

Til beslutningsforslag nr. B 114. Betænkning afgivet af Forsvarsudvalget den 18. februar 1998

## Betænkning

over

### Forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til en multinational indsats i Mellemøsten

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i fem møder og har herunder stillet 90 spørgsmål til udenrigsministeren og forsvarsministeren, som disse har besvaret skriftligt. Udvalgte spørgsmål og tilhørende svar er optrykt i bilaget.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og mundtlige henvendelser fra:

Kvindernes Internationale Liga for Fred og Frihed

Fredsskattefonden  
Aldrig mere Krig

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservatives Folkepartis, Det Radikale Venstres, Fremskridtspartiets og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) beslutningsforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et flertal inden for flertallet (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservatives Folkepartis, Det Radikale Venstres og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) ønsker i den forbindelse at udtrykke, at der i den nuværende situation lige til det sidste bør arbejdes for, at en handlingssløsning vil kunne opnås, således at Irak indvilger i at opfylde bestemmelserne i FN-resolution 687 om at give FN-våbeninspektører fri og uhindret adgang til alle installationer, de måtte ønske.

Flertallet støtter den opfattelse, at stabiliteten i hele regionen kun opnås ved ikke at udvise passivitet. Flertallet støtter den opfattelse, at det politiske pres over for Iraks opbygning, produktion og lagring af kemiske og biologiske våben kan forhindre Saddam Hussein i at fortsætte sine

overtrædelser af de af ham accepterede våbenhvilebetingelser med stigende ustabilitet i regionen til følge. Pres nu er den eneste mulighed for at løse konflikten uden anvendelse af militære midler.

Flertallet understreger, at Irak - i henhold til våbenhvilebetingelserne i resolution 687, der er vedtaget med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII - betingelsesløst har accepteret, at bl.a. alle Iraks kemiske og bakteriologiske våben, herunder komponenter hertil, og al forsknings- og udviklingsstøtte og fremstillingsfaciliteter til disse masseødelæggelsesvåben skal ødelægges, fjernes eller uskadeliggøres under international overvågning.

Det er flertallets opfattelse, at havde Irak ikke accepteret resolution 687 i 1991, kunne de allierede styrker allerede dengang have fortsat de militære aktioner mod den irakiske krigsmaskine.

Flertallet henviser til notat fra Udenrigsministeriet af 17. februar 1998, der er optrykt som bilag til betænkningen.

Et mindretal inden for flertallet (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) peger på, at FN nu i syv år har lagt pres på Irak for at få dem til at opfylde de krav, de blev pålagt for afslutning af bombardementerne af Irak. I syv år har FN's våbeninspektører forsøgt at få adgang til de våbenlagre, som Irak's Saddam Hussein påstod ikke fandtes. I de syv år har FN's våbeninspektører alligevel fundet og destrueret 28.000 kemiske våben, 690 tons kemiske kampstoffer, mere end 3.000 tons kemikalier, der kan bruges til frem-

stilling af kemiske våben, 48 missiler, 6 missilaffyringsramper og 30 spræghoveder beregnet til kemiske og biologiske våben, store mængder af produktionsudstyr og maskiner, der kan bruges til at fremstille kemiske og biologiske våben m.m. Dette for blot at citere en del af den danske udenrigsministers opremssning.

Hvad der så ligger i de 80 paladser, som Saddam Hussein på nuværende tidspunkt ikke vil tillade inspektion af, kan vi naturligvis kun gisne om. Men for Fremskridtspartiet står det klart, at vi ikke under nogen omstændigheder kan støtte nogen form for terrorregime og slet ikke være med til; at en mand som Saddam Hussein får lov til at drive gæk med verdenssamfundet og gøre alle bestræbelser fra FN's side totalt til grin.

