



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

NYE TRUSLER OG MILITÆR MAGTANVENDELSE

NYE TRUSLER OG MILITÆR MAGTANVENDELSE



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

© Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56, 1401 København K, Danmark

Tlf: 32 69 87 87
Fax: 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Grafisk design: Carsten Schiøler

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri A/S, Skjern

ISBN: 87-7605-079-3

Pris: 120 kr (inkl. moms)

Denne publikation kan bestilles online på
www.netboghandel.dk
og downloades gratis fra DIIS's hjemmeside.

Ekspedition til boghandlere:
Nordisk Bog Center A/S
Bækvej 10-12, 4690 Haslev
Tlf: 56 36 40 40
Fax: 56 36 40 39

LISTE OVER FIGURER OG BOKSE · 4

FORKORTELSER · 5

FORORD · 7

KAPITEL 1 · 10

Introduktion

KAPITEL 2 · 21

Forebyggende magtanvendelse og de nye trusler: Behov og brugbarhed

KAPITEL 3 · 52

Magtanvendelse i selvforsvar

KAPITEL 4 · 92

Forebyggende magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse

KAPITEL 5 · 125

Forebyggende magtanvendelse uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse

KAPITEL 6 · 145

Konklusioner og fremtidsudsigter

NOTER · 161

LITTERATUR · 187

Figurer og bokse

FIGURER

Figur 1

De juridiske spørgsmål, der opstår ved forebyggende magtanvendelse · 17

Figur 2.

Forholdet mellem selvforsvar, foregribende og forebyggende magtanvendelse · 31

BOKSE

Definitorisk oversigt over de militære strategier · 29

Caroline-episoden · 54

Seksdageskrigen · 80

Osirak 1981 · 84

Terrorismekonventioner og protokoller · 97

Konventionerne om biologiske og kemiske våben · 103

Traktaten om ikke-spredning af atomvåben, NPT (1968) · 104

CIA	Central Intelligence Agency. USA's centrale (udlands)efterretningstjeneste
CTC	Counter-Terrorism Committee
DIIS	Dansk Institut for Internationale Studier
DUPI	Dansk Udenrigspolitisk Institut
ELN	Ejercito de Liberación Nacional de Colombia. Colombias nationale befrielseshær
ESS	European Security Strategy
ETA	Euzkadi Ta Askatasuna. Baskisk fædreland og frihed
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia. Colombias revolutionære væbnede styrker
Hamas	Harakat al-Muqawamah al-Islamiyya. Den islamiske modstandsbevægelse (Palæstina)
HEU	Højtberiget uran (highly enriched uranium)
IAEA	Det Internationale Atomenergiagentur
ICISS	The International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	Den Internationale Domstol
LEU	Lavtberiget uran (low enriched uranium)
NATO	Den Nordatlantiske Traktatorganisation
NPT	Traktaten om ikke-spredning af atomvåben (1968)
NSS	USA's Nationale Sikkerhedsstrategi (2002)
UK	Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland

Denne rapport blev bestilt af regeringen den 3. december 2003 fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Regeringens kommissorium til DIIS var indeholdt i et brev fra udenrigsminister Per Stig Møller til bestyrelsesformand for DIIS professor Georg Sørensen. Regeringens kommissorium har følgende ordlyd:

På regeringens vegne vil jeg i opfølgning af Folketingets vedtagelse af 20. november 2003 i forbindelse med forespørgselsdebat F 7 anmode Dansk Institut for Internationale Studier om at forestå udarbejdelsen af en udbygning af Institutets rapport om humanitær intervention fra 1999.

Redegørelsen fra 1999 vedrørte de politisk-juridiske aspekter af mulighederne for at kunne gribe ind i situationer, hvor stater under tilsidesættelse af internationale retsregler er årsag til konflikter, som på grund af deres omfattende humanitære følgevirkninger berører det internationale samfund som helhed. Udbygningen bør især fokusere på de politisk-juridiske aspekter af mulighederne for at kunne gribe ind med militær magt i situationer, hvor den nye tids trusler i form af bl.a. global terrorisme eller spredning af masseødelæggelsesvåben truer den internationale fred og stabilitet. Særligt spørgsmålet om udviklingen af kriterier for kollektive militære indgreb som en sidste udvej uden det pågældende lands samtykke i sådanne situationer bør belyses nærmere.

Eftersom det er hensigten, at rapporten skal fungere som en forlængelse af rapporten om humanitær intervention fra 1999, anvendes de samme generelle overvejelser, der blev udtrykt i 1999-rapporten omkring forholdet mellem orden og retfærdighed, lovlighed og legitimitet, grænsefladen mellem politik og jura samt forholdet mellem folkeretten og statspraksis, som basis for denne rapport.

Kommissoriet er fortolket til at betyde, at rapporten udelukkende

skal fokusere på militær intervention og ikke berøre ikke-militære instrumenter såsom diplomati og økonomiske sanktioner. Hvad angår de retlige aspekter omkring mulighederne for militær intervention, fokuserer rapporten på retten til at anvende magt (*jus ad bellum*), men berører ikke de regler indenfor international humanitær lov som vedrører krigsførelse (*jus in bello*). I sin diskussion af retten til at anvende magt fastlægger rapporten rækkevidden af retten til selvforsvar samt muligheden for at anvende magt til forebyggende formål.

I overensstemmelse med kommissoriet fokuserer rapporten på de nye trusler mod den internationale fred og sikkerhed. Derfor behandler den ikke "gamle" militære trusler så som mellemstatslig krig eller ikke-militære trusler såsom fattigdom, smitsomme sygdomme, nedbrydning af miljøet, klimaændringer, naturkatastrofer og transnational organiseret kriminalitet, selv om disse trusler i stigende grad er indbyrdes forbundne.¹ Dog vil rapporten berøre de dele af udviklingen, som har haft en betydning for mulighederne for at anvende magt for at beskytte menneskerettighederne i forbindelse med interne konflikter siden udgivelsen af 1999-rapporten, idet denne udvikling har betydning for mulighederne for at anvende magt mod de nye trusler.

Den ønskede undersøgelse af udsigterne for at udvikle kriterier vil dække magtanvendelse både med og uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse, idet udviklingen af kriterier vil have indflydelse på begge scenarier.

Rapporten er blevet udarbejdet i DIIS's Afdeling for Konflikt- og Sikkerhedsstudier af Peter Viggo Jakobsen, afdelingsleder; og Jens Elo Rytter, lektor, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Simon Chesterman, Adjunct Professor of Law, Executive Director på The Institute for International Law and Justice, New York University School of Law; Tonny Brems Knudsen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og Martin Mennecke, ph.d.-studerende, DIIS, har kommenteret udkast igennem hele skriveprocessen.

Rapporten er gentagne gange blevet diskuteret med individuelle medlemmer af DIIS's bestyrelse og forskergruppen, samt ved to møder med hele bestyrelsen. I overensstemmelse med DIIS's bestemmelser fremlægges rapporten på bestyrelsens ansvar.

Bestyrelsens medlemmer, som er udpeget i deres personlige kapacitet, er: Georg Sørensen, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (formand); Holger Bernt Hansen, professor, bestyrelsesformand for Danida (næstformand); Michael Borg-Hansen, konsulent,

Statsministeriet; Kristian Fischer, afdelingschef, Forsvarsministeriet; Poul Holm, professor, Institut for Historie, Kultur og Samfundsbeskrivelse, Syddansk Universitet; Henrik Secher Marcussen, professor, Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitetscenter; Ole Nørgaard, professor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet; Helle Munk Ravnborg, seniorforsker, DIIS; Marianne Rostgaard, lektor, Institut for Historie og Internationale Studier, Aalborg Universitet; Carsten Staur, udenrigsråd, Udenrigsministeriet; Marlene Wind, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet; og Frede P. Jensen, seniorforsker, DIIS (suppleant).

Rapporten blev godkendt til udgivelse af bestyrelsen i april 2005.

Kapitel I

Indledning

I. Fra humanitær intervention til forebyggende militære aktioner

Rapporten om humanitær intervention, som blev udgivet af Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) i 1999, behandlede det dilemma, som opstår, når De Forenede Nationers (FN) Sikkerhedsråd er ude af stand til at give bemyndigelse til militær intervention for at stoppe et folkemord under udvikling, massedrab, etnisk udrensning eller andre former for systematisk grov mishandling af civile. Tidligere samme år havde Den Nordatlantiske Traktatorganisation (NATO) befundet sig i selvsamme dilemma i forbindelse med Kosovo-krisen. Her besluttede NATO at indlede en militær aktion for at stoppe den serbiske forfølgelse af den albanske befolkning i Kosovo uden bemyndigelse fra FN. NATO's operation delte verdenssamfundet. Nogle stater fordømte operationen som et brud på folkeretten og en trussel mod den internationale retsorden, mens andre anskuede den som legitim, idet den reddede tusindvis af civile liv. DUPI's rapport fremførte det synspunkt, at begge sider havde et holdbart argument, idet humanitær intervention uden bemyndigelse fra FN godt nok er ulovlig, men at en sådan handling alligevel kan betragtes som legitim af politiske og moralske grunde under ganske særlige omstændigheder.² DUPI beskrev fire mulige, generelle strategier for det internationale samfund og argumenterede for en *Ad hoc-strategi*, som fastholder, at humanitær intervention er ulovlig uden bemyndigelse fra FN, men samtidig bevarer muligheden for en "nødudgang" i form af en legitimering af humanitær intervention af moralske og politiske grunde i ganske særlige situationer. Det blev påpeget, at strategien kunne kombineres med et sæt af kriterier for at forstærke legitimiteten og begrænse mulighederne for misbrug, men der blev ikke opstillet et sådant sæt af kriterier.

Kosovo-rapporten, udgivet i 2000 af den svenskstøttede Independent International Commission on Kosovo, gentog DUPI-rapportens konklusioner. Den konkluderede, at interventionen i Kosovo var “ulovlig men legitim”, og argumenterede for en fastlæggelse af kriterier for humanitær intervention. Ligesom DUPI-rapporten undlod denne rapport dog at foreslå specifikke kriterier.³

Denne udfordring blev endelig taget op af The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), som blev oprettet af den canadiske regering med det eksplicitte formål at opbygge en global konsensus for anvendelsen af humanitær intervention i exceptionelle situationer. Frem for at behandle dilemmaet som et spørgsmål om en “ret til humanitær intervention”, valgte ICISS at behandle det som “et ansvar til at beskytte”. I henhold til denne logik har en suveræn stat det primære ansvar for at beskytte dets egne borgere mod alvorlige overgreb. Hvis en stat ikke vil eller kan leve op til dette ansvar, overgår ansvaret for beskyttelse til det internationale samfund. ICISS foreslog i sin rapport *Responsibility to Protect* et sæt kriterier for udførelsen af humanitær intervention, som var afledt af traditionen om retfærdig krig. Disse kriterier kan fungere som grundlaget for at legitimere anvendelse af magt i situationer, hvor det er umuligt for Sikkerhedsrådet at handle.⁴ ICISS håbede, at det ville gøre det lettere for Rådet at nå til enighed om at iværksætte humanitære interventioner. Samtidig argumenterede rapporten også for, at en nøje overholdelse af disse retningslinier ville muliggøre en legitimering af humanitære interventioner i situationer, hvor Sikkerhedsrådet ikke var i stand til at leve op til sit ansvar om at beskytte. *Responsibility to Protect*-rapporten er derfor grundlæggende i overensstemmelse med den *Ad hoc-strategi*, som blev fremlagt i DUPI-rapporten.

Set ud fra ønsket om at skabe større international enighed omkring humanitær intervention kunne timingen af *Responsibility to Protect*-rapporten næppe have været dårligere. Da den udkom i december 2001 var udfordringerne omkring humanitær intervention blevet fuldstændigt overskygget af angrebene på New York og Pentagon den 11. september. Disse angreb ændrede det strategiske landskab og flyttede fokus for de vestlige lande, som havde ført an i størstedelen af 1990'ernes humanitære interventioner, fra humanitær intervention til kampen mod terrorisme. Problemerne med uautoriserede humanitære interventioner har siden da været overskygget af de uenigheder og dilemmaer, der er opstå-

et i forbindelse med det internationale samfunds bestræbelser på at bekæmpe de nye trusler, som spredningen af masseødelæggelsesvåben og dommedagsterrorisme udgør.

Den amerikanske regering har argumenteret for, at de nye trusler øger risikoen for, at terrorister og “slyngelstater” vil benytte masseødelæggelsesvåben uden varsel. Det skaber et behov for at forhindre disse aktører i at angribe først, da det er alt for risikabelt at tillade stater eller terrorister, som muligvis vil benytte masseødelæggelsesvåben til offensive formål, at erhverve en sådan kapacitet. USA’s Nationale Sikkerhedsstrategi (NSS) fra 2002 beskriver derfor en strategi, som muliggør militær magtanvendelse overfor “fremvoksende trusler, før de er fuldt udviklede”.⁵ Denne form for magtanvendelse har traditionelt været defineret som forebyggende og er ulovlig i henhold til den gældende folkeret, medmindre den gennemføres med bemyndigelse fra FN. Brugen af forebyggelse skaber derved et dilemma meget lig det, som NATO befandt sig i under Kosovo-krisen i 1999: Hvad hvis Sikkerhedsrådet er lammet af uenighed og ude af stand til at bemyndige forebyggende magtanvendelse mod en latent trussel fra masseødelæggelsesvåben i en situation, hvor de fleste stater anser det for berettiget? Skal man respektere loven og forsøge at møde truslen med ikke-militære midler, eller skal man bryde loven og anvende magt, for ikke at risikere et angreb med masseødelæggelsesvåben på et senere tidspunkt? Det er de retlige og politiske aspekter af dette dilemma, som denne rapport er blevet bedt om at behandle.

2. FN-pagtens juridiske grundlag for magtanvendelse

Denne rapport definerer magtanvendelse som staters militære handlinger mod (mål i) en anden stat uden samtykke fra den pågældende stats regering.

FN-pagten indeholder de grundlæggende folkeretlige normer vedrørende magtanvendelse. Man skal dog holde sig for øje, at de relevante bestemmelser i FN-pagten kan fortolkes, suppleres eller ændres gennem statspraksis, forudsat at en sådan statspraksis etablerer nye sædvaneretlige regler – dvs. hvis statspraksis finder almen anerkendelse i det internationale samfund som udtryk for en juridisk ret (*opinio juris*).⁶

FN-pagtens Artikel 2(4) fastlægger grundprincippet om, at enhver

trussel om eller anvendelse af magt mellem stater er forbudt i henhold til folkeretten:⁷

Alle medlemmer skal i deres mellemfolkelige forhold afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt; det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål.

FN-pagten tillader kun to undtagelser til dette generelle forbud.

For det første bevarer staterne i medfør af Artikel 51 retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar mod et væbnet angreb, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne kollektive foranstaltninger:

Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af de Forenede Nationer, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Forholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, skal uophødelig indberettes til Sikkerhedsrådet og påvirker ikke på nogen måde dettes myndighed og ansvar i henhold til nærværende pagt med hensyn til iværksættelse når som helst af sådanne skridt, som det anser for nødvendige til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

For det andet kan Sikkerhedsrådet i medfør af Kapitel VII, Artikel 39 og 42 give bemyndigelse til anvendelse af magt for at genoprette den internationale fred og sikkerhed, hvis det skønner, at militær magtanvendelse er nødvendig for at imødegå en trussel mod freden, et brud på freden eller en angrebshandling:⁸

Sikkerhedsrådet skal afgøre, om der foreligger nogen trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling, og skal med henblik på opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed fremsætte forslag eller beslutte, hvilke forholdsregler der skal træffes i overensstemmelse med artiklerne 41 og 42.

Skulle Sikkerhedsrådet skønne, at de ved artikel 41 hjemlede [ikke-militære] forholdsregler ville være utilstrækkelige eller har vist sig at være utilstrækkelige, kan det tage sådanne skridt ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige for at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og

sikkerhed. Sådanne skridt kan indbefatte demonstrationer, blokade og andre operationer foretagne af luft-, sø- eller landstridskræfter tilhørende medlemmer af de Forenede Nationer.

3. Lovligheden vs. legitimiteten af magtanvendelse

Beslutninger om at anvende militær magt træffes aldrig på grundlag af juridiske overvejelser alene. Skønt juridiske overvejelser spiller en vigtig rolle, inddrager beslutninger om at anvende magt også moralske og politiske overvejelser. Beslutningstagere kan konkludere, at magtanvendelsen er berettiget på moralsk og politisk grundlag, selv hvis den ikke er lovlige, og den proces, hvorigennem Sikkerhedsrådet træffer beslutninger om anvendelse af magt udover i selvforsvar, er i sin natur politisk. De permanente medlemmer kan være uenige om at anvende magt i en situation, hvor der eksisterer en klar trussel mod den internationale fred og sikkerhed, som følge af divergerende nationale interesser, eller være enige om ikke at anvende militær magt for at imødegå en trussel, fordi ingen af dem ser en interesse i at gøre dette. Kosovo-konflikten i 1999 er et eksempel på den første situation, og kun få ville være uenige i, at folkekrædet i 1994 i Rwanda udgør en klar illustration af den anden situation.

DUPI-rapporten om humanitær intervention skelnede mellem legitimitet og lovlighed for at indfange alle disse overvejelser. Denne rapport vil anvende samme tilgang og definere legitimitet som fastlagt på hovedsageligt moralsk og politisk grundlag. Lovlighed anskues derimod udelukkende i juridiske termer. Hvor en given handling lovlige kan fastslås gennem at spørge, om anvendelse af magt i en given situation er lovlige i henhold til folkeretten, må man også spørge, hvorvidt den kan retfærdiggøres på et politisk og moralsk grundlag for at afgøre dens legitimitet. Som hovedregel er graden af legitimitet størst, hvis magtanvendelse er både lovlige og mulig at retfærdiggøre på moralsk og politisk grundlag, og den vil være lavere, hvis magtanvendelsen bliver anset som ulovlig men legitim på politisk og moralsk grundlag, og endnu lavere, hvis den bliver anset som såvel ulovlig som illegitim.⁹

Spørgsmålet om lovlighed fastlægges ved hjælp af en juridisk analyse af folkerettens normer – i første række traktater og sædvaneret.

Formålet med den juridiske analyse er at afgøre, hvorvidt en specifik handling er lovlig eller ulovlig, og selv om de præcise grænser i loven ændrer sig over tid som følge af ændringer i statspraksis, kan dette gøres med en relativt høj grad af præcision.

Begrebet legitimitet er mindre præcist end lovlighed. Det vil ofte være omstridt, og kritikere kan hævde, at legitimitet i sidste ende er et spørgsmål om moralske og politiske præferencer. Et sæt af bredt, eller universelt, accepterede kriterier til at bedømme, om det vil være retfærdigt at gribe til magtanvendelse, og om magten anvendes retfærdigt, kan udledes af doktrinen om retfærdig krig. Denne doktrin eller tradition er navnet på en varieret litteratur om krigens og krigsførelsens moralitet, der kan spores tilbage til Sankt Thomas Aquinas' forfatterkab i det trettende århundrede.¹⁰ Kriterierne for retfærdig krig har ikke blot haft en fundamental indflydelse på formuleringen af folkeretten, men har også, som tidligere nævnt, været en integreret del af bestræbelserne på at formulere kriterier for gennemførelsen af humanitær intervention. De seks kriterier, der foreslås til at styre udførelsen af humanitære operationer i *Responsibility to Protect*-rapporten – ret myndighed, retfærdig sag, korrekte hensigter, sidste udvej, forholdsmæssige midler og rimelige udsigter – er kopieret direkte fra den retfærdige krigstradition.¹¹ Rapporten fra FN Generalsekretærens High-level Panel on Threats, Challenges and Change (Højniveaupanelet), henholder sig også til disse kriterier i dets forsøg på at skabe en ny international konsensus, der kan gøre det lettere for Sikkerhedsrådet at opnå enighed om anvendelse af magt mod de nye trusler, som er temaet for denne rapport. Disse kriterier vil derfor styre diskussionen af de politiske og moralske aspekter, der er relaterede til anvendelsen af magt mod de nye trusler, og udgøre grundlaget for undersøgelsen af mulighederne for at fastlægge kriterier for den kollektive anvendelse af humanitær intervention og militær forebyggelse.

Analysen af de moralske og politiske aspekter af magtanvendelse mod de nye trusler tager muligheden for unilateral og ikke-bemyndiget forebyggelse som sit udgangspunkt. Denne mulighed har stået i centrum i den akademiske og politiske debat om militær magtanvendelse mod de nye trusler, og det var dens destabiliserende potentiale og uenigheden den skabte blandt FN's medlemslande, der fik FN's generalsekretær til at sætte hans Højniveaupanel i gang med at udtænke reformer, som kunne puste nyt liv FN's kollektive sikkerhedssystem.¹²

Historiske eksempler på forebyggende magtanvendelse mod masseødelæggelsesvåben vil blive undersøgt for at afgøre, hvor ofte beslutningstagere kan forventes at ville anse denne option for brugbar imod de nye trusler. Det er den faktiske anvendelse af militær forebyggelse, der vil bestemme konsekvenserne for folkeretten, FN og udsigterne til at skabe en international konsensus om militær magtanvendelse mod de nye trusler. Hvis militær forebyggelse anvendes hyppigt, kan den meget vel få de destabiliserende konsekvenser, som dens kritikere frygter. Hvis militær forebyggelse derimod kun anvendes sjældent i exceptionelle situationer, kan det få en positiv virkning på den internationale fred og sikkerhed.

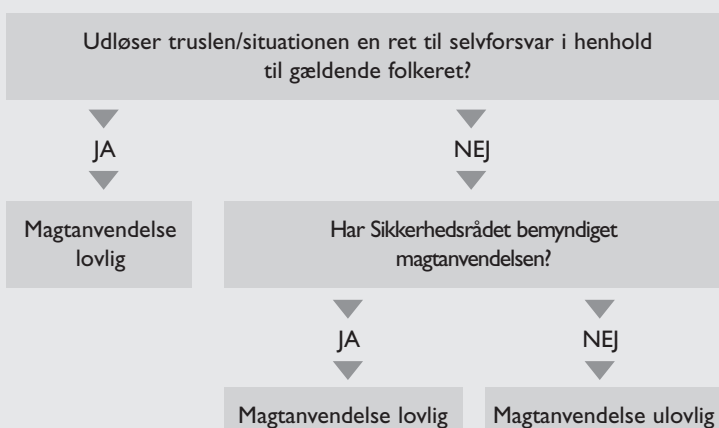
4. Forskelle mellem humanitær intervention og forebyggende militære aktioner

Som det var tilfældet med humanitær intervention, er den juridiske udfordring fra forebyggelse at udvikle folkeretten uden at afvikle den. Altså udtænke en måde at tillade effektiv anvendelse af magt mod de nye trusler, som ikke undergraver det generelle forbud mod magtanvendelse, som FN-pagten indeholder. Den potentielle risiko for, at uautoriseret forebyggelse mod de nye trusler kan ødelægge FN-pagten fundament, er dog langt større, end det er tilfældet med humanitær intervention. Mens rækkevidden for humanitær intervention er begrænset til situationer, hvor folkedrab, massedrab, etnisk udrensning eller andre former for grov og systematisk mishandling af civile er overhængende eller allerede finder sted, betyder forebyggelsens langt mere proaktive natur, at rækkevidden for handling er langt større. Dertil kommer, at anvendelse af uautoriseret forebyggelse mod de nye trusler kunne udvikle sig til en bredere doktrin for uautoriseret forebyggelse, der kunne anvendes til at retfærdiggøre enhver militær aktion, da det er vanskeligt at forestille sig en anvendelse af magt, der ikke ville kunne forsvares på grundlag af en eller anden opfattelse af trusselforebyggelse. Risikoen for misbrug er derfor større.

Den juridiske udfordring fra forebyggelse mod de nye trusler adskiller sig også fundamentalt fra dem, der behandles i DUPI-rapporten om humanitær intervention. I modsætning til anvendelse af magt til humanitære formål, er anvendelse af magt mod de nye militære trusler lovlig uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, hvis den er dækket af retten til

selvforsvar, selv om det generelt er ønskeligt og desuden forudset i FN-pagten, at Sikkerhedsrådet skulle tage affære og bemyndige anvendelse af magt i selvforsvar også. Et mandat fra Sikkerhedsrådet er kun nødvendigt uden for grænserne for selvforsvar. Anvendelse af magt for at imødegå de nye trusler, der ikke udløser retten til selvforsvar, er kun lovlig, forudsat, at den er bemyndiget af Sikkerhedsrådet i overensstemmelse med Kapitel VII, Artikel 39 og 42. De juridiske spørgsmål, der opstår ved anvendelse af forebyggelse, er illustreret grafisk i figur 1.

Figur 1
De juridiske spørgsmål, der opstår ved forebyggende magtanvendelse



5. Nye trusler – nye regler eller ny konsensus?

Der kan identificeres to hovedskoler i den internationale debat om, hvordan de dilemmaer, der relaterer sig til humanitær intervention og anvendelse af forebyggende magt mod de nye trusler, skal håndteres. Tilhængere af “nye regler” argumenterer for, at nye trusler kræver nye regler. Dette standpunkt er regelmæssigt blevet fremført af tilhængere af såvel humanitær intervention som forebyggelse. I begge tilfælde har hovedargumentet været, at de regler, der styrer anvendelsen af magt i FN-pagten, er utilstrækkelige til de nye udfordringer, der ikke var forudset, da Pagten blev underskrevet i 1945.¹³ Det er også det standpunkt, der

indtages i NSS, som argumenterer for en udvidelse af retten til selvforsvar til at omfatte forebyggende anvendelse af magt mod de nye trusler.

Tilhængere af “ny konsensus” anser ikke reglerne som et problem eller mener, at de er umulige af forandre. Efter denne skoles opfattelse er folkeretten tilstrækkelig fleksibel til at imødegå de nye udfordringer, hvad enten det er i form af humanitær intervention eller forebyggelse mod de nye trusler. Udfordringen består følgelig i at skabe en ny konsensus i det internationale samfund, der vil reducere risikoen for lamelse i Sikkerhedsrådet og tillade det at gribe effektivt ind militært for at beskytte menneskerettighederne og forebygge angreb med masseødelæggelsesvåben. FN’s generalsekretær Kofi Annan har været en førende skikkelse i denne skole, og ICISS og Højniveaupanelet blev begge etableret med konsensuskabelse for øje.¹⁴

Selv om der er ved at være international enighed, om at de nye trusler kræver nytænkning og en mere proaktiv tilgang til militær magtanvendelse, er det fortsat uafklaret, hvor diskussionen om nye regler versus ny konsensus vil ende. Diskussionen må forventes at ville fortsætte gennem længere tid, på samme måde som det har været tilfældet med den tilsvarende diskussion om humanitær intervention. Denne rapport vil følgelig holde sig til den tilgang, som blev anvendt i DUPI-rapporten om humanitær intervention, og afslutte dens analyse med at opridse fire juridisk-politiske strategier:¹⁵

Status quo-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar vil forebyggende militære aktioner kun udføres efter forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Denne strategi har ingen ambitioner om at skabe nye undtagelser til forbudet mod anvendelse af magt, heriblandt en erklæret udvidelse/omdefinering af den gældende ret til selvforsvar. Den kan dog omfatte en ambition om at forbedre Sikkerhedsrådets beredvillighed til at gribe til forebyggende aktioner i tilfælde, der opfylder de fem kriterier, som er fremlagt af Højniveaupanelet (*Status quo + strategi*). De fem kriterier er: truslens alvor, det rette formål, sidste udvej, forholdsmæssige midler og afvejning af konsekvenser.

Ad hoc-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar og hvis Sikkerhedsrådet er blokeret af et stormagtsveto – faktisk eller forventet – kan uautoriserede forebyggende aktioner overvejes som en exceptionel nødudgang fra folkeretten, retfærdiggjort på politisk og moralsk grund-

lag og kun i overensstemmelse med de fem generelle legitimitetskriterier forslået af Højniveaupanelet (+ tre yderligere kriterier: et blokeret Sikkerhedsråd, alternative fora for legitimitet samt multilateral handling). Den opfattede legitimitet af forebyggende handling påkaldes ikke for at støtte en påstand om lovlighed i henhold til folkeretten, men som støtte til en påstand om formildende omstændigheder, som mildner det formelle brud på loven. Mens denne strategi holder en exceptionel mulighed for forebyggende aktioner åben, søger den samtidigt at bevare de eksisterende juridiske rammer for anvendelse af magt og Sikkerhedsrådets juridiske monopol på at godkende forebyggende anvendelse af magt.

Subsidiær-ret strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar og hvis Sikkerhedsrådet er blokeret af et stormagtsveto, faktisk eller forventet, påkaldes en subsidiær lovlig ret til uautoriseret forebyggende handling i overensstemmelse med de fem generelle legitimitetskriterier (+ tre yderligere kriterier). Den opfattede legitimitet af forebyggende handling påkaldes således for at støtte en påstand om lovlighed. Mens denne strategi ikke udfordrer Sikkerhedsrådets forret, udfordrer den Rådets juridiske monopol til at træffe afgørelser om forebyggende handling.

Generel ret-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar påkaldes en generel lovlig ret til forebyggende handling i overensstemmelse med de fem generelle legitimitetskriterier. Den opfattede legitimitet af forebyggende handling påkaldes således for at støtte en påstand om lovlighed, mest sandsynligt som en udvidelse af den nuværende ret til selvforsvar. Denne strategi udfordrer ikke blot Sikkerhedsrådets juridiske monopol til at træffe afgørelser om forebyggende handling, men selve Rådets forret på dette område.

6. De centrale retlige og politiske spørgsmål

Som følge af logikken i de juridiske rammer (se figur 1), er rapportens analyse af de juridiske og juridisk-politiske aspekter af mulighederne for at anvende magt mod de nye trusler struktureret omkring tre spørgsmål:

- 1) I hvilket omfang tillader retten til selvforsvar staterne at anvende magt mod de nye militære trusler – er doktrinen blevet justeret efter 11. september?

- 2) Er Sikkerhedsrådet kompetent til at bemyndige forebyggende magt-anvendelse, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar, mod ikke-overhængende trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben? I så fald på hvilke betingelser – hvilke legitimitetskriterier skal som minimum gælde?
- 3) Kan forebyggende magtanvendelse, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar, mod ikke-overhængende trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben være berettiget selv uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet? I så fald på hvilke betingelser – hvilke legitimitetskriterier skal som minimum gælde? Og bør det i givet fald føre til nye regler i folkeretten, der gør selv uautoriseret magtanvendelse lovlig?

7. Rapportens struktur

I kapitel 2 undersøges de moralske, politiske og strategiske aspekter af forebyggende militær magtanvendelse mod de nye trusler.

I kapitlerne 3-5 behandles de centrale juridiske og juridisk-politiske spørgsmål omkring anvendelse af forebyggende magtanvendelse.

I kapitel 3 fastlægges det, i hvilket omfang retten til selvforsvar tillader stater at anvende magt mod nye militære trusler, og det undersøges, om denne ret er blevet justeret efter den 11. september.

I kapitel 4 behandles spørgsmålet om, hvorvidt Sikkerhedsrådet er kompetent til at bemyndige forebyggende anvendelse af magt, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar, mod latente trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben, og det diskuteres hvilke legitimitetskriterier, der bør gælde.

I kapitel 5 diskuteres det, om uautoriseret forebyggende anvendelse af magt mod de nye trusler kan siges at være berettiget, og hvilke legitimitetskriterier, der i givet fald skulle gælde. Ved at bringe de moralske, politiske og juridiske aspekter sammen, diskuterer dette kapitel også fordelene og ulemperne ved de fire juridisk-politiske strategier, der kan forfølges med hensyn til uautoriseret forebyggende magtanvendelse.

I kapitel 6 opsummeres konklusionerne fra de foregående kapitler, og de fremtidige udsigter for såvel humanitær intervention og forebyggende anvendelse af magt diskuteres.

Kapitel 2

Forebyggende magtanvendelse mod de nye trusler: Behov og brugbarhed

Muligheden for unilateral forebyggende magtanvendelse uden mandat fra Sikkerhedsrådet mod de nye trusler ses af kritikere som en alvorlig trussel mod folkeretten, freden og stabiliteten i det internationale system. Fortalere anser det som et retfærdigt og nødvendigt instrument for at kunne imødegå de nye trusler, der udspringer af spredningen af masseødelæggelsesvåben, global dommedagsterrorisme og stater på randen af sammenbrud. Dette kapitel går ind i denne debat ved at spørge, hvor ofte forebyggende magtanvendelse uden mandat vil blive anvendt mod de nye trusler. Behovet og brugbarheden af sådanne aktioner vil afgøre, hvor tit de vil finde sted, hvilket igen vil påvirke udsigterne til at skabe den internationale enighed, der vil gøre Sikkerhedsrådet i stand til at godkende forebyggende magtanvendelse mod nye trusler, og derved fjerne behovet for uautoriseret magtanvendelse.

Analysen består af syv dele. Først beskrives de nye truslers opståen. Anden del giver et overblik over de vigtigste ikke-militære forholdsregler, som det internationale samfund har taget for at imødegå de nye trusler. Tredje del beskriver debatten om foregribelse (pre-emption) og forebyggelse (prevention) og opřidser de områder, hvor der er henholdsvis international enighed og uenighed. Fjerde del analyserer, i hvilken grad "slyngelstater" og terrorister kan afskrækkes fra at anskaffe og anvende masseødelæggelsesvåben, for derigennem at fastlægge behovet for forebyggende militære aktioner. Femte del undersøger tidligere forebyggende angreb mod masseødelæggelsesvåbenrelaterede mål for at afgøre deres anvendelighed. Sjette del anvender denne analyse til at vurdere, hvor ofte militær forebyggelse kan forventes at blive anvendt mod de nye trusler. Hovedkonklusionerne opsummeres til sidst i en konklusion.

I. De nye trusler – hvad har forandret sig?

De nye trusler dukkede ikke op fra den ene dag til den anden. Den nye terrorisme med global rækkevidde, spredningen af masseødelæggelsesvåben og sammenbrudte/svage stater blev anset som trusler før angrebene på World Trade Center og Pentagon, men de blev ikke givet større prioritet end en række andre trusler, så som grænseoverskridende organiseret kriminalitet, væbnede konflikter og humanitære katastrofer. Det lavede 11. september om på. Siden da har disse tre trusler tjent som det kompas, der styrer den strategiske tænkning og praksis på omtrent samme måde, som kampen mellem kommunisme og kapitalisme gjorde det under Den Kolde Krig. Den følelse af strategisk forvirring, der fulgte ovenpå Berlin-murens fald, blev erstattet af klarhed og kampvilje. Således identificerer USA's Nationale Sikkerhedsstrategi (NSS), EU's Sikkerhedsstrategi (ESS) og Kofi Annan's Højniveaupanel disse trusler som en klar og nærværende fare, der kræver nytænkning og hurtigere brug af militær magt i nogle situationer.¹⁶

I.1. Den nye terrorisme

Terrorisme defineres i overensstemmelse med Højniveaupanelet som: "enhver handling (...) der har til hensigt at forårsage død eller alvorlig legemsbeskadigelse mod civile eller nonkombattanter, når formålet med en sådan handling, ved dens art eller kontekst, er at skræmme en befolkning, eller at tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller afstå fra at foretage en hvilken som helst handling".¹⁷ Den nye form for terrorisme, som Al Qaeda har banet vej for, adskiller sig fra ældre versioner på fem måder:¹⁸ For det første er dens operationer ikke begrænset til det nationale eller regionale niveau, som det har været tilfældet med de fleste af de traditionelle grupper. Al Qaeda har global rækkevidde, som det er bevist af deres evne til at planlægge og udføre angreb i fjorten lande på fire forskellige kontinenter.¹⁹

For det andet har Al Qaeda en global og ikke en national eller regional dagsorden. I modsætning til traditionelle "politiske" terrorister som ETA eller IRA, der har været motiverede af specifikke politiske mål som politisk autonomi eller en stat, har Al Qaeda været drevet af religiøse og mere abstrakte mål, der har taget form af en global jihad mod "ikke-troende" for at genoprette Guds herredømme. Disse ikke-troende omfatter ikke blot USA og Vesten, men også islamiske regimer som Saudi-Arabien.

For det tredje er Al Qaedas ideologi transnational, og budskabet om global jihad appellerer til islamistiske grupper og individer rundt omkring i verden, som kan have meget forskellige motiver til at gribe til terrorisme. Det afspejles også i Al Qaedas medlemsskare, der kommer fra mange forskellige lande, herunder vestlige.

For det fjerde er den nye terrorisme organiseret transnationalt. Al Qaeda består af en kernegruppe, der altid har været lille (nogle hundreder), et bredere netværk af tilknyttede terrorceller over hele verden, en blandet skare af islamistiske politiske partier og stort set uafhængige terrorgrupper, som kernegruppen trækker på for logistisk og operativ støtte.²⁰ Selv om Al Qaeda opbyggede sin oprindelige styrke i Sudan og senere Afghanistan, gør dens netværksstruktur og evne til at anvende den seneste informationsteknologi til at kommunikere, sprede sin ideologi og rejse økonomiske midler organisationen i stand til at operere uden en fast territorial base. Mens det er uklart hvor meget af kernegruppen, der stadig er intakt, og hvor megen kontrol Osama bin Laden fortsat udøver over sine tropper og det ydre netværk, er Al Qaeda langt fra slået. Det antages, at Al Qaeda-aktivister er aktive i grænseområdet mellem Afghanistan og Pakistan, på grænsen mellem Bangladesh og Myanmar, i Tjetjenien, Pankishi-dalen i Georgien, Somalia og Yemen, og at de samarbejder tæt med andre islamistiske grupper som Jemma Islamiya (Sydøstasien), al-Itthad al-Islami (Afrikas Horn), al-Ansar Mujahidin (Kaukasus), Tunisian Combatants Group, Jayash-e Mohammad (Sydasien) og Salafi-gruppen for prædiken og kamp (Nordafrika, Europa og Nordamerika).²¹ Dertil kommer, at Al Qaeda fortsat vil inspirere andre terrorgrupper i lang tid fremover. Al Qaeda har sat nye standarder for terrorangreb, som andre terrorister må forventes at ville følge og endog forsøge at overgå i deres forsøg på at tiltrække opmærksomhed til deres sag.²²

Endelig passer den nye terrorisme ikke ind i Brian Jenkins' meget citerede udsagn om, at "terrorister ønsker en masse mennesker, der ser på, ikke en masse mennesker, der er døde".²³ 11. september viste, at de nye terrorister ønsker en masse mennesker, der ser på, og en masse mennesker, der er døde. Hensigten om at påføre massive civile tab understreges endvidere af den kendsgerning, at Al Qaeda har truet med at anvende og forsøgt at erhverve masseødelæggelsesvåben. Organisationen har ved to lejligheder forsøgt at erhverve højtberiget uran (HEU), der kan anvendes til at konstruere atombomber, og eksperimenterede

tilsyneladende med biologiske og kemiske kampstoffer i Afghanistan.²⁴ Interessen for masseødelæggelsesvåben og ønsket om at forårsage katastrofale civile tab skaber et billede af et terrornetværk, som må formodes at ville anvende masseødelæggelsesvåben, hvis muligheden byder sig.

1.2. Spredning af masseødelæggelsesvåben

Det er derfor ikke overraskende, at risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben er blevet mødt med stigende bekymring siden 11. september. Risikoen for spredning opfattes generelt som voksende, fordi det forventes, at udbredelsen af våbentechnologien vil gøre det lettere at erhverve sådanne våben. Mindst fyrrer lande har evnen til at udvikle atomvåben med relativt kort varsel,²⁵ og den fornyede interesse for atomenergi betyder, at dette tal sandsynligvis vil vokse. Kemiske kampstoffer er allerede udbredte og relativt lette at erhverve og lave til våben. Ifølge det amerikanske forsvarsministerium har mere end fireogtyve stater og ikke-statslige aktører anskaffet, eller udvist interesse for, kemiske våben. Det antages, at tolv lande har biologiske våbenprogrammer,²⁶ og fremskridtene i biotekstektoren øger mulighederne for at udvikle nye dødbringende biologiske våben.

Terrorister har allerede planlagt og gennemført adskillige mindre angreb med kemiske og biologiske stoffer i de seneste år, og Aum Shinrikyo-kulten i Japan fremstillede nok sarin til at dræbe op til 4,2 millioner mennesker. Heldigvis lykkedes det ikke kulten at finde en effektiv måde at sprede sarinen på, men eksemplet viser, at besluttsomme og ressourcestærke ikke-statslige aktører sandsynligvis vil blive i stand til at overvinde de vanskeligheder, der er forbundet med at fremstille kemiske våben, som kan forårsage massive tab.²⁷

Barriererne for udvikling af atomvåben er højere, og meningene er delte i spørgsmålet om, hvorvidt ikke-statslige aktører kan overvinde dem. Mens nogle eksperter anser det som umuligt, advarer andre om, at terrorister vil kunne bygge et simpelt "gun-type" atomvåben i stil med det, som blev detoneret over Hiroshima under Den Anden Verdenskrig. Det er derfor bekymrende, at terrorister sandsynligvis vil kunne erhverve tilstrækkeligt HEU til sådan en bombe.²⁸ Det frygtes, at terrorister kan udnytte den udbredte korruption og de dårligt sikrede lagre til at købe eller stjæle HEU fra Rusland.²⁹ Pakistan ses også som en potentiel kilde, da to videnskabsmænd fra Khan-netværket, der forsynede Iran, Nordkorea, Libyen og muligvis en fjerde ukendt kunde

med atomteknologi og knowhow, har holdt møder med Al Qaeda.³⁰ I lyset af Pakistans potentiale for sammenbrud og den store sympati som Al Qaeda nyder i store dele af befolkningen, er det ikke vanskeligt at forestille sig det værste tænkelige scenario, hvor Al Qaeda ville være i stand til at skaffe sig atomart materiale eller endog våben fra pakistanske kilder.

1.3. Svage og sammenbrudte stater

Tilfældet Pakistan fører os ind på problemet med svage og sammenbrudte stater, dvs. stater der ikke er i stand til at kontrollere deres eget territorium og forhindre terrorister i at operere herfra. Før 11. september blev svage og sammenbrudte stater primært anset som et humanitært problem og ikke en alvorlig sikkerhedstrussel. Dette forandrede sig, fordi terrorister udnytter deres svaghed til at etablere sikre tilflugtssteder, hvor de kan rekruttere og træne terroragenter, planlægge angreb, skaffe økonomiske midler gennem udnyttelse af naturressourcer og/eller kriminelle aktiviteter så som smugling og narkohandel, samt søge tilflugt fra antiterrorkampagner. Selv hvis svage stater ikke direkte støtter terrororganisationer, kan de alligevel være ude af stand til at forhindre terrorister i at bestikke deres embedsmænd eller infiltrere deres institutioner for at skaffe pas og andre officielle dokumenter, købe våben, skaffe efterretninger om potentielle angrebsmål, informationer om antiterrorkampagner osv.³¹ Endelig kan regeringer i svage stater indgå i direkte samarbejde med terrorister og endog komme til at afhænge af deres støtte for at blive ved magten, som det var tilfældet med Taliban i Afghanistan.

Selv om truslen, som disse stater udgør, sædvanligvis diskuteres under overskriften "sammenbrudte stater" (failed states), foretrækker terrorister almindeligvis svage stater og stater på "randen af sammenbrud" frem for fuldstændigt sammenbrudte stater. Fuldstændigt sammenbrudte stater yder ikke nogen beskyttelse mod angreb fra andre stater, og de anarkiske forhold inden for sådanne stater gør det vanskeligt at etablere den infrastruktur, som et terrornetværk som Al Qaeda behøver for at opretholde sine verdensomspændende aktiviteter. Dette forklarer, hvorfor Al Qaeda ikke vendte tilbage til Afghanistan, før Taliban havde opnået kontrol over store dele af landet, og hvorfor organisationen ikke etablerede en ny base i Somalia efter Talibans fald, sådan som mange havde frygtet.³² I stedet viser en omfattende analyse

af Al Qaedas aktiviteter i 2002-2003, at det fortrinsvis brugte støttepunkter i Saudi-Arabien, Yemen, Filippinerne, Pakistan og Indonesien til at opretholde sine aktiviteter. Afghanistan, Egypten, Algeriet og Sudan forblev også vigtige støttekilder, selv om deres betydning faldt betydeligt efter 2001. Marokko, Tunesien, Malaysia, Thailand, Kuwait, Usbekistan og Tadsjikistan spillede en vigtig rolle, når det angik rekruttering, transit, kommunikation og adgang til ressourcer, mens Georgien, Tjetjenien, Djibouti, Kenya, Somalia, Sierra Leone og Liberia var vigtige med hensyn til logistik, transit og adgang til ressourcer.³³ De fleste af disse stater kan karakteriseres som villige, men ude af stand til at standse de terrorister, der opererer fra deres territorium, og det vil være en stor og sandsynligvis umulig opgave at sætte dem i stand hertil i en overskuelig fremtid.

2. Ikke-militære svar på de nye trusler

Den umiddelbare reaktion på 11. september var karakteriseret af en usædvanlig høj grad af solidaritet og sympati, der udmøntede sig i et hidtil uset internationalt samarbejde om bekæmpelse af globale terrortrusler og spredning af masseødelæggelsesvåben. Angrebene blev fordømt som barbariske og uberettigede af både FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådet, og sidstnævnte vedtog hurtigt Resolution 1373, der pålagde alle FN-medlemmer juridiske forpligtelser til at bekæmpe terrorisme i alle dens afskygninger. Resolutionen oprettede desuden en antiterrorkomité (Counter-Terrorism Committee, CTC) til at overvåge, at resolutionen blev overholdt og til at formidle assistance til stater, som har behov for det for at kunne efterleve deres nye forpligtelser. Alle 191 medlemslande afleverede i første runde rapporter til CTC, der redegjorde for deres bestræbelser på at efterleve resolutionen; antallet af ratifikationer af FN's to vigtigste antiterrorkonventioner voksede dramatisk; og 112 mio. dollars, der angiveligt var terroristpenge, blev indfrosset i løbet af de første tre måneder efter 11. september.³⁴

FN blev således fra starten det vigtigste internationale forum for normdannelse og samarbejde i kampen mod de nye trusler, og Resolution 1540 af 28. april 2004 udgør en anden milepæl i så henseende. Resolution 1540 er magen til 1373 i den forstand, at den pålagde staterne juridiske forpligtelser til at forhindre spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler til ikke-statslige aktører, og

den nedsatte også en komite til at overvåge overholdelse og formidling af teknisk bistand.

FN's initiativer er blevet suppleret af et stort antal initiativer fra andre internationale organisationer og stater for at imødegå de nye trusler. Især tre skiller sig ud i bestræbelserne på at forhindre masseødelæggelsesvåben i at falde i de forkerte hænder. Det første er "Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction", som G-8 landene satte i værk i juni 2002.³⁵ Dette initiativ omfatter en forpligtelse til at rejse 20 mia. dollars i løbet af ti år til at fremskynde destruktion af kemiske våben, demontering af udfasede atomubåde, sikring af spalteligt materiale og beskæftigelse af tidligere våbeneksperter. Initiativet er indledningsvis orienteret mod Rusland, men det kan også anvendes til at finansiere projekter i andre lande.³⁶

Det andet er det amerikanske "Proliferation Security Initiative" (PSI) fra 31. maj 2003. Dette initiativ har til formål at blokere og stoppe forsendelser af masseødelæggelsesvåben, fremføringsmidler og relaterede materialer til eller fra stater eller ikke-statslige aktører, som sættes i forbindelse med spredningsproblematikken. Nitten stater, herunder G-8, har tilsluttet sig initiativet som kernepartnere, og de har nedsat en ekspertgruppe til at føre det ud i livet. Ifølge USA har firs lande udtrykt støtte til initiativet, og Højniveaupanelet opfordrer alle stater til at tilslutte sig initiativet.³⁷ FN's Generalsekretær tilsluttede sig denne opfordring i sin opfølgning på Højniveaupanelets rapport i marts 2005.³⁸

Det tredje og seneste initiativ er det amerikanske "Global Threat Reduction Initiative" (GTRI), som blev iværksat den 26. maj 2004 med det formål at forhindre HEU og radiologiske materialer i at falde i hænderne på terrorister. Det omfatter et amerikansk tilsagn om at anvende op til 450 mio. dollars i løbet af det næste tiår til at returnere brændsel af amerikansk og russisk oprindelse til dets oprindelsessted fra over fyrre lande rundt om på kloden og konvertere alle forsøgsreaktorer til at køre på lavt beriget uran (LEU). Planen omfatter også en vigtig forpligtelse fra USA om at konvertere alle dets forsøgsreaktorer til LEU pr. 2013.³⁹

De mange initiativer, der er vedtaget efter den 11. september for at mindske de nye trusler, har gjort livet mere besværligt for terrorister og sprede af masseødelæggelsesvåben. Men de løser ikke problemerne. CTC anslår, at op mod halvfjerds stater er ude af stand til at efterleve de

forpligtelser, som Resolution 1373 pålægger dem, og tyve lande betragtes som uvillige til at gøre det. Dette mindsker effektiviteten af CTC's arbejde betydeligt, da nogle af de uvillige stater befinder sig "i frontlinjen af kampen mod terrorisme".⁴⁰ G-8 og GTRI-initiativerne anses i vide kredse som at være for langsomme og for små til at have den store effekt mod truslen fra de russiske lagre af atomart materiale,⁴¹ og indenfrysningen af terrorpenge er næsten gået i stå. Siden 2002 er kun 24 mio. dollars blevet indefrosset, og brugen af det uformelle hawala betalingssystem og hvidvaskningssystemer har sikret en konstant tilstrømning af penge til Al Qaeda og andre terrororganisationer.⁴² Disse svagheder er en del af grunden til, at der er en generel enighed om, at det under visse omstændigheder vil være nødvendigt at anvende magt for at imødegå de nye trusler.

3. Militære aktioner mod de nye trusler: Debatten om foregribelse/forebyggelse

Debatten om magtanvendelse mod de nye trusler er i vidt omfang blevet formet af den USA's Nationale Sikkerhedsstrategi (NSS) fra september 2002 og den amerikansk-ledede krig mod Irak det følgende år, som kritikere anså som en udmøntning af den foregribelsesstrategi, der blev præsenteret i NSS. ESS og rapporten fra FN's Højniveaupanel blev skrevet i kølvandet på NSS, og de er følgende nyttige for at vurdere staternes holdning til militær magtanvendelse mod de nye trusler. ESS repræsenterer det kompromis, som EU-landene kunne enes om, mens FN-rapporten giver et fingerpeg om holdningen i de ikke-vestlige lande som følge af de konsultationer og konferencer, der ligger til grund for dens konklusioner.

NSS er et bredt anlagt dokument, som gør klart, at kampen mod terrorisme vil blive udkæmpet på alle fronter, og at USA vil bruge alle de instrumenter, det har til rådighed – diplomatiske, økonomiske og militære. I forhold til de nye trusler er hovedargumentet i NSS, at de gamle reaktive strategier – selvforsvar, inddæmning og afskrækkelse, som var effektive under Den Kolde Krig – ikke yder tilstrækkelig beskyttelse mod de nye trusler. Den øgede risiko for, at "slyngelstater" og terrorister vil erhverve og benytte masseødelæggelsesvåben offensivt og uden varsel mod civile mål, gør det for farligt at give sådanne aktører mulighed for at slå først. De nye teknologier gør det ikke blot lettere at erhverve sådanne

Definitivt oversigt over de diskuterede militære strategier

Inddæmning: Dannelse af strategiske alliancer for at kontrollere en fjendtlig magts ekspansion eller tvinge den til fredelige forhandlinger.

(Selv)forvar: Anvendelse af magt som svar på en fjendtlig handling eller væbnet angreb.

Afskrækkelse: Anvendelse af trusler og specifikke aktioner med henblik på at afskrække modstandere fra at udøve bestemte handlinger (fx anvende masseødelæggelsesvåben).

Afskrækkelse gennem afværgelse: Handlinger, der udøves på forhånd for at afværge en bestemt handling fra at opnå dens formål (fx sikre, at brug af terrorisme og masseødelæggelsesvåben mislykkes).

Afskrækkelse gennem straf: Trussel/handling, der udøves for at påføre modstandere uacceptabel smerte, hvis en bestemt handling udføres (fx gengældelse som svar på et terrorangreb eller angreb med masseødelæggelsesvåben).

Frarådelse (dissuasion): Opretholdelse af en overvældende militær overmagt med det formål at fraråde modstandere fra blot at overveje militært kapløb med, eller fjendtlige handlinger mod, USA (fx fraråde brug af terrorisme og forsøg på at erhverve af masseødelæggelsesvåben).

Foregribelse (pre-emption) (traditionel): Anvendelse af militær magt som iværksættes i en krise på grundlag af uigendrivelige beviser på, at et fjendtligt angreb er overhængende.

Foregribelse (pre-emption) (NSS definition): Anvendelse af militær magt som iværksættes mod opstående trusler, før de er fuldt udviklede.

Forebyggelse (prevention): Anvendelse af militær magt som iværk-sættes ud fra en tro på, at en militær konflikt, som endnu ikke er overhængende, er uundgåelig, og at vente vil medføre større risiko.

våben, men udviklingen af mere avancerede fremføringssystemer og den øgede risiko for ukonventionelle angreb i stil med 11. september reducerer varslingsstiden i et sådant omfang, at et effektivt forsvar kan blive umuligt. Problemet med at opdage et angreb i rette tid er særligt akut med hensyn til transnationale terrornetværk, som kan planlægge et angreb i et land, forberede det i et andet og udføre det i et tredje.

Svaret i NSS er at supplere de eksisterende ikke-militære og militære instrumenter og strategier med en frarådsesstrategi (dissuasion) og en foregribelsesstrategi (pre-emption). Det er den sidstnævnte strategi, der har påkaldt sig den største opmærksomhed, da den i yderste konsekvens kan indebære militær magtanvendelse over for de nye trusler, såfremt forsøg på ikke-militær foregribelse svigter. Foregribelsesstrategien er snævert defineret. Den er kun rettet mod "slyngelstater" (Irak og Nordkorea omtales som sådan i NSS) og terrororganisationer med global rækkevidde, der forsøger at erhverve og anvende masseødelæggelsesvåben, og den betegnes som en option, der kun vil blive brugt som sidste udvej i exceptionelle situationer.⁴⁴

Ifølge NSS er foregribelse en "gammel" strategi, da USA "længe har opretholdt muligheden for at handle foregribende for at imødegå en tilstrækkelig stor trussel" mod sin nationale sikkerhed.⁴⁵ Det er korrekt. Clinton-regeringen iværksatte utallige foregribende angreb mod mål i flyveforbudszonerne i Irak op gennem halvfemserne, mod Afghanistan og Sudan i 1998 og var meget tæt på at foretage et forebyggende angreb mod Nordkoreas atomprogram i 1994.⁴⁶ Men to væsentlige forskelle mellem de to regerings udtalelser og handlinger forklarer, hvorfor NSS gav anledning til betydelig bekymring. Den første er, at Clinton-regeringen afholdt sig fra at anvende magt for at forhindre Nordkorea i at erhverve atomvåben, hvorimod Bush-regeringen tog dette skridt for at forhindre Saddam Hussein i at få sådan en kapabilitet.⁴⁷ Den anden er, at Clinton-regeringen afstod fra at gøre foregribelse til en del af sin officielle sikkerhedsstrategi og gjorde klart, at foregribelse kun ville blive anvendt, hvis efterretninger påviste en overhængende trussel mod amerikanske eller allierede tropper i felten.⁴⁸ Defineret på denne måde har foregribelse længe været anset som legitim af andre stater, og Israels angreb på Egyptens flyvevåben, som markerede begyndelsen på Seksdageskrigen i juni 1967, betragtes af mange stater som det klassiske eksempel på legitim foregribelse.

