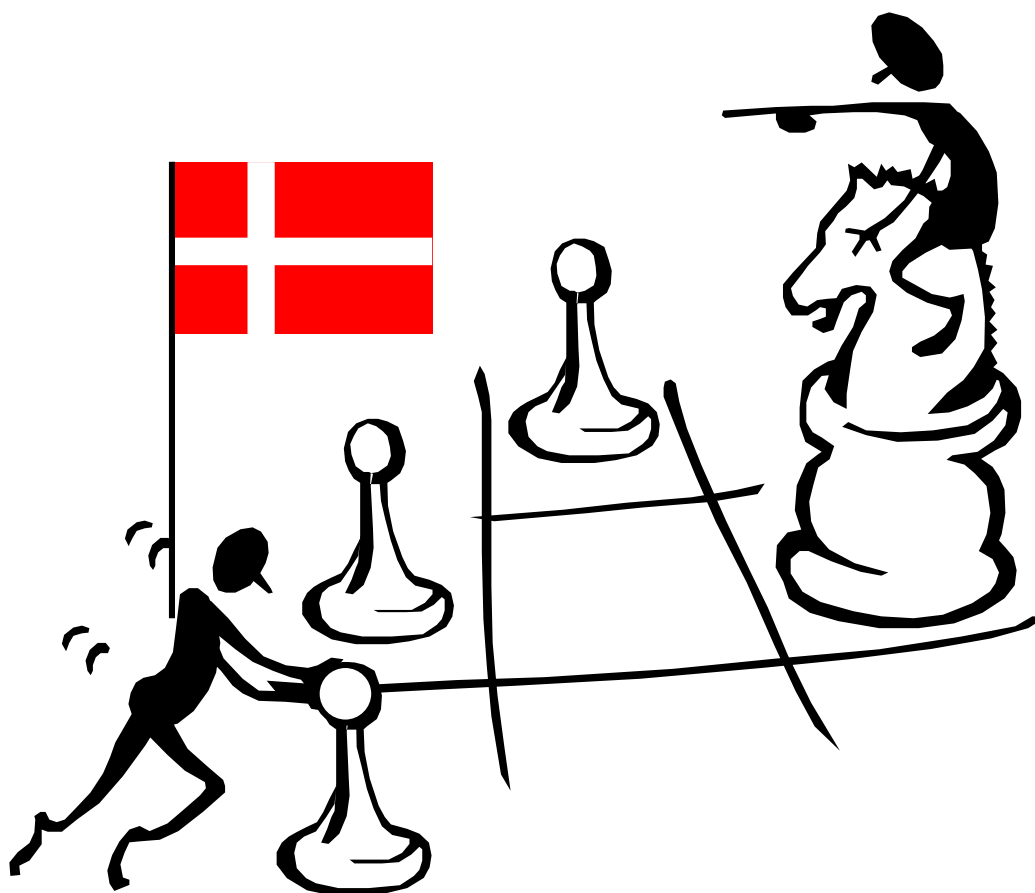


KRISESTYRING I DANMARK



**Kaptajn M.G.Diemar
Kaptajnløjtnant R.Fuglsig
Major S.Johansson**

Specialegruppe 4
ved kaptajn M.G.Diemar, kaptajnløjtnant R.Fuglsig og major S.Johansson, for tiden
elever ved Forsvarsakademiet, VUT II/L – STK 2000/2001.

april 2001

SPECIALE VEDRØRENDE

KRISESTYRING I DANMARK

Med baggrund i aktuelt anvendte virkemidler til krisestyring under Kosovokrisen, gennemføres en analyse af den nationale beslutningsproces. På baggrund af analysen fremsættes en vurdering af dansk krisestyring i forhold til erklærede sikkerhedspolitiske mål.

RESUME	7
KAPITEL 1	
OPGAVEDISKUSSION	8
1.1. FORMÅL OG OPBYGNING.	8
1.2. EMNE.	8
1.3. AKTUALITET.	8
1.4. PROBLEMET.	9
1.4.1. Problemidentifikation.	9
1.4.2. Problemanalyse.	10
1.4.3. Sammenfatning.	13
1.5. FORMÅL.	14
1.6. AFGRÆNSNING.	14
1.6.1. Analyseniveau.	14
1.6.2. Empiri.	14
1.6.3. Teori.	15
1.7. UNDERSØGELSESDSIGN.	16
KAPITEL 2	
TEORETISK GRUNDLAG	18
2.1. INDLEDNING	18
2.2. GENERELT	18
2.3. ANALYSEMETODE	19
2.4. FASTLÆGGELSE AF STYRENDE FAKTORER	20
2.4.1. "Vi", "den anden" og truslen	20
2.4.2. Metodisk afgrænsning	22
KAPITEL 3	
KOSOVOKRISENS FORLØB	24
3.1. INDLEDNING.	24
3.2. OPTAKTEN TIL KRISEN I KOSOVO.	24
3.3. VERDENSSAMFUNDET INDDRAGES I KONFLIKTEN.	24
3.4. RAMBOUILLET FORHANDLINGERNE.	27
3.5. NATO IVÆRKSÆTTER LUFTKAMPAGNEN.	28
3.6. FREDSAFTALEN	30
KAPITEL 4	
EKSTERNE AKTØRER	32
4.1. INDLEDNING.	32
4.2. FN'S ORGANISATION OG BESLUTNINGSPROCES	32
4.2.1. FN generelt.	32
4.2.1.1. FN's organisation.	32
4.2.1.2. Krisestyring – Fredsstøttende operationer	34
4.2.2. FN's behandling af aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.	34
4.2.2.1. Resolution nr. 1160 af 31. marts 1998.	34
4.2.2.2. Resolution nr. 1199 af 23. september 1998.	35
4.2.2.3. Resolution nr. 1203 af 24. oktober 1998.	36
4.2.2.4. NATO's iværksættelse af operation "Allied Force" 24. marts 1999. ...	37
4.2.2.5. Bombningen af den kinesiske ambassade i Beograd.	39
4.2.2.6. Resolution nr. 1239 af 14. maj 1999.	40
4.2.2.7. Resolution nr. 1244 af 10. juni 1999.	41
4.3. OSCE'S ORGANISATION OG BESLUTNINGSPROCES.	43
4.3.1. OSCE generelt.	43

UKLASSIFICERET

4.3.2. OSCE's organisation.	43
4.3.3. OSCE's konfliktforebyggende indsats.....	44
4.3.4. OSCE's behandling af aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.	45
4.3.4.1.Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1996.	45
4.3.4.2.Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1997.	45
4.3.4.3.Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1998.	45
4.3.4.4.Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1999.	46
4.3.4.5.Samlet vurdering af OSCE's aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.....	47
4.4. DEN EUROPÆISKE UNION (EU) ORGANISATION OG BESLUTNINGSPROCES.....	48
4.4.1. EU generelt.....	48
4.4.2. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder krisestyring.	49
4.4.3. Den Europæiske Unions argumentation for aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.....	49
4.4.3.1.Uddrag af Den Europæiske Unions erklæring om Kosovo af 9. juni 1998	49
4.4.3.2.Uddrag af Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. juni 1998.	49
4.4.3.3.Uddrag af Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Wien den 11. og 12. december 1998.....	50
4.4.3.4.Uddrag af Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Berlin den 24. og 25. marts 1999.....	51
4.4.3.5.Uddrag af Formandskabet konklusioner, Det Europæiske Råd i Köln den 3. og 4. juni 1999	51
4.5. NATO ORGANISATION OG BESLUTNINGSPROCES	53
4.5.1. Det politiske beslutningsniveau.....	53
4.5.2. Det militære beslutningsniveau.....	53
4.5.3. Krisestyring.....	54
4.5.4. NATO's argumentation for aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.....	55
4.5.4.1.Forud for FN-resolution 1199 – 23. september 1998.	55
4.5.4.2.NATO's aktiveringsordre – 24. september 1998	55
4.5.4.3.Møder i NAC – december 1998.	56
4.5.4.4.Efter massakren i Racak.	56
4.5.4.5.Under Ramboillet forløbet.	57
4.5.4.6.Efter Ramboillet - iværksættelse af operation luftkampagnen.....	58
4.5.4.7.Humanitært arbejde.	59
4.5.4.8.Inddæmning af krisen.	59
4.5.4.9.Fredsftalen.	61
4.6. KONTAKTGRUPPENS AKTIVITETER I RELATION TIL KRISEN I KOSOVO	63
4.6.1. Indledning.	63
4.6.2. Kontaktgruppens engagement generelt.....	63
4.6.3. Aktuelle tiltag i relation til Kosovo	63
4.6.4. Tonen skærpes.....	64
4.6.5. Stilstand.....	65
4.6.6. Forhandlingerne.....	66
4.7. MEDIERNES ROLLE I FORBINDELSE MED KRISESTYRING.	67
4.7.1. Indledning.	67
4.7.2. Undersøgelser af mediernes rolle.....	67
4.7.3. Eksempler fra danske forhold	68

KAPITEL 5

DANSKE FORHOLD.....	70
5.1. REGULERINGSGRUNDLAGET	70
5.1.1. National dansk regulering for krisestyring.....	70
5.1.2. Folkerettens stilling.....	71
5.1.3. Folkerettens indhold.....	72
5.1.4. Humanitær intervention som middel i folkeretten.....	72
5.2. DEN DANSKE ORGANISATION OG PROCES.....	76
5.2.1. Dansk krisestyingsorganisation	76
5.2.2. Danske beslutninger generelt	76
5.2.3. Danske beslutninger relateret til den internationale indsats i Kosovo	78
5.2.4. Bemærkninger i den indledende periode	78
5.2.4.1. Besvarelse af § 20 spørgsmål om konflikten i Kosovo.....	78
5.2.4.2. Udenrigsministeren i Morgenavisen Jyllands-Posten.....	79
5.2.4.3. Statsministeren under forespørgselsdebat i Folketinget	79
5.2.4.4. Statsministeren ved OSCE-parlamentarikerforsamling.....	79
5.2.4.5. Udenrigsministeren i Morgenavisen Jyllands-Posten.....	79
5.2.4.6. Udenrigsministerens tale ved FN's 53. generalforsamling	80
5.2.5. B4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan	80
5.2.5.1. Socialdemokratiet repræsenteret ved Ingrid Rasmussen	80
5.2.5.2. Venstre repræsenteret ved Svend Aage Jensby.....	81
5.2.5.3. Konservativt Folkeparti repræsenteret ved Helge Adam Møller.....	81
5.2.5.4. Socialistisk Folkeparti repræsenteret ved Villy Søvnald.....	81
5.2.5.5. Dansk Folkeparti repræsenteret ved Peter Skaarup	82
5.2.5.6. Centrum Demokraterne repræsenteret ved Peter Duetoft	83
5.2.5.7. Radikale Venstre repræsenteret ved Jørgen Estrup	83
5.2.5.8. Fremskridtspartiet repræsenteret ved Thorkild B. Frandsgaard.....	83
5.2.5.9. Enhedslisten repræsenteret ved Søren Søndergaard.....	83
5.2.5.10. Kristeligt Folkeparti repræsenteret ved Flemming Kofod-Svendsen.....	84
5.2.5.11. Udenrigsministerens indlæg i forbindelse med afslutningen på 1. behandlingen	84
5.2.5.12. Udenrigsministerens indlæg i forbindelse med afslutningen på 2. behandlingen	85
5.2.5.13. Det vedtagne forslag.....	85
5.2.6. Det videre forløb.....	85
5.2.6.1. Udenrigsministerens indlæg ved Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C.....	85
5.2.6.2. Udenrigsministerens artikel i Fyns Radikale Venstre blad "Måske" ...	86
5.2.6.3. Regeringens beslutning vedrørende mandatet for dansk deltagelse .	86
5.2.7. Forespørgsel om dansk forhandlingslinje op til NATO-topmødet i Washington	86
5.2.8. Efter indledning af bombekampagnen	88
5.2.8.1. Dansk bidrag til NATO's indsats i Albanien.....	88
5.2.8.2. Forespørgsel om den politiske, militære og humanitære situation i Kosovo.....	88
5.2.8.3. Fredsaftalen skaber grundlag for indsættelse af en fredsstyrke.....	88
5.2.8.4. Udenrigsministeren i Politiken.....	88