At Danmark sender et enkelt Herkules-fly af sted til hjælp for et eventuelt angreb på en sådan forbyrder, der holder hele sit eget folk som gidsler, er kun naturligt. Den seneste udvikling i FN's Sikkerhedsråd, hvor det med enstemmighed blev besluttet at sende Kofi Annan til Bagdad fredag den 20. februar 1998, må siges at være absolut sidste chance for en fredelig løsning; herefter foreligger kun hårdtslående argumenter, som ingen kan misforstå. Derfor er der tale om den allersidste trussel for et "No return". Danmark skal være med, hvor der kæmpes for frihed og menneskeværdier i NATO's nærområde.

Med hensyn til spørgsmål nr. 73 er det Fremskridtspartiets hensigt at fremføre, at Danmark såfremt der bliver en regulær krig, og hvis krigen mod al forventning skulle trække ud, samt hvis der bedes om bistand til ministrygning igen - tænker på at sende Standard Flex ud. Det er ikke blot et dansk skib, men det vil også snart være på tide at vise andre lande, hvor godt netop dette forholdsvis lille skib kan klare opgaverne.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkeparti og Enhedslistens medlemmer af udvalget) indstiller beslutningsforslaget til *forkastelse*.

Efter mindretallets opfattelse er det fuldstændig uantageligt at give dispensation fra Folketingets forretningsorden i denne sag. Muligheden for dispensation er fornuftig, hvis man skal vedtage hurtige økonomiske indgreb, hvor der er et uomgængeligt behov for at handle hurtigt og inden alle mulige økonomiske aktører.

Men det gælder ikke denne krise, som har pågået siden 1991, altså i næsten syv år. Den løber

ingen vegne.

Det er muligt, at regeringen har et behov for at tilfredsstille amerikanerne. Men fordi der ikke hersker orden og demokrati ude i verdenssamfundet, så må det altså ikke føre til, at vi sætter vores eget demokrati ud af spil.

Der er ikke den mindste tvivl om, at Saddam Hussein er en diktator af allerværste skuffe. Skruppelløse, brutale overgreb mod landets egen befolkning - herunder militære angreb på obsternasige befolkningsgrupper og mord på politiske modstandere - hører til dagens uorden. Der er næppe heller tvivl om, at Irak ikke har overholdt sine forpligtelser, og at Saddam Hussein har leget kispus med såvel de våbeninspektører, der arbejder på grundlag af FN's mandat, som med det internationale samfund.

Mindretallets helt grundlæggende modstand mod dansk støtte til - og deltagelse i - et militært angreb, skyldes altså ikke en uenighed her, men at vi er overbevist om, at et militært angreb både vil være ulovligt og dumt.

I henhold til FN-pagten, kan mellemstatslige krigshandlinger kun tillades, hvis den ene part udgøres af FN eller er autoriseret af FN - dvs. af FN's sikkerhedsråd. Endvidere gælder det, at for at kunne iværksætte en militær operation skal Sikkerhedsrådet - i henhold til pagtens artikel 39 - skønne, at der foreligger en "trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling". Der skal med andre ord være tale om en helt konkret vurdering og sanktionering. En sådan foreligger ikke. USA, og nu altså også den danske regering, forsøger sig med en spidsfindig juridisk argumentation, hvor hovedindholdet er manglende overholdelse af våbenhvilen. Det er en argumentation, som ikke kun er uhyre problematisk. Først og fremmest holder den ikke. Det var nemlig, som det korrekt er anført i bemærkningerne til beslutningsforslaget, Sikkerhedsrådet selv, som fastsatte våbenhvilebetingelserne for næsten syv år siden. Derfor må det også være Sikkerhedsrådet - og kun Sikkerhedsrådet - som i givet fald beordrer krigshandlinger genoptaget. Der hersker ingen tvivl om, at en sådan beslutning ikke vil blive taget, fordi flere af de faste medlemmer vil være imod.

Vi befinder os altså i en situation, hvor vi på den ene side har Saddam Husseins modbydelige regime. På den anden side har vi verdenssamfundet, men ikke noget grundlag for at gå i krig. Så må man finde andre midler.

