

Kilde nr. 29: Ikke lovligt at gå i krig i Irak

af Tonny Brems Knudsen
Politikens kronik 22.3.2003

Med støtte fra sine nærmeste allierede har USA igennem de seneste par måneder forsøgt at overtale FN's Sikkerhedsråd til at standse våbeninspektørernes arbejde i Irak og i stedet bemyndige et angreb på landet for således at afvæbne Saddam Hussein med magt. Nu, hvor dette forsøg er slået fejl, siger man så, at der er »mandat nok« til angrebet i de allerede foreliggende resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd. Denne påstand støttes af den danske regering, der med notatet 'Det juridiske grundlag for iværksættelse af militære forholdsregler mod Irak' om sider har gjort klart, hvad den mener med formuleringen om, at en krig mod Irak skal være »forankret i FN«. Et nærmere eftersyn af de foreliggende resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd samt folkerettens bestemmelser om magtanvendelse viser imidlertid, at angrebet på Irak ikke kan gives noget rimeligt folkeretligt forsvar. Dertil kommer, at angrebet kan få nogle meget alvorlige konsekvenser for den internationale orden.

Hvad angår lovligheden af angrebet på Irak må man tage udgangspunkt i FN-pagtens generelle forbud mod al magtanvendelse, sådan som dette fastlægges i artiklerne 2.4 og 2.7. Der findes imidlertid nogle ganske få undtagelser fra denne hovedregel, og den folkeretlige argumentation for lovligheden af angrebet på Irak har især baseret sig på den væsentligste af disse, nemlig at FN's Sikkerhedsråd kan bemyndige brugen af militære midler for at opretholde eller genoprette international fred og sikkerhed jævnfør artiklerne 39 og 42 i FN-pagtens kapitel VII. I regeringens notat fra i tirsdags såvel som fra britisk og amerikansk side argumenteres der således for, at FN's Sikkerhedsråd i kraft af sine mange resolutioner vedrørende Irak reelt har givet mandat til, at landet kan afvæbnes med magt. En sådan bemyndigelse findes imidlertid ikke i den meget omtalte resolution 1441 af 8. november 2002. Heri hedder det, at det vil få »alvorlige konsekvenser« for Irak, hvis landet ikke samarbejder øjeblikkeligt, aktivt og betingelsesløst med FN med henblik på destruktionen af sine masseødelæggelsesvåben. Som bekendt har Irak ifølge chefen for våbeninspektionen, Hans Blix, samarbejdet med FN, men kun delvist. Det afgørende er imidlertid, at resolution 1441 hverken giver et mandat til militær magtanvendelse, eller siger noget om, hvornår en sådan magtanvendelse i givet fald skal finde sted. Det var tværtimod et udtrykkeligt ønske fra Sikkerhedsrådets flertal, herunder Frankrig, Rusland og Kina, at resolutionen alene skulle indeholde en trussel om magtanvendelse, således at det ville blive Sikkerhedsrådet selv, som til sin tid skulle tage stilling til, om betingelserne i resolutionen måtte være overtrådt i en grad og på en måde, som ville retfærdiggøre anvendelsen af militære midler. Det var også derfor, at resolutionen ikke kom til at indeholde den formulering, som er standard, når FN's Sikkerhedsråd giver mandat til magtanvendelse, nemlig at rådet »brugen af alle nødvendige midler«, sådan som det eksempelvis var tilfældet forud for befrielsen af Kuwait i 1991 (resolution 678) og den humanitære intervention i Somalia i 1992 (resolution 794). Man kan så spørge, om Sikkerhedsrådet ikke have godkendt et sådant angreb. Det er der imidlertid ikke meget, der taler for. Våbeninspektionen, som er FN's eget instrument til afvæbningen af Irak, har med den amerikanske trussel mod Saddam Hussein i ryggen, opnået en række resultater, og der var ifølge inspektørerne selv gode muligheder for, at en fortsættelse af

denne proces ville kunne føre til en endelig ødelæggelse af Iraks masseødelæggelsesvåben, som er det, resolution 1441 handler om. Da FN's Sikkerhedsråd i henhold til folkeretten og FN-pagten, herunder systemet i artiklerne 39-42, har en forpligtelse til at forsøge sig med alle ikke militære midler, før de militære bringes i anvendelse, ville en bemyndigelse af brugen af magt i den aktuelle situation have været forkert. Dertil kommer, at Sikkerhedsrådet har fået denne beføjelse alene med henblik på at afværge international aggression, brud på freden og trusler mod international fred og sikkerhed, og her har det altid været antagelsen, at der skal være tale om overhængende trusler, da krig ellers ville kunne retfærdiggøres i alt for mange situationer.