NSS gør ikke blot muligheden for militær foregribelse til en del af den

amerikanske sikkerhedsstrategi, men den anvender også en definition på foregribelse, som er meget bredere og mere eksplicit end den traditionelle. NSS argumenterer for, at den traditionelle opfattelse af overhængende (imminent) trussel skal udvides for at muliggøre et effektivt forsvar mod aktører, der kunne anvende masseødelæggelsesvåben uden varsel og på en fordækt måde. NSS definerer følgelig foregribelse på en måde, der gør det muligt at bruge magt mod “fremvoksende trusler, før de er fuldt udviklede”.⁴⁹ Denne form for magtanvendelse er traditionelt blevet beskrevet som forebyggende. Den er ulovlig i henhold til folkeretten og har traditionelt været anset som illegitim. I modsætning til foregribelse, som er begrænset til situationer, hvor et angreb er overhængende, finder forebyggende militære aktioner sted for at forhindre en trussel i at blive overhængende en gang i fremtiden. Den er baseret på en præmis om, at en væbnet konflikt er uundgåelig, og at det er bedre at kæmpe nu, end at vente til fjenden er blevet stærkere. Eksempler på forebyggende anvendelse af militær magt omfatter det britiske bombardement af København og udleveringen af den danske flåde i 1807, det japanske angreb på Pearl Harbor i 1941, det israelske angreb på Iraks atomreaktor i Osirak i 1981 og den amerikansk-ledede afsættelse af Saddam Hussein i 2003.

Figur 2

Forholdet mellem selvforsvar, foregribende og forebyggende magtanvendelse

Militært trusselniveau	Trussel om angreb opdigtet	Trussel om angreb reel men ikke overhængende	Trussel om angreb overhængende	Angreb finder sted
Klassiske definitioner af magtanvendelse	Militær aggression	Forebyggende magtanvendelse	Foregribende magtanvendelse	Selvforsvar
NSS definitioner af magtanvendelse	Militær aggression	NSS definition af foregribelse som åbner op for brug af magt mod ikke-overhængende trusler fra "slyngelstater" og terrorister		Selvforsvar

Det er bredt accepteret, at de nye trusler har skabt en gråzone, som kan gøre det vanskeligt at skelne mellem foregribende og forebyggende magtanvendelse. ESS er enig med NSS om, at en ny opfattelse af selvforsvar er nødvendig, og at anvendelse af militær magt kan være påkrævet mod de nye trusler.⁵⁰ På samme måde har adskillige regeringer, heriblandt Australiens, Frankrigs, Japans og Ruslands, reageret på 11. september og efterfølgende terrorangreb mod deres egne borgere ved offentligt at påberåbe sig retten til at anvende magt foregribende mod de nye trusler i situationer, hvor risikoen for et angreb er overhængende. Disse stater støtter altså foregribelse i strategiens klassiske betydning.⁵¹ Endelig er Højniveaupanelet og FN's Generalsekretær enige med NSS om, at det kan være nødvendigt at gribe til forebyggende militær magtanvendelse mod de nye trusler, før de er blevet overhængende, og de opfordrer Sikkerhedsrådet til at være mere proaktivt med dets håndtering af de nye trusler.⁵²

Det er således ikke den foregribende/forebyggende mulighed, der præsenteres i NSS i sig selv, der har været den primære kilde til international uenighed og uro. Det mest ømtålelige emne drejer sig om, hvordan foregribende/forebyggende militær magt anvendes, og hvem der lovligt og legitimt kan træffe beslutning herom. Det er udsigten til unilateral og uautoriseret anvendelse, der har skabt bekymring. Denne bekymring har to kilder. Den første er udsagnet i NSS om, at USA "om nødvendigt ikke vil tøve med at handle på egen hånd for at håndhæve retten til selvforsvar ved at handle foregribende",⁵³ der er blevet tolket som en klar indikation af viljen til at bruge militær magt. Den anden er koblingen mellem foregribelse og retten til selvforsvar og ønsket om en udvidelse af begrebet "overhængende (imminent) trussel", som tyder på, at NSS søger at etablere en ret til foregribende magtanvendelse, der vil gøre det lovligt at bruge foregribende og forebyggende magtanvendelse i selvforsvar. Dette ville udgøre en direkte trussel mod FN og de snævre begrænsninger på magtanvendelse i FN-pagten (se Kapitel 3). Irak-krigen i 2003 og de amerikanske og israelske trusler om at ødelægge det iranske atomprogram med magt har givet yderligere næring til disse bekymringer og bidraget til at overskygge forsikringerne i NSS om, at militær magt kun vil blive brugt unilateralt som en sidste udvej i exceptionelle situationer.

Behovet for multilateral handling og FN-mandat understreges både i ESS og rapporten fra Højniveaupanelet. Et af de strategiske mål med

ESS er således at skabe en international orden baseret på “effektiv multilateralisme”. Internationalt samarbejde bliver ikke anset for en mulighed, men som en “nødvendighed”, og FN-pagten bliver beskrevet som “den fundamentale ramme for internationale relationer”.⁵⁴ Beskeden er ikke til at tage fejl af: de nye trusler skal håndteres multilateralt, og magtanvendelse ud over selvforsvar skal ske med mandat fra FN’s Sikkerhedsråd.⁵⁵

Rapporten fra Højniveaupanelet er endnu mere eksplicit på dette punkt. Den siger direkte, at militær magtanvendelse mod trusler, der ikke er overhængende, skal godkendes af Sikkerhedsrådet for at kunne betragtes som lovlig og legitim, og den tilføjer, at etableringen af en ret til unilateral forebyggende magtanvendelse ville medføre en uacceptabel risiko for den globale orden. At tillade en stat at udføre unilaterale forebyggende militære aktioner “er at tillade det for alle”, som der står i rapporten.⁵⁶ Den bekymring er også blevet fremført af adskillige analytikere og regeringer. Den skarpeste kritik er kommet fra Frankrigs Præsident Jacques Chirac, der reagerede på offentliggørelsen af NSS ved at betegne doktrinen om forebyggende militær magtanvendelse som “usædvanlig farlig”:

*Så snart en nation påberåber sig retten til forebyggende militære aktioner, vil andre lande naturligt følge trop. Hvad skulle man sige i den rent hypotetiske situation, at Kina ønskede at iværksætte en forebyggende militær aktion overfor Taiwan med den begrundelse, at Taiwan udgjorde en trussel mod det? Hvordan ville amerikanerne, europæerne eller andre reagere? Eller hvad hvis Indien besluttede at iværksætte en forebyggende militær aktion mod Pakistan eller omvendt?*⁵⁷

En lignende kritik blev fremført af den malaysiske statsminister Mahathir Mohamad og højtstående embedsmænd i EU,⁵⁸ og den erkendes også af forfatterne til NSS, som af denne grund advarer andre stater mod “at anvende foregribelse som et påskud for aggression”.⁵⁹ Den kritik og bekymring, som Irak-krigen i 2003 gav anledning til, må forstås i lyset heraf, da den af kritikere blev anset for at skabe en præcedens, der vil gøre det lettere for andre lande at legitimere anvendelsen af forebyggende militære aktioner.⁶⁰

Opsummerende kan det konstateres, at der er international forståelse for og accept af det amerikanske synspunkt om, at det i nogle situ-

ationer kan være nødvendigt at bruge magt mere proaktivt imod de nye trusler. Det er udsigten til unilateral foregribende/forebyggende magtanvendelse, der giver anledning til mest bekymring, og det peger i retning af, at muligheden for at skabe konsensus om foregribende/forebyggende militære aktioner i høj grad vil afhænge af, hvor ofte forebyggende magt bruges unilateralt imod de nye trusler. Hyppig unilateral brug må forventes at få de destabiliserende konsekvenser, som kritikere frygter. Hvis forebyggende magtanvendelse derimod kun bruges multilateralt i særlige situationer, kan effekten på den internationale fred og sikkerhed være positiv. For at vurdere hvor ofte forebyggende magtanvendelse kan forventes at blive taget i brug mod de nye trusler, vil effektiviteten af afskrækkelsesstrategien og anvendeligheden af forebyggende militære aktioner blive undersøgt i det følgende.

4. Afskrækkelse og de nye trusler

Afskrækkelsesstrategien søger at afholde modstandere fra at gennemføre visse handlinger (i dette tilfælde at foretage angreb med masseødelæggelsesvåben eller overdrage sådanne våben til terrorister) ved at træffe modforholdsregler, der vil forhindre sådanne angreb i at opnå deres formål (afskrækkelse gennem afværgelse, "deterrence by denial") og ved at true med at tilføje modstanderne uacceptable lidelser, hvis de bliver udført (afskrækkelse gennem straf, "deterrence by punishment"). NSS er baseret på en præmis om, at afskrækkelse gennem gengældelse ikke yder tilstrækkelig beskyttelse mod de nye trusler. "Slyngelstaternes" ledere betragtes som mere villige til at løbe risici, og de nye terrorister anses som umulige at afskrække, fordi deres statsløshed og villighed til at dø for deres sag gør truslen om gengældelse virkningsløs.⁶¹

Meningerne er delte med hensyn til den relative effektivitet af afskrækkelse overfor de nye trusler. Argumentet om, at "slyngelstater" er vanskeligere at afskrække end andre stater, har været genstand for en betydelig debat, og der er også grund til at tro, at afskrækkelse kan have en vis virkning overfor nogle typer af terrorister, men ikke alle. Denne debat har vigtige implikationer for den fremtidige brug af forebyggelse, fordi den til dels vil afhænge af, i hvilket omfang man kan afskrække anvendelse af masseødelæggelsesvåben. Problemerne ved at afskrække stater og terrorister vil blive diskuteret separat nedenfor, fordi stater anses for at være lettere at afskrække end terrorister.

4.1. Afskrækkelse af staters anvendelse af masseødelæggelsesvåben

Argumentet om, at det er langt vanskeligere at afskrække “slyngelstater” fra at anvende masseødelæggelsesvåben end andre stater, bygger på den antagelse, at deres ledere er mere villige til at løbe risici og mere tilbøjelige til at begå strategiske fejltagelser end almindelige statsledere. Mens masseødelæggelsesvåben i hænderne på “slyngelstater” med et generalieblad, der omfatter international aggression og/eller revolutionære ideologier, er en kilde til reel bekymring, er der ingen logisk grund til at antage, at afskrækkelse ikke vil være lige så effektiv overfor “slyngelstater”, som det er tilfældet overfor “almindelige” stater. “Slyngelstater” har i lighed med andre stater territorier, der er sårbare over for gengældelse, og ledere, der almindeligvis udviser en stærk selvopretholdelsesdrift. Afskrækkelse synes da også at have virket mod de stater, USA betegner som “slyngelstater”, heriblandt Irak. Det ofte brugte argument om, at afskrækkelsen mislykkedes, da Irak invaderede Kuwait i 1990, er forkert, eftersom der ikke blev gjort forsøg på at afskrække Irak ved den lejlighed. Vestens politik over for Irak var kendetegnet ved en forsonende holdning, og invasionen kom som en overraskelse for både de arabiske og de vestlige lande.⁶²

Kenneth M. Pollack, der fremførte det mest sofistikerede argument til støtte for Irak-krigen, ræsonnerede da også anderledes. Hans hovedpointe var, at Saddam Hussein måtte stoppes på grund af sin tilbøjelighed til at begå strategiske fejltagelser. Eftersom den irakiske diktator allerede havde taget fejl to gange og ført sit land ud i to katastrofale krige (Iran 1980-88 og Golfkrigen i 1991), anså Pollack det som sandsynligt, at han ville gøre det igen. Derfor måtte han stoppes, før han fik atomvåben. Dertil kom, at en atomvåbenbevæbnet Saddam Hussein ville have frie hænder til at intimidere sine naboer og begive sig ud i atomafpresning uden at frygte amerikansk eller israelsk gengældelse.⁶³

Når man ser på, hvordan Nordkorea har anvendt sine masseødelæggelsesvåben som et effektivt forhandlingskort til at hale økonomisk bistand ud af Sydkorea og USA, kan man ikke se bort fra risikoen for, at “slyngelstater” vil afpresse deres naboer. Men i forhold til Nordkorea har afskrækkelsen stadig tjent sit primære formål at forhindre en aggressionskrig mod Sydkorea. På samme måde lykkedes det også for USA at afskrække Saddam Hussein fra at anvende masseødelæggelses-

våben mod koalitionen og Israel under Golfkrigen i 1991. Nogle kritikere sætter spørgsmålstegn ved denne vurdering og påpeger, at Saddam Hussein havde beordret sine styrker til at anvende kemiske og biologiske våben mod koalitionen, hvis den marcherede mod Baghdad, og at han ikke blev afskrækket fra at angribe Israel med konventionelt armerede Scud-missiler. Denne kritik påvirker dog ikke den overordnede konklusion om, at han ikke anvendte de masseødelæggelsesvåben, han havde til rådighed. Det, den i stedet antyder, er, at "slyngelstatsledere" vil være mest tilbøjelige til at anvende masseødelæggelsesvåben til at afskrække andre fra at angribe dem eller som en sidste gestus i trods, hvis alt er tabt.⁶⁴

Denne logik gælder også med hensyn til de risici, der understreges i NSS og i officielle amerikanske udsagn om, at "slyngelstater" kunne tænkes at overdrage masseødelæggelsesvåben til terrorister. Denne risiko anses ikke som høj i litteraturen, og USA's centrale efterretningstjeneste, CIA, anser ifølge nyhedsrapporter en forsætlig overdragelse fra en stat som "den mindst sandsynlige vej til terrorist-atomvåben".⁶⁵ To faktorer forklarer denne trusselvurdering. For det første vil en "slyngelstat" ikke have nogen garanti for, at terroristerne ikke ville vende våbnet mod den selv. For det andet ville det være yderst vanskeligt at holde overdragelsen hemmelig. De statslige sponsorer bag terrorangreb på amerikanske mål er som regel blevet identificeret, og et atomvåbens fremstillingsland kan spores ud fra dets isotopiske signatur. En "slyngelstat", der med fuldt overlæg leverer sådanne våben til terrorister, ville følgelig underskrive sin egen dødsdom.⁶⁶ Dette peger på, at risikoen for uautoriserede overførsler af masseødelæggelsesvåben er større end for autoriserede, da afskrækkelse ikke vil modvirke disse. Lagre af masseødelæggelsesvåben i svage stater og stater, der er ved at slå fejl, med dårlig kontrol over deres masseødelæggelsesvåben synes derfor at udgøre en større trussel for overførsel af masseødelæggelsesvåben end "slyngelstater", som har effektive kontrolforanstaltninger på plads.

Den amerikanske succes med hensyn til at reducere statsstøtten til terrorisme siden 1980'erne er yderligere en indikation af, at afskrækkelse sandsynligvis vil virke imod "slyngelstater". Frygt for gengældelsesaktioner havde allerede fået Libyen, Iran og Irak til at indstille støtten til terrorangreb på amerikanske mål før 11. september.⁶⁷ Siden da har USA bestræbt sig på at gøre statsstøtte til terrorisme endnu vanskeligere at skjule, og disse anstrengelser (afskrækkelse gennem afvær-

gelse) synes at give pote, da statsstøtte til terrorisme er fortsat med at falde. Ifølge det amerikanske udenrigsministeriums oversigt over statsstøttet terrorisme i 2003 har Libyen og Sudan øget deres samarbejde med de vestlige efterretningstjenester og synes at have afbrudt de fleste af deres kendte forbindelser til terrororganisationer. Nordkorea har ikke været sat i forbindelse med terrorangreb siden 1986, og selv om Cuba, Iran og Syrien fortsat støtter terrorgrupper, har de distanceret sig fra Al Qaeda. Cuba fortsætter med at støtte den baskiske terrorgruppe ETA samt de to colombianske grupper ELN og FARC, men synes ikke at have nogen forbindelser med islamistiske grupper. På samme måde fortsætter Iran og Syrien med at støtte grupper, der bekæmper Israel (Hamas, Hizbolla, Palæstinensisk Islamisk Jihad, Folkefronten for Palæstinas Befrielse-Generalkommandoen og Folkefronten for Palæstinas Befrielse), men har grebet ind over for Al Qaeda.⁶⁸ Iran har dog nægtet at udlevere tilbageholdte Al Qaeda-agenter til afhøring og retsforfølgelse, og amerikanske embedsfolk har hævdet, at medlemmer af Al Qaeda i Iran var involveret i bombningerne af tre beboelsesejendomme i Saudi Arabien i maj 2003.⁶⁹

4.2. Afskrækkelse af terroristers anvendelse af masseødelæggelsesvåben

Det er langt vanskeligere at afskrække terrorister end stater af to årsager. For det første har terrorister, i modsætning til stater, ikke et territorium, der er sårbart over for gengældelse. Det er ganske enkelt ikke muligt at besvare et angreb med masseødelæggelsesvåben med samme mønt. For det andet ser nogle terrorister, i modsætning til regeringer, døden som et mål i sig selv. Det er imidlertid ikke alle terrorister, som er selvmordskandidater, og det er desuden målene og ikke midlerne, som afgør om en terrororganisation kan afskrækkes eller ej.

Terrorister kan placeres på et kontinuum med dommedagsterrorister i den ene ende og politiske terrorister i den anden. Dommedagsterrorister har uopfyldelige krav, og ingen indrømmelser vil få dem til at holde inde med at anvende terror. Politiske terrorister er derimod drevet af pragmatiske politiske mål, og de kan forventes at standse deres brug af terror, når deres krav er blevet indfriet, eller de er blevet overbeviste om, at den er forgæves eller kontraproduktiv.⁷⁰ I virkelighedens verden vil terrorgrupper sandsynligvis have såvel politiske som dommedagselementer, og terrorgrupper kan også bevæge sig fra den ene

ende af kontinuumet til den anden i løbet af deres kamp. Men kontinuumet er nyttigt med henblik på at illustrere, at nogle terrorister udgør større trusler end andre, og at der er større råderum for forhandling og kompromis, jo tættere vi kommer på den politiske ende af kontinuumet.⁷¹

Den hårde kerne i Al Qaeda med dens maksimalistiske globale agenda tilhører dommedagskategorien, hvorimod grupper med lokale eller separatistiske agendaer, så som ETA, IRA og de palæstinensiske grupper, tilhører den politiske ende af kontinuumet. Mens det må antages at være umuligt at afskrække dommedagsterrorister, burde det være muligt at afskrække politiske terrorister fra at samarbejde med Al Qaeda og fra at skaffe sig masseødelæggelsesvåben ved at overbevise dem om, at omkostningerne ved sådanne handlinger overstiger fordelene. Det fokus, der er på Al Qaeda og masseødelæggelsesvåben, øger risikoen for, at sådanne aktiviteter vil blive opdaget betydeligt (afskrækkelse gennem afværgelse), og hvis det sker, kan straf i form af et amerikansk angreb eller støtte til den regering, som terroristerne bekæmper, så godt som tages for givet. Dertil kommer, at forbindelse til Al Qaeda eller masseødelæggelsesvåbenbaseret terrorisme også vil resultere i stigmatisering og tab af international opbakning. Konflikten i Tjetjenien er et eksempel på dette. De tjetjenske oprøreres forbindelser til Al Qaeda og andre radikale islamistiske terrorgrupper har reduceret sympatien for deres sag i Vesten og gjort det lettere for Rusland at anvende skånselsløse metoder mod dem. Bombesprængningerne i Madrid i marts 2004, som blev udført af personer med tilknytning til Al Qaeda, havde den samme virkning og reducerede den politiske sympati for ETA's terrorkampagne. Forbindelser mellem de palæstinensiske grupper og Al Qaeda ville sandsynligvis skade den palæstinensiske sag på samme måde. Nøjagtigt som afskrækkelse har hjulpet til at reducere statsstøtte til terrorisme, kan den hjælpe med at isolere Al Qaeda fra politiske terrorgrupper og afskrække de sidstnævnte fra at anskaffe og anvende masseødelæggelsesvåben.⁷²

På længere sigt kan afskrækkelse hjælpe til med at tvinge alle terrorister til at give op ved at bidrage til deres strategiske fiasko. Hvor de hårdnakkede dommedagsterrorister vil fortsætte, indtil de bliver fanget eller dræbt, kan deres rekrutteringskilder tørre gradvis ud, hvis det bliver åbenbart, at kampen ikke giver resultater. Mangelen på resultater (afskrækkelse gennem afværgelse) og den øgede risiko for amerikansk

gengældelse (afskrækkelse gennem straf) forklarer den ovennævnte nedgang i statsstøttet terrorisme. På samme måde kan den dramatiske stigning i brugen af selvmordsterrorisme siden begyndelsen af 1980'erne forklares med, at metoden har virket. Brug af selvmordsangreb medførte således indrømmelser fra målene i seks af de elleve selvmordsterror-kampanjer, der blev gennemført i perioden 1980-2001.⁷³

Opsummerende kan det siges, at NSS synes at undervurdere effektiviteten af afskrækkelse i relation til de nye trusler. Der er ikke grundlag for at antage, at afskrækkelse skulle være mindre effektiv, når det gælder om at afskrække stabile "slyngelstater" fra at anvende masseødelæggelsesvåben mod USA, dets allierede og venner eller fra at overdrage dem til terrorister, end det var tilfældet, da det gjaldt om at afskrække supermagterne fra at anvende magt mod hinanden under Den Kolde Krig. At anvende masseødelæggelsesvåben eller overdrage dem til terrorister giver kun mening for ledere af "slyngelstater", hvis de bliver udsat for angreb, eller som en sidste gestus i trods i en situation, hvor alt er tabt. Svage eller sammenbrudte stater synes at udgøre en større trussel om anvendelse af masseødelæggelsesvåben eller deres overdragelse til terrorister end stabile "slyngelstater".

Afskrækkelse er langt vanskeligere mod terrorister end mod stater, men ikke umulig. Muligheden for afskrækkelse afhænger af terroristernes mål og motiver. Politisk motiverede terrorgrupper med lokale dagsordener kan afskrækkes fra at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben og fra at samarbejde med Al Qaeda. Dommedagsterrorister som Al Qaeda synes på den anden side at være umulig at afskrække og vil sandsynligvis anvende masseødelæggelsesvåben mod vestlige mål, hvis de får en mulighed for dette.

Det følger, at der er stærke argumenter for at anvende magt forebyggende mod Al Qaeda og andre terrorgrupper, der forsøger at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben. Argumenterne og behovet for at anvende forebyggelse mod "slyngelstater" er imidlertid svagere, fordi det er mere sandsynligt, at afskrækkelse vil virke. Den gode nyhed om, at afskrækkelse synes at være mere effektiv mod de nye trusler, end NSS antager, kan tjene til at reducere den faktiske anvendelse af militær foregribelse og forebyggelse i fremtiden. Når dette er sagt, skal det tilføjes, at afskrækkelse ikke er fejlsikker. Regeringer har fra tid til anden overvejet forebyggende militære aktioner mod masseødelæggelsesvåben forud for 11. september og må forventes at ville gøre det igen i fremti-

den i relation til de nye trusler. For en regering, der overvejer at anvende forebyggende militære aktioner, må spørgsmålet om gennemførlighed spille en stor rolle i beslutningen om at anvende magt eller ej, og det er emnet for næste afsnit.

5. Forebyggelse i tidligere praksis: Overvejelser og komplikationer

Det er én ting at udstede erklæringer om en forebyggende politik, en anden at implementere den. For at kunne vurdere hvor ofte forebyggende militære aktioner kan forventes at blive set som en gennemførlig mulighed mod "slyngelstater" og terrorister, der forsøger at erhverve masseødelæggelsesvåben, undersøger dette afsnit de historiske erfaringer og den nuværende debat for at opnå en bedre forståelse af, hvornår forebyggende aktioner vil blive overvejet, hvordan de kan forventes at blive udført, og med hvilke resultater. Selv om de nye trusler og afslutningen af Den Kolde Krig har ændret kalkulen for forebyggelse, er de praktiske overvejelser og de komplikationer, der påvirker dens brug, stort set de samme.

En stat, der føler sig tilstrækkeligt truet til at overveje en forebyggende militær aktion, må tage tre komplikationer i betragtning: er efterretningsgrundlaget tilstrækkeligt godt til at sikre, at operationen lykkes (er listen over mål komplet/pålidelig); er dette opnåeligt til en acceptabel pris (følgeskadevirkninger og tab); og hvordan vil målet og det internationale samfund reagere (gengældelse, eskalation, diplomatisk isolation, og øget brug af forebyggelse af andre stater). Denne kalkule vil variere fra gang til gang og være afhængig af målets natur – om det er en stormagt, en småstat eller en terrororganisation. Det gør en afgørende forskel, om målet er en stat med et masseødelæggelsesvåbenprogram eller en terrororganisation, der forsøger at købe eller stjæle masseødelæggelsesvåben. For det første er det lettere at lokalisere faste anlæg for masseødelæggelsesvåben end en lille gruppe terrorister i bevægelse, og angreb i mindre målestok vil sandsynligvis være nok til at fange eller dræbe terrorister. Større operationer vil derimod være nødvendige for at eliminere statsdrevne masseødelæggelsesprogrammer. For det andet vil angreb på terrorister formodentlig blive betragtet som mere legitime end angreb på stater, fordi de i de fleste tilfælde kan begrundes som foregribelse i traditionel forstand, dvs. som en militær

aktion for at forhindre et umiddelbart forestående angreb. Ydermere kan angreb på Al Qaeda og tilknyttede grupper legitimeres som selvforsvar, eftersom Al Qaeda har været engageret i en krig mod USA, dets allierede og venner siden 1993, da det begyndte at angribe amerikanske mål.⁷⁴ Angreb, der skal eliminere statsdrevne masseødelæggelsesvåbenprogrammer er mere kontroversielle, da de er mere tilbøjelige til at havne i kategorien forebyggelse, og fordi den indbyggede risiko for eskalation og langsigtet destabilisering af det internationale system er større. Brugen af forebyggelse mod stater og terrororganisationer vil derfor blive behandlet hver for sig i analysen nedenfor.

5.1. Forebyggende aktioner mod stater med masseødelæggelsesvåben

Komplicationerne forbundet med angreb på masseødelæggelsesvåbenanlæg har hidtil begrænset antallet af sådanne angreb betydeligt. Dan Reiter har identificeret seksten angreb på stater med masseødelæggelsesvåben i perioden 1942-2003: Syv allierede angreb på de tyske og japanske programmer (1942-1945), som endte med regimeskift; to israelske og et iransk angreb på det irakiske atomprogram (1979-81); irakiske luftangreb på Irans atomprogram (1980-88); et irakisk angreb på det israelske program (1991); og de amerikansk-ledede angreb på Iraks masseødelæggelsesvåbenprogrammer (1991-2003), som resulterede i regimeskift.⁷⁵

Denne liste afslører to interessante ting: At kun fem statsprogrammer har været angrebsmål, og at de fleste angreb er blevet udført som del af en igangværende krig. Antallet af forebyggende angreb, der er blevet udført i fredstid udelukkende for at stoppe masseødelæggelsesvåbenprogrammer, er meget lille. De eneste angreb i denne kategori er de to israelske angreb på det irakiske atomprogram og de to amerikanske kampagner rettet mod Iraks masseødelæggelsesvåbenprogram efter afslutningen på krigen i 1991 – *Operation Desert Fox* i 1998 og *Operation Iraqi Freedom* i 2003, der endte med regimeskift.

Denne tilbageholdenhed med at foretage forebyggende angreb i fredstid for at stoppe masseødelæggelsesvåbenprogrammer bliver yderligere understreget af de tilfælde, hvor stater har overvejet sådanne angreb, men afholdt sig fra at udføre dem. USA overvejede forebyggende indgreb mod Sovjetunionens masseødelæggelsesvåben i begyndelsen af 1950'erne og mod Kina i begyndelsen af 1960'erne, mod Cuba under missilkrisen i 1962, og mod Nordkorea i 1994. På samme måde over-

vejede Indien at gribe forebyggende ind mod Pakistans atomprogram i 1980'erne, Sovjetunionen overvejede at angribe Kinas atomprogram i 1969, og Egypten overvejede militære indgreb mod Israels atomreaktor i Dimona i 1960'erne.⁷⁶

En kombination af dårlige efterretningsgrundlag, muligheden for at en militær operation ville slå fejl, og frygt for at et begrænset angreb kunne udløse en storkrig, forklarer, hvorfor forebyggelse blev forkastet i de nævnte tilfælde. Betydningen af disse komplikationer bliver yderligere understreget i Dan Reiters analyse af de seksten angreb mod statsdrevne masseødelæggelsesvåbenprogrammer, der blev udført i perioden 1942-2003. Han fandt frem til, at begrænsede militære angreb på masseødelæggelsesvåbenrelaterede mål almindeligvis mislykkedes med hensyn til at stoppe eller forsinke masseødelæggelsesvåbenprogrammer væsentligt, at total krig og regimeskift var nødvendige for at afslutte masseødelæggelsesvåbenprogrammer, og at den angrebne stat og det internationale samfund kunne påføre betydelige omkostninger på den stat, der iværksætter det forebyggende angreb.

Tre faktorer bevirker, at begrænsede angreb typisk har begrænset effekt: For det første er efterretningsbilledet som regel ufuldstændigt. Dårlige efterretningsgrundlag betød, at de amerikanske bestræbelser på at eliminere de irakiske masseødelæggelsesvåbenprogrammer (1991-2003) havde ringe virkning, selv om det lykkedes at ødelægge de fleste kendte mål. Den CIA-rapport om Iraks masseødelæggelsesvåben, der blev offentliggjort i september 2004, viste, at Irak havde opgivet alle dets aktive masseødelæggelsesvåbenprogrammer i midten af 1990'erne.⁷⁷ Den konkluderede også, at Irak syntes at have ødelagt alle dets biologiske og kemiske våben efter krigen i 1991. De efterretninger, der blev brugt til at lede luftangrebene mod de irakiske masseødelæggelsesvåbenanlæg siden midten af 1990'erne, var kort sagt forkerte. Angrebene på de tyske og japanske våbenprogrammer under Den Anden Verdenskrig var også hæmmet af dårlige efterretningsgrundlag, og amerikanerne var end ikke klar over, at de havde stoppet det spirende japanske atomprogram ved et bombeangreb på Tokyo i april 1945.⁷⁸

For det andet begrænses effektiviteten af frygten for, at udslip af kemiske og biologiske stoffer eller radioaktiv stråling kan medføre betragtelige civile tab. Dette hensyn spillede en rolle i Clinton-regeringens beslutning om ikke at foretage et forebyggende angreb på Nordkorea i 1994; bygninger mistænkt for at huse kemiske og biolo-

giske anlæg blev ikke angrebet af denne grund under *Operation Desert Fox* i 1998; bekymringer for følgeskadevirkninger førte til, at en bygning blev fjernet fra listen over mål senere samme år, da USA affyrede krydsermissiler mod en kemisk fabrik i Sudan, der var mistænkt for at producere kemiske våben,⁷⁹ og under krigen i Afghanistan afstod USA også fra at angribe de anlæg, hvor Al Qaeda var mistænkt for at eksperimentere med biologiske og kemiske våben.⁸⁰

For det tredje ligger den begrænsede effektivitet af begrænsede angreb i deres natur. Det israelske angreb på Osirak-reaktoren i 1981, der af mange anses som skoleeksemplet på et vellykket begrænset angreb på et masseødelæggelsesvåbenprogram, er illustrativt i så henseende. Israelerne handlede på grundlag af et godt efterretningsgrundlag, reaktoren blev effektivt ødelagt i et enkelt luftangreb, følgeskaderne var minimale, og Israel led ingen tab under operationen. På trods heraf opnåede angrebet ikke dets strategiske mål, da det hverken stoppede Iraks atomprogram eller forsinkede det væsentligt. Tværtimod fik det Saddam Hussein til at accelerere, sprede og skjule sit atomprogram. Angrebet på Osirak demonstrerer det iboende problem ved begrænsede angreb: De overlader beslutningen om at afslutte masseødelæggelsesvåbenprogrammer til målet. Intet forhindrer målet i at fortsætte bestræbelserne på at anskaffe masseødelæggelsesvåben, og et vellykket angreb kan oven i købet have den modsatrettede virkning, at det sætter fart i og udvider det våbenprogram, det søgte at sætte en stopper for. Det var ifølge Reiters kilder det, der var resultatet af Osirak angrebet.⁸¹

Umuligheden af at tvinge Saddam Hussein til at opgive sine ambitioner om masseødelæggelsesvåben var en af grundene til, at USA til sidst valgte at satse på regimeskift. Dette alternativ er mere lovende, da det giver mulighed for at ødelægge et igangværende våbenprogram og indsætte et venligtsindet styre uden ambitioner om masseødelæggelsesvåben. Det virkede bemærkelsesværdigt godt i Tyskland og Japan efter Den Anden Verdenskrig, og det bliver nu forsøgt i Afghanistan og Irak. Problemet ved regimeskift er selvfølgelig, at det er en ekstremt kostbar option. Erfaringerne fra Tyskland og Japan antyder, at langsigtet succes afhænger af etableringen af et stabilt demokratisk styre og langvarig militær udstationering, og de nuværende vanskeligheder i Afghanistan og Irak såvel som de problemer, EU, FN og NATO har stået over for på Balkan siden midten af 1990'erne, viser, at en vellykket demokratisering er meget vanskelig, meget kostbar og meget langsom.⁸²

Nødvendigheden af at gå ind i en total krig for at stoppe masseødelæggelsesvåbenprogrammer illustrerer den tredje komplikation, der hidtil har begrænset antallet af forebyggende angreb: Frygt for konsekvenserne. Uvilje mod at udkæmpe en storkrig havde en stærk afskrækkende virkning på beslutningstagere under Den Kolde Krig, og den spillede også en vigtig rolle i USA's beslutning om ikke at angribe Nordkorea i 1994. Clinton-regeringen var bekymret for, at Nordkorea ville reagere på et begrænset angreb ved at angribe Seoul eller iværksætte en total invasion af Sydkorea. Ifølge vurderinger fra Pentagon ville en konventionel krig i Korea resultere i 500.000 tab alene i de første halvfems dage, og det totale tabstal blev skønnet til en million militære og civile tab, inklusive 100.000 døde amerikanere.⁸³

Oven i de sandsynlige tab, som målet kan påføre, må en stat, der overvejer forebyggelse, lægge de mulige omkostninger, som det internationale samfund kan påføre den. Gode beviser på en trussel fra masseødelæggelsesvåben (kapabilitet og hensigt), multilateral støtte og en vellykket militær operation, udført i overensstemmelse med krigens love, anses generelt som minimumskrav for at legitimere forebyggende operationer mod masseødelæggelsesvåben.⁸⁴ Det vil være lettere at fremlægge troværdige beviser på en trussel om krigens uundgåelighed, jo tættere målet er på at iværksætte et faktisk angreb. Det vil sige, at jo længere man bevæger sig fra foregribelse i traditionel betydning mod forebyggelse, desto vanskeligere vil det være for den, der vil forebygge, at overbevise andre stater om truslen og mobilisere støtte til en militær aktion. Fra et moralsk såvel som fra et strategisk synspunkt er det lettere at retfærdiggøre militære aktioner for at komme et umiddelbart forestående angreb i forkøbet end mod en trussel, der måske vil blive overhængende en gang i fremtiden. Det er vanskeligt at påvise, at en krig er uundgåelig måneder eller år ude i fremtiden, og ligeså vanskeligt at argumentere for, at magt anvendes som en sidste udvej under sådanne omstændigheder. Det er således langt sværere at fremlægge moralsk forsvarlige argumenter for forebyggelse end for foregribelse i ordets traditionelle betydning.⁸⁵

Det er dog ikke umuligt. To cases, der inddrager Irak, påviser dette: Det israelske angreb på Osirak og den amerikanske invasion i 2003. Israel kunne argumentere troværdigt for, at det irakiske atomprogram udgjorde en alvorlig trussel mod dets nationale sikkerhed, eftersom Irak offentligt havde erklæret, at det var rettet mod den "zionistiske

fjende".⁸⁶ Israels sag blev styrket af den kendsgerning, at Iran også anså det irakiske program som en trussel og havde gjort et mislykket forsøg på at ødelægge det. Det israelske angreb blev timet til at ødelægge reaktoren, før den blev operativ, for at minimere risikoen for følgeskadevirkninger; det var begrænset i omfang og varighed; det var udelukkende fokuseret på at ødelægge reaktoren; og det lykkedes med et minimalt tab af menneskeliv.

Angrebet blev fordømt af et enigt Sikkerhedsråd som en krænkelse af folkeretten, men der blev ikke nævnt noget om straf i resolutionen, og ingen stater, med undtagelse af USA som forsinkede leveringen af fire F-16 fly, tog praktiske skridt til at straffe Israel for angrebet. Efter Golfkrigen og FN-våbeninspektørernes opdagelse af det irakiske militære atomprogram var der udbredt anerkendelse af, at angrebet havde været berettiget, og den amerikanske forsvarsminister Dick Cheney takkede offentligt Israel for at have forhindret Irak i at besidde atomvåben, da Golfkrigen brød ud.⁸⁷ Selv om det kan diskuteres, om det israelske angreb havde denne virkning, så har Israel haft relativt stort held med at legitimere et unilateralt forebyggende angreb mod en trussel, der blev vurderet som reel, men ikke overhængende.

Fra et strategisk perspektiv er det vigtigste for den forebyggende stat at undgå, at andre stater tager skridt til at straffe den, og i denne henseende havde Israel bemærkelsesværdig succes. Denne succes er noget overraskende, eftersom angrebet ikke opfyldte det krav om multilateralisme, der almindeligvis anses som at være afgørende for at legitimere anvendelse af magt ud over selvforsvar, som ikke er bemyndiget af Sikkerhedsrådet.⁸⁸ Dette tyder på, at den opfattede alvor af truslen, operationens omfang, lave omkostninger i form af følgeskadevirkninger og tab samt det vellykkede resultat kan være vigtigere.

En sammenligning af angrebet på Osirak og krigen i Irak i 2003 støtter denne konklusion. Umiddelbart havde USA på nogle punkter en bedre sag end Israel. Truslen fra det irakiske regime blev generelt ikke anset som lavere, da krigen brød ud – de fleste antog, at Irak havde en biologisk og kemisk våbenkapacitet såvel som en hensigt om at opnå en atomar kapacitet; et enigt Sikkerhedsråd havde fastslået, at Iraks manglende vilje til at efterleve FN's resolutioner udgjorde en trussel mod den internationale fred og sikkerhed; i modsætning til Israel inddrog USA FN's Sikkerhedsråd; og angrebet var mere multilateralt, eftersom USA blev støttet af et antal allierede.

Det, der gør angrebet anderledes, er dets omfang; koalitionen manglende succes i at vinde freden oven på den hurtige sejr over det irakiske militær; den efterfølgende afsløring af, at efterretningerne om de irakiske masseødelæggelsesvåbenprogrammer var fejlagtige; og den udbredte bekymring for, at USA også ville gennemtvinge regimeskift i andre stater. Dette fik adskillige stater til at påføre USA omkostninger ved at nægte det legitimitet og praktisk støtte, og Iran og Syrien har angiveligt støttet oprøret mod den amerikansk-ledede koalition i et forsøg på at afskrække USA fra at angribe dem som de næste.⁸⁹ Disse omkostninger er blevet forstørret af koalitionen fiasko med at etablere basal sikkerhed i hele Irak og forhindre udbruddet af et oprør. Mere end noget andet understreger tilfældet Irak betydningen af at bringe de militære operationer til en hurtig og vellykket afslutning. Havde koalitionen haft ligeså stor succes med hensyn til at vinde freden, som den havde med hensyn til at overvinde det irakiske militær, ville operationen sandsynligvis være blevet betragtet som mere legitim af det internationale samfund.

5.2. Forebyggende aktioner mod terrorister med masseødelæggelsesvåben

Forebyggende militære aktioner mod terroristers masseødelæggelsesvåbenanlæg har indtil nu været sjældne. Sådanne angreb er kun blevet foretaget to gange: I 1998 da USA anvendte krydsermissiler til at ødelægge en fabrik i Sudan, der var mistænkt for at fremstille kemiske våben for Al Qaeda; og i krigen i Afghanistan som tjente samme formål ved at ødelægge Al Qaedas begrænsede masseødelæggelsesvåbenanlæg.⁹⁰

Forebyggelseskalkulen ser meget anderledes ud i relation til terrorister end til stater. Problemerne med at opnå pålidelige efterretninger er større. Terroristers våbenanlæg er typisk mindre, mere primitive og derfor sværere at lokalisere. Dertil kommer, at terrorister også kan fremskynde anskaffelsesprocessen ved at købe eller stjæle masseødelæggelsesvåben fra statslige kilder, hvilket giver mindre tid til at opdage det og handle forebyggende. Dette skaber et incitament til at fange eller dræbe medlemmer af dommedagsterrororganisationer, når lejligheden byder sig. Det er præcis, hvad den amerikanske antiterrorkampagne mod Al Qaeda og tilknyttede grupper har gjort. Det amerikanske militær har været inddraget i en vedvarende kampagne mod Al Qaeda i Afghanistan siden invasionen i 2001; det har leveret militær støtte til regeringer, der

bekæmper Al Qaeda og tilknyttede grupper på deres eget territorium; dræbt seks Al Qaeda-agenter med en Predator-drone bevæbnet med Hellfire-missiler i Yemen i november 2002; og et bevæbnet amerikansk hold fangede en Al Qaeda-agent i Mogadishu og bragte ham ud af Somalia for afhøring i marts 2003.⁹¹ De to sidstnævnte operationer var resultatet af en politik, der pålægger amerikanske agenter og specialtropper at spore, fange eller dræbe Al Qaeda-agenter i lande, hvor USA ikke er åbent i krig, og en ny militærbase i Djibouti er blevet etableret for at muliggøre sådanne operationer på hele Afrikas Horn.⁹²

Det er langt lettere at legitimere begrænsede militære aktioner af denne art mod Al Qaeda-agenter og deres støtter i svage stater, som ikke er i stand til at forhindre terrorister i at operere eller skjule sig på deres jord, end at legitimere forebyggende aktioner mod stater. De kan retfærdiggøres som selvforsvar eller som foregribelse i ordets traditionelle betydning, dvs. som et førsteslag for at forhindre et umiddelbart forestående angreb, fordi truslen fra nye angreb fra Al Qaeda med katastrofale tab til følge konstant er til stede. Efter 11. september tolererer og støtter mange stater den slags aktioner, selv om deres legalitet er tvivlsom, hvis de finder sted uden den stedlige regerings samtykke. Der er en voksende enighed om, at det kan være legitimt at gribe ind militært mod terrorister i stater, der er enten uvillige eller ude af stand til at opfylde deres juridiske forpligtelser i henhold til Resolution 1373 om at forhindre terrorister i at anvende deres territorium som udgangspunkt for angreb på andre lande. Disse krav øger også sandsynligheden for, at regeringer vil acceptere, at andre stater udfører begrænsede militære operationer mod terrorister på deres territorium. Hellfire-angrebet på Al Qaeda-agenter i Yemen er et eksempel på dette, eftersom det blev udført med den yemenitiske regerings samtykke.

Begrænsede militære aktioner mod terrorister er derfor langt mere tiltrækkende end forebyggende militære aktioner mod stater. De har større sandsynlighed for at lykkes, og der er ingen grund til at bekymre sig om optrapning, eftersom terroristerne allerede bestræber sig på at påføre maksimal skade. Risikoen for tab og følgeskadevirkninger er begrænset, da operationerne typiske vil være af mindre omfang, og de politiske omkostninger vil sandsynligvis være små, da mange regeringer, heriblandt alle stormagterne, anser sådanne aktioner som legitime, forudsat at krigens love overholdes. Manglende overholdelse af disse love må derimod forventes at føre til kritik. Det var tilfældet med Hellfire-

angrebet i Yemen, der af kritikere både i og udenfor USA blev opfattet som en summarisk henrettelse.⁹³ Det er kravet til efterretningerne, der udgør den væsentligste hindring for at anvende begrænset magt mod terrorister, og vanskeligheden ved at opnå disse efterretninger vil formentligt begrænse antallet af sådanne aktioner betragteligt.

6. Fremtiden for forebyggelse

Fremtiden ser ikke særlig lys ud for forebyggende militære aktioner mod “slyngelstaters” og terroristers masseødelæggelsesvåben. Forebyggende aktioner mod stater vil næppe særlig ofte blive betragtet som en attraktiv mulighed, eftersom de er forbundet med høj risiko, store omkostninger og begrænset udsigt til succes. Forebyggende krige med regimeskift som mål er vanskelige at legitimere overfor det internationale samfund og forbundet med store omkostninger. Det peger i retning af, at denne option også kun vil blive anvendt i helt exceptionelle tilfælde i fremtiden. Begrænsede angreb er mere sandsynlige, hvilket de amerikanske og israelske trusler om forebyggende angreb mod det iranske atomprogram illustrerer.⁹⁴ USA er underkastet færre begrænsninger end under Den Kolde Krig, da sådanne aktioner kunne eskalere til en militær konfrontation med Sovjetunionen, og USA's militære overlegenhed øger sandsynligheden for amerikanske luftangreb mod “fjendtlige” masseødelæggelses anlæg, da “slyngelstaternes” gengældelseskapacitet er relativt begrænset. Nordkorea fremstår her som undtagelsen, der bekræfter reglen. Når dette er sagt, må de praktiske og politiske vanskeligheder, der er knyttet til sådanne angreb, dog stadig forventes at have en afskrækkende virkning på beslutningstagere, der overvejer denne type aktioner.

Angrebet på Osirak gjorde det sværere at gennemføre begrænsede angreb med succes. Det lærte ikke blot Irak, men alle stater der er besluttede på at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben, om nødvendigheden af at skjule, sprede og indbygge overkapacitet ind i deres våbenprogrammer for at gøre dem mindre sårbare over for begrænsede angreb og sabotage. Det lykkedes bemærkelsesværdigt godt for Irak, hvilket ses af de dårlige resultater, der blev opnået ved de angreb, som USA udførte under den første Golfkrig. Nordkoreas succes med at skjule og sprede dets atomprogram bidrog til at afskrække Clinton-regeringen fra at udføre et forebyggende angreb i 1994, og der er almindelig enighed om,

at Iran har gjort dets atomprogram vanskeligt at ødelægge fra luften.⁹⁵

Noget, der gør brugen af forebyggende angreb mod "slyngelstater" endnu mere kompliceret, er risikoen for, at sådanne angreb kan få andre stater til at følge eksemplet og gøre forebyggende magtanvendelse mere hyppig. I lyset af de vanskeligheder og risici, der er identificeret undervejs i denne analyse, bør denne risiko ikke overvurderes. Som vi har set, tænker stater sig almindeligvis om to gange, før de iværksætter forebyggende angreb mod andre stater, og Irak-krigen i 2003 har sandsynligvis forstærket denne tilbageholdenhed. USA og Israel forbliver de eneste to stater, der har formuleret en officiel politik som muliggør unilateral militær forebyggelse mod staters masseødelæggelsesvåben.⁹⁶ Australien, Frankrig og Japan har kun udtrykt støtte til foregribende magtanvendelse mod et umiddelbart forestående angreb, dvs. anticiperet selvforsvar eller traditionel foregribelse der anses som langt mere legitimt.⁹⁷ De tilslutter sig ikke den nye fortolkning af foregribelse, som den kommer til udtryk i NSS. Rusland har bevæget sig længere i retning af NSS efter Beslan-massakren i september 2004, da det udtrykte sin villighed til at udføre forebyggende angreb mod terroristbaser i nabolande, men denne policy-ændring omfatter ikke stater.⁹⁸ Der er, kort sagt, intet, der tyder på, at forebyggende militære aktioner mod stater vil blive hyppigere i en overskuelig fremtid, end de har været siden Den Anden Verdenskrig. Sådanne aktioner vil efter alt at dømme forblive en option til brug i exceptionelle situationer.

Det samme kan ikke siges om brugen af forebyggende militære aktioner mod terrorister. Hvis efterretningerne tillader det, vil denne mulighed formentligt blive anvendt oftere til at dræbe og fange terrorister, der skjuler sig i eller gennemfører angreb fra svage stater, som ikke er i stand til at bekæmpe dem effektivt. Denne option har lave omkostninger og små risici i sammenligning med større militære operationer, og begrænsede militære angreb på Al Qaeda i svage stater er blevet mødt med accept, ja endog støtte, fra det internationale samfund. I mange tilfælde kan sådanne operationer forventes at finde sted med den stedlige regerings samtykke, som det var tilfældet med Predator-angrebet i Yemen. I tilfælde, hvor der ikke er givet samtykke, vil begrænsede operationer sandsynligvis alligevel blive anset som legitime, eftersom staterne er forpligtet i medfør af FN-pagtens Kapitel VII til at forhindre terrorister i at anvende deres territorium som udgangspunkt for terrorangreb mod andre stater.

7. Konklusion: Positive implikationer for folkeretten og den internationale stabilitet

Unilateral forebyggende magtanvendelse mod stater med masseødelæggelsesvåben lykkes sjældent. I de fleste tilfælde har det været et problem at opnå de efterretninger, der kræves for at opnå succes; erfaringerne med begrænsede militære angreb er dårlige, da de sjældent stopper masseødelæggelsesvåbenprogrammer eller forsinker dem væsentligt; og endelig kan de negative konsekvenser i form af eskalation og international isolation være kostbare. Alligevel er det israelske angreb på Osirak bevis på, at den internationale reaktion kan være begrænset til verbal fordømmelse, forudsat at fjendtlige hensigter kan påvises, angrebet er begrænset i tid og omfang, opnår succes og holder tab af menneskeliv til et minimum. Regimeskift vil i reglen være mere effektive, når det gælder om at afslutte masseødelæggelsesvåbenprogrammer, end begrænsede angreb, men de er forbundet med høje risici, store omkostninger og er sværere at legitimere i fredstid.

Den kendsgerning, at unilateral militær forebyggelse mod stater i langt de fleste tilfælde vil være en lidet tiltrækkende option, mindsker det politisk-juridiske dilemma, som militær forebyggelse uden mandat fra Sikkerhedsrådet udgør for folkeretten, freden og stabiliteten i det internationale system. Det giver alle stater en stærk interesse i at styrke bestræbelserne på at forebygge spredningen af masseødelæggelsesvåben med fredelige midler. Det betyder, at afskrækkelse sandsynligvis vil blive anset for et acceptabelt alternativ i flere tilfælde, end NSS lægger op til. Implikationen er, at unilateral militær forebyggelse formodentligt kun vil blive anvendt sjældent mod stater.

Selv om forebyggende militære aktioner nok vil blive gennemført hyppigere mod terrorister, synes dette ikke at udgøre væsentlige problemer for folkeretten eller den internationale fred og stabilitet. Alle stormagterne, EU og FN's Generalsekretærs Højniveaupanel deler det amerikanske synspunkt, at militære aktioner kan være nødvendige for at imødegå de nye trusler, der udspringer fra dommedagsterrorgrupper med global rækkevidde, som forsøger at erhverve masseødelæggelsesvåben. De fleste angreb på terrorister kan legitimeres som selvforsvar eller foregribelse, som begge kan være lovlige i henhold til den gældende folkeret, hvilket det næste kapitel viser. Anvendelse af magt mod terrorister vil almindeligvis være af mindre omfang, begrænset varighed og

finde sted i svage stater, der er ude af stand eller uvillige til at forhindre terrorister i at operere på deres territorium. De vil derfor næppe have væsentlige destabiliserende konsekvenser.

Det er kort sagt ikke sandsynligt, at risikoen ved unilaterale forebyggelse uden mandat fra Sikkerhedsrådet vil komme til at udgøre den store trussel mod folkeretten og den internationale stabilitet, som mange har frygtet.

Kapitel 3

Magtanvendelse i selvforsvar

I henhold til folkeretten er det kun retten til selvforsvar, der giver stater et lovligt grundlag for – på egen hånd eller kollektivt – at anvende militær magt mod en anden stat uden forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Derfor er selvforsvar det naturlige udgangspunkt for at vurdere staters handlemuligheder i forhold til militære sikkerhedstrusler, herunder fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Omfanget af selvforsvarsretten definerer også det grundlag, hvorpå stater forsamlet i Sikkerhedsrådet eller Generalforsamlingen bør reagere på uautoriseret magtanvendelse: Om den skal fordømmes som en ulovlig angrebshandling eller anerkendes som en lovlig udøvelse af selvforsvarsretten.

Staters ret til at anvende militær magt i selvforsvar har længe været anerkendt i statspraksis og bekræftes også som en “naturlig ret” i FN-pagtens Artikel 51. I dag udgør selvforsvar én af blot to undtagelser til det generelle magtanvendelsesforbud i FN-pagtens Artikel 2(4); den anden undtagelse er magtanvendelse autoriseret af Sikkerhedsrådet (se Kapitel 4).

Det præcise omfang af selvforsvarsretten er fortsat et kontroversielt spørgsmål, selv om begrebet selvforsvar har en generelt accepteret kerne såvel som nogle ydre grænser. Stater og forskere er uenige, idet magtfulde stater generelt hælder mod et bredere spillerum for selvforsvar end svagere stater, ligesom mange amerikanske folkeretsjurister, støttet af nogle britiske, traditionelt støtter en bredere definition af selvforsvar end andre folkeretsjurister.

Uenigheden kan til dels forklares med, at reglerne om selvforsvar kan udvikle sig gennem FN-organernes og staternes praksis, herunder for at imødekomme nye udfordringer til national og international sikkerhed. Ved de fleste kontroversielle spørgsmål synes uenigheden ikke så meget at dreje sig om, hvorvidt specifikke handlinger, der involverer

magtanvendelse, kan retfærdiggøres politisk, men om hvorvidt sådanne handlinger og den internationale reaktion på dem har udvidet retten til selvforsvar gennem etablering af folkeretlig sædvane.

Dette kapitel er opbygget på følgende måde: Først redegøres for selvforsvarsrettens juridiske grundlag og generelle indhold (Afsnit 1). Dernæst følger en nærmere diskussion af de betingelser for selvforsvar, som er af særlig relevans for denne rapports emne: Truslens karakter og genstand (Afsnit 2), dens udspring (Afsnit 3), og dens aktualitet (Afsnit 4). For det tredje gives i konklusionen en vurdering af selvforsvarsrettens brugbarhed og begrænsninger som en ramme for at imødegå de nye trusler mod den internationale fred og sikkerhed, der udgår fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben (Afsnit 5).

I. Selvforsvarsrettens retlige grundlag og generelle indhold

I.1. Selvforsvar i folkeretlig sædvane før 1945

Indtil det 20. århundrede var krig ikke generelt forbudt som et middel i international politik. Der var dog blandt stater og skribenter en opfattelse af, at det var nødvendigt at retfærdiggøre enhver anvendelse af magt mod en anden stat på et moralsk og politisk grundlag. I det 17. og 18. århundrede anså de klassiske folkeretsskribenter med udgangspunkt i naturretsfilosofien selvforsvarsretten som en naturlig ret, iboende i statsuveræniteten, til at bevare og beskytte sig selv. Den blev beskrevet som retten til at beskytte statens og dens undersåtters liv og ejendom mod faktisk eller truende skade, forårsaget af en anden stat i strid med dennes juridiske eller moralske forpligtelser. Retten til selvforsvar var blot ét element i fastlæggelsen af grundene til "retfærdig krig". Andre former for tvangsmæssig selvhjælp blev også anset som retfærdig, så som magtanvendelse for at sikre oprejsning/gennemtvungelse af rettigheder eller for at straffe en stat, der havde overtrådt sine juridiske eller moralske forpligtelser.⁹⁹

I statspraksis er *Caroline-sagen* blevet anset som det klassiske udtryk for doktrinen om selvforsvar og som selve kilden til selvforsvar som en juridisk doktrin.¹⁰⁰ Spørgsmålene i denne gamle sag har mange paralleller til den aktuelle internationale debat. Den vedrørte en begivenhed i 1837, hvor britiske styrker trængte ind på amerikansk territorium og

ødelagde den amerikanske dampbåd “Caroline”, som blev anvendt som forsyningskib af amerikanske væbnede grupper, der bistod i det canadiske oprør mod den britiske krone.¹⁰¹

Caroline-episoden

Det canadiske oprør i 1837 mod den britiske krone fandt aktiv støtte blandt amerikanske borgere langs grænsen til Canada. USA’s regering tog skridt til at forhindre amerikanske partisaner i at deltage i det canadiske oprør, men mislykkedes. Tilskyndet af flygtede canadiske oprørere meldte hundredvis af bevæbnede og kampklare amerikanske borgere i Buffalo sig frivilligt til at bistå det canadiske oprør. Denne væbnede gruppe invaderede Navy Island, en ø i britisk besiddelse, som ligger i Niagara-floden mellem det amerikanske og canadiske fastland, og brugte derefter øen som base for militære operationer mod den canadiske kyst og britiske både. De amerikanske oprørere blev konstant forstærket med mænd og militært udstyr fra den amerikanske bred. Den amerikanske dampbåd “Caroline” spillede en vigtig rolle i denne forsyning. De britiske styrker i Canada vurderede, at ødelæggelsen af “Caroline” både ville forhindre flere forstærkninger og forsyninger i at nå oprørerne og fratage oprørerne deres mulighed for at nå det canadiske fastland. Følgelig bordede en britisk ekspedition om natten den 29. december 1837 “Caroline”, som lå fortøjet ved Fort Schlosser, og satte, efter at have tvunget besætningen på flugt, ild til båden og lod den drive ned ad Niagara-floden. To amerikanske borgere blev dræbt under episoden.