Krig er i sig selv en modbydelighed. Uanset det billede, der forsøges skabt i tv af forskellige militære eksperter, så findes den "rene" krig ikke, selv hvis det lykkes at ramme de mål, som amerikanerne forestiller sig kortvarigt vil sætte Hussein tilbage. Når man har med en mand som Hussein at gøre, så vil det være fuldstændig idiotisk at forestille sig, at de militære mål kan fastholdes som rene militære mål. De er formentlig allerede omdannet til børnehospitaler eller vuggestuer. Det har været den irakiske befolkning, som har lidt de største ofre for krigen i 1991. Det vil det også være denne gang.

Det skyldes også, at krigen næppe vil gøre noget til, at Hussein styrtes (eller dræbes). Det skyldes også, at amerikanerne ikke ønsker, at Irak bliver splittet op i smådele, så Iran bliver den eneste stormagt i området. Det var også grunden til, at man ikke fjernede Hussein i 1991, hvilket i øvrigt også havde været ulovligt.

Siden 1991 har Irak været voldsomt svækket. Men det er jo ikke Saddam Hussein og hans regime, der har lidt nød. Det har igen været civilbefolkningen. Fejlnæring og overdødelighed - særligt blandt børn - er uhyggelig udbredt.

Det er også derfor, at Saddam Hussein ikke har bøjet sig. Han ønsker dette angreb for at fremtræde som martyr og for at få støtte i den arabiske befolkning, og det er det mest sandsynlige resultat af et amerikansk angreb. Der er nemlig ikke meget, der taler for, at man får umuliggjort produktionen af krigsgas.

Det er klart, at militære aktioner og krig kan være nødvendig af de grunde, som er anført i FN-pagten, men må vurderes i hvert enkelt tilfælde over for at løse problemer med andre midler og sandsynligheden for de militære midlers succes. Men vi må fastholde, at det skal være på det grundlag. Ellers åbner man op for, at alle mulige små og større magter pludselig finder det lovligt at gennemsætte tidligere FN-beslutninger. Irak er jo ikke det eneste land, som ikke har overholdt Sikkerhedsrådets beslutning. Man behøver blot at nævne Israel. Og der er flere våbenhviler, som ikke er afsluttet med fred: Korea eller Cypren for at nævne et par eksempler.

Derfor er konsekvensen af en krig på dette grundlag fantastisk alvorlig, ganske enkelt fordi den undergraver hele grundlaget for en international retsorden og FN-systemets autoritet.

Det har hidtil være helt grundlæggende for Danmarks militære deltagelse i internationale aktioner, at de fandt sted på et klart grundlag fra FN. Derfor er det ikke kun et klart brud med denne tidligere linje, hvis Danmark vælger at indgå i aktionen. Det er også helt uforståeligt og aldeles uacceptabelt.

Der er blevet stillet spørgsmål til forslaget hvortil der er følgende kommentar: Nogle spørgsmål er ikke blevet besvaret, nogle spørgsmål er blevet besvaret, men ufyldstgørende, og endelig er nogle blevet besvaret, hvorefter man kan konkludere, at aktionen slet ikke bør finde sted.

*Ingrid Rasmussen (S) nfm.d. Torben Lund (S) Peter Christensen (S)*

*Poul Qvist Jørgensen (S) Pia Gjellerup (S) Villy Søvnald (SF) Jørgen Estrup (RV)*

*Keld Albrechtsen (EL) Arne Melchior (CD) Svend Aage Jensby (V)*

*Knud Enggaard (V) fmd. Peder Sønderby (V) Anders Mølgaard (V) Jens Jørgensen (KF)*

*Kaj Ikast (KF) Bendt Bendtsen (KF) Annette Just (FP)*

Dansk Folkeparti havde ikke medlemmer i udvalget.

