

Vurdering af dokumenter fra UD om det retlige grundlag for Irak krigen 2003.

Dato: 1. november 2003

Cand. Jur.
Thomas J. Dyhr
Springbanen 99
DK-2820 Gentofte

Mobil: +45 22211115
Email: thomas@dyhr.com

Ref.: ”Just War in Iraq 2003”
(www.dyhr.com)

Dokumenter:

Erklæring fra Det Europæiske Råd om Irak, 12-13 december 2002
Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 14. februar 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)
Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 16. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)
Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 17. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)
Notat, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 18. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)
Bilag til udenrigsministerens skrivelse af 19. marts 2003, Forsvarsudvalget (B118 – bilag 4) (offentligt)

Vurderingen er alene foretaget på baggrund af det modtagne materiale og ud fra relevante folkeretlige overvejelser. Der foretages en kronologisk gennemgang af materialet med en efterfølgende samlet vurdering. I gennemgangen fokuseres på problematiske passager af betydning for den folkeretlige vurdering.

Erklæring fra Det Europæiske Råd om Irak, 12-13 december 2002

Her skal kun bemærkes følgende; nemlig at rådet giver sin tilslutning til resolution 1441, og at Rådet samtidig og væsentligt udtrykker sin respekt for Sikkerhedsrådets rolle.

Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 14. februar 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)

UD fremhæver i 3. afsnit i sin Notits af 14. februar 2003 at militære sanktioner i FN regi efter artikel 42 kun kan ske i undtagelsestilfælde. ”FN-pagtens art. 42 forudsætter, at Sikkerhedsrådet kun kan gribe til militære sanktioner i

undtagelsestilfælde på basis af en nøje overvejelse af, hvorvidt en militær aktion kan antages at være nødvendig (retfærdiggøres). Der gælder med andre ord et proportionalitetsprincip, hvorefter det må vurderes, om de valgte midler står i et rimeligt forhold til de overgreb, der reageres imod.” Denne folkeretlige betragtning er væsentlig og må tilsluttes.

UD kommer selv frem til at resolution 1441 ikke indeholder nogen automatik i magtanvendelsen. Endvidere siges det ”Det er nærliggende at fortolke resolutionen således, at der ikke er et juridisk grundlag for, at en eller flere stater kan iværksætte en militær aktion, før Sikkerhedsrådet i det mindste har behandlet sagen”. Dette er væsentligt og må tilsluttes om end delvis.

Endvidere fremhæver UD følgende: ”Men også en stiltiende forståelse mellem rådets medlemmer på basis af de afholdte konsultationer kunne efter omstændighederne være et eget grundlag” Dette er diskutabelt. De faktuelle begivenheder i FN’s Sikkerhedsråd opfylder dog heller ikke denne betingelse.

For at tage militære magtmidler i anvendelse skulle FN’s sikkerhedsråd enten have vedtaget en ny resolution som udtrykkelig autoriserede magtanvendelse, mere tvivlsomt skulle Sikkerhedsrådet, i det mindste, udtrykkeligt have kommet med en klar tilkendegivelse af, at alle fredelige midler var udtømt, og at rådet nu ikke havde andre muligheder end at støtte en militær indgriben. En indgriben alene rettet mod Iraks manglende evne og vilje til at opfylde resolution 1441. Sikkerhedsrådet kom ikke med ny resolution, eller en klar tilkendegivelse. Forhandlingerne i FN’s Sikkerhedsråd op til krigens start viste tværtimod, at der ikke var flertal for at anvende militære midler imod Irak på dette tidspunkt. Hans Blix og våbeninspektørerne skulle have mere tid ifølge et bestemt flertal i Sikkerhedsrådet. Ikke uger eller år men ganske få måneder ifølge Hans Blix. Der var ingen overhængende fare mod den internationale fred og sikkerhed som gjorde magtanvendelse nødvendig her og nu. Bemærkelsesværdigt, tog et markant flertal i Sikkerhedsrådet efterfølgende klart afstand fra USA og de allierede krigshandlinger. Flertallet i Sikkerhedsrådet betegnede det skete som et klart brud på FN og folkeretten.