Det, der gjorde Caroline til en historisk begivenhed, var de diplomatiske noter, der efterfølgende blev udvekslet mellem de amerikanske og britiske myndigheder. Den amerikanske udenrigsminister, Daniel Webster, anmodede i et berømt brev den britiske regering om at påvise en:

nødvendighed af selvforsvar, umiddelbar, overvældende, som hverken efterlader nogen mulighed for at vælge midler eller tid til overvejelser ...[og ydermere] at de lokale canadiske myndigheder, selv hvis det antages, at øjeblikkets nødvendighed

*berettigede dem til at trænge ind på de Forende Staters territorium, ikke gjorde noget urimeligt eller umådeholdent; eftersom en handling, der er retfærdiggjort af nødvendigheden af selvforsvar, må være begrænset af denne nødvendighed og holdes klart inden for denne.*¹⁰²

I sit svar søgte den britiske repræsentant Lord Ashburton at retfærdiggøre Caroline-episoden i henhold til Websters kriterier og tilføjede sin beklagelse af, at aktionen havde gjort det nødvendigt at krænke amerikansk territorium, samt en undskyldning for, at der ikke var blevet udtrykt *beklagelse* tidligere.¹⁰³ Webster accepterede undskyldningen, og dermed endte sagen.¹⁰⁴

Da der i begyndelsen af det 20. århundrede blev taget initiativer til at begrænse retten til at føre krig, var selvforsvar ikke et tema. Hverken Folkeforbundets pagt fra 1919, der begrænsede retten til at gå i krig, eller Paris-pagten (Kellogg-Briand Pagten) fra 1928, der gav afkald på krig som et nationalt politisk instrument, nævner retten til selvforsvar. Dette var dog kun fordi, staternes ret til at forsvare sig selv mod angreb universelt blev anerkendt som en naturlig ret, iboende i statssuveræniteten.¹⁰⁵

I sin dom fra 1946 om krigsforbrydelser begået af medlemmer af det tyske naziregime under Anden Verdenskrig bekræftede Militærtribunalet i Nürnberg ikke blot den sædvanebaserede ret til selvforsvar, men også *Caroline-formlen* som udtryk for dens indhold.¹⁰⁶

Sammenfattende er det utvivlsomt, at selvforsvarsretten var blevet fast etableret i folkeretlig sædvane forud for 1945, og de fleste er enige om, at denne ret var defineret og begrænset i overensstemmelse med principperne fastlagt i *Caroline-sagen*.¹⁰⁷ Det kontroversielle spørgsmål er FN-pagtens betydning for den sædvaneretlige ret til selvforsvar.

1.2. FN-pagtens Artikel 51

En af FN-pagtens vigtigste bedrifter var det generelle forbud mod magtanvendelse mellem stater i Artikel 2(4). Under udarbejdelsen af FN-pagten var nogle af den opfattelse, at Sikkerhedsrådet skulle have enekompetence til at anvende magt mod en stat og følgelig, at Sikkerhedsrådets tvangsforanstaltninger skulle være den eneste undtagelse til forbudet mod magtanvendelse; men eftersom Sikkerhedsrådet måske ikke altid ville være i stand til at handle, anså de fleste stater det som nødvendigt at bevare retten til selvforsvar.¹⁰⁸ Følgelig blev Artikel 51

indsat. Bortset fra selvforsvar afskaffede FN-pagten enhver ret til tvangsmæssig selvhjælp, som måtte have været anerkendt i folkeretlig sædvane forud for 1945.¹⁰⁹

Det gør selvsagt omfanget af selvforsvarsretten essentielt. Artikel 51 stipulerer, at:

Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af de Forenede Nationer, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed. Forholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, skal uopholdelig indberettes til Sikkerhedsrådet og påvirker ikke på nogen måde dettes myndighed og ansvar i henhold til nærværende pagt med hensyn til iværksættelse når som helst af sådanne skridt, som det anser for nødvendige til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.

Et hovedformål med at indsætte Artikel 51 var udtrykkeligt at anerkende en ret til kollektivt selvforsvar og at underlægge selvforsvarsretten Sikkerhedsrådets primære kompetence.

Retten til selvforsvar omfatter individuelt såvel som kollektivt selvforsvar, jf. Artikel 51. Individuelt selvforsvar kan udøves af en stat, der er offer for et væbnet angreb. Kollektivt selvforsvar kan udøves af andre stater på den angrebne stats vegne, forudsat at sidstnævnte har erklæret sig som offer for et angreb og, i fravær af en forudgående aftale,¹¹⁰ specifikt har anmodet om assistance fra disse stater.¹¹¹

Retten til selvforsvar er midlertidig, idet den kun eksisterer, “indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed”, jf. Artikel 51. I princippet er det op til Sikkerhedsrådet at afgøre, hvorvidt forholdsregler, det har truffet, medfører, at selvforsvarsretten ophører. I fravær af en sådan beslutning kan den udsatte stat i første instans henholde sig til sin egen vurdering.¹¹² Endvidere skal enhver udøvelse af selvforsvarsretten “uopholdelig indberettes til Sikkerhedsrådet”, jf. Artikel 51. Skønt manglende indberetning til Sikkerhedsrådet ikke udelukker lovligheden af de handlinger, der udøves i selvforsvar, skaber det dog en vis forhåndsformodning imod den stat, som vil henholde sig til retten til selvforsvar som begrundelse for militære aktioner.¹¹³

Med hensyn til de grundlæggende betingelser for selvforsvar er et

kontroversielt spørgsmål, om Artikel 51 simpelthen bekræftede folkeretlig sædvane fra før 1945, som tillod selvforsvar i tilfælde af et blot overhængende angreb, eller om hensigten med Artikel 51 var at begrænse selvforsvarsretten til situationer, hvor et væbnet angreb allerede har fundet sted. Dette spørgsmål om anticiperet (foregribende) selvforsvar diskuteres nedenfor (Afsnit 4.2).

Det er i alle tilfælde klart, at Artikel 51 ikke fuldstændig har fortrængt de sædvaneretlige normer om selvforsvar fra før 1945, alene af den grund, at Artikel 51 ikke regulerer alle selvforsvarsrettens aspekter, herunder kravene om nødvendighed og proportionalitet.¹¹⁴

Selvforsvarshandlinger må ikke overskride det, der er nødvendigt og proportionalt i forhold til at imødegå angrebet.¹¹⁵ Disse krav er yderst vigtige i statspraksis, eftersom de fleste tilfælde står og falder med deres overholdelse eller mangel på samme. Samtidig er det nøjagtige indhold af kravene dog genstand for debat. Ifølge den førømtalte *Caroline-formel* må handlinger udført i selvforsvar ikke indbefatte “noget urimeligt eller umådeholdent; eftersom en handling, der er retfærdiggjort af nødvendigheden af selvforsvar, må være begrænset af denne nødvendighed og holdes klart inden for denne”.¹¹⁶ Den Internationale Domstol har beskrevet kravene som følger: “selvforsvar ville kun berettige tiltag, som er proportionelle til det væbnede angreb og nødvendige for at besvare det”.¹¹⁷

I alle tilfælde er retten til selvforsvar, som enhver magtanvendelse, underkastet den humanitære folkerets regler om væbnede konflikter, herunder reglerne om tilladte våbentyper og krigsførelsesmetoder (“Haager-reglerne”) og reglerne om beskyttelse af ofre for væbnede konflikter (“Geneve-reglerne”).¹¹⁸

Det kan konkluderes, at skønt der er uenighed om, hvorvidt hensigten med Artikel 51 var at begrænse selvforsvarsretten til tilfælde, hvor et væbnet angreb allerede har fundet sted, ligger det fast, at de sædvanebaserede principper for selvforsvar fortsatte med at gælde efter 1945 i det omfang, de er i overensstemmelse med FN-pagtens Artikel 51.

1.3. Relevansen af statspraksis efter 1945

Hvad der end måtte være det rigtige standpunkt i fortolkningsstriden vedrørende Artikel 51, er denne bestemmelse i sig selv et udtryk for statspraksis, der vidner om retstilstanden i 1945. Reglerne om selvforsvar er, som folkeretten i øvrigt, ikke nødvendigvis statiske. Efterfølgende statspraksis kan udvide selvforsvarsretten ud over ram-

merne i Artikel 51, forudsat at den statspraksis, som påberåber sig et bredere selvforsvarsbegreb, er blevet støttet af et overvældende flertal af stater som udtryk for en juridisk ret. Kilderne til statspraksis vedrørende retten til selvforsvar omfatter navnlig: internationale erklæringer om magtanvendelse; tilfælde hvor stater har anvendt magt under påberåbelse af selvforsvar og den internationale reaktion herpå. Med andre ord ville selv en snæver fortolkning af Artikel 51, der kun tillod ret til selvforsvar i tilfælde af et faktisk militært angreb, ikke udelukke, at selvforsvarsretten i dag kunne omfatte fx magtanvendelse mod overhængende angreb eller endog magtanvendelse mod en mulig fremtidig trussel om angreb, såfremt en sådan ret var blevet anerkendt i statspraksis som et udtryk for folkeretlig sædvane vedrørende selvforsvar.

2. Truslens karakter og genstand – væbnet angreb mod en stat

Retten til selvforsvar udløses af et “væbnet angreb”, jf. Artikel 51.¹¹⁹ Artikel 51 definerer ikke begrebet et “væbnet angreb”, ej heller findes der en universelt accepteret definition, om end begrebets kerne ikke er omstridt. Angrebet skal være rettet mod en stat.

Retten til selvforsvar angår kun internationale væbnede angreb. Volds- og terrorhandlinger, som udøves inden for en stats territorium og uden støtte udefra, samt myndighedernes foranstaltninger for at imødegå disse, er ikke et spørgsmål om selvforsvar.

Et “væbnet angreb” i Artikel 51’s forstand omfatter ikke lovlig magtanvendelse, dvs. enten i selvforsvar mod et væbnet angreb (der er ingen ret til selvforsvar mod selvforsvar) eller i overensstemmelse med en forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet.

2.1. “Væbnet angreb” – en kvalificeret anvendelse af væbnet magt

Et væbnet angreb betegner en kvalificeret form for magtanvendelse. Som fastslået af Den Internationale Domstol er det “nødvendigt at skelne mellem de alvorligste former for magtanvendelse [de, der udgør et væbnet angreb] og andre mindre alvorlige former”.¹²⁰ Hvorvidt en specifik militær aktion er tilstrækkeligt alvorlig til at udgøre et væbnet angreb, afhænger af dens “omfang og virkninger”.¹²¹ Ifølge Domstolen vil dette normalt udelukke “en ren grænseepisode”,¹²² men det må antageligt afhænge af græn-

seepisodens omfang.¹²³ Desuden kan en serie af mindre (grænse)episoder muligvis tilsammen udgøre et væbnet angreb.¹²⁴ Derimod udelukker Domstolen ikke, at “minering af et enkelt militærfartøj kan være tilstrækkeligt til at udløse den “naturlige” ret til selvforsvar”.¹²⁵ Begrebet væbnet angreb synes som minimum at forudsætte, at magtanvendelsen medfører tab af menneskeliv og/eller alvorlig ødelæggelse af ejendom.¹²⁶

Der er således ikke symmetri mellem Artikel 2(4) og Artikel 51.¹²⁷ Hvor Artikel 2(4) forbyder enhver trussel om eller anvendelse af magt mellem stater, giver Artikel 51 kun offerstaten ret til selvforsvar, hvis magtanvendelsen udgør et “væbnet angreb”. Ikke desto mindre kan *Deklarationen om venskabelige forbindelser* fra 1970,¹²⁸ som uddyber forbudet mod magtanvendelse, give nogle retningslinjer for, hvilke slags aktioner der, forudsat det fornødne omfang eller tilstrækkeligt alvorlige virkninger, kan udgøre et væbnet angreb.

Da et “væbnet angreb” repræsenterer en kvalificeret form for magtanvendelse, ligner det mere begrebet aggression (“angrebshandling”), jf. FN-pagtens Artikel 39; blot skal aggressionshandlingen være væbnet for at udgøre et væbnet angreb.¹²⁹ Følgelig har *Definitionen af aggression* fra 1974¹³⁰ været en inspirationskilde, når det gælder om at definere, hvad der udgør et “væbnet angreb”. Den indeholder i Artikel 3 en ikke-udtømmende liste over aggressionshandlinger, herunder især: invasion; angreb; bombeangreb; blokade af en anden stats havne eller kyster; angreb på en anden stats land-, sø- eller luftstridskræfter; at tillade en anden stat at anvende territorium, der er stillet til dens rådighed, til aggressionshandlinger; at sende bevæbnede bander, grupper, irregulære styrker eller lejetropper, som udøver væbnede aktioner mod en anden stat af en sådan alvorlig karakter, at de udgøre en aggressionshandling. Artikel 2 fastslår oven i købet, at enhver førstebrug af magt i strid med FN-pagten skal anses som *prima facie* bevis på en aggressionshandling. Alle disse nævnte eksempler er dog underkastet den generelle betingelse om, at (Sikkerhedsrådet kan beslutte, at) en aggressionshandling ikke har fundet sted, hvis “de pågældende handlinger eller deres konsekvenser ikke er tilstrækkeligt alvorlige”, jf. Artikel 2 og 3.

2.2. Mod en stat – statsterritorium, væbnede styrker eller borgere og ejendom i udlandet

Selv om Artikel 51 ikke definerer genstanden for et væbnet angreb, vedrører selvforsvarsretten utvivlsomt væbnede angreb rettet mod en stat.

Retten til selvforsvar gælder uden tvivl i tilfælde af væbnede angreb mod et stats territorium eller dens væbnede styrker, jf. *Definition of Aggression* fra 1974.

Det er kontroversielt, om selvforsvar også kan påberåbes for at beskytte statsborgere og ejendom i udlandet mod et væbnet angreb, eller for at redde statsborgere i udlandet fra en overhængende fare. Dette er særligt relevant i forhold til internationale terrorhandlinger, som oftest har været rettet mod statsborgere eller aktiver i udlandet, snarere end mod den ramte stats territorium. Retten til at anvende magt for at beskytte statsborgere i udlandet var blevet anerkendt i statspraksis før 1945.¹³¹ Efter 1945 er adskillige stater, heriblandt USA, UK, Frankrig, Belgien og Israel, fortsat med at påberåbe sig denne ret som udtryk for selvforsvar.

For det første er denne ret blevet påberåbt for at retfærdiggøre militære redningsaktioner til fordel for egne statsborgere, som var nødstedt i sammenbrudte stater (fx Belgien i Congo, 1960; USA i den Dominikanske Republik, 1965) eller var taget som gidsler af terrorister (fx Israel i Uganda, 1976; USA i Iran, 1980) i situationer, hvor den ansvarlige stat var uvillig eller ude af stand til at beskytte dem. I sådanne tilfælde er nødvendigheden af redning åbenbar. Forudsat, at sådanne operationer er strengt begrænset til at redde statsborgere, anses de af mange som en lovlig udøvelse af selvforsvarsretten; selv om de ikke er formelt lovlige, har de fleste stater afstået fra at fordømme sådanne begrænsede aktioner.

For det andet er denne ret blevet påberåbt for at retfærdiggøre et militært svar på væbnede angreb mod statsborgere eller aktiver i udlandet, med det formål at afskrække eller forhindre yderligere angreb, hvad enten det var et statsangreb (fx USA mod Iran, 1987-88) eller et terrorangreb, hvor svaret er blevet rettet mod såvel terroristerne som den stat, der angiveligt husede dem (fx USA mod Libyen, 1986; USA mod Irak, 1993; USA mod Afghanistan og Sudan, 1998). Sådanne militære svar har været kontroversielle, som følge af den delikate sondring mellem lovligt selvforsvar og ulovlig gengældelse (se Afsnit 4.2).

I sagen om *Gidslerne i Teheran* henviste Den Internationale Domstol til gidseltagningen på den amerikanske ambassade i Teheran som et "væbnet angreb".¹³² I Olieplatform-sagen, der vedrørte angreb på et amerikansk krigsskib og en amerikansk tanker i Den Persiske Golf,

som angiveligt skulle være udført af Iran, synes Domstolen implicit at anerkende, at et væbnet angreb mod et handelsskib i sig selv kan udløse selvforsvarsretten.¹³³

I 1992 bekræftede Sikkerhedsrådet – i sin fordømmelse af terrorhandlingen i 1988 over Lockerbie, som ødelagde et civilt fly, og Libyens medvirken – uden direkte at henvise til selvforsvar, “alle staters ret til, i overensstemmelse med FN-pagten og relevante folkeretlige principper, at beskytte deres statsborgere mod internationale terrorhandlinger, der udgør trusler mod den internationale fred og sikkerhed”.¹³⁴

Sammenfattende gælder selvforsvarsretten ikke blot ved et væbnet angreb mod en stats territorium eller væbnede styrker, men formodentlig også i tilfælde af angreb mod dens borgere og aktiver i udlandet. I hvert fald vil nødvendige og rimelige foranstaltninger for at beskytte statsborgere og aktiver i udlandet formentlig af de fleste stater blive anset som berettigede.¹³⁵

3. Truslens udspring – angreb af en stat eller fra en stat

Svar på angreb fra en stats regulære væbnede styrker udgør selve kernen i selvforsvarsretten. Et kontroversielt spørgsmål, og centralt i forbindelse med international terrorisme, er i hvilket omfang, retten til selvforsvar også gælder i forhold til angreb fra ikke-statslige aktører.

3.1. Direkte statsangreb – en stat gennemfører angreb med regulære væbnede styrker

Det traditionelle væbnede angreb involverer brugen af en stats regulære væbnede styrker mod en anden stat, hvad enten det er i form af invasion og efterfølgende besættelse/indlemmelse, bombeangreb eller anden substantiel magtanvendelse mod dens territorium, blokade af dens havne eller kyster, eller angreb på dens land-, sø- eller luftstridskræfter. Iraks invasion af Kuwait i 1990 er et eksempel på sådan et klassisk angreb i form af en invasion.

3.2. Indirekte statsangreb – en stat støtter angreb fra ikke-statslige aktører

Selv om direkte væbnede angreb med regulære væbnede styrker stadig forekommer, er indirekte former for statsangreb blevet mere almindeli-

ge, hvilket sætter fokus på spørgsmålet om, hvilken grad af statsmedvirken, der må kræves for, at angrebet kan tilskrives staten.

Infiltration af væbnede bander, grupper, irregulære styrker m.v.

Staters infiltration af irregulære styrker m.v. på en anden stats territorium var et almindeligt fænomen under den Kolde Krig, og er det fortsat i mange dele af verden.

Definitionen af aggression fra 1974 anerkender, at militære aktiviteter udført af irregulære styrker m.v. på en anden stats territorium kan udgøre en aggressionshandling fra den stat, som har sendt dem. Artikel 3(g) inkluderer i definitionen på aggression:

At en stat sender eller lader sende væbnede bander, grupper, irregulære styrker eller lejetropper, som udfører væbnede aktiviteter mod en anden stat af en sådan alvorlig karakter, at det udgør [en aggressionshandling], eller statens væsentlige involvering deri.

Den Internationale Domstol anerkendte i Nicaragua-sagen Definitionen af Aggression fra 1974 som udtryk for folkeretlig sædvane og drog den naturlige slutning fra Artikel 3(g), at et væbnet angreb udført af sådanne irregulære styrker m.v. udløser en ret til selvforsvar for offerstaten, såfremt en anden stats "væsentlige involvering" i angrebet kan påvises.¹³⁶

Efter Domstolens opfattelse inkluderede denne formel ikke i begrebet væbnet angreb den blotte assistance til oprørere i form af våbenforsyninger, logistisk eller anden støtte.¹³⁷

Domstolens definition på et væbnet angreb i form af infiltration¹³⁸ er af nogle blevet kritiseret for at være for snæver, herunder dommer Jennings', som afgav dissens i Nicaragua-sagen, hvor han satte spørgsmålstegn ved, om der, hvis man anvender Domstolens standard, overhovedet er nogen form for statsinvolvering – bortset fra et direkte angreb med regulære styrker – som kan udløse retten til selvforsvar.¹³⁹

Støtte til eller samtykke i at territoriet anvendes som base for ikke-statslige aktørers angreb

Hvad angår selvforsvar mod international terrorisme, er stater, som støtter eller tolererer, at internationale terrororganisationer opererer fra deres territorium, et centralt tema.

Definitionen af aggression fra 1974 anerkender, at en stat, der tillader, at dens territorium anvendes af en anden stat til at udføre aggressions-handlinger mod en tredje stat, vil være medskyldig i denne aggression. Artikel 3(f) inkluderer i definitionen på aggression:

At en stat tillader, at territorium, som den har stillet til en anden stats rådighed, bliver anvendt af denne anden stat til at udøve aggressionshandlinger mod en tredje stat.

Når det gælder at huse ikke-statslige aktører, herunder terrororganisationer, er *Definitionen af aggression* fra 1974 tavs, hvorimod *Deklaration om venskabelige forbindelser*¹⁴⁰ fra 1970 i sin omtale af forbudet mod magtanvendelse fastslår, at:

Enhver stat har pligt til at afstå fra at organisere, anstifte, assistere eller deltage i civile stridigheder eller terrorhandlinger i en anden stat eller tolerere organiserede aktiviteter inden for dens territorium, som er rettet mod sådanne handlinger, når de handlinger, der henvises til i nærværende afsnit, inddrager en trussel om eller anvendelse af magt.

Her fastslås en pligt for stater til at beskytte andre stater mod terrorhandlinger, der udgår fra deres territorium. Desuden er den naturlige slutning fra denne udtalelse, at retten til selvforsvar gælder mod den tolererende stat, forudsat at de terrorhandlinger, der er resultatet af de aktiviteter, den huser, udgør et væbnet angreb mod en anden stat. Dette ville dog sænke den tærskel for statsinvolvering, der er fastlagt i *Definitionen af aggression* fra 1974 og af Den Internationale Domstol, eftersom en stats given husly til eller tolerance af terroraktiviteter ikke er det samme som “væsentlig involvering”.

Statspraksis før 11. september 2001

I statspraksis er retten til selvforsvar i talrige tilfælde blevet påberåbt i kampen mod international terrorisme. Ingen har gjort det så vedholdende som Israel i landets kamp mod palæstinensisk terrorisme, angiveligt støttet af arabiske naboer; ved flere lejligheder er Israels adfærd blevet fordømt i Sikkerhedsrådet. Den politiske kontekst for Israels handlinger er dog ganske unik, og der kunne i mange tilfælde sættes spørgsmålstegn ved lovligheden af Israels reaktion ud fra det faktum, at terrorhandlingerne er udgået fra territorium, som er besat af Israel.¹⁴¹

Desuden har det ofte være uklart, om Israel blev fordømt på grund af utilstrækkelige beviser for statsinvolvering, fordi Israels modforanstaltninger er blevet anset som ulovlige represalier (se også Afsnit 4.1.2), eller blot som uforholdsmæssige i deres omfang.¹⁴²

USA har påberåbt sig retten til selvforsvar mod statssponsoreret terrorisme forud for 11. september 2001 under omstændigheder, som påkalder sig nærmere opmærksomhed:

USA – Libyen 1986. Den 5. april 1986 eksploderede en bombe på et diskotek i Berlin, som dræbte en amerikansk soldat og sårede mange andre. Det blev antaget, at denne terrorhandling var et led i en terrorkampagne støttet af Libyen med Libyens leder Gadhafi i spidsen. Som svar herpå gennemførte USA den 14. april 1986 luftangreb mod adskillige mål i Libyen, heriblandt Tripoli, og dræbte 37 mennesker, primært civile. USA påberåbte sig i et brev til Sikkerhedsrådet en ret til selvforsvar under henvisning til det “igangværende mønster af angreb fra Libyen” og behovet for at afskrække fremtidige terrorangreb.¹⁴³ I Sikkerhedsrådet afviste de fleste stater USA’s svar som ude af proportion, men USA, UK og Frankrig nedlagde sammen veto mod en forømmelse, som havde støtte fra 9 medlemmer.¹⁴⁴ USA’s aktion blev fordømt i Generalforsamlingen med 79 stemmer mod 28; 51 afstod.¹⁴⁵

USA – Irak 1993. Den irakiske ledelse havde angiveligt givet ordre til den irakiske efterretningstjeneste om at lade terrorister gennemføre et attentat mod USA’s præsident Bush den 14. april 1993, et forsøg som dog mislykkedes. Som svar herpå gennemførte USA den 26. juni 1993 et missilangreb mod den irakiske efterretningstjenestes hovedkvarter i Bagdad. I et brev til Sikkerhedsrådet påberåbte USA sig Artikel 51 og erklærede bl.a.: “Som en sidste udvej har USA besluttet, at det er nødvendigt at besvare angrebsforsøget og truslen om yderligere angreb ved at ramme et irakisk militært og efterretningsmæssigt mål, som er involveret i sådanne angreb”.¹⁴⁶ I Sikkerhedsrådet blev den amerikanske aktion mødt med udbredt støtte og forståelse; Storbritannien og Rusland støttede udtrykkeligt aktionens lovlighed, hvorimod kun Kina udtrykkeligt fordømte den.¹⁴⁷

USA – Afghanistan og Sudan 1998. Den 7. august 1998 blev USA’s ambassader i Nairobi, Kenya, og Dar es Salaam, Tanzania, genstand for terror-

angreb, der dræbte næsten 300 mennesker, deriblandt tolv amerikanske borgere, og sårede tusinder. Terrorangrebene blev stærkt fordømt af Sikkerhedsrådet, som forlangte, at de skyldige skulle stilles hurtigt for en domstol.¹⁴⁸ Som svar på angrebet affyrede USA den 20. august 1998 krydsermissiler mod "terroranlæg", som angiveligt havde tilknytning til angrebene – en paramilitær træningslejr i Afghanistan tilhørende terrororganisationen Al Qaeda, som angiveligt var ansvarlig for angrebene, og en kemisk fabrik i Sudan, som angiveligt blev anvendt til at producere kemiske våben til brug for terrorangreb.¹⁴⁹ USA påberåbte sig Artikel 51 under henvisning til behovet for at forebygge og afskrække fortsatte angreb: "Disse angreb blev først udført efter gentagne forsøg på at overbevise Sudans regering og Taliban-styret i Afghanistan om at nedlægge terroraktiviteter dér og indstille deres samarbejde med Bin Ladens organisation. Denne organisation har udstedt en række åbenlyse advarsler om, at "slag vil følge alle vegne" mod amerikanske mål, og vi har klare beviser på, at flere angreb af denne type var under forberedelse fra de samme terroranlæg. USA har derfor intet andet valg end at anvende våbenmagt for at forhindre disse angreb i at fortsætte".¹⁵⁰ Den amerikanske aktion blev fordømt af De Alliancefri Lande, nogle arabiske stater og Rusland. Storbritannien og Frankrig anerkendte retten til selvforsvar, hvorimod andre, der udtrykte støtte til USA, ikke udtrykkeligt godkendte den amerikanske begrundelse for selvforsvar.¹⁵¹

USA m.fl. i Afghanistan 2001

Den 11. september 2001 blev et terrorangreb uden fortilfælde rettet mod USA. Udenlandske terrorister kaprede civile fly og brugte dem som brændstofbomber mod World Trade Center i New York City og Pentagon i Washington D.C., hvorved mere end 3.000 mennesker, primært civile, blev dræbt, heriblandt borgere fra 81 lande, ligesom ejendom til en værdi af milliarder af dollars blev ødelagt. Verden var chokeret og forfærdet over tragedien.

Beviserne pegede i retning af, at Al Qaeda var ansvarlig for angrebene – terrororganisationen under ledelse af Osama bin Laden, som opererede fra Afghanistan med accept og støtte fra Taliban-regimet (Afghanistans de facto-regering). Præsident Bush svor at angribe Afghanistan, hvis dets myndigheder ikke nedlagde Al Qaedas terroristlejr og udleverede organisationens ledere. USA's krav blev afvist af Taliban.

Under henvisning til retten til selvforsvar, bemyndigede USA's Kongres præsidenten til at anvende al nødvendig magt mod gerningsmændene bag angrebene og dem, der husede dem, med henblik på at forhindre yderligere internationale terrorhandlinger mod USA.¹⁵²

Sikkerhedsrådet anerkendte i Resolution 1368 fra 12. september 2001, enstemmigt og for første gang, retten til selvforsvar som svar på terrorangreb¹⁵³ og indikerede samtidig, at der forelå statsmedvirken i form af støtte og husly til terroristerne:

Sikkerhedsrådet,

Bekræfter principperne i og formålene med de Forenede Nationers Pagt,

Er fast besluttet på med alle midler at bekæmpe trusler mod international fred og sikkerhed forårsaget af terrorhandlinger,

Anerkender den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i overensstemmelse med Pagten,

1. Fordømmer utvetydigt og i de stærkest mulige vendinger de skrækkelige terrorangreb den 11. september 2001 i New York, Washington D.C. og Pennsylvania og anser sådanne handlinger, som enhver international terrorhandling, som en trussel mod international fred og sikkerhed

2. (...)

3. Opfordrer alle stater til straks at arbejde sammen for at stille udøverne, organisatorerne og sponsorerne af disse terrorangreb for retten, og understreger, at de, som er ansvarlige for at hjælpe, støtte eller huse udøverne, organisatorerne og sponsorerne af disse handlinger, vil blive holdt ansvarlige.

NATO påberåbte sig den 12. september 2001 for første gang Artikel 5 i Washington Traktaten – “musketêr-eden” om kollektivt selvforsvar – kun på den betingelse, at det skulle fastslås, at terrorangrebet den 11. september mod USA var styret fra udlandet:

Rådet har i enighed tiltrådt, at hvis det fastslås at dette angreb var rettet udefra imod De Forenede Stater, skal det betragtes som en handling omfattet af Washington Traktatens artikel 5, som foreskriver, at et væbnet angreb imod en eller flere af de Allierede i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb imod dem alle.¹⁵⁴

På denne baggrund indledte USA den 7. oktober 2001 *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan, med støtte fra UK og andre NATO-alli-

erede, deriblandt Danmark. Samme dag indberettede USA og Storbritannien operationen til Sikkerhedsrådet under påberåbelse af Artikel 51 og med angivelse af operationens formål. USA erklærede blandt andet:

Angrebene den 11. september 2001 og den fortsatte trussel mod De Forenede Stater og dens statsborgere, som udgår fra Al-Qaeda-organisationen, er blevet muliggjort af Taliban-styrets beslutning om at tillade, at de dele af Afghanistan, som det kontrollerer, anvendes af denne organisation som en operationsbase. Trods enhver bestræbelse fra De Forenede Stater og det internationale samfund har Taliban-styret afvist at ændre sin politik. Fra Afghanistans territorium fortsætter Al-Qaeda-organisationen med at træne og støtte terrorister, som angriber uskyldige mennesker overalt i verden og har De Forenede Staters borgere såvel som landets interesser i De Forenede Stater og i udlandet som mål.

Som svar på disse angreb, og i overensstemmelse med den naturlige ret til individuelt og kollektivt selvforsvar, har De Forenede Staters væbnede styrker indledt aktioner med henblik på at forhindre og afskrække yderligere angreb på De Forenede Stater. Disse aktioner omfatter foranstaltninger mod Al-Qaedas terrortræningslejre og Taliban-styrets militære anlæg i Afghanistan. Under udførelsen af disse aktioner forpligter De Forenede Stater forpligtet sig til at minimere civile tab og skader på civil ejendom¹⁵⁵.

UK erklærede, i tråd hermed, blandt andet:

styrker er nu blevet indsat under udøvelse af den naturlige ret til individuelt og kollektivt selvforsvar efter den terroristiske skændselsgerning den 11. september 2001, for at afværge den fortsatte trussel om angreb fra den samme kilde (...) Osama bin Laden og hans Al-Qaeda terrororganisation har evnen til at udføre omfattende terrorangreb, påtog sig ansvaret for tidligere angreb på amerikanske mål, og har været engageret i en koordineret kampagne mod USA og dets allierede. Et af deres erklærede mål er at myrde amerikanske borgere og angribe USA's allierede.

Denne militære aktion (...) er alene rettet mod Osama bin Ladens Al-Qaeda terrororganisation og Taliban-styret, der støtter den. Målene er blevet udvalgt med ekstrem omhu for at minimere risikoen for civile.¹⁵⁶

Operation *Enduring Freedom* var en omfattende militær operation, der medførte måneders luftbombardementer og en massiv troppetilstedede-

værelse på landjorden. Operationen førte til Taliban-regimets fald og indsættelse af en ny provisorisk regering i Afghanistan. Der har gennemgående været en bred international støtte til operationen.

Det faktum, at Taliban-regimet blev fjernet med magt er bemærkelsesværdigt. I tidligere tilfælde er stater, der har støttet terrorisme, blot blevet afskrækket med magt. Det drastiske skridt at vælte en regering med tvang ville traditionelt blive anset som en overskridelse af grænserne for selvforsvar med henblik på at afskrække en stat fra fortsat at huse terrorister.¹⁵⁷ Spørgsmålet er således, om retten til selvforsvar under de specifikke omstændigheder også udstrakte sig til den tvangsmæssige fjernelse af Taliban-regimet. Sikkerhedsrådets resolution 1368 (2001) fastslog i tvetydige vendinger, at “de, som er ansvarlige for at hjælpe, støtte eller huse udøverne, organisatorerne og sponsorerne af disse handlinger, vil blive holdt ansvarlige”. Brevene fra USA og UK til Sikkerhedsrådet indikerede dog klart, at den militære operation også ville blive rettet mod Taliban-styret. Selv om målet om at afsætte Taliban-styret med magt ikke fremgår udtrykkeligt, er der ingen tvivl om, at dette var et eksplicit mål for USA, hvorimod UK officielt kun anerkender regimeskift som en mulig og legitim konsekvens af militære aktioner.¹⁵⁸ Under alle omstændigheder blev Taliban væltet som et resultat af de militære operationer i Afghanistan, og der var (næsten) ingen internationale protester mod dette resultat. Dette kunne antyde, at under de specifikke omstændigheder blev fjernelsen af et udenlandsk styre med magt anset som en nødvendig og rimelig selvforsvarsforanstaltning. Der havde været tætte og langvarige bånd mellem Taliban og Al Qaeda, og Taliban havde i årevis ignoreret den internationale fordømmelse af styrets politik¹⁵⁹ og var tilsyneladende upåvirket af bestræbelser på afskrækkelse.¹⁶⁰ Desuden kan Taliban-styrets status som Afghanistans *de facto* regering – ikke internationalt anerkendt som Afghanistans legitime regering – og dets isolerede stilling i det internationale samfund meget vel have fremmet den internationale accept af styrets fjernelse med magt.

Vurdering

Før 11. september 2001 var retten til selvforsvar mod angreb fra ikke-statslige aktører, herunder terrorangreb, kun klart fastslået i tilfælde af “væsentlig” statsmedvirken til angrebet.¹⁶¹ Nogle så dog i statspraksis en tendens til at tillade påberåbelsen af selvforsvar mod stater, som alene husede eller tolererede terroraktiviteter på deres territorium.¹⁶²

Spørgsmålet er, om begivenhederne efter 11. september 2001 har sænket tærsklen for en ret til selvforsvar mod medskyldige stater fra “væsentlig involvering” til blot et krav om at “huse” eller endog “tolere” terroraktiviteter. Sikkerhedsrådets Resolution 1368 (2001) er genstand for forskellige fortolkninger med hensyn hertil: Ud fra en snæver fortolkning er den etablerede tærskel om væsentlig statsmedvirken ikke blevet sænket, eftersom Taliban faktisk opfyldte denne tærskel,¹⁶³ ud fra en bredere fortolkning er tærsklen blevet sænket til at “huse” terroraktiviteter.¹⁶⁴ Såvel ordlyden i og baggrunden for Resolution 1368¹⁶⁵ som de formelle amerikanske og britiske begrundelser for *Operation Enduring Freedom* og den internationale støtte til operationen peger i retning af den bredere fortolkning.

Sammenfattende må det antages, at begivenhederne efter 11. september 2001 har bekræftet, at retten til selvforsvar gælder mod stater, der huser terrorister, som er ansvarlige for et væbnet angreb mod en anden stat. Ydermere kan der argumenteres for, at selvforsvarsforanstaltninger i sådanne tilfælde undtagelsesvis også kan omfatte tvangs-mæssig fjernelse af det medskyldige regime, hvis dette i det specifikke tilfælde, som med Taliban, er det eneste middel til at forebygge yderligere terrorangreb.

3.3. Private angreb – væbnede angreb fra ikke-statslige aktører uden statsmedvirken

Det er kontroversielt, om selvforsvarsretten også kan udstrækkes til rent private angreb, udført eller styret fra en anden stats territorium, men uden støtte eller samtykke fra værtsstaten.¹⁶⁶

Selv om Artikel 51 ikke begrænser retten til selvforsvar til angreb udført af en anden stat, var statsangreb utvivlsomt det, man havde i tankerne, da Artikel 51 blev skrevet,¹⁶⁷ og dette har også været i fokus i senere erklæringer, herunder *Definitionen af aggression* fra 1974, som kun henviser til forskellige former for direkte og indirekte aggressions-handlinger fra stater. Derfor har standpunktet om, at retten til selvforsvar også udstrækker sig til rent private væbnede angreb, herunder terrorangreb,¹⁶⁸ været kontroversielt, og er det fortsat.¹⁶⁹

Statspraksis før 11. september 2001

Statspraksis inkluderer kun et lille antal tilfælde, hvor retten til selvforsvar er blevet påberåbt som svar på væbnet indtrængen eller terror-

handlinger med udspring i en stat, som ikke støttede aktiviteterne fra dens territorium, men var ude af stand til at forhindre angrebene:

Caroline. Den tidligere omtalte klassiske Caroline-episode drejede sig om rent private angreb. Den britiske regering påberåbte sig en ret til selvforsvar mod grænseoverskridende angreb fra private amerikanske borgere, som tilsluttede sig det væbnede canadiske oprør mod britisk overherredømme, uden at den amerikanske regering var i stand til at forhindre dem heri.¹⁷⁰

Tyrkiet og Iran i Irak 1995-96. Som svar på vedvarende grænseoverskridende angreb fra kurdiske terrorgrupper (PKK) i Nordirak gennemførte både Tyrkiet og Iran militære operationer mod kurdiske stillinger, og Iran påberåbte sig udtrykkeligt retten til selvforsvar. Hverken Tyrkiet eller Iran bebrejdede Iraks regering, som på ingen måde støttede de kurdiske angreb, men var ude af stand til at udøve sin myndighed i Nordirak som følge af den flyveforbudszone, der var pålagt Irak af USA m.fl. for at skabe et sikkert kurdisk tilflugtssted fra irakisk undertrykkelse. Iraks klage over tyrkisk aggression blev ikke behandlet i FN. Den Arabiske Liga fordømte Tyrkiet, hvorimod USA udtrykte støtte.¹⁷¹

USA i Afghanistan 2001

Som påpeget ovenfor var terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 et eksempel på et væbnet angreb støttet af en stat, Taliban-styret i Afghanistan. Der kan dog argumenteres for, at den internationale reaktion på 11. september støtter det synspunkt, at selv rent private terrorangreb uden nogen statsmedvirken kan udløse retten til selvforsvar: Sikkerhedsrådets Resolution 1368 (2001), som anerkender retten til selvforsvar som svar på terrorangrebene (præambel og afsnit 1), gør ikke denne anerkendelse betinget af Talibans medvirken, selv om den, efterfølgende, antyder eksistensen af denne (afsnit 3). NATO's reaktion gør kun påberåbelsen af kollektivt selvforsvar betinget af, at det væbnede angreb var "styret udefra".

Vurdering

Det er ikke klart, hvorfor selvforsvar skulle være begrænset til væbnede angreb, hvori en stat er involveret. Allerede i 1992 udtalte Sikkerhedsrådet således¹⁷² i sin fordømmelse af terrorhandlingen ved Lockerbie i

1988 og Libyens medvirken heri, dog uden udtrykkeligt at sanktionere en ret til selvforsvar mod privat terrorisme, sin dybe foruroligelse over

den verdensomspændende vedholdenbed af internationale terrorhandlinger i alle dens former, herunder dem, hvor stater er direkte eller indirekte involveret, som truer eller koster uskyldige liv, har en ødelæggende virkning på de internationale relationer og bringer staternes sikkerhed i fare [og bekræftede] ... alle staters ret til, i overensstemmelse med De Forenede Nationers Pagt og relevante folkeretlige principper, at beskytte deres borgere mod internationale terrorhandlinger, der udgør trusler mod international fred og sikkerhed.

Efter den 11. september afviser nogle fortsat, at rent private terrorangreb kan udløse retten til selvforsvar, heriblandt Den Internationale Domstol, som i sin vejledende udtalelse om Muren på Vestbredden udtalte, at Artikel 51 kun gælder "i tilfælde af et væbnet angreb begået af én stat mod en anden stat".¹⁷³ Andre udtrykker usikkerhed i lyset af begivenhederne efter 11. september,¹⁷⁴ hvorimod endnu andre finder, at Sikkerhedsrådets Resolution 1368 og NATO's reaktion har bekræftet, at retten til selvforsvar gælder i forhold til ethvert væbnet angreb mod en stat, heriblandt terrorangreb, selv i fravær af nogen form for statsmedvirken.¹⁷⁵

Det kan således hævdes, at retten til selvforsvar også gælder for rent private angreb.

I fravær af statsmedvirken vil defensiv magtanvendelse fra offerstatens side dog i de fleste tilfælde være unødvendig, eftersom den stat, der mod sin vilje huser de terrorister, der er ansvarlige for et angreb, må formodes selv omgående at gribe ind mod terroristerne. Kun hvis værtsstaten er uvillig eller ude af stand til effektivt at eliminere truslen om yderligere angreb, bliver selvforsvar mod rent private angreb aktuelt.¹⁷⁶ Hvis værtsstaten ikke var medvirkende til angrebet, kræver principperne for nødvendighed og proportionalitet desuden, at magtanvendelse i selvforsvar udelukkende rettes mod de terrorister, som er ansvarlige for angrebet, ikke mod den stat, der mod sin vilje huser dem; værtsstaten må for sin del acceptere den begrænsede krænkelse af sin territoriale integritet, som dette indebærer.¹⁷⁷

4. Truslens aktualitet – aktuelt, overhængende eller potentielt fremtidigt angreb?

Når et angreb finder sted, er et vigtigt spørgsmål, hvorvidt retten til selvforsvar også kan finde anvendelse efter, at angrebet er afsluttet. Et andet centralt spørgsmål er, hvorvidt og i hvilket omfang selvforsvarsretten også kan finde anvendelse forud for den faktiske iværksættelse af et angreb. Der kan være adskillige stadier, hvor truslen om et angreb synes mere eller mindre overhængende og det endelige angreb mere eller mindre sikkert: Fra situationer, hvor der er åbenlyst, at et angreb er på vej inden for timer, over situationer, hvor et angreb synes højst sandsynligt inden for få dage, til situationer, hvor et angreb synes muligt en gang i fremtiden.

4.1. Igangværende eller afsluttet angreb – “reaktivt selvforsvar”

Kernen i selvforsvar er retten til at reagere på et væbnet angreb, der allerede er blevet iværksat, jf. Artikel 51. Hvad angår nødvendigheden af at gribe til magtanvendelse gør det dog en stor forskel, om angrebet fortsat pågår, eller om angrebet allerede er blevet afsluttet.

4.1.1. Igangværende angreb – den indlysende nødvendighed af et militært svar

Ingen betvivler staternes ret til at anvende magt i selvforsvar mod et igangværende væbnet angreb mod staten, jf. også Artikel 51. Denne klassiske ret til selvforsvar mod et igangværende angreb fortsætter med at gælde, når det væbnede angreb tager form af en invasion, som fører til besættelse/indlemmelse af en anden stat.

I tilfælde af et igangværende væbnet angreb opstår der normalt intet spørgsmål om, hvorvidt magtanvendelse er nødvendig for at besvare det. Retten til selvforsvar omfatter den militære magtanvendelse, der er nødvendig for at standse og tilbagevise angrebet. Her synes kravet om nødvendighed at overskygge kravet om proportionalitet, idet det, som er nødvendigt for at standse og tilbagevise angrebet, må antages også at blive anset som forholdsmæssigt. Selvforsvar mod et massivt igangværende angreb kan således nødvendiggøre en total krig, som i sidste instans resulterer i, at det aggressive styre fjernes.¹⁷⁸

Iraks invasion af Kuwait i 1990 illustrerer den klassiske påberåbelse

af selvforsvarsretten. Efter Iraks vellykkede invasion og indlemmelse af Kuwait bekræftede Sikkerhedsrådet, som allerede havde fordømt invasionen, i Resolution 661 “den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar som svar på Iraks væbnede angreb mod Kuwait, i overensstemmelse med Pagtens Artikel 51”.¹⁷⁹ I begyndelsen af 1991 bistod en international koalition Kuwait med at tvinge Irak ud af Kuwait og genetablere *status quo ex ante*.¹⁸⁰

4.1.2. Afsluttet angreb – afstraffelse eller nødvendig forebyggelse/afskrækkelse?

På den ene side kan det hævdes at trodse sund fornuft, hvis en stat, der er offer for (vedvarende) nålestiksangreb, ikke skulle have lov til at svare igen med militær magt mod aggressoren for at forebygge yderligere angreb. Navnlig ville dette ofte gøre en stat forsvarsløs i militær forstand over for terrorangreb. På den anden side er nødvendigheden af selvforsvar mindre åbenbar, når et væbnet angreb allerede er afsluttet,¹⁸¹ og forudsætter i hvert fald andre standarder for nødvendighed, end under de akutte omstændigheder ved et igangværende angreb. Således sætter magtanvendelse som svar på et gennemført angreb fokus på den centrale, men vanskelige, sondring mellem lovligt selvforsvar og ulovlige repressalier.

Artikel 51 yder ikke megen vejledning, da den blot fastslår, at retten til selvforsvar gælder “i tilfælde af et væbnet angreb”. Dette kan fortolkes både som et forbud mod og som en tilladelse til at anvende magt mod et væbnet angreb, der allerede har fundet sted.

Den Internationale Domstol synes principielt at anerkende, at retten til selvforsvar også kan gælde efter, at et væbnet angreb har fundet sted. I Nicaragua-sagen erklærede Domstolen, at “retten til kollektivt selvforsvar forudsætter, at et væbnet angreb har fundet sted”.¹⁸² I *Olieplatform-sagen* havde USA ødelagt iranske olieplatforme som svar på tidligere angreb på amerikanske skibe. Domstolen afviste ikke USA’s påberøbelse af selvforsvar på det grundlag, at angrebene mod USA allerede havde fundet sted. Tværtimod erklærede den, at “for at kunne godtgøre, at USA var juridisk berettiget til at angribe de iranske platforme under udøvelse af retten til individuelt selvforsvar, må USA påvise, at det har været udsat for angreb, som Iran er ansvarlig for”.¹⁸³

Det afgørende spørgsmål angår magtanvendelsens nødvendighed. Når der ikke længere er et aktuelt angreb at tilbagevise, hvordan kan

man så argumentere for, at anvendelse af magt i selvforsvar ikke desto mindre er nødvendig? Det er oplagt ikke tilstrækkeligt at påberåbe sig nødvendigheden af at udligne den skade, der er tilføjet offerstaten, gennem et forholdsmæssigt svar mod aggressoren, selv om sådan et argument om hævn muligt harmonerer med et basalt menneskeligt instinkt. I fortiden tog magtanvendelse ofte skikkelse af gengældelse som svar på brud på folkeretten. FN-pagtens overordnede formål er imidlertid at opretholde freden, ikke at gennemtvinge retfærdighed.¹⁸⁴ Følgelig forbyder gældende folkeret uden undtagelse repressalier, der involverer magtanvendelse. Dette fremgår kategorisk af *Deklarationen om venskabelige relationer* fra 1970, som fortolker forbudet mod magtanvendelse: "Stater har pligt til at afstå fra repressalier som involverer anvendelse af magt".¹⁸⁵ Denne opfattelse støttes af Den Internationale Domstol,¹⁸⁶ International Law Commission,¹⁸⁷ et overvældende flertal af juridiske forskere,¹⁸⁸ og desuden af Sikkerhedsrådets praksis (især, men ikke udelukkende, vedrørende Israel).¹⁸⁹

Det delikate spørgsmål er, hvor grænsen går mellem selvforsvar og repressalier.¹⁹⁰

Skal der være rum for magtanvendelse i selvforsvar mod et angreb, der allerede har fundet sted, må det retfærdiggøres ud fra nødvendigheden af at forebygge/afskrække tænkelige nye angreb i (nær) fremtid, da det tidligere væbnede angreb kun er relevant som et (utilstrækkeligt) bevis på eksistensen af en fortsat trussel om fremtidige angreb. Det afgørende kriterium for en mulig sondring mellem lovligt selvforsvar efter et angreb og ulovlige repressalier er intetsteds blevet udtrykt mere rammende end i en rapport fra det britiske udenrigsministerium fra 1839, som retfærdiggør føromtalt *Caroline-episode*:

*grundlaget, hvorpå vi betragter de britiske myndigheders handlemåde som berettiget, er, at det var absolut nødvendigt som en sikkerhedsforanstaltning for fremtiden og ikke som en gengældelsesforanstaltning for fortiden. Det, der tidligere var foretaget, har kun betydning som et uimodståeligt bevis på, hvad der senere ville indtræffe.*¹⁹¹

Mindstekravet til selvforsvar efter et angreb er således, at det må være fremtidsorienteret, dets nødvendighed beror på klare beviser for en vedvarende/fortsat trussel om yderligere angreb.¹⁹² For at vise dets påtrængenhed, må svaret følge inden for rimelig tid efter det oprindelige

angreb.¹⁹³ Hvad angår formålet med selvforsvar efter et angreb, kan der være en vis forskel mellem at besvare et statsangreb og et angreb fra ikke-statslige aktører, herunder terrorister.

Afskrækkelse af yderligere statsangreb

I tilfælde at et gennemført statsangreb er nødvendigheden af selvforsvar klart fraværende, hvis den angribende stat undskylder angrebet og tilbyder erstatning.¹⁹⁴ Derimod kan selvforsvar hævdes at være nødvendigt, hvis oplysninger peger i retning af en fortsat trussel om nye angreb. Imidlertid vil selvforsvarsforanstaltninger mod en aggressorstat, hvis de faktisk skal forebygge truslen om fremtidige angreb – fjerne statens evne til igen at slå til – kræve magtanvendelse i en målestok, der af de fleste ville blive betragtet som uforholdsmæssig i forhold til det oprindelige angreb,¹⁹⁵ skønt måske ikke til truslen. Selv om forebyggelse lettere end afskrækkelse – som smager af gengældelse – kan forenes med nødvendigheden af selvforsvar, kan et begrænset svar for at afskrække flere angreb derfor godt blive anset som et acceptabelt alternativ.¹⁹⁶ Ved afskrækkelse er proportionaliteten afgørende. Det afskrækkende svar skal tilpasses omhyggeligt, så det står i rimeligt forhold til det oprindelige angreb.¹⁹⁷

Udtalelser fra Den Internationale Domstol i *Nicaragua-* og *Olieplatform-*sagerne synes at støtte det standpunkt, at selvforsvar som svar på et afsluttet statsangreb principielt kan være lovligt,¹⁹⁸ selv hvis formålet er at afskrække yderligere angreb, forudsat at 1) nødvendigheden af at anvende magt i selvforsvar er baseret på risikoen for forsatte angreb;¹⁹⁹ 2) mulighederne for at fjerne denne risiko med fredelige midler er blevet udtømt;²⁰⁰ 3) anvendelsen af magt står i rimeligt forhold til de tidligere angrebs omfang og virkninger;²⁰¹ 4) at målet for selvforsvar har forbindelse med (risikoen for) yderligere angreb.²⁰²

Forebyggelse af yderligere terrorangreb

Som tidligere omtalt er det blevet anerkendt, at selvforsvarsretten også gælder i forhold til terrorangreb, måske selv i fravær af statsmedvirken i angrebene (se ovenfor Afsnit 3.2-3.3). Terrorangreb vil oftest have karakter af nålestiksaktioner, hvilket efterlader offerstaten uden mulighed for at slå det aktuelle angreb tilbage. Hertil kommer, at erfaringen viser, at terrorister med stor sandsynlighed vil slå til igen. Hvis et terrorangreb allerede har fundet sted, bliver retten til selvforsvar for at for-

hindre sandsynlige nye angreb derfor afgørende. Ved terrorangreb, i modsætning til statsgreb, er det åbenlyse formål med selvforsvar efter et angreb at forebygge fremtidige angreb, snarere end blot at afskrække dem, ved at eliminere truslen gennem målrettede aktioner mod de ansvarlige terrorister.²⁰³ I tilfælde af en stats medvirken i terrorangrebene kan afskrækkende magtanvendelse mod den pågældende stat også komme på tale.

I statspraksis (se også Afsnit 3.2-3.3) blev den tidligere omtalte, klassiske *Caroline-episode*, som vedrørte magtanvendelse som svar på private angreb fra udlandet, retfærdiggjort som selvforsvar for at forhindre yderligere angreb. Israel har vedvarende henholdt sig til retten til selvforsvar som grundlag for at besvare terrorangreb. Disse aktioner er ofte blevet fordømt i Sikkerhedsrådet, lejlighedsvis med udtrykkelig henvisning til ulovligheden af militære repressalier.²⁰⁴ Som tidligere nævnt, er den politiske kontekst i Israel unik og de juridiske problemer komplekse. Imidlertid er der også andre tilfælde, nævnt tidligere, hvor selvforsvarsretten er blevet påberåbt for at retfærdiggøre et efterfølgende militært svar på terrorangreb, heriblandt USA i Libyen (1986), USA i Irak (1993), Tyrkiet og Iran i Irak (1995-96), USA i Afghanistan og Sudan (1998). Disse eksempler er ikke blevet mødt med international fordømmelse, men snarere med sympati, når reaktionen blev vurderet som nødvendig og forholdsmæssig. Før 11. september 2001 var de juridiske implikationer af denne statspraksis kontroversiel: Nogle forfattere så heri blot en bekræftelse af en etableret retstilstand, hvorefter en offerstat har ret til selvforsvar efter et angreb, såfremt det primære formål hermed er at afskrække/forebygge yderligere angreb;²⁰⁵ andre fandt denne praksis fundamentalt uforenelig med kravet om nødvendighed og forbudet mod militære repressalier, men anerkendte, at sådanne aktioner i visse tilfælde var blevet mødt med udbredt international forståelse;²⁰⁶ midt imellem var det standpunkt, at statspraksis udviste en voksende international tolerance af militære modforanstaltninger over for international terrorisme, som muligt afspejlede en gryende anerkendelse af deres lovlighed som selvforsvar.²⁰⁷

Sikkerhedsrådets Resolution 1368 (se ovenfor Afsnit 3.2), som enstemmigt fordømte terrorangrebene 11. september 2001 og anerkendte retten til selvforsvar, har utvetydigt bekræftet, at retten til selvforsvar omfatter nødvendig magtanvendelse for at reagere på forudgående terrorangreb. Resolution 1368 indikerer klart, at retten til selvforsvar

svar er betinget af tilstedeværelsen af en vedvarende trussel om yderligere angreb, idet den henviser til “trusler mod den internationale fred og sikkerhed forårsaget af terrorhandlinger”. I brevene fra USA og UK til Sikkerhedsrådet, hvori Artikel 51 påberåbes, retfærdiggøres den militære aktion i Afghanistan på samme måde – det amerikanske brev henviser til “en fortsat trussel mod De Forenede Stater og dets borgere” og til, at formålet med aktionen er at “forebygge og afskrække yderligere angreb mod De Forenede Stater”,²⁰⁸ og det britiske brev erklærer, at formålet med selvforsvar er at “afvise den vedvarende trussel om angreb fra samme kilde”.²⁰⁹

Vurdering

Sikkerhedsrådets enstemmige Resolution 1368 (2001) og de efterfølgende begivenheder – herunder navnlig USA’s og Storbritanniens begrundelser for *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan, operationens forløb og den generelle internationale støtte – har klart bekræftet, at retten til selvforsvar omfatter magtanvendelse som svar på tidligere terrorangreb, hvis dette er nødvendigt for at forebygge eller afskrække sandsynlige yderligere angreb fra samme kilde. Selvforsvarsretten afhænger således af en fortsat/vedvarende trussel om yderligere angreb fra de ansvarlige terrorister og af værtsstatens manglende vilje eller evne til at eliminere denne trussel. Under sådanne omstændigheder omfatter retten til selvforsvar modforanstaltninger, der er nødvendige for, om muligt, at eliminere terrortruslen, herunder forhindre/afskrække enhver stat, der støtter eller huser terroristerne, i/fra fortsat at gøre dette.