KAPITEL 6**EKSTERN PÅVIRKNING AF DEN DANSK BESLUTNINGSPROCES 90**

6.1. INDLEDNING.....	90
6.2. FORLØBET FORUD FOR FOLKETINGETS BESLUTNING OM DELTAGELSE I NATO'S LUFTOPERATIONER – 8. OKTOBER 1998.....	90
6.3. FORLØBET FORUD FOR DEN DANSKE REGERINGSBESLUTNING OM AT AFGIVE FLY TIL SACEUR – JANUAR 1999.....	93
6.4. FORLØBET FREM TIL IVÆRKSÆTTELSEN AF OPERATION "ALLIED FORCE".....	95
6.5. FORLØBET FREM TIL FREDSSLUTNINGEN OG FN RESOLUTION 1244 – 10. JUNI 1999.....	96
6.6. DELKONKLUSION.....	98

KAPITEL 7**BESLUTNINGSTAGERANALYSE 100**

7.1. ANALYSE AF DANSKE UDTALELSER OG BESLUTNINGER.....	100
7.2. INDLEDENDE FOKUS PÅ OMRÅDET.....	100
7.3. FOLKETINGETS BEHANDLING AF DANSK BIDRAG TIL NATO'S MILITÆRE AFSKRÆKKELSE.....	103
7.3.1. Konstruktionen af "vi".....	103
7.3.2. Konstruktionen af "den anden".....	103
7.3.3. Konstruktion af truslen.....	104
7.3.4. Afsluttende bemærkninger.....	105
7.4. REGERINGENS BESLUTNING OM DANSK DELTAGELSE I BOMBEKAMPAGNEN.....	105
7.4.1. Bemærkninger frem til beslutningen.....	105
7.4.2. Januar 1999.....	106
7.5. BOMBEKAMPAGNEN OG DE SUPPLERENDE TILTAG.....	107

KAPITEL 8**SAMMENFATTENDE ANALYSE OG PERSPEKTIVERING 108**

8.1. SAMMENFATTENDE ANALYSE.....	108
8.1.1. Indledning.....	108
8.1.2. Danske konstruktioner i forhold til omverdenen.....	108
8.1.2.1. "Vi" under krisen i Kosovo.....	108
8.1.2.2. "Den anden" under krisen i Kosovo.....	109
8.1.2.3. Truslen fra krisen i Kosovo.....	110
8.1.3. Graden af dansk krisestyring.....	110
8.1.4. Delkonklusion.....	111
8.2. PERSPEKTIVERING.....	111
8.2.1. Indledning.....	111
8.2.2. Forholdet mellem legalitet og legitimitet.....	111
8.2.3. Den aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	111
8.2.4. Dansk tilslutning til internationale organisationer.....	112

KAPITEL 9**KONKLUSION 113**

9.1. INDLEDNING.....	113
9.2. DETALJERET BESVARELSE AF HOVEDSPØRGSMÅLET?.....	113
9.3. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER.....	115

TILLÆG**BIBLIOGRAFI**

UKLASSIFICERET
ANVENDTE FORKORTELSER

EU	Europa Unionen
FN	Forenede Nationer
FRY	Federal Republic of Yugoslavia - Forbundsrepublikken Jugoslavien
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia – Makedonien
ICRC	The International Committee of the Red Cross – Den internationale Røde Kors Komite
ICTY	Den Internationale Domstoltribunal for det tidligere Jugoslavien
IP	International Politik
KVM	Kosovo Verifikation Mission – OSCE observatørmission i Kosovo
KVM-RTF	Kosovo Verifikation Mission Refugee Task Force OSCE observatørmission i Kosovo flygtninge udrykningsstyrke
NAC	North Atlantic Council – Det Nordatlantiske Råd
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
PFP	Partnership for Peace
SACEUR	Supreme Allied Command Europe – NATO's øverstbefalende i Europa
UCK	UCK der står for Ushitria Çlirimtare e Kosovës (Kosovos befrielsehær) på engelsk benævnt Kosovo Liberation Army (KLA).
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – FN's Flygtningehøjkommissær.
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
WEU	Western European Union - Vestunionen

RESUME

Dette speciale behandler dansk deltagelse i international krisestyring. Specialet skaber forståelse for hvordan det har været muligt for Danmark, at handle som vi gjorde i forbindelse med krisestyring under konflikten i Kosovo i 1998-1999. Specialet behandler hele spektret i krisestyningen fra diplomatiske tiltag over sanktionspolitikken, til anvendelse af militær magt. Ud over de danske beslutninger og hensigtserklæringer besluttet i nationalt regi, behandles tillige de retlige rammer hvorunder beslutningerne er taget samt det internationale rum hvori danske beslutningstagere har fungeret under krisen.

Krisestyring behandles således bredt, og beslutninger og argumenter for samme analyseres med udgangspunkt i en konstruktivistisk tilgang for at skabe forståelse for iværksatte tiltag.

Specialet peger på, at Danmark har bidraget til anvendelse af militær magt overfor en fremmed stat, uden at der forelå et entydigt mandat fra FN's Sikkerhedsråd herfor. Denne ageren er en ændring af tidligere dansk praksis og synes begrundet i en betoning af det danske syn på menneskerettigheder til fordel for suverænitetsopfattelsen, der som følge af Rusland og Kinas veto, handlingslammede FN-systemet. Danske beslutningstagere har således ikke accepteret, at magthaverne i Beograd i ly af denne handlingslammelse har handlet i strid med menneskerettighederne. Da der netop har været tale om et brud med tidligere praksis, har spørgsmålet om legalitet og legitimitet fået en central placering i forbindelse med gennemførte tiltag, såvel nationalt som internationalt. Argumentationen er over perioden ændret til en accept af, at kriterierne for at anvende humanitær intervention som forlængelse af diplomatiske og økonomiske tiltag fastholdes i overensstemmelse med principperne i FN pagten, men uden om FN systemet – hvis nødvendigt også i fremtiden. En betoning af danske værdier og interesser træder tydeligt frem i den anvendte argumentation, og er således med til at retfærdiggøre den trussel der eksisterer fra aktører med et anderledes værdigrundlag.

Der synes kun at være en lille opinion blandt de danske beslutningstagere, som ikke kan bakke op om denne linie i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

En endog særdeles aktiv forfølgelse af danske værdier og interesser må forventes også at kunne forekomme i fremtiden, og særligt via vores alliancefællesskab i NATO, samt i EU og OSCE.

Der ligger således i argumentationen en vilje til at bakke op om et handlekraftigt verdenssamfund funderet i demokratiske organisationer, men også en erkendelse af FN-systemets begrænsninger i forhold til den nye verdensorden med interne konflikter.

KAPITEL 1 OPGAVEDISKUSSION

1.1. Formål og opbygning.

Formålet med nærværende kapitel er at afgrænse og sætte rammer for specialet relateret til institut for statskundskab.

Med udgangspunkt i titel og undertekst diskuteres emnet med henblik på identifikation af kerneproblemet der efterfølgende danner grundlag for den valgte problemformulering.

Kapitlet har herudover til formål at afklare den empiriske og teoretiske afgrænsning af specialet, samt klarlægge det umiddelbare metodevalg.

Kapitlet danner efterfølgende rammen for specialets udarbejdelse.

1.2. Emne.

Specialeemnet *Krisestyring i Danmark* har følgende undertekst:

”Med baggrund i aktuelt anvendte virkemidler til krisestyring under Kosovo-krisen, gennemføres en analyse af den nationale beslutningsproces. På baggrund af analysen fremsættes en vurdering af dansk krisestyring i forhold til erklærede sikkerhedspolitiske mål”.

Emne og undertekst åbner mulighed for en række problemstillinger i relation til dansk krisestyring og dansk sikkerhedspolitik, hvorfor der efterfølgende vil blive gennemført en diskussion af de forskellige tilgange til emnet med henblik på en afgrænsning heraf.

Den valgte problemstilling vil efterfølgende blive behandlet med henblik på yderligere afgrænsning for så vidt angår empiri, teori og metode.

1.3. Aktualitet.

Krisestyring i national og international sammenhæng har været gennemført i årtier. Grundlaget herfor har imidlertid forandret sig over tid, idet verdenssamfundet har forandret sig i kraft af en stigende grad af interdependens og institutionalisering. Specielt har disse forhold været kendetegnende for det tyvende århundrede og især den sidste halvdel heraf. Danmarks rolle i denne sammenhæng har tilsvarende ændret sig, og specielt vurderes perioden efter 1990 interessant i kraft af overgangen fra en tilbageholdende rolle med ”fodnotepolitik” i 80’erne til en fremtrædende rolle som aktiv medspiller op igennem 90’erne, kulminerende i 98-99 i forbindelse med Kosovo-krisen.

Perioden bliver tillige interessant i kraft af den Europæiske Unions (EU) udvidede rolle i europæisk sikkerhedspolitik.

For Danmark har den ændrede sikkerhedspolitiske situation medført, at dansk forsvar i stigende grad er blevet involveret i internationale arrangementer. Dette stiller et øget krav til det grundlag som beslutningstagerne bliver præsenteret for. Vi finder det derfor interessant at se på de aktører der bidrager til dette grundlag.

Den sikkerhedspolitiske udvikling siden afslutningen af den kolde krig har medført, at North Atlantic Treaty Organisation (NATO) har påtaget sig ansvaret for det Euroatlantiske område, herunder håndtering af kriser på et tidligt tidspunkt. Det Euroatlantiske område er ikke nærmere defineret. Krisestyring og partnerskabsarbejde er ble-

UKLASSIFICERET

vet højere prioriteret end tidligere ¹. Såvel Danmark som det internationale samfund ønsker at spille en rolle i løsningen af internationale kriser, hvorfor evnen til en hurtig og effektiv politisk, økonomisk og militær indsats er højt prioriteret som led i international krisestyring til løsning af mangeartede opgaver. Samtidig ønsker den vestlige verden, herunder Danmark, at inddrage Rusland mest mulig i løsningen af kriser – implicit krisestyring².

1.4. Problemet.

1.4.1. Problemidentifikation.

I den af specialegruppen definerede undertekst identificeres følgende nøgleord: Dansk Sikkerhedspolitik, Krise og Krisestyring, konfliktløsning, sikkerhedsbegrebet, og beslutningstagere/-niveau.

Disse nøgleord defineres i det efterfølgende sammen med begreberne fredsstøttende operationer, direkte og indirekte sikkerhed samt regimer således:

Dansk sikkerhedspolitik:

Det overordnede mål for Danmarks sikkerhedspolitik er udvikling og overlevelse på lang sigt som et selvstændigt, demokratisk land med økonomisk velfærd og et højt udviklet politisk og økonomisk samarbejde med omgivne lande. For at nå det mål, må Danmark være med til at skabe internationale rammer, der gør en fredelig og stabil udvikling mulig³.

Krise og krisestyring ⁴:

Vi definerer⁵ en krise som en situation der opstår mere eller mindre uventet, truer højt prioriterede værdier og hvor beslutningstagerne har begrænset tid til at træffe deres beslutning. På baggrund heraf, defineres krisestyring som værende den afpassede anvendelse af politiske, økonomiske og militære virkemidler i en given situation med henblik på at forfølge sikkerhedspolitiske mål.

Under den kolde krig relaterede krisestyring sig primært til forholdet mellem øst og vest (Warszarwapagten og NATO) og dermed til den direkte trussel mod nationalstaten.

Efter murens fald er konflikten mellem nord og syd (rig og fattig) i højere grad eksponeret, ligesom interne konflikter har kunnet blusse op i tidligere totalitære stater.

Samtidig er truslen mod den enkelte nationalstat i Vesteuropa nedtonet. Medierne har eksponeret menneskelig lidelse i disse interne konflikter over for den almindelige befolkning, hvorfor disse i stigende grad har krævet at der gribes ind. Konflikter der ikke direkte udgør en trussel mod nationalstaterne i vor del af verden, er dermed i højere grad blevet en del af vores interessesfære og opfattes derfor som en krise som vi ønsker at involvere os i.

Siden Golfkrigen i 1990 er kollektiv militær indsats i stigende grad blevet en forudsætning for at en operation kan legitimeres. Lande som USA har den militære kapacitet til selv at intervenere i en konflikt, men søger altså at danne en koalition af flest mulige lande for dermed at opnå legitimiteten. Krisestyringen ændres dermed fra at være et rent nationalt anliggende til at være en multinational opgave.

