

Notat om det danske militære bidrag mod "ISIL" i Irak.

1. Baggrund

Et enigt dansk folketing vedtog den 27. august 2014 beslutningsforslag B122, hvori Folketinget samtykker til regeringens ønske om at sende et dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak mod den islamiske organisation ISIL. Det militære bidrag vil efter ordlyden af beslutningen bestå af et C-130J transportfly med personel, der "skal løse transportopgaver til støtte for den amerikansk-ledede operation i Irak." Det fremgår også, at opgaverne inkluderer "transport af personel, våben, ammunition, materiel og forsyninger til de irakiske og kurdiske styrker, samt øvrige samarbejdspartnere." Det noteres endvidere, at flyet ligeledes vil kunne "transportere nødhjælp", men at FN "hidtil [har] afvist at benytte militærfly hertil i den givne situation."

Folketingsbeslutningen giver anledning til en række stats- og folkeretlige bemærkninger.

2. Statsretlige perspektiver

(1) B122 er vedtaget i henhold til Grundlovens § 19, stk. 2, hvorefter Folketinget skal meddele sit samtykke til anvendelsen af "militære magtmidler mod nogen fremmed stat." Det forhold, at ISIL ikke er en "fremmed stat" indikerer, at regeringen er af den opfattelse, at den kan være forpligtet til at søge Folketingets samtykke også i andre situationer, herunder i situationer som den foreliggende, hvor der ydes støtte til en operation mod en privat aktør. Hvornår det i givet fald er tilfældet synes at bero på en konkret vurdering.

(2) B122 giver alene de danske styrker bemyndigelse til at anvende magt i selvforsvar. Skulle det blive aktuelt, at Danmark skal anvende militær magt i videre omfang og f.eks. bistå direkte i den militære bekæmpelse af ISIL med kampfly eller lignende, må et nyt samtykke fra Folketinget indhentes. Mindre justeringer i transportbidraget, herunder bemanningen, bør derimod kunne gennemføres løbende uden fornyet samtykke fra Folketinget, men efter omstændighederne efter rådføring med det Udenrigspolitiske Nævn, jf. Grundlovens § 19, stk. 1.

(3) B122 bemyndiger en indsats frem til årsskiftet 2014-15. Skulle det blive aktuelt at forlænge det danske bidrag ind i 2015, må et nyt samtykke fra Folketinget derfor indhentes.

(4) Det folkeretlige grundlag for det danske militære bidrag er en anmodning om bistand (samtykke) fra den irakiske regering. Dette må anses for at være en bindende forudsætning bag B122. Det betyder, at Danmark alene kan bidrage militært, så længe Iraks regering ikke har trukket sit samtykke tilbage, og så længe Danmark bistår en indsats, som er dækket af dette samtykke. Danske styrker kan derfor alene bidrage til en militær indsats inden for irakisk territorium, og en eventuel indsats mod ISIL eller andre aktører i Syrien er derfor ikke dækket af B122. En sådan indsats vil kræve, at regeringen indhenter et nyt samtykke fra Folketinget.

(5) Det er vigtigt at bemærke, at eventuelle folkeretlige begrænsninger i adgangen til at anvende militær magt (jf. nedenfor) *ikke* begrænser regeringens mulighed for, med Folketingets samtykke, at træffe beslutning om anvendelsen af dansk militær magt, se Højesterets dom fra 2010 i "Irak-sagen"¹ Folketinget kan med andre ord bemyndige aktioner selvom disse måtte være i strid med den folkeretlige regulering af magtanvendelse.

¹ UfR.2010.1547H

3. Folkeretlige perspektiver

(1) Det folkeretlige grundlag for den danske indsats i Irak er som berørt ovenfor et samtykke fra den irakiske regering. Samtykke er en folkeretlig ansvarsfrihedsgrund og i det omfang, at det danske militære bidrag holder sig inden for rammerne af det irakiske samtykke, vil bidraget derfor være foreneligt med de folkeretlige regler, der regulerer, hvornår en stat er berettiget til at anvende magt på en anden stats territorium. Det danske militære bidrag til den amerikansk-ledede operation i Irak krænker derfor ikke artikel 2, stk. 4, i FN Pagten, der forbyder stater at anvende magt i deres internationale relationer.