Bemærkningen på s. 4 om ”Herved opdateres Sikkerhedsrådets tidligere bemyndigelse til magtanvendelse” er misvisende og ændrer ikke ved Sikkerhedsrådets autoritet efter artikel 39.

5 afsnit på s. 4 ”Det må også...” er af underordnet Folkeretlig betydning og er mere udtryk for en politisk vurdering.

I relation til sidste afsnit, er der ingen tvivl om at Irak var i et såkaldt *material breach*, men spørgsmålet var netop hvornår og hvilke konsekvenser dette skulle have. Hensynet til en fredelig løsning efter FN pagtens artikel 2(3) har afgørende betydning.

Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 16. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)

Folketinget fremhæver selv dette moment om en løsning med fredelige midler, når der i B114 på side 2 i Notitsen anføres ”såfremt det ikke viser sig muligt at tilvejebringe en forhandlingsløsning.” Regeringen og UD kan næppe på baggrund af forhandlingerne i Sikkerhedsrådet komme frem til, at alle fredelige midler var udtømt ved krigsudbruddet. Og Resolution 1441 (2002) indeholder netop som anført af UD ingen automatik med hensyn til magtanvendelse.

I 4. afsnit på s.3 introduceres det folkeretslig meget kontroversielle begreb om den suspenderede autorisation til magtanvendelse. Dette er krumtappen i USA og de allieredes argumentation, herunder åbenbart også UD. Men dette synspunkt er ikke holdbart, se ”Just War in Iraq 2003” p. 27 ff. Denne argumentation får karakter af en politisk vurdering iklædt en juridisk kappe. Det er ikke muligt, at skubbe gamle autorisationer til magtanvendelse uden om Sikkerhedsrådets myndighed. Argumentationen giver unødvendig grobund for den opfattelse, at UD her ikke har foretaget en selvstændig saglig vurdering. Sidste halvdel af dokumentet fremtræder som en politisk vurdering uden substantielt juridisk indhold.

Notits, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 17. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)

Dette dokument fremtræder i sin helhed som en politisk vurdering uden folkeretlig substans.

Notat, UD Juridisk Tjeneste til Statsministeriet, 18. marts 2003 (j.nr. JT.F 6.U.591)

Dette dokument gentager mange sagligt relevante argumenter, men drager nogle uholdbare konklusioner. I sidste afsnit anføres følgende: ”Det er nærliggende at fortolke resolutionen således, at der ikke er et juridisk grundlag for, at en eller flere stater kan iværksætte en militær aktion, før Sikkerhedsrådet har behandlet sagen – hvilket må anses for opfyldt ved Sikkerhedsrådets talrige møder og konsultationer om sagen gennem den seneste tid” Det faktum, at der faktisk har været diskussioner i Sikkerhedsrådet, er ikke udslagsgivende. Som tidligere anført, kom et markant flertal i Sikkerhedsrådet frem til, at fredelige midler ikke var udtømt. Og den nedre tvivlsomme grænse om en stiltiende accept fra Sikkerhedsrådet om autorisation til militær magtanvendelse var således ikke opfyldt.

Bilag til udenrigsministerens skrivelse af 19. marts 2003, Forsvarsudvalget (B118 – bilag 4)

Se ovenfor under Notat.

Samlet Vurdering

UD og Statsministeriet må nødvendigvis have været vidende om faktuelle forhold. FN-pagten giver ikke enkelt lande, eller koalitioner af lande, ret til at håndhæve FN's resolutioner uden om Sikkerhedsrådets godkendelse. Sikkerhedsrådets rolle og autoritet i sager om opretholdelsen af international fred og sikkerhed efter FN pagtens artikel 39 kan ikke uden videre omgås.

Samlet er der en række juridiske mangler, og forenklinger og folkeretlige kortslutninger, som svækker UD's notitser og notat til Statsministeriet. De juridiske overvejelser giver ikke belæg for de konklusioner som foretages af Folkeretskontoret i UD. Dette giver anledning til at overveje om disse er motiveret på anden vis, eller om der er tale om en gensidig påvirkning af ikke juridisk karakter mellem UD og Statsministeriet.