Vestens opfattelse af en krise er dermed ikke begrænset af noget der udgør en direkte trussel mod nationalstaten, men er udvidet til også at være en trussel mod vores

¹ NATO efter Washington-topmødet, Udenrigsministeriets temaserie, Nr. 16 - NOV 1999, I pkt. 3

² NATO efter Washington-topmødet, Udenrigsministeriets temaserie, Nr. 16 - NOV 1999, IV og Bertel Heurlin: Fremtidens NATO: Intervention og integration i Europa, s. 9.

³ NATO efter Washington-topmødet, Udenrigsministeriets temaserie, Nr. 16 - NOV 1999, "Dansk sikkerhedspolitik".

⁴ European approaches to crisis management, redaktion ved Knud Erik Jørgensen - Department of Political Science, University of Aarhus, Denmark, Kluwer Law International 1997 – p. 3-12 og 203-216.

⁵ På baggrund af Krishantering på Svenska af Sundelius, Stern og Bynander p. 9-15.

UKLASSIFICERET

etiske livsopfattelse. Krisestyring er i dag primært et multinationalt anliggende, hen- set til den udvidede interessesfære.

Konfliktløsning:

Konfliktløsning kan til forskel fra krisestyring opfattes som en mere vidtgående proces. Denne videregående proces indebærer at konflikten mellem to involverede parter er totalt forsvundet eller ophørt med at påvirke relationerne mellem de involverede parter⁶. Der er altså ikke kun tale om en stabilisering, men den endelige fredsopbygning og løsning på konflikten.

Sikkerhedsbegrebet:

Det udvidede sikkerhedsbegreb fremgår af bemærkningerne til lov om forsvaret⁷. Sikkerhedsbegrebet relaterer sig til danske sikkerhedspolitiske mål og værdier som, udover grundlæggende værdier, omhandlende suverænitet og integritet, ligeledes omfatter fredelig ændring af grænser, overholdelse af menneskerettigheder, udvikling af demokratiske styreformer samt bæredygtig social, økonomisk og økologisk udvikling³.

Beslutningstagere/-niveau:

Beslutningstagere findes på mange niveauer. Fokus er her på det politiske og militærstrategiske niveau, og vedrører såvel den danske regering og den øverste militære ledelse, som det tilsvarende niveau hos relevante samarbejdspartnere og organisationer.

Fredsstøttende operationer.

Er en samlebetegnelse for konfliktforebyggende, fredsskabende, fredsbevarende, fredspåtvingende, fredsopbyggende og humanitære operationer. Operationerne har til formål at bidrage til internationale organisationers bestræbelser på at opretholde, etablere eller genetablere fred og stabilitet⁸.

Direkte sikkerhed.

Er her defineret som de sikkerhedspolitiske tiltag Danmark deltager i, for at hindre en direkte trussel mod Danmark og NATO i at komme til udtryk og sikre Danmarks territoriale suverænitet og integritet⁹.

Indirekte sikkerhed.

Er her defineret som de sikkerhedspolitiske tiltag Danmark deltager i, for at hindre lokale konflikter i at true, de af Danmark opstillede, sikkerhedspolitiske interesser⁹.

1.4.2. Problemanalyse.

Krisestyring i Danmark foregår – eller kan forestilles at skulle foregå – såvel i relation til rent nationale anliggender som i relation til internationale kriser. For begge områder er der tale om situationer hvor beslutningstagerniveauet kommer til at spille en central rolle med henblik på iværksættelse af en række foranstaltninger til styring af krisen. Den umiddelbare forskel på de to situationer ligger i graden af handlefrihed for beslutningstagerne samt i beslutningsgrundlaget og hensynet til andre aktører.

⁶ Svant Karlsson, Freds- og konfliktkunskap, 1997.

⁷ Bemærkninger til lov om forsvarets formål, opgaver, organisation m.v. af 8 DEC 1993, almindelige bemærkninger.

⁸ Håndbog om doktrin for værnssfælles operationer – Faggruppe Operationer og Logistik/Forsvarsakademiet, AUG 1999, 21 kapitel, pkt. 2102.

⁹ Bemærkninger til lov om forsvarets formål, opgaver, organisation m.v. af 8 DEC 1993, almindelige bemærkninger.

UKLASSIFICERET

Det er specialegruppens opfattelse, at dette beslutningsgrundlag og processerne her omkring er nøglen til forståelse af krisestyring i Danmark.

Grundlaget for gennemførelse af krisestyring i Danmark ses i hovedsagen, at bero på dansk sikkerhedspolitik og dermed danske sikkerhedspolitiske interesser. Historisk set er afslutningen af den kolde krig en skelsættende begivenhed, der har sat sig spor i verdensordenen, idet en udpræget bipolaritet med USA og Sovjetunionen i spidsen for hver sin alliance/pagt under den kolde krig, for en stor del fastlåste situationen.

Med Warszawapagtens og Sovjetunionens opløsning er der skabt grundlag for en ændring af sikkerhedspolitikken. For Danmark i relation til Europa generelt og Østersøområdet i særdeleshed. Det har med andre ord givet Danmark et større råderum i forhold til forfølgelse af danske sikkerhedspolitiske mål som grundlag for en udvikling og overlevelse som selvstændigt demokratisk land, med økonomisk velfærd og et højt udviklet politisk og økonomisk samarbejde med omgivende lande ¹⁰.

Sikkerhedspolitikken drejer sig ikke længere om direkte at sikre landets territoriale integritet.

Sikkerhedsbegrebet er blevet bredere. Grundlaget herfor ligger i en række nye erkendte risici samt en større vægt på de aspekter af den traditionelle sikkerhed der falder uden for egentlige kamphandlinger.

Disse risici er jf. det danske udenrigsministerium¹¹ primært knyttet til den overgangsperiode landene i det tidligere Sovjetunionen og de central- og østeuropæiske lande befinder sig i.

De nye risici er:

- etniske modsætninger
- grænsetvister
- konkurrence om knappe naturressourcer
- politisk, økonomisk og social usikkerhed
- flygtningeproblemer
- international terrorisme
- organiseret kriminalitet
- grænseoverskridende miljøproblemer

Med en bredere definition af sikkerhedsbegrebet følger en bredere vifte af virkemidler, som potentielt må/kan tages i anvendelse over for de erkendte risici. Dette følger af det større råderum som er skabt med ophøret af den kolde krig.

Som anført er sikkerhedspolitikken ikke længere rettet mod den direkte sikkerhed for landet, men derimod en indirekte sikkerhed materialiseret i førnævnte risici.

Da krisestyringen må opfattes som en del af grundlaget i sikkerhedspolitikken, bliver det centralt at belyse sammenhængene, og skabe forståelse for de sikkerhedspolitiske interessers stilling i forhold til de udmøntede tiltag i krisestyringen.

De internationale organisationer har, ligesom Danmark, måtte tilpasse sig den nye verdensorden. Det har bevirket, at eksempelvis NATO har udbygget allianceprincippet om det kollektive forsvar, "en for alle og alle for en" til at favne et bredere og mere udadvendt begreb, nemlig kollektiv sikkerhed. Kollektiv sikkerhed er baseret på eksistensen af en form for regionalt eller internationalt fællesskab, som udløser en fælles aktion, hvis en i fællesskabet optræder som international eller regional forbryder. Altså en aktion, der er rettet mod denne lovbrøder. Med andre ord en "alle mod en" aktion. Det er imidlertid ikke kun NATO, der giver udtryk for en mere udadvendt rolle i

¹⁰ NATO efter Washington-topmødet, Udenrigsministeriets temaserie, Nr. 16 – NOV, I pkt. 1.

¹¹ Jf. Udenrigsministeriets hjemmeside, <http://www.um.dk/udenrigspolitik/um-tema/sikkerhedspolitik98/sikkerhedspolitik.1.asp> , (downloaded 12-10-00)

UKLASSIFICERET

forhold til eksempelvis europæisk sikkerhed. Også Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og specielt EU, med initiativerne omkring en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, ytre ønske om udbredelse af det værdigrundlag som den vestlige verden står for med henblik på, at opnå et konsolideret grundlag for fred og sikkerhed baseret på demokrati og troen på det frie menneske, men også grundlag for en stabil udvikling. Alle disse organisationer som Danmark er medlem af, er i stort baseret på principperne i de Forenede Nationers (FN) pagt samt folkeretten i almindelighed, og gennemfører normalt deres virksomhed i overensstemmelse hermed.

Det har derfor været vores ønske, at vurdere dansk krisestyring i den internationale ramme efter at den nye verdensorden er indtruffet, hvor der ikke længere vurderes at være en direkte trussel mod Danmark¹². Der er derimod et antal risikovurderinger, hvor den indirekte indflydelse på såvel Danmarks som Europas sikkerhed beskrives, og som det internationale samfund har demonstreret vilje til at reagere på. Ligeledes har verdenssamfundet indikeret et voksende ønske om at gribe ind over for brud på menneskerettighederne, uagtet at dette sker internt i en ellers suveræn stat. Vi mener at disse forhold gør det aktuelt at undersøge dansk krisestyring, som blandt andet omfatter indsættelse af danske militære enheder i en fredsstøttende operation. Danmark har siden Murens fald deltaget med hærenheder i Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Albanien og Kosovo. Danmark har deltaget med flådeenheder under Golfkrigen og i Adriaterhavet som et led i flådeembargoen mod Jugoslavien. Flyvevåbnet har indsat transportfly på Balkan generelt, og med kampfly i tilknytning til Kosovokonflikten. Da vi ønsker at fokusere på en konflikt der indeholder et bredt spektrum af krisestyrens elementer, og herunder militær magtanvendelse, udelukkes alle konflikter bortset fra Implementation Force (IFOR) og Stabilization Force (SFOR) i Bosnien-Hercegovina samt NATO's operationer under Kosovokrisen.

Ud fra en samlet vurdering – og specielt det forhold, at den militære magtanvendelse ikke entydigt fremgår af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd – vælges Kosovokrisen. Herudover er det den seneste internationale krise hvor Danmark har været markant deltagende igennem hele forløbet, og hvor der på nationalt plan er taget beslutninger i relation til et bredt spektrum af virkemidler, herunder politiske, økonomiske og militære. Omfanget af krisen har afstedkommet en formodning om, at et tilnærmelsesvis fuldstændigt billede af krisestyren som begreb kunne klarlægges. Endvidere var der både tale om den mest komplekse operation med deltagelse af alle tre danske værn, og om en fredspåtvingende operation.

Krisestyring i international sammenhæng relaterer sig primært til det højeste administrative og politiske niveau i landet og sætter dermed fokus på centrale beslutningstagere på disse niveauer. Danske beslutningstagere omfatter således regeringen, øvrige dele af centraladministrationen og politikerne i Folketinget, men også til en vis grad det underliggende niveau i form af styrelser m.v., som bl.a. vil skulle levere beslutningsgrundlaget i form af informationer. Disse beslutningstagere bliver omdrejningspunktet for en belysning af emnet, både for at give en forståelse af bevæggrundene for og kompetencen til iværksættelse af virkemidlerne samt som personkredsen, der i kraft af deres kompetence på dette niveau repræsenterer grundlaget for dansk stillingtagen i international sammenhæng. Der vil således skulle udarbejdes et organisatorisk billede af denne personkreds.

En umiddelbar del af beslutningsgrundlaget er det formelle og materielle reguleringsgrundlag i form af love, bekendtgørelser m.v., hvorunder beslutningerne tages. Det

¹² Fremtidens forsvar – hovedbind, Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997, resume af del 1.

UKLASSIFICERET

formelle reguleringsgrundlag skal afdækkes, for at skabe klarhed over de retlige rammer hvorunder beslutningerne er taget. Vi finder disse rammer interessante i forhold til eventuelle begrænsende faktorer, der kan have indflydelse på den danske indsats. Samtidig vil disse rammer kunne give et billede af graden af den fleksibilitet, som, generelt set, forventes at kunne være afgørende for en effektiv krisestyring. Det materielle grundlag kan i denne forbindelse beskrives som "den politiske scene". Der er således tale om forhold uden for det formelle grundlag, der er med til at skabe rammerne for beslutningstagerne.