4.2. Overhængende (trussel om) angreb – “anticiperet selvforsvar”

I den juridiske doktrin om selvforsvar har intet emne tiltrukket sig så megen kontrovers som spørgsmålet om, hvorvidt anvendelse af magt som svar på en overhængende trussel om væbnet angreb fortsat er lovlig – såkaldt *anticiperet (foregribende) selvforsvar*. Anticiperet selvforsvar vil formentlig især blive aktuelt i tilfælde af, at en stat forbereder et regulært angreb på en anden stat, som kan verificeres ved usædvanlige troppebevægelser, optankning af missiler m.v., eventuelt kombineret med officielt udstedte trusler, hvorimod terrorister som regel vil slå til uden varsel om tid eller sted, ligesom deres angrebsforberedelser formentlig for det meste vil være “usynlige”, indtil det er for sent.

Som tidligere nævnt (Afsnit 1.1) anerkendte folkeretlig sædvane fra før 1945 en ret til anticiperet selvforsvar mod et overhængende angreb,²¹⁰ betinget af formelen fra den ledende *Caroline-sag*²¹¹ om, at der må foreligge en “nødvendighed af selvforsvar, umiddelbar, overvældende, som hverken efterlader nogen mulighed for at vælge midler eller tid til overvejelser”.

Det kontroversielle spørgsmål er, om denne sædvaneretlige ret til anticiperet selvforsvar overlevede vedtagelsen af FN-pagten. FN-pagten stipulerer i Artikel 2(4) et generelt forbud mod magtanvendelse mellem stater. Pagtens Artikel 51 bevarer dog retten til selvforsvar samtidig med, at den noget tvetydigt erklærer om dens omfang, at: “Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb ...”. Den indledende frase “intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til ... selvforsvar”, peger isoleret set i retning af, at Artikel 51 ikke indskrænker den sædvaneretlige ret til selvforsvar. Artikel 51 foreskriver imidlertid videre, at retten til selvforsvar gælder “i tilfælde af et væbnet angreb”.²¹²

Nogle folkeretsjurister finder, at Artikel 51 ikke afskaffede den sædvanebaserede ret til anticiperet selvforsvar, og fastholder, at henvisningen til et faktisk væbnet angreb ikke er afgørende i dens kontekst, idet det primære formål med Artikel 51 var at etablere en ret til kollektivt selvforsvar og selvforsvarsrettens forhold til det kollektive sikkerhedssystem, ikke at indsnævre retten til selvforsvar i andre henseender.²¹³ En erklæring i forarbejderne fra komitéen i San Francisco, som tog sig af bestemmelsen om forbud mod magtanvendelse (Artikel 2(4)), hvorefter “retten til at anvende våben i lovligt selvforsvar forbliver tilladt og uindskrænket”,²¹⁴ hævdes at støtte dette synspunkt.²¹⁵

Andre folkeretsjurister finder, at Artikel 51 har indskrænket den sædvanebaserede ret til selvforsvar, idet den efter sin ordlyd – og i overensstemmelse med FN-pagtens overordnede formål om at begrænse enhver ensidig magtanvendelse – kun tillader selvforsvar i tilfælde af et faktisk væbnet angreb.²¹⁶ Det forekommer usandsynligt, at ordene “i tilfælde af et væbnet angreb” skulle være blevet tilføjet af komitéen, der tog sig af selvforsvar (Artikel 51), ved et rent tilfælde eller uden tanke for konsekvenserne.²¹⁷ Oplysninger viser da også, at ordlyden af Artikel 51 bevidst blev valgt, på USA’s initiativ, for at udelukke anticiperet selvforsvar.²¹⁸

Selv om Artikel 51's ordlyd og forhistorie således synes at udelukke anticiperet selvforsvar, kan det ikke nægtes, at vægtige argumenter baseret på nødvendighed og sund fornuft taler for en sådan ret, ikke mindst i lyset af den ødelæggende kraft i moderne våben, herunder masseødelæggelsesvåben, hvilket kan hævdes at gøre det både urealistisk og urimeligt at kræve, at en stat, der står over for en overhængende angrebstrussel, skulle forholde sig passiv, indtil angrebet er blevet iværksat. Som Bowett rammende formulerer det: "Ingen stat kan forventes at afvente et indledende angreb, som, med den nuværende våbensituation, meget vel kan ødelægge statens evne til videre modstand og derved bringe selve dens eksistens i fare".²¹⁹ Højniveaupanelet anerkender således også den fortsatte lovlighed af anticiperet selvforsvar: "En truet stat kan, i henhold til langvarig folkeretlig sædvane, gribe til militær handling, såfremt et truende angreb er overhængende, ingen andre midler ville kunne afvise det, og handlingen er proportionel".²²⁰ Generalsekretær Kofi Annan har tilsluttet sig Højniveaupanelets opfattelse.²²¹

Statspraksis

I alle tilfælde kunne Artikel 51 ikke udelukke statspraksis efter 1945 fra at bekræfte anticiperet selvforsvar som fortsat værende en sædvanebaseret ret. Nogle stater har udtrykkeligt støttet en sådan ret – heriblandt USA, UK, Israel, Canada, Japan og Irak.²²² Dog er anticiperet selvforsvar sjældent blevet formelt påberåbt; stater foretrækker tilsyneladende at henholde sig til en udvidet fortolkning af begrebet "væbnet angreb" i Artikel 51.²²³

USA – Sovjetunionen/Cuba, 1962 (Cuba-krisen). Den 22. oktober 1962 indførte USA en flåde "karantæne" over for Cuba for at gennemtvinge fjernelsen af hemmeligt opstillede sovjetiske missiler på Cuba, som hævdedes at udgøre en overhængende trussel mod USA's sikkerhed. USA påberåbte sig dog ikke retten til anticiperet selvforsvar i henhold til Artikel 51. Da den amerikanske karantæne reelt var et tilfælde af en forebyggende aktion, vil den under alle omstændigheder blive behandlet nedenfor (Afsnit 4.3).

Israel – Egypten, Jordan og Syrien, 1967 (Seksdageskrigen). Israels vellykkede militære aktion i juni 1967 for at komme et tilsyneladende overhæng-

ende arabisk angreb i forkøbet ses af mange som skoleeksemplet på anticiperet selvforsvar. Israel påberåbte sig dog formelt (skønt ifølge de fleste folkeretsjurister ikke overbevisende²²⁴) selvforsvar mod et faktisk væbnet angreb, idet de betegnede Egyptens forudgående blokade af Tiran-strædet som en krigshandling i sig selv og endvidere hævdede, at de arabiske naboer faktisk havde angrebet først.²²⁵ Selv om Israel således ikke formelt påberåbte sig anticiperet selvforsvar, var det ikke desto mindre den umiddelbare fare for udryddelse, Israel stod over for som følge af den militære opbygning på den arabiske side, kombineret med den egyptiske præsident Nassers erklæringer om, at Israel skulle ødelægges, og den nylige tilbagetrækning af FN's sikringsstyrke, som dominerede de israelske erklæringer i Sikkerhedsrådet.²²⁶ Efter at krigen var brudt ud, krævede Sikkerhedsrådet en øjeblikkelig våbenhvile, uden at fordømme nogen af parterne,²²⁷ idet et sovjetisk forslag om fordømmelse af Israel kun kunne samle fire stemmer. Mens nogle stater i Generalforsamlingen eksplicit afviste en ret til anticiperet selvforsvar, var der andre, der støttede Israels aktioner; der fremkom således ingen fordømmelse af Israel.²²⁸

Seksdageskrigen

Den 18. maj 1967 anmodede Egypten (Den Forenede Arabiske Republik) FN's Generalsekretær om tilbagetrækning af den FN-styrke, der havde fungeret som stødpude mellem Israel og Egypten siden krigen i 1956. Efter tilbagetrækningen af FN-styrken besatte Egypten straks den tidligere stødpudezone. Egypten erklærede også, at Aqaba-bugten og Tiran-strædet var lukket for israelsk skibsfart. Samtidig øgede palæstinensiske styrker deres infiltration langs grænsen mellem Israel og Syrien. Egyptens præsident Nasser erklærede, at Israel skulle ødelægges, og lignende udtalelser kom fra andre arabiske ledere. En massiv arabisk invasion af Israel syntes umiddelbart forestående. Den 5. juni informerede både Israel og Egypten Sikkerhedsrådet om, at de var blevet udsat for et væbnet angreb fra den anden part. Den 6. juni bombarderede israelske militærfly luftbaser i Egypten, Jordan og Syrien og ødelagde med en hurtig aktion næsten hele sine naboers luftangrebsevne. Det efterfølgende arabiske angreb

blev derfor hurtigt tilbagevist af Israel, som tvang fjenden til at trække sig tilbage og besatte dele af fjendens territorium fra den 7. juni. I de følgende dage forhandlede man våbenhvileaftaler. Formel fred blev ikke sluttet før 1979 mellem Israel og Egypten og 1994 mellem Israel og Jordan, hvorimod Israel og Syrien teknisk set fortsat er i krig.

Irak – Iran, 1980. I 1980 invaderede Irak Iran, først under påberåbelse af en ret til anticiperet selvforsvar med påstand om, at Iran forberedte et angreb på Irak, men man skiftede hurtigt standpunkt og påberåbte sig i stedet selvforsvar mod et tidligere væbnet angreb fra Iran. Irak blev ikke fordømt i FN på dette tidspunkt.²²⁹ I en rapport fra 1991 konkluderede FN's Generalsekretær imidlertid, at Irak havde påbegyndt krigen i strid med folkeretten.²³⁰

Israel – Irak, 1981 (Osirak). Israel henholdt sig udtrykkeligt til en ret til anticiperet selvforsvar for at retfærdiggøre sin målrettede militære aktion i Irak, hvorved man ødelagde den irakiske "Osirak" atomreaktor, som Israel mistænkte blev bygget med henblik på at udvikle atomvåben til brug mod Israel. Israels aktion blev enstemmigt fordømt i Sikkerhedsrådet.²³¹ Da den imidlertid reelt er et eksempel på en forebyggende aktion, vil den blive behandlet nærmere nedenfor (Afsnit 4.3.)

Vurdering

En ret til anticiperet selvforsvar som svar på en overhængende angrebs-trussel har længe været anerkendt i folkeretlig sædvane forud for 1945. Ordlyden i og baggrunden for FN-pagtens Artikel 51 og den kendsgerning, at en sådan ret kun sjældent er blevet påberåbt efter 1945, og kun udtrykkeligt er blevet støttet af nogle få stater, gør dog doktrinens nuværende status kontroversiel.²³² Den Internationale Domstol afholdt sig i *Nicaragua-sagen* fra 1986 udtrykkeligt fra at tage stilling til den fortsatte lovlighed af anticiperet selvforsvar i henhold til folkeretlig sædvane.²³³ Det er endnu for tidligt at sige, hvorvidt begivenhederne i kølvandet på 11. september 2001, som bekræftede retten til selvforsvar for at forhindre sandsynlige nye angreb (se Afsnit 4.1.2), også kan have øget den internationale accept af en ret til anticiperet selvforsvar, selv i fra-

vær af tidligere angreb. Doktrinen om anticiperet selvforsvar kan åbenlyst misbruges. Samtidig kan en stat ikke med rimelighed forventes at forholde sig passiv, hvis der foreligger klare beviser på et virkelig overhængende angreb mod staten (*Caroline-formlen*). Derfor må det formodes, at de fleste stater i sådanne tilfælde, hvis ikke de vil anerkende det som en lovlig udøvelse af selvforsvar, dog generelt vil acceptere anticiperet handling som retfærdiggjort af moralske og politiske grunde, idet den overhængende trussel da udgør formildende omstændigheder i forhold til det formelle brud på folkeretten.²³⁴

Begrebet en “overhængende angrebstrussel” og den underliggende Caroline-formel, som kræver en “nødvendighed af selvforsvar, umiddelbar, overvældende, som hverken efterlader mulighed for at vælge midler eller tid til overvejelser”, giver et vist begrænset råderum for skøn og fleksibilitet, herunder at man tager de nye truslers natur i betragtning; men selv om et potentielt angreb med masseødelæggelsesvåben ville have alvorlige konsekvenser, kan kravet om en overhængende trussel ikke ignoreres.²³⁵ For at berettigede anticiperet selvforsvar skal en trussel ikke blot være reel, fx hvor en stat faktisk besidder masseødelæggelsesvåben kombineret med beviser på denne stats fjendtlige hensigter rettet mod én eller flere specifikke stater.²³⁶ I hvert fald når det drejer sig om trusler fra stater, må der også være faktiske beviser for, at et angreb er overhængende, hvorimod man ved terrortrusler, som efter deres natur realiseres uden forudgående varsel, og hvor andre forebyggende midler på forhånd synes meningsløse, kan hævde, at den blotte eksistens af en troværdig trussel rettet mod én eller flere specifikke stater, udgør en overhængende trussel om angreb.

4.3. Potentielle fremtidige (trusler om) angreb – “forebyggende selvforsvar”?

Hvor en ret til anticiperet selvforsvar mod et overhængende angreb, skønt kontroversiel, med rimelighed kan påberåbes, har der været almindelig enighed om, at retten til selvforsvar ikke omfatter militær magtanvendelse for at imødegå potentielle fremtidige trusler i fravær af tidligere angreb eller en overhængende trussel om angreb – såkaldt forebyggende aktioner.

Caroline-formlen for anticiperet selvforsvar dækker klart ikke sådanne forebyggende militære aktioner. I sin dom fra 1946 om krigsforbrydelser begået af medlemmer af det tyske naziregime afslog

Militærtribunalet i Nürnberg forsvarets påstand om, at Tysklands invasion af (det neutrale) Norge var retfærdiggjort som forebyggende selvforsvar for at forhindre en allieret invasion. Tribunalet fandt på grundlag af kendsgerningerne, at formålet med det tyske angreb højst kunne være om muligt at “forebygge en allieret besættelse en gang i fremtiden” og erklærede med et direkte citat fra *Caroline*, at: “Det må huskes, at forebyggende magtanvendelse på udenlandsk territorium kun kan retfærdiggøres i tilfælde af en “nødvendighed af selvforsvar, umiddelbar, overvældende, som ikke efterlader mulighed for at vælge midler eller tid til overvejelser” (Caroline-sagen...).²³⁷ På samme måde har den juridiske doktrin – hvis den overhovedet overvejer muligheden – afvist, at forebyggende aktioner skulle have noget juridisk grundlag i eksisterende folkeret.²³⁸

Statspraksis

Statspraksis efter 1945 rummer kun nogle enkelte tilfælde af militær magtanvendelse, som kunne hævdes at falde ind under betegnelsen forebyggende aktioner:

USA – Sovjetunionen/Cuba, 1962 (Cuba-krisen). Den 22. oktober 1962 indførte USA en flåde “karantæne” mod Cuba for at gennemtvinge fjernelsen af hemmeligt opstillede sovjetiske missiler, med argumenter om, at disse missiler udgjorde en umiddelbar trussel mod USA’s sikkerhed. USA påberåbte sig dog ikke en ret til forebyggende selvforsvar under Artikel 51, men henholdt sig til regional fredsbevarelse (under den Inter-Amerikanske Traktat om Gensidig Assistance fra 1947) i overensstemmelse med Artikel 52.²³⁹ “Karantænen”, som omfattede afvisning med flådefartøjer af sovjetiske skibe, der fragtede missiler til Cuba, var en anvendelse af magt i strid med folkeretten, hvis nødvendighed kun kan vurderes politisk, hvis man tager tidens skærpede koldkrigs-klima i betragtning. Begivenhederne udgør klart intet fortilfælde for forebyggende militære aktioner under folkeretten.

Israel – Irak, 1981 (Osirak). Den 7. juni 1981 gennemførte Israel et målrettet luftangreb på en irakisk atomforsøgsstation og ødelagde en atomreaktor, som Israel mistænkte skulle anvendes til at udvikle atomvåben til brug mod Israel. Israel påberåbte sig udtrykkeligt en ret til anticiperet selvforsvar.²⁴⁰ Da der imidlertid i dette tilfælde klart ikke var

en overhængende trussel om angreb, var Israels angreb i virkeligheden et eksempel på en forebyggende aktion for at forhindre en potentiel fremtidig trussel om et atomangreb. Et enigt Sikkerhedsråd fordømte kraftigt Israels aktion som en “klar krænkelse af De Forenede Nationers Pakt og normerne for international adfærd”.²⁴¹ USA erklærede efterfølgende, at dets fordømmelse kun var motiveret af, at Israel ikke forinden havde udtømt fredelige midler.²⁴²

Osirak 1981

Den 7. juni 1981 udførte ni israelske jagerfly målrettede bombeangreb mod det irakiske atomforsøgscenter i Tuwaiti og ødelagde “Osirak” kernereaktoren. Ifølge Israel var reaktoren næsten færdigbygget og skulle anvendes til at udvikle kernevåben, som kunne være operativ i 1985, og disse ville, i lyset af de irakiske ledes fjendtlige retorik mod Israel, sandsynligvis blive anvendt i et fremtidigt atomangreb mod Israel. Ifølge Israel var det nødvendigt at handle, før reaktoren blev “varm”, i hvilket tilfældes ødelæggelse ville resultere i et massivt radioaktivt nedfald over Bagdad, som ville true tusinder af menneskeliv. Eftersom Irak havde tilsluttet sig Ikke-spredningstraktaten fra 1968, havde atomreaktoren været underkastet international kontrol og inspektion af IAEA, som, på dette tidspunkt, hverken havde fundet indikationer på, at der blev udviklet atomvåben, eller oplevet nogen mangel på samarbejdsvilje fra Iraks side. Sikkerhedsrådet, som enstemmigt fordømte Israels angreb i Resolution 487 (1981), understregede denne kendsgerning, anerkendte Iraks suveræne ret til at udvikle en fredelig kernekraftkapacitet og forlangte, at Israel skulle underkaste sig selv IAEA’s kontrol ved at tiltræde Ikke-spredningstraktaten, NPT fra 1968. Israel hævdede derimod, at Iraks køb af uran m.m. passede bedre med våbenproduktion end med fredelig anvendelse, og hævdede desuden, at det var let at omgå IAEA’s inspektioner.

USA, UK m.fl. – Irak, 2003. Den 20. marts 2003 indledte USA, assisteret af UK, Australien og Danmark, *Operation Iraqi Freedom*, en omfattende militær invasion med henblik på at afvæbne Irak, der var mistænkt for

at besidde masseødelæggelsesvåben, og fjerne dets leder, Saddam Hussein. Hverken USA²⁴³ eller andre stater, der var inddraget i den militære aktion, påberåbte sig dog formelt en ret til forebyggende selvforsvar under Artikel 51, men henholdt sig i stedet til tidligere resolutioner fra Sikkerhedsrådet som det juridiske grundlag for magtanvendelsen. Derfor udgør krigen i Irak i 2003 i juridisk forstand ikke noget fortilfælde for forebyggende aktioner.

USA's Nationale Sikkerhedsstrategi om "foregribende handling" fra 2002

Efter den 11. september 2001 søsatte USA's præsident Bush i januar 2002 en ny national sikkerhedsdoktrin, for om nødvendigt med magt at forebygge trusler mod USA fra terrorister og "slyngelstater" med (planer om at skaffe) masseødelæggelsesvåben. Denne såkaldte "Bush-doktrin" blev formaliseret i USA's Nationale Sikkerhedsstrategi fra september 2002.²⁴⁴

Det grundlæggende rationale bag den nye doktrin er nødvendigheden af at forhindre "slyngelstater" og terrorister i at true USA og andre med, især, masseødelæggelsesvåben; at afskrækkelse ikke virker over for "slyngelstater" og terrorister; og at det i lyset af den potentielle skades omfang ikke er acceptabelt kun at sætte sin lid til et reaktivt svar.²⁴⁵ Det angivelige juridiske grundlag for den nye doktrin er retten til antciperet selvforsvar, idet der argumenteres for, at begrebet "overhængende trussel" må tilpasses de nye truslers realitet:

Gennem århundreder har folkeretten anerkendt, at nationer ikke behøver at afvente et angreb, før de lovligt kan handle for at forsvare sig selv mod kræfter, der udgør en overhængende fare for angreb. Juridiske forskere og internationale jurister har ofte betinget berettigelsen af foregribende handling af eksistensen af et overhængende angreb – som oftest en synlig mobilisering af hære, flåder og luftvåben, der forbereder sig på angreb. Vi må tilpasse begrebet en overhængende trussel til dagens modstanderes evner og mål. "Slyngelstater" og terrorister søger ikke at angribe os med konventionelle midler. I stedet holder de sig til terrorisme og, potentielt, til brug af masseødelæggelsesvåben – våben, der let kan skjules, leveres under dække, og bruges uden varsel. (...) De Forenede Stater har længe fastholdt muligheden for foregribende handling for at imødegå en tilstrækkelig trussel mod vor nationale sikkerhed. Jo større truslen er, desto større er risikoen ved manglende handling – og desto mere tvingende er argumentet for at handle

foregribende for at forsvare os selv, selv hvis der stadig er usikkerhed om tid og sted for fjendens angreb. For at komme sådanne fjendtlige handlinger fra vore modstandere i forkøbet eller forebygge dem vil De Forenede Stater, om nødvendigt, handle foregribende. De Forenede Stater vil ikke anvende militær magt i alle tilfælde for at foregribe fremvoksende trusler, ej heller bør nationer bruge foregribelse som et påskud for aggression. I en tidsalder, hvor civilisationens fjender åbent og aktivt opsøger verdens mest destruktive teknologier, kan De Forenede Stater dog ikke forholde sig passiv, mens farerne vokser. Vi vil altid gå frem med fuldt overlæg og afveje konsekvenserne af vores handlinger. For at understøtte foregribende operationer vil vi

- opbygge bedre og mere integrerede efterretningssystemer for i tide at sikre præcise oplysninger om trusler, hvor end de måtte opstå;
- koordinere tæt med allierede for at danne en fælles vurdering af de farligste trusler; og
- fortsætte med at omdanne vore militære styrker for at sikre vor evne til at udføre hurtige og præcise operationer for at opnå afgørende resultater.

Formålet med vore handlinger vil altid være at eliminere en specifik trussel mod De Forenede Stater eller vore allierede og venner. Begrundelsen for vore handlinger vil være klar, magtanvendelsen afpasset, og sagen retfærdig.²⁴⁶

Skønt denne doktrin betegner sig selv som “foregribende” og henviser til anticiperet selvforsvar, forudser “Bush-doktrinen” også rent forebyggende aktioner mod potentielle trusler om fremtidige angreb.²⁴⁷ At handle imod “fremvoksende trusler” fra “slyngelstater” og terrorister, “før de er i stand til at true med eller anvende masseødelæggelsesvåben”,²⁴⁸ overskrider langt enhver tænkelig ret til anticiperet selvforsvar under gældende folkeret.²⁴⁹ Højniveaupanelet forkaster da også, at retten til anticiperet selvforsvar gælder i situationer, “hvor den berørte trussel ikke er umiddelbar, men stadig hævdes at være reel: For eksempel erhvervelse, med angiveligt fjendtlige hensigter, af kapacitet til fremstilling af atomvåben”.²⁵⁰

Dernæst har meget få stater indtil videre været villige til eksplicit at støtte “Bush-doktrinen” som en berettiget udvidelse, eller snarere nyfortolkning, af retten til selvforsvar.²⁵¹ Israel har længe selv anvendt en lignende doktrin. Den australske regering har antydnet nogen støtte til “Bush-doktrinen” som en nødvendig tilpasning af retten til anticiperet selvforsvar til den moderne virkelighed i forbindelse med ikke-statslig terrorisme,²⁵² hvorimod den britiske regering har indtaget det stand-

punkt, at den gældende ret til anticiperet selvforsvar er tilstrækkeligt fleksibel til at imødegå de mest overhængende af de nye trusler.²⁵³ Rusland har forfægtet en ret til selvforsvar for om nødvendigt at eliminere truslen fra terrorister, der opererer fra Georgien,²⁵⁴ men eftersom Rusland henviser til adskillige forudgående angreb fra disse terrorister mod russisk territorium, henholder Rusland sig ikke til en ret til rent forebyggende aktioner, men snarere til lovligheden af selvforsvar mod terrorister som et svar på tidligere terrorangreb som anerkendt i Resolution 1368.

Vurdering

Under gældende folkeret omfatter retten til selvforsvar ikke rent forebyggende handling. I fravær af et forudgående væbnet angreb eller en overhængende trussel om et sådant angreb er magtanvendelse for at forebygge potentielle fremtidige angrebstrusler, herunder fra stater med masseødelæggelsesvåben eller fra terrorister, ikke dækket af retten til selvforsvar.²⁵⁵

USA's Nationale Sikkerhedsstrategi fra 2002 – “Bush-doktrinen” – forudser, trods betegnelsen “foregribende handling” og henvisninger til anticiperet selvforsvar, reelt også rent forebyggende aktioner.²⁵⁶ Den forfægter en ret til at anvende militær magt mod trusler fra “slyngelstater”, som mistænkes for at besidde eller udvikle masseødelæggelsesvåben, såvel som fra terrorister, selv førend truslen fuldt ud har vist sig, endsi-ge er blevet overhængende. I så henseende har USA's doktrin intet juri-disk grundlag i gældende folkeret om selvforsvar. Desuden har kun ganske få stater hidtil været villige til udtrykkeligt at støtte den.

5. Konklusion

Retten til selvforsvar, som længe har været fastslået i folkeretten, tillader en stat at anvende nødvendig og forholdsmæssig militær magt for at imødegå et væbnet angreb, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at genoprette den internationale fred og sikkerhed, jf. FN-pagtens Artikel 51. De følgende bemærkninger opsummerer kun de grundlæggende betingelser for selvforsvar, og går så over til at vurdere rækkevidden af og begrænsningerne i den gældende ret til selvforsvar som en ramme for at imødegå de nye trusler fra international terrorisme og stater med masseødelæggelsesvåben.

Retten til selvforsvar – grundlæggende betingelser

Enhver stats ret til selvforsvar har sit juridiske grundlag i FN-pagtens Artikel 51 så vel som i veletablerede sædvaneretlige principper. For at retten til – individuelt eller kollektivt – selvforsvar skal finde anvendelse, må følgende minimumsbetingelser være opfyldt:

Væbnet angreb – et “væbnet angreb”, jf. Artikel 51, betegner en kvalificeret form for militær magtanvendelse, som i kraft af dens omfang og virkninger udgør en væbnet aggressionshandling. Flere småepisoder kan formentlig tilsammen udgøre et væbnet angreb.

Styret fra udlandet – angrebet skal være styret fra udlandet, af en anden stat eller af udenlandske ikke-statslige aktører. Hvad angår angreb fra ikke-statslige aktører, er det konventionelle krav, at der skal være “væsentlig” statsinvolvering i angrebet. Begivenhederne efter 11. september 2001 synes dog at bekræfte, at tærsklen er blevet sænket, så blot det, at en stat huser de ansvarlige ikke-statslige aktører, er tilstrækkeligt til at etablere statslig medvirken og således berettiger til selvforsvar. Det kan endog hævdes, at retten til selvforsvar gælder generelt i tilfælde af angreb fra ikke-statslige aktører, selv i fravær af statsmedvirken.

Mod en stat – angrebet skal være rettet mod en stat. Dette omfatter især angreb mod statens territorium eller væbnede styrker. Formodentlig kan selvforsvar også påberåbes som svar på angreb mod statsborgere og ejendom i udlandet; i hvert fald vil sådanne aktioner, hvis de begrænses til beskyttelsesformål, sandsynligvis blive anset som legitime af de fleste stater.

Aktualiteten af (truslen om) angreb – Reaktivt selvforsvar, at man reagerer på et væbnet angreb, der allerede er blevet udført, udgør selve selvforsvarets kerne, jf. Artikel 51. Hvis angrebet er i gang, er nødvendigheden af en militær reaktion indlysende. Hvis angrebet allerede er afsluttet, beror nødvendigheden på selvforsvar af en fortsat trussel om yderligere angreb fra den samme kilde og på nødvendigheden af at forebygge/afskrække disse.

Anticiperet (foregribende) selvforsvar – anvendelse af magt for at foregribe (truslen om) et overhængende angreb – har en kontroversiel status. Mens sådan en ret var fast etableret før 1945, giver Artikel 51

kun ret til selvforsvar “i tilfælde af et væbnet angreb”. Staterne har været tilbageholdende med at påberåbe sig anticiperet selvforsvar i konkrete tilfælde og har foretrukket en fleksibel fortolkning af Artikel 51. Adskillige stater fastholder dog en ret til anticiperet selvforsvar, og stærke argumenter, baseret på sund fornuft og nødvendighed, taler til dens fordel. Der kan således formuleres et troværdigt juridisk argument for en ret til anticiperet selvforsvar i tilfælde af klare beviser på, at (truslen om) angreb er overhængende. I hvert fald vil en foregribende handling under sådanne omstændigheder formodentlig blive anset som legitim af de fleste stater.

Forebyggende aktioner – anvendelse af militær magt for at fjerne en potentiel trussel om fremtidige angreb, i fravær af tidligere angreb eller en overhængende trussel om angreb – er ikke dækket af den gældende ret til selvforsvar. Hverken Artikel 51 eller statspraksis giver grundlag for at påberåbe selvforsvar på en formodning om, at en stat eller ikke-statslig aktør formentlig vil slå til en gang i fremtiden, et eller andet sted i verden. USA's Nationale Sikkerhedsstrategi fra 2002 har, for så vidt den forudser rent forebyggende aktioner, intet grundlag i folkeretten; kun ganske få stater har hidtil udtrykkeligt støttet en sådan ret.

Selvforsvar og international terrorisme

I det omfang anvendelse af militær magt kan være et effektivt svar på truslen fra den internationale terrorisme, udgør den eksisterende ret til selvforsvar, således som denne er blevet justeret efter 11. september 2001, i vidt omfang en passende ramme.

De fleste terrorangreb er nålestiksaktioner, der efterlader offerstaten ude af stand til at reagere på stedet. Resolution 1368 (2001) og de efterfølgende begivenheder har fastslået, at selvforsvarsretten også kan anvendes mod terrorangreb og fortsætter med at gælde, selv efter at et terrorangreb har fundet sted, hvis magtanvendelse er nødvendig for at forhindre sandsynlige nye terrorangreb fra den samme kilde. En stat eller et regime, der bevidst har huset de ansvarlige terrorister, kan også blive mål for forholdsmæssige afskrækkende modforanstaltninger; og hvis afskrækkelse har vist sig at være virkningsløs, kan en tvungsmæssig fjernelse af regimet muligt anses som et nødvendigt selvforsvarsmiddel, om end dette er kontroversielt. Det kan hævdes, at retten til selvforsvar mod terrorangreb er uafhængig af statsmedvirken, men i så fald må de ansvarlige terrorister dog være det eneste mål for selvforsvarshandlin-

ger, og kun, såfremt den stat, der mod sin vilje huser dem, undtagelsesvis er uvillig eller ude af stand til (sammenbrudte stater) selv at eliminere truslen.

Spørgsmålet om anticiperet selvforsvar mod en overhængende trussel om angreb vil næppe opstå særligt ofte i forhold til international terrorisme, eftersom hensigten om at angribe og tid og sted for et angreb, i fravær af tidligere angreb, formentlig som oftest vil forblive skjult for omverdenen, indtil det er for sent.

Af samme grund vil spørgsmålet om rent forebyggende aktioner næppe være særlig relevant, idet internationale terrorgrupper/organisationer oftest først vil fremstå som sådanne efter at have slået til, i hvilket tilfælde selvforsvarsretten giver et lovligt grundlag for at jage den relevante gruppe/organisation. Skulle det imidlertid ske, at en privat gruppe/organisation uden tidligere terrorangreb på samvittigheden, udsteder troværdige trusler om at angribe én eller flere specifikke stater, kan der hævdes at foreligge en overhængende trussel om angreb og således med rimelighed argumenteres for en ret til anticiperet selvforsvar.

Selvforsvar og trusler der udgår fra stater

For så vidt angår trusler fra én stat mod en anden, gælder retten til selvforsvar i henhold til Artikel 51 i tilfælde af et igangværende angreb for at afvise angrebet, og formodentlig også efter at angrebet er afsluttet, hvis dette er nødvendigt for at forebygge/afskrække yderligere angreb, dvs. hvis der er beviser for en vedvarende trussel om yderligere angreb fra aggressorstaten. Sidstnævnte vil næppe så ofte være tilfældet som ved terrorangreb. Mere relevant i forhold til statsangreb er, at der kan formuleres et troværdigt juridisk argument for en ret til anticiperet selvforsvar, såfremt der foreligger klare beviser på en overhængende angrebstrussel. Derimod omfatter den gældende ret til selvforsvar ikke rent forebyggende aktioner mod stater, der opfattes som en trussel. Det gælder, selv om den pågældende stat besidder eller er i færd med at udvikle masseødelæggelsesvåben, og selv om regimet af mange stater anses som uansvarligt.

Samlet vurdering

Sammenfattende omfatter den gældende ret til selvforsvar militære aktioner, der er nødvendige for at svare på et væbnet angreb, der allerede har fundet sted, eller, højst, mod en overhængende trussel om

angreb. Selv om begrebet “overhængende trussel” rummer et vist element af skøn, dækker selvforsvarsretten klart ikke over rent forebyggende handlinger mod potentielle fremtidige trusler, i fravær af tidligere angreb eller en virkeligt overhængende angrebstrussel rettet mod en specifik stat. Hvor retten til selvforsvar, herunder efter et afsluttet angreb, samlet set synes at udgøre en passende ramme for bekæmpelse af den internationale terrorisme, kan fraværet af et juridisk grundlag for rent forebyggende handlinger i nogle tilfælde anses som problematisk, når det drejer sig om “slyngelstater” med (ambitioner om at anskaffe sig) masseødelæggelsesvåben. Under det nuværende system er forebyggende militære handlinger rettet imod generelle trusler mod international fred og sikkerhed, uanset om disse hidrører fra terrorister eller stater med masseødelæggelsesvåben, imidlertid ikke et spørgsmål om selvforsvar, men et spørgsmål om kollektiv handling fra Sikkerhedsrådet.

Kapitel 4

Forebyggende magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse

Retten til selvforsvar er ikke det eneste lovlige grundlag i folkeretten for at anvende magt mod ydre trusler. Sikkerhedsrådet kan, under udøvelsen af sit primære ansvar for opretholdelse af international fred og sikkerhed, om nødvendigt bemyndige anvendelse af militær magt for at fjerne en eksisterende trussel mod den internationale fred. I det følgende undersøges, hvorvidt sådanne kollektive foranstaltninger udgør en brugbar og tilstrækkelig ramme for at imødegå de nye trusler mod staterne og det internationale samfund som helhed, som især udgår fra international terrorisme og spredningen af masseødelæggelsesvåben. I den forbindelse fokuseres særligt på spørgsmålet om legitimitetskriterier for Sikkerhedsrådets bemyndigelse af forebyggende militære aktioner.

En bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet er kun juridisk påkrævet, hvis magtanvendelse for at eliminere en ydre trussel ikke allerede er dækket af den "naturlige" ret til selvforsvar (se Kapitel 3). En sikkerhedsrådsbemyndigelse vil selvsagt også være at foretrække som grundlag for forebyggende militære svar på tidligere angreb og for foregribende militær handling mod en overhængende angrebstrussel som følge af den til dels kontroversielle status af retten til selvforsvar efter et afsluttet angreb og i særdeleshed af retten til anticiperet selvforsvar. Folkeretligt set er en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet dog kun utvivlsomt påkrævet i fravær af et forudgående angreb eller en overhængende angrebstrussel rettet mod en specifik stat – dvs. i tilfælde af rent forebyggende militære aktioner for at fjerne en oplevet potentiel sikkerhedstrussel. Sådant rent forebyggende militær handling er i centrum for dette kapitel.

Kapitlet er opbygget som følger: Først redegøres for det juridiske grundlag for og den eksklusive karakter af Sikkerhedsrådets kompetence (Afsnit 1); dernæst diskuteres den generelle rækkevidde af Sikkerhedsrådets kompetence, navnlig begrebet en "trussel mod freden" i relation til brede (potentielle) trusler mod international fred og

sikkerhed (Afsnit 2); for det tredje undersøges status i folkeretten og Sikkerhedsrådets praksis for henholdsvis international terrorisme (Afsnit 3) og masseødelæggelsesvåben (Afsnit 4); for det fjerde identificeres og uddybes fem generelle legitimitetskriterier for forebyggende magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse (Afsnit 5). Endelig præsenteres en konklusion, som omfatter en vurdering af de fem kriteriers anvendelse på trusler, der udgår fra henholdsvis international terrorisme og stater med masseødelæggelsesvåben (Afsnit 6).

I. Sikkerhedsrådets tvangsforanstaltninger – retsgrundlag og enekompetence²⁵⁷

Under gældende folkeret har Sikkerhedsrådet, i tilfælde der ikke er dækket af retten til selvforsvar, enekompetence til at bemyndige anvendelse af magt, såfremt dette er nødvendigt for at genoprette den internationale fred og sikkerhed, jf. FN-pagtens Artikel 39 og 42.

FN-pagten overdrager Sikkerhedsrådet det primære ansvar for opretholdelse af international fred og sikkerhed, jf. Artikel 24(1). Under udøvelsen af dette ansvar skal Sikkerhedsrådet komme med anbefalinger eller gribe til de nødvendige tvangsmidler, hvis det afgør, at der eksisterer en “trussel mod freden”, et “fredsbrud” eller en “angrebshandling”, jf. Artikel 39. Sikkerhedsrådets tvangsforanstaltninger kan omfatte ikke-militære forholdsregler af diplomatisk eller økonomisk natur, jf. Artikel 41, eller, hvis sådanne forholdsregler ville være eller har vist sig at være utilstrækkelige, militære magtmidler, jf. Artikel 42. Eftersom der aldrig er blevet stillet stående styrker til rådighed for Sikkerhedsrådet, som forudset i Artikel 43, har Sikkerhedsrådet i stedet i konkrete tilfælde bemyndiget villige medlemsstater eller regionale organisationer til at anvende militær magt i dets navn.²⁵⁸

Generalforsamlingen har ingen subsidiær kompetence til at autorisere militær handling. Skønt Sikkerhedsrådet alene har det primære ansvar for international fred og sikkerhed, udstrækker Generalforsamlingens subsidiære ansvar og dens adgang til at komme med anbefalinger, jf. Artikel 10-11 og *Uniting for Peace* Resolutionen fra 1950, sig ikke til at bemyndige magtanvendelse, som ellers ville være ulovlig. Tilsvarende kan regionale organisationer og organer, skønt de i FN-pagten tilskrives en central rolle, ikke lovligt gribe til militære tvangsmidler uden forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, jf. Artikel 53.

2. Nye trusler og begrebet en “trussel mod freden” i FN-pagtens Artikel 39

Eksistensen af en “trussel mod freden” under Artikel 39 er minimumsforudsætningen for at Sikkerhedsrådet kan vedtage tvangsforanstaltninger i henhold til Kapitel VII. Dette begreb er også det mest relevante i forhold til potentielle sikkerhedstrusler, eftersom begreberne “fredsbrud” eller “angrebshandling” implicerer, at truslen allerede har udfoldet sig i handling. Termen “trussel mod freden” er ikke defineret i FN-pagten, men den henviser klart til den internationale fred, jf. Artikel 1(1), 24(1) og 39 i.f. Spørgsmålene er: Hvad kan udgøre en trussel mod freden? Hvad skal svaret herpå være? Hvem træffer beslutningen?

Sikkerhedsrådets (næsten) ubegrænsede skøn

FN-pagten har, ved at overlade afgørelsen om, at der foreligger “en trussel mod freden” til Sikkerhedsrådet samt afstå fra nærmere at definere dette begreb, overladt det til Sikkerhedsrådets politiske skøn at fastlægge, hvorvidt der eksisterer en “trussel mod freden”.²⁵⁹

Under udøvelsen af sit skøn i henhold til Artikel 39 er Sikkerhedsrådet, som altid, bundet til at handle i overensstemmelse med FN-pagtens principper og formål, jf. Artikel 24(2). I princippet er Sikkerhedsrådets skøn derfor ikke ubegrænset, selv om der gælder en formodning om, at når Rådet har handlet, havde det kompetencen til at gøre det. Størst betydning har det dog, at der ikke er nogen effektive judicielle garantier i FN-pagten mod Sikkerhedsrådets mulige overskridelse af sine beføjelser, idet Den Internationale Domstol ikke har generel kompetence til at efterprøve andre FN-organers beslutninger.²⁶⁰

Truslens karakter

Militære trusler mod den internationale fred og sikkerhed er klart i centrum for den oprindelige forståelse af en “trussel mod freden”.²⁶¹ Dette er bl.a. klart ud fra de modaliteter i Artikel 39, der berettiger til tvangsforanstaltninger: “fredsbrud” og “angrebshandling”. Truslen om militær magtanvendelse mod en anden stat i strid med Artikel 2(4) ville være et oplagt eksempel på en situation, der kunne udgøre en “trussel mod freden”.

Trusler og krænkelser af folkeretten

Er tvangsforanstaltninger et politisk middel eller en sanktion? I prin-

cippet er det den objektive eksistens af en “trussel mod freden”, som retfærdiggør tvangsforanstaltninger fra Sikkerhedsrådet. Det er ikke en udtrykt betingelse, at nogen stat har krænket sine internationale forpligtelser, og formålet med en tvangsforanstaltning er ikke at straffe overtrædere, men at opretholde den internationale fred. Sondringen mellem tvangsforanstaltninger for at sikre freden og sanktioner for at straffe overtrædere er dog ikke så skarp i praksis, eftersom tvangsforanstaltninger – især ikke-militære – ofte vil tage form af sanktioner. Formentlig vil der som oftest indgå en folkeretskrænkelse, når det vurderes, at der eksisterer en trussel mod freden, selv om denne krænkelse ikke nødvendigvis i sig selv er tilstrækkelig til at udgøre truslen. Omvendt kan Sikkerhedsrådet reelt skabe ny folkeret, såfremt Rådet fastslår, at en specifik adfærd, som ikke tidligere har været i strid med folkeretten, udgør en trussel mod freden.²⁶²

Truslens kilde

Traditionelt betyder international fred fraværet af væbnet konflikt mellem stater, og en trussel mod freden én stats trussel om aggressionshandling mod en anden eller en reel risiko for en mellemstatslig væbnet konflikt i en anden form.²⁶³ Pagtens overordnede formål var således at opretholde og overvåge den fredelige status quo mellem suveræne stater.²⁶⁴ Det var imidlertid også klart fra begyndelsen, at Sikkerhedsrådet kunne fastslå eksistensen af en “trussel mod freden”, selv hvis denne ikke udsprang fra en stat, men fra private grupper.²⁶⁵

Truslens umiddelbarhed

På den ene side må en “trussel mod freden” omfatte situationer med potentielle væbnede konflikter, eftersom tilfælde, hvor en aggression eller anden militær magtanvendelse har fundet sted, allerede er dækket ind af de skærpede termer “fredsbrud” og “angrebshandling”.

På den anden side synes en “trussel mod freden”, når dette begreb fortolkes i lyset af FN-pagten som en helhed, at antyde en trussel af nogen alvor og umiddelbarhed. For hvis der bare er en situation, hvis fortsættelse “kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare”, jf. Artikel 34, så gælder Kapitel VI om Fredelig Bilæggelse, og Rådet kan da alene fremkomme med forslag, jf. Artikel 36.²⁶⁶

Da det imidlertid er op til Sikkerhedsrådet at afgøre hvad, der

udgør en “trussel mod freden”, kan det herved også vælge at behandle en situation i henhold til Kapitel VII snarere end Kapitel VI, hvis det finder, at situationen kræver tvangsforanstaltninger snarere end forslag til fredelig bilæggelse. Hvorvidt en situation har nået den nødvendige tærskel til at fortjene betegnelsen en “trussel mod freden”, snarere end blot en potentiel trussel, “hvis fortsættelse kan antages at ville bringe opretholdelsen af mellemfolkelig fred og sikkerhed i fare”, beror således grundlæggende på Sikkerhedsrådets politiske skøn.

Tvangsforanstaltninger mod trusler

Beslutningen om at iværksætte tvangsforanstaltninger og disses art, herunder valget mellem ikke-militære og militære midler, er grundlæggende overladt til Sikkerhedsrådets skøn, om end anvendelse af militær magt altid bør være sidste udvej, jf. Artikel 39, 41 og 42.²⁶⁷ For så vidt angår ydre militære trusler (i modsætning til interne konflikter og humanitære kriser), har Sikkerhedsrådet i flere tilfælde vedtaget ikke-militære sanktioner i henhold til Kapitel VI over for de ansvarlige stater, så vel som generelle forebyggende forholdsregler. Rådet har dog indtil videre aldrig specifikt bemyndiget anvendelse af magt for at fjerne en sådan trussel.²⁶⁸

Konklusion

Begrebet en “trussel mod freden” i Artikel 39 er skræddersyet til situationer, hvor en militær trussel mod international fred og sikkerhed endnu ikke har udfoldet sig i handling.

Umiddelbart udgør dette begreb derfor en passende ramme for forebyggende militær handling mod trusler, der udgår fra international terrorisme og spredningen af masseødelæggelsesvåben.²⁶⁹ Sikkerhedsrådet er grundlæggende frit stillet med hensyn til at skønne, hvad der udgør en “trussel mod freden”, og hvilke forholdsregler, der eventuelt bør tages for at eliminere denne.

Den virkelige begrænsning i Sikkerhedsrådets handleevne udspringer af Rådets beslutningsproces: En beslutning kræver et kvalificeret flertal på 9 stemmer for (ud af 15 medlemmer), og at ingen af de permanente medlemmer – USA, UK, Frankrig, Kina og Rusland – nedlægger veto mod beslutningen, jf. FN-pagtens Artikel 27(3), suppleret af fast praksis, hvorefter et permanent medlems afståelse fra at stemme ikke afskærer en beslutning. Udfordringen er derfor at skabe interna-

tionalt fodslag om en effektiv imødegåelse af de nye trusler. Med FNs Generalsekretær Kofi Annans ord: “Vi må skabe en ny konsensus om, hvordan man imødegår de nye trusler”.²⁷⁰

3. International terrorisme

De fleste stater har internationalt forpligtet sig til at bekæmpe og straffe terrorisme, og stater, der støtter eller huser internationale terrorister, krænker folkeretten.²⁷¹ Ydermere har Sikkerhedsrådet erklæret, at enhver internationale terrorhandling udgør en trussel mod international fred og sikkerhed.

3.1. Konventioner om international terrorisme

Der eksisterer i dag ikke nogen universel definition af begrebet “terrorisme”, selv om der synes at være bred konsensus om, at terrorisme generelt omfatter: Enhver handling, der har til formål at forårsage død eller alvorlig legemsbeskadigelse mod civile eller ikke-kombattanter, når formålet med en sådan handling i kraft af dens karakter eller sammenhæng er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller afstå fra en handling.²⁷² Desuden findes der indtil videre ikke nogen generel multilateral konvention om terrorisme, bl.a. på grund af uenigheden om en generel definition af terrorisme.²⁷³ Ikke desto mindre forbyder de eksisterende konventioner om terrorisme, kombineret med folkeretlig sædvane, Geneve-konventionerne og Rom-statutten praktisk taget alle former for terrorisme.²⁷⁴

Der findes tolv vigtige multilaterale konventioner og protokoller om staters ansvar for at bekæmpe terrorisme, hvoraf mange er blevet ratificeret af et stort flertal af stater.²⁷⁵

Terrorismekonventioner og protokoller

- Convention of Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (1963)
178 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970)
178 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)

- Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971)
180 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973)
153 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- International Convention against the taking of hostages (1979)
145 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980)
110 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of Civil Aviation (1988)
148 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Convention for the Suppression of Unlawful acts against the Safety of Maritime Navigation (1988)
115 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (1988)
104 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991)
114 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997)
132 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999)
133 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005)

Hertil kommer, at FN's organer i de seneste år er kommet med anbefalinger eller har vedtaget bindende forholdsregler for at styrke kampen mod den internationale terrorisme.²⁷⁶

3.2. Sikkerhedsrådets praksis vedrørende international terrorisme

Sikkerhedsrådet har ved adskillige lejligheder fastslået, at enhver international terrorhandling udgør en trussel mod den internationale fred og sikkerhed. På det grundlag har Rådet i henhold til Kapitel VII vedtaget generelle ikke-militære forholdsregler for at styrke kampen mod den internationale terrorisme. Rådet har også i specifikke tilfælde vedtaget ikke-militære sanktioner i henhold til Kapitel VII for at tilskynde regimer til at ophøre med at sponsorere terrorisme, men har indtil videre aldrig bemyndiget anvendelse af militær magt med henblik på at bekæmpe og forebygge international terrorisme.

Internationale terrorhandlinger

– en trussel mod international fred og sikkerhed

Sikkerhedsrådet gjorde sin stilling klar længe før 11. september 2001. I Resolution 731 (1992) erklærede Sikkerhedsrådet, at det var: "Dybt foruroliget over den internationale terrorismes verdensomspændende vedholdenhed i alle dens former, herunder dem, hvori stater er direkte eller indirekte involveret, som truer eller tager uskyldige liv, har en ødelæggende virkning på de internationale relationer og sætter staternes sikkerhed på spil", og henviste også til "internationale terrorhandlinger, som udgør trusler mod international fred og sikkerhed". I Resolution 748 (1992) erklærede Rådet tilsvarende sin overbevisning om, at "undertrykkelsen af internationale terrorhandlinger, herunder dem, som stater er direkte eller indirekte involveret i, er afgørende for opretholdelsen af international fred og sikkerhed". I Resolution 1189 (1998) fastslog Sikkerhedsrådet, at internationale terrorhandlinger "har en skadelig virkning på de internationale relationer og sætter staternes sikkerhed på spil", og sin overbevisning om, at "undertrykkelse af internationale terrorhandlinger er afgørende for opretholdelse af international fred og sikkerhed". I Resolution 1269 (1999) udtrykte Rådet sin bekymring over det øgede antal internationale terrorhandlinger, "som truer individers liv og velfærd over hele verden så vel som alle staters fred og sikkerhed", bekræftede, at "undertrykkelse af internationale terrorhandlinger ... er et afgø-

rende bidrag til opretholdelsen af international fred og sikkerhed”, og udtrykte sin beredvillighed “til at tage de nødvendige skridt i overensstemmelse med dets forpligtelser under FN-pagten for at imødegå terrortruslerne mod den internationale fred og sikkerhed”.

Ovenpå de ødelæggende terrorangreb den 11. september 2001 har Sikkerhedsrådet bekræftet og yderligere skærpet sit standpunkt. I Resolution 1368 (2001) erklærede Rådet med henvisning til angrebene 11. september, at det anså disse handlinger “ligesom enhver international terrorhandling, som en trussel mod den internationale fred og sikkerhed” og udtrykte sin beslutsomhed om “med alle midler [at] bekæmpe trusler mod den internationale fred og sikkerhed, forårsaget af terrorhandlinger”. Rådet bekræftede dets standpunkt i Resolution 1373 (2001) og udtrykte sin “beslutsomhed om at forebygge alle sådanne handlinger”. I Resolution 1377 (2001) udtalte Rådet endog, at “internationale terrorhandlinger udgør en af de mest alvorlige trusler mod international fred og sikkerhed i det 21. århundrede”. Også i adskillige efterfølgende resolutioner har Rådet bekræftet sit standpunkt med hensyn til international terrorisme.²⁷⁷

Generelle forebyggende forholdsregler vedtaget i henhold til Kapitel VII

Efter 11. september 2001 vedtog Sikkerhedsrådet med Resolution 1373 (2001), i henhold til Kapitel VII, et omfattende system af forholdsregler, der skal tages af alle stater for at forebygge og undertrykke finansiering og forberedelse af terrorhandlinger på deres territorium – herunder kriminalisering af økonomisk støtte til terrorister, fastfrysning af midler med forbindelse til terrorisme, og udveksling med andre stater af informationer med relevans for efterforskningen af terrorisme. I Resolution 1377 (2001) vedtog Rådet, uden at træffe nye forholdsregler i henhold til Kapitel VII, en “Erklæring om den globale indsats for at bekæmpe terrorisme”, som opfordrer alle stater til at tiltræde de relevante internationale konventioner om terrorisme og fuldt ud implementere Resolution 1373. I Resolution 1566 (2004) opfordrede Sikkerhedsrådet igen, i henhold til Kapitel VII, alle stater til hurtigt at tilslutte sig de internationale konventioner om terrorisme og fuldt ud implementere Resolution 1373 og vedtog yderligere organisatoriske tiltag for at styrke den globale kamp mod terrorisme.

Ikke-militære sanktioner vedtaget i henhold til Kapitel VII

I nogle tilfælde har Sikkerhedsrådet i henhold til Kapitel VII vedtaget ikke-militære tvangsforanstaltninger for at ansøre regimer, der sponsorerede international terrorisme, til at ophøre hermed. Indtil videre har Rådet ikke bemyndiget anvendelse af militær magt.

Libyen 1991 (terrorhandling ved Lockerbie 1988). I Resolution 731 (1992) fordømte Sikkerhedsrådet terrorhandlingen i 1988, som ødelagde et passagerfly ved Lockerbie i Skotland, og Libyens meddelagtighed i angrebet. Det beklagede Libyens manglende samarbejde i retsforfølgningen af de ansvarlige (udlevering af mistænkte) og tilskyndede Libyen til straks at reagere på de internationale krav. To måneder senere, da Libyen stadig ikke havde opfyldt det internationale krav om udlevering af mistænkte, fastslog Sikkerhedsrådet i Resolution 748 (1992), at “den libyske regerings undladelse af i konkret handling at demonstrere sin afstandtagen fra terrorisme og i særdeleshed dets vedvarende undladelse af fuldt ud og effektivt at leve op til anmodningerne i Resolution 731 (1992) udgør en trussel mod international fred og sikkerhed”. På dette grundlag vedtog Sikkerhedsrådet i henhold til Kapitel VII en bindende luftfarts- og våbenembargo så vel som diplomatiske sanktioner mod Libyen. Libyen udleverede endelig de terrormistænkte i 1999.