**Udenrigsministeriets notat af 17. februar 1998 om anvendelse af militær magt mod Irak.**

"På baggrund af de i debatten under Folketingets 1. behandling fremsatte bemærkninger samt de i pressen fremførte synspunkter fra forskellige folkeretseksperter, forskere og universitetslærere om grundlaget for en beslutning om deltagelse i en eventuel militær aktion mod Irak bemærkes følgende:

Regeringen har foretaget en samlet vurdering af de foreliggende bindende sikkerhedsrådsresolutioner og andre vedtagelser fra rådet vedrørende Irak og er nået til samme konklusion som de lande, der har tilkendegivet støtte til en militær aktion mod Irak om behovet for i sidste ende at anvende magt.

Denne konklusion bygger navnlig på følgende elementer:

Det klare folkeretlige udgangspunkt er, at der gælder et forbud mod at anvende magt over for andre stater. Dette fremgår udtrykkelig af FN-pagts art. 2, stk. 4, som af Den Internationale Domstol er blevet anset som udtryk for folkeretlig sædvaneret.

Der er imidlertid to væsentlige undtagelser til denne hovedregel. For det første er alle stater berettiget til at forsvare sig selv, hvis de bliver angrebet.

For det andet kan FN's Sikkerhedsråd give en særlig bemyndigelse til brug af magt. Det er denne anden undtagelse, der er relevant i denne sammenhæng.

Sikkerhedsrådet har i henhold til FN-pagts kap. VII (art. 42) beføjelse til at autorisere magt-anvendelse, i det omfang det måtte være nødvendigt "for at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed". En forudgående betingelse herfor er, at Sikkerhedsrådet har fundet, at der "foreligger en trussel mod freden, noget fredsbrud eller nogen angrebshandling", jf. FN-pagts art. 39.

Det er således kun undtagelsesvis, at Sikkerhedsrådet kan autorisere brug af militære magtmidler, og dette skal altid ske efter en nøje overvejelse af, hvorvidt den pågældende aktion kan retfærdiggøres. Der gælder her et såkaldt pro-

portionalitetsprincip, hvorefter de valgte midler skal stå i et rimeligt forhold til de overgreb, der reageres imod.

Sikkerhedsrådet har da også kun i ganske få tilfælde benyttet sine beføjelser til at autorisere magtanvendelse. Det skete f.eks. efter Iraks invasion af Kuwait, hvor Sikkerhedsrådet i res. 678 (1990) bemyndigede de FN-medlemslande, der samarbejdede med Kuwait's regering, til at benytte "alle nødvendige midler" til at implementere relevante sikkerhedsrådsresolutioner og genoprette international fred og sikkerhed i området (1). Denne beføjelse blev som bekendt anvendt i forbindelse med Golfkrigen i 1991.

Efter krigen vedtog Sikkerhedsrådet resolution 687, hvori rådet opstiller betingelserne for våbenhvilen mellem de allierede og Irak. Resolutionen er ganske omfattende, og budskabet er klart: Hvis betingelserne ikke overholdes, kan der skrides ind over for Irak - om nødvendigt med magt. Dette understreges bl.a. af den konsekvente brug af betegnelsen "våbenhvile".

Resolution 687 er vedtaget med hjemmel i pagts kap. VII og bekræfter i operative artikel 1 (2) udtrykkelig gyldigheden af alle 13 tidligere vedtagne resolutioner om krisen, inklusive resolution 678, der som nævnt bemyndiger de allierede til at anvende magt.

Sikkerhedsrådet giver i resolutionens præambel klart udtryk for, at man anser den fortsatte tilstedeværelse af masseødelæggelsesvåben for en trussel mod fred og sikkerhed i området (3).

Det relevante afsnit i den operative del af resolutionen er kap. C, artikel 8-10, om destruktiv af samt forbud mod brug og udvikling af kemiske og biologiske masseødelæggelsesvåben samt det dertil hørende inspektions- og kontrolsystem (4).

Sikkerhedsrådets krav om, at Irak betingelsesløst underkaster sig UNSCOM's inspektioner, er formuleret sådan, at der ikke kan være tvivl om, at en obstruktion af inspektionsvirksomheden er en væsentlig overtrædelse af de af Irak påhvulende forpligtelser. Dette fremgår også udtryk-

kelig af flere efterfølgende sikkerhedsrådsresolutioner, jf. bl.a. res. 707 (1991) (5).