(2) Men da det folkeretlige grundlag for den danske indsats er irakisk samtykke er indsatsen underlagt flere vigtige folkeretlige begrænsninger. For det første er grundlaget begrænset geografisk. Den irakiske regering kan alene give samtykke til operationer på irakisk territorium og i det omfang, at der skulle være et behov for at udvide indsatsen mod ISIL eller andre aktører udover grænserne af Irak, herunder til Syrien, vil det irakiske samtykke ikke kunne undtage en sådan indsats fra magtforbuddet i Pagtens artikel 2, stk. 4. I en sådan situation vil magtanvendelsen derfor skulle baseres på et andet folkeretligt grundlag (se pkt. 4 nedenfor).

(3) For det andet er det danske bidrag begrænset af det materielle indhold af det irakiske samtykke. Det fremgår af det danske beslutningsforslag, at den irakiske regering har anmodet om og samtykket til militær støtte ”med henblik på at bekæmpe ISIL og beskytte irakisk territorium og befolkning”. Det danske bidrag vil således ikke kunne rettes mod andre mål end hvad der rimeligvis kan dækkes ind herunder.

(4) Hvis den irakiske regering på et tidspunkt vælger at tilbagekalde sit samtykke, eller hvis Danmark begynder at anvende magt i **Irak** på en måde, der ikke kan forenes med samtykket (se pkt. 3 oven for), vil magtanvendelsen være uforenelig med magtforbuddet i artikel 2, stk. 4, i FN Pagten. Det vil dog ikke være tilfældet, hvis FN’s Sikkerhedsråd i mellemtiden giver mandat til magtanvendelsen eller brugen af magt må anses for at være forenelig med en ret til selvforsvar efter artikel 51 i Pagten.

(5) I det omfang, at den militære indsats udvides til at inkludere magtanvendelse i **Syrien** vil en sådan magtanvendelse også være omfattet af forbuddet mod magtanvendelse i Pagtens artikel 2, stk. 4. Magtanvendelsen vil derfor alene være forenelig med folkeretten, hvis den kan baseres på én af følgende tre undtagelser til dette forbud:

a) Samtykke fra den legitime syriske regering. Det er dog som følge af den igangværende borgerkrig i Syrien uklart, om det syriske styre under ledelse af Bashar al-Assad kan afgive et gyldigt samtykke;

b) Mandat fra FN’s Sikkerhedsråd. FN’s Sikkerhedsråd har indtil videre ikke kunne enes om at bemyndige magt i Syrien; eller

c) Retten til kollektivt selvforsvar. En stat, der bliver udsat for væbnet angreb, kan bede andre stater om bistand til at forsvare sig selv. I det omfang, at et af Syriens nabolande udsættes for et væbnet angreb, der udgår fra Syrien, kan andre stater således bistå den angrebne stat med militær magt i det omfang, dette må anses for nødvendigt for at forebygge yderligere angreb. Det kan diskuteres, om en sådan situation ikke allerede foreligger i forhold til Irak. Udøvelse af kollektivt selvforsvar forudsætter, at der foreligger en anmodning om bistand til selvforsvar fra den stat, der er udsat for angrebet.

(6) Den danske regering gjorde i efteråret 2013 i lighed med den britiske regering gældende, at magtanvendelse efter omstændighederne kan være foreneligt med folkeretten, selv i fraværet af et samtykke fra en relevant regering, uden et mandat fra Sikkerhedsrådet, og uden hjemmel i retten til selvforsvar.² Det vil efter regeringens opfattelse være tilfældet, hvis der 1) foreligger en "ekstrem humanitær nød af betydeligt omfang, som kræver øjeblikkelig og uopsættelig imødegåelse", 2) hvis "mulighederne for alternative løsninger til magtanvendelse uden FN-mandat" er udtømte og 3), hvis "anvendelsen af militære magtmidler sker med respekt for principperne om proportionalitet og nødvendighed" og disse er "strengt begrænset i tid og sigte til varetagelse af de humanitære hensyn." Den danske opfattelse baserer sig således på doktrinen om "humanitær intervention". Det skal understreges at regeringens påstand er særdeles kontroversiel og udtryk for et minoritetssynspunkt.³

2. september, 2014

Anders Henriksen, Lektor i Folkeret ved Københavns Universitet
Jens Elo Rytter, Professor i Forfatningsret ved Københavns Universitet
Marc Schack, Ph.d. studerende i Folkeret ved Københavns Universitet

² UPN, Alm.del. Bilag 298, 30 August 2013

³ Anders Henriksen & Marc Schack 2013, 'Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien' *Ugeskrift for Retsvæsen, Den litterære Afdeling*, vol 147, nr. 44, s. 393-399. Se også Anders Henriksen & Jens Elo Rytter, 2013, 'Begrundelse for en Syrien-aktion duer ikke' *Berlingske Tidende*, s. 27.