

FN-Pagtens forbud mod krig

Den 21. september var det international fredsdag, en dag hvor idealerne om fred bliver fremhævet og fejret. Dagen blev indført i 1981 af FN's Generalforsamling. På denne dag opfordres alle mennesker til at forpligte sig til at skabe fred ved at løse konflikter fredeligt - dvs.gennem dialoger, forhandlinger og mæglingsforløb.

De seneste år er fredens sag dog kommet noget i modvind, og oprustning og vold mellem stater har medført en stigende tvivl på om fred overhovedet kan lade sig gøre. I dette forløb ser vi i Danmark en stigende medieåret omtale og tro på at krig er lovligt, og at krig kan løse menneskehedens problemer. Selv NGO'er lader til at være hoppet med på oprustnings- og krigsvognen.

F.eks. kunne vi onsdag d. 4. september i P1 høre et interview af en Amnesty International repræsentant. Interviewet handlede om, hvorvidt dansk teknologi i Israels F35 fly gjorde, at Danmark overtrådte den Humanitære Folkeret. P1 journalisten konstaterede op til sit spørgsmål følgende: "...for det er jo ikke ulovligt at føre en krig!" En konstatering fra journalistens side, der blev fulgt op af Amnesty med et 'nej, det er det nemlig ikke... men man skal altid leve op til krigens regler.'" Både konstatering og svar undrer mig, for det er ikke rigtigt. Krig er utvetydigt forbudt, jvf. FN Pagten.

Forvirringen om krigs lovlighed skyldes sandsynligvis faglig uvidenhed, at der eksisterer to forskellige lovkomplekser, at disse lovkomplekser er modsatrettede og at de er skabt under meget forskellige epoker, styreformer og teknologier.

International Humanitær Folkeret (IHL) går tilbage til 700 e.Kr. mens FN-Pagten og Menneskerettighederne går tilbage til 1945. Autoriteterne for de to lov- og regelkonstruktioner, er derfor af historiske grunde forskellige: IHL henviser til et anarkistisk system af suveræne stater. mens FN-Pagten henviser til sig selv som en globalt legitimeret fredsinstitution. Denne henvisning resulterer i hhv. en vertikal retskonstruktion - fra statsautoritet ned til borger, og i en horisontal retskonstruktion - horisontalt fra befolkning til befolkning (om menneskets rettigheder).

Hvad er krig?

For at kunne lovgive, forebygge, regulere, forhandle, mægle og afslutte krigshandlinger er det nødvendigt at definere, hvad krig er. Er f.eks. kampene i Gaza krigshandlinger eller er det folkemord eller begge? Og er FN's fredsoperationer også bare et andet ord for krigsoperationer?

De europæiske krige kan groft inddeles i nogle store perioder, som også markerer store forskelle i staternes styreform, legalitet og teknologier: de græske bystaters hoplit-krige fra 700 og frem til ca. 300 f.Kr.; Roms krige fra ca. 300 f.Kr. og frem til ca. 500 e.Kr.; ridderkorstogene mellem 1050 – 1300; religionskrigene fra ca. 1300 og frem til den westfalske fred i 1648; herefter de begrænsede dynastiske krige frem til nationalstaternes totale krige i 1789, som finder sted frem til 1945. Efter 1945 har de statslige grænser ligget nogenlunde fast i Europa, som også var forskånet for direkte krig, men underlagt kold krig.

Disse perioder havde forskellige beskyttelser af mennesker. Omkring 900 f.Kr. var talionsprincippet gældende; 400 e.Kr. herskede romerretten, 1250 så kanonisk ret, 1500/1648 blev staternes positive ret udviklet, fra 1789 ser vi staterne udvikle både positiv ret og borgerret og endelig i 1945/90 ser vi FN påbegynde udviklingen af kosmopolitisk menneskeret.