Man kan således på ingen måde sige, at Sikkerhedsrådet har svigtet sine beføjelser ved ikke at give sin bemyndigelse til angrebet på Irak. At resolution 1441 ikke indeholder en sådan bemyndigelse står helt klart, og det har den såkaldte koalition af de villige tilsyneladende også indset. I stedet argumenteres der - blandt andet i den danske regeringens notat fra i tirsdags - nu for, at kombinationen af resolution 1441 og de gamle resolutioner vedrørende Kuwaits befrielse i 1991 giver mandat til et angreb på Irak. Denne påstand er imidlertid ikke korrekt. Resolution 678 af 29. november 1990, som viser tilbage til resolution 660, handler netop om Kuwaits befrielse, og det var således genoprettelsen af Kuwaits uafhængighed, som Sikkerhedsrådet dengang gav sin bemyndigelse til. Som bekendt blev de irakiske tropper drevet ud af Kuwait i februar 1991, og de efterfølgende resolutioner bekræftede i forlængelse heraf såvel Kuwaits som Iraks suverænitet. Den amerikanske regering gik endda så langt som til at understrege, at der ikke var givet noget mandat til afsættelse af Saddam Hussein.

Der er i det hele taget intet belæg for regeringsnotatets påstand om, at denne 12 år gamle resolution, og dennes bemyndigelse af magtanvendelse til befrielsen af Kuwait, skulle kunne anvendes med henblik på en afvæbning af Irak i dag, hverken i sig selv eller ved at læse den ind i resolution 1441 fra november. FN's Sikkerhedsråd udsteder i sagens natur ikke bemyndigelser til med magt at håndhæve fremtidige resolutioner, hvis indhold ikke engang er tænkt eller formuleret ved vedtagelsen. Regeringens notat søger endvidere at retfærdiggøre angrebet på Irak, med henvisning til at landet har overtrådt betingelserne for våbenhvilen efter krigen om Kuwait i 1991, herunder at landet skulle ødelægge sine masseødelæggelsesvåben, jævnfør Sikkerhedsrådets resolution 687 af 3. april 1991. Der hersker ingen tvivl om, at Irak har overtrådt og stadig overtræder disse bestemmelser, i hvert fald for så vidt at man ikke kan være sikker på, at der ikke er nogle af disse våben tilbage. Der er imidlertid kun ét organ, som legitimt kan bestemme, hvilke konsekvenser dette brud på Sikkerhedsrådets resolution 687 skal have, og det er Sikkerhedsrådet selv.

Dertil kommer, at en eventuel beslutning om at følge brud på våbenhvileaftalen fra 1991 op med magtanvendelse skal kunne baseres på en formodning om, at Irak udgør en overhængende trussel mod international fred og sikkerhed. Der er ikke givet noget mandat til en afvæbning af Irak med magt, hverken i resolution 687 fra 1991 eller i nogen anden resolution. Regeringsnotatets påstand om, at bestemte lande med deres afvisning af at skride til magtanvendelse under de nuværende omstændigheder ligefrem skulle have nedlagt veto med tilbagevirkende kraft, er derfor helt meningsløs. Det samme er påstanden om, at drøftelserne i FN's Sikkerhedsråd ikke har drejet sig om, hvorvidt der foreligger en bemyndigelse til at anvende militær magt, for det er jo en sådan bemyndi-