Terrorhandlinger i Nairobi og Dar es Salaam (1998). I Resolution 1189 (1998) fordømte Sikkerhedsrådet i stærke vendinger terrorbombningerne den 7. august 1998 i Nairobi, Kenya og Dar es Salaam, Tanzania. I dette tilfælde vedtog Rådet dog ingen tvangsforanstaltninger, skønt det fastslog, at sådanne handlinger udgør en trussel mod international fred og sikkerhed.²⁷⁸

Talibans busly og støtte til terrorister i Afghanistan (1998-2000). I Resolution 1193 (1998) udtrykte Sikkerhedsrådet bekymring over den vedvarende tilstedeværelse af terrorister i Afghanistan og forlangte, at afghanske ledere skulle afstå fra at huse og træne terrorister. I Resolution 1214 (1998) erklærede Rådet sin dybe foruroligelse over “den fortsatte brug af afghansk territorium, især områder som kontrolleres af Taliban, til at yde ly til og træne terrorister og til planlægning af terrorhandlinger” og forlangte, at “Taliban ophører med at

give beskyttelse og træning til internationale terrorister og deres organisationer”. Eftersom Taliban ikke efterlevede dette krav, beklagede Sikkerhedsrådet i Resolution 1267 (1999), at Taliban fortsatte med at yde ly til Osama bin Laden og tillod ham at drive sine terroristtræningslejre fra Taliban-kontrolleret territorium og benytte Afghanistan som en base for internationale terroroperationer; Rådet fastslog, at Talibans manglende opfyldelse af kravene i Resolution 1214 udgjorde en trussel mod international fred og sikkerhed. Rådet krævede yderligere, at Taliban skulle udlevere Osama bin Laden til USA for anklager om, bl.a., terrorbombningerne den 7. august 1998. For at gennemtvinge dette krav pålagde Rådet, i henhold til Kapitel VII, alle stater at indføre en luftfartsembargo mod Taliban og at indefryse alle finansielle midler med forbindelse til Taliban. I Resolution 1333 (2000) fastslog Rådet, at Talibans fortsatte undladelse af at opfylde kravene i Resolution 1214 og 1267 udgjorde en trussel mod international fred og sikkerhed. Rådet vedtog i henhold til Kapitel VII yderligere sanktioner mod Taliban, herunder en våbenembargo og diplomatiske sanktioner. Trods disse omfattende sanktioner imødekom Taliban aldrig Sikkerhedsrådets krav.

Al Qaedas terrorangreb mod De Forenede Stater den 11. september 2001. Kort efter terrorangrebene samledes Sikkerhedsrådet og erklærede i Resolution 1368 (2001), at det: “Utvetydigt og på det kraftigste fordømmer de gruppevækkende terrorangreb den 11. september 2001 i New York, Washington D.C. og Pennsylvania og anser sådanne handlinger, såvel som enhver international terrorhandling, som en trussel mod internationale fred og sikkerhed”. Ved denne lejlighed vedtog Sikkerhedsrådet dog ingen tvangsforanstaltninger i henhold til Kapitel VII, men anerkendte i stedet den “naturlige ret til selvforsvar i overensstemmelse med Pagten”.²⁷⁹ Det må formodes, at Sikkerhedsrådet i dette tilfælde ville have været klar til at bemyndige anvendelse af militær magt, såfremt selvforsvarsretten ikke havde gjort sig gældende.

4. Masseødelæggelsesvåben

Det internationale samfund har længe erkendt den potentielle fare for den internationale fred og stabilitet, ja for menneskeheden, som følger af eksistensen af masseødelæggelsesvåben – især biologiske (bakteriologiske),

kemiske og atomvåben. Der er vedtaget internationale konventioner, som fuldstændig forbyder biologiske og kemiske våben og forbyder spredningen af atomvåben. Sikkerhedsrådet har erklæret, at spredning af masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed.

4.1. Konventioner om masseødelæggelsesvåben

Der er ingen generelle principper i folkeretten, der begrænser en stats tilladelige rustningsniveau. Dette blev bekræftet af Den Internationale Domstol i dens Nicaragua-dom fra 1986. Domstolen anså det af USA fremførte argument for at retfærdiggøre intervention i og magtanvendelse mod Nicaragua, om at militariseringen af Nicaragua var gået for vidt og i sig selv bevis på Nicaraguas aggressive hensigter, som "irrelevant og upassende (...) eftersom der i folkeretten ikke er nogen regler, ud over sådanne som ved traktat eller på anden måde måtte være accepteret af den pågældende stat, hvorved en suveræns stats rustningsniveau kan begrænses, og dette princip gælder for alle stater uden undtagelse".²⁸⁰

Imidlertid er der vedtaget internationale konventioner for fuldstændigt at eliminere, eller i det mindste begrænse spredningen af, masseødelæggelsesvåben.

Generelt forbud mod biologiske og kemiske våben

Konventionen om biologiske våben (1972) og Konventionen om kemiske våben (1993)²⁸¹ indeholder et fuldstændigt forbud mod henholdsvis biologiske og kemiske våben. Begge konventioner er blevet ratificeret af et stort flertal af stater.

Konventionerne om biologiske og kemiske våben

*Konvention om forbud mod udvikling, fremstilling og oplagring af bakteriologiske (biologiske) og toksinvåben og om deres tilintetgørelse, BWC (1972).*²⁸²

- 152 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005).
- Inklusive blandt andre: Kina, Nordkorea, Frankrig, Indien, Iran, Irak [1991], Libyen, Pakistan, Rusland, Sudan [2003], UK og USA.
- Eksklusive blandt andre: Israel og Syrien.

*Konvention om forbud mod udvikling, fremstilling, erhvervelse, oplagring, besiddelse og anvendelse af kemiske våben og om sådanne våbens tilintetgørelse, CWC (1993).*²⁸³

- 167 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005).
- Inklusive blandt andre: Kina, Frankrig, Indien, Iran, Libyen [2004], Pakistan, Rusland, Sudan, UK og USA.
- Eksklusive blandt andre: Nordkorea, Irak, Israel og Syrien.

Hvad angår biologiske og kemiske våben er udfordringen at opnå og fastholde universel tilslutning til disse traktater²⁸⁴ og at sikre deres effektive gennemførelse. Stater, der har tiltrådt disse konventioner, har beholdt sig retten til at trække tiltrædelsen tilbage.²⁸⁵

Ikke-spredning af atomvåben

Med hensyn til atomvåben eksisterer der stadig ikke et tilsvarende generelt forbud. Traktaten om ikke-spredning af atomvåben, NPT (1968) forpligter imidlertid stater til at forebygge den videre spredning af atomvåben og til at forhandle en traktat om generel og fuldstændig atomafrustning.²⁸⁶ Med nogle få, bemærkelsesværdige, undtagelser nyder traktaten universel tilslutning.

Traktaten om ikke-spredning af atomvåben, NPT (1968)²⁸⁷

188 stater har ratificeret (pr. 8. februar 2005).

- Inklusive blandt andre: Kina [1992], Frankrig, Rusland, UK og USA (de fem oprindelige atomvåbenstater og permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet); Iran, Irak [1969], Libyen, Sudan, Sydafrika [1995] og Syrien (stater der på et tidspunkt er blevet mistænkt for at forsøge at anskaffe atomvåben).
- Eksklusive: Indien, Pakistan og Israel (de tre øvrige stater, som vides at besidde atomvåben); Nordkorea (trak sig i januar 2003 fra traktaten og har erklæret sig som atomvåbenstat).

Ikke-spredning. For at forebygge yderligere spredning af atomvåben forpligter atomvåbenstater sig i NPT til ikke at overdrage atomvåben til

ikke-atomvåbenstater eller på nogen anden måde bistå dem med at fremstille eller anskaffe atomvåben (Artikel I), og ikke-atomvåbenstater forpligter sig til ikke at modtage, fremstille eller på anden måde anskaffe sig atomvåben (Artikel II) og til at acceptere international kontrol og inspektion af det Internationale Atomenergiagentur, IAEA (Artikel III).

Pligten til at forhandle en traktat om generel og fuldstændig afrustning. For at sikre det langsigtede mål om fuldstændig atomafrustning, herunder ophør med fremstilling af atomvåben og tilintetgørelsen af eksisterende atomvåbenlagre, forpligter de deltagende stater sig til “at indgå i forhandlinger i god tro om effektive skridt til ophør af atomvåbenkapløbet i nær fremtid og til atomafrustning, og til en traktat om generel og fuldstændig afrustning under streng og effektiv international kontrol” (Artikel VI). Sidstnævnte forpligtelse retter sig selvfølgelig især til atomvåbenstaterne. Forpligtelsen i traktatens Artikel VI blev af Den Internationale Domstol i dens *Nuclear Weapons Opinion* anset for at være en generel forpligtelse under folkeretlig sædvane.²⁸⁸ I forbindelse med denne kendelse erklærede Domstolen også, i usædvanligt politiske termer: “I det lange løb vil folkeretten, og dermed den stabilitet i den internationale orden, som den har til formål at sikre, nødvendigvis lide under den vedvarende uenighed om den retlige status af våben så dødelige som atomvåben. Det er følgelig vigtigt at gøre en ende på denne tingenes tilstand: Den længe lovede fuldstændige atomafrustning synes at være det bedste middel til at opnå dette resultat”.²⁸⁹

Selv om FN's Generalforsamling gentagne gange siden 1946 har krævet generel og fuldstændig afrustning på atomvåbenområdet, og har fået tilslutning fra Sikkerhedsrådet,²⁹⁰ er dette mål dog ikke inden for synsvidde. Tilsvarende er situationen den, at skønt Generalforsamlingen gentagne gange har erklæret, at brugen af atomvåben ville være ulovlig,²⁹¹ har Den Internationale Domstol i sin *Nuclear Weapons Opinion* fra 1996 enstemmigt udtalt, at hverken den konventionelle eller den sædvanebaserede folkeret rummer noget generelt og universelt forbud mod at true med eller anvende atomvåben.²⁹²

Retlig status. Den juridiske situation i dag er fortsat, at skønt de fleste stater har en international forpligtelse til at forebygge spredning af atomvåben, er de oprindelige atomvåbenstater (USA, Rusland, Kina,

UK og Frankrig) besiddelse af sådanne våben ikke forbudt ved NPT, og ej heller er det ulovligt, at andre stater, der ikke deltager i traktaten, besidder atomvåben (Indien, Pakistan, Israel og formentlig Nordkorea). Andre stater kan også lovligt vælge at trække sig fra traktaten.²⁹³ Det er oplagt af afgørende betydning at sikre universel tilslutning til NPT.²⁹⁴ I fravær af et generelt og fuldstændigt forbud mod atomvåben ville selv dette dog ikke ændre den retlige kendsgerning, at eksisterende atomvåbenstater ikke har nogen forpligtelse til at afskaffe deres atomvåben, hvorimod det er forbudt ikke-atomvåbenstater at udvikle eller anskaffe deres egne atomvåben.

4.2. Sikkerhedsrådets praksis vedrørende masseødelæggelsesvåben

Sikkerhedsrådet har generelt erklæret, at spredning af masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. Rådet har i henhold til Kapitel VII vedtaget generelle forholdsregler for at forebygge spredningen af masseødelæggelsesvåben til ikke-statslige aktører. Desuden har Rådet i konkrete tilfælde vedtaget ikke-militære sanktioner mod stater, som var mistænkt for at udvikle masseødelæggelsesvåben; men indtil videre har Rådet aldrig specifikt godkendt forebyggende anvendelse af militær magt for at eliminere en trussel mod international fred og sikkerhed med udspring i masseødelæggelsesvåben, selv om det alvorligt overvejede at gøre dette i tilfældet Irak 2002-2003.

Masseødelæggelsesvåben – en trussel mod international fred og sikkerhed?

Resolution 1540 (2004) bekræftede Sikkerhedsrådet i generelle termer, at "spredning af atomvåben, kemiske og biologiske våben, så vel som deres fremføringsmidler, udgør en trussel mod international fred og sikkerhed". Dette indikerer, at Rådet ville anse enhver spredning af sådanne våben som en trussel mod freden i henhold til Kapitel VII og overveje tvangsforanstaltninger for at eliminere denne, uanset om den ansvarlige stat havde tilsluttet sig de internationale konventioner om biologiske, kemiske og atomare våben.

Ikke overraskende har Sikkerhedsrådet ikke på samme måde generelt fastslået, at den blotte besiddelse af masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. Rådet har dog indikeret, at i visse af verdens regioner, som lider under vedvarende konflikter,

kan den blotte eksistens af masseødelæggelsesvåben udgøre en trussel mod international fred og sikkerhed. I Resolution 687 (1991) henviste Rådet vedrørende Mellemøsten til “den trussel, som alle masseødelæggelsesvåben udgør mod fred og sikkerhed i området, og på behovet for at arbejde mod at etablere en zone i Mellemøsten, som er fri for alle den slags våben”. Igen var denne vurdering uafhængig af den faktiske tilslutning blandt stater i Mellemøsten til konventionerne om masseødelæggelsesvåben.

Generelle forebyggende foranstaltninger vedtaget i henhold til Kapitel VII

I førnævnte Resolution 1540 (2004) bekræftede Sikkerhedsrådet sin “beslutsomhed om at gribe til passende og effektiv handling mod enhver trussel mod international fred og sikkerhed, forårsaget af spredning af atomvåben, kemiske og biologiske våben og deres fremføringsmidler, i overensstemmelse med dets primære ansvar i henhold til FN-pagten”. Dybt bekymret over risikoen for, at ikke-statslige aktører kunne anskaffe sig masseødelæggelsesvåben, vedtog Rådet i henhold til Kapitel VII generelle foranstaltninger, som påbyder stater at afstå fra at støtte, samt træffe forholdsregler til at forhindre, ikke-statslige aktører i at anskaffe sådanne våben.

Ikke-militære sanktioner og forebyggende forholdsregler vedtaget i henhold til Kapitel VII

Sydafrika 1977 (atomvåben). I Resolution 418 (1977) anerkendte Sikkerhedsrådet, “at Sydafrikas militære opbygning og dets vedvarende angrebshandlinger mod nabostaterne alvorligt forstyrrer disse staters sikkerhed...” og fordømte i stærke vendinger disse angreb. Rådet udtrykte sin alvorlige bekymring for, at Sydafrika var “på tærsklen til at fremstille atomvåben”. Rådet fandt, at apartheidpolitikken så vel som Sydafrikas handlinger var “ladet med fare for den internationale fred og sikkerhed”. Følgelig vedtog Rådet en våbenembargo, som indbefattede en forpligtelse om, at “alle stater skal afholde sig fra ethvert samarbejde med Sydafrika om fremstilling og udvikling af atomvåben”. Sydafrika deltog på dette tidspunkt ikke i NPT fra 1968.

Irak 1991 (masseødelæggelsesvåben). Efter Iraks invasion af Kuwait i august 1990 og den vellykkede militære operation godkendt af Sikker-

hedsrådet for at tvinge Irak ud af Kuwait og genoprette international fred og sikkerhed i regionen,²⁹⁵ vedtog Sikkerhedsrådet Resolution 687 (1991), hvori det i henhold til Kapitel VII krævede, at Irak fuldstændig skulle afruste for så vidt angår masseødelæggelsesvåben. Den direkte baggrund for dette krav var Iraks invasion af Kuwait: “bekræfter behovet for at blive overbevist om Iraks fredelige hensigter i lyset af dets ulovlige invasion og besættelse af Kuwait”. Rådet henviste dog også til Iraks tidligere anvendelse af og trusler om anvendelse af masseødelæggelsesvåben: “Også bevidst om Iraks erklæringer, hvori det truer med at anvende våben i strid med dets forpligtelse i henhold til [Geneve-protokollen af 1925], og om dets tidligere anvendelse af kemiske våben, og bekræfter, at yderligere irakisk anvendelse af sådanne våben vil få alvorlige konsekvenser”.²⁹⁶ Rådet udtrykte også bekymring over rapporter om, “at Irak har forsøgt at skaffe sig materialer til et atomvåbenprogram i strid med dets forpligtelse i henhold til [NPT]”. På denne baggrund vedtog Rådet i henhold til Kapitel VI et omfattende regime for irakisk afrustning, herunder tilintetgørelse af alle kemiske og biologiske våben samt relaterede komponenter og anlæg, så vel som alle ballistiske missiler med en rækkevidde på over 150 km (afsnit 8) og et tilsagn fra Irak om ikke at anvende, udvikle, fremstille eller anskaffe biologiske, kemiske eller atomare våben i fremtiden (afsnit 10 og 12); alle disse forpligtelser blev gjort til genstand for international kontrol og inspektion på stedet (afsnit 9-10 og 13).

Overvejelser om forebyggende anvendelse af militær magt i henhold til Kapitel VII

Irak 2002-2003 (manglende overholdelse af nedrustningsforpligtelser). I årene efter vedtagelsen af Resolution 687 (1991), der forlangte irakisk afrustning med hensyn til masseødelæggelsesvåben, obstruerede Irak ved talrige lejligheder de internationale bestræbelser på at verificere Iraks overholdelse af sine forpligtelser. I efteråret 2002 var den internationale tålmodighed ved at være opbrugt, og muligheden for at anvende militær magt blev overvejet seriøst i Sikkerhedsrådet, jf. Resolution 1441 (2002) der advarede Irak om “alvorlige konsekvenser” i tilfælde af fortsat manglende overholdelse af dets internationale forpligtelser. Trods det faktum, at der i sidste ende ikke kunne opnås en ny bemyndigelse til magtanvendelse fra Sikkerhedsrådet i tilfældet Irak 2003 og den efterfølgende diskussion om, hvorvidt *Operation Iraqi*

Freedom muligt kunne have et retsgrundlag i den forudgående Resolution 678 (1990), står tilbage, at Sikkerhedsrådet i slutningen af 2002 og begyndelsen af 2003 alvorligt overvejede at give bemyndigelse til forebyggende militær magtanvendelse mod Irak som en sidste udvej for at fjerne en oplevet trussel fra masseødelæggelsesvåben; alle de stater, der var inddraget i beslutningsprocessen, var bekymret for, at Irak fortsatte med at udvikle sådanne våben i strid med landets internationale forpligtelser.

5. Kriterier for forebyggende magtanvendelse – især mod nye trusler

Hvis Sikkerhedsrådet har bemyndiget forebyggende magtanvendelse for at fjerne en trussel mod international fred og sikkerhed, er sådan magtanvendelse lovlig i henhold til folkeretten. Lovlighed er dog ikke nok. Kollektiv handling behøver også legitimitet for at opretholde og styrke den internationale juridiske orden.²⁹⁷ Det moralske perspektiv er, at Sikkerhedsrådets handlinger skal være alment accepteret som retfærdige og nødvendige. Det politiske perspektiv er, at vedtagne kriterier for legitimitet må formodes både at fremme enigheden i Sikkerhedsrådet såvel som den internationale støtte til Rådets beslutninger og minimere risikoen for, at enkeltstater går uden om Sikkerhedsrådet.²⁹⁸ I den senere tid er der derfor gjort bestræbelser på at definere generelle legitimitetskriterier for Sikkerhedsrådets bemyndigelse af militær magtanvendelse.

5.1. Fem generelle legitimitetskriterier

Rapporten fra International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS): *Responsibility to Protect* fra 2001 og rapporten fra High-level Panel on Threats, Challenges and Change (Højniveaupanellet): *A more secure world: Our shared responsibility* fra 2004 synes at afspejle en bred international enighed om fem legitimitetskriterier af generel relevans for kollektiv magtanvendelse.²⁹⁹ Højniveaupanellet definerer disse minimumskriterier som følger:³⁰⁰

Ved overvejelser om at bemyndige eller godkende anvendelse af militær magt, bør Sikkerhedsrådet altid – uanset hvilke øvrige overvejelser det måtte tage i betragtning – som minimum inddrage følgende fem grundlæggende legitimitetskriterier:

(a) Truslens alvor. *Er truslen om skade mod staters eller menneskers sikkerhed af en sådan art, og tilstrækkeligt klar og alvorlig, til umiddelbart at kunne retfærdiggøre anvendelse af militær magt? I tilfælde af interne trusler, omfatter truslen så aktuelt eller overhængende folkedrab eller andre drab i stor skala, etnisk udrensning eller alvorlige krænkelser af den humanitære folkeret?*

(b) Det rette formål. *Er det klart, at det primære formål med den foreslåede militære aktion er at standse eller afværge den pågældende trussel, uanset hvilke formål eller motiver, der i øvrigt måtte indgå?*

(c) Sidste udvej. *Er enhver ikke-militær mulighed for at imødegå den pågældende trussel blevet undersøgt, og er der rimelig grund til at tro, at sådanne midler ikke vil virke?*

(d) Forholdsmæssige midler. *Udgør omfanget, varigheden og intensiteten af den foreslåede militære aktion det minimum, som er nødvendigt for at imødegå den pågældende trussel?*

(e) Afvejning af konsekvenser. *Er der en rimelig chance for, at den militære aktion vil kunne imødegå den pågældende trussel, og er det sandsynligt at konsekvenserne af aktionen ikke vil være værre end konsekvenserne af passivitet?*

Højniveaupanelet foreslår, at disse kriterier indbygges i deklaratoriske resolutioner fra Sikkerhedsrådet og Generalforsamlingen, og finder det også værdifuldt, hvis medlemsstaterne ville tilslutte sig dem.³⁰¹ Generalsekretær Kofi Annan har tilsluttet sig Højniveaupanelets kriterier og anbefalet, at Sikkerhedsrådet vedtager en resolution, som både opregner de fem kriterier og tilkendegiver Rådets hensigt om at lade sig lede af dem i fremtidige overvejelser om bemyndigelse af militær magtanvendelse.³⁰²

5.2. Kriteriernes uklarhed

Det er ikke vanskeligt at tilslutte sig disse fem kriterier i deres generelle form. De er baseret på overvejelser om nødvendighed og proportionalitet, som allerede gennemsyrrer folkerettens regler om selvforsvar såvel som FN-pagtens Kapitel VII om kollektive tvangsforanstaltninger. Det bør derfor være muligt at samle international støtte bag de ovennævnte

te kriterier. Selv om universel enighed om disse meget generelle kriterier ville tilvejebringe et nyttigt udgangspunkt, kan man ikke desto mindre spørge om, hvor meget der i så fald ville være opnået.

Det virkelig kontroversielle spørgsmål er kriteriernes konkrete indhold: Hvordan skal de anvendes på specifikke problemstillinger og i konkrete tilfælde? I så henseende er de to mest centrale kriterier formentlig også dem, som vanskeligst lader sig definere præcist:

Truslens alvor – tærskelkriteriet

Hvornår foreligger der en trussel mod international fred og sikkerhed af en sådan karakter, nærhed og alvor, at den umiddelbart kan berettige til kollektiv anvendelse af militær magt? Hvad angår ikke-overhængende trusler, er det vanskeligt at besvare dette spørgsmål abstrakt, og det vil sandsynligvis være kontroversielt.

Der er her en markant forskel mellem intervention for at standse eller afværge humanitære katastrofer og magtanvendelse for at fjerne ydre trusler mod international fred og sikkerhed. Hvad angår førstnævnte, synes der at være udbredt enighed om, at tærsklen, med Højniveaupanelets ord, er en situation med “aktuelt eller overhængende folkedrab eller andre drab i stor skala, etnisk udrensning eller alvorlige krænkelse af den humanitære folkeret”.³⁰³ Der findes ingen tilsvarende “objektiv” tærskel, når det gælder ydre, ikke-overhængende trusler, herunder fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Sidste udvej – det essentielle nødvendighedskriterium

Hvornår er det rimeligt at antage, at andre midler end militær magt ikke vil virke? Hvad angår ikke-overhængende trusler, er det vanskeligt at besvare dette spørgsmål abstrakt, og det vil sandsynligvis være kontroversielt.

Også her er der en markant forskel mellem intervention for at standse eller afværge humanitære katastrofer og magtanvendelse for at eliminere ydre trusler mod international fred og sikkerhed. Hvad angår førstnævnte, vil den øjeblikkelige nødvendighed af at anvende militær magt som sidste og eneste udvej formodentlig være indlysende i de fleste tilfælde, eftersom den vedtagne tærskel er en overhængende humanitær katastrofe. Den samme “objektive” nødsituation eksisterer ikke, når det gælder ydre, ikke-overhængende trusler, herunder fra international

terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben; her er der, per definition, tid til at undersøge ikke-militære alternativer.³⁰⁴

Hvor der således internationalt er “en meget høj grad af enighed”³⁰⁵ om betingelserne for legitim humanitær intervention, er dette ikke tilfældet, når det drejer sig om forebyggende militær magtanvendelse. Hvad angår forebyggende magtanvendelse mod ydre, ikke-overhængende trusler, herunder fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben, findes ingen klar definition af de to afgørende kriterier – tærskelkriteriet om en tilstrækkeligt alvorlig trussel og det essentielle nødvendighedskrav om, at militær magt skal være sidste udvej. Tværtimod er der her et stort rum for skøn og dermed også uenighed og vilkårlighed.

5.3. Videreudvikling og uddybning af kriterierne

Højniveaupanelet indrømmer, at: “De retningslinjer, vi foreslår, vil ikke per automatik fremskaffe enige konklusioner”.³⁰⁶ Dette er noget af en underdrivelse. Udfordringen er derfor at videreudvikle og uddybe de fem kriterier, og især de to centrale kriterier om “truslens alvor” og “sidste udvej”, for at kunne diskutere under hvilke omstændigheder, disse betingelser kan hævdes at være opfyldt i forhold til trusler, der udgår fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. I denne forbindelse kan Sikkerhedsrådets hidtidige praksis (jf. Afsnit 3-4) yde nogen vejledning.

1) Alvorlig trussel

Generelle overvejelser

For at retfærdiggøre forebyggende anvendelse af magt må enhver trussel fra international terrorisme eller spredning af masseødelæggelsesvåben som minimum udgøre en ægte “trussel mod den internationale fred og sikkerhed”, forstået som i Artikel 39 og Sikkerhedsrådets praksis. Relevante elementer er i denne forbindelse truslens karakter, kilde, alvor og nærhed.

Truslen må være så reel og alvorlig, at selv om retten til selvforsvar i henhold til folkeretten ikke skulle gælde, ville det være for farligt for det internationale samfund at se passivt til og vente, mens truslen bliver umiddelbar.

Vigtigheden af pålidelige informationer om truslens karakter er åbenlys (Irak 2003), herunder velbegrundede skøn over sandsynlighe-

den for, fra en teknisk synsvinkel, at en potentiel trussel faktisk vil udvikle sig til en reel trussel.

Mere komplekse/politiske faktorer vil dog ofte være relevante, så som tidligere adfærd hos regimet/gruppen, der er kilde til truslen; aggressive udtalelser fra det pågældende regime/gruppe; opfattelsen af det ansvarlige regimes/gruppens ansvarlighed i det internationale samfund ("slyngelstater"), og statens/gruppens geostrategiske position.

Selv om en alvorlig trussel ofte vil omfatte krænkelse af internationale forpligtelser (jf. fx Sydafrika 1977, Irak 1991), er en overtrædelse af folkeretten ikke en nødvendig betingelse for at afgøre, at der eksisterer en alvorlig trussel (jf. fx Sikkerhedsrådets Resolution 687 om masseødelæggelsesvåben i Mellemøsten).

International terrorisme

International terrorisme anses globalt som en alvorlig trussel mod den internationale fred og sikkerhed (jf. også Sikkerhedsrådets Resolution 1368). I nogle tilfælde kan det være kontroversielt at betegne magthandlinger som terrorisme som følge af fraværet af og uenigheden om en universel definition af begrebet "terrorisme". Formentlig vil det dog i de fleste tilfælde være ukontroversielt, at internationale terrorhandlinger udgør en så alvorlig trussel, at anvendelse af militær magt kan være nødvendig som en sidste udvej, herunder mod stater, som støtter eller huser terroristerne. Risikoen for vilkårlighed er ikke stor. I vidt omfang er en terrortrussel en terrortrussel, uanset hvor den kommer fra, hvem der står bag, og hvordan den fremtræder.

Imidlertid er Sikkerhedsrådets bemyndigelse af kollektiv magtanvendelse måske ikke et særligt relevant instrument i forhold til at imødegå international terrorisme. Formodentlig vil de fleste trusler fra international terrorisme først åbenbare sig, når terrorhandlinger allerede har fundet sted. I så fald må selvforsvarsretten antages at omfatte nødvendig magtanvendelse for at forebygge den fortsatte trussel om yderligere angreb, forudsat at værtsstaten er enten uvillig eller ude af stand til at fjerne truslen. Selv i fravær af tidligere angreb gælder retten til selvforsvar formentlig, hvis truslen om et terrorangreb mod en bestemt stat er overhængende (se Kapitel 3).

Tænkkelige trusler fra international terrorisme, som umiddelbart kan retfærdiggøre anvendelse af magt, men som ikke er dækket af retten til selvforsvar, omfatter:

- en situation, hvor en privat (terror-)gruppe eller organisation truer med at slå til en gang i fremtiden uden at identificere nogen specifik(ke) stat(er) som mål;
- en situation, hvor en privat (terror-)gruppe eller organisation forsøger at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben. Eftersom der ikke er noget legitimt formål, som kan retfærdiggøre ikke-statslige aktørers anskaffelse af masseødelæggelsesvåben, kan den blotte kendsgerning, at gruppen forsøger at anskaffe sig sådanne våben, hævdes i sig selv at udgøre en trussel mod den internationale fred og sikkerhed, som berettiger til magtanvendelse som en sidste udvej.

Stater og masseødelæggelsesvåben

Spørgsmålet om staters besiddelse af masseødelæggelsesvåben er mere komplekst. Besiddelse af masseødelæggelsesvåben er ikke generelt forbudt efter folkeretten, selv om de fleste stater har tilsluttet sig de to konventioner, der forbyder biologiske og kemiske våben, og næsten alle stater har tilsluttet sig konventionen, der forbyder spredning af atomvåben og sigter mod fuldstændig atomafrustning. Særligt med hensyn til atomvåben er problemet, i fravær af et generelt forbud, at nogle stater besidder dem lovligt – enten fordi de er oprindelige atomvåbenstater, eller fordi de ikke har tilsluttet sig NPT – hvorimod andre har forpligtet sig til ikke at anskaffe dem. Situationen kompliceres yderligere derved, at hver stat frit kan trække sin deltagelse i konventionerne om masseødelæggelsesvåben tilbage.

Selv om det ikke desto mindre kunne hævdes, at den blotte eksistens af masseødelæggelsesvåben – i kraft af den omfattende skade og ødelæggelse, brugen af dem ville medføre – udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, er sådan et standpunkt ikke realistisk fra et politisk synspunkt. Ikke overraskende har Sikkerhedsrådet aldrig afgivet en sådan generel erklæring.

Sikkerhedsrådet har derimod generelt bekræftet (Resolution 1540, 2004), at “spredning af atomare, kemiske og biologiske våben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed”, og har truffet visse tvangsforanstaltninger med henblik på at forhindre spredning til ikke-statslige aktører. Den generelle erklæring synes dog også at kunne dække stater. Og det er her, at den flotte erklæring kan hævdes at blive problematisk, i det mindste i det omfang den implicerer anvendelse af militær magt som en sidste udvej.

Det er åbenbart, at fraværet af et generelt forbud mod atomvåben svarende til forbudet mod biologiske og kemiske våben, kombineret med den kendsgerning at fem stater, der er medlemmer af NPT, allerede besad atomvåben og fortsat gør det (USA, Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig), og, især, at andre stater, der ikke er medlemmer af NPT, også har udviklet en atomvåbenkapacitet (Indien, Pakistan, Israel og formentlig også Nordkorea), gør spørgsmålet om, hvorvidt spredning af atomvåben til andre stater kan siges at udgøre en trussel mod international fred og sikkerhed, mere komplekst. Uanset om den pågældende stat er medlem af NPT eller ej, kunne den hævde, at dens anskaffelse af atomvåben alene var en legitim defensiv foranstaltning mod oplevede trusler fra nabostater, der allerede besidder atomvåben.

Eksempelvis ville det således være vanskeligt principielt at retfærdiggøre, hvorfor Irans udvikling af atomvåben ville udgøre en alvorlig trussel, der berettigede til forebyggende magtanvendelse som en sidste udvej, hvorimod Israels besiddelse af sådanne våben ikke gør det – uanset den juridiske kendsgerning, at Israel i modsætning til Iran ikke deltager i NPT fra 1968.

Der er præcedens i Sikkerhedsrådets praksis for, at en stats udvikling af atomvåben kan udgøre en trussel mod freden, selv om staten ikke har tilsluttet sig NPT fra 1968 og derfor ikke krænker sine internationale forpligtelser (Sydafrika 1977). Omvendt henviste Sikkerhedsrådet i tilfældet Irak også til dets manglende overholdelse af sine internationale forpligtelser til ikke at udvikle masseødelæggelsesvåben (Irak 1991). Det fælles træk ved Sydafrika og Irak var dog, at disse var regimer med et generalieblad, der omfattede aggression mod nabostater (så vel som en intern undertrykkelsespolitik). Læren fra disse eksempler synes at være, at aggressive og upålidelige regimers udvikling af masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed, som kan berettigede anvendelse af militær magt som en sidste udvej (Irak 2003). Den politiske faktors tilstedeværelse ved betegnelsen af visse stater som uansvarlige besiddere af masseødelæggelsesvåben er dog åbenlys. Selektiv handling over for trusler fra masseødelæggelsesvåben vil ikke styrke Sikkerhedsrådets legitimitet.

2) *Det rette formål*

Det må formodes, at Sikkerhedsrådets beslutningsprocedure i sig selv vil garantere, at forebyggende magtanvendelse ikke misbruges til fordel

for enkeltstaters nationale interesser. Det vil ikke kunne udelukkes, at stater, der er villige til at deltage i militære aktioner, også vil have andre motiver end uegennyttig bekymring for den internationale fred; dette er imidlertid ikke problematisk, så længe Sikkerhedsrådet garanterer, at det overordnede formål er det rette.

3) Sidste udvej

Generelle overvejelser

Kollektiv anvendelse af militær magt må altid være den sidste udvej, jf. Artikel 42, der tillader militær magt, hvis ikke-militære forholdsregler "ville være utilstrækkelige eller har vist sig at være utilstrækkelige". Spørgsmålet om, hvorvidt og hvornår forebyggende magtanvendelse er sidste udvej, udgør måske selve kernen i den aktuelle internationale debat. Højniveaupanelet synes i nogen grad at sænke FN-pagtens tærskel, idet det alene kræver, at der er "rimelig grund til at tro", at andre forholdsregler ikke vil virke. Dette indtryk forstærkes af en central bemærkning i Højniveaupanelets rapport:

I det 21. århundredes verden må det internationale samfund bekymre sig for mareridtsscenerier, der kombinerer terrorister, masseødelæggelsesvåben og uansvarlige stater og meget andet, og som kan tænkes at retfærdiggøre anvendelse af magt, ikke blot reaktivt, men forebyggende, og før en latent trussel bliver overhængende (...). Sikkerhedsrådet kan meget vel være nødt til at indstille sig på at være langt mere proaktiv i forhold til disse problemer, end det hidtil har været, og gribe til mere beslutsom handling tidligere.³⁰⁷

Det er klart, at den stat/gruppe, der er ansvarlig for den alvorlige trussel, skal være uvillig eller ude af stand til at eliminere den til trods for internationalt pres og (udsigten til) sanktioner. Spørgsmålet er, hvor langt det internationale samfund skal følge det ikke-militære spor, før dette kan anses som nyttesløst, og hvor længe det med rimelighed kan tillade sig at sætte sin lid til ikke-militære sanktioner, mens truslen i mellemtiden vokser. Der er ikke noget generelt svar herpå. Det beror frem for alt på truslens kilde og, i tilfælde af statsmedvirken, regimets natur, generalieblad og oplevede ansvarlighed. Under alle omstændigheder forudsætter forebyggende magtanvendelse mod ikke-overhængende trusler dog et begreb om nødvendighed, som afviger fra det traditionelle. Ved rent forebyggende handling kan nødvendighedsvurde-

ringen vanskeligt underkastes det sædvanlige objektive kriterium om en overhængende fare, men involverer snarere en kombination af faktuelle, skønsmæssige og rent politiske elementer.

International terrorisme

Som tidligere nævnt vil rent forebyggende militære indgreb mod terrorisme formentlig ikke være så relevante, mens selvforsvarsretten finder anvendelse, hvis et angreb allerede har fundet sted. Ikke desto mindre er muligheden for rent forebyggende anvendelse af militær magt mod terrorisme i det mindste tænkelig.

Hvis værtsstaten savner vilje til at eliminere truslen, må det forventes, at dens adfærd kan påvirkes af ikke-militære forholdsregler, som kan overtale regimet fra at støtte eller huse terrorister. Nogle regimer kan vise sig immune over for internationalt pres og sanktioner. Kun erfaringen kan dog retfærdiggøre den konklusion, at ikke-militære forholdsregler ikke vil virke; og ved ikke-overhængende trusler er der per definition tid til at afprøve alternativer til militær magt.³⁰⁸ Mængden af tid kan dog være usikker, fordi truslen er uforudsigelig og måske reelt allerede er overhængende. Derfor må den tålmodighed, der kræves af det internationale samfund, antages at være ganske begrænset.

Hvis værtsstaten er ude af stand til at stoppe terroraktiviteter fra dens territorium, enten fordi den ikke har ressourcer hertil, eller fordi centralregeringen er brudt sammen (anarki), vil ikke-militære sanktioner mod staten ikke eliminere truslen. I så fald kan anvendelse af militær magt være den eneste mulighed for at eliminere terrortruslen.

Stater og masseødelæggelsesvåben

Det må generelt forventes, at stater adfærd kan påvirkes gennem ikke-militære forholdsregler, heriblandt økonomiske sanktioner for at overtale et regime fra at udvikle masseødelæggelsesvåben. Kun erfaringen kan retfærdiggøre den konklusion, at ikke-militære forholdsregler ikke vil virke, fordi et regime er immunt over for pres; og i tilfælde af ikke-umiddelbare trusler, er der per definition tid til at afprøve alternativer til militær magt.³⁰⁹ Den tålmodighed, der kræves af det internationale samfund, vil blandt andet afhænge af, hvor nær man er på en aktuel trussel fra masseødelæggelsesvåben – en teknisk vurdering af, hvornår sådanne våben vil kunne være operative.

4) *Forholdsmæssige midler*

Generelle overvejelser

Proportionalitet er grundlæggende et uklart begreb, om end det indtager en stærk stilling i folkerettens regler om magtanvendelse (se Kapitel 3). Proportionalitetskravets kerne er, at al magtanvendelse skal begrænse sig til det minimum, der er nødvendigt for at fjerne truslen.

International terrorisme

I det omfang trusler fra international terrorisme overhovedet kan imødegås effektivt ved anvendelse af militær magt, vil en sådan magtanvendelse typisk tage form af målrettede nålestiksaktioner mod terroristleje og baser i udlandet. Omfanget og varigheden af sådanne aktioner vil næppe ofte komme i konflikt med kravet om proportionalitet.

Med hensyn til stater, der støtter terrorister, kan man hævde, at såfremt målrettede aktioner mod terroristerne er i stand til at eliminere den specifikke trussel, må det være uforholdsmæssigt at fjerne det regime, der hidtil har støttet eller huset terroristerne. Man kan dog også hævde, at et regime, der støtter terrorister, formentligt vil fortsætte hermed, selv efter at den umiddelbare trussel er fjernet. Hvis et sådan regime ikke er modtageligt for internationale krav om en ændret politik, herunder ikke-militære sanktioner, kan en tvangsmæssig fjernelse af regimet følgelig være en såvel nødvendig som forholdsmæssig forholdsregel for at forhindre den sandsynlige fremkomst af nye terrortrusler.

Stater og masseødelæggelsesvåben

Når først anvendelse af militær magt er blevet nødvendig som en sidste udvej, vil målrettede aktioner antagelig ikke være tilstrækkelige til at fjerne truslen. Stater, der udvikler sådanne våben, vil formentligt have taget skridt til at sikre, at deres masseødelæggelsesvåbenprogram ikke er sårbart for nålestiksangreb ved at sprede og skjule deres forskningsanlæg, våben og fremføringsmidler på forskellige lokaliteter. Derfor kan en total invasion og tvangsmæssig fjernelse af regimet være den eneste militære mulighed for at fjerne truslen og derfor også en forholdsmæssig forholdsregel.

5) *Afvejning af konsekvenser*

En forhåndsvurdering af, om det vil lykkes at eliminere truslen med en militær aktion, og om konsekvenserne af at handle ikke vil være værre

end konsekvenserne af passivitet, er oplagt en meget kompliceret øvelse. For det første er den baseret på antagelser og skøn om fremtidige begivenheder, som per definition er usikre. Og hvilken tidsramme skal danne grundlag for afvejningen: Et år, ti år? For det andet er en afvejning af skadelige og gavnlige konsekvenser ifølge sin natur subjektiv, især når det drejer sig om ydre trusler, hvor den skade, magtanvendelsen medfører, kan være af en helt anden art end den trussel, der hermed fjernes.

5.4. Kriterier og beslutningsprocedure

Selv om de fem legitimitetskriterier således i et vist omfang kan uddybes på grundlag af bl.a. Sikkerhedsrådets praksis, folkerettens normer og sund fornuft, er det uundgåeligt, at der tilbage står et stort rum for politisk skøn med hensyn til, om en trussel mod international fred og sikkerhed retfærdiggør anvendelsen af militær magt og retfærdiggør magtanvendelse nu.

Mens denne kendsgerning kan være et stærkt argument imod enhver doktrin om forebyggende magtanvendelse fra enkeltstater (se Kapitel 5), er beslutningsproceduren i Sikkerhedsrådet imidlertid formentlig en stærk garanti mod et direkte misbrug af forebyggende militær magt, dvs. at Sikkerhedsrådets procedure ikke blot sikrer handlingens lovlighed, men også, at der kun vil blive handlet, hvis dette er retfærdigt og nødvendigt.³¹⁰ Med andre ord kompenserer Sikkerhedsrådets procedure for kriteriernes iboende uklarhed.

6. Konklusion

Sikkerhedsrådets tvangsforanstaltninger – retsgrundlag og rækkevidde

Sikkerhedsrådets tvangsforanstaltninger afviger fundamentalt fra anvendelse af magt i selvforsvar. For det første er selvforsvar en individuel rettighed for stater, der bliver offer for et væbnet angreb, hvorimod Sikkerhedsrådet har et generelt ansvar for at opretholde international fred og sikkerhed, jf. FN-pagtens Artikel 24(1), hvilket i tilfælde af en trussel mod freden omfatter muligheden for militære tvangsforanstaltninger, jf. FN-pagtens Artikel 39 og 42. For det andet forudsætter retten til selvforsvar et angreb eller en overhængende trussel herom, hvorimod Sikkerhedsrådets kompetence til at bemyndige magtanvendelse også omfatter bredere trusler mod international fred og sikkerhed, her-

under trusler, som (endnu) ikke er rettet mod nogen specifik(ke) stat(er), og som (endnu) ikke er blevet overhængende.

Der er reelt ingen retlige begrænsninger på Sikkerhedsrådets frihed til at fastslå eksistensen af en trussel mod freden, og til at beslutte, at militær magt er nødvendig for at imødegå den.

International terrorisme

De fleste stater har internationalt forpligtet sig til at bekæmpe og straffe terrorisme i overensstemmelse med de tolv FN-konventioner og protokoller om terrorisme, og stater, som støtter eller huser internationale terrorister, krænker folkeretten. Sikkerhedsrådet har fastslået, at enhver international terrorhandling udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. På dette grundlag har Sikkerhedsrådet i henhold til Kapitel VII vedtaget generelle ikke-militære forholdsregler for at styrke kampen mod international terrorisme såvel som ikke-militære sanktioner mod regimer, som støttede terrorisme. Indtil videre har Rådet aldrig bemyndiget anvendelse af militær magt for at bekæmpe og forebygge international terrorisme.

Masseødelæggelsesvåben

Den potentielle fare for international fred og sikkerhed, som selve eksistensen af masseødelæggelsesvåben indebærer, er længe blevet anerkendt. Der er vedtaget internationale konventioner, som forbyder biologiske og kemiske våben og forbyder spredningen af atomvåben. Sikkerhedsrådet har generelt fastslået, at spredning af masseødelæggelsesvåben udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. Rådet har i henhold til Kapitel VII vedtaget generelle forholdsregler for at forhindre spredningen af masseødelæggelsesvåben til ikke-statslige aktører så vel som ikke-militære sanktioner mod stater mistænkt for at udvikle masseødelæggelsesvåben. Indtil videre har Rådet aldrig specifikt godkendt forebyggende anvendelse af militær magt for at eliminere en trussel fra masseødelæggelsesvåben, om end det alvorligt overvejede dette i tilfældet Irak 2002-2003.

Fem legitimitetskriterier af relevans for bemyndigelse af forebyggende militære aktioner

Hvis Sikkerhedsrådet har godkendt forebyggende magtanvendelse for at eliminere en trussel mod international fred og sikkerhed, herunder

fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben, er en sådan magtanvendelse lovlig. Kollektive aktioner behøver dog også legitimitet for at opretholde og styrke den internationale retsorden. De fem generelle legitimitetskriterier, der er identificeret i rapporten, som kom i 2004 fra det af Kofi Annan udpegede Højniveaupanel, synes at afspejle en bred international konsensus:

- 1) *Alvorlig trussel*. Der må være en alvorlig trussel, som umiddelbart kan berettige til anvendelse af militær magt.
- 2) *Det rette formål*. Magtanvendelsens primære formål må være at afværge truslen.
- 3) *Sidste udvej*. Der må være rimelig grund til at tro, at ikke-militære foranstaltninger ikke vil kunne eliminere truslen.
- 4) *Forholdsmæssige midler*. Magtanvendelsen må kun omfatte det minimum, som er nødvendigt for at afværge truslen.
- 5) *Afvejning af konsekvenser*. Der må være en rimelig udsigt til, at den militære aktion vil lykkes og ikke vil gøre mere skade end gavn.

Selv om universel enighed om disse meget generelle kriterier ville være et nyttigt udgangspunkt, kan man ikke desto mindre spørge om, hvor meget der hermed ville være opnået. Især tærskelkriteriet om en "alvorlig trussel" og det afgørende nødvendighedskriterium om "sidste udvej" er i deres natur uklare, når det angår forebyggende militære aktioner. Disse generelle kriterier efterlader et stort rum for skøn, uenighed og vilkårlighed. Et forsøg på en videreudvikling og uddybning af de fem kriterier med henblik på international terrorisme og starter med masseødelæggelsesvåben opsummeres nedenfor.

Forebyggende militær magt mod international terrorisme

Sikkerhedsrådets praksis understøtter det synspunkt, at militære tvangsforanstaltninger mod trusler fra international terrorisme er en mulighed. Dog er en sikkerhedsrådsbemyndigelse til kollektiv magtanvendelse næppe særligt relevant i forhold til at imødegå international terrorisme. Antagelig vil de fleste internationale terrortrusler først åbenbare sig efter, at et terrorangreb har fundet sted, og i så fald dækker selvforsvarsretten nødvendig magtanvendelse for at forhindre den fortsatte trussel om yderligere angreb. En sikkerhedsrådsbemyndigelse vil kun være retligt påkrævet, hvor det, selv i fravær af forudgående ter-

rorangreb, overvejes at gribe til forebyggende militær handling. Dette kan undtagelsesvis være relevant under følgende omstændigheder:

Alvorlig trussel: Forebyggende handling vil især kunne hævdes at være berettiget, såfremt en privat (terror-)gruppe/organisation anskaffer eller søger at anskaffe sig masseødelæggelsesvåben, eller truer med at slå til mod det internationale samfund uden at identificere en eller flere specifik(ke) offerstat(er).

Sidste udvej: Hvis værtsstaten synes uvillig til at eliminere truslen, må det forventes, at dens adfærd kan påvirkes gennem ikke-militære forholdsregler. Kun erfaringen kan retfærdiggøre den modsatte konklusion, men i betragtning af truslens karakter er fristen kort. Hvis værtsstaten er ude af stand til at stoppe terroraktiviteter på dens territorium, er ikke-militære sanktioner åbenlyst uanvendelige, og kun militær magt vil kunne eliminere terrortruslen.

Forholdsmæssige midler: Specifikke terrortrusler vil ofte kunne fjernes gennem målrettede nålestiksaktioner mod terroristlejr og baser i udlandet, som næppe kommer i konflikt med proportionalitetskravet. Hvis et regime, der støtter terrorister, vedholdende afviser at efterleve internationale krav om at ændre politik, er en fjernelse af regimet med magt formentlig både nødvendig og forholdsmæssig for at hindre fremkomsten af sandsynlige nye terrortrusler.

Forebyggende militær magt mod stater med masseødelæggelsesvåben

Der er præcedens i Sikkerhedsrådets praksis for det synspunkt, at militær magtanvendelse mod trusler fra stater, der udvikler masseødelæggelsesvåben, er en mulighed. En bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet til forebyggende magtanvendelse synes mere relevant i forhold til trusler fra stater end i forhold til terrortrusler, eftersom en trussel fra en stat udmærket kan opleves som såvel åbenbar og reel, selv om den endnu ikke har materialiseret sig i det væbnede angreb eller den overhængende trussel om angreb, som ville udløse retten til selvforsvar. Samtidig er forebyggende magtanvendelse mod trusler fra stater med masseødelæggelsesvåben dog ikke blot mere kontroversiel, der er også mere på spil, end når det drejer sig om militære aktioner mod terrorister. En bemyn-

digelse fra Sikkerhedsrådet er nødvendig for at udføre rent forebyggende aktioner mod stater, der besidder eller udvikler masseødelæggelsesvåben. Dette kan komme på tale under følgende omstændigheder:

Alvorlig trussel: Det er vanskeligt generelt at definere hvilke omstændigheder, der eventuelt kan retfærdiggøre rent forebyggende handling mod en stat, som mistænkes for at besidde eller udvikle masseødelæggelsesvåben. Navnlig hvad angår atomvåben, kan det være problematisk at betragte spredningen af disse våben til nye stater som en trussel i sig selv mod international fred og sikkerhed, eftersom stater, i modsætning til private grupper, kan hævde, at deres besiddelse af sådanne våben alene tjener legitime forsvarsformål, idet også visse andre stater besidder atomvåben. Kun et generelt forbud mod atomvåben kan fjerne denne uklarhed. For at udgøre en reel og alvorlig trussel må beviserne på en stats besiddelse eller udvikling af masseødelæggelsesvåben formentlig suppleres med indikationer på, at den pågældende stat kan være villig til at anvende disse våben til angrebsformål (fjendtlige hensigter). Relevante indikatorer kunne være, at regimet tidligere har anvendt masseødelæggelsesvåben, tidligere har udført aggressionshandlinger mod andre stater, og har fremsat troværdige trusler. Saddam Husseins regime i Irak havde et sådant generalieblad, og Sikkerhedsrådet overvejede derfor i 2002-2003 at anvende militær magt som en sidste udvej for at afvæbne Irak.

Sidste udvej: Generelt må det forventes, at staters adfærd kan påvirkes gennem ikke-militære forholdsregler. Kun erfaringen kan retfærdiggøre den modsatte konklusion, og i tilfælde af ikke-overhængende trusler er der per definition tid til at afprøve alternativer til militær magt. I tilfældet Irak kunne Sikkerhedsrådet ikke i marts 2003 blive enige om, hvornår tiden var inde til at gribe til anvendelse af militær magt som en sidste udvej for at afvæbne Irak, der var mistænkt for at besidde masseødelæggelsesvåben.

Forholdsmæssige midler: Antagelig vil målrettede nålestiksaktioner typisk ikke være tilstrækkelige til at fjerne en masseødelæggelsesvåbenstrussel fra en stat, og den kan under alle omstændigheder dukke op igen. En total invasion og tvangsmæssig fjernelse af regimet kan være den eneste effektive, og dermed formentlig også forholdsmæssige, forholdsregel.

Afsluttende bemærkninger

Forebyggende militær magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse er lovlig. De fem generelle legitimitetskriterier er grundlæggende uklare, hvad enten de uddybes eller ej. Sikkerhedsrådets beslutningsprocedure – som kræver et kvalificeret flertal på 9 stemmer for (af 15 medlemmer), og at ingen af stormagterne nedlægger veto mod beslutningen – er dog formentlig en stærk garanti for, at den kollektive mulighed for forebyggende militær handling ikke vil blive misbrugt. Indbygget i selv samme beslutningsprocedure er dog den uundgåelige risiko, at Sikkerhedsrådet, på grund af et stormagtsveto, kan være ude af stand til at handle forebyggende selv i de særlige tilfælde, hvor der ifølge de fem kriterier og den dominerende opfattelse blandt staterne er vægtige og tvingende grunde til at gøre det. I så fald kan enkeltstater eller regionale organisationers være tilbøjelige til at overveje, om de skal gå uden om Sikkerhedsrådet og handle på egen hånd (se Kapitel 5).

Kapitel 5

Forebyggende magtanvendelse uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse

Navnlig stærke stater kan være villige til gennemføre rent forebyggende militære aktioner, selv om Sikkerhedsrådet er blokeret, for at imødegå, hvad de opfatter som alvorlige trusler mod deres egen nationale eller mod den internationale sikkerhed generelt, herunder især trusler fra international terrorisme eller spredning af masseødelæggelsesvåben. Lovligheden og berettigelsen af sådanne uautoriserede forebyggende aktioner er emnet for dette kapitel.

Kapitlet er struktureret som følger: I fravær af en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet har rent forebyggende magtanvendelse intet juridisk grundlag i gældende folkeret (Afsnit 1). Lige som med uautoriserede humanitære interventioner er spørgsmålet, om forebyggende magtanvendelse ikke desto mindre i exceptionelle tilfælde kan retfærdiggøres ud fra moralske og politiske grunde (Afsnit 2) og, i givet fald, på hvilke betingelser – ud fra hvilke kriterier (Afsnit 3); og hvilken retspolitisk strategi man bør følge med hensyn til uautoriserede forebyggende aktioner (Afsnit 4). Kapitlet rundes af med en konklusion (Afsnit 5).

I. Fraværet af et juridisk grundlag

Rent forebyggende militære aktioner mod ikke-overhængende trusler er ulovlige i fraværet af en forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Selvforsvarsretten gælder ikke; intet andet organ end Sikkerhedsrådet kan lovligt godkende magtanvendelse, og den sædvaneretlige nødretsdoktrin kan ikke retfærdiggøre forebyggende militære aktioner.

I.1. Retten til selvforsvar gælder ikke forebyggende aktioner

Ensidig anvendelse af magt er kun tilladt i selvforsvar i overensstemmelse med FN-pagtens Artikel 51. Bortset fra selvforsvarsretten, har

ingen – mere vidtgående – ret til tvangsmæssig selvhjælp, som måtte have været anerkendt i statspraksis forud for 1945, overlevet FN-pagten, som i Artikel 2(4) stipulerer et generelt forbud mod staters anvendelse af magt.³¹¹ Selv om grænserne for den gældende ret til selvforsvar er kontroversielle, står det klart, at i fravær af et tidligere angreb falder rent forebyggende aktioner for at imødegå ikke-overhængende trusler uden for retten til selvforsvar (jf. Kapitel 3).

1.2. Sikkerhedsrådet har enekompetence til at bemyndige forebyggende aktioner

Kollektiv handling – magtanvendelse godkendt af Sikkerhedsrådet i henhold til Kapitel VII, Artikel 39 og 42 – er lovlig og kan omfatte rent forebyggende militære aktioner hinsides grænserne for selvforsvar. Hvis Sikkerhedsrådet, som følge af et manglende kvalificeret flertal eller et veto fra et permanent medlem, ikke kan bemyndige magtanvendelse, findes der ingen alternative fora, som lovligt kan bemyndige en ellers ulovlig magtanvendelse (jf. Kapitel 4).