Hvilken definition af krig leder det frem til? Hvis vi læser Clausewitz, så definerer han krig således: "Krig er intet andet end en duel i omfattende skala. Hvis vi ser de utallige dueller som en krig består af, vil vi gøre bedst ved at se to brydere for os. Hver bryder stræber med fysisk magt for at tvinge den anden til at underkaste sig sin vilje: hver bryder bestræber sig på at kaste sin modstander for på den måde at gøre ham ude af stand til yderligere modstand. Krig er derfor en voldshandling, der har til formål at tvinge vores modstander til at opfylde vores vilje." Og hvis vi læser en nyere definition, så lyder den hos Levy og Thompson således: "Vi definerer krig bredt som vedvarende koordineret vold mellem politiske organisationer (...) Det indikerer, at volden skal gengældes, hvis den skal kvalificeres som krig (...) Aktørerne er organisationer, ikke enkeltpersoner. (...) Det politiske mål er *objektet*, krig er *midlet* (...) midler kan aldrig betragtes isoleret fra formålet." Som vi ser, relaterer Levy og Thompson ikke krig kun til staten, men åbner definition ved også at relatere krig til politiske organisationer, f.eks. Hamas.

Krigsoperationer er reciprokke; krige udkæmpes af konfliktparterne *selv* for at at *vinde*; afgørelser er baseret på *direkte vold* og styrkeforhold, og volden udøves af stater eller en organisation.

Modsat er fredsoperationer *ikke* krige, som vi ellers får det fremstillet i medierne, men operationer under FN mandat, og er som sådanne en 'tredjepartsintervention', der søger at stoppe og dæmpe kamphandlingers vold. Mandat og mål er ikke begrundet i vold, men i principperne nedfældet i FN-Pagten. De territorier og statslige systemer, som er involveret i kamphandlinger skal derfor *ikke* nedkæmpes og opløses, som i krige, men tværtimod styrkes, ligesom der altid følger udviklingsprojekter med, når FN har intervenseret i en krig. I FN-Pagten er der *intet* mandat til at føre krig, men der er mulighed for med Sikkerhedsrådets vedtagelse at gribe ind med våbenmagt for at adskille to eller flere parter, som er i kamp. En fredsoperation kan derfor godt omfatte våbenanvendelse uden, at det gør operationen til en krig - jvf. at sigtet ikke er opløsningen af de pågældende stater.

IHL og krigenes love og regler

De første reguleringer af krig i Europa ses med karolingernes magtsamling i 700 eKr., som hentede tanker fra Augustin, Aquinas, Suarez, osv, og som førte til nogle af de første tanker om Jus ad Bellum, retten *til* krig. Krige skulle overholde 5 principper, hvis de skulle være retfærdiggjort. Centrale principper er: at krigen skal være proportional med årsagen, have et klart formål, målet skal være opnåeligt og ledelsen skal have legitimitet. Disse principper danner stadig grundlag i IHL. Et af problemerne med Jus ad bellum er at deres religiøst-ideologisk udgangspunkt gør dem umulige at stoppe.

Under indtryk af hollænderen, Hugo Grotius' teori- og lovgivningsarbejde med international ret - han arbejdede i Sverige indtil sin død i 1645 - trak forhandlerne i forbindelse med de westfalske fredsforhandlinger i 1648 krigen væk fra en 'Jus ad bellum tænkning' og over til en juridisk domineret 'Jus in bello tænkning', hvor religionskrigen altså kom under politisk kontrol. Et skift som markerer en overgang fra det kirkelige til det statslige.

Herefter blev krig set som et legalt element i international politik. I den westfalske konstruktion er stater lige og frie, besidder ultimativ autoritet over alle sine borgere inden for et afgrænset territorium; relationer til andre suveræne stater er frivillig; disse relationer er begrænsede i form og hensigt til militære og økonomiske alliancer; og vigtigst af alt - indenrigspolitik er privat, adskilt fra udenrigspolitik. I denne konstruktion tildeles borgere efterhånden vertikale borgerrettigheder, men ikke menneskerettigheder.

Perioden frem til 2. verdenskrigs afslutning, hvor statslig suverænitet og den vertikale positive ret udvikles, er samtidig en periode hvor krige er symmetriske, og hvor der hersker en forestilling om adskillelsen mellem regering, militær og civilbefolkning.