gelse, fire stater har efterlyst, mens flertallet har ment, at tiden ikke var inde. Den folkeretlige argumentation bliver helt uholdbar på det punkt, hvor notatet anfører, at tidligere beføjelser til magtanvendelse »midlertidigt må anses for at være suspenderet« af resolution 1441. Resolutionen kan selvsagt ikke suspendere en ikke eksisterende bemyndigelse til at afvæbne Irak med magt, og som alle medlemmer af Sikkerhedsrådet var enige om i november, repræsenterer resolution 1441 en skærpelse af Sikkerhedsrådets kurs over for Irak frem for en svækkelse. Antydningen af, at en eventuel fiasko med hensyn til implementeringen af resolution 1441 skulle åbne op for en tidligere bemyndigelse til magtanvendelse, er således paradoksal.

De omtalte resolutioner giver altså ikke mandat til angrebet på Irak, hverken hver for sig eller tilsammen. FN er heller ikke kørt fast, eftersom det irakiske regime har fortsat ødelæggelsen af sine raketter indtil for nogle få dage siden, og eftersom chefen for våbeninspektørerne gentagne gange har meldt tilbage til Sikkerhedsrådet, at det giver mening at fortsætte presset og inspektionerne i yderligere nogle måneder, hvilket i øvrigt ville være i overensstemmelse med den proces, som er forudset i resolution 1284 af 17. december 1999.

I relation til den aktuelle debat om situationen i 1998 skal det i den forbindelse bemærkes, at et angreb på Irak også dengang ville have været ulovligt uden et eksplicit FN-mandat, men det ville dog have fundet sted i en situation, hvor FN virkelig var kørt fast. Dette er også én af flere forskelle på situationen i dag og så situationen i marts 1999, da NATO valgte at intervenere i Kosovo uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd for at stoppe overgrebene på den albanske civilbefolkning. På dette tidspunkt havde massakrer, fordrivelse af civile og ødelæggelse af landsbyer stået på i mere end 13 måneder, men Rusland nægtede vedvarende at gå med til at bemyndige brugen af magt for at bringe uhyrlighederne til ophør. I en snæver juridisk fortolkning kunne NATO's humanitære intervention derfor siges at være folkeretsstridig, men der var i henhold til folkeretten tale om massive og vedvarende forbrydelser mod menneskeheden og dermed en tvingende humanitær nødvendighed. Den russiske FN-ambassadør udtalte endvidere, at han ikke kunne svare på, hvordan overgrebene kunne stoppes, og der var, som følge heraf, tale om, at Sikkerhedsrådet var kørt fast i en situation, hvor alle diplomatiske midler var udtømte med udsigt til fortsatte massakrer. I den aktuelle situation finder retten til humanitær intervention slet ikke anvendelse, hverken med eller uden FN-mandat. Saddam Husseins 12-15 år gamle forbrydelser mod menneskeheden kan og bør straffes via det internationale strafferetlige system, men de kan ulykkeligvis ikke omgøres i dag, og slet ikke gennem en intervention, som uundgåeligt vil ramme befolkningen.

Tilbage står den kendsgerning, at angrebet på Irak og den danske deltagelse heri er i strid med FN-pagten og folkeretten. Der er, ifald, tale om en håndhævelse af FN's resolutioner uden om FN's Sikkerhedsråd, en håndhævelse, der kan støttes moralsk med henvisning til Saddam Husseins tyranniske regime, men som svækkes fatalt af den kendsgerning, at USA med eller uden FN har søgt at fremtvinge et militært svar på et problem, som der stadig var rimelige chancer for at løse gennem diplomati og trusler, og som under alle omstændigheder vanskeligt kan forsvares i henhold til FN-pagten, eftersom der ikke foreligger nogen overhængende trussel mod freden. Dertil kommer de massive militære og civile tab, som næsten uundgåeligt vil være følgen af krigen. Ifald er der tale om det første af en række skridt i den forebyggende kamp mod slyngelstater og disses

mulige forbindelse med terrororganisationer, som den amerikanske regering har sat i centrum af sin sikkerhedspolitik efter 11. september. I så fald handler det ikke først og fremmest om at håndhæve FN's resolutioner, eller om at gøre noget for Iraks civilbefolkning, som man så groft har svigtet både før og efter Golfkrigen, såvel i selve Irak som i sikkerhedszonen i landets nordlige del, hvor man ellers let kunne have udrettet en masse for lang tid siden. Så handler det snarere om indførelsen af et princip om foregribende magtanvendelse, et princip, som om noget har været uønsket i folkeretten og det internationale samfund siden Første Verdenskrig.