1.3. Forebyggende aktioner som nødret?

Ej heller kan forebyggende militære aktioner retfærdiggøres eller undskyldes med henvisning til doktrinen om “nødret”. “Nødret” er i folkeretten anerkendt som en exceptionel juridisk ansvarsfrihedsgrund, der ophæver uretmæssigheden af en handling, som er i strid med en international forpligtelse, med den virkning, at en stat ikke pådrager sig et internationalt ansvar for handlinger, der er retfærdiggjort af en nødretssituation.³¹²

Artikel 25 i ILC’s Draft Articles on State Responsibility, som afspejler folkeretlig sædvane på området³¹³, fastslår om “nødret” følgende:

1 *En stat kan ikke påberåbe sig nødret som ansvarsfrihedsgrund i forhold til handlinger, som ikke er i overensstemmelse med en international forpligtelse, med mindre handlingen*

(a) *er den eneste måde, hvorpå staten kan beskytte en grundlæggende interesse mod alvorlig og overhængende fare; og*

(b) *ikke alvorligt skader en grundlæggende interesse hos den stat eller de stater, over for hvilke forpligtelsen gælder, eller hos det internationale samfund som helhed.*

2. *Under alle omstændigheder kan en stat ikke påberåbe sig nødret som ansvarsfrihedsgrund, hvis:*

(a) *den pågældende internationale forpligtelse udelukker muligheden af at påberåbe sig nødret, eller*

(b) *staten selv har bidraget til nødretssituationen.*

Desuden kan nødret aldrig påberåbes for at retfærdiggøre en adfærd, som ikke er i strid med en ufravigelig folkeretlig norm, såkaldt *jus cogens*, jf. Artikel 26.

Den “grundlæggende interesse”, som skal være i fare, før der eksisterer en nødretssituation, må enten være en grundlæggende interesse for den påberåbende stat selv eller for det internationale samfund som helhed.³¹⁴ En trussel mod den internationale sikkerhed kan således være en gyldig grund til at påberåbe nødret.

For at retfærdiggøre nødret som ansvarsfrihedsgrund må denne interesse imidlertid endvidere være i “alvorlig og overhængende fare”. Faren skal være objektivt fastslået, og den må være nær eller under alle omstændigheder uundgåelig.³¹⁵ Eftersom forebyggende militære aktioner mod en ikke-overhængende trussel er karakteriseret ved fraværet af en overhængende trussel, mangler den afgørende og ufravigelige betingelse for at påberåbe nødret – truslens overhængende og øjeblikkelige karakter. Dette er i sig selv tilstrækkeligt til at konkludere, at nødretsargumentet under ingen omstændigheder kan gøres gældende i forhold til forebyggende aktioner. Det er derfor unødvendigt i denne forbindelse at vurdere, hvorvidt nødret overhovedet kan påberåbes for at retfærdiggøre anvendelse af militær magt.³¹⁶

2. Ulovlig men legitim?

Hvis Sikkerhedsrådets bemyndigelse af en forebyggende militær aktion ikke kan opnås, navnlig på grund af et stormagtsveto, opstår som ved humanitære interventioner spørgsmålet om, hvorvidt forebyggende aktioner ikke desto mindre under særlige omstændigheder kan retfærdiggøres ud fra politiske og moralske grunde. Som det imidlertid allerede er blevet påvist i Kapitel 4 (Afsnit 5), er grundlaget for at argumentere for legitimitet og nødvendighed fundamentalt forskelligt, når

det drejer sig om forebyggende militære aktioner sammenlignet med humanitære interventioner. Hvor der er en udbredt konsensus i det internationale samfund om, at humanitære interventioner er legitime, om nødvendigt selv uden Sikkerhedsrådets velsignelse, er der ikke nogen enighed, når det drejer sig om, hvorvidt og hvornår forebyggende militære aktioner kan være legitime.

2.1. Farerne ved uautoriserede forebyggende militære aktioner

I modsætning til humanitære interventioner er der ingen international konsensus om, under hvilke omstændigheder, om nogen, forebyggende militære aktioner for at imødegå en oplevet trussel kan retfærdiggøres (jf. Kapitel 4). Dette gør det vanskeligt i et konkret tilfælde at hævde, at Sikkerhedsrådet har "svigtet" ved at undlade at handle. Man kan således sige, at hvor en doktrin om humanitære interventioner kan blive misbrugt, inviterer en doktrin om forebyggende aktioner til misbrug. Faktisk synes det vanskeligt at forestille sig en militær aktion, som ikke kunne forsvares ud fra et eller andet begreb om trusselsforebyggelse.³¹⁷

Subjektiviteten ved identifikation af potentielle trusler

Spørgsmålet om, hvilke slags situationer, der kan siges at udgøre en trussel mod den internationale fred og sikkerhed, som er tilstrækkeligt alvorlig til at berettige anvendelse af militær magt, er grundlæggende subjektivt, eftersom det involverer spekulationer om fremtidige begivenheder og hensigter. Hvad angår ikke-overhængende trusler, herunder trusler fra international terrorisme og spredningen af masseødelæggelsesvåben, er der således ingen "objektiv" standard at henholde sig til. Den påkrævede vurdering er politisk i sin natur. Den vil nødvendigvis være kontroversiel og frister til misbrug ud fra nationale motiver.

Den relative nødvendighed af forebyggende aktioner

Forebyggende aktioner kan per definition ikke retfærdiggøres med henvisning til en aktuel, akut nødvendighed. Nødvendigheden af forebyggende aktioner er politisk og subjektiv. Hvor selvforsvar og humanitære interventioner er retfærdiggjort af en overhængende trussel (som minimum), er forebyggende aktioner ikke en nødforanstaltning, men snarere et politisk instrument, hvor militær magt anvendes som en risikostyrende sikkerhedsforanstaltning for at forebygge en udvikling,

som findes at være skadelig for nationale eller internationale sikkerhedsinteresser. Det er derfor, det er vanskeligt at betegne manglende handling fra Sikkerhedsrådet som "et svigt". For når Sikkerhedsrådet ikke bemyndiger forebyggende magtanvendelse, kan det meget vel skyldes en legitim uenighed blandt dets medlemmer om nødvendigheden af at anvende militær magt nu, frem for at vente og se, om truslen kan fjernes med ikke-militære midler.

Betingelsernes uklarehed gør fraværet af proceduremæssige garantier kritisk

Det uklare grundlag for og den subjektive karakter af en vurdering, der går ud på, at der er en alvorlig trussel mod den internationale fred og sikkerhed, og at det, skønt truslen endnu ikke er overhængende, er nødvendigt at anvende magt nu for at eliminere den, gør fraværet af proceduremæssige garantier i lighed med dem, der er indbygget i Sikkerhedsrådets beslutningstagen, kritisk i forhold til at påberåbe sig legitimitet. Hvor Sikkerhedsrådets forebyggende aktioner kan formodes at være legitime – dvs. motiveret af en reel trussel, med den ene hensigt at eliminere denne trussel, og baseret på en fælles vurdering af, at magt er den sidste udvej – vil enkeltstaters forebyggende aktioner sandsynligvis blive mødt med en formodning om forkerte hensigter og egennyttige motiver.

Risikoen for forkerte vurderinger/efterretninger

Den politiske pris ved at gennemføre forebyggende aktioner unilateralt vil være høj, hvis det viser sig, at de oplysninger om eksistensen og alvorligheden af en militær trussel, som oprindeligt dannede grundlag for beslutningen om at gribe til militær magt, var ukorrekte, og at argumentet for en forebyggende aktion derfor i virkeligheden var svagt.

Forbeholdt stærke stater

Forebyggende aktioner vil i endnu højere grad end humanitære interventioner være forbeholdt stærke stater, eftersom kun stærke stater har de nødvendige militære muskler hertil og, frem for alt, styrken til at kunne tillade sig de risici, det medfører. Hvis en stat er mål for en forebyggende militær aktion, vil det sandsynligvis være en relativt svag stat.

Den reelle risiko for at ødelægge den internationale retsorden

Enkeltstaters forebyggende magtanvendelse er i modstrid med hele FN-

pagtens rationale, som bygger på ikke-anvendelse af magt mellem stater, undtagen i selvforsvar mod et væbnet angreb, og på et kollektivt sikkerhedssystem. Når først én stat påberåber sig en doktrin om forebyggende angreb,³¹⁸ må det formodes, at andre stærke stater vil følge trop, hvis de anser deres sikkerhed for bedst tjent herved.³¹⁹ Og en doktrin om forebyggende krig vil, som følge af dens uklarhed, være meget vanskelig at begrænse til specifikke og snævert definerede omstændigheder. Hvis sådan en doktrin breder sig, vil det sandsynligvis undergrave, hvis ikke fuldstændig ødelægge, autoriteten af princippet om ikke-anvendelse af magt, med den konsekvens, at antallet af væbnede konflikter stiger markant.

2.2. Den mulige berettigelse af forebyggende militære aktioner

Trods disse åbenlyse farer kan det ikke ganske udelukkes, at forebyggende militære aktioner i exceptionelle tilfælde vil kunne hævdes at være politisk og moralsk retfærdiggjort, selv uden en sikkerhedsrådsbemyndigelse, og at et flertal af stater faktisk vil acceptere en sådan aktion som berettiget under de konkrete omstændigheder. Dette kan særlig være tilfældet ved forebyggende aktioner mod international terrorisme og stater med masseødelæggelsesvåben.

En trussel kan være reel og alvorlig, selv om den endnu ikke er overhængende

En alvorlig trussel mod stater og det internationale samfund som helhed kan eksistere, selv om truslen endnu ikke er blevet overhængende. Der er præcedens i Sikkerhedsrådets praksis for, at selv ikke-overhængende trusler – så som spredningen af masseødelæggelsesvåben – kan udgøre “en trussel mod international fred og sikkerhed” (se Kapitel 4).

Nogle trusler vil ikke kunne elimineres med ikke-militære midler

Mange ikke-overhængende trusler kan formodentligt elimineres uden anvendelse af militær magt, ved i stedet at lægge politisk og økonomisk pres på den stat, som er ansvarlig for truslen. Men i nogle tilfælde vil ikke-militære incitamentet muligvis ikke være tilstrækkelige. Nogle regimer kan vise sig at være immune over for ikke-militære sanktioner.

Nogle trusler vil ikke kunne afskrækkes gennem truslen om gengældelse

Traditionelt har man antaget, at stater, der truer andre, i det mindste kan afskrækkes fra at føre truslen ud i livet gennem en trussel om over-

vældende gengældelse. Denne strategi baserer sig imidlertid på internationale aktørers rationelle adfærd og kan tænkes ikke at virke over for regimer med en belastet international status, såkaldte "slyngelstater", eller over for private terrorceller og organisationer, som ikke har en national interesse at beskytte.³²⁰

Nødvendigt at handle, fordi det ville være for risikabelt at vente

Hvis en potentiel trussel er reel og alvorlig, og det synes klart, at det ikke vil være muligt at eliminere truslen med ikke-militære midler, vil magt-anvendelse for at eliminere truslen kunne hævdes at være berettiget, selv om truslen endnu ikke er blevet overhængende. Prisen ved at vente kan være uacceptabel, idet det måske ikke længere vil være muligt at gribe ind eller i det mindste vil have meget alvorligere konsekvenser, hvis man først griber ind, når truslen er fuldt udviklet. Dette er særligt åbenbart med hensyn til trusler, der udgår fra udviklingen af atomvåben,³²¹ men kan også gælde for terrortrusler.³²² Der er præcedens i Sikkerhedsrådets praksis – Irak 2002-2003 – for, at magtanvendelse kan være en mulighed, selv i forhold til ikke-overhængende trusler, så som spredningen af masseødelæggelsesvåben (se Kapitel 4).

Håndhævelse af folkeretten

Et yderligere argument for forebyggende handling kan være nødvendigheden af at bakke internationale forpligtelser op med troværdig håndhævelse, selv i tilfælde at et paralyseret Sikkerhedsråd. Som det fremgår af Kapitel 4, vil en trussel mod international fred og sikkerhed som oftest også udgøre, eller dog involvere, en eller flere alvorlige krænkelse af folkeretten.

2.3. Foreløbig vurdering

I lyset af de indlysende farer for den internationale retsorden og for den internationale fred, som er indbygget i uautoriserede forebyggende militære aktioner, er der formodentlig kun et snævert rum, om overhovedet noget, for i et specifikt tilfælde at overbevise det internationale samfund om, at en uautoriseret forebyggende aktion er både retfærdig og nødvendig. Skal en uautoriseret forebyggende aktion overhovedet overvejes, forbliver den et vanskeligt valg og en politisk beslutning, der kun kan træffes rigtigt under konkrete omstændigheder. Uautoriserede forebyggende aktioner er ikke blot ulovlige, men stater, der gennemfører sådan-

ne aktioner, må også forvente international fordømmelse. I exceptionelle tilfælde vil et flertal af stater dog muligt tolerere eller acceptere en forebyggende aktion ud fra politiske og moralske grunde, hvis den trussel, aktionen søger at eliminere, anses som tilstrækkeligt alvorlig og reel, og hvis andre midler end militær magt skønnes at være nyttesløse.

3. Kriterier for mulig legitimitet i exceptionelle tilfælde

Kapitel 4 om magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse identificerede fem generelle legitimitetskriterier af relevans for kollektiv forebyggende magtanvendelse.³²³ De samme fem kriterier er selvsagt også relevante for uautoriseret forebyggende magtanvendelse. Det er dog samtidig indlysende, at legitimitetens funktion er forskellig, og at anvendelsen af de fem kriterier bliver mere kontroversiel, når det drejer sig om uautoriseret magtanvendelse.

Forebyggende aktioner, som er godkendt af Sikkerhedsrådet, er lovlige i henhold til folkeretten, så her er kriteriernes “eneste” funktion at styrke legitimiteten af og konsistensen i Sikkerhedsrådets handlinger ved at fremme en konsensus om, hvornår Sikkerhedsrådet bør og ikke bør handle forebyggende. Desuden blev det i forbindelse med forebyggende magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse hævdet, at de fem kriteriers indbyggede uklarhed kompenseres af de proceduremæssige garantier, som er indbygget i Sikkerhedsrådets beslutningstagen, og som udgør en stærk garanti mod misbrug (se Kapitel 4).

I modsætning hertil er uautoriserede forebyggende aktioner ulovlige i henhold til den gældende folkeret, og legitimitetskriteriernes funktion er derfor at tilvejebringe en moralsk og politisk retfærdiggørelse af om nødvendigt at gå uden om Sikkerhedsrådet, selv hvis dette indebærer en krænkelse af gældende folkeretlige normer. Med andre ord er en påstand om moralsk og politisk legitimitet, i modsætning til autoriserede aktioner, det eneste grundlag for at retfærdiggøre uautoriseret magtanvendelse. Desuden vil den grundlæggende uklarhed af de fem legitimitetskriterier, i fraværet af proceduremæssige garantier som dem, der er indbygget i Sikkerhedsrådets beslutningstagen, i konkrete tilfælde påkalde sig såvel uenighed – især hvad angår de to afgørende kriterier om en “alvorlig trussel” (tærskel) og “sidste udvej” (nødvendighed af magtanvendelse) – som beskyldninger om misbrug.

Heraf følger for det første, at en streng overholdelse af de *fem legitimitetskriterier* må være endnu mere afgørende ved uautoriseret forebyggende magtanvendelse (afsnit 3.1). For det andet, hvis Sikkerhedsrådet er blokeret, hvilket er det sjette kriterium (afsnit 3.2), synes det nødvendigt som et *anbefalet syvende kriterium* at overveje mulige alternativer til en sikkerhedsrådsbemyndigelse, som kunne styrke forebyggende aktioners moralske og politiske legitimitet ved at sikre international støtte og begrænse risikoen for enkeltstaters misbrug (afsnit 3.3). Endelig er et yderligere *anbefalet ottende kriterium*, at uautoriserede militære aktioner bør gennemføres multilateralt af den bredest mulige koalition af stater (afsnit 3.4).³²⁴

3.1. De fem generelle legitimitetskriterier

De fem generelle legitimitetskriterier er allerede blevet behandlet i Kapitel 4. I denne sammenhæng er det derfor kun nødvendigt at tilføje nogle betragtninger af særlig relevans i fraværet af en sikkerhedsrådsbemyndigelse. De følgende bemærkninger er til dels påvirket af betragtninger svarende til dem, der gælder for uautoriseret humanitær intervention.³²⁵ Hvor der imidlertid, som tidligere nævnt, eksisterer en høj grad af international konsensus vedrørende betingelserne for legitime humanitære interventioner,³²⁶ er kriterierne for legitime forebyggende aktioner mod ikke-overhængende trusler langt mere uklare, og deres anvendelse på et konkret tilfælde vil derfor sandsynligvis være langt mere kontroversiel.

1) Alvorlig trussel

Som nævnt i Kapitel 4 er dette det afgørende tærskelkriterium – en minimumsbetingelse for at gribe til forebyggende anvendelse af militær magt – men også et grundlæggende uklart kriterium. Når det gælder legitimiteten af en uautoriseret aktion ville det derfor klart være at foretrække, om end det ikke kan være en ubetinget forudsætning, at en sådan aktion er baseret på en forudgående afgørelse i Sikkerhedsrådet om, at situationen udgør “en trussel mod international fred og sikkerhed” i FN-pagten Kapitel VII’s forstand. Der er præcedens i Sikkerhedsrådets praksis for, at international terrorisme såvel som spredning af masseødelæggelsesvåben kan anses som trusler mod international fred og sikkerhed.

2) *Det rette formål*

Som nævnt i Kapitel 4 indeholder Sikkerhedsrådets beslutningsprocedure en overordnet garanti for, at der kun vil blive handlet på grundlag af overordnet set reelle hensigter. Ved uautoriserede aktioner, eksisterer der ingen tilsvarende garanti; i stedet er der en reel risiko for, at forebyggende magtanvendelse ikke vil blive gennemført af de rette grunde.³²⁷ Derfor må det foretrækkes, at en uautoriseret aktion godkendes af et alternativt internationalt forum eller organ (afsnit 3.3.) og udføres af den bredest mulige koalition af stater (afsnit 3.4) for at udelukke bl.a. beskyldninger om national egeninteresse. Det afgørende er at undgå magtmisbrug, som skyldes enkeltstaters forfølgelse af egne interesser, hvorimod et totalt fravær af egeninteresse hos de intervenerende stater ikke realistisk kan forlanges.³²⁸

3) *Sidste udvej*

Som nævnt i Kapitel 4 er dette det afgørende nødvendighedskriterium, som retfærdiggør anvendelse af magt som en sidste udvej, men også et grundlæggende uklart kriterium, når det gælder forebyggende magtanvendelse mod ikke-overhængende trusler. Når truslen endnu ikke er blevet overhængende, vil den tvingende nødvendighed af at gribe til magt sandsynligvis være kontroversiel, eftersom der i det mindste er tid til at afprøve alternativer. Ved forebyggende aktioner er det derfor mere problematisk end ved humanitære interventioner at betegne manglende handling fra Sikkerhedsrådet som et objektivt "handlesvigt", som retfærdiggør uautoriseret magtanvendelse. Tilfældet Irak 2002-2003 viser dog, at Sikkerhedsrådet under exceptionelle omstændigheder kan være villig til at overveje forebyggende militær handling som sidste udvej for at fjerne en ikke-overhængende trussel.

4) *Forholdsmæssige midler*

Den gennemførte aktion skal klart begrænse sig til de militære midler, i det omfang og af den varighed, som er nødvendig for at eliminere truslen og skal stå i et rimeligt forhold til truslens alvor. Et objektivt minimum er respekt for den humanitære folkerets regler. Kravet om kun at anvende nødvendig og forholdsmæssig magt bør overholdes desto mere omhyggeligt, når der er tale om uautoriseret magtanvendelse. Netop ved uautoriserede militære aktioner mangler dog de begrænsninger og kontrolmekanismer, som normalt følger med en sikkerhedsrådsgodkendt aktion, og risikoen for overdreven magtanvendelse er derfor større.³²⁹

5) Afvejning af konsekvenser

Hvor vurderingen og afvejningen af en militær aktions sandsynlige gavnlige og skadelige konsekvenser nødvendigvis må foretages forud for aktionen, vil opfattelsen blandt stater af en uautoriseret forebyggende aktions legitimitet også, og antagelig i langt højere grad end ved lovlige aktioner godkendt i Sikkerhedsrådet, bero på et vellykket slutresultat af den gennemførte aktion.³³⁰

3.2. Sikkerhedsrådet er blokeret

Respekten for FN-pagtens kollektive sikkerhedssystem og Sikkerhedsrådets forrang kræver, at der forud for en uautoriseret militær aktion forgæves er søgt et mandat fra Sikkerhedsrådet.

I henseende til legitimitet er det afgørende, at Sikkerhedsrådets manglende handling skyldes et stormagtsveto, hvorved man med rimelighed kan sige, at rådet er "blokeret". Med Sikkerhedsrådets nuværende praksis, hvor resolutionsudkast cirkuleres blandt medlemmerne, før de formelt forelægges Rådet, kan det ikke udelukkes, at en "blokering" kan påvises, uden at sagen kommer til afstemning, hvis det af erklæringer fremkommet uden for Rådet klart fremgår, at et stormagtsveto må forventes.³³¹ Det dog klart langt at foretrække, at en anmodning om sikkerhedsrådsbemyndigelse i fremtiden altid formelt forelægges Rådet og bringes til afstemning, således at "blokeringen" ved stormagtsveto bliver åbenbar for alle.³³²

Hvis en anmodning om sikkerhedsrådsbemyndigelse på den anden side end ikke kan opnå det fornødne kvalificerede flertal på 9 medlemmer i Sikkerhedsrådet, kan man ikke med rimelighed hævde, at Rådet er "blokeret".

Sikkerhedsrådets forrang gør det også naturligt, at enhver uautoriseret anvendelse af militær magt straks rapporteres til Sikkerhedsrådet.

3.3. Anbefales: Et alternativt forum for legitimitet

Hvis Sikkerhedsrådet er blokeret, må det klart anbefales, at man henvender sig til alternative fora for at opnå politisk støtte, som kan styrke den forebyggende aktions legitimitet og forebygge beskyldninger om misbrug. Det bedste alternativ til Sikkerhedsrådet er Generalforsamlingen, men selv (sub-)regionale organisationer eller organer kan tilføre aktionen en vis legitimitet. I sidste ende kan det dog ikke udelukkes, at selv en unilateral forebyggende aktion, som gennemføres uden støtte

fra noget universelt eller regionalt organ, i særlige tilfælde vil kunne blive anset som retfærdiggjort.

Generalforsamlingen. I henhold til FN-pagten har Generalforsamlingen et subsidiært ansvar for opretholdelse af international fred og sikkerhed. Selv om Forsamlingen ikke har nogen juridisk kompetence til at godkende en ellers ulovlig magtanvendelse, hvis Sikkerhedsrådet er lammet (se Kapitel 4), ville en støtteerklæring fra Generalforsamlingen³³³ åbenlyst styrke de påberåbende staters påstand om moralsk og politisk legitimitet umådeligt.³³⁴

Regionale eller sub-regionale organisationer eller organer. Ingen regional organisation kan tilføre en forebyggende aktion legitimitet på den måde FN – primært Sikkerhedsrådet, og i anden række Generalforsamlingen – kan.³³⁵ Selv om regionale organer ikke har nogen juridisk kompetence til at godkende ellers ulovlig magtanvendelse (se Kapitel 4), vil gennemførelse af en forebyggende aktion gennem eller med støtte fra (sub-)regionale organisationer eller organer som NATO, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), EU eller den Afrikanske Union (AU) ikke desto mindre styrke påstanden om, at sådan en aktion kan retfærdiggøres på moralsk eller politisk grundlag.³³⁶

Handling uden FN's eller regional støtte. En forebyggende militær aktion gennemført af en ad hoc-koalition eller en individuel stat uden støtte fra Generalforsamlingen eller et (sub-)regionalt organ, vil mere sandsynligt blive fordømt end én, der har opnået en sådan støtte. Selv om stater generelt er stærkt kritiske over for unilateralisme, kan det dog ikke ganske udelukkes, at selv en unilateral aktion under særlige omstændigheder kan blive accepteret som berettiget af et flertal at stater, hvis de væsentlige legitimitetsbetingelser anses for klart at være opfyldt.³³⁷

3.4. anbefales: Multilateral handling

Det bør foretrækkes, at magtanvendelsen gennemføres af den bredest mulige koalition af villige stater for at forebygge påstande om national egeninteresse og andre former for misbrug.³³⁸ Argumentet om legitimitet står selvsagt stærkere, hvis en forebyggende aktion gennemføres multilateralt snarere end af en enkelt stat. Principielt kan selv en aktion

gennemført af en enkelt stat, hvis den klart anses for at opfylde de ovennævnte kriterier og gennemføres med succes, dog undtagelsesvis af et flertal af stater blive anset som berettiget.³³⁹

4. Valget af retspolitisk strategi

Efter diskussionen af den mulige legitimitet af uautoriserede forebyggende aktioner og de relevante legitimitetskriterier er tiden inde til at behandle de tilgængelige retspolitiske strategier vedrørende forebyggende aktioner og deres respektive fordele og ulemper.

4.1. Fire tænkelige strategier

Ligesom ved uautoriseret humanitær intervention³⁴⁰ er der grundlæggende fire tænkelige retspolitiske strategier for uautoriseret forebyggende handling mod ikke-overhængende trusler:

Status quo-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar vil forebyggende militære aktioner kun blive gennemført efter forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Denne strategi har ingen ambitioner om at skabe nye undtagelser til forbudet mod anvendelse af magt, herunder en væsentlig udvidelse/redefinering af den gældende ret til selvforsvar. Den kan dog omfatte en ambition om at øge Sikkerhedsrådets villighed til at gribe til forebyggende militær handling i tilfælde, der opfylder de fem legitimitetskriterier (*Status quo + strategi*).

Ad hoc-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar, og hvis Sikkerhedsrådet er blokeret, kan uautoriserede forebyggende militære aktioner overvejes som en exceptionel nødudgang fra folkeretten, alene retfærdiggjort ud fra politiske og moralske grunde i overensstemmelse med ovennævnte seks (+ to anbefalede) legitimitetskriterier. Legitimiteten af en forebyggende aktion påberåbes ikke for at støtte en påstand om aktionens lovlighed i henhold til folkeretten, men kan understøtte en påstand om formildende omstændigheder, som mildner det formelle retsbrud. Mens denne strategi holder en exceptionel mulighed for uautoriseret forebyggende handling åben, søger den samtidigt at bevare de eksisterende folkeretlige rammer for magtanvendelse, herunder Sikkerhedsrådets monopol på at bemyndige forebyggende anvendelse af militær magt.

Subsidiær ret-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar og hvis Sikkerhedsrådet er blokeret, påberåbes en subsidiær ret til uautoriserede forebyggende militære aktioner i overensstemmelse med ovennævnte seks (+ to anbefalede) legitimitetskriterier. Legitimiteten af en forebyggende aktion påkaldes således til støtte for en påstand om aktionens lovlighed. Mens denne strategi ikke udfordrer Sikkerhedsrådets forrang, udfordrer den Rådets juridiske monopol på at træffe beslutning om forebyggende militære aktioner.

Generel ret-strategien – Uden for de gældende rammer for selvforsvar påkaldes en generel ret til uautoriserede forebyggende militære aktioner i overensstemmelse med ovennævnte fem generelle legitimitetskriterier. Legitimiteten af en forebyggende aktion påberåbes således til støtte for en påstand om aktionens lovlighed, mest sandsynligt som en udvidelse af den nuværende ret til selvforsvar. Denne strategi udfordrer ikke blot Sikkerhedsrådets juridiske monopol på at træffe beslutning om forebyggende militære aktioner, men endog Rådets forrang i så henseende.

4.2. Vurdering af de fire strategiers gennemførlighed og konsekvenser

Status quo-strategien som udelukkende henholder sig til Sikkerhedsrådet med hensyn til forebyggende aktioner er et fornuftigt udgangspunkt. Kriterierne for forebyggende aktioners legitimitet er uklare, og deres konkrete anvendelse vil nødvendigvis afføde kontroverser og uenighed i fravær af en generelt accepteret procedure, så som Sikkerhedsrådets beslutningsproces. Forudsat at Sikkerhedsrådet faktisk vil være i stand til at blive enig om at gribe til forebyggende handling, hvor dette undtagelsesvis måtte være påkrævet, er dette forum klart at foretrække af legitimitetsgrunde og, frem for alt, for at bevare den internationale retsorden og forbudet mod enkeltstaters militære magtanvendelse. Den risiko for manglende handling, som en ubetinget henholden sig til Sikkerhedsrådet medfører, vil formentlig ikke generelt skade staternes grundlæggende sikkerhedsinteresser, eftersom de mest akutte og umiddelbare trusler mod staters sikkerhed allerede er dækket af retten til selvforsvar. Dog kan det i lyset af den eksisterende internationale sikkerhedssituation, kombineret med den indbyggede usikkerhed om, hvorvidt Sikkerhedsrådet virkelig vil handle, hvor det er påkrævet, være klogt ikke på forhånd fuldstændig at afskrive muligheden for uautoriserede

forebyggende aktioner. At holde en bagdør åben kan også fremme konsensus i og effektiv handlen fra Sikkerhedsrådet (*Status quo + strategi*).

Generel ret-strategien så vel som *Subsidiær ret-strategien* synes hverken at være gennemførlige eller anbefalelsesværdige. For det første lider de begge under den kendsgerning, at det næppe er tænkeligt, at der kan opnås international konsensus om en ret til forebyggende handling, som rækker ud over selvforsvarsretten ved overhængende trusler. Stater er generelt ikke tilhængere af en udvidet ret til ensidig magtanvendelse; så hvis en ret til uautoriseret humanitær intervention er kontroversiel,³⁴¹ så er en ret til uautoriserede forebyggende militære aktioner det så meget mere, eftersom sidstnævnte doktrin er meget mere vidtgående og uklar end førstnævnte.³⁴² Bortset fra USA og Israel synes ingen stater at støtte sådan en ret til uautoriserede forebyggende aktioner,³⁴³ som også er uden internationalt anerkendte fortilfælde i statspraksis efter indgåelsen af FN-pagten.³⁴⁴ Det forekommer således meget sandsynligt, at forfægtelse af en ny ret til forebyggende aktioner kun ville tjene til at svække folkeretten, men ikke til at ændre den. For det andet synes fraværet af international konsensus om klart definerede kriterier for legitimiteten af forebyggende aktioner og sandsynligheden for, at det faktisk er umuligt at definere klare kriterier, i sig selv at tale imod enhver ret-strategi. Mens en juridisk doktrin om humanitær intervention således ville kunne misbruges, kan det hævdes, at en doktrin om forebyggende militære inviterer til misbrug, som følge af fraværet af klare kriterier. For det tredje er faren for den eksisterende retsorden og for den internationale stabilitet ved at påberåbe sig en ret til forebyggende aktioner derfor meget stor som følge af denne doktrins uklare og potentielt vidtgående karakter. At påberåbe sig en ret til forebyggende militær handling uden et mandat fra Sikkerhedsrådet udfordrer Sikkerhedsrådets enekompetence under gældende folkeret til at handle forebyggende i forhold til internationale trusler og undergraver således potentielt ikke blot FN-pagtens kollektive sikkerhedssystem, men også det generelle forbud mod magtanvendelse.

Selvsagt er *Generel ret-strategien*, som formodentlig ville tage skikkelse af en udvidende omfortolkning af retten til selvforsvar³⁴⁵ mest skadelig i så henseende, idet den udfordrer ikke blot Sikkerhedsrådets monopol, men også dets forret til at handle forebyggende, hvilket er en hjørnesten i den eksisterende retsorden.

For det første er en sådan juridisk doktrin om forebyggende handling

klart genstand for misbrug, næppe til at skelne fra rendyrket “magtpolitik”,³⁴⁶ og den vil derfor sandsynligvis undergrave det generelle forbud mod magtanvendelse.³⁴⁷ Som Højniveaupanelet rammende udtrykker det:

*i en verden fuld af oplevede potentielle trusler er risikoen for den globale orden og den norm om ikke-indgriben, hvorpå den fortsat hviler, ganske enkelt for stor til, at lovligheden af ensidig forebyggende handling, til forskel fra kollektivt godkendt handling, kan accepteres. At tillade dette for én stat er at tillade det for alle. Vi går ikke ind for at omskrive eller omfortolke Artikel 51.*³⁴⁸

For det andet er det selv fra et retspolitisk synspunkt tvivlsomt, om forebyggende handling overhovedet kan forenes med begrebet selvforsvar. Selv om man retspolitisk kunne udfordre den nuværende rækkevidde af selvforsvarsretten, som kun omfatter aktuelle eller, højst, overhængende angreb mod en stat, og den akutte nødvendighed, som denne traditionelle opfattelse af selvforsvar indebærer, synes der ikke at være nogen vej uden om selvforsvarsrettens centrale kendetegn: Det er en ret, der tilkommer en stat, som er udsat for (eller trues med) et angreb, til individuelt eller kollektivt at reagere med magt. Selve begrebet selvforsvar synes således uforeneligt med enhver doktrin om forebyggende magtanvendelse, som også udstrækkes til mere generelle trusler mod den internationale fred og sikkerhed, herunder fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Herefter står *Ad hoc-strategien* tilbage en mulig måde at forene den exceptionelle politisk-moralske nødvendighed af forebyggende aktioner med den langsigtede interesse i at bevare den internationale retsorden. Som ved humanitære interventioner holder *Ad hoc-strategien* muligheden for forebyggende militær indgriben mod håndfaste sikkerhedstrusler åben, hvis Sikkerhedsrådet er blokeret; en indgriben, som alene retfærdiggøres ud fra moralske og politiske grunde, i overensstemmelse med de ovennævnte kriterier. *Ad hoc-strategien* er fleksibel og synes at passe til realiteterne ved forebyggende militær indgriben. De generelle kriterier er efter deres natur uklare. Desuden vil en international tolerance af uautoriserede forebyggende aktioner sandsynligvis afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder komplekse faktorer så som forhistorien og den politiske kontekst, som kan være relevant for den konkrete berettigelse af en forebyggende aktion, men som ikke lader sig formulere generelt i et sæt af kriterier. I denne forstand er enhver poli-

tisk retfærdiggørelse af forebyggende aktioner mod militære trusler grundlæggende en Ad hoc udfordring, i endnu højere grad end det er tilfældet med humanitære interventioner, hvor, skønt man af retspolitiske grunde måtte vælge en *ad hoc*-retfærdiggørelse, den underliggende doktrin er rodfæstet i en ældgammel og bred, om ikke uomtvistet, konsensus om de generelle betingelser for legitimiteten af intervention. Det må dog antages, at adgangen til at påberåbe sig, at en forebyggende militær aktion uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse er både legitim og nødvendig, er langt snævrere end tilfældet er ved humanitær intervention, fordi retten til selvforsvar allerede dækker de mest akutte ydre trusler mod staters sikkerhed, og fordi uautoriserede forebyggende aktioner har potentiale til fuldstændig at nedbryde den eksisterende retsorden. Forebyggende militær indgriben uden Sikkerhedsrådet må under alle omstændigheder forblive en sjælden og exceptionel mulighed; i modsat fald vil den eksisterende retsorden ikke blot blive undergravet, men sandsynligvis fuldstændig ødelagt.

4.3. anbefaling

Ud fra den forudsætning, at en international retsorden vedrørende magtanvendelse skal bevares, anbefales det, at *Status quo (+) strategien* må være det klare udgangspunkt – dvs. at man udelukkende henholder sig til Sikkerhedsrådet for at imødegå ikke-overhængende trusler med magt om nødvendigt, mens man samtidig arbejder for at gøre Sikkerhedsrådet mere effektivt med hensyn til at reagere beslutsomt på fremvoksende trusler. Om overhovedet, bør denne strategi kun kombineres med en meget fjerntliggende beredvillighed til at anvende *Ad hoc strategien* som et yderst exceptionelt grundlag for en uautoriseret forebyggende aktion, som alene retfærdiggøres ud fra moralske og politiske grunde, og kun hvis Sikkerhedsrådet skulle undlade at handle som følge af et veto – aktuelt eller forventet – under omstændigheder, som i den generelle opinion blandt staterne opfylder de generelle legitimitetskriterier. At retfærdiggøre en uautoriseret forebyggende aktion 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 retfærdiggørelse imidlertid vinde opbakning i det internationale samfund, kan den anses som formildende omstændigheder i forhold til det formelle folkeretsbrud.³⁴⁹

5. Konklusion

Intet juridisk grundlag

Under gældende folkeret er rent forebyggende militære aktioner for at imødegå ikke-overhængende trusler, herunder fra international terrorisme og masseødelæggelsesvåben, ulovlige uden forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Hverken retten til selvforsvar eller nødretsdoktrinen udgør et lovligt grundlag for rent forebyggende militære aktioner.

Ulovlig men legitim?

Mens en doktrin for humanitære interventioner kan være genstand for misbrug, inviterer en doktrin om forebyggende militær indgriben nærmest til misbrug. Der er ingen klare og accepterede betingelser for forebyggende aktioner, og nødvendigheden af forebyggende indgriben er således grundlæggende spekulativ og subjektiv. Derfor er den fare, som uautoriserede forebyggende aktioner udgør for den internationale retsorden, langt mere alvorlig, end det er tilfældet med humanitære interventioner. Uautoriserede forebyggende aktioner udfordrer selve grundlaget for den eksisterende retsorden, idet de åbner døren for en magtpolitik, som meget vel kan føre til, at forbudet mod magtanvendelse i praksis afskaffes. Derfor er adgangen til at hævde, at en uautoriseret forebyggende militær aktion er legitim, antagelig langt snævrere end med hensyn til humanitær intervention. Alligevel kan det ikke fuldstændigt udelukkes, at et flertal af stater under exceptionelle omstændigheder vil anse en uautoriseret forebyggende militær aktion som en legitim og nødvendig foranstaltning.

Kriterier for mulig legitimitet

Dette kapitel har identificeret seks "hårde" legitimitetskriterier (1-6) + to "anbefalede" kriterier (7-8), hvis overholdelse undtagelsesvis kan støtte en påstand om, at forebyggende magtanvendelse er berettiget, selv uden en forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet (1-5 er de samme fem kriterier, som også er relevante for Sikkerhedsrådets aktioner):

- 1) *En alvorlig trussel.* Der skal foreligge en alvorlig trussel, som umiddelbart kan berettige til 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 antage, at ikke-militære midler ikke vil formå at eliminere truslen.
- 4) *Forholdsmæssige midler.* Militær magt må kun omfatte det minimum, der 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 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 er muligt, bør der søges bemyndigelse eller støtte fra en (sub-)regional organisation eller et sådant organ.
- 8) *Multilateral aktion er at foretrække.* I alle tilfælde bør det foretrækkes, at aktionen gennemføres af den bredest mulige koalition af stater for at undgå beskyldninger om misbrug ud fra nationale interesse-motiver.

På det abstrakte plan er disse kriterier for mulig legitimering af uautoriserede forebyggende militære aktioner identiske med kriterierne for uautoriserede humanitære interventioner. Spørgsmålet om, hvorvidt og i så fald under hvilke omstændigheder forebyggende aktioner mod ikke-overhængende trusler kan siges at være legitime, er dog langt mere kontroversielt, end når det gælder humanitær intervention. Hvad angår sidstnævnte, er der en udbredt fælles forståelse af det specifikke indhold af, især, tærskelkriteriet om en alvorlig trussel såvel som af det essentielle nødvendighedskriterium om magt som sidste udvej, som i tilfælde af en forestående humanitær katastrofe normalt vil være "objektiv" indlysende. I modsætning hertil er der, når det gælder forebyggende aktioner mod ikke-overhængende trusler ingen lignende rodfæstet fælles forståelse at holde sig til; kriteriet om en "alvorlig trussel" er i sin natur uklart, og frem for alt beror kriteriet om magt som "sidste udvej" per definition på en subjektiv vurdering og vil derfor nødvendigvis være kontroversielt (jf. Kapitel 4). I fravær af de proceduremæssige garantier, som en Sikkerhedsrådsbeslutning rummer, gør de centrale kriteriers indbyggede uklarhed enhver påstand om legitimitet kontroversiel.

Valget af retspolitisk strategi

En strategi om at påberåbe sig en ny retlig doktrin om forebyggende indgriben – enten som en generel ret, der udvider den gældende ret til selvforsvar, eller som en subsidiær ret, der er betinget af, at Sikkerhedsrådets svigter – er ikke blot ladet med fare for selve grundlaget for den eksisterende internationale retsorden, men har ydermere ingen udsigt til at opnå støtte i det internationale samfund. En sådan strategi vil kun tjene til at svække folkeretten, ikke til at ændre den. Det realistiske valg er derfor, hvorvidt man skal anlægge en *Ad hoc-strategi* for forebyggende indgriben i tilfælde af, at Sikkerhedsrådet er blokeret i at gribe til handling.

Der er argumenteret for, at *Status quo (+) strategien* – udelukkende at henholde sig til Sikkerhedsrådets juridiske og politisk-moralske autoritet, samtidig med at man arbejder for at gøre Rådet mere effektivt med hensyn til at reagere håndfast på fremvoksende trusler – i næsten alle tilfælde vil være at foretrække.

Om overhovedet, bør denne strategi kun kombineres med en meget fjerntliggende beredvillighed til i exceptionelle tilfælde at overveje *Ad hoc-strategien* – at gennemføre en uautoriseret forebyggende aktion, som retfærdiggøres i det konkrete tilfælde og alene ud fra moralske og politiske grunde, samt kun i tilfælde, hvor Sikkerhedsrådet er blokeret, selv om der foreligger omstændigheder, som ifølge opfattelsen hos et bredt flertal af stater opfylder de generelle legitimitetskriterier og således gør forebyggende indgriben påkrævet. En *Ad hoc* tilgang kan også tage kontekstspecifikke faktorer i betragtning, som ofte vil være relevante, men som ikke kan underkastes abstrakte definitioner i et sæt af kriterier. At retfærdiggøre en uautoriseret forebyggende aktion alene ud fra politiske og moralske grunde indebærer en anerkendelse af, at en sådan aktion udgør en overtrædelse af folkeretten, og at det skal forblive sådan. Hvis retfærdiggørelsen imidlertid vinder opbakning blandt staterne, kan den eventuelt anses som formildende omstændigheder i forhold til det formelle folkeretsbrud.

Kapitel 6

Konklusioner og fremtidsudsigter

Denne rapport er en udbygning af DUPI-rapporten fra 1999 om humanitær intervention. Den oprindelige rapport fokuserede på det dilemma, der opstår, når Sikkerhedsrådet er ude af stand til at bemyndige militær magtanvendelse for at stoppe folkemord, etnisk udrensning eller grov og systematisk mishandling af civile. Det var det dilemma, som NATO blev konfronteret med i Kosovo.

De nye trusler, der udspringer fra kombinationen af dommedagsterrorister med global rækkevidde, spredning af masseødelæggelsesvåben og sammenbrudte/svage stater rejser et lignende dilemma, som blev sat på den internationale dagsorden med terrorangrebene den 11. september 2001. Hvad skal man gøre, hvis Sikkerhedsrådet er ude af stand til at bemyndige forebyggende magtanvendelse for at imødegå en trussel fra masseødelæggelsesvåben, der ikke er overhængende men alligevel bliver anset for reel af de fleste stater?

Anvendelse af militær magt til såvel forebyggende som humanitære formål kræver et mandat fra FN's Sikkerhedsråd for at være lovlig. Et veto fra et permanent medlem kan følgelig gøre en militær aktion ulovlig i situationer, hvor der findes gode argumenter for enten humanitær intervention eller militær forebyggelse af de nye trusler. I de fleste andre henseender rejser forebyggende militære aktioner andre og mere grundlæggende udfordringer for folkeretten og den internationale fred og stabilitet end humanitære interventioner.

Den potentielle risiko for, at uautoriseret militær forebyggelse for at imødegå de nye trusler kan ødelægge FN-pagtens fundament, er langt større, end det er tilfældet med humanitær intervention. Mens rækkevidden for humanitær intervention er begrænset til situationer, hvor folkedrab, massedrab, etnisk udrensning eller andre former for grov og systematisk mishandling af civile er overhængende eller allerede finder sted, betyder forebyggelsens langt mere proaktive natur, at rækkevid-

den for handling er langt større. Dertil kommer, at anvendelse af uautoriseret forebyggelse mod de nye trusler kunne udvikle sig til en bredere doktrin for uautoriseret forebyggelse, der kunne anvendes til at retfærdiggøre enhver militær aktion, da det er vanskeligt at forestille sig en anvendelse af magt, der ikke ville kunne forsvares på grundlag af en eller anden opfattelse af trusselforebyggelse. Risikoen for misbrug er derfor større.

Den folkeretlige udfordring fra forebyggelse mod de nye trusler adskiller sig også fundamentalt fra dem, der behandles i DUPI-rapporten om humanitær intervention. I modsætning til anvendelse af magt til humanitære formål, er militær magtanvendelse mod de nye trusler lovlig uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, hvis den er dækket af retten til selvforsvar, selv om det generelt er ønskeligt og desuden forudsat i FN-Pagten, at Sikkerhedsrådet skulle tage affære og bemyndige anvendelse af magt i selvforsvar også. Et mandat fra Sikkerhedsrådet er kun nødvendigt uden for grænserne for selvforsvar.

Denne rapport har behandlet disse udfordringer fra juridiske, moralske, politiske og strategiske perspektiver og vurderet mulighederne for at udvikle kriterier, der kan bidrage til at reducere risikoen for, at Sikkerhedsrådet vil undlade at bemyndige anvendelse af militær magt i situationer, hvor de fleste stater anser det for at være berettiget. I lighed med DUPI-rapporten om humanitær intervention bygger analysen på et grundlæggende skel mellem lovlighed og legitimitet, idet beslutninger om militær magtanvendelse ikke træffes på grundlag af juridiske overvejelser alene. Politiske og og moralske overvejelser indgår også i sådanne beslutninger og har en central betydning for deres legitimitet.

Selve analysen er bygget op om fire hovedspørgsmål. Udfordringerne for folkeretten og den internationale fred og stabilitet vurderes indledningsvis ud fra de moralske, politiske og strategiske perspektiver, med hovedvægt på det sidste, ved at spørge, hvor ofte militær magt vil blive brugt forebyggende mod de nye trusler uden et mandat fra Sikkerhedsrådet. Jo oftere det er tilfældet, desto større trussel vil forebyggende magtanvendelse udgøre for folkeretten, FN og den internationale stabilitet.

Den juridiske analyse har besvaret de tre spørgsmål, der udspringer af den juridiske ramme skitseret ovenfor og kravet i regeringens kommissorium til DIIS om at analysere muligheden for at opstille kriterier for kollektiv brug af militær magt mod de nye trusler:

- 1) I hvilket omfang tillader retten til selvforsvar staterne at anvende magt mod de nye militære trusler – er doktrinen blevet justeret efter 11. september?
- 2) Er Sikkerhedsrådet kompetent til at bemyndige forebyggende magtanvendelse, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar, mod ikke-overhængende trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben? I så fald på hvilke betingelser – hvilke legitimitetskriterier skal som minimum gælde?
- 3) Kan forebyggende magtanvendelse, som ikke er omfattet af retten til selvforsvar, mod ikke-overhængende trusler fra terrorister eller masseødelæggelsesvåben være berettiget selv uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet? I så fald på hvilke betingelser – hvilke legitimitetskriterier skal som minimum gælde? Og bør det i givet fald føre til nye regler i folkeretten, der gør selv uautoriseret magtanvendelse lovlig?

I. Forebyggende magtanvendelse og de nye trusler: behov og brugbarhed

De nye trusler, der er resultatet af sammenfaldet af spredning af masseødelæggelsesvåben, den nye terrorisme med global rækkevidde samt svage og sammenbrudte stater, er reelle og bekymrende. Spredning af teknologi, knowhow og materialer til masseødelæggelsesvåben vil gøre det lettere for såvel stater som terrorister at anskaffe sådanne våben, og der er kun ringe tvivl om, at dommedagsterrorister som Al Qaeda vil anvende masseødelæggelsesvåben, hvis de får chancen for det.

Det er derfor opløftende, at det internationale samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben er intensiveret markant siden den 11. september 2001. Der er taget mange diplomatiske og økonomiske initiativer, der til sammen har mindsket risikoen for, at masseødelæggelsesvåben falder i de forkerte hænder. Samtidig er der dog almindelig enighed om, at ikke-militære instrumenter ikke kan stå alene. Brug af militær magt vil være påkrævet i nogle situationer for at imødegå de nye trusler, og det er brugen af militær magt udover selvforsvar, som skaber et dilemma i forhold til den gældende folkeret, der står i centrum i denne rapport.

Muligheden for i yderste konsekvens at kunne bruge anvende militær magt forebyggende (prevention) overfor “slyngelstater” og terroris-

ter for at forhindre dem i at anskaffe og anvende masseødelæggelsesvåben har stået centralt i den internationale diskussion om bekæmpelsen af de nye trusler. Det hænger sammen med, at USA's Nationale Sikkerhedsstrategi fra 2002 (NSS) lægger op til, at forebyggende magtanvendelse skal kunne anvendes i exceptionelle situationer som sidste udvej, fordi de nye trusler markant øger risikoen for overraskelsesangreb med masseødelæggelsesvåben. Da det ikke kan lade sig gøre at afskrække terrorister og "slyngelstater" fra at anvende masseødelæggelsesvåben, bør det ifølge NSS være muligt at bruge militær magt for at forhindre disse aktører i at få fat i sådanne våben, før risikoen for et angreb med masseødelæggelsesvåben bliver overhængende.

Brug af militær magt mod trusler, der ikke er overhængende, har traditionelt været betegnet som "forebyggende", og det er ikke lovligt i henhold til gældende folkeret uden mandat fra Sikkerhedsrådet. Det amerikanske forslag går følgelig ud på at lovliggøre forebyggende militær magtanvendelse ved at udvide retten til foregribende magtanvendelse/anticiperet selvforsvar (pre-emption) til også at omfatte forebyggende angreb mod terrorister og "slyngelstater". Foregribende magtanvendelse bliver af adskillige stater og FN's Generalsekretær anset for at være lovlig, når faren for et militær angreb er overhængende.

Der er bred international enighed om, at de nye trusler har bidraget til at udvidske det traditionelle skel mellem foregribende og forebyggende magtanvendelse, og at det kan være påkrævet at bruge militær magt i situationer, hvor en trussel om angreb med masseødelæggelsesvåben er reel men endnu ikke kan betegnes som overhængende. Det, der først og fremmest har givet anledning til uenighed, er, hvordan forebyggende militær magt skal anvendes, og hvem der lovligt og legitimt kan træffe beslutning herom.

Det amerikanske forslag om at udvide retten til selvforsvar til at omfatte forebyggende brug af militær magt mod "slyngelstater" og terrorister, der prøver at anskaffe masseødelæggelsesvåben, har meget lille international opbakning. EU, De Alliancefri Lande, FN Generalsekretærens Højniveaupanel, og Generalsekretæren selv er af den opfattelse af forebyggende militær magtanvendelse bør være multilateral og bemyndiges af Sikkerhedsrådet for at reducere de destabiliserende konsekvenser, samt risikoen for at FN og folkeretten undermineres.

Muligheden for at skabe international konsensus om forebyggende magtanvendelse for at imødegå de nye trusler vil afhænge af, hvor ofte

stater fremover ser sig nødsaget til at bruge militær magt forebyggende imod de nye trusler uden mandat fra Sikkerhedsrådet. Det strategiske kapitel i rapporten undersøger derfor, hvor ofte behovet for forebyggende militære aktioner kan forventes at opstå, og hvor ofte stater kan forventes at ville anse sådanne aktioner for brugbare.

Analysen peger på, at forebyggende brug af militær magt vil forekomme oftere imod terrorister end imod stater. De strategiske argumenter for at anvende militær magt mod dommedagsterrorister, der forsøger at anskaffe masseødelæggelsesvåben, er stærke. Dommedagsterrorister 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. Sådanne terrorister må antages at ville fortsætte deres brug af terror, indtil de blive fanget eller dræbt, og der er kun en lille risiko for eskalation, fordi de allerede forsøger at påføre deres fjender maksimale tab. Hvis efterretningsgrundlaget er tilstrækkeligt, kan forebyggende militære aktioner være effektive med hensyn til at ødelægge baser og dræbe eller fange terrorister. Sådanne aktioner vil formodentligt være af mindre størrelse, begrænset i omfang og varighed og blive udført i lande, som er enten ude af stand til eller uvillige til at forhindre terrorister i at operere på deres territorium. Selv om antallet af sådanne angreb kan forventes at vokse, vil deres destabiliserende konsekvenser sandsynligvis være små, eftersom de fleste stater betragter denne form for militære aktioner som legitime efter 11. september.

De strategiske argumenter for at anvende militær magt forebyggende mod stater, der forsøger at anskaffe masseødelæggelsesvåben, er mindre overbevisende. Det er mere sandsynligt, at afskrækkelse vil virke, og risikoen og omkostningerne ved forebyggende angreb vil typisk være langt større. 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 kunne blive opdaget. Stater vil følgelig være mest tilbøjelige til at anvende masseødelæggelsesvåben eller overdrage

dem til terrorister som en sidste forsvarsforanstaltning, eller som en sidste gestus i trods, hvis alt er tabt. 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, synes at være mere sandsynlige end overdragelser fra regeringer, som har kontrol over deres våben.

Forebyggende anvendelse af militær magt mod stater med masseødelæggelsesvåben har historisk set haft en lav succesrate. Begrænsede militære aktioner i form af luftangreb eller indsats af specialstyrker har generelt ikke været nok til at stoppe masseødelæggelsesvåbenprogrammer. Deres effektivitet er blevet begrænset af vanskeligheden af at opnå et tilfredsstillende efterretningsgrundlag, frygt for at forårsage følgeskadevirkninger og tab samt frygt for eskalation. Totale militære operationer, der afsluttes med regimeskift, har en større succesrate, men de er meget kostbare og meget vanskelige at udføre.

De farer og vanskeligheder, der er forbundet med at anvende militær magt forebyggende mod stater med masseødelæggelsesvåben, har hidtil fået stater til at tænke sig om to gange, inden de iværksatte sådanne operationer. Antallet af forebyggende operationer er lavt, og det vil formentligt fortsat være tilfældet fremover. Irak har tjent til at understrege de problemer, som tvangsmæssige regimeskift kan indebære, og dermed bidraget til at sikre, at tærsklen for sådanne operationer forbliver høj. Begrænsede militære operationer i form af luftangreb er mere sandsynlige, men deres antal vil formentligt også forblive lavt som følge af deres begrænsede effektivitet.

Den kendsgerning, at forebyggende anvendelse af militær magt mod stater kun sjældent vil blive anset som en brugbar option, svækker intensiteten af det politisk-juridiske dilemma, som uautoriseret militær forebyggelse udgør for folkeretten og den internationale fred og stabilitet. For det første giver det staterne et stærkt incitament til at arbejde hårdere for at forhindre behovet for militær forebyggelse i at opstå. Den logiske måde at gøre dette på er at øge effektiviteten af de eksisterende kontrolregimer til forebyggelse af spredning af masseødelæggelsesvåben. For det andet må det forventes at gøre det lettere for Sikkerhedsrådet at opnå enighed om at godkende forebyggende brug af militær magt i situationer, hvor der er gode grunde hertil. Forebyggende militære aktioner mod stater vil sandsynligvis blive anset for mere acceptable af flertallet af stater, hvis de udelukkende anvendes i exceptionelle tilfælde.

2. Forebyggende magtanvendelse og retten til selvforsvar

Efter folkeretten er det kun retten til selvforsvar, der giver stater et retligt grundlag for at anvende militær magt mod en anden stat uden forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Følgelig er selvforsvar det naturlige udgangspunkt for at vurdere de muligheder, stater har til rådighed, når de står over for trusler fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben. Selvforsvarsretten tillader en stat – individuelt eller kollektivt – at anvende nødvendig og forholdsmæssig militær magt for at imødegå et væbnet angreb mod den, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de nødvendige foranstaltninger for at genoprette den internationale fred og sikkerhed, jf. FN-pagten Artikel 51.

Reaktivt selvforsvar – at besvare et angreb, der allerede er blevet iværksat – udgør kernen i retten til selvforsvar, jf. Artikel 51. I tilfælde af et igangværende angreb er nødvendigheden af et militært svar indlysende. Hvis angrebet allerede er afsluttet, beror selvforsvarsretten på eksistensen af en fortsat trussel om yderligere angreb fra den samme kilde og nødvendigheden af at forebygge eller afskrække sådanne angreb.