Krisestyringen i forhold til Kosovokrisen blev gennemført i tæt samarbejde med en række eksterne aktører. Det er derfor primært disse eksterne aktører og mandat herfra, der var styrende i relation til den egentlige udmøntning af krisestyringen. Den danske indsats kan således opfattes som et afstemt bidrag til en større helhed. Disse aktører er primært de internationale organisationer som Danmark har tilsluttet sig og omfatter i dette tilfælde FN, NATO, OSCE og EU. Et andet betydende fora i denne sammenhæng er Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavien (Kontaktgruppen)¹³, idet dette uformelle fora er et udtryk for stormagtsinteresserne i forhold til det tidligere Jugoslavien.

Man kan sige at de internationale organisationer spiller en dobbeltrolle i relation til dansk krisestyring, idet Danmark på den ene side var bidragydende til de gennemførte tiltag, og på den anden side var Danmark som medlem af disse organisationer med til, at tage beslutning om hvilke tiltag der skulle iværksættes. Det bliver derfor afgørende for en vurdering af den danske krisestyring, at belyse disse aktørers kapacitet til krisestyring samt deres aktuelle rolle i relation til Kosovokrisen. Denne belysning bliver afgørende for sammenhængen med de nationalt dansk besluttede bidrag til krisestyringen. Sammenhængen vil her kunne give et billede af den danske vilje i relation til kollektivt besluttede tiltag, men også et grundlag for en vurdering af eksterne aktørers påvirkning af den nationale beslutningsproces.

Af andre parametre – som også i nogen grad kan have indvirkning på det nationale beslutningsgrundlag ved krisestyring i forbindelse med internationale kriser – er "CNN effekten" og "bodybag syndromet". Det er to parametre som ikke udelukkende relaterer sig til de senere års kriser i verden, men dog har fået en mere fremtrædende stilling og relevans i forhold til en mere aktiv og engageret dansk deltagelse i krisestyring. De to parametre søges belyst med henblik på at indgå i den samlede behandling af beslutningsgrundlaget.

1.4.3. Sammenfatning.

Danmark udtrykker officielt et ønske om, og en vilje til, at bidrage aktivt til sikring af en fredelig udvikling i verden. De erklærede sikkerhedspolitiske målsætninger for Danmark indebærer en løbende tilpasning til vore omgivelser og viljen til anvendelse af politiske, økonomiske og i sidste ende militære midler til forfølgelse heraf.

Med baggrund i, at de centralt placerede beslutningstagerne i relation til dansk krisestyring, for en stor dels vedkommende er den samme personkreds, der har formuleret viljen til at forfølge erklærede sikkerhedspolitiske interesser, baseret på det udvidede sikkerhedsbegreb og den indirekte sikkerhed, gives følgende problemformulering:

Hvordan var det muligt at de danske beslutningstagerne handlede som de gjorde i forbindelse med krisestyring under Kosovokrisen?

¹³ Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavien består af: Frankrig, Italien, Rusland, Storbritannien, Tyskland og USA.

Med baggrund i den gennemførte problemanalyse kan der opstilles en række underordnede spørgsmål, der samlet bidrager til besvarelsen af opgaven:

- Hvilke eksterne og interne faktorer, herunder erklærede sikkerhedspolitiske mål, har haft afgørende indflydelse på den danske beslutningsproces?
- Hvilke sikkerhedspolitiske interesser lå til grund for danske beslutninger under Kosovokrisen?
- Hvordan var det muligt at de danske beslutningstagere accepterede brugen af tvangsmidler i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd?
- Hvordan ser de danske beslutningstagere på forholdet mellem legitimitet og legalitet?
- I hvilken grad lever det danske beslutningsgrundlag op til målsætningen om rettidig og effektiv indsats?
- I hvilket omfang er der overensstemmelse mellem den politisk definerede sluttilstand og det faktisk opnåede resultat?

1.5. Formål.

Formålet med specialet fremgår implicit af ovenstående problemformulering. Metodisk kan specialet karakteriseres som en opgave med et forstående sigte, hvor der ikke vil blive peget på hvorvidt de politiske beslutninger var hensigtsmæssige, men at der fokuseres på hvilke faktorer der havde indflydelse på de danske beslutninger og i hvilket omfang danske beslutninger var afhængige af andre aktørers beslutninger. For at kunne honorere indholdet af problemformuleringen må eventuel planlagt dansk krisestyringsorganisation og beslutningsprocedurer sammenholdes med aktuelt anvendt organisation og gennemførte beslutningsprocedurer. Førnævnte danske forhold skal sammenholdes med de tilsvarende forhold for de organisationer Danmark foretager sine udenrigs- og sikkerhedspolitiske initiativer i rammen af, men også forholdet til eventuelle klarlagte stormagtpolitiske interesser.

1.6. Afgrænsning.

1.6.1. Analyseniveau.

I overensstemmelse med vores problemanalyse¹⁴ er vores fokus på det politiske beslutningsniveau, og hermed det højeste statslige niveau. Det underliggende militærstrategiske niveau berøres kun i det omfang vi vurderer at det måtte have direkte indflydelse på det politiske niveau.

1.6.2. Empiri.

Tilvejebringelse af empiri ses umiddelbart at have flere formål.

- For det første skal den afdække det faktiske forløb af Kosovokrisen, herunder de tiltag relevante aktører har iværksat. De enkelte aktørers argumentation for de iværksatte tiltag, danner grundlaget for den senere analyse af den eksterne påvirkning.
- For det andet skal den afdække de interne påvirkninger beslutningstagerne har været under påvirkning af (de politiske partier) for dermed at identificere de bin-

¹⁴ Se pkt.1.4.2.

UKLASSIFICERET

dingen det parlamentariske flertal har givet.

- For det tredje skal den afdække såvel den eventuelt planlagte som den faktisk anvendte krisestyringsorganisation og -procedure, i Kosovokonflikten, såvel nationalt som hos ovennævnte eksterne aktører. Formålet er i den senere analyse at kunne afdække i hvilket omfang den planlagte organisation og procedurer har haft indflydelse på den danske beslutningsproces under Kosovokrisen, samt i hvilket omfang Danmark har kunnet påvirke beslutningsprocessen i relevante organisationer.
- For det fjerde skal den afdække såvel nationalt som internationalt reguleringsgrundlag (nationale love, konventioner, traktater m.m.) der har betydning for den politiske beslutningsproces. Formålet er her at afdække de muligheder og begrænsninger dette grundlag giver de danske beslutningstagere.
- Dernæst skal den afdække de relationer der er planlagt mellem den danske beslutningsproces og eksterne aktører. Formålet er i den senere analyse, at kunne afsløre grad og omfang af afhængighed mellem den danske beslutningsproces og relevante internationale organisationers beslutningsproces.
- Endelig skal den afdække den påvirkning som medierne har på beslutningstagerne. Formålet er i den senere analyse at kunne afsløre i hvilket omfang grundlaget for de politiske beslutninger bygger på kontrollerede efterretninger.

1.6.3. Teori.

Da specialet behandler forholdet mellem den danske stat og den omgivende verden, med speciel fokus på dansk stillingtagen og ageren, er det naturligt, at anvende et teorigrundlag relateret til international politik. Teorier knyttet til international politik (IP) har til formål, at beskrive baggrunden for konflikt og samarbejde. De er således grundlaget for, at kunne analysere forholdet i den nationale politiske beslutningsproces under påvirkning af de relationer der hersker mellem de enkelte nationer i det internationale samfund, idet det internationale samfund ikke nødvendigvis er styret af et overnationalt regelsæt, men godt kan betragtes som værende anarkisk.

Det kan umiddelbart konstateres, at sikkerhedspolitiske målsætninger har gennemgået en forandring efter den kolde krigs ophør og overgangen til en unipolær verden. Magtstrukturerne er under en fortsat forandring.

Valg af teorier, i forbindelse med studiet af dansk krisestyring under Kosovokonflikten, skal tage højde for, at såvel Danmark som de internationale organisationer kan vurderes som aktører. Teorierne har til formål at afsløre hvilke faktorer der influerer på den politiske beslutningsproces set med en småstats øjne; herunder de interne faktorer der influerer på den danske beslutningsproces. Grundlaget for denne vurdering er den argumentation beslutningstagerne anvender i forbindelse med iværksatte tiltag.

Overordnet set kan studierne af international politik opdeles i en gruppe af rationalistisk forklarende, og en gruppe af reflektivistisk forstående. Førstnævnte gruppe referer til de traditionelle IP-teorier som realisme/neorealisme og liberalisme/ neoliberalisme. Sidstnævnte gruppe referer til en lang række forskellige teorigrundlag, der i hovedtræk har en kritisk tilgang til international politik.

1.6.3.1. Negativ afgrænsning.

Realismen ser staten som en "black box" og fokuserer alene på magtspil. Liberalismen fokuserer i højere grad på interdependens (gensidig afhængighed), og forholder sig til de internationale organisationer samt de relationer der er på det ikke-statslige niveau. Neo-versionerne bliver et udtryk for en tilnærmelse mellem de to opfattelser.

UKLASSIFICERET

Fælles for disse teoretiske indgangsvinkler er, at der ikke umiddelbart tages højde for situationsbetingede faktorer, der kan påvirke og forandre aktørens interesse- og værdigrundlag, der opfattes som relativt faste størrelser. I relation til dette speciale er specielt forholdet mellem det erklærede interesse- og værdigrundlag og det reelt forfulgte, af afgørende betydning for forståelse af det der umiddelbart tyder på en markant forandring af grundlaget for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvorfor de forklarende teorigrundlag, som disse retninger er udtryk for, vurderes ikke egnede.

1.6.3.2. Positiv afgrænsning.

Reflektivismen fokuserer på hvordan det er muligt, at en stat beslutter en given politik og ikke hvorfor. Teorigrundlaget fokuserer på de normer og den identitet aktøren har, og hvorledes disse kan påvirkes. Perceptionen hos den enkelte aktør – hvorledes opfatter og fortolker beslutningstagerne en given konflikt – er afgørende for hvorvidt og i hvilket omfang aktøren ønsker at engagere sig i konflikten. Teorigrundlaget giver mulighed for at forstå den enkelte aktørs ageren ud fra en opfattelse af, at aktørens interesse- og værdigrundlag ikke består af faste størrelser, og dermed mulighed for at vurdere hvorledes bearbejdede informationer, fra såvel nationale som internationale kilder, har påvirket danske beslutninger. Teorien skaber endvidere forståelse for hvilke danske normer der har skabt forudsætning for at vi ønsker at engagere os internationalt. Sidst kan teorien hjælpe til at forstå dansk opfattelse af egen rolle i det internationale samfund og hvorfor Danmark tror på, at en indsats kan nytte.

En nærmere afgrænsning af teorigrundlaget vil blive foretaget i kapitel 2 i forbindelse med udarbejdelse af analysemetode.

1.7. Undersøgellesdesign.

På baggrund af gennemført problemformulering, vil specialet tage udgangspunkt i nedenstående faktuelle oplysninger:

- Faktuelle beskrivelser af Kosovokonflikten med fokus på det politiske og militærstrategiske niveau - primært officielle kilder, men uafhængige kilder anvendes som kontrolkilder.
- Planlagt krisestyringsorganisation, fastlagte beslutningsprocedurer og -kompetencer i Danmark, FN, NATO, EU og OSCE på det politiske og militærstrategiske niveau.
- Erklæringer fra FN's Sikkerhedsråd, herunder udvalgte landes supplerende erklæringer idet der er fokus på de fem stormagter med vetoret.
- Erklæringer fra OSCE, NATO, EU og Kontaktgruppen.
- Nedskrevne erfaringer vedrørende den såkaldte CNN-effekt og "body-bag" syndromet. Der tages udgangspunkt i såvel officielle som uafhængige kilder med fokus på nyere konflikter.
- Danske lovfastsatte rammer.
- Internationale konventionsfastsatte rammer.
- Uddrag af udtalelser og behandlinger med relation til den danske beslutningsproces i forbindelse med Kosovokrisen.

Indledningsvis fastlægges det teoretiske grundlag for den senere analyse.

På baggrund af de udvalgte erklæringer gennemføres en tekstanalyse med det formål at klarlægge budskabet fra de enkelte aktører.