Menneskets ret

Retsopgøret i Nürnberg efter 2. verdenskrig var et opgør med principperne fra den vestfalske fred, og især et opgør med statens positive ret i forhold til egen befolkning. Opgøret med statens positive ret førtes med anklagen om forbrydelser mod menneskeheden, som var en nyformulering fra de Allieredes side, og som ikke tog udgangspunkt i statens og borgerens vertikale positive ret, men derimod i personens horisontale kosmopolitisk ret: Menneskeretten. Det var Tysklands udryddelse af jøder og andre mindretal, denne nye ret sigtede mod. Det kunne ikke længere være en stats private ret. I den kosmopolitiske ret søges personens ret universaliseret, så personens ret ikke længere kun henvises til en stats indenrigspolitik - den positive ret. Dette er et forsøg på at undgå at civile i et krigsområde blev defineret som vilde, uciviliserede, kættere, oprørere eller terrorister, som kan udsættes for vilkårlige drab af en politisk elite.

I den kosmopolitiske opfattelse af suverænitet er den formelle lighed mellem stater i stigende grad blevet afhængig af staternes anerkendelse af fælles værdier og principper, som overholdelsen af Menneskerettighederne, se f.eks. FNs vedtagelse af 'Responsibility to protect', som er en global forpligtelse. Dette retsprincip blev godkendt på FNs Generalforsamling i 2005 for at forhindre folkedrab, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. Med en sådan vedtagelse betyder suverænitet ikke længere ultimativ autoritet over en befolkning. Stater, som overtræder bestemte normer i behandlingen af deres borgere, vil ikke fremover blive opfattet som tilhørende det internationale samfund af stater.

Forbuddet mod krig

I maj 1945 samledes over 300 delegerede fra 51 nationer i San Francisco for at underskrive et Charter for den nye fredsorganisation - De Forenede Nationer - der nu skulle dannes. De delegerede

des arbejde var baseret på forslag, som de fire store, USA, Sovjetunionen, Storbritannien og Kina, var blevet enige om i Dumbarton Oaks i 1944.

Allerede i forbindelse med de Allieredes konference i Dumbarton Oaks i 1944 var der blevet udarbejdet et udkast til den Pagt, som skulle underskrives. En af de centrale idéer, der blev indarbejdet i udkastet, var princippet om at stater fremover skulle *afholde sig fra vold* i internationale relationer. Det betød, at de stater, der tilsluttede sig FN-pagten, *forpligtede* sig til at afholde sig fra at true med eller bruge militær magt mod andre staters territoriale integritet eller politiske uafhængighed. Staterne skulle fremover løse internationale tvister med fredelige midler, såsom forhandlinger, mægling eller voldgift. Både Pagt og Artikel er juridisk bindende for de stater, der har ratificeret Pagten. Den grundlæggende bestemmelse findes i artikel 2, paragraf 4:

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

Dokumenterne fra drøftelserne i Dumbarton Oaks er stadig i 2024 vejledende for fortolkningen af FN-Pagten. FN-Pagten lagde dermed grundlaget for en international retsorden, som udvidede det forbud mod krig, der allerede var blevet fastsat i Briand-Kellogg-pagten i 1928.

Der er juridisk ikke meget at tage fejl af i ovenstående - i denne artikel forbydes krig. Pagten tillader selvforsvar, men kun inden for usædvanligt stramme rammer, og kun som en foreløbig foranstaltning indtil Sikkerhedsrådet griber ind.

FN-Pagten overfor International Humanitær Ret

Denne udvikling leder frem til at FN-Pagten og International Humanitær ret (IHL) i dag udgør forskellige dele af det internationale lovkompleks, som hver tjener forskellige formål, og har fundamentalt forskellige tolkninger af retten til liv.

Men i forholdet mellem de to lovkomplekser, er FN-Pagten det grundlæggende dokument, der regulerer det internationale samfunds fred og sikkerhed. Ifølge FN-Pagten, specifikt artikel 103, har FN-Pagten forrang i tilfælde af konflikt med andre internationale aftaler. Det betyder, at hvis en stat er medlem og dermed bundet af FN-Pagten og samtidig er bundet af en anden traktats love, f.eks. IHL, og der opstår en konflikt, så vil FN-Pagten have forrang. Artikel 103 i FN-Pagten:

“I tilfælde af konflikt mellem forpligtelserne for medlemmerne af De Forenede Nationer i henhold til denne pagt og deres forpligtelser i henhold til enhver anden international aftale, vil forpligtelserne i henhold til denne pagt have forrang.”