Anticiperet selvforsvar – anvendelse af magt for at foregribe en overhængende angrebstrussel – har en kontroversiel status. Hvor en sådan ret var veletableret før 1945, tillader Artikel 51 kun retten til selvforsvar “i tilfælde af et væbnet angreb”. Stater har været tilbageholdende med at henholde sig til anticiperet selvforsvar i konkrete tilfælde og i stedet foretrukket en fleksibel fortolkning af Artikel 51. Adskillige stater fastholder dog en ret til anticiperet selvforsvar, og stærke argumenter baseret på sund fornuft og nødvendighed taler herfor. Der kan således formuleres et troværdigt juridisk argument for en ret til anticiperet selvforsvar, såfremt der foreligger klare beviser på eksistensen af (en trussel om) et overhængende angreb. I alle tilfælde vil anticiperet magtanvendelse under sådanne omstændigheder formodentligt blive anset som legitim af de fleste stater.

“Forebyggende selvforsvar” – anvendelse af militær magt for at eliminere en oplevet potentiel trussel om fremtidige angreb, i fravær af tidligere angreb eller en overhængende angrebstrussel rettet mod en eller flere specifikke stater – har intet juridisk grundlag i gældende folkeret. Hverken Artikel 51 eller statspraksis giver noget grundlag for at påberåbe sig selvforsvar ud fra en påstand om, at en stat eller ikke-stats-

lig aktør formodentlig vil angribe en gang i fremtiden, et eller andet sted på jorden.

Selvforsvar og international terrorisme fra ikke-statslige aktører

I det omfang anvendelse af militær magt kan være et effektivt svar på truslen fra international, ikke-statslig terrorisme, giver den gældende ret til selvforsvar, som den er blevet justeret efter 11. september 2001, i vidt omfang en brugbar ramme herfor.

De fleste terrorangreb er nålestiksaktioner, der efterlader offerstaten ude af stand til at reagere på stedet. Resolution 1368 (2001) og efterfølgende begivenheder har fastslået, at retten til selvforsvar gælder mod terrorangreb, selv efter at angrebet har fundet sted, såfremt magt-anvendelse er nødvendig for at forebygge yderligere terrorangreb fra samme kilde. Det synes også herved fastslået, at tærsklen for stater meddelagtighed i angreb fra ikke-statslige aktører er blevet sænket fra den tidligere standard om "væsentlig medvirken", således at et regime, der bevidst har huset de ansvarlige terrorister, også kan gøres til mål for tvangsforanstaltninger i selvforsvar. Der kan 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.

Spørgsmålet om anticiperet selvforsvar mod en overhængende angrebstrussel vil næppe opstå særlig tit i forhold til international terrorisme, eftersom det må formodes, at risikoen for angreb, i fravær af tidligere angreb, oftest vil forblive skjult, indtil det er for sent.

Af samme grund er spørgsmålet om rent forebyggende aktioner mod terrorister næppe særligt relevant, eftersom internationale terrorgrupper/organisationer typisk først vil fremtræde som sådanne efter at have angrebet, og så fald udgør retten til selvforsvar en lovlig ramme for at jage den pågældende gruppe/organisation. Skulle det imidlertid ske, at en privat gruppe/organisation uden tidligere terrorangreb på samvittigheden, udsteder troværdige angrebstrusler mod en eller flere specifikke stater, kan der med rimelighed hævdes at foreligge en overhængende angrebstrussel og dermed en ret til anticiperet selvforsvar.

Selvforsvar og trusler, der udgår fra stater

Hvad angår trusler, der udgår fra stater, gælder selvforsvarsretten i til-

fælde af et igangværende angreb. Selvforsvarsretten gælder formodentlig også efter, at angrebet er afsluttet, såfremt der er beviser på en fortsat trussel om yderligere angreb fra den angribende stat. Sidstnævnte vil næppe lige så ofte være tilfældet som ved terrorangreb.

Mere relevant i forhold til angreb fra stater er, at der kan formuleres et troværdigt juridisk argument for en ret til anticiperet selvforsvar, hvis der foreligger klare beviser for en overhængende angrebstrussel. Derimod er rent forebyggende aktioner mod stater, der opfattes som en trussel, ikke dækket af den gældende ret til selvforsvar. Dette gælder, selv hvis den pågældende stat besidder eller er ved at udvikle masseødelæggelsesvåben, og selv hvis regimet af mange stater anses som uansvarligt. Således har NSS, i det omfang den omfatter sådan rent forebyggende militær magtanvendelse, intet juridisk grundlag i gældende folkeret.

Den generelle grænse for selvforsvar

Sammenfattende dækker selvforsvarsretten ikke forebyggende handling mod potentielle fremtidige trusler i fravær af tidligere angreb eller en virkeligt overhængende angrebstrussel rettet mod én eller flere specifikke stater. Under det nuværende system er forebyggende militære aktioner for at imødegå generelle trusler mod international fred og sikkerhed, uanset om disse hidrører fra terrorister eller fra stater med masseødelæggelsesvåben, ikke et spørgsmål om selvforsvar, men et spørgsmål om kollektiv handling gennem Sikkerhedsrådet.

3. Forebyggende magtanvendelse med Sikkerhedsrådets bemyndigelse

En sikkerhedsrådsbemyndigelse er den eneste juridiske mulighed for en stat, der ønsker at iværksætte et forebyggende angreb mod en ikke-overhængende trussel fra terrorister eller spredningen af masseødelæggelsesvåben. Intet i FN-pagten forhindrer Sikkerhedsrådet i at godkende forebyggende militær magtanvendelse mod en ikke-overhængende trussel fra fx masseødelæggelsesvåben. Sikkerhedsrådet overvejede seriøst at gøre det i tilfældet Irak 2002-2003; alle stater, der var inddraget i beslutningsprocessen, var bekymrede for, at Irak fortsatte med at udvikle masseødelæggelsesvåben i strid med landets internationale forpligtelser. I sidste ende kunne der dog ikke i marts 2003 opnås en ny

bemyndigelse, idet Rådets medlemmer var uenige om, hvorvidt militær magt nu var berettiget som en sidste udvej (i denne situation hævdede regeringerne bag den amerikansk ledede *Operation Iraqi Freedom*, at magtanvendelsen mod Irak havde hjemmel i den tidligere sikkerhedsrådsresolution 678 fra 1990).

En bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet 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. Det vil ganske sikkert være endnu vanskeligere at opnå et mandat fra Sikkerhedsrådet til forebyggende magtanvendelse, end det har været tilfældet med humanitær intervention. Det må alt andet lige forventes at være vanskeligt at bevise, at en trussel med tiden vil blive overhængende, end at dokumentere grove og systematiske brud på menneskerettighederne. Derfor er der for nylig gjort anstrengelser for at definere generelle kriterier, som vil gøre det lettere for Sikkerhedsrådet at identificere de situationer, hvor anvendelse af magt er legitim. De fem generelle legitimitetsprincipper, der i 2004 blev fremlagt i rapporten fra det af Kofi Annan udpegede Højniveaupanel, synes at tilbyde det bedste håb om at skabe en international konsensus, da de er baseret på den ældgamle doktrin 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 ikke-militære 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.

Disse kriterier er grundlæggende vage og upræcise. Sikkerhedsrådets beslutningsprocedure er dog formodentlig en stærk garanti for, at muligheden for forebyggende kollektiv magtanvendelse ikke vil blive misbrugt. De fem kriterier vil næsten per definition være vanskelige at

opfylde med hensyn til forebyggende magtanvendelse, fordi det i de fleste tilfælde formentlig vil være 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 ikke sagt, at det er umuligt. Problemets størrelse bør ikke overdrives. 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 vil være dækket af retten til selvforsvar (se ovenfor). 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 spredning af masseødelæggelsesvåben som en kilde til reel og voksende bekymring. Samtidig er militær forebyggelse mod stater dog ikke en mulighed, man let begiver sig ud i. Stater tænker sig, som tidligere nævnt, almindeligvis om en ekstra gang, før de anvender forebyggelse mod andre stater, fordi det er en mulighed, der er fyldt med farer og vanskeligheder. Militær forebyggelse er aldrig det første valg, og det er derfor usandsynligt, at det vil blive overvejet alvorligt og forelagt for Sikkerhedsrådet, med mindre den eller de stater, der gør det, opfatter den trussel fra masseødelæggelsesvåben, som udspringer fra den aktuelle stat, som reel, og ikke-militære forholdsregler først er blevet afprøvet og fundet mangelfulde.

Alligevel vil det i mange tilfælde formentligt 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 formentligt styrke Sikkerhedsrådets legitimitet snarere end at svække den. Hvis Sikkerhedsrådet derimod ikke handler – som følge af et stormagtsveto – skønt der er bred international konsensus om, at kriterierne er opfyldt, kan det være legitimt for regionale organisationer eller koalitioner af villige at overveje, om man skal gå uden om Sikkerhedsrådet og handle på egen hånd.

4. Forebyggende magtanvendelse uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet

Selv hvis Sikkerhedsrådet ikke handler, til trods for at der er bred international enighed om, at kriterierne er opfyldt, vil det sandsynligvis være vanskeligt at legitimere forebyggende magtanvendelse uden bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. Fordi forebyggende anvendelse af magt mod de nye trusler truer med at undergrave eller helt ødelægge den autoritet, som princippet om ikke-anvendelse af magt undtaget i selvforsvar, besidder, vil selv en streng overholdelse af de ovenfor omtalte principper næppe generelt sikre stater, der går uden om Sikkerhedsrådet, megen legitimitet. Kriteriernes grundlæggende uklarhed og fraværet af international konsensus om de nærmere betingelser for legitime forebyggende angreb, gør – i fravær af processuelle garantier mod misbrug som dem, der er forbundet med Sikkerhedsrådets beslutninger – enhver påstand om legitimiteten af forebyggende magtanvendelse langt mere kontroversiel, end tilfældet er med humanitær intervention.

Alligevel kan det ikke udelukkes, at et flertal af stater i exceptionelle tilfælde vil tolerere eller acceptere et forebyggende angreb som en legitim foranstaltning. Denne rapport identificerer følgende seks "hårde" kriterier (1-6) + to "foretrukne" kriterier (7-8), hvis overholdelse i exceptionelle tilfælde kan underbygge en påstand om, at forebyggende militær magtanvendelse er berettiget selv uden en forudgående bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet:

- 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 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 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 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 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 dog 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 (*Status quo + strategien*). 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 fjerntliggende 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*). 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 (*Generel/Subsidiær ret-strategierne*). 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; uautoriserede forebyggende aktioner nyder meget ringe international støtte. For nærværende er det kun USA og Israel, der entydigt støtter en doktrin om uautoriserede forebyggende militære aktio-

ner, hvorimod Australien og Storbritannien har antydnet nogen støtte til en fleksibel opfattelse af anticiperet selvforsvar til imødegåelse af specifikke terrortrusler.

5. Militær forebyggelse og humanitær intervention: Et blik på fremtiden

De udfordringer, som humanitær intervention og forebyggelse mod masseødelæggelsesvåben udgør, er ens i den forstand, at de ikke var forudset, da FN-pagten blev skrevet. Begge udfordringer kræver innovative svar og nytænkning med hensyn til kollektiv anvendelse af militær magt. Det tog bemærkelsesværdigt kort tid for en praksis for FN-autoriserede humanitære interventioner at opstå. Mens uautoriserede humanitære interventioner forbliver kontroversielle og vil fortsætte med at være det i en overskuelig fremtid, er det nu bredt accepteret, at FN kan godkende brug af militær magt med det eksplicite formål at stoppe massedrab, folkemord og etnisk udrensning. Selv om Sikkerhedsrådets respons på humanitære katastrofer fortsat lader meget tilbage at ønske, hvilket den igangværende katastrofe i Darfur illustrerer, har Sikkerhedsrådet ikke desto mindre været i stand til at nå til enighed om en omfortolkning af suverænitetsprincippet, der muliggør militære interventioner i interne konflikter for humanitære formål.³⁵⁰

En norm for humanitære interventioner er ved at blive skabt, og kriterierne, der opridses ovenfor, vil sandsynligvis forstærke denne udvikling. På mindre end to årtier har vi bevæget os fra en situation, hvor humanitær intervention i enhver form blev anset som både ulovlig og illegitim, til en situation, hvor FN-autoriserede humanitære interventioner er standardpraksis, og uautoriserede humanitære interventioner formentligt vil blive anset som legitime på politisk og moralsk grundlag af mange stater, når Højniveaupanelets kriterier for magtanvendelse er opfyldt. Det er ikke noget ringe resultat med hensyn til at skabe international konsensus, eftersom humanitær intervention i begyndelsen af 1990'erne af de fleste stater blev betragtet som en "eksplosiv doktrin" på næsten samme måde, som unilateral militær forebyggelse gør det i dag.³⁵¹ Samtidig er der dog meget ringe støtte til at skabe en juridisk ret til uautoriseret humanitær intervention, fordi det ville udgøre en trussel mod den eksisterende retsorden. I denne henseende

gælder den *Ad hoc-strategi*, der blev anbefalet i DUPI-rapporten om humanitær intervention, stadig.

For nærværende er der ingen tegn på, at samme udvikling vil finde sted med hensyn til uautoriserede forebyggende militære aktioner. Uautoriseret forebyggelse nyder næsten ingen støtte overhovedet, og de principper, der foreslås af Højniveaupanelet, vil ikke gøre meget for at ændre dette på kort sigt, fordi sådanne aktioner ses som en direkte udfordring af FN-pagtens forbud mod anvendelse af militær magt. Derfor må anbefalingen, for så vidt angår retspolitisk strategi, være, at forebyggende aktioner kun må finde sted med Sikkerhedsrådets bemyndigelse (*Status quo + strategi*), og at uautoriserede forebyggende aktioner bør være en fjern mulighed, reserveret til yderst exceptionelle tilfælde (*Ad hoc-strategi*), som må være styret af de otte principper, der opridses ovenfor.

Mange af de analyser, der er foretaget af forebyggende militær magt-anvendelse og humanitær intervention, har været karakteriseret af stor pessimisme siden starten på Irakkrigen i 2003. For at sætte tingene i perspektiv, kan det derfor være nyttigt at afslutte denne rapport med at fremhæve to faktorer, som peger på, at de negative følgevirkninger af krigen formentligt vil være mindre, end de mange pessimistiske vurderinger til dato kan give indtryk af. Selv om Bush-administrationen til dels søgte at legitimere krigen med forebyggende argumenter, skabte krigen ikke en juridisk præcedens for forebyggende krig, fordi den juridiske begrundelse for krigen var baseret på Iraks manglende overholdelse af FN-resolutioner.

For det andet er den doktrin for unilateral militær forebyggelse, som for nærværende er blevet formuleret af Israel og USA, meget snæver. Den er faktisk langt snævrere end doktrinen for humanitær intervention, der kunne anvendes til at retfærdiggøre militær intervention i adskillige lande. Det kunne selvfølgelig ændre sig, hvis doktrinen blev udvidet til at tillade anvendelse af magt til andre formål også. Dette forekommer dog lidet sandsynligt, fordi den snævre doktrin har så få tilhængere, og fordi det ikke ville være i den eneste tilbageværende supermagts interesse, hvilket vil have en afgørende indflydelse på doktrinens fremtidige udvikling. Endeligt bliver risikoen for den bredere doktrin reduceret af den kendsgerning, at forebyggelse sjældent er en tillokkende option. Det var ikke for ingenting, at Bismarck, som ikke just var fremmed for at anvende militær magt, karakteriserede forebyggende krig som "selvmord af frygt for døden".³⁵²

At militær forebyggelse i form af regimeskift indebærer så høje omkostninger og risici, giver ikke blot staterne et meget større incitament til at forhindre behovet for militær forebyggelse i at opstå. Det giver dem også et større incitament til at søge bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet og multilaterale løsninger, således at risikoen og byrderne bliver spredt på så mange lande som muligt. Disse faktorer, som ikke er baseret på moralske eller juridiske overvejelser, men ren egeninteresse, antyder, at forebyggelse vil blive anvendt sjældnere end humanitær intervention.

Heraf følger at militær forebyggelse rettet mod de nye trusler ikke vil sætte en stopper for nye humanitære interventioner. Frygten for at dette kunne ske, har været udtalt i den internationale debat om humanitær intervention siden den 11. september.³⁵³ Denne frygt er overdrevet af to grunde. For det første fremstår humanitære interventioner som langt mere legitime end forebyggende militære aktioner og nyder stor folkelig opbakning i de vestlige lande. For det andet vil behovet for humanitære interventioner fortsat være større end behovet for forebyggende militære aktioner imod de nye trusler. Antallet af stater, der udgør potentielle mål for humanitære interventioner, overstiger klart det antal, som udgør potentielle mål for foregribende militære aktioner for at forhindre fremtidig brug af masseødelæggelsesvåben. Humanitære kriser vil derfor fortsætte med at udløse krav om militær intervention med jævne mellemrum, og de kan ikke bare afvises med argumentet om, at alle militære ressourcer skal forbeholdes kampen mod terrorisme. Den igangværende diskussion om en mulig humanitær intervention i Darfur illustrerer denne dynamik, og den vil få øget gennemslagskraft, når Irak ikke lægger beslag på så mange militære ressourcer, som det er tilfældet i øjeblikket.

- 1 Se United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A more secure world: Our shared responsibility* (New York: United Nations), afsnit 17-28.
- 2 DUPI (1999) *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut).
- 3 Independent International Commission on Kosovo (2000) *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford: Oxford University Press).
- 4 ICISS (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Center), s. 32.
- 5 The White House (2002a) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC), s. ii.
- 6 Se DUPI (1999), ss. 25-26.
- 7 Om den generelle og sædvanebaserede karakter af dette forbud, se DUPI (1999), ss. 81-84.
- 8 En bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet til koalitioner af stater er blevet den relevante form for kollektiv militær handling, eftersom der aldrig er blevet stillet styrker til rådighed for Rådet som forudset i FN-pagten Artikel 43, se DUPI (1999), ss. 58-60.
- 9 For en uddybning af denne pointe, se DUPI (1999), ss. 23-25.
- 10 Fixdal, Mona og Dan Smith (1998) "Humanitarian Intervention and Just War", *Mershon International Studies Review*, No. 42, ss. 283-312.
- 11 ICISS (2001), s. 32.
- 12 Annan, Kofi (2003) *The Secretary-General Address to the General Assembly, New York, 23 September*; United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21. marts, afsnit 13.
- 13 Daalder, Ivo H. (2003) "The Use of Force in a Changing World - US and European Perspectives", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, ss. 171-180; Feinstein, Lee og Anne-Marie Slaughter (2004) "A Duty to Prevent", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February), ss. 136-150; Glennon, Michael J. (2002) "How War Left the Law Behind", *The New York Times*, 21.

- november, s. A33; Valasek, Tomas (2003) "New Threats, New Rules. Revising the Law of War", *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 1 (Spring), ss. 17-24.
- 14 ICISS (2001), s. vii. Se også Generalsekretærens rapport: United Nations (2005).
- 15 Se DUPI (1999), ss. 111-120.
- 16 European Union (2003) *A Secure Europe in a Better World: A European Security Strategy* (Brussels: The European Council); United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (New York: United Nations); The White House (2002a).
- 17 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 164.
- 18 Disse kendetegn bygger på Schneckener, Ulrich (2004) "Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit", *SWP-Studie*, S 18 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik), ss. 15-16; og Staun, Jørgen (2004) "Den ny terror. En globaliseret, netværksbaseret terror med potentiel adgang til masseødelæggelsesvåben", *DIIS Report*, No. 5 (København: Dansk Institut for Internationale Studier).
- 19 Al Qaeda er blevet gjort ansvarlig for at planlægge og udføre terrorangreb i Afghanistan, Indonesien, Kenya, Marokko, Pakistan, Filippinerne, Saudi-Arabien, Singapore, Somalia, Spanien, Tanzania, Tunesien, USA og Yemen. Se Schneckener, U. (2004), s. 15.
- 20 Byman, Daniel L. (2003) "Al-Qaeda as an Adversary. Do We Understand Our Enemy", *World Politics*, Vol. 56, No. 1 (October), s. 149.
- 21 Spyer, Jonathan (2004) "The Al-Qa'ida network and weapons of mass destruction", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8, No. 3 (September), s. 33.
- 22 Dalgaard-Nielsen, Anja (2004) "Hvordan Vesten slog Al-Qaeda - og forærede den internationale terrorisme en sejr i første runde", *DIIS Brief*, september (København: Dansk Institut for Internationale Studier).
- 23 Jenkins, Brian M. (1977) *The Potential for Nuclear Terrorism* (Santa Monica, CA: RAND), s. 8.
- 24 Spyer, J. (2004), ss. 34-39; Staun, J. (2004), ss. 26-27.
- 25 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 109.
- 26 U.S. Department of Defense Chemical and Biological Defense Program (2003) *Annual Report to Congress (Vol. 1)* (Washington, DC: Office of Counterproliferation and Chemical and Biological Defense Programs), s. 5.
- 27 Lindstrom, Gustav (2004) "Protecting the European homeland: The CBR dimension", *Chaillot Paper*, No. 69 (Paris: Institute for Security Studies, European Union), ss. 11-13.
- 28 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 112.

- 29 Dalgaard-Nielsen, Anja og Jørgen Staun (2004) "Atomterror: Science fiction eller reel risiko", *DIIS Brief*, juli (København: Dansk Institut for Internationale Studier); Gellman, Barton og Dafna Linzer (2004) "Unprecedented Peril Forces Tough Calls", *The Washington Post*, 26. oktober, s. A01; Mærli, Morten Bremer (2004) "Crude Nukes on the Loose? Preventing Nuclear Terrorism by Means of Optimum Nuclear Husbandry, Transparency, and Non-Intrusive Fissile Material Verification", *NUPI Working Paper* No. 664, ss. 62-63.
- 30 Gellman, B. og D. Linzer (2004).
- 31 For en generel diskussion af dette problem, se Menkhaus, Ken (2003) "The Security Paradox of Failed States", *National Strategy Forum Review*, Vol. 12, No. 3 (Spring), ss. 2-4; Schneckener, U. (2004), s. 18; Takeyh, Ray og Nikolas Gvosdev (2002) "Do Terrorist Networks Need a Home?", *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3 (Summer), ss. 97-108.
- 32 For denne frygt, se Lyman, Princeton N. og J. Stephen Morrison (2004) "The Terrorist Threat in Africa", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February), s. 75.
- 33 Schneckener, U. (2004), ss. 32-33.
- 34 Cortright, David, George A. Lopez, Alistair Millar og Linda Gerber (2004) *An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counter-Terrorism* (Goshen og Notre Dame, IN: Fourth Freedom Foundation og Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies), ss. 5-7; United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 149. For en omfattende analyse af FN's reaktion på 11. september, se Brett, Julian Elgaard (2002) *Far from Business as Usual. United Nations' Responses to International Terrorism* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut).
- 35 G-8 landene er: Canada, Italien, Frankrig, Japan, Rusland, Storbritannien, Tyskland og USA.
- 36 G-8 (2002) *The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Statement by the Group of Eight Leaders, Kananaskis, Canada, 27 June.
- 37 De nitten kernepartnere er: Australien, Storbritannien, Canada, Danmark, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Holland, New Zealand, Norge, Polen, Portugal, Rusland, Spanien, Singapore, Thailand, Tyrkiet og USA. Se Gertz, Bill (2004) "Fight on WMDs boasts global backing", *The Washington Times*, 23. december.
- 38 United Nations (2005), afsnit 100.
- 39 U.S. Department of Energy (2004) *Global Threat Reduction Initiative*, Secretary of Energy Spencer Abraham, Vienna, 26. maj.
- 40 Cortright, D., G. A. Lopez, A. Millar og L. Gerber (2004), s. 8.
- 41 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 135; Staun, Jørgen (2005) "Nuklear terror - en trusselsagenda", *DIIS Report*, No. 4 (København: Dansk Institut for Internationale Studier), ss. 29-31.

- 42 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 149; IISS (2003) *Strategic Survey 2002/3* (Oxford: Oxford University Press for International Institute for Strategic Studies), s. 10.
- 43 Roberts, Adam (2003) "Law and the Use of Force After Iraq", *Survival*, Vol. 45, No. 2 (Summer), s. 48.
- 44 The White House (2002a), ss. 13-15.
- 45 The White House (2002a), s. 15.
- 46 CNN (1998) "Pakistan lodges protest over U.S. missile strikes", *CNN.com*, 21. august; McIntyre, Jamie (1999) "Washington was on brink of war with North Korea 5 years ago", *CNN.com*, 4. oktober.
- 47 Mens den juridiske begrundelse for krigen var baseret på Iraks manglende efterlevelse af FN-resolutioner, var den strategiske begrundelse, som Bush-regeringen brugte til at legitimere krigen, af forebyggende karakter. Argumentet var ikke foregribelse, at Irak udgjorde en umiddelbar trussel, men at det var nødvendigt at forebygge den trussel, der ville opstå, hvis Saddam Hussein fik masseødelæggelsesvåben en gang i fremtiden. Se fx: NBC (2003) "Interview with Vice-President Dick Cheney, NBC, 'Meet the Press', Transcript for 16 March"; The White House (2002b) *President Bush Outlines Iraqi Threat. Remarks by the President on Iraq* (Washington DC: Office of the Press Secretary, 7 October); The White House (2003) *President Delivers 'State of the Union'* (Washington DC: Office of the Press Secretary, 28 January).
- 48 Ellis, Jason D. (2003) "The Best Defense: Counterproliferation and U.S. National Security", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring), s. 116.
- 49 The White House (2002a), s. ii.
- 50 European Union (2003), ss. 3-4, 7.
- 51 Associated Press (2004) "Russia Threatens to Strike Terror Bases", 9. september; Bunn, M. Elaine (2003) "Pre-emptive Action: When, How, and to What Effect?", *Strategic Forum*, No. 200, July (Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, National Defense University), ss. 6-7; Holloway, Grant (2004) "Security row fires Australian poll", *CNN.com*, 20. September; Valasek, Tomas (2003) "New Threats, New Rules Revising the Law of War", *World Policy Journal*, Vol. 20, No. 1 (Spring), s. 22.
- 52 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 194; United Nations (2005), afsnit 122-126.
- 53 The White House (2002a), s. 6.
- 54 European Union (2003), ss. 9, 11.
- 55 For en detaljeret og eftertænksom sammenligning af ESS og NSS, som når samme konklusion, se Berenskoetter, Felix Sebastian (2005) "Mapping the Mind Gap: A comparison of US and European Security Strategies", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1 (March), ss. 71-92. De 114 medlemslande i Den Alliancefri Bevægelse er af samme mening se: Non-Aligned Movement (2003) *Statement of the XIII Non-Aligned Movement summit concerning Iraq*, XIII Conference of heads of state or government of the Non-Aligned Movement, Kuala Lumpur, 20-25 February.

- 56 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 192.
- 57 Citeret fra Sciolino, Elaine (2002) "French Leader Offers Formula To Tackle Iraq", *The New York Times*, 9. september, s. A1.
- 58 BBC World News (2003) "Non-aligned summit opens", 24. februar; Frankel, Glenn (2002) "New U.S. Doctrine Worries Europeans", *The Washington Post*, 30. september, s. A3.
- 59 Fish, Joanne M., Samuel F. McCraw og Christopher J. Reddish (2004) *Fighting in the Gray Zone: A Strategy to Close the Pre-emption Gap* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College), s. 2.
- 60 O'Hanlon, Michael E., Susan Rice og James Steinberg (2002) "The New National Security Strategy and Pre-emption", *Brookings Policy Brief*, No. 113 (December), ss. 7-8; Record, Jeffrey (2003) "The Bush Doctrine and War with Iraq", *Parameters*, Vol. 33, No. 1 (Spring), ss. 18-19.
- 61 Bush, George W. (2002) *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York* (Washington, DC: The White House, Office of the Press Secretary, June 1); The White House (2002a), s. 15.
- 62 Cooley, John K. (1991) "Pre-war Gulf diplomacy", *Survival*, Vol. 33, No. 2 (March/April), ss. 125-128; Dannreuther, Roland (1991/92) "The Gulf Conflict: A Political and Strategic Analysis", *Adelphi Papers*, No. 264 (London: International Institute for Strategic Studies), ss. 20-22; Mearsheimer, John J. og Stephen M. Walt (2003) "An Unnecessary War", *Foreign Policy*, No. 134 (January/ February), ss. 50-59; Woodward, Bob (1991) *The Commanders* (New York: Simon & Schuster), ss. 211-218.
- 63 Pollack, Kenneth M. (2002a) *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq* (New York: Random House). For den korte version, se Pollack, Kenneth M. (2002b) "Why Iraq Can't Be Deterred", *The New York Times*, 26. september.
- 64 For en generel diskussion af disse scenarier, se Smith, Derek (2003) "Deterrence and Counterproliferation in an Age of Weapons of Mass Destruction", *Security Studies*, Vol. 12, No. 4 (Summer), ss. 165-166. Mange analytikere har påpeget, at det kun ville have været sandsynligt, at Saddam Hussein havde anvendt atomvåben i en sådan situation. For et overblik over denne debat, se Record, J. (2003), ss. 12-14; Wirtz, James J. og James A. Russell (2003) "U.S. Policy on Preventive War and Preemption", *The Nonproliferation Review*, Vol. 10, No. 1 (Spring), s. 115.
- 65 Gellman, B. og D. Linzer (2004).
- 66 Gellman, B. og D. Linzer (2004); Müller, Harald (2003) "Terrorism, proliferation: a European threat assessment", *Chaillot Paper*, No. 58 (Paris: Institute for Security Studies, European Union), ss. 70-71.
- 67 Benjamin, Daniel og Steven Simon (2003) "The Next Debate: Al Qaeda Link", *The New York Times*, 20. juli, Sektion four, s. 11.
- 68 U.S. State Department (2004) *Patterns of Global Terrorism 2003* (Washington, DC: United States Department of State), ss. 85-94.

- 69 Priest, Dana og Susan Schmidt (2003) "Al-Qaida Figure Tied to Riyadh Blasts; U.S. Officials Say Leader is in Iran with Other Terrorists", *The Washington Post*, 18. maj, s. A1.
- 70 Denne skelnen er inspireret af Peters, Ralph (2001) *When Devils Walk the Earth: The Mentality and Roots of Terrorism and How to Respond* (Quantico, VA: Center for Emerging Threats and Opportunities), s. 1; Davis, Paul K. and Brian Michael Jenkins (2002) *Deterrence and Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda* (Santa Monica, CA: RAND), ss. 11-13.
- 71 Om farerne ved at betragte alle terrorister som ens og behandle dem som én trussel, se Byman, D. L. (2003), ss. 160-161.
- 72 For et studie, der viser, at politiske terrorgrupper med lokale dagsordener kan afskrækkes fra at samarbejde med Al Qaeda, se Trager, Robert F. og Dessie P. Zagorcheva (2004) "Countering Global Terrorism: Why the Death of Deterrence Has Been Exaggerated", upubliceret manuskript, dateret 26. august.
- 73 Pape, Robert A. (2003) "The Strategic Logic of Suicide Terrorism", *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3 (August), ss. 343-361.
- 74 Betts, Richard K. (2003a) "Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities", *Ethics and International Affairs*, Vol. 17, No. 1 (Spring), s. 20; Slocombe, Walter B. (2003) "Force, Pre-emption and Legitimacy", *Survival*, Vol. 45, No. 1 (Spring), s. 123. Se også Kapitel 3.
- 75 Reiter, Dan (2004) "Preventive Attacks Against Nuclear, Biological, and Chemical Weapons Programs", upubliceret manuskript dateret 11. august, ss. 13, 17.
- 76 Reiter, D. (2004), s. 21.
- 77 CIA (2004) *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD* (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 30. september).
- 78 Reiter, D. (2004), ss. 10-12.
- 79 USA har aldrig forelagt troværdige beviser for at understøtte dets påstand om, at fabrikken fremstillede kemiske våben, og det anses generelt som tvivlsomt i litteraturen. Se Brownlie, Ian (2003) *Principles of Public International Law*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press), s. 713; Franck, Thomas M. (2002) *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, (Cambridge: Cambridge University Press), s. 96; Gray, C. (2004) *International Law and the Use of Force*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press), s. 163 med fodnote 21.
- 80 Litwak, Robert (2002) "The New Calculus of Preemption", *Survival*, Vol. 44, No. 4 (Winter), s. 70; Reiter, D. (2004), s. 17.
- 81 Reiter, D. (2004), ss. 13-17.
- 82 Om vanskelighederne ved og kravene til stats/demokratiopbygning, se Chesterman, Simon (2004) *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford: Oxford University Press); Dobbins, James, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger og Anga Timilsina (2003) *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND); Paris,

- Roland (2004) *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press).
- 83 Reiter, D. (2004), s. 23.
- 84 Disse kriterier for legitim foregribende/forebyggende magtanvendelse mod masseødelæggelsesvåben er foreslået af Evans, Gareth (2004) "When is it Right to Fight?", *Survival*, Vol. 46, No. 3 (Autumn), ss. 59-82; Fish, J. M., S. F. McCraw og C. J. Reddish (2004); Litwak, R. (2002), ss. 53-80; Nye, Joseph S. (2003) "Before War", *The Washington Post*, 14. marts, s. A27; United Nations Association, Task Force on Peace and Security (2003) *The US Doctrine of Preemptive Attack – Real Problem, Wrong Answer* (Washington, DC: The United Nations Association, National Capital Area).
- 85 For en udførlig diskussion at denne pointe, se Luban, David J. (2004) "Preventive War", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 32, No. 3 (June), ss. 207-248.
- 86 D'Amato, Anthony (1996) "Israel's Air Strike Against The Osirak Reactor: A Retrospective", *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 10, s. 259.
- 87 Brom, Shlomo (2004) "Is the Begin Doctrine Still a Valid Option for Israel?", paper udarbejdet for the Nuclear Policy Education Center, marts, ss. 4-5; Gaffney Jr., Frank J. (1992) "An Exchange on Proliferation", *The National Interest*, No. 27 (Spring), s. 108.
- 88 Betydningen af multilateralisme fremhæves i de fleste analyser, der søger at fastlægge kriterier for legitime aktioner mod masseødelæggelsesvåben, se Evans, G. (2004); Fish, J. M., S. F. McCraw og C. J. Reddish (2004); Litwak, R. (2002); Nye, J. S. (2003); United Nations Association, Task Force on Peace and Security (2003); Wester, Franklin Eric (2004-05) "Pre-emption and Just War: Considering the Case of Iraq", *Parameters*, Vol. 34, No. 4 (Winter), s. 29.
- 89 Scarborough, Rowan (2004) "Rumsfeld: Iran aids rebels", *The Washington Times*, 8. september; World Tribune.com (2005) "Rumsfeld blames Syria, Iran for Iraq insurgency", 8. februar.
- 90 Reiter, D. (2004).
- 91 Blomfield, Adrian (2003) "U.S. Snatches Terror Suspect in Somalia", *Daily Telegraph*, 20. marts, s. 17; Pincus, Walter (2002) "Missile Strike Carried Out with Yemeni Cooperation", *The Washington Post*, 6. november, s. A10.
- 92 Donnelly, John (2002) "Terrorism Traced to Somalia", *Boston Globe*, 6. december, s. A1; Fineman, Mark (2002) "New Phase of War on Terror Moves to E. Africa", *Los Angeles Times*, 21. december, s. A1; Hersh, Seymour M. (2004b) "The Gray Zone", *The New Yorker*, Vol. 80, No. 13 (24. maj), ss. 38-44; Shanker, Thom og James Risen (2002) "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units", *The New York Times*, 12. august, s. A1.
- 93 Hersh, Seymour M. (2002) "Manhunt: The Bush Administration's new strategy in the war against terrorism", *The New Yorker*, Vol. 78, No. 40 (23. december), ss. 66-75.
- 94 Hersh, Seymour M. (2004a) "The Coming Wars", *The New Yorker*, Vol. 80, No. 44 (24. januar), ss. 40-69; Mahnaimi, Uzi og Peter Conradi (2004)

- “Israel targets Iran nuclear plant”, *The Sunday Times*, 18. juli, s. 24; Sanger, David E. (2004) “Cheney Says Israel Might ‘Act First’ on Iran”, *The New York Times*, 21. januar.
- 95 Om vanskelighederne ved at angribe Irans atomanlæg se Brom, S. (2004), ss. 19-28; Eisenstadt, Michael (2004) “The Challenges of U.S. Preventive Military Action”, i Patrick Clawson og Henry Sokolski (red.) *Checking Iran’s Nuclear Ambitions* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College), ss. 113-128; GlobalSecurity.org (2004) “Target Iran – Air Strikes”.
- 96 “Begin-doktrinen” blev formuleret i den israelske regerings meddelelse af 9. juni 1981 om, at Osirak-reaktoren var blevet ødelagt: “under ingen omstændigheder ville vi tillade fjenden at udvikle masseødelæggelsesvåben mod vor nation; vi vil forsvare Israels borgere, i tide, med alle de midler, vi har til rådighed”. Citeret fra Brom, S. (2004), s. 6.
- 97 Bunn, M. E. (2003), ss. 6-7; Holloway, G. (2004); Valasek, T. (2003), s. 22.
- 98 Associated Press (2004).
- 99 Jf. Bowett, Derek W. (1958) *Self-Defence in International Law* (Manchester: Manchester University Press), ss. 4ff.
- 100 Jf. Jennings, R. Y. (1938) “The Caroline and McLeod Cases”, *American Journal of International Law*, Vol. 32, s. 82 (dansk oversættelse): “Det var i *Caroline-sagen*, at selvforsvar gik fra at være en politisk undskyldning til at blive en juridisk doktrin”. Se også Shaw, Malcolm N. (2003) *International Law*, 5th ed. (Cambridge: Cambridge University Press), s. 1024.
- 101 For en detaljeret gennemgang af sagen, se Jennings, R. Y. (1938), ss. 82ff.
- 102 Websters brev af 24. april 1841, citeret fra Jennings, R. Y. (1938), s. 89 (dansk oversættelse), blev oprindeligt sendt til den britiske minister i Washington, Mr. Fox, men en kopi blev vedlagt en note af 27. juli 1842 til den britiske repræsentant, Lord Ashburton.
- 103 Lord Ashburtons brev af 28. juli 1842, se Jennings, R. Y. (1938), ss. 89-91.
- 104 Websters brev af 6. august 1842, se Jennings, R. Y. (1938), s. 91.
- 105 Kelsen, Hans (1951) *The Law of The United Nations*, 2nd impr. (London: Stevens & Sons), s. 791; Bowett D. W. (1958), s. 133.
- 106 International Military Tribunal (Nuremberg) Judgment of 1 October 1946, *American Journal of International Law*, Vol. 41, 1947, s. 205.
- 107 Jf. bl.a. Bowett D. W. (1958), ss. 188-189. I modsætning til dette argumenterer Brownlie, Ian (1963) *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press), s. 274, for, at Artikel 51 i store træk afspejler status for den folkeretlige sædvane i 1945.
- 108 Franck, Thomas M. (2002) *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, (Cambridge: Cambridge University Press), ss. 46ff.
- 109 Jf. Den Internationale Domstol (ICJ) i ICJ Reports (1949) *Corfu Channel Case*, s. 35; ICJ Reports (1986) *Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, afsnit 210-11 og 248-49; Brownlie, I. (1963), s. 265; Franck, T. M. (2002), ss. 48, 131-32.

- 110 Cassese, Antonio (2001) *International Law* (Oxford: Oxford University Press), s. 313.
- 111 ICJ Reports (1986), Merits, afsnit 195 og 199.
- 112 Det er klart, at retten til selvforsvar ikke ophører, blot fordi Sikkerhedsrådet iværksætter nogle tvangsforanstaltninger i henhold til FN-pagtens Kapitel VII, jf. Cassese, A. (2001), s. 305; Franck, Thomas M. (2001) "Terrorism and the Right of Self-Defense", *American Journal of International Law*, Vol. 95, s. 841. Dette bekræftes af Security Council Resolution 1373 (2001) hvori Sikkerhedsrådet – efter 11. september 2001 – i henhold til Kapitel VII vedtog et omfattende system af forholdsregler for at bekæmpe den internationale terrorisme, mens det samtidig bekræftede USA's (fortsatte) ret til selvforsvar.
- 113 Jf. Den Internationale Domstol i ICJ Reports (1986), afsnit 235.
- 114 Den Internationale Domstol i ICJ Reports (1986), Merits, s. 14, afsnit 176.
- 115 ICJ Reports (1986), afsnit 176; ICJ Reports (1996) *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, afsnit 41; ICJ Reports (2003) *Oil Platforms*, afsnit 43 og 51.
- 116 Citeret fra Jennings, R. Y. (1938), s. 89.
- 117 ICJ Reports (1986), afsnit 176.
- 118 Den Internationale Domstol i ICJ Reports (1996), afsnit 74 og 95; Dinstein, Yoram (2001) *War, Aggression and Self-defence* (Cambridge: Cambridge University Press), s. 195.
- 119 Jf. Den Internationale Domstol i ICJ Reports (1986), afsnit 195 og 211.
- 120 ICJ Reports (1986), Merits, afsnit 191. Jf. ICJ Reports (2003), afsnit 51.
- 121 ICJ Reports (1986), Merits, afsnit 194.
- 122 ICJ Reports (1986), Merits, afsnit 194. Dette synspunkt er blevet kritiseret af, bl.a., Dinstein, Y. (2001), s. 175f.
- 123 Jf. også Gray, C. (2004) *International Law and the Use of Force*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press), s. 146, som finder, at sondringen er "et grads- og ikke artsspørgsmål".
- 124 Se hertil ICJ Reports (1986), afsnit 231; ICJ Reports (2003), afsnit 64. Jf. Dinstein, Y. (2001), ss. 182 og 203; Gray, C. (2004), ss. 147-148.
- 125 ICJ Reports (2003), afsnit 72.
- 126 Jf. Dinstein, Y. (2001), s. 174.
- 127 Dette forhold kritiseres retspolitisk af mange forskere, fx Randelshofer, Albrecht (2002) "Article 51" i Bruno Simma (red.) *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed. (Oxford: University Press), ss. 792-793; Franck, T. M. (2002), s. 110.
- 128 General Assembly Resolution 2625 (XXV) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, vedtaget i enighed den 24. oktober 1970.

- 129 I den engelsksprogede version af FN-pagten skelnes der mellem “aggression” og “attack”: angrebshandling/aggression er i den engelske version “act of aggression”, væbnet angreb er “armed attack”, som i den franske version til gengæld er “aggression armée”. I den danske version bruges “angreb” i begge tilfælde.
- 130 General Assembly Resolution 3314 (XXIX). Definition of Aggression (Annex), vedtaget i enighed den 14. december 1974.
- 131 Jf. fx Cassese, A. (2001), s. 233.
- 132 ICJ Reports (1980) *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Merits, s. 3, afsnit 57 og 91.
- 133 ICJ Reports (2003), afsnit 51-62 (selv om den i sidste instans afviste det amerikanske svar mod Iran som ulovligt i mangel af beviser på, at Iran virkelig var ansvarlig for angrebet). Gray, C. (2004), ss. 118-119, anser det som tvivlsomt, at et angreb mod et handelsskib i udlandet skulle udløse retten til selvforsvar.
- 134 Security Council Resolution 731 (1992), vedtaget enstemmigt.
- 135 Se Bowett D. W. (1958), ss. 87-105 (lovligt); Dinstein, Y. (2001), ss. 176-181 og 203-207 (lovligt); Harhoff, Frederik (2003) ”Krigens folkeret” i O. Espersen, F. Harhoff og O. Spiermann: *Folkeret* (København: Christian Ejlers’ Forlag), ss. 276-77 (lovligt); Franck, T. M. (2002), s. 96 (lovligt eller i det mindste legitimt); Cassese, A. (2001), ss. 315-316 (lovligt, men kun for at redde statsborgere); Gray, C. (2004), ss. 126-129 (ulovligt, men legitimt hvis begrænset til redningsformål); Brownlie, I. (1963), s. 433 (lovligheden “meget tvivlsom”).
- 136 ICJ Reports (1986), afsnit 195.
- 137 ICJ Reports (1986), afsnit 195.
- 138 Ifølge Gray, C. (2003) “The Use of Force and the International Legal Order”, i Malcolm D. Evans (red.) *International Law* (Oxford: Oxford University Press), s. 602, kræver formuleringen (dansk oversættelse): “klart en betydelig grad af regeringsinvolvering”. For støtte til Domstolens tilgang, se Cassese, A. (2001), s. 311; Brownlie, Ian (2003) *Principles of Public International Law*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press), s. 700.
- 139 Dissens af Judge Sir Robert Jennings, ICJ Reports (1986), s. 543. Se samstemmende, Dinstein, Y. (2001), s. 182.
- 140 Den Internationale Domstol har anset deklARATIONEN som et udtryk for folkeretlig sædvane, jf. ICJ Reports (1986), afsnit 188 og 191. Dette synspunkt støttes af Security Council Resolution 748 om international terrorisme sponsoreret af Libyen (1992, med 10 stemmer mod 0 og 5 undladt), som bekræfter at Deklarationen fra 1970 er i overensstemmelse med Artikel 2(4).
- 141 Se Gray, C. (2004), s. 113; For en noget anderledes vurdering, se Franck, T. M. (2002), ss. 57ff. Senest har Den Internationale Domstol i sin vejledende udtalelse af 9. juli 2004 om *Legal Consequences of The Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (ICJ Reports 2004) – som svar på Israels påstand om, at dets opførelse af en “mur” på Vestbredden var en handling i selvforsvar mod terrorangreb – fundet, at eftersom terrortruslen mod

- Israel har sin oprindelse i besatte områder, er påberåbelse af retten til selvforsvar allerede derfor udelukket (afsnit 139).
- 142 Se fx Security Council Resolution 262 (1968) om Israel-Libanon - Israel blev fordømt enstemmigt, Libanon berettiget til erstatning; Security Council Resolution 270 (1969) om Israel-Libanon - Israel fordømt uden afstemning for "militære repressalier"; Security Council Resolution 425 (1978) om Israel-Libanon - med 12 stemmer, Tjekkoslaviet og USSR afstod, krav om, at Israel skulle indstille militære aktioner og trække sig tilbage; Security Council Resolution 509 (1982) om Israel-Libanon - enstemmigt krav om israelsk tilbagetrækning; Security Council Resolution 573 (1985) om Israel-Tunesien - Israel fordømt med 14 stemmer, USA afstod, for "væbnet aggression", Tunesien berettiget til erstatning. I alle disse tilfælde accepterede USA principielt Israels synspunkter, se Gray, C. (2004), ss. 161-162.
- 143 Brev af 14. april (1986) fra USA repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/17990.
- 144 Jf. Franck, T. M. (2002), ss. 89-91; Gray, C. (2004), s. 162.
- 145 General Assembly Resolution 41/38 (1986).
- 146 Brev af 26. juni 1993 fra USA repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/26003.
- 147 Sikkerhedsrådets møde den 27. juni 1993, UN Doc. S/PV.3245. Jf. Franck, T. M. (2002), s. 94; Gray, C. (2004), s. 162.
- 148 Security Council Resolution 1189 (1998).
- 149 Efterfølgende er der blevet rejst betydelig tvivl om, hvorvidt den kemiske fabrik, der blev ødelagt, virkelig var en kemisk våbenfabrik, jf. Brownlie, I. (2003), s. 713; Franck, T. M. (2002), s. 96; Gray, C. (2004), s. 163 med fodnote 21.
- 150 Brev af 20. august 1998 fra USA repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/1998/780.
- 151 Jf. Franck, T. M. (2002), ss. 94-96; Gray, C. (2004), s. 163.
- 152 Authorization for Use of Military Force, Joint Resolution of Congress, 18/9 2001, Public Law 107-40, 115 Stat. 224, Section 2 (a) (dansk oversættelse): "At præsidenten bemyndiges til at anvende al nødvendig og passende magt mod de nationer, organisationer eller personer, som han fastslår, planlagde, godkendte, udførte eller bistod ved terrorangrebene, der fandt sted den 11. september 2001 eller gav husly til sådanne organisationer eller personer, med henblik på at forhindre enhver fremtidig international terrorhandling mod De Forenede Stater fra sådanne nationer, organisationer eller personer".
- 153 Denne anerkendelse blev genbekræftet i Security Council Resolution 1373 (2001).
- 154 Statement of the North Atlantic Council, 12 September 2001, Press Release (2001)124. NATO's generalsekretær, Lord Robertson, bekræftede efterfølgende påberåbelsen af Artikel 5, idet han henviste til afgørende beviser fremlagt af USA på, at Al Qaeda, beskyttet af Taliban, var ansvarlige for angrebene, jf. Statement by NATO Secretary General, Lord

- Robertson, NATO Headquarters, 2. oktober 2001. Lignende erklæringer kom fra Organisationen af Amerikanske Stater (OAS), den australsk-new zealandsk-amerikanske sikkerhedsalliance (ANZUS) og EU.
- 155 Brev af 7. oktober 2001 fra USA's Repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/2001/946.
- 156 Brev af 7. oktober 2001 fra Storbritanniens Repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/2001/947.
- 157 Jf. Brownlie, I. (2003), s. 714, som i forbindelse med *Operation Enduring Freedom* udtaler (dansk oversættelse): "Det er vanskeligt at bringe tvangsmæssige regimeskift inden for selvforsvarsbegrebet eller princippet om selvbestemmelse. Ville processen med at udelukke [fremtidig terrorisme] retfærdiggøre et tidsmæssigt ubegrænset besættelsesregime?" Se også Gray, C. (2004), s. 190, som henviser til den traditionelle opfattelse om, at en voldelig afsættelse af en regering er ulovlig i fravær af en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet.
- 158 Se Gray, C. (2004), ss. 190-193. I juridisk forstand er der næppe afgørende forskel på USA's og Storbritanniens formelle standpunkter. Ifølge Den Internationale Domstol er det afgørende det forventelige resultat af en militær aktion, snarere end den udtrykte hensigt, jf. ICJ Reports (1986), afsnit 241.
- 159 Se Security Council Resolution 1193 (1998), 1214 (1998), 1267 (1999) og 1333 (2000).
- 160 Greenwood, Christopher (2002) "International law and the 'war against terrorism'", *International Affairs* Vol. 78, No. 2 (April), ss. 311-314.
- 161 Jf. fx Cassese, A. (2001), s. 311.
- 162 Franck, T. M. (2002), ss. 64-68 og 96.
- 163 Sikkerhedsrådet har gentagne gange bebrejdet Taliban-styret for vedvarende at yde et sikkert tilflugtssted og træning til Al Qaeda, Security Council Resolution 1193 (1998), 1214 (1998), 1267 (1999) og 1333 (2000).
- 164 Franck, T. M. (2001), ss. 840-841; Ratner, Steven R. (2002) "*Jus ad Bellum* and *Jus in Bello* After September 11", *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 4, s. 906.
- 165 Under Sikkerhedsrådets møde den 12. september 2001 hvor man vedtog Resolution 1368, kan kun udtalelsen fra USA's repræsentant bidrage til fortolkningen af denne sætning. Mr. Cunningham erklærede: "Vi vil ikke skelne mellem de terrorister, der udførte disse handlinger, og dem, der yder dem husly", UN Doc. S/PV 4370, ss. 7-8.
- 166 Selv om værtsstaten ikke måtte have medvirket til terrorangrebene i selvforsvarsforstand, kan den holdes juridisk ansvarlig, hvis den ikke har udvist passende omhu i forhold til at forhindre sådanne handlinger i strid med andre staters rettigheder, jf. ICJ Reports (1949), s. 22; Dinstein, Y. (2001), ss. 214-215; Crawford, James (2002) *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, (Cambridge: Cambridge University Press), s. 82 (Art. 2 i ILC's Articles on State Responsibility).
- 167 Brownlie, I. (1963), ss. 278-79; Gray, C. (2003), s. 604.

- 168 Forud for 11. september 2001 er dette synspunkt blevet forsvaret af bl.a. Bowett D. W. (1958), s. 64: "denne udvidede jurisdiktion over udenlandske borgere, der udfører handlinger i udlandet, som er skadelige for en stats uafhængighed og sikkerhed, afspejles ikke blot i staternes praksis, men er også baseret på princippet om selvforsvar"; Dinstein, Y. (2001), ss. 192 og 213-218, som betegner denne type selvforsvar som "exterritorial retshåndhævelse".
- 169 Jf. det traditionelle begreb anvendt af bl.a. Brownlie, I. (1963), ss. 278-279; Cassese, A. (2001), ss. 311ff., og (implicit) også af Den Internationale Domstol i *Nicaragua-sagen*, ICJ Reports (1986), afsnit 195.
- 170 Jf. også Jennings, R. Y. (1938), ss. 82ff; Bowett D. W. (1958), ss. 55ff; Dinstein, Y. (2001), ss. 218ff.
- 171 Se Gray, C. (2004), ss. 115-117; Franck, T. M. (2002), ss. 63-64.
- 172 Security Council Resolution 731 (1992) vedtaget enstemmigt.
- 173 ICJ Reports (2004), afsnit 139. Se også Brownlie, I. (2003), s. 713.
- 174 Se Gray, C. (2004), ss. 171-172.
- 175 Jf. Greenwood, Christopher (2003) "International Law and the Pre-Emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", *San Diego International Law Journal*, Vol. 4, ss. 17-18; Franck, T. M. (2001), s. 840.
- 176 Jf. Dinstein, Y. (2001), s. 217.
- 177 Jf. Dinstein, Y. (2001), s. 220; Bowett D. W. (1958), s. 60.
- 178 Jf. Dinstein, Y. (2001), s. 209.
- 179 Security Council Resolution 661 af 6. august 1990.
- 180 Det juridiske grundlag for *Operation Desert Storm* var ikke kollektivt selvforsvar, men den specifikke autorisation af magtanvendelse givet af Sikkerhedsrådet i Security Council Resolution 678 af 29. november 1990.
- 181 For et kritisk synspunkt se Cassese, A. (2001), ss. 305-306; Gray, C. (2004), ss. 121-126.
- 182 ICJ Reports (1986), afsnit 232.
- 183 ICJ Reports (2003), Merits, afsnit 51.
- 184 Denne kendsgerning er blevet kritiseret af mange forskere på juridisk-politisk grundlag, jf. fx Franck, T. M. (2002), s. 110, som mener, at svælget mellem lov og retfærdighed kan blive så bredt, at retsordenens legitimitet udviskes.
- 185 Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, General Assembly Resolution 2625 (XXV) Annex, vedtaget i enighed den 24. oktober 1970.
- 186 ICJ Reports (1986), afsnit 249.
- 187 ILC Articles on State Responsibility, Article 50(1): "Modforanstaltninger skal ikke påvirke: (a) forpligtelsen til at afstå fra truslen om eller anvendelsen af magt som nedfældet i De Forenede Nationers Pakt", jf. Crawford, J. (2002), ss. 288-289.