Efterfølgende gennemføres der to delanalyser for henholdsvis eksterne aktører og Danmarks politiske beslutningsniveau. I begge delanalyser fokuseres der på den argumentation der anvendes i forbindelse med den enkelte aktørs handlemåde.

UKLASSIFICERET

På baggrund af de to delanalyser, gennemføres en sammenfattende analyse/syntese med det formål, endeligt at belyse/identificere baggrunden for Danmarks handlemåde under Kosovokrisen, og hvad det kan have af betydning for Danmarks handlemåde under fremtidige konflikter.

Specialet kan sammenfattende karakteriseres som en specifik undersøgelse af dansk krisestyring under konflikten i Kosovo, hvor konklusionerne i muligt omfang søges generaliseret i relation til fremtidige sikkerhedspolitiske beslutningsprocesser i Danmark.

KAPITEL 2 TEORETISK GRUNDLAG

2.1. Indledning

Formålet med dette kapitel er at gennemføre en behandling af det teoretiske grundlag der ligger til grund for den analytiske behandling af krisestyringen.

Indledende vil vi redegøre for den internationale politiks teoretiske udgangspunkt, der lægges til grund for analysen. Efterfølgende gennemføres en diskussion af teori-grundlaget med henblik på, at uddrage en metodisk afgrænsning for det senere analysearbejde.

Det er hensigten at det samme teorigrundlag vil blive anvendt i analysen af såvel de eksterne som de interne faktorer af krisestyringen.

2.2. Generelt¹⁵

Det centrale for vores analysearbejde er Danmark som agerende aktør i det internationale system i forbindelse med krisestyring, og specifikt i relation til krisen i Kosovo. Vores interesse går ikke på at udlede en teoretisk forklaring på dansk ageren, men derimod at søge forståelse i argumentationen for de gennemførte tiltag.

Med denne baggrund har vi valgt en reflektivistisk tilgang til behandling af den førte politik.

Reflektivismen er udtryk for et antal alternative tilgange til studiet af international politik, herunder post modernisme, feminisme, konstruktivisme post-strukturalisme m.f.. Reflektivismen, i bred forstand, står i det store hele som en kontrast til de tidligere rationelle internationale politiks teorier, idet denne teori ikke betragter det internationale system ud fra nogle fasttømrede materielle normer – ud fra hvilke stater og andre aktører handler – men til eksempel problematisere statens interesser.

Reflektivismen betragter det internationale system, herunder staten, ud fra et bredere perspektiv, hvor politiske interesser ikke er givet og hvor disse interesser i lige så høj grad skabes gennem identitet og normer som materielt. Et sådant udgangspunkt kan synes problematisk, idet der traditionelt er tale om grundlæggende værdier der bør være klare for enhver, med mindre man som vi, har et diskursteoretisk udgangspunkt for belysningen af problemfeltet.

Forholdet er af Hollis og Smith udtrykt i følgende argumentation; ”at det ikke er nok at forholde sig analytisk forklarende til fænomenerne i international politik, som man gør det inden for den rationalistiske ”mainstream” – det være sig realisme, liberalisme eller marxisme. Man må også *forstå* og til det formål tage hermeneutikken og vor viden om sprog med videre til hjælp og således analysere tingene indefra.”¹⁶

Grundtanken i det valgte teorigrundlag, ofte betegnet som konstruktivisme (social-konstruktivisme), er at den internationale politiks strukturer ikke på forhånd er givne og statiske vilkår, men rammer der løbende formes og tilpasses gennem staternes

¹⁵ Som generelt grundlag for teoribeskrivelsen er anvendt følgende litteratur:

- Nikolaj Petersen og Mette Skak, Teorier om international politik, 1998.
- Jutta Weldes, Constructing National Interests, 1996.
- Birthe Hansen, European Security – 2000, 1995.
- Janus Mortensen, Fred & sikkerhed i politisk - filosofisk perspektiv, 1998.
- Hans Mouritsen, At forklare international politik, 1999.
- Teoretisk og metodisk introduktion til reflektivisme på Forsvarsakademiet ved lektor Lene Hansen og stud. polit. Kasper Klynge, 2000.

¹⁶ Martin Hollis og Steve Smith, Explaining and Understanding in International Relations, 1991.

UKLASSIFICERET

indbyrdes samkvem. Teorigrundlaget behandler altså de internationale strukturer i en sammenhæng, hvori indgår såvel stater, internationale organisationer som øvrige aktører. Hermed er også sagt, at konstruktivismen ikke umiddelbart betragter staten som den primære aktør.

Forholdet mellem subjekt og objekt er centralt i teoridannelsen, idet det betragtede (objektet) vurderes i sammenhænge der fører til erkendelse. Objektet kan ikke umiddelbart beskrives, hvorfor det er nødvendigt at betragte objektet i den til enhver tid eksisterende sammenhæng, for derefter at forstå det.

Dette bevirker at politiske interesser, herunder nationale interesser, er socialt konstruerede fænomener der skabes gennem retorik, og dermed en diskursiv behandling af aktuelle emner. Diskurser er således en bestemt måde at forstå og tale om verden på.

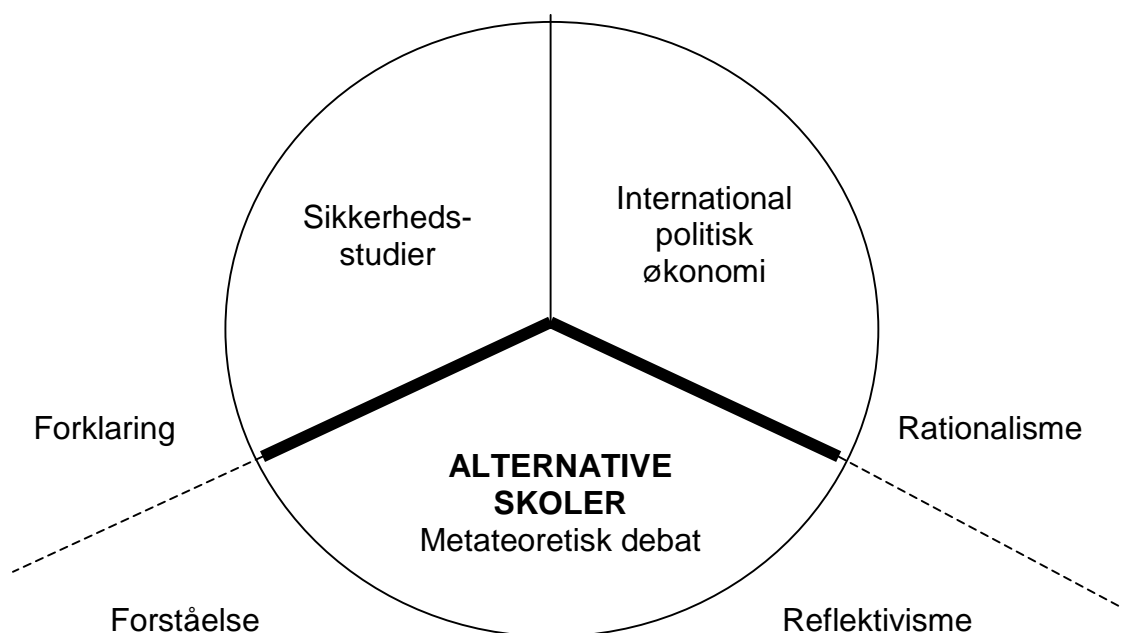
Det centrale i den diskursive forståelse af aktørernes handlinger eller tiltag, kan være konstruktionen af "vi" og "den anden", hvor "vi" er den identitet beslutningstagerne gennem retorik skaber for det grundlag hvorpå beslutningen søges gennemført, eksempelvis den danske befolkning eller medlemmerne (stater) af FN's Sikkerhedsråd. På samme måde søges identiteten for "den anden" identificeret gennem den anvendte retorik.

Det bliver afgørende for teorianvendelsen, at vi ud fra det empiriske materiale er i stand til at konstruere en forståelse af hvad og hvem "vi" er, og hvad og hvem vores fjende - "den anden" – er, samt endelig, hvilken trussel "den anden" udgør.

2.3. Analysemetode

Imellem de enkelte teoridannelser inden for reflektivismen er der forskellige opfattelser af den analytiske tilgang. Udgangspunktet for den metodiske tilgang til analysen er implicit givet i ovenstående redegørelse for teorigrundlaget, idet vores sigte er at forstå de valgte konstruktioner der ligger til grund for gennemført krisestyring.

Nikolaj Petersen og Mette Skak¹⁷ har illustreret sammenhængene mellem hovedtemaer i international politik ved følgende figur:



¹⁷ Nikolaj Petersen og Mette Skak, Teorier om international politik, 1998.

UKLASSIFICERET

Figuren er ikke et forsøg på at indplacere forskellige skoler i en tredeling. Figuren har til hensigt at illustrerer de teoretiske hovedstrømninger i international politik inddelt efter hovedtemaer. Som kommentar til figuren anføres endvidere, at de alternative skoler ofte i forbindelse med reflektiv empirisk analyse, bevæger sig i området for sikkerhedsstudier. Den kraftige linie er et udtryk for forskellen på teoriernes intentioner om forklaring og forståelse.

Vores specialeområde kan med rette påstås, at relaterer sig til området for sikkerhedsstudier, jf. vores udgangspunkt i det brede sikkerhedsbegreb og Udenrigsministeriets fastlæggelse af sikkerhedspolitiske risici. Det samme er principielt udgangspunktet for vores empiriske behandling af en række internationale organisationer med relationer til europæisk sikkerhed. Heri ligger, som anført, et defineret udgangspunkt for de enkelte aktørers ageren i form af officielt erklærede hensigter, beskrivelser af formål og formelle afgrænsninger for ageren m.v..

Det faktum at vi har valgt at sigte mod forståelse, gør at vores analytiske udgangspunkt for en beskrivelse af aktørernes ageren ikke bliver et spørgsmål om hvad aktørerne kunne, ville eller burde gøre i overensstemmelse med generelt erklærede hensigter, men derimod hvordan de gennem retorik definerer og argumenterer for deres egen rolle i krisestyringen i relation til Kosovo. Det vil altså sige at vi mere eller mindre starter på et blankt stykke papir og lader beslutningstagerne via retorik beskrive faktorerne "vi", "den anden" og truslen, hvilket giver grundlaget for handling.

Udgangspunktet for analysen kan således ikke på forhånd lægges i faste rammer, hvor eksempelvis de serbiske handlinger i Kosovo fastholdes som forkerte. Spørgsmålet bliver hvordan aktørerne officielt tolker det registrerede, f.eks. belyst gennem medierne, og i forhold til f.eks. international ret eller normer og etik.

2.4. Fastlæggelse af styrende faktorer

2.4.1. "Vi", "den anden" og truslen

2.4.1.1. Den nationale interesse og den nationale identitet

"Vi" er et udtryk for egen identitet og interesser, forstået som et konstrueret meningsfuldt objekt bestående af fælles meninger igennem hvilke verden, og specielt det internationale system og aktørens placering heri, er forstået.

Begrebet har ifølge Weldes¹⁸ sin berettigelse i to ting. For det første er det gennem begrebet, at beslutningstagerne forstår de mål, som statens udenrigspolitik forfølger. For det andet fungerer begrebet som et retorisk redskab, hvormed legitimering af, samt støtte til, statens adfærd skabes.

I den forbindelse er det afgørende at fastholde, at det er beslutningstagerne der hver på sit niveau definerer "vi". Den betydning som objekter, begivenheder og handlinger har for eksempelvis nationalstaten, er nødvendigvis den betydning disse har for de personer der repræsenterer eller handler på vegne af staten. I den sammenhæng er det vigtigt at forholde sig til, at disse elitære personligheder – udover at optræde og udtale sig på vegne af en konkret aktør – tillige har et indgående kendskab til mekanismerne i det internationale system som helhed. Dette kommer som en følge af, at den politiske og kulturelle kontekst, hvori interesserne er præsenteret, den intersubjektive holdning der beskriver identitet og interesse, ikke arbitrært kan begrænses til holdninger der udelukkende er udledt af relationer internt hos aktøren.¹⁹

¹⁸ Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, 1996.

¹⁹ Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, 1996.