Her er det så, man må spørge, hvem folkeretten og FN beskytter i denne situation? Det er ikke Saddam Hussein, som nu kunne have stået mellem et valg mellem krig og afvæbning, hvis der ellers havde været et reelt valg, jævnfør Bush regeringens langvarige tale om nødvendigheden af et regimeskifte i Irak. Dét, som FN og folkeretten beskytter, er først og fremmest det internationale samfund, som ikke kan tåle et princip om forebyggende krig eller en tilstand, hvor krig legitimt kan tages i brug, selv om det ikke er sidste udvej. I en sådan situation ville der skulle føres alt for mange krige, og alt for mange stater ville have grund til at frygte så stærkt for deres uafhængighed, at de ville være fristet til at søge at gardere sig netop gennem erhvervelsen af masseødelæggelsesvåben. Nordkorea er et 'godt' eksempel. FN og folkeretten beskytter endvidere den irakiske befolkning, for uanset hvor undertrykkende og tyrannisk Saddam Husseins regime er, så vil en krig kunne medføre voldsomme tab blandt soldater og civile, og det i en situation, hvor regimet trods alt ikke udsætter sin befolkning for massakrer og fordrivelser. I den situation er en krig en kolossal gambling, som er meget svær at forsvare, ikke bare folkeretligt, men også moralsk og politisk.

Når USA, Storbritannien og den danske regering vælger at gå helt tilbage til resolution 678 som led i en overordentlig tvivlsom juridisk konstruktion, er det, fordi dette er det eneste mandat, som i relation til Irak rent faktisk taler om brugen af »alle nødvendige midler«, om end til et helt andet formål og i en helt anden situation. Ingen anstændig regering ønsker åbent at indrømme, at den handler i strid med FN og folkeretten, og det er der som udgangspunkt noget meget fornuftigt og sympatisk i, eftersom man dermed bekræfter sin grundlæggende og almindelige støtte til disse omdrejningspunkter for international orden og sameksistens. Det er imidlertid ikke uden omkostning at hævde, at resolutioner, der indeholder diplomatiske tiltag eller trusler, kan bruges som grundlag for magtanvendelse, eller at bemyndigelser udstedt i én historisk sammenhæng kan bruges i en anden. For dette er jo reelt et misbrug af FN's resolutioner og af Sikkerhedsrådets autoritet. Hvordan forestiller man sig, at eksempelvis Frankrig, Kina og Rusland vil turde gå med til vedtagelsen af diplomatiske midler, sanktioner eller trusler i FN's Sikkerhedsråd, hvis disse stater kan have grund til at formode, at sådanne resolutioner senere vil blive misbrugt som argument for krigsførelse?

Den aktuelle krig mod Irak og argumenterne herfor er potentielt ødelæggende for FN's og ikke mindst Sikkerhedsrådets mulighed for at arbejde. En uholdbar påstand om, at man bevæger sig på folkerettens og FN's grund med henblik på at skåne disse institutioner mest muligt, er under alle omstændigheder en meget dårlig erstatning for rent faktisk at handle i overensstemmelse med disse institutioner. De stater, herunder også den danske, som i utide og uden et mandat fra Sikkerhedsrådet har kastet sig ud i krigshandlinger, bærer derfor et meget stort ansvar for at bringe hele projektet tilbage på FN's og

folkerettens grund. Og der vil blive nok at tage fat på, herunder overholdelse af krigsretskonventionerne, forhindring af overgreb på nationale mindretal (turkomanerne og de kristne assyrere forekommer at være i størst fare, men det kan også gå helt galt for kurderne, såfremt de kommer i kamp med tyrkiske interventionsstyrker) og ikke mindst genrejsningen af Irak med udgangspunkt i FN og erfaringerne fra Kosovo og Østtimor.