- 188 Se Bowett D. W. (1958), s. 13; Brownlie, I. (1963), s. 281 med videre henvisninger; jf. også (men ikke enig) Dinstejn, Y. (2001), s. 198.
- 189 Se især UN Security Council Resolution 106 (1955), 111 (1956), 171 (1962), 188 (1964), 262 (1968), 270 (1969), 316 (1972), 332 (1973), 573 (1985) og 1322 (2000).
- 190 Selv jurister, som mener, at Artikel 2(4) forbyder al væbnet gengældelse, indrømmer, at sondringen mellem selvforsvar og gengældelse undertiden kan være vanskelig i praksis, Brownlie, I. (1963), s. 282; Gray, C. (2004), s. 122.
- 191 British Foreign Office report of 25 March 1839, citeret fra Jennings, R. Y. (1938), s. 87 (fremhævninger i original).
- 192 Jf. Greenwood, C. (2003), s. 23; Dinstejn, Y. (2001), ss. 199-200 og 220; O'Connell, Mary Ellen (2002) "The Myth of Preemptive Self-Defense", *ASIL Task Force Papers*. American Society of International Law, Task Force on Terrorism, August 2002, s. 9.
- 193 Jf. Dinstejn, Y. (2001), ss. 198 og 220; O'Connell, M. E. (2002), s. 9.
- 194 Jf. Skubiszewski, Krzysztof Jan (1968) "Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality", i Max Sørensen (red.) *Manual of Public International Law* (London: Macmillan), s. 753; Dinstejn, Y. (2001), s. 198.
- 195 Medmindre det oprindelige angreb – eller en række af angreb – har et sådant omfang og virkning, at en total krig kunne retfærdiggøres som et nødvendigt og proportionelt middel til selvforsvar, se Dinstejn, Y. (2001), ss. 207ff.
- 196 Dinstejn, Y. (2001), ss. 199-200, som betegner denne form for selvforsvar "defensiv væbnet gengældelse", skriver at: "For at være defensiv, og derfor lovlig, skal væbnet gengældelse være fremtidsorienteret, og ikke begrænset til et ønske om at straffe tidligere overtrædelser. Kort sagt handler det om, hvorvidt den anden sides ulovlige magtanvendelse vil kunne ske igen. Formålet med defensiv væbnet gengældelse er at 'tilskynde en delinkvent til at overholde loven i fremtiden', og derved have en afskrækkende virkning." For et lignende synspunkt se Oscar Schachter (1984) "The Right of States to Use Armed Force" *Michigan Law Review*, Vol. 82, 1984, s. 1638; Tucker, Robert W. (1972) "Reprisals and Self-Defense: The Customary Law" *American Journal of International Law*, Vol. 66, 1972, s. 591; Skubiszewski, K. J. (1968), s. 754.
- 197 Jf. Dinstejn, Y. (2001), ss. 197-198, som kræver som tvingende "nogen symmetri eller tilnærmelse mellem omfanget af den lovlige modmagt og den oprindelige (ulovlige) magtanvendelse"; Skubiszewski, K. J. (1968), s. 753.
- 198 Selv om domstolen i begge sager afviste de amerikanske påstande om selvforsvar ud fra kendsgerningerne. I *Olieplatform-sagen* betegnede tre dommere eksplicit de udførte handlinger som ulovlig gengældelse, se Gray, C. (2004), s. 123, med fodnote 113.
- 199 ICJ Reports (1986), afsnit 237.
- 200 ICJ Reports (2003), afsnit 76.
- 201 ICJ Reports (1986), afsnit 237; ICJ Reports (2003), afsnit 77.

- 202 ICJ Reports (2003), afsnit 74-76.
- 203 Jf. Dinstein, Y. (2001), ss. 213-221, som betegner denne form for selvforsvar som "eksterritorial retshåndhævelse".
- 204 Se fx Resolution 270 (1969) om Israel-Libanon - Israel fordømt uden afstemning for "militære repressalier". For yderligere eksempler på for-dømmelse, se ovenfor fodnote 44. Efter 11. september 2001 er nogle af Israels anti-terror aktioner fortsat blevet kritiseret af mange stater som uforholdsmæssige og som gengældelse, jf. Gray, C. (2004), ss. 172-175.
- 205 Jf. Dinstein, Y. (2001), ss. 194-203 og 213-221. Hvad angår aktionen mod Libyen i (1986) Dinstein, Y. (2001), s. 201, noterer med anerkendelse. at: "I det væsentlige var disse handlinger defensiv væbnet gengældelse".
- 206 Jf. Gray, C. (2004), ss. 163-164; Cassese, A. (2001), ss. 306-307 anser eksemplerne på amerikanske aktioner som misbrug af selvforsvar, eftersom disse aktioner havde "stærke konnotationer af straf og forfulgte også et hovedsageligt afskrækkende formål". På samme måde, angående USA's aktion mod Irak i 1993, Randelshofer, A. (2002), s. 794.
- 207 Franck, T. M. (2002), ss. 64-68 og 96.
- 208 Brev af 7. oktober 2001 fra USA repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/2001/946.
- 209 Brev af 7. oktober 2001 fra Storbritanniens repræsentant til Sikkerhedsrådet, UN Doc. S/2001/947.
- 210 Jf. fx Bowett D. W. (1958), ss. 188-89; Franck, T. M. (2002), s. 97. For et skeptisk synspunkt, se Brownlie, I. (1963), s. 274.
- 211 Faktisk var nødvendigheden af anticiperet selvforsvar i Caroline-sagen baseret på tidligere angreb som bevis på en trussel om umiddelbart forestående angreb (se ovenfor Afsnit 1.1.), men fortilfældet Caroline er blevet anerkendt som begrundelse for også rent anticiperet selvforsvar, selv i fravær af tidligere angreb.
- 212 Engelsk version: "if an armed attack occurs"; fransk version: "où un Membre [...] est l'objet d'une agression armée"; spansk version: "in caso de ataque armado".
- 213 Bowett D. W. (1958), ss. 187-189; Goodrich, Leland M., Edvard Hambro og Anne Patricia Simons (1969) *Charter of The United Nations* (New York: Columbia University Press), s. 301; Shaw, M. N. (2003), ss. 1025-1026; Greenwood (2002), s. 312; Franck, T. M. (2002), s. 50; O'Connell, M. E. (2002), s. 8. For yderligere henvisninger, se Cassese, A. (2001), s. 308 med note 18 (s. 448).
- 214 United Nations Conference on International Organization (UNCIO) Documents (1945), Vol. 6, s. 459.
- 215 Jf. Bowett D. W. (1958), ss. 187-189; jf. også Shaw, M. N. (2003), s. 1026.
- 216 Jf. fx Brownlie, I. (1963), ss. 272-275; Gray, C. (2004), s. 98; Randelshofer, A. (2002), ss. 790ff. For yderligere henvisninger, se Cassese, A. (2001), s. 308 med note 20. Dinstein, Y. (2001) forkaster anticiperet selvforsvar som i uforeneligt med Artikel 51 (s. 166) men vil lade Artikel 51 omfatte tilfælde, hvor en stat "har engageret sig i et væbnet angreb på en angiveligt uigen-

- kaldelig måde”, hvilket han kalder “afbrydende selvforsvar” (ss. 169-173). Det er tvivlsomt, om dette begreb er væsensforskelligt fra begrebet anticiperet selvforsvar, jf. Cassese, A. (2001), s. 309; Greenwood, C. (2003), ss. 14-15.
- 217 Bowett D. W. (1958), s. 184, finder dog ingen forklaring på, hvorfor komitéen, der forberedte selvforsvarsbestemmelsen, endte med at indsætte tilfølgelsesbetingelsen “i tilfælde af et væbnet angreb”, og han finder den derfor “besynderlig”.
- 218 Jf. Franck, T. M. (2002), s. 50, som henviser til udtalelser fra amerikanske delegerede under møder i maj 1945, der viser, at initiativet til at begrænse selvforsvarsretten til “tilfælde af et væbnet angreb” kom fra USA’s delegation i San Francisco med det klare formål at udelukke en ret til anticiperet selvforsvar. På grundlag heraf konkluderer Franck, at “det er hinsides diskussion, at forhandlerne bevidst lukkede døren for enhver påberåbelse af “anticiperet selvforsvar”, et standpunkt som snart skulle blive logisk uforvarligt ...”. Se også Dinstein, Y. (2001), s. 166.
- 219 Bowett D. W. (1958), ss. 191-192; jf. også Franck, T. M. (2002), ss. 50 og 98, og Higgins, Rosalyn (1995) *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Oxford University Press), s. 242, der argumenterer for, at inddragelse af overhængende angrebstrusler er “den eneste realistiske fortolkning af den nutidige ret til selvforsvar”.
- 220 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A more secure world: Our shared responsibility* (New York: United Nations), afsnit 188.
- 221 United Nations, Report of the Secretary-General (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21. marts, afsnit 124.
- 222 Jf. Cassese, A. (2001), ss. 309-310.
- 223 Jf. Shaw, M. N. (2003), ss. 1029-1030; Gray, C. (2004), ss. 129-130.
- 224 Jf. fx Greenwood, C. (2003), ss. 13-14; Franck, T. M. (2002), s. 102.
- 225 Se erklæringen fra Israels udenrigsminister i Sikkerhedsrådet den 6. juni 1967, UN Doc. S/PV.1348, s. 15.
- 226 Se erklæringen fra Israels udenrigsminister i Sikkerhedsrådet den 6. juni 1967, UN Doc. S/PV.1348, ss. 14-19.
- 227 Security Council Resolution 233 (1967); Security Council Resolution 234 (1967); Security Council Resolution 236 (1967).
- 228 Om Seksdageskrigen, se Franck, T. M. (2002), ss. 101-105; Gray, C. (2004), ss. 130-131, Dinstein, Y. (2001), s. 173.
- 229 Ifølge Cassese, A. (2001), s. 309, var motivationen for den manglende fordømmelse formodentlig primært politisk.
- 230 Se Gray, C. (2004), ss. 97 og 131.
- 231 Security Council Resolution 487 (1981).
- 232 Jf. Cassese, A. (2001), ss. 309-310; Gray, C. (2004), ss. 130-33; Shaw, M. N. (2003), ss. 1025-1030; Franck, T. M. (2002), ss. 97-108.
- 233 ICJ Reports (1986), Merits, afsnit 194.

- 234 Jf. Franck, T. M. (2002), s. 107; Cassese, A. (2001), ss. 310-311, som mener, at: "I tilfælde af anticiperet selvforsvar, er det klogere at anse en sådan handling som juridisk forbudt, samtidigt med at man utvivlsomt ved, at der er tilfælde, hvor brud på forbudet kan være retfærdiggjort af moralske og politiske grunde, og at samfundet i sidste instans vil tilgive eller udmåle en mild fordømmelse".
- 235 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 188-190. Se også Greenwood, C. (2003), ss. 15-16; Bothe, Michael (2003) "Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force", *European Journal of International Law*, 2003, Vol. 14, No. 2, Section 3.
- 236 Greenwood, C. (2003), s. 16, synes dog at antyde, at dette er tilstrækkeligt til at retfærdiggøre anticiperet selvforsvar.
- 237 International Military Tribunal (Nuremberg) Judgment of 1 October 1946, s. 205.
- 238 Brownlie, I. (2003), s. 702; Franck, T. M. (2002), s. 98; Gray, C. (2004), ss. 171 og 175-79; Dinstein, Y. (2001), ss. 165-169, Greenwood, C. (2003), s. 15; O'Connell, M. E. (2002), s. 5.
- 239 Se Franck, T. M. (2002), ss. 99-101; Gray, C. (2004), s. 131.
- 240 Se erklæringen fra Israels repræsentant på Sikkerhedsrådets møde den 12. juni 1981, UN Doc. S/PV.2280, s. 11.
- 241 Security Council Resolution 487 (1981).
- 242 Jf. Cassese, A. (2001), s. 309 med henvisning. Se også Gray, C. (2004), s. 133; Franck, T. M. (2002), ss. 105-107.
- 243 Forud for krigen havde USA henvist til både selvforsvar og Sikkerhedsrådets resolutioner som et juridisk grundlag, jf. Gray, C. (2004), ss. 181-184. I USA's brev til Sikkerhedsrådet af 20. marts (2003) UN Doc. S/(2003)/351, retfærdiggjorde USA formelt den militære aktion med henvisning til bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, idet brevet dog samtidig henviser til den militære aktion som "nødvendige skridt for at forsvare De Forenede Stater og det internationale samfund mod truslen fra Irak".
- 244 The White House (2002a) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC).
- 245 The White House (2002a), ss. 13-15 (Section 5 med titlen: 'Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies And Our Friends with Weapons of Mass Destruction').
- 246 The White House (2002a), ss. 15-16 (Section 5 med titlen: 'Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies And Our Friends with Weapons of Mass Destruction').
- 247 Jf. Freedman, Lawrence (2003) "Prevention, Not Preemption", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring), s. 113.
- 248 The White House (2002a), ss. 13-15.
- 249 Jf. fx Brownlie, I. (2003), s. 702; Farer, T. J. (2002) "Beyond the Charter Frame: Unilateralism or Condominium?" *American Journal of International Law*, Vol. 96, ss. 359-364; Gray, C. (2004), ss. 171 og 179; Bothe, M. (2002), afsnit 3 (implicit); Greenwood, C. (2003), s. 15.

- 250 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 188, jf. afsnit 189-190.
- 251 Jf. Gray, C. (2004), ss. 175-79 og 194.
- 252 Se fx erklæringerne fra forsvarsminister Robert Hill i en mindetale den 28. november 2002 på University of Adelaide, (Hill, Robert (2002) "John Bray Memorial Oratorium, University of Adelaide, 6:00 pm, Thursday 28 November 2002"), ss. 6-8.
- 253 Jf. erklæringen fra udenrigsministeren som svar på den anden rapport fra Foreign Affairs Committee, Session 2002-2003 Cm 5793, s. 8 (citeret fra Gray, C. (2004), s. 179): "Folkeretten giver allerede rum for at tage alle omstændigheder i betragtning, herunder sandsynligheden, karakteren og alvoren af et angreb, når man skal afgøre, om en trussel er overhængende (...)".
- 254 Se fx Ruslands brev til Sikkerhedsrådet den 11. september 2002, UN Doc. S/2002/1012.
- 255 Under gældende folkeret er en stat, der er udsat for et rent forebyggende angreb derfor berettiget til at svare med anvendelse af magt i udøvelse af dens ret til selvforsvar under Artikel 51.
- 256 Se nærmere ovenfor Kapitel 2.
- 257 Se endvidere DUPI (1999) *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut), ss. 57-61.
- 258 Princippet om ikke-indgriben (non-intervention) i en stats indre anliggender, "forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion", jf. FN-pagtens Artikel 2(7) begrænser ikke Sikkerhedsrådets kompetence til at tage tvangsforanstaltninger under Kapitel VII, jf. udtrykkeligt Artikel 2(7) i.f.
- 259 Kelsen, Hans (1951) *The Law of The United Nations*, 2nd impr. (London: Stevens & Sons), s. 727; Sarooshi, Danesh (1999) *The United Nations and the Development of Collective Security* (Oxford: Oxford University Press), s. 106. Kelsen, H. (1951), ss. 728-729, fodnote 7, henviser til forslag i Dumbarton Oaks om at begrænse Sikkerhedsrådets frihed ved at opstille kriterier for automatisk handling, suppleret med skønmæssig handling på andre områder. Ingen af disse forslag blev dog antaget.
- 260 Generalforsamlingen kan dog anmode Domstolen om en vejledende udtalelse om lovligheden af en handling fra Sikkerhedsrådet, jf. FN-pagtens Artikel 96(1) eller Domstolen kan anmodes om at afgøre et sådant spørgsmål i sammenhæng med en almindelig sag mellem stater. Se endvidere DUPI (1999), ss. 72-73.
- 261 For så vidt angår militære trusler er der således intet behov for en dynamisk fortolkning af Artikel 39, sådan som det har været tilfældet med hensyn til interne konflikter og humanitære kriser indenfor en stat, jf. DUPI (1999), ss. 62-68.
- 262 Jf. fx Kelsen, H. (1951), ss. 732-737.
- 263 Jf. fx Kelsen, H. (1951), ss. 19 og 731.
- 264 Se endvidere DUPI (1999), s. 62.
- 265 Jf. Kelsen, H. (1951), s. 731: "Sikkerhedsrådet kan sagtens beslutte, at en

- situation, som ikke har karakter af en konflikt mellem to stater, er en trussel mod den internationale fred, og gribe til tvangsforanstaltninger mod en stat eller gruppe mennesker, som er involveret i situationen, selv om staten ikke er i konflikt med en anden stat, og gruppen ikke har karakter af en stat". Se også Kelsen, H. (1951), s. 19.
- 266 Se også Goodrich, Leland M., Edvard Hambro og Anne Patricia Simons (1969) *Charter of The United Nations* (New York: Columbia University Press), ss. 295-296, som henviser til tidlige debatter over denne skelnen.
- 267 Jf. Sarooshi, D. (1999), s. 106.
- 268 Sikkerhedsrådet har kun to gange bemyndiget magtanvendelse til imødegåelse af eksterne trusler – mod Nordkorea i 1950 (Security Council Resolution 82 og 83) og Irak i 1990 (Security Council Resolution 678). I disse tilfælde havde et væbnet angreb allerede fundet sted, og Sikkerhedsrådet henviser derfor til et "fredsbrud".
- 269 Jf. United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A more secure world: Our shared responsibility* (New York: United Nations), afsnit 183 og 193-94; United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21. marts, afsnit 125.
- 270 United Nations (2005), afsnit 23.
- 271 Jf. også General Assembly Resolution 2625 (1970) og 1314 (1974) nævnt tidligere i Kapitel 3.
- 272 Den Internationale konvention til bekæmpelse af finansieringen af terrorisme (1999) definerer i Artikel 2(1) litra b) terrorisme som "enhver anden handling med forsæt til at forårsage død eller alvorlig personskade på en civilperson eller en anden person, der ikke aktivt deltager i fjendtlighederne i en væbnet konfliktsituation, når formålet med en sådan handling, henset til handlingens karakter eller sammenhæng, er at skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller at undlade at foretage en given handling". Sikkerhedsrådet henviser i Resolution 1566 (2004), afsnit 3, til "kriminelle handlinger, herunder mod civile, som begås med det formål at forårsage død eller alvorlig legemsbeskadigelse, eller gidseltagning, med det formål at fremprovokere en tilstand af terror i den brede befolkning eller i en persongruppe eller enkeltpersoner, skræmme en befolkning eller tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller afstå fra at foretage en hvilken som helst handling"; United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 164, definerer terrorisme som "enhver handling (...) der har til hensigt at forårsage død eller alvorlig legemsbeskadigelse mod civile eller nonkombattanter, når formålet med en sådan handling, ved dens art eller kontekst, er at skræmme en befolkning, eller at tvinge en regering eller en international organisation til at foretage eller afstå fra at foretage en hvilken som helst handling". United Nations (2005), afsnit 91, tilslutter sig denne definition.
- 273 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 163, anbefaler, at Generalforsamlingen hurtigt skulle afslutte forhandlinger om en omfattende konvention om terrorisme. United Nations (2005), afsnit 84, tilslutter sig denne anbefaling.

- 274 Jf. United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 159.
- 275 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 150, tilskynder stater, der endnu ikke har gjort det, til at slutte sig alle 12 konventioner og protokoller. Jf. også Security Council Resolution 1377 (2001).
- 276 Se fx General Assembly Resolution 49/60 *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism* (1994). Sikkerhedsrådets forholdsregler til bekæmpelse af international terrorisme omtales nedenfor i afsnit 3.2.
- 277 Jf. bl.a. Security Council Resolution 1526, 1530, 1535 og 1566 (2004).
- 278 USA reagerede på angrebene med magtanvendelse, jf. Kapitel 3.
- 279 USA og dets allierede svarede med magt ved den 7. oktober 2001 at iværksætte *Operation Enduring Freedom*, se Kapitel 3.
- 280 ICJ Reports (1986) *Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, ss. 14ff, afsnit 269.
- 281 Forgænger for disse to konventioner var *Protokollen om forbudet mod anvendelse i krig af kvælende, giftige eller andre luftarter, og mod bakteriologiske metoder til krigsførelse* (1925) underskrevet i Geneve den 17. juni 1925.
- 282 Annex til General Assembly Resolution 2826 (XXVI) (1971). Åbnet for underskrift den 10. april 1972.
- 283 Appendix I til General Assembly 47th session, suppl. 27 = A/47/27, vedtaget og åbnet for underskrift den 13. januar 1993.
- 284 Jf. også Sikkerhedsrådet i Security Council Resolution 687 (1991).
- 285 Jf. BWC 1972, Artikel XIII; CWC 1993, Artikel XVI.
- 286 Ikke-spredningstraktaten, NPT, blev suppleret i 1996 af Traktaten om et generelt forbud mod atomprøvesprængninger (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, CTBT). Desuden er der blevet vedtaget talrige regionale traktater for at begrænse 1) anskaffelse, fremstilling og besiddelse af atomvåben; 2) opstilling af atomvåben, og 3) afprøvning af atomvåben, se endvidere ICJ Reports (1996) *The Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, afsnit 58.
- 287 Annex til General Assembly Resolution 2373 (XXII) (1968). Åbnet for underskrift 1. juli 1968.
- 288 ICJ Reports (1996), s. 226, afsnit 98-103.
- 289 ICJ Reports (1996), afsnit 98.
- 290 Jf. Security Council Resolution 984 (1995), som påskynder stater til at gennemføre NPT, Artikel VI. Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 120.
- 291 General Assembly Resolution 1653 (XVI) (1961), og gentagne gange bekræftet siden) om ulovligheden under folkeretten af anvendelse af atomvåben; mange stater, heriblandt atomvåbenstater, har dog ikke støttet dette synspunkt, jf. ICJ Reports (1996), afsnit 68.

- 292 ICJ Reports (1996), afsnit 62-63 og 73. Domstolen udtalte, at selv om NPT og andre traktater om atomvåben "peger på en voksende bekymring i det internationale samfund for disse våben (og) kunne ses som at bebude et fremtidigt generelt forbud mod anvendelsen af disse våben (...) udgør de dog i sig selv ikke noget forbud". Et lille flertal af Domstolen (7-7 med formandens afgørende stemme) fandt, at truslen om anvendelse af atomvåben generelt ville være i strid med de regler i folkeretten, som gælder under væbnede konflikter, og i særdeleshed med reglerne og principperne i den humanitære folkeret. Men set i lyset af den foreliggende situation i folkeretten og af de kendsgerninger, Domstolen har til sin disposition, kunne Domstolen ikke endeligt konkludere, om truslen om brug af atomvåben ville være lovlig eller ulovlig i et ekstremt tilfælde af selvforsvar, hvor en stats eksistens stod på spil, afsnit 95-97.
- 293 Se NPT 1968, Artikel X.
- 294 Jf. Sikkerhedsrådet i Security Council Resolution 984 (1995). Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 124 og 134, som anbefaler, at stater, der ikke deltager i NPT, skulle forpligte sig til ikke-spredning og afrustning; og at udtræden af NPT skulle medføre umiddelbar verificering af overholdelse af forpligtelserne i NPT, om nødvendigt med mandat fra Sikkerhedsrådet.
- 295 Jf. Security Council Resolution 660, 661 og 678 (1990); sidstnævnte bemyndiger magtanvendelse i henhold til Kapitel VII.
- 296 Irak havde anvendt kemiske våben under dets krig mod Iran i 1980-88 og havde også i 1980'erne anvendt kemiske våben inden for Irak for at slå det kurdiske oprør ned, hvorved i alt ca. 100.000 kurdere blev dræbt.
- 297 Jf. United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 184 og 204-205.
- 298 Jf. United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 206.
- 299 ICISS (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Center), s. 32; United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 207. Hvor ICISS (2001) kun behandler kriterier for humanitær intervention, gælder de fastlagte kriterier i United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) for alle slags trusler mod den internationale fred og sikkerhed, ydre så vel som indre, og de fem foreslåede kriterier er identiske med dem, der defineres i ICISS (2001) (sidstnævnte definerer også et afgørende sjette kriterium: *rette myndighed*, som dog ikke er relevant i denne sammenhæng, som kun behandler Sikkerhedsrådets handlinger, se derimod Kapitel 5).
- 300 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 207.
- 301 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 208-209.
- 302 United Nations (2005), afsnit 126. En sådan resolution ville indebære en politisk tilslutning fra Sikkerhedsrådets medlemmer i Rådets navn, men

- ville pr. definition ikke være retligt bindende for Rådet, som kun er forpligtet til at handle i overensstemmelse med FN-Pagtens formål og principper, jf. Artikel 24(2).
- 303 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 207. Jf. også DUPI (1999) og ICISS (2001), ss. 32-34.
- 304 Jf. også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 190.
- 305 Jf. ICISS (2001), s. 32.
- 306 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 206.
- 307 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 194.
- 308 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 190.
- 309 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 190.
- 310 Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 194.
- 311 Jf. Den Internationale Domstol i ICJ Reports (1949) *Corfu Channel Case*, s. 35; DUPI (1999) *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut), ss. 80-84.
- 312 Jf. Crawford, James (2002) *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, (Cambridge: Cambridge University Press), s. 160; Se også Den Internationale Domstol i sagen *Gabcikovo-Nagymaros Project*, ICJ Reports (1997), afsnit 51, hvor Domstolen også fastslog, at nødret kun kan påberåbes "i exceptionelle tilfælde". ILC's Special Rapporteur om statsansvar, James Crawford, har karakteriseret nødret som stående "ved den yderste kant af folkerettens tolerance af ellers ulovlige handlinger", og der var tilsvarende i ILC en klar konsensus som at tilvejebringe den "snævrere definition af nødret", jf. International Law Commission (1999) *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session, 3 May-23 July 1999*. General Assembly. Official Records, Fifty-fourth Session Supplement No.10 (A/54/10 og Corr.1 & 2), henholdsvis afsnit 378 og 388. Således er argumentet for nødret "underkastet strenge begrænsninger for at sikre mod mulig misbrug", jf. Crawford, J. (2002), s. 178.
- 313 Jf. ICJ Reports (1997), afsnit 51.
- 314 Crawford, J. (2002), s. 183.
- 315 Crawford, J. (2002), ss. 183-184.
- 316 ILC's Special Rapporteur, James Crawford, og tilsyneladende ILC som sådan, indtager det standpunkt, at nødret aldrig kan påberåbes for at retfærdiggøre magtanvendelse, hvis lovlighed er reguleret af folkerettens primære normer, jf. Crawford, J. (2002), ss. 185-186; International Law Commission (1999), afsnit 375, 384 og 389. Se også DUPI (1999), s. 86; Rytter J. E. (2001) "Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo – and Beyond", *New Journal of International Law*, Vol. 70,

- ss. 133-136. For et modsat synspunkt, O. Spiermann (2002) "Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of Jus Cogens", *New Journal of International Law*, Vol. 71, ss. 523-543.
- 317 Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 191.
- 318 "Bush-doktrinen" advarer andre nationer mod at drage fordel af den amerikanske doktrin: "De Forenede Stater vil ikke anvende magt i alle tilfælde for at foregribe opdukkende trusler, ej heller skulle nationer bruge foregribelse som et påskud for aggression", White House (2002a) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC), s. 15.
- 319 Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 191.
- 320 Jf. White House (2002a), s. 15: "Men afskrækkelse, som kun er baseret på truslen om gengældelse, vil mindre sandsynligt fungere mod ledere af "slyngelstater", der er mere villige til at løbe risici og sætte deres befolkningers liv på spil, samt deres nationers værdier (...) Traditionelle opfattelser af afskrækkelse vil ikke fungere mod en fjendtlig terrorist, hvis vedkendte taktik er tilfældig ødelæggelse og rettet mod uskyldige; hvis såkaldte soldater søger martyriet i døden, og hvis stærkeste beskyttelse er statsløshed".
- 321 Se også United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 189.
- 322 Jf. White House (2002a), s. 15: "Givet "slyngelstaternes" og terroristernes mål kan De Forenede Stater ikke længere kun stole på en reaktiv indstilling, som vi har gjort det i fortiden. Den manglende evne til at afskrække en potentiel angriber, det korte varsel fra vore dages trusler, og omfanget af den potentielle skade, der kan forårsages af vore modstanderes valg af våben, tillader ikke denne mulighed (...) "slyngelstater" og terrorister forsøger ikke at angribe os med konventionelle midler. I stedet anvender de sig af terror og, potentielt, brug af masseødelæggelsesvåben - våben der let kan skjules, fremføres i det skjulte og anvendt uden varsel. (...) Jo større truslen, desto større er risikoen ved intet at gøre - og desto mere overbevisende er argumentet for at handle foregribende for at forsvare os selv, selv om der er usikkerhed om tid og sted for fjendens angreb. For at afværge eller forebygge sådanne fjendtlige handlinger fra vore modstandere, vil De Forenede Stater, om nødvendigt, handle foregribende".
- 323 Se Kapitel 4, Afsnit 5.
- 324 Det skal understreges, at inkluderingen af de tre sidstnævnte kriterier (Sikkerhedsrådet er blokeret; foretrukket alternativt forum for legitimitet; foretrukket multilaterale aktioner) foregriber diskussionen i Afsnit 4 nedenfor om den juridisk-politiske strategi, der skal følges i forbindelse med uautoriseret forebyggende anvendelse af magt. Relevansen af disse tre kriterier forudsætter, at der ikke forfægtes nogen "generel ret" til ensidige forebyggende aktioner (som en udvidelse af retten til selvforsvar).
- 325 Se DUPI (1999), ss. 106-111; ICISS (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Center), ss. 32-38., ss. 32-38.

- 326 ICISS (2001), s. 32.
- 327 ICISS (2001), s. 55.
- 328 ICISS (2001), s. 36; DUPI (1999), ss. 110-111.
- 329 ICISS (2001), s. 55.
- 330 Jf. i samme retning ICISS (2001), s. 55.
- 331 DUPI (1999), s. 108.
- 332 ICISS (2001), s. 50, som kræver, at en formel anmodning om bemyndigelse skal have været forelagt Rådet, før man begiver sig ud i en uautoriseret humanitær intervention.
- 333 Generalforsamlingen kan vedtage sådan en erklæring i henhold til Pagtens Artikel 10-11 eller i henhold til resolutionen *Uniting for Peace* fra 1950. Der kræves et flertal på mindst to tredjedele af de tilstedeværende FN-medlemmer, jf. Artikel 18.
- 334 ICISS (2001) (om humanitære interventioner), s. 48: "Det er åbenbart, at selv i fravær af Sikkerhedsrådets tilslutning og med Generalforsamlingens kun anbefalende magtbeføjelser, ville en intervention, som fandt sted med opbakning fra to tredjedele af stemmerne i Generalforsamlingen, klart have en kraftig moralsk og politisk støtte". Også s. 53: "Selv om Generalforsamlingen mangler magten til at bestemme, at der skal handles, ville en beslutning fra Generalforsamlingen om at støtte handling, tilføre en høj grad af legitimitet til en intervention, som fandt sted efterfølgende, og tilskynde Sikkerhedsrådet til at genoverveje dets standpunkt".
- 335 ICISS (2001), ss. 48 og 54.
- 336 ICISS (2001), ss. 53-54.
- 337 ICISS (2001), ss. 54-55.
- 338 DUPI (1999), ss. 108-109; ICISS (2001), s. 36.
- 339 DUPI (1999), s. 108; ICISS (2001), s. 55.
- 340 Se endvidere DUPI (1999), ss. 111-120.
- 341 Jf. ICISS (2001), s. 49: "der er intet bedre eller mere passende organ end Sikkerhedsrådet til at tage sig af spørgsmål om militær intervention med humanitære formål. Det er Sikkerhedsrådet, der bør træffe de vanskelige beslutninger i de vanskelige sager om overordnet statsuverænitet (...). Det var den overvældende konsensus, vi fandt under alle vore konsultationer rundt omkring i verden". Der er således ikke nogen udbredt international støtte til en ret til uautoriserede humanitære interventioner, jf. DUPI (1999), ss. 118-120; ICISS (2001), s. 54.
- 342 Jf. United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 191-192: "i en verden fuld af opfattede potentielle trusler, er risikoen mod den globale orden og den norm om ikke-indgriben, som den fortsat bygger på, ganske enkelt for stor til, at lovligheden af ensidige forebyggende aktioner, til forskel fra kollektivt godkendte aktioner, kan accepteres. Tillader man én at handle sådan, tillader man det for alle. Vi er ikke tilhængere af at omskrive eller omfortolke Artikel 51".
- 343 Jf. med hensyn til *The National Security Strategy of the United States of America*

- (White House (2002a); Gray, Christine (2004) *International Law and the Use of Force*, 2nd ed.(Oxford: Oxford University Press), ss. 175-79, 194 (den britiske regering foretrækker et fleksibelt begreb om anticiperet selvforsvar/umiddelbar trussel).
- 344 Som det blev påvist i Kapitel 3, Afsnit 5.4., omfatter statspraksis kun nogle enkelte tilfælde af militær magtanvendelse, som ville kunne betegnes som forebyggende aktioner, men hvoraf ingen har udgjort en klar præcedens for forebyggende aktioner som en lovlig ret eller blot som en acceptabel/berettiget griben til magt.
- 345 Se også Kapitel 4, Afsnit 5.4., om juridisk-politiske overvejelser om rent forebyggende selvforsvar.
- 346 På samme måde afslog Den Internationale Domstol i *Korfu Kanal-sagen*, ICJ Reports (1949), klart Storbritanniens påberåbelse af en ret til tvangsmæssig intervention i Korfu-strædet for at sikre beviser på en påstand om erstatning, efter at to britiske skibe var blevet sænket af albanske miner i Korfu Kanalen (s. 35): "Retten kan kun anse den påståede ret til intervention som en manifestation af magtpolitik, sådan som det i fortiden har ført til det mest alvorlige misbrug, og sådan som ikke kan, uanset hvilke mangler der er i den internationale organisering, finde en plads i folkeretten".
- 347 Som udtrykt af Franck, Thomas M. (2002) *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, (Cambridge: Cambridge University Press), s. 98: "en generel svækkelse af Artikel 51's forbud mod ensidig krigsførelse for at tillade ensidig griben til magt, når som helst en stat føler sig potentielt truet, kunne føre til en anden *reductio ad absurdum*. Loven kan ikke have haft til hensigt at stille enhver stat fri til at gribe til militær magt, hver gang det opfattede sig selv som udsat for stor fare gennem en andens handlinger, for det ville negere enhver rolle for loven".
- 348 United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), afsnit 191-192.
- 349 Jf. om begrebet formildende omstændigheder DUPI (1999), s. 25; Franck, T. M. (2002), ss. 174-191 (især ss. 179 og 183-185). I *Korfu Kanal-sagen* anerkendte Den Internationale Domstol - mens den erklærede, at Storbritannien havde overtrådt folkeretten, da, efter en episode, hvor to britiske skibe blev ramt af miner i den albanske Korfu Kanal, den britiske flåde havde grebet ind i albansk farvand for at stryge minerne - at "den albanske regerings fuldstændige undladelse af at udøve dens forpligtelser efter eksplosionen og den sendrægtige natur af dens diplomatiske noter, er omstændigheder, der formilder Det Forenede Kongedømmes regerings handling". På dette grundlag konkluderede domstolen, at erklæringen om en overtrædelse af loven var "i sig selv passende tilfredsstillende", og afstod fra at tildele kompensation til Albanien, ICJ Reports (1949), s. 35.
- 350 For denne proces, se Knudsen, Tonny B. (2005) *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine* (London: Routledge).
- 351 Denne rammende beskrivelse er taget fra Knudsen, T. B. (2005).
- 352 Betts, Richard K. (2003b) "Suicide from Fear of Death?", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February), s. 35.

- 353 Macfarlane, S. Neil, Carolin J. Thielking og Thomas G. Weiss (2004) "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 5, ss. 977-992; Roth, Kenneth (2004) "The War in Iraq: Justified as Humanitarian Intervention?", *Kroc Institute Occasional Paper*, No. 25 (Notre Dame, IN: The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame).

- Annan, Kofi (2003) *The Secretary-General Address to the General Assembly*, New York, 23 September, tilgængelig på <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm>> (23. januar 2005).
- Associated Press (2004) "Russia Threatens to Strike Terror Bases", 9. september.
- Authorization for Use of Military Force, Joint Resolution of Congress, 18/9 2001, Public Law 107-40, 115 Stat. 224, Section 2 (a).
- BBC World News (2003) "Non-aligned summit opens", 24 February, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2793123.stm>> (25. februar 2005).
- Benjamin, Daniel og Steven Simon (2003) "The Next Debate: Al Qaeda Link", *The New York Times*, 20. juli, sektion fire, s. 11.
- Berenskoetter, Felix Sebastian (2005) "Mapping the Mind Gap: A comparison of US and European Security Strategies", *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 1 (March), ss. 71-92.
- Betts, Richard K. (2003a) "Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities", *Ethics and International Affairs*, Vol. 17, No. 1 (Spring), ss. 17-24.
- Betts, Richard K. (2003b) "Suicide from Fear of Death?" *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1 (January/February), ss. 34-43.
- Blomfield, Adrian (2003) "U.S. Snatches Terror Suspect in Somalia", *Daily Telegraph*, 20. marts.
- Bothe, Michael (2003) "Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force", *European Journal of International Law*, 2003, Vol. 14, No. 2, ss. 227-240.
- Bowett, Derek W. (1958) *Self-Defence in International Law* (Manchester: University Press).
- Brett, Julian Elgaard (2002) *Far from Business as Usual. United Nations' Responses to International Terrorism* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut).
- Brom, Shlomo (2004) "Is the Begin Doctrine Still a Valid Option for Israel?", paper udarbejdet for the Nuclear Policy Education Center, March. Tilgængelig på <<http://www.npec-web.org/projects/Iran/Brom.pdf>> (29. november 2004).
- Brownlie, Ian (1963) *International Law and the Use of Force by States* (Oxford: Clarendon Press).

- Brownlie, Ian (2003) *Principles of Public International Law*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press).
- Bunn, M. Elaine (2003) "Pre-emptive Action: When, How, and to What Effect?", *Strategic Forum*, No. 200, July (Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, National Defence University).
- Bush, George W. (2002) *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, West Point, New York* (Washington, DC: The White House, Office of the Press Secretary, June 1).
- Byman, Daniel L. (2003) "Al-Qaeda as an Adversary. Do We Understand Our Enemy", *World Politics*, Vol. 56, No. 1 (October), ss. 139-163.
- Cassese, Antonio (2001) *International Law* (Oxford: Oxford University Press).
- Chesterman, Simon (2004) *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford: Oxford University Press).
- CIA (2004) *Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD* (Washington, DC: Central Intelligence Agency, 30 September). Tilgængelig på <http://cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004> (18. januar 2005).
- CNN (1998) "Pakistan lodges protest over U.S. missile strikes", *CNN.com*, 21. august. Tilgængelig på <<http://cgi.cnn.com/US/9808/21/air.strikes.02/>> (11. februar 2005).
- Cooley, John K. (1991) "Pre-war Gulf diplomacy", *Survival*, Vol. 33, No. 2 (March/April), pp. 125-139.
- Cortright, David, George A. Lopez, Alistair Millar og Linda Gerber (2004) *An Action Agenda for Enhancing the United Nations Program on Counter-Terrorism* (Goshen og Notre Dame, IN: Fourth Freedom Foundation og Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies). Tilgængelig på <http://www.fourthfreedom.org/pdf/Action_Agenda.pdf> (15. april 2005)
- Crawford, James (2002) *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Daalder, Ivo H. (2003) "The Use of Force in a Changing World - US and European Perspectives", *Leiden Journal of International Law*, Vol. 16, ss. 171-180.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2004) "Hvordan Vesten slog Al-Qaeda - og forærede den internationale terrorisme en sejr i første runde", *DIIS Brief*, september (København: Dansk Institut for Internationale Studier). Tilgængelig på <<http://www.diis.dk/sw4752.asp>> (25. februar 2005).
- Dalgaard-Nielsen, Anja og Jørgen Staun (2004) "Atomterror: Science fiction eller reel risiko", *DIIS Brief*, juli (København: Dansk Institut for Internationale Studier). Tilgængelig på <<http://www.diis.dk/sw4120.asp>> (25. februar 2005).
- D'Amato, Anthony (1996) "Israel's Air Strike Against The Osirak Reactor: A Retrospective", *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 10, ss. 259-264. Tilgængelig på <<http://anthonydamato.law.northwestern.edu/Adobefiles/A961-Isr.pdf>> (25. februar 2005).
- Dannreuther, Roland (1991/92) "The Gulf Conflict: A Political and Strategic Analysis", *Adelphi Papers*, No. 264 (London: International Institute for Strategic Studies).

Davis, Paul K. og Brian Michael Jenkins (2002) *Deterrence and Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda* (Santa Monica, CA: RAND).

Dinstein, Yoram (2001) *War, Aggression and Self-defence* (Cambridge: Cambridge University Press).

Dobbins, James, John G. McGinn, Keith Crane, Seth G. Jones, Rollie Lal, Andrew Rathmell, Rachel Swanger og Anga Timilsina (2003) *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND)

Donnelly, John (2002) "Terrorism Traced to Somalia", *Boston Globe*, 6. december, s. A1.

DUPI (1999) *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter* (København: Dansk Udenrigspolitisk Institut).

Eisenstadt, Michael (2004) "The Challenges of U.S. Preventive Military Action", i Patrick Clawson og Henry Sokolski (red.) *Checking Iran's Nuclear Ambitions* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute), ss. 113-128.

European Union (2003) *A Secure Europe in a Better World: A European Security Strategy* (Brussels: The European Council). Tilgængelig på <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>> (25. februar 2005).

Evans, Gareth (2004) "When is it Right to Fight?", *Survival*, Vol. 46, No. 3 (Autumn), ss. 59-82.

Farer, T. J. (2002) "Beyond the Charter Frame: Unilateralism or Condominium?" *American Journal of International Law*, Vol. 96, ss. 359-364.

Feinstein, Lee og Anne-Marie Slaughter (2004) "A Duty to Prevent", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February), ss. 136-150.

Fineman, Mark (2002) "New Phase of War on Terror Moves to E. Africa", *Los Angeles Times*, 21. december, s. A1

Fish, Joanne M., Samuel F. McCraw og Christopher J. Reddish (2004) *Fighting in the Gray Zone: A Strategy to Close the Pre-emption Gap* (Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College).

Fixdal, Mona og Dan Smith (1998) "Humanitarian Intervention and Just War", *Mershon International Studies Review*, No. 42, ss. 283-312.

Franck, Thomas M. (2001) "Terrorism and the Right of Self-Defense", *American Journal of International Law*, Vol. 95, ss. 839-842.

Franck, Thomas M. (2002) *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Frankel, Glenn (2002) "New U.S. Doctrine Worries Europeans", *The Washington Post*, 30. september, s. A3.

Freedman, Lawrence (2003) "Prevention, Not Preemption", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 2 (Spring), ss. 105-114.

G-8 (2002) *The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Statement by the Group of Eight Leaders, Kananaskis, Canada, 27 June. Tilgængelig på <<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/11514.htm>> (10. februar 2005).

- Gaffney Jr., Frank J. (1992) "An Exchange on Proliferation", *The National Interest*, No. 27 (Spring), ss. 106-112.
- Gellman, Barton og Dafna Linzer (2004) "Unprecedented Peril Forces Tough Calls", *The Washington Post*, 26. oktober, s. A01.
- Gertz, Bill (2004) "Fight on WMDs boasts global backing", *The Washington Times*, 23. december.
- Glennon, Michael J. (2002) "How War Left the Law Behind", *The New York Times*, 21. november, s. A33.
- GlobalSecurity.org (2004) "Target Iran – Air Strikes", <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/iran-strikes.htm>> (17. november 2004).
- Goodrich, Leland M., Edvard Hambro og Anne Patricia Simons (1969) *Charter of The United Nations* (New York: Columbia University Press).
- Gray, Christine (2003) "The Use of Force and the International Legal Order", i Malcolm D. Evans (red.) *International Law* (Oxford: Oxford University Press), ss. 589-620.
- Gray, Christine (2004) *International Law and the Use of Force*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press).
- Greenwood, Christopher (2002) "International law and the 'war against terrorism'", *International Affairs* Vol. 78, No. 2 (April), ss. 301-317.
- Greenwood, Christopher (2003) "International Law and the Pre-Emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq", *San Diego International Law Journal*, Vol. 4, ss. 7-37.
- Harhoff, Frederik (2003) "Krigens folkeret" i O. Espersen, F. Harhoff og O. Spiermann: *Folkeret* (København: Christian Ejlers' Forlag), ss. 271-300.
- Hersh, Seymour M. (2002) "Manhunt: The Bush Administration's new strategy in the war against terrorism", *The New Yorker*, Vol. 78, No. 40 (23. december), ss. 66-75.
- Hersh, Seymour M. (2004a) "The Coming Wars", *The New Yorker*, Vol. 80, No. 44 (24. januar), ss. 40-69.
- Hersh, Seymour M. (2004b) "The Gray Zone", *The New Yorker*, Vol. 80, No. 13 (24. maj), ss. 38-44.
- Higgins, Rosalyn (1995) *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Oxford University Press).
- Hill, Robert (2002) "John Bray Memorial Oratorium, University of Adelaide, 6:00 pm, Thursday, 28 November 2002". Tilgængelig på: <<http://www.minister.defence.gov.au/HillSpeechtpl.cfm?CurrentId=2121>> (21. april 2005).
- Holloway, Grant (2004) "Security row fires Australian poll", *CNN.com*, 20. september. Tilgængelig på <<http://www.cnn.com/2004/WORLD/asiapcf/09/20/australia.election.security/index.html>> (29. november 2004).

ICISS (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Center).

ICJ Reports (1949) *Corfu Channel Case*.

ICJ Reports (1980) *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*.

ICJ Reports (1986) *Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*.

ICJ Reports (1996) *Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*.

ICJ Reports (1997) *Gabcikovo-Nagymaros Project*.

ICJ Reports (2004) *Advisory Opinion on the Legal Consequences of The Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

ICJ Reports (2003) *Oil Platforms*.

ICJ Reports (2004) *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*.

Independent International Commission on Kosovo (2000) *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford: Oxford University Press).

International Institute for Strategic Studies (2002) "The Bush National Security Strategy: What does 'pre-emption' mean?", *Strategic Comments*, Vol. 8, No. 8 (October).

International Institute for Strategic Studies (2003) *Strategic Survey 2002/3* (Oxford: Oxford University Press for International Institute for Strategic Studies).

International Law Commission (1999) *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session, 3 May-23 July 1999*. General Assembly. Official Records · Fifty-fourth Session Supplement No.10 (A/54/10 and Corr.1 & 2).

International Military Tribunal (Nuremberg) (1947), Judgment of 1 October 1946, *American Journal of International Law*, Vol. 41, ss. 172-205.

Jenkins, Brian M. (1977) *The Potential for Nuclear Terrorism* (Santa Monica, CA: RAND).

Jennings, R.Y. (1938) "The Caroline and McLeod Cases", *American Journal of International Law*, Vol. 32, ss. 82-99.

Kelsen, Hans (1951) *The Law of The United Nations*, 2nd impr., (London: Stevens & Sons).

Knudsen, Tonny B. (2005) *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine* (London: Routledge).

Lindstrom, Gustav (2004) "Protecting the European homeland: The CBR dimension", *Chaillot Paper*, No. 69 (Paris: Institute for Security Studies, European Union).

Litwak, Robert (2002) "The New Calculus of Preemption", *Survival*, Vol. 44, No. 4 (Winter), ss. 53-80.

- Luban, David J. (2004) "Preventive War", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 32, No. 3 (June), ss. 207-248.
- Lyman, Princeton N. og J. Stephen Morrison (2004) "The Terrorist Threat in Africa", *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 1 (January/February) ss. 75-86.
- Macfarlane, S. Neil, Carolin J. Thielking og Thomas G. Weiss (2004) "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?", *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 5, ss. 977-992.
- Mahnaimi, Uzi og Peter Conradi (2004) "Israel targets Iran nuclear plant", *The Sunday Times*, 18. juli.
- McIntyre, Jamie (1999) "Washington was on brink of war with North Korea 5 years ago", *CNN.com*, 4. oktober, <<http://www.cnn.com/US/9910/04/korea.brink/>> (11. februar 2005).
- Mearsheimer, John J. og Stephen M. Walt (2003) "An Unnecessary War", *Foreign Policy*, No. 134 (January/February), ss. 51-59.
- Menkhaus, Ken (2003) "The Security Paradox of Failed States", *National Strategy Forum Review*, Vol. 12, No. 3 (Spring), ss. 2-4.
- Müller, Harald (2003) "Terrorism, proliferation: a European threat assessment", *Chailot Paper*, No. 58 (Paris: Institute for Security Studies, European Union), ss. 58-69.
- Mærli, Morten Bremer (2004) "Crude Nukes on the Loose? Preventing Nuclear Terrorism by Means of Optimum Nuclear Husbandry, Transparency, and Non-Intrusive Fissile Material Verification". *NUPI Working Paper*, No. 664 (Oslo: Norsk utenrikspolitisk Institutt). Tilgjengelig på <<http://www.nupi.no/IPS/filestore/664.pdf>> (25. april 2005).
- NBC (2003) "Interview with Vice-President Dick Cheney, NBC, 'Meet the Press,' Transcript for 16 March". <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/cheneymeetthepress.htm>> (21. februar 2005).
- Non-Aligned Movement (2003) *Statement of the XIII Non-Aligned Movement summit concerning Iraq*, XIII Conference of heads of state or government of the Non-Aligned Movement, Kuala Lumpur, 20-25 February.
- North Atlantic Council (2001) "Statement of the North Atlantic Council, 12 September 2001, Press Release (2001)124". Tilgjengelig på <<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>> (15. april 2005).
- Nye, Joseph S. (2003) "Before War", *The Washington Post*, 14. marts, s. A27.
- O'Connell, Mary E. (2002) "The Myth of Preemptive Self-Defense", *ASIL Task Force Papers*. American Society of International Law, Task Force on Terrorism, August 2002. Tilgjengelig på <www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf> (15. april 2005).
- O'Hanlon, Michael E., Susan Rice og James Steinberg (2002) "The New National Security Strategy and Pre-emption", *Brookings Policy Brief*, No. 113 (December). Tilgjengelig på <<http://www.brook.edu/comm/policybriefs/pb113.htm>> (20. november 2004).
- Pape, Robert A. (2003) "The Strategic Logic of Suicide Terrorism", *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3 (August), ss. 343-361.

Paris, Roland (2004) *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press).

Peters, Ralph (2001) *When Devils Walk the Earth: The Mentality and Roots of Terrorism and How to Respond* (Quantico, VA: Center for Emerging Threats and Opportunities).

Pincus, Walter (2002) "Missile Strike Carried Out with Yemeni Cooperation", *The Washington Post*, 6. november, s. A10.

Pollack, Kenneth M. (2002a) *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq* (New York: Random House).

Pollack, Kenneth M. (2002b) "Why Iraq Can't Be Deterred", *The New York Times*, 26. september.

Priest, Dana og Susan Schmidt (2003) "Al-Qaida Figure Tied to Riyadh Blasts; U.S. Officials Say Leader is in Iran with Other Terrorists", *The Washington Post*, 18. maj, s. A1.

Randelshofer, Albrecht (2002) "Article 51", i Bruno Simma (red.) *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed. (Oxford: University Press), ss. 788 - 806.

Ratner, Steven R. (2002) "Jus ad Bellum and Jus in Bello After September 11", *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 4, ss. 905-921.

Record, Jeffrey (2003) "The Bush Doctrine and War with Iraq", *Parameters*, Vol. 33, No. 1 (Spring), ss. 4-21.

Reiter, Dan (2004) "Preventive Attacks Against Nuclear, Biological, and Chemical Weapons Programs", upubliceret manuskript dateret 11. august. Tilgængeligt på

<<http://www.polisci.emory.edu/about/reiter/Reiter%20preventive%20war%208-11-04.doc>> (20. november 2004).

Roberts, Adam (2003) "Law and the Use of Force After Iraq", *Survival*, Vol. 45, No. 2 (Summer), ss. 31-56.

Robertson, Lord (2001) "Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson", NATO Headquarters, 2. oktober. Tilgængelig på: <<http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>> (25. april 2005).

Roth, Kenneth (2004) "The War in Iraq: Justified as Humanitarian Intervention?", *Kroc Institute Occasional Paper*, No. 25 (Notre Dame, IN: The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame).

Rytter, Jens E. (2001) "Humanitarian Intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo - and Beyond", *New Journal of International Law*, Vol. 70, ss. 121-160.

Sanger, David E. (2004) "Cheney Says Israel Might 'Act First' on Iran", *The New York Times*, 21. januar.

Sarooshi, Danesh (1999) *The United Nations and the Development of Collective Security* (Oxford: Oxford University Press).

Scarborough, Rowan (2004) "Rumsfeld: Iran aids rebels", *The Washington Times*, 8. september.

- Schachter, Oscar (1984) "The Right of States to Use Armed Force", *Michigan Law Review*, Vol. 82, ss. 1620-1642.
- Schneckener, Ulrich (2004) "Transnationale Terroristen als Profiteure fragiler Staatlichkeit", *SWP-Studie*, S 18 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik).
- Sciolino, Elaine (2002) "French Leader Offers Formula To Tackle Iraq", *The New York Times*, 9. september, s. A1.
- Shanker, Thom og James Risen (2002) "Rumsfeld Weighs New Covert Acts by Military Units", *The New York Times*, 12. august, s. A1.
- Shaw, Malcolm N. (2003) *International Law*, 5th ed. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Skubiszewski, Krzysztof Jan (1968) "Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality", i Max Sørensen (red.) *Manual of Public International Law* (London: Macmillan) ss. 739-854.
- Slocombe, Walter B. (2003) "Force, Pre-emption and Legitimacy", *Survival*, Vol. 45, No. 1 (Spring), ss. 117-130.
- Smith, Derek (2003) "Deterrence and Counterproliferation in an Age of Weapons of Mass Destruction", *Security Studies*, Vol. 12, No. 4 (Summer), ss. 152-197.
- Spiermann, Ole (2002) "Humanitarian Intervention as a Necessity and the Threat or Use of Jus Cogens", *New Journal of International Law*, Vol. 71., ss. 523-543.
- Spyer, Jonathan (2004) "The Al-Qa'ida network and weapons of mass destruction", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8, No. 3 (September), ss. 29-45.
- Staub, Jørgen (2004) "Den ny terror. En globaliseret, netværksbaseret terror med potentiel adgang til masseødelæggelsesvåben", *DIIS Report*, No. 5 (København: Dansk Institut for Internationale Studier). Tilgængelig på <<http://www.diis.dk/sw8409.asp>> (15. april 2005).
- Staub, Jørgen (2005) "Nuklear terror - en trusselsagenda", *DIIS Report*, No. 4 (København: Dansk Institut for Internationale Studier). Tilgængelig på <<http://www.diis.dk/sw9414.asp>> (15. april 2005).
- Takeyh, Ray og Nikolas Gvosdev (2002) "Do Terrorist Networks Need a Home?", *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3 (Summer), ss. 97-108.
- Trager, Robert F. og Dessie P. Zagorcheva (2004) *Countering Global Terrorism: Why the Death of Deterrence Has Been Exaggerated*, upubliceret manuskript, dateret 26. august.
- Tucker, R.W. (1972) "Reprisals and Self-Defense: The Customary Law" *American Journal of International Law*, Vol. 66, No. 3, ss. 586-596.
- United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, A/59/2005, 21 March.
- United Nations Association, Task Force on Peace and Security (2003) *The US Doctrine of Preemptive Attack – Real Problem, Wrong Answer* (Washington, DC: The United Nations Association, National Capital Area).

- United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A more secure world: Our shared responsibility* (New York: United Nations). Tilgængelig på <www.un.org/secureworld> (15. april 2005).
- U.S. Department of Energy (2004) *Global Threat Reduction Initiative*, Secretary of Energy Spencer Abraham, Vienna, 26 May. Tilgængelig på <http://www.energy.gov/engine/content.do?PUBLIC_ID=15949&BT_CODE=PR_SPEECHES&TT_CODE=PRESSSPEECH> (10. februar 2005).
- U.S. State Department (2004) *Patterns of Global Terrorism 2003* (Washington, DC: United States Department of State). Tilgængelig på <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgrpt/2003/>> (20. april 2005).
- U.S. Department of Defense Chemical and Biological Defense Program (2003) *Annual Report to Congress* (Vol. 1) (Washington, DC: Office of Counterproliferation and Chemical and Biological Defense Programs).
- Valasek, Tomas (2003) "New Threats, New Rules Revising the Law of War", *World Policy Journal*, Vol. 20, No 1 (Spring), ss. 17-24.
- Wester, Franklin Eric (2004-05) "Pre-emption and Just War: Considering the Case of Iraq", *Parameters*, Vol. 34, No. 4, (Winter), ss. 20-39.
- The White House (2002a) *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC). Tilgængelig på <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>> (15. april 2005).
- The White House (2002b) President Bush Outlines Iraqi Threat. *Remarks by the President on Iraq, Cincinnati Museum Center, Ohio* (Washington, DC: Office of the Press Secretary).
- The White House (2003) President Delivers 'State of the Union' (Washington, DC: Office of the Press Secretary, 28 January).
- Wirtz, James J. og James A. Russell (2003) "U.S. Policy on Preventive War and Pre-emption", *The Nonproliferation Review*, Vol. 10, No. 1 (Spring), ss. 113-123.
- Woodward, Bob (1991) *The Commanders* (New York: Simon & Schuster).
- World Tribune.com (2005) "Rumsfeld blames Syria, Iran for Iraq insurgency", 8. februar. <<http://www.worldtribune.com/worldtribune/05/breaking2453410.165972222.html>> (14. februar 2005).

