

Tonny Brems Knudsen

Hvor blev folkeretten af? Debatten om den humanitære intervention i Kosovo

Lige siden Hugo Grotius gjorde sondringen mellem retfærdige og uretfærdige krige til en hjørnesteen i den moderne folkeret, har militær magtanvendelse været et omdiskuteret element i international politik. NATOs forsøg på at stoppe mishandlingen og fordrivelsen af den Kosovoalbanske befolkning ved hjælp af luftbombardementer af den serbisk ledede jugoslaviske forbundsrepublik i foråret 1999 er ingen undtagelse.

Det særlige ved debatten om den humanitære intervention i Kosovo skal imidlertid søges i den historisk set sjældne omstændighed, at vi i det første årti efter den kolde krigs afslutning er blevet vant til at se militær magtanvendelse som et instrument i hænderne på FN til forsvaret af fælles interesser og værdier som defineret i folkeretten, jf. genoprettelsen af Kuwaits uafhængighed 1990-91 og forsvaret af forfulgte eller nødstedte befolkningsgrupper i det nordlige Irak, Somalia, Bosnien, Rwanda og Haiti op gennem 1990'erne. Problemet med den seneste magtanvendelse mod Restjugoslavien var ikke, at det var svært at få øje på de gode formål, heller ikke med folkeretten i hånden, men at beslutningen om iværksættelsen, udførelsen og afslutningen af den militære kampagne denne gang ikke var autoriseret, kontrolleret eller overvåget af FN's Sikkerhedsråd.

Denne omstændighed har medført en intensiv debat både herhjemme og i udlandet med følgende spørgsmål blandt

de mest centrale: (1) Hvor står FN og retten til humanitær intervention efter Kosovo? (2) Var luftbombardementerne af Restjugoslavien et brud på folkerettens regler om militær magtanvendelse eller et forsvar af dens humanitære grundprincipper? (3) Kan der etableres et folkeretligt grundlag for humanitær intervention, når FN's sikkerhedsråd er blokeret, og hvilke retningslinjer, folkeretlige eller politiske, skal det i givet fald ske efter? Jeg skal i det følgende koncentrere mig om den akademiske og politiske debat af disse tre spørgsmål med inddragelse af såvel internationale som danske bidrag.

FN og retten til humanitær intervention efter Kosovo

Som bekendt førte NATOs bombardementer af Restjugoslavien til international uenighed og en vis forbitrelse, ikke mindst fra russisk og kinesisk side. Inden for FN's Sikkerhedsråd kom denne uenighed klarest til udtryk, da Rusland den 26. marts 1999 med kinesisk støtte forsøgte at få rådet til at fordømme NATOs fremfærd, men i stedet måtte notere et sviende nederlag med 12 stemmer mod 3 (UN Press Release, 1999: 1).

FN's generalsekretær, Kofi Annan, kunne have valgt at træde forsigtigt, da han gjorde rede for retten til humanitær intervention i sin præsentation af den årlige rapport til generalforsamlingen den 20. september 1999. Men Annans tale, som blev offentliggjort i en

Tonny Brems Knudsen

Hvor blev folkeretten af? Debatten om den humanitære intervention i Kosovo

Lige siden Hugo Grotius gjorde sondringen mellem retfærdige og uretfærdige krige til en hjørnesteen i den moderne folkeret, har militær magtanvendelse været et omdiskuteret element i international politik. NATOs forsøg på at stoppe mishandlingen og fordrivelsen af den Kosovoalbanske befolkning ved hjælp af luftbombardementer af den serbisk ledede jugoslaviske forbundsrepublik i foråret 1999 er ingen undtagelse.

Det særlige ved debatten om den humanitære intervention i Kosovo skal imidlertid søges i den historisk set sjældne omstændighed, at vi i det første årti efter den kolde krigs afslutning er blevet vant til at se militær magtanvendelse som et instrument i hænderne på FN til forsvaret af fælles interesser og værdier som defineret i folkeretten, jf. genoprettelsen af Kuwaits uafhængighed 1990-91 og forsvaret af forfulgte eller nødstedte befolkningsgrupper i det nordlige Irak, Somalia, Bosnien, Rwanda og Haiti op gennem 1990'erne. Problemet med den seneste magtanvendelse mod Restjugoslavien var ikke, at det var svært at få øje på de gode formål, heller ikke med folkeretten i hånden, men at beslutningen om iværksættelsen, udførelsen og afslutningen af den militære kampagne denne gang ikke var autoriseret, kontrolleret eller overvåget af FN's Sikkerhedsråd.