UKLASSIFICERET

Beskrivelsen må nødvendigvis være en blanding af nye og allerede eksisterende beskrivelser der betones i henhold til den aktuelle situation. Rødderne for de eksisterende holdninger og normer kan være et udslag af kultur, indenrigspolitik, tradition og særlige regionale forhold.²⁰

Som det naturlige modsætningsforhold til "vi", konstrueres "den anden". Heri ligger en entydig præsentation af "den anden", som pr. automatik underkastes en bedømmelse efter ensidigt opsatte regler og normer, nemlig dem som gælder og er konstrueret af repræsentanterne for "vi".

Dette forhold i sig selv er afgørende for en retfærdiggørelse af aktørens iværksatte handlinger. Især da vi behandler krisestyring, hvori der er indeholdt et modsætningsforhold. Denne beskrivelse af "den anden", indeholdende identitet og interesser, vil sandsynligvis ikke være identisk med fjendens beskrivelse af sig selv. Et eksempel på dette er Weldes beskrivelse af tre forskellige fortolkninger af Cuba-krisen i 1962.²¹ På lige fod med "vi" kan "den anden" generelt beskrives som en aktør, det være sig en nationalstat, beslutningstagere i stater, ikke statslige grupper samt en befolkning.

På samme måde som beskrivelsen af "vi" og "den anden" vil der også blive redegjort for grundlaget i det sikkerhedspolitiske spørgsmål, eller som det er defineret her, truslen der er årsagen til aktørens behandling af emnet. Trusselsdiskursen vil i kombination med de øvrige faktorer være med til, at danne grundlag for konkrete tiltag over for "den anden"

Konstruktionen af "vi", altså identitet og interesser, er afgørende for, at forstå de omgivelser og det miljø aktøren befinder sig i. Dette miljø beskrives blandt andet gennem "den anden" og truslen, men beskrives også af andre aktører såfremt disse ikke er indeholdt i "vi".

Konstruktionen af disse faktorer gennemføres ved, at beslutningstagerne tegner et bredt billede af situationen ved anvendelse af alment kendte kulturelle og sproglige ressourcer, for der igennem at beskrive "vi", "den anden" og truslen. Her igennem synliggøres objektet i en bestemt valgt social kontekst. Det vil kunne forekomme, at konstruktionerne tilknyttes billeder af betydning for det samlede "vi". Til eksempel kan nævnes begreber som "diktator", "holocaust", "folkemord" og "domino effekt". Vigtigheden af disse begreber ligger ikke nødvendigvis i rigtigheden, men kan være valgt udelukkende for at skabe almen forståelse og accept af iværksatte tiltag i overensstemmelse med troen på og forventningerne til aktøren. Herigennem opnås tillige en specificering af målet med det iværksatte tiltag.

Et centralt spørgsmål er, hvilken frihed beslutningstageren har i relation til sådanne konstruktioner. Der er jf. teorigrundlaget ikke noget entydigt svar på spørgsmålet, idet der ikke er gennemført en empirisk analyse af forholdet. Der er imidlertid ikke grundlag for at påstå, at beslutningstagerne anvender beskrivelser der er direkte usande, men udelukkende konstruerer målrettede diskurser i en kontekst der vil være bestemt af aktørens interne forhold.

Endelig skabes, gennem synliggørelse af disse objekter, et billede af en verden med internationale relationer. Herigennem har beslutningstagerne allerede defineret inte-

²⁰ På dette område er der tegn på en vis teoretisk uenighed, idet blandt andet Weldes kan opfattes at have en ret rendyrket opfattelse af "national interest" i modsætning til en større grad af tilnærmelse til traditionelle IP teorier, som eksempelvis Wendt, der er eksponent for det internationale samfunds påvirkning af den nationale interesse.

²¹ Jutta Weldes, *Constructing National Interests*, 1996.

UKLASSIFICERET

resserne, idet "identities are the basis of interests".²² Heri ligger, at når først situationen er beskrevet, så er interessen allerede bestemt, idet den vokser ud af beslutningstagernes konstruerede beskrivelse af identitet og sammenhænge.

2.4.1.2. Repræsentationsbegrebet

Udover den retoriske eller diskursive beskrivelse af identitet og sammenhænge, anvendes repræsentation. Repræsentation betyder i denne sammenhæng, at beslutningstageren i sin beskrivelse af aktørens policy og tiltag anvender "vi", hvorved individet inddrages gennem en orientering mod bestemte subjektpositioner og dermed det tegnede billede af aktørens identitet. Herved skabes en forståelse hos opinionen for individets deltagelse i aktørens forfølgelse af interesser. Weldes beskriver repræsentationen med de to analytiske begreber "interpellation" og "artikulation", som hun har fra Althusser.

Dette forhold falder naturligt ind i et hierarkisk forhold, hvor det primært er magtelisten der har retten til at udtale sig om aktuelle forhold. Det være sig nationale beslutningstagere over for befolkningen eller dominerende stater over for påvirkelige i et internationalt samarbejde. Herudover ligger der i begrebet en indirekte erkendelse af, at det præsenterede forudsætter muligheden for individets reelle fravær. Repræsentationen består udelukkende i kraft af konstruktionen af subjektet.

Repræsentationen vil altid muliggøre bestemte handlinger fra statens side. Særligt hvis repræsentationen betragtes i forhold til "den anden", hvorved der opnås en styrkelse af det konstruerede "vi". Politikerne producerer altså trusselsdiskurser i udenrigspolitikken som grundlag for legitimering af handlinger.

Udenrigspolitikken, særligt krisestyringen, bliver på denne måde grænseskabende i forhold til staten selv (identitet og interesser), og muliggør konstruktion og rekonstruktion af den identitet i vis navn den opererer.²³

Vi kan altså fastslå, at den dobbelte proces bestående af retorik og repræsentation er vigtig for konstruktionen af aktørens interesser. Gennem denne proces skabes et billede af det internationale system, inklusive "vi", "den anden" og truslen.

2.4.2. Metodisk afgrænsning

I ovenstående er beskrevet de sammenhænge, der vil blive lagt til grund for den efterfølgende analyse. Disse sammenhænge er i andre forbindelser i den reflektivistiske litteratur beskrevet som ækvivalenskæder. Dette er udtryk for en binding i måden at opstille retorikken på, hvor det ene naturligt følger det andet. Sådanne ækvivalenskæder vil ikke blive opstillet i vores analyse, hvilket skal begrundes i to forhold.

For det første er det vores påstand at en sådan sammenkædning naturligt ligger i retorikken og argumentationen for de enkelte aktørers stillingtagen i relation til Kosovo. I samme forbindelse skulle en sådan binding i analysemetoden kunne begrundes i uadskillelige retoriske forhold, hvilket ikke jf. teorigrundlaget er tilfældet. Det er muligt i vores empiriske grundlag udelukkende, at definere truslen som den er konstrueret af beslutningstagerne.

For det andet er det anvendte empiriske grundlag udelukkende offentligt tilgængelige kilder, hvorfor der i flere tilfælde lægges kollektive udtalelser til grund for analysen af aktørernes stillingtagen²⁴. Den delvist sande beskrivelse kan derfor fremsættes.

²² Alexander Wendt, *Anarchy is what States Makes of it*, 1992.

²³ På andre områder må udenrigspolitikken naturligvis betegnes som brobygger mellem selvorienterede stater, herunder i forbindelse med staternes samarbejde på grundlag af fælles definerede interesser.

UKLASSIFICERET

Det empiriske grundlag omfatter et meget stort antal beslutninger og udtalelser fra forskellige fora. Det vil ikke inden for den pålagte begrænsning i specialet være muligt, at behandle alle disse beslutninger, hvorfor udelukkende afgørende beslutninger samt overordnede tendenser behandles.

²⁴ Styrken af det valgte empiriske grundlag, bestående af officielle udtalelser med videre, er behandlet af Wæver der fastslår, at det til hans store overraskelse faktisk er sådan at eksempelvis parlamentsdebatter indfanger de fleste diskursive konstruktioner; Hansen og Wæver, upubliceret: Between Nations and Europe, COPRI.

KAPITEL 3 KOSOVOKRISENS FORLØB ²⁵.

3.1. Indledning.

Formålet med dette kapitel er kortfattet og kronologisk at redegøre for Kosovokrisen, med henblik på at lette læserens forståelse for hele krisen. De væsentligste tiltag gennemført af de primære aktører og Danmark beskrives i dette kapitel og relaterer sig til kapitel 4 og 5, hvor aktørernes argumenter for førnævnte tiltag beskrives.

3.2. Optakten til krisen i Kosovo.

Milosovic talte på Kosovo Polje i 1987 og inddrog Kosovos autonomitet i 1989. Det kom til udtryk året efter i den nye ikke-kommunistiske forfatning i Serbien hvor Kosovos og Vojvodinas selvstyre blev ophævet. I den efterfølgende periode frem til 1998 blev Kosovoalbanerne stadig mere undertrykt af Milosovic-styret. I 1992 valgte Kosovoalbanerne Ibrahim Rugova til præsident for den selvudråbte republik Kosova. Rugova søgte en ikke konfrontationspolitik og evnede at afholde Kosovoalbanerne fra en væbnet opstand frem til begyndelsen af 1998. Herefter udbrød der kampe mellem Kosovos Befrielseshær (UCK) ²⁶ og de serbiske sikkerhedsstyrker i Drenica-regionen.

3.3. Verdenssamfundet inddrages i konflikten.

Den 24. september 1997 opfordrer Kontaktgruppen Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRY) og kosovoalbanerne til at søge en politisk løsning.

Betinget af situationen i Kosovo, afholdtes i december 1997 et NATO udenrigsministermøde. NATO udtrykker ønske om stabilitet på Balkan generelt, og bekymring omkring den stigende etniske konflikt i Kosovo.

Den 8. januar 1998 appellerer Kontaktgruppen til parterne om at finde en politisk løsning.

Den 9. marts 1998 fremsætter Kontaktgruppen et 10 dages ultimatum til FRY med trussel om sanktioner.

Den 31. marts 1998 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution nr. 1160 – refererende til FN-pagtens kapitel VII. Indholdet kan kortfattet beskrives således:

- Generel tilkendegivelse af, at man respekterer FRY suverænitet, fordømmer serbiske overgreb på civilbefolkningen og albanske terrorhandlinger.
- Målsætningen er større grad af selvstændighed for Kosovo, men under FRY's overherredømme hvor diverse etniske mindretal respekteres.
- Beslutning om våbenembargo rettet mod det officielle FRY samt kosovoalbanerne.
- Beslutning om at monitorere situationens udvikling under udveksling af information med Kontaktgruppen, OSCE og EU. Herunder følges resultaterne af de løbende forhandlinger mellem Kontaktgruppen og FRY.

²⁵ Følgende litteratur er anvendt under udarbejdelse af denne redegørelse:

FN-resolutioner nævnt i redegørelsen, NATO and Kosovo: Historical overview. af 19 juli 1999, NATO and Kosovo: NATO's role in Kosovo, af 30 OKT 2000, Luftstridskræfters anvendelse under operation "Allied Force" af oberst M.Svejgaard og major K.Nødskov, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999, Konflikten i Kosovo af kommandørkaptajn J.C. Hansen (Forsvarsakademiet), Rambouillet-aftalen af Kjell Magnusen juni 1999 (Upsala Universitet) samt Rambouillet-aftalen i sin fulde form dateret 23 februar 1999.

²⁶ UCK der står for Ushitria Çlirimtare e Kosovës (Kosovos befrielseshær) på engelsk benævnt Kosovo Liberation Army (KLA). UCK er den mest anvendte forkortelse i Danmark og anvendes herefter.

UKLASSIFICERET

- Krav om velvilje fra FRY vedr. tilbagetrækning af specialpoliti, tillade adgang for humanitære ORG, acceptere OSCE observatørmission samt UNHCR²⁷.

NATO gennemfører møde i NAC på udenrigsministerniveau den 28. maj 1998, hvor resultatet er et politisk ønske om at medvirke til en fredelig løsning. NATO ønsker at det internationale samfund reagerer direkte på situationen. Samtidig ønsker NATO at være med til at stabilisere situationen i nabolandene Albanien og FYROM²⁸.