Pagten etablerer FN's struktur og funktioner, og fastlægger de principper, der styrer forholdet mellem verdens stater, herunder opretholdelsen af international fred og sikkerhed, fremme af venskabelige relationer mellem stater og fremme af internationalt samarbejde om at løse globale problemer. Den etablerer også Sikkerhedsrådet, som har hovedansvaret for at opretholde international

fred og sikkerhed, og den fastlægger generelle principper som staters suverænitet, ikke-indblanding og fredelig bilæggelse af tvister.

IHL er dermed en underordnet specialiseret gren af international ret, der regulerer adfærden under væbnede - dvs. ulovlige - konflikter. De primære kilder til IHL er Genèvekonventionerne og deres tillægsprotokoller. Disse traktater formulerer regler, der søger at beskytte civile, sårede og syge soldater og krigsfanger under væbnede konflikter. IHL's hovedformål er at begrænse de lidelser, der forårsages af væbnede konflikter, beskytte dem, der ikke deltager i fjendtlighederne og at afbøde konsekvenserne af ulovlige væbnede konflikter.

Det er altså forkert primært og alene at henvise til IHLs krav om voldens proportionalitet, og samtidig tie om FN Pagtens forrang og forbuddet mod krig.

Menneskets ret til liv

Den fundamentale forskel mellem FN-Pagten og IHL kommer især til syne i deres tænkning om, hvorvidt mennesker har ret til at leve.

FN's tænkning om retten til liv kan findes Verdenserklæringen om Menneskerettigheder. Artikel 3 i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne fastslår, at ethvert menneske har *ret* til liv, frihed og personlig sikkerhed. Ligeledes fastslår artikel 6 i Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, at ethvert menneske har en iboende *ret til liv*, og at denne ret skal beskyttes ved lov, og at ingen vilkårligt må berøves livet. Ingen love og regler om krigsførelse kan leve op til disse to Artikler, og IHLs regler gør heller ikke.

For IHL forbyder *ikke* drab under væbnede konflikter, da parterne ifølge IHL godt kan engagere sig mod fjendens styrker. Hvis et militært mål identificeres, må et angreb ifølge IHLs regler godt finde sted, hvis voldsanvendelsen er *proportional* i forhold til den forventede militære fordel:

“Artikel 57(2)(a)(iii) understreger, at de stridende parter, inden de gennemfører et angreb, skal tage alle mulige forholdsregler for at sikre, at angrebet ikke vil forårsage sådanne uforholdsmæssige skader på civile.”

Det er udtrykket *uforholdsmæssige*, der er afgørende her, for det betyder, at krigens parter nok skal tage alle mulige forholdsregler for at minimere skader og drab på civile, men altså kun *minimere* antallet af drab. Her ser vi at IHL er blevet formuleret *for* den kosmopolitiske menneskeret blev formuleret, for det er i *direkte modstrid* med Menneskerettighederne.

Som det fremgår opfattes retten til statslig vold og retten til liv vidt forskelligt i FN-Pagten og i IHL. I FN-Pagten er krig forbudt og mennesket har ret til at leve, mens IHL ikke giver mennesket ret til at leve, men kun søger at minimere krigens vold.

Staters politikere henviser opportunt til IHL, når de starter krige, og til FN-Pagten når de anklager andre statsledere for at starte krige. At der er to lovkomplekser med forskellige mandater, love og regler åbner mao. for en ladeport af opportunisme, dobbeltmoral og retslig usikkerhed.

Én retsorden

Så FN-Pagten forbyder krig, mens IHL tillader proportionale drab på civile. Det burde efterhånden være klart for enhver, at et internationalt lovkompleks ikke kan fungere, når to så grundliggende retslige reguleringer modsiger hinanden så fundamentalt.

En helt central udfordring for freden i dagens verden, er derfor at der eksisterer to divergerende retstænkninger, som kommer vilkårligt i anvendelse i forbindelse med stateres ulovlige krige. Og den fundamentale udfordring for FNs vedkommende består i konstruktionen af en jurisdiktion, der er i stand til at forsone staternes positive rets partialitet med den kosmopolitiske rets universalitet. Der er med andre ord brug for ét lovkompleks, som alle stater tilslutter sig.