Denne omstændighed har medført en intensiv debat både herhjemme og i udlandet med følgende spørgsmål blandt

de mest centrale: (1) Hvor står FN og retten til humanitær intervention efter Kosovo? (2) Var luftbombardementerne af Restjugoslavien et brud på folkerettens regler om militær magtanvendelse eller et forsvar af dens humanitære grundprincipper? (3) Kan der etableres et folkeretligt grundlag for humanitær intervention, når FN's sikkerhedsråd er blokeret, og hvilke retningslinjer, folkeretlige eller politiske, skal det i givet fald ske efter? Jeg skal i det følgende koncentrere mig om den akademiske og politiske debat af disse tre spørgsmål med inddragelse af såvel internationale som danske bidrag.

FN og retten til humanitær intervention efter Kosovo

Som bekendt førte NATOs bombardementer af Restjugoslavien til international uenighed og en vis forbitrelse, ikke mindst fra russisk og kinesisk side. Inden for FN's Sikkerhedsråd kom denne uenighed klarest til udtryk, da Rusland den 26. marts 1999 med kinesisk støtte forsøgte at få rådet til at fordømme NATOs fremfærd, men i stedet måtte notere et sviende nederlag med 12 stemmer mod 3 (UN Press Release, 1999: 1).

FN's generalsekretær, Kofi Annan, kunne have valgt at træde forsigtigt, da han gjorde rede for retten til humanitær intervention i sin præsentation af den årlige rapport til generalforsamlingen den 20. september 1999. Men Annans tale, som blev offentliggjort i en

lettere forkortet udgave i *The Economist* to dage forinden, indeholdt ingen opfordring til en international retræte i forhold til den rivende udvikling, som den humanitære folkeret har været inde i op gennem 1990'erne, tværtimod:

„The choice must not be between Council unity and inaction in the face of genocide - as in the case of Rwanda - and Council division, but regional action, as in the case of Kosovo. In both cases, the UN should have been able to find common ground in upholding the principles of the Charter, and acting in defence of our common humanity. (...) The Charter requires the Council to be the defender of the 'common interest'. Unless it is seen to be so - in an era of human rights, interdependence and globalisation - there is a danger that others will seek to take its place.

This developing international norm in favour of intervention to protect civilians from wholesale slaughter will no doubt continue to pose profound challenges to the international community. In some quarters it will arouse distrust, scepticism, even hostility. But I believe on balance we should welcome it. Why? Because, despite all the difficulties of putting it into practice, it does show that humankind today is less willing than in the past to tolerate suffering in its midst, and more willing to do something about it“ (Annan, 1999).

På trods af stormagternes uenighed om interventionen i Kosovo insisterer generalsekretæren altså på retten til humanitær intervention og Sikkerhedsrådets pligt til at tage den i anvendelse over for massakrer og forfølgelser. Alternativet er enten en alvorlig kompromittering af FN ved passivitet over for massive og systematiske krænkelse af menneskerettighederne eller en marginalisering af verdensorganisationen.

Med andre ord, FN's Sikkerhedsråd må og skal tage ansvar for forfulgte eller truede befolkningsgrupper.

FN's comeback i Kosovo efter den jugoslaviske kapitulation, det forbedrede forhold mellem Rusland og Vesten og indsættelsen af en international styrke til beskyttelse af civile i Østtimor på mandat fra FN's Sikkerhedsråd - noget der minder mere om diktatorisk indblanding af humanitære årsager end om traditionel fredsbevarelse - tyder på, at muligheden for humanitær intervention rent faktisk har overlevet Kosovo-krisen. Blandt eksperter i international politik og folkeret peger det store flertal da også på, at retten til humanitær intervention vil og bør blive stående, enten som et generelt princip eller som en ret der kan tages i anvendelse af FN's Sikkerhedsråd.

I en stort opsat artikel i *Le Monde* proklamerede den franske folkeretsprofessor, Mario Bettati, som også er en prominent figur i Médecins sans Frontières, således med vanlig sans for det dramatiske, at retten til humanitær intervention ikke er død i Kosovo (Bettati, 2000). Retten til humanitær intervention også uden mandat fra sikkerhedsrådet støttes endvidere af Antonio Cassese (1999), Charles B. Shottwell og Kimberley Thachuk (1999) og den svenske professor i folkeret, Ove Brink (1999), for blot at nævne nogle få eksempler. Andre folkeretseksperter fastholder dog, at humanitær intervention kun kan være lovlig, såfremt der foreligger et mandat fra FN's sikkerhedsråd (Sikka, 1999), mens Joseph S. Nye (1999) argumenterer for, at retten til humanitær intervention bør begrænses til situationer, hvor faren for et fuldbyrdet folkemord er overhængende, som i Rwanda i foråret 1994.