Mødet følges op den 12. juni 1998 af et møde på forsvarsministerniveau, hvor det besluttet at anmode SACEUR²⁹ om at vurdere hvilke handlemuligheder alliancen har i relation til krisen. Alvoren bliver understreget af en i hast planlagt og gennemført luftøvelse, hvor 11 NATO-lande (inkl. Danmark) 15. juni 1998 gennemfører øvelsen "Determined Falcon" i albansk og makedonsk luftrum. Øvelsen skulle understrege NATO's vilje og evne til om nødvendigt hurtigt at sammendrage og indsætte luftstridskræfter i Serbien.

Den 9. juni 1998 vedtog EU at gennemføre økonomiske sanktioner mod FRY, alene på baggrund af en principiel beslutning i Kontaktgruppen.

UCK øgede sine militære aktioner i løbet af sommeren, hvilket resulterede i en FRY modoffensiv mod hele den nordlige del af Kosovo den 22. september 1998. UNHCR anslog efterfølgende at 200.000 var tvangsflyttet og 50.000 var tvunget til ophold i det åbne land. Alle NATO-lande modtog operationsordren til operation "Allied Force" til udtalelse.

I efteråret 1998 blev det politiske pres på FRY øget, hvilket bl.a. kom til udtryk gennem en række besøg i Beograd af højtstående civile og militære personer³⁰.

Presset kulminerer foreløbigt da FN's Sikkerhedsråd den 23. september 1998 vedtager resolution nr. 1199 der komplementerer resolution nr. 1160 – refererende til FN-pagtens kapitel VII. Indholdet kan kortfattet beskrives således:

- Stigende bekymring om den forværrede situation, herunder det stigende antal fordrevne i Kosovo og flygtninge til nabolande og øvrige Europa.
- Bekymring vedr. hændelser ved grænsen til Albanien (FRY krænkelser) – frygt for at konflikten spredes yderligere i regionen.
- Krav om forhandling mellem parterne bistået af det internationale samfund.
- Gentagelse af krav nævnt i 1160, men med et forstærket ordvalg .
- Krav til FRY om at forbedre den humanitære situation i Kosovo – herunder tillade ekstern hjælp ved UNHCR og ICRC³¹.
- Krav om at tillade de fordrevne at vende tilbage ved UNHCR og ICRC mellemkomst.
- Gør FRY ansvarlig for akkrediterede personers sikkerhed i Kosovo.
- Beslutter at yderligere tiltag vil blive besluttet hvis der ikke sker fremskridt.

NATO udsender den 24. september 1998 aktiveringsvarsel (Activating Warning) kombineret med et ønske om styrkebidrag (Statements of Requirement) til en NATO-luftoperation fra medlemslandene.

²⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – FN's Flygtningehøjkommissær.

²⁸ Former Yugoslav Republic of Macedonia.

²⁹ Supreme Allied Command Europe – NATO's øverstbefalende i Europa.

³⁰ Generalsekretær i NATO Javier Solana, USA's ambassadør Richard Holbrooke, formanden for NATO's Militærkomite general Klaus Naumann og SACEUR general Wesley Clark.

³¹ The International Committee of the Red Cross – Den internationale Røde Kors Komite.

UKLASSIFICERET

Den 1. oktober 1998 anmoder SACEUR NATO-rådet om at godkende iværksættelsen af operationsplanen for Allied Force. Nationerne tilkender efterfølgende en hensigt om efter politisk accept at stille et nærmere defineret styrkebidrag.

Den 8. oktober 1998 vedtager Folketinget ³², at Danmark stiller fly til rådighed for NATO på det vestlige Balkan for at forhindre en humanitær katastrofe i Kosovo. Styrken udsendes i henhold til NATO-rådets beslutninger.

Primo oktober er flystyrker fra flåde og flyvevåben fra hovedparten af NATO-landene klar til indsættelse fra baser i Middelhavsområdet.

NATO øger presset mod Milosovic ved den 13. oktober 1998, at autorisere luftangreb mod FRY og dermed overbevise Milosovic om det betimelige i, at trække sine styrker tilbage og afstå fra voldelige handlinger mod den albanske befolkning. På den baggrund overdrager medlemslandene operativ kommando eller kontrol over tilmeldte styrkebidrag til SACEUR. Danmark bekræfter sin deltagelse samme dag. Herefter kunne tilmeldte styrker indsættes med 96 timers varsel og det første angreb kunne derfor gennemføres den 17. oktober 1998, hvis en politisk løsning udeblev. Sideløbende med denne proces søgte man at klarlægge de "Rules of Engagement"³³ som styrkerne skulle operere under.

Den 15. oktober 1998 gav Milosovic efter og accepterede NATO's krav om en serbisk styrkereduktion i Kosovo (maksimalt 10.000 tropper og 10.000 paramilitære tropper), samt NATO's krav om overvågning af situationen.

Dette medførte en NATO ledet "område" observatørmission ³⁴. Grundet Milosovics accept blev Rules of Engagement processen ikke ført til ende i denne omgang.

Efterfølgende accepterede Milosovic den 16. oktober 1998 en OSCE observatørmission (Kosovo Verifikation Mission - KVM), hvor 2000 ubevæbnede observatører indsættes under FRY beskyttelse.

NATO deployerede efterfølgende en Task Force til FYROM på i alt 2000 mand med den opgave, at kunne gennemføre en evakuering af KVM. Da aftalen med Milosovic var indgået, blev fristen for tilbagetrækning af de jugoslaviske tropper forlænget til den 27. oktober 1998.

På baggrund af ovenstående vedtog FN's Sikkerhedsråd den 24. oktober 1998 resolution nr. 1203 – refererende til FN-pagtens kapitel VII – der komplementerer resolution nr. 1160 og 1199. Indholdet kan kortfattet beskrives således:

- Fortsat bekymring (alarmerende) om den forværrede humanitære situation i Kosovo.
- Bekymring vedr. begrænsning af fri presse.
- Gentagelse af krav jf. resolution 1160 og 1199.
- Tiltræder og støtter aftaler indgået mellem FRY og OSCE hhv. NATO (a 16/15 OKT 1998).

Ultimo november 1998 vurderer NATO situationen i Kosovo så stabil, at hovedparten af flystyrkerne returnerer til deres hjemmebaser. Styrkerne var fortsat under NATO kommando og skulle opretholde et varsel på få dage. I slutningen af 1998 anslår OSCE, at der er 350.000 fordrevne – primært albanere.

³² Folketingets lovsamling 1998-99 – B 4 (oversigt).

³³ Regler/restriktioner for militært engagement.

³⁴ NATO fly skulle indsættes m.h.p. observation – operation "Eagle Eye".

UKLASSIFICERET

UCK øger sine militære aktioner, hvilket resulterer i øget serbisk gengældelse samt systematisk etnisk udrensning m.m.. Det kommer bl.a. til udtryk den 15. januar 1999 under Racak massakren, hvor 40 albanere bliver dræbt og senere da serbisk politi myrder civile albanerne i Rokova og Rakovina.

I januar 1999 vedtages afgivelsen af de danske fly til NATO på et regeringsmøde³⁵.

Den 17. januar 1999 nægtes chefanklageren for Krigsforbryderdomstolen i Haag – Louise Arbour – adgang til FRY, og samme dag erklæres ambassadør Walker – leder af OSCE missionen i Kosovo – uønsket i FRY.

Den 19. januar 1999 forsøger NATO igen at presse FRY til en politisk acceptabel løsning under et møde mellem Milosovic, general Klaus Naumann og general Wesley Clark, idet Naumann og Clark her gør det klart hvilke konsekvenser krisen kan få for FRY.

NATO's generalsekretær Javier Solana rapporterer efterfølgende til Kofi Anan den 22. januar 1999. Han refererer til førnævnte møde, samt dokumenterer overgreb og aftalebrud begået af såvel FRY som UCK, men konkluderende at FRY er hovedansvarlig for konflikten.

Den 29. januar 1999 udsender FN's Sikkerhedsråd en udtalelse der udtrykker stigende bekymring, fuld støtte til tiltag fra OSCE og Kontaktgruppen og en hensigt om at følge situationen nøje. Den 30. januar 1999 udgiver FN's generalsekretær en rapport om situationen i Kosovo, indeholdende en detaljeret beskrivelse af diverse overgreb, herunder etnisk udrensning og systematiske myrderier og den generelle humanitære situation. Samarbejdet med øvrige internationale organisationer beskrives kortfattet. Generalsekretæren afslutter med en vurdering, der giver udtryk for en egentlig borgerkrig, samt væbnet konflikt der spredtes i regionen.

Ultimo januar 1999 vedtager Kontaktgruppen at anvende luftangreb om nødvendigt og NATO's generalsekretær bemyndiges den 30. januar 1999 til at iværksætte massive luftangreb mod FRY, hvis forhandlingerne i Rambouillet ikke fører til noget. Hensigten er at bombe i 48 timer for herefter at konsolidere den politiske proces.

3.4. Rambouillet forhandlingerne.

I perioden den 6. – 23. februar 1999 gennemføres forhandlingerne i Rambouillet ved Paris.

Kontaktgruppen formulerede 10 punkter som udgangspunkt for forhandlingerne i Rambouillet. Punkterne er ikke blevet offentliggjort, men nedenstående er et bud på de 10 punkters ordlyd³⁶:

1. Omgående og kontrollerbar afslutning på vold og undertrykkelse i Kosovo.
2. En fredelig løsning af krisen via en dialog mellem parterne.
3. En treårig overgangsperiode inden en endelig løsning vedtages.
4. Forbud mod alle ensidige ændringer af provinsens provisoriske status.
5. Respekt for FRY territoriale integritet.
6. Respekt for alle befolkningsgruppers rettigheder, sprog, religiøse institutioner og uddannelsessystemer.
7. Frie valg under OSCE's overvågning.

³⁵ Den nøjagtige dato har ikke kunnet fastsættes af specialegruppen.

³⁶ Kjell Magnusson (se note 25) henviser til artiklen "Histoire secrète des négociations de Rambouillet" af Paul-Marie de la Gorce i Le Monde Diplomatique 46, no.542 (maj 1999) p.4-5.

UKLASSIFICERET

8. Ingen tiltale for handlinger begået under konflikten, med mindre der er tale om krigsforbrydelser eller grove brud på menneskerettighederne.
9. Amnesti og frigivelse af alle politiske fanger.
10. International medvirken og samarbejde mellem parterne for en fremtidig løsning.

Forhandlingerne foregik på intet tidspunkt med parterne siddende ved det samme forhandlingsbord. De udenlandske delegationers diplomater bearbejdede derfor delegationerne enkeltvis. Albanerne var bistået af amerikanske rådgivere, herunder ambassadør Morton Abramowitz.

FRY foreslog indledningsvis at begge parter skulle give en skriftlig bekræftelse på at man accepterede Kontaktgruppens 10 punkter. Albanerne afviste forslaget og krævede en officiel våbenhvile. På den baggrund blev der opnået enighed om, at det faktisk at begge delegationer var mødt frem de facto var en opbakning af principperne bag Kontaktgruppens udspil.

Abramowitz har siden udtalt at man ikke forhandlede rigtigt. Taktikken var at overbevise albanerne om at underskrive aftalen, for derefter i højere grad at kunne lægge pres på FRY.

FRY ønskede primært at diskutere det politiske indhold som de generelt kunne tilslutte sig, men var i mindre grad indstillet på at diskutere NATO's militære tilstedeværelse som de ikke kunne acceptere. Albanerne kunne ikke umiddelbart godkende aftalen, men Madeleine Albright³⁷ udtrykte forhåbninger om at det ville ske.

FRY hærstyrker gennemførte i februar og marts 1999 en vinterøvelse i Kosovo. Som et led i disse manøvrer gennemførtes artilleriskydninger mod albanske landsbyer i Vucitrn kommune. I starten af marts 1999 besætter FRY det albanske politihovedkvarter i Pristina.

I perioden den 15. - 18. marts 1999 genoptages møderne i Rambouillet. Albanerne vælger her at underskrive, mens FRY nægter at indgå en aftale. FRY erklærede at der ikke var tale om en forhandling og deres væsentligste ankepunkt var kravet om en fuldstændig tilbagetrækning fra Kosovo og NATO-styrker i Kosovo, men samtidig blev der nu stillet spørgsmålstegn ved det politiske indhold – særligt vedrørende selvstyreaftalen.

Samtidig med forhandlingerne i Rambouillet, returnerede SACEUR luftstridskræfterne til baserne i Middelhavsområdet.