Iraks overtrædelser af resolution 687 har tidligere medført militære sanktioner over for lande. Dette skete i begyndelsen af 1993, hvor USA, UK og Frankrig som reaktion på en række irakiske restriktioner over for UNSCOM's fly den 11. januar 1993 gennemførte et bombeangreb i det sydlige Irak, jf. således erklæring fra formanden for Sikkerhedsrådet af 11. januar 1998 (6).

I en briefing til Sikkerhedsrådet den 23. januar 1998 underrettede UNSCOM-chefen rådet om Iraks flagrante og vedvarende mangel på samarbejde med Kommissionen i forbindelse med opfyldelsen af dennes opgaver, herunder nægtelse af adgang til en række lokaliteter. Efter UNSCOM-chefens opfattelse var denne manglende vilje til samarbejde af en sådan karakter, at Kommissionens arbejde og dens muligheder for at opfylde sit mandat blev umuliggjort.

På basis af disse oplysninger må det konstateres, at Iraks obstruktion af UNSCOM's virke har en særdeles grov og vedvarende karakter og udgør et væsentligt brud på våbenvilen.

Hertil kommer andre momenter, herunder det forhold, at UNSCOM, for så vidt angår en række farlige stoffer, bl.a. de giftige bakterier miltbrand og butolinum og det yderst farlige kemiske kampstof VX-nervegas, har kunnet godtgøre, at Irak - i midstrid med de irakiske myndigheders udtalelser og erklæringer herom - har produceret eller været i stand til at producere disse stoffer og bakterier på industriel basis i store mængder.

Ud fra en helhedsvurdering er det således velbegrundet, at det internationale samfund på basis af det eksisterende retsgrundlag svarer igen, om nødvendigt med militære magtmidler, således som resolution 678 giver bemyndigelse til, såfremt det ikke viser sig muligt at tilvejebringe en forhandlingsløsning.

Regeringen står ikke alene med denne opfattelse. Den deles af regeringerne i en række andre lande, bl.a. lande, som efter resolution 678 er bemyndiget til at anvende fornøden militær magt over for Irak".

#### Noter:

1. "Authorises Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on

or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the foregoing resolutions, to use all necessary means to uphold an implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area".

2. "Affirms all thirteen resolutions noted above, except as expressly changed below, to achieve the goals of this resolution, including a formal cease-fire".

3. "Conscious of the threat that all weapons of mass destruction pose to peace and security in the area and of the need to work towards the establishment in the Middle East of a zone free of such weapons".

4. "8. Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of  
(a) All chemical and biological weapons (...)  
(b) All ballistic missiles with a range greater than 150 kilometres (...)

9. Decides, for the implementation of paragraph 8 above, the following:

(a) Iraq shall submit to the Secretary-General, within fifteen days of the adoption of the present resolution, a declaration of the locations, amounts and types of all items specified in paragraph 8 and agree to urgent, onsite inspection as specified below; (...)

10. Decides that Iraq shall unconditionally undertake not to use, develop, construct or acquire any of the items specified in paragraphs 8 and 9 above and requests the Secretary-General, in consultation with the Special Commission, to develop a plan for the future ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with this paragraph, to be submitted to the Security Council for approval within one hundred and twenty days of the passage of this resolution;"

5. "Affirming that the aforementioned failures of Iraq to act in strict conformity with its obligations under resolution 687 (1991) constitutes a material breach of its acceptance of the relevant provisions of resolution 687 (1991) which established a cease-fire and provided the conditions essential to the restoration of peace and security in the area. (...)

Determined to ensure full compliance with resolution 687 (1991) and in particular its section C,"

6. "These latest developments concerning the activities of UNIKOM and UNSCOM constitute

further breaches of resolution 687 (1991), which established the cease-fire and provided the conditions essential for the restoration of peace and security in the region, as well as other relevant resolutions and agreements. The Council demands that Iraq cooperate fully with UNIKOM, UNSCOM and other United Nations agencies in carrying out their mandates, and again warns Iraq of the serious consequences that will flow from such continued defiance".