Det er de færreste som tror, at man fremover helt kan undgå gentagelser af Kosovo-dilemmaet, dvs. den situation, hvor Sikkerhedsrådet på grund af stormagtsmodstand er ude af stand til at give et mandat til stater, som ønsker at gribe ind overfor massive og systematiske overgreb på menneskerettighederne. Debatten fokuserer således fortsat på, om der kan etableres retningslinjer for humanitær intervention efter forgæves appel til FN's Sikkerhedsråd.

Afvikling eller udvikling af folkeretten?

Som Ole Wæver har formuleret det, er det centrale spørgsmål ikke, om NATOs magtanvendelse over for Restjugoslavien var lovlig eller ulovlig, men om den skal ses som et led i en udvikling eller en undergravning af folkeretten.

Et hovedsynspunkt i debatten er, at NATOs uautoriserede magtanvendelse mod Restjugoslavien skal ses som et forsvar af folkerettens humanitære grundprincipper på basis af blandt andet Folkemordskonventionen af 1948, FN-pagtens formål og menneskerettighederne. Ifølge Oxfordprofessoren Adam Roberts er dette imidlertid ikke nok til, at man kan udlede klare principper for humanitær intervention af denne case alene, noget han blandt andet begrundet med bombekampagners tvivlsomme værdi ud fra netop et humanitært synspunkt (Roberts, 1999: 119-120).

Folkeretsekspertes som Cassese (1999), Brink (1999) og Shotwell og Thachuk (1999) har stillet sig i spidsen for et forsøg på at etablere et folkeretligt grundlag for den situation, hvor FN's Sikkerhedsråd forsømmer at tage skridt til at stoppe folkemord eller massive og systematiske overgreb på civi-

le.¹ Udover det synspunkt, at folkeretten mister troværdighed, hvis den ikke har et effektivt svar på uhyrlige forbrydelser mod menneskeheden, anfører disse iagttagere, at klare principper fundet på folkeretten er det bedste middel til at undgå, at skellet mellem egennyttig intervention og forsvaret af humanitære grundprincipper udviskes:

„On its most practical level, international legitimation, through articulated principles of international law, can serve to distinguish between aggression, and humanitarian intervention“ (Shotwell og Thachuk, 1999: 5).

Et af de mest markante danske bidrag til debatten, Dansk Udenrigspolitisk Instituts (DUPI) rapport *Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter*, som blev udarbejdet på anmodning af regeringen og offentliggjort i december, går imidlertid imod denne tendens. Efter på udmærket vis at have redegjort for en række relevante aspekter ved folkeretten opstiller DUPI fire mulige svar på spørgsmålet om, hvorvidt humanitær intervention efter forgæves appel til FN kan forsvares (DUPI, 1999: 116-124). Tre af disse, nemlig „status quo-strategien“, som fastholder at humanitær intervention uanset omstændighederne må have mandat fra Sikkerhedsrådet, „undtagelses-strategien“, som etablerer en subsidær ret til humanitær intervention, hvor kravet om mandat er hovedreglen, og „generel ret-strategien“, som etablerer en ret til humanitær intervention helt uden Sikkerhedsrådet, afvises. Hermed forlader DUPI den traditionelle påstand om, at humanitær intervention uden mandat fra Sikkerhedsrådet til enhver tid må afvises, men samtidig opgiver DUPI også at etablere et folkeretligt grundlag for sådanne interventioner.

Til gengæld anbefales den såkaldte *ad hoc*-strategi, som holder muligheden for humanitær intervention åben i ekstreme tilfælde, men på et moralsk og politisk grundlag. Ifølge DUPI rummer denne model en række fordele. For det første anføres det, at man undgår at indføre en undtagelse til kravet om FN-mandat, hvilket angiveligt skulle forhindre en udhuling af forbuddet mod magtanvendelse. Dette argument er ikke overbevisende, da man nu blot finder undtagelsen til reglen udenfor folkeretten, hvortil kommer, at man i realiteten indfører en alternativ standard for legitim opførsel i international politik. For det andet argumenteres der for, at bevidstheden om, at enegang kan være en legitim mulighed, vil få blokerende stater til at samarbejde. Dette gælder imidlertid for enhver tænkelig konstruktion, som afviser at tage et veto for gode varer uanset omstændighederne. For det tredje anføres det, at FN vil bevare en central rolle, så længe nødudgangen alene bruges i ekstreme og sjældne tilfælde, men igen må man indvende, at dette argument vil gælde for enhver folkeretlig undtagelse. For det fjerde peger DUPI på, at modellen er realistisk, eftersom den allerede er en realitet.