FRY gennemfører i perioden en militær- og politioffensiv i Kacanik mod UCK, og i den forbindelse brændes og ødelægges albanske beboelser!

Den 20. marts 1999 opgiver OSCE deres fortsatte tilstedeværelse i Kosovo og trækker observatørkorpset ud.

Den 21. marts 1999 erklærer Milosovic at det jugoslaviske forsvar vil møde et angreb med væbnet modstand. Milosovic og Richard Holbrooke forhandler fra den 21. – 23. marts 1999 uden at det afstedkommer et gennembrud.

3.5. NATO iværksætter luftkampagnen.

Den 24. marts 1999 giver Solana SACEUR ordren til at iværksætte luftkampagnen mod Serbien – operation "Allied Force". Angrebene indledes samme dag om aftenen.³⁸

³⁷ USA's udenrigsminister under Kosovokrisen.

³⁸ De strategiske luftoperationer var rettet mod olie- og elproduktion for at lamme samfundet, mod ammunitionsproduktion, mod foretagender hvor Milosovic havde direkte økonomiske interesser, mod infrastrukturen og endelig mod den serbiske centralledelses kommando og kommunikationssystemer.

UKLASSIFICERET

Den 24. marts 1999 udgiver FN en pressemeddelelse der giver udtryk for uenigheden om NATO's iværksættelse af operation "Allied Force".

Den serbiske plan "Hestesko" erkendes af NATO i starten af april 1999 – planen indebærer en total etnisk udrensning af albanere i Kosovo.

Den øverstbefalende for NATO-styrkerne i FYROM blev autoriseret til på NATO's vegne at koordinere støtten til FYROM, samt at etablere et fremskudt hovedkvarter i Albanien med henblik på at afhjælpe den humanitære katastrofe her. Opgaverne har været nødhusning, bygning af flygtningelejre, samt at assistere internationale organisationer og NGO³⁹ med transport og fordeling af nødhjælp og mad. Endvidere har NATO givet sikkerhedsgarantier til FYROM og Albanien under kampagnen i forhold til FRY.

I starten af april 1999 beordres operation Allied Harbour – Albanien iværksat⁴⁰.

Den 12. april 1999 gennemfører NATO rådsmøde, hvor den politiske målsætning for operation "Allied Force" blev endeligt fastlagt. Målsætningen blev bekræftet på NATO-topmødet den 23. april 1999. Den politiske målsætning var som følger:

- Et verificerbart ophør af alle militære operationer i Kosovo og et ophør af volden mod og undertrykkelsen af den albanske befolkning.
- En tilbagetrækning af alle enheder fra den jugoslaviske hær og det jugoslaviske specialpoliti fra Kosovo.
- Etablering af en international militær tilstedeværelse i Kosovo.
- En tilladelse til betingelsesløs tilbagevenden af alle fordrevne personer og uhindret adgang for internationale hjælpeorganisationer.
- Etableringen af en politisk struktur baseret på Rambouillet-aftalen og i overensstemmelse med international ret og FN-pagten.

Den 13. april 1999 vedtager Folketinget at afsende et dansk bidrag til operation Allied Harbour – Albanien⁴¹.

Den 14. april 1999 påbegynder det danske bidrag til operation Allied Harbour – Albanien (Spejdereskadron, logistisk støtteelement og en militærpolitigruppe) sin deployering til Italien. Det danske bidrag indgik i det franske kontingent til Albanian Force (AFOR). Opgaven var at støtte humanitært hjælpearbejde i tilknytning til flygningestrømmene fra Kosovo. Styrken ankom til Albanien ultimo april 1999 og påbegyndte herefter sin opgaveløsning.

Den 6. maj 1999 har G-8 landene møde på udenrigsministerniveau i Petersberg, hvilket affødte forslag om en ubetinget serbisk tilbagetrækning fra Kosovo, og indsættelse af en international styrke ledet af NATO med en majoritet af NATO enheder. Tilbagevenden af flygtninge, etablering af en international administration i Kosovo m.m., er nogle af de krav der gentages.

Operationerne blev gennemført af NATO-fly samt skibs- og flybaseret missiler (Tomahawk Land Attack Missile - TLAM og Cruise Missiles) under amerikansk kommando.

De operative luftoperationer rettet mod Forbundsrepublikkens luftforsvars aktive dele og dets kommandostruktur, færdselsårer til og fra Kosovo (Land Lines of Communication), den jugoslaviske hærs og specialpolitiets hovedkvarterer på alle niveauer og deres enheder i belægnings- og træningsområder. Operationerne blev gennemført af kampfly og skibsbaserede missiler.

De taktiske luftoperationer blev gennemført mod indsatte enheder fra den jugoslaviske hær og specialpoliti samt mod indsatte varslings- og ildledercentraler fra det serbiske luftforsvar, idet disse enheder blev flyttet så ofte, at forud planlagte angreb ikke var mulige.

³⁹ Non Governmental Organization – Private hjælpeorganisationer.

⁴⁰ Formålet for operationen var at sikre den humanitære støtte til de flygtende Kosovoalbanere i Albanien.

⁴¹ Folketingsbeslutning 1998-99 – B 116.

UKLASSIFICERET

Den 14. maj 1999 vedtager FN's Sikkerhedsråd resolution nr. 1239 der komplementerer resolution nr. 1160, 1199 og 1203 m.m.. Indholdet kan kortfattet beskrives således:

- Bekymring vedr. den humanitære katastrofe og frygten for en destabilisering af hele regionen qua de store flygningestrømme i nabolandene.
 - Bekræftelse af det enkelte lands suverænitet.
 - Opfordrer til fortsat bistand til flygtninge uden for Kosovo.
 - Ønsker FRY accept af internationale organisationers adgang til Kosovo.
- Det skal her bemærkes at NATO bombardementer ikke nævnes.

Den 28. maj 1999 vedtager Folketinget ⁴² at Danmark skal deltage med et maritimt bidrag i NATO's håndhævelse af FN's og EU's sanktioner i Adriaterhavet. Danmark deltager i NATO's stående flådestyrke i Atlanterhavet og i NATO's nordlige minerydningsstyrke .

3.6. Fredsaftalen

Den 9. juni 1999 mødes generalløjtnant Sir Michael Jackson (NATO) med generaloberst Svetozar Marjonovic (den jugoslaviske hær) og generalløjtnant Obrad Stevanovic (det jugoslaviske Indenrigsministerium) i FYROM. Der underskrives her en Military Technical Agreement mellem NATO og FRY. På baggrund af denne aftale suspenderer NATO den 10. juni 1999 luftkampagnen, da FRY nu har accepteret NATO's krav.

Samme dag vedtager FN sikkerhedsråd resolution nr. 1244, hvor den serbiske accept af fredsbetingelserne modtages positivt. Indholdet kan kortfattet beskrives således:

- Resolution angiver en beslutning om at deployere såvel militære- og politistyrker som civile myndigheder under FN-mandat (artikel VII).
- Accept af og støtte til G8 landenes forslag af 6. maj 1999, herunder NATO's rolle i Kosovo som "lead organization".

Den 10. juni 1999 tilsluttede Milosovic sig den af Kontaktgruppen såkaldte G8-fredsplan. De syv principper i G8-fredsaftalen ⁴³:

1. Omgående og kontrollerbar afslutning på vold og undertrykkelse i Kosovo.
2. Tilbagevækning af militærstyrker, politistyrker og paramilitære styrker fra Kosovo.
3. Udstationering af effektiv international civil og sikkerhedsmæssig tilstedeværelse i Kosovo, støttet og vedtaget af FN, og i stand til at garantere opnåelse af fælles mål.
4. Etablering af en overgangsadministration for Kosovo, på grundlag af en FN's Sikkerhedsrådsresolution for at sikre betingelser for et fredeligt og normalt liv for alle indbyggere i Kosovo.
5. En sikker og fri tilbagevenden for alle flygtninge og fordrevne personer og uhindret adgang til Kosovo for humanitære organisationer.
6. En politisk proces hen imod etablering af en midlertidig politisk rammeaftale, som giver udstrakt selvstyre for Kosovo, og som tager fuldt hensyn til Rambouillet-aftalerne og suverænitetsprincipperne og den territoriale integritet for FRY og andre lande i regionen, samt demilitarisering af UCK.
7. Omfattende arbejde for at sikre økonomisk udvikling og stabilisering af regionen.

⁴² Folketingets lovsamling 1998-99 – B 146 (oversigt).

⁴³ Jævnfør Udenrigsministeriets hjemmeside - http://www.um.dk.udenrigspolitik/um-tema/det_vestlig_balkan/13.asp - hentet 08-01-01.

UKLASSIFICERET

Den 11. juni 1999 forskød en russisk infanteribataljon ad landevejen fra Serbien til Pristina lufthavn. Den russiske bataljon blokerede for NATO's anvendelse af denne lufthavn i en længere periode ⁴⁴.

Generalløjtnant Sir Michael Jackson iværksætter efter instruks fra Det Nordatlantiske Råd (NAC) øjeblikkelig forberedelser til en hurtig deployering ind i Kosovo og 12. juni 1999 iværksættes operation "Joint Guardian". De første led af KFOR med i alt 46.000 mand introduceres i Kosovo.

I perioden 12. juni – 12. juli 1999 deltog minerydningsfartøjet Makrellen i operation "Allied Harvest" i Adriaterhavet. Opgaven var at rydde tildelte områder for de bomber m.m. som NATO-flyene havde været nødsaget til at droppe i Adriaterhavet ⁴⁵.

Den 17. juli 1999 vedtager Folketinget ⁴⁶ at bidrage med styrker til implementeringen af FN resolution nr. 1244. Bidraget består af en panserinfanteribataljon og personel til NATO's kommandostruktur, samt at de danske fly fortsat stilles til rådighed for NATO's luftoperationer i det vestlige Balkan.

Den 20. juni 1999 anerkender NATO, at FRY's militære tilbagetræning fra Kosovo er tilendebragt, og samtidig er KFOR repræsenteret overalt i Kosovo. Generalsekretæren erklærer efterfølgende, som aftalt i Military Technical Agreement mellem NATO og FRY, operation "Allied Force" for at være afsluttet.

Den 22. juni 1999 var alle enheder fra KFOR på plads i respektive ansvarsområder.

Den 24. juni 1999 vedtager Folketinget ⁴⁷ at det danske bidrag til AFOR får udvidet sit operationsområde til at inkludere Kosovo, med henblik på at kunne løse humanitære opgaver. Det danske kontingent fra AFOR påbegynder herefter eskortering af flygtninge fra Albanien ind i Kosovo.

Peter Tordenskjold var rede til fra ultimo juli 1999 at indgå i NATO's flådeembargo i Adriaterhavet. Grundet konfliktens afslutning blev deltagelsen ikke aktuel ⁴⁵.

I perioden 29. juli – 4. oktober 1999 deltog kabelminelæggeren Lindormen som kommandostøtteskib for den hollandske styrkechef under den fortsatte operation "Allied Harvest" i Adriaterhavet ⁴⁵.

Den 10. august 1999 underlægges Den Danske Bataljon/Kosovo Force under operativ kontrol af Multinational Brigade (North) efter ankomst til sit ansvarsområde ⁴⁴.

⁴⁴ Den danske bataljon i rammen af Multinational Brigade (North), Kosovo Force af major Bo Andersen, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999.

⁴⁵ Maritime operationer til støtte for operationerne i Kosovo af orlogskaptajn Gustav Lang og Orlogskaptajn Erik Dreyer-Andersen, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999.

⁴⁶ Folketingets lovsamling 1998-99 – B 148 (oversigt).

⁴⁷ Folketingets lovsamling 1998-99 – B 151 (oversigt).

KAPITEL 4 EKSTERNE AKTØRER

4.1. Indledning.

Formålet med dette kapitel er, at redegøre for de relevante dele af FN's, OSCE's, EU's og NATO's organisation (det politiske beslutningsapparat og relevante underlagte organisationer) og de beslutningsprocedurer der er etableret i førnævnte organisationer i forhold til håndteringen af opståede kriser samt de muligheder de som organisation har for at reagere. Der fokuseres i redegørelsen på de dele af organisationerne der har relevans for krisen i Kosovo.

Efterfølgende redegøres i de