Udvalgte spørgsmål og tilhørende svar:

#### *Spørgsmål 10*

Vil ministeren dokumentere den virkning, som syv års økonomiske sanktioner har haft over for Irak med hensyn til at tvinge Saddam Husseins styre til at respektere FN's beslutninger?

*Svar*

De økonomiske sanktioner mod Irak har endnu ikke på afgørende måde påvirket det irakiske regime til at respektere FN's beslutninger.

Økonomiske sanktioner mod et land virker i bedste fald normalt kun efter en længere periode. Effekten afhænger i høj grad af, hvor mange lande der gennemfører sanktionerne, og hvor afhængigt det sanktionsramte land er af samhandel og samkvem med andre lande. Når man vælger at indføre økonomiske sanktioner, må man derfor være forberedt på, at de først virker efter en længere årrække.

#### *Spørgsmål 15*

Hvilke økonomiske konsekvenser i form af materielle tab og øgede finansielle byrder vil for Irak være konsekvensen af et bombeangreb?

*Svar*

Svaret på spørgsmålet afhænger bl.a. af, hvilke mål der ødelægges, og hvor længe bombeangrebet varer. Det siger sig selv, at det irakiske regime kan undgå, henholdsvis standse ethvert angreb ved loyalt fuldt ud at opfylde Iraks forpligtelser i henhold til sikkerhedsrådsresolution 687.

#### *Spørgsmål 16*

Kan det angives, hvor mange procent af Iraks kemiske og bakteriologiske våben samt fremførelsesmidler der vil blive ødelagt ved et bombeangreb på Irak, og kan det angives, hvilken usik-

kerhed der er behæftet med dette skøn?

*Svar*

Et militært angreb vil næppe kunne ødelægge alle masseødelæggelsesvåben og produktionsfaciliteter eller fremførelsesmidler, men det vil væsentligt kunne mindske Iraks kapacitet på området og den trussel, som disse våben udgør ikke kun i regionen, men også i vores del af verden.

Der findes ikke en total opgørelse over Iraks kemiske og bakteriologiske våben, fordi Saddam Hussein systematisk og vedvarende har hindret FN's våbeninspektører i at udføre deres arbejde med at kortlægge og få destrueret lagre og produktionsfaciliteter.

#### *Spørgsmål 35*

Hvilken rolle vil et militært angreb efter regeringens mening have for skabelsen af en opposition til Saddam Hussein i Irak?

*Svar*

Historisk set synes der at være to muligheder: Et militært nederlag kan enten samle befolkningen bag dets ledere, eller det kan føre til en politisk omvæltning. Der kan ikke siges noget sikkert om konsekvenserne i så henseende af en eventuel militær aktion mod Irak, jf. også svaret på spørgsmål 15.

#### *Spørgsmål 73*

Hvis det bliver en længerevarende konflikt, vil Standard Flex blive en mulighed for dansk indsættelse?

*Svar*

Regeringen har ingen grund til at tro, at de forudsætninger, hvorunder regeringens beslutning om det danske bidrag blev truffet, vil ændre sig. Regeringen vil løbende vurdere, om udviklingen bør medføre justeringer i det danske bidrag. Såfremt der viser sig behov for ændringer af det danske bidrag, vil regeringen forelægge dette for Folketinget.

#### *Spørgsmål 74*

Vil ministeren sikre, at dansk personel, som kommer til at indgå i en multinational styrke, tilbydes en lægeundersøgelse efter hjemkomst fra indsatsområdet?

*Svar*

Forsvaret er, som det fremgår af min besvarelse af spørgsmål nr. 4, meget opmærksom på de sundhedsmæssige aspekter. Derfor vil perso-

nellet blive tilbudt en lægeundersøgelse efter hjemkomst. Undersøgelsen vil blive gennemført af Forsvarets Sundhedstjeneste.