Det sidste kan være rigtig nok, men det er jo netop modellens realisme, dvs. den omstændighed at stater kan finde på at intervenere for at forsvare forfulgte befolkningsgrupper med en moralsk eller politisk begrundelse, som har gjort det relevant at bede DUPI om at tage stilling. For hvem bestemmer, hvornår de moralske og politiske grunde er tungtvejende nok, og hvor kan man finde et autoritativt grundlag for at vurdere, om der er tale om et misbrug af denne ret eller ej? Svaret er for det

første, at det vil være op til den enkelte stat selv at definere den moralske og politiske nødudgang, og for det andet, at der ikke kan findes et grundlag for vurdering af humanitære interventioner, som hele det internationale samfund kan acceptere, hvis ikke det kan findes i folkeretten. I princippet lægger DUPIs model op til lige præcis den handlefrihed, som man kunne frygte, at stormagterne, når alt kommer til alt, godt kunne tænke sig, jf. NATOs og de vestlige landes utilbøjelighed til at fremlægge de kriterier, som de anser sig for bundne af i sådanne situationer.

Konklusionen må derfor være, at vejen frem går over folkeretten og ikke udenom den. I den forbindelse skal man være opmærksom på, at identifikationen af et folkeretligt grundlag for humanitær intervention efter forgæves appel til Sikkerhedsrådet ikke blot slår en dør op for endeløs intervention. En sådan præcisering vil uvægerligt også fastlægge begrænsninger på og retningslinjer for denne ret. Paradoksalt nok viser DUPI selv vejen, eftersom samtlige de kriterier for humanitær intervention uden mandat fra Sikkerhedsrådet, som rapporten peger på i et konstruktivt afsnit hen mod slutningen, rent faktisk kan udledes af folkeretten og FN's egen praksis for humanitær intervention.²

Noter

1. For en gennemgang og evaluering af 6 forskellige aktuelle bud på, hvordan dilemmaet med det manglende FN-mandat kan løses, se endvidere Jakobsen og Knudsen, 1999.
2. Om muligheden for at udlede kriterier af folkeretten og FN's praksis, se Knudsen, 1999: 275-318 og 373-388.

Litteratur

- Annan, Kofi (1999). „Two concepts of sovereignty”, *The Economist*, 18. september.
- Bettati, Mario (2000). „Le droit d'ingérence n'est pas mort au Kosovo”, *Le Monde*, 5. januar, p. 11.
- Bring, Ove (1999). „Should NATO take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention?”, *NATO Review*, Vol. 47, No. 3, Autumn, pp. 24-27.
- Cassese, Antonio E. (1999). „*Ex iniuria ius oritur*: Are We Moving towards International Legitimation of Forceful Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, pp. 23-30.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1999). *Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter*, København: DUPI.
- Jakobsen, Peter Viggo og Tonny Brems Knudsen (1999). „The Kosovo-Question: Humanitarian Intervention without the UN?”, paper presented at the 24th Annual BISA Conference, Manchester, 20-22 December 1999 (26 pp.)
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary manifestations of an explosive doctrine*, Ph.D.-afhandling, Institut for Statskundskab, 437 pp.
- Nye, Joseph S. Jr. (1999). „NATOs opgaver i informationsalderen”, *NATO Nyt*, No. 4 (vinter), pp. 12-15.
- Roberts, Adam (1999). „NATOs 'Humanitarian War' over Kosovo”, *Survival*, Vol. 41, No. 3, pp. 102-123.
- Shotwell, Charles B. og Kimberley Thachuk (1999). „Humanitarian Intervention: The Case for Legitimacy”, *Strategic Forum*, No. 166 (juli), 6 pp.
- Simma, Bruno (1999). „NATO, the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, pp. 1-22.
- UN Press Release SC/6659 (3989th Meeting). „Security Council rejects demand for cessation of the use of force against Federal Republic of Yugoslavia”, New York: FN, 26. marts 1999, 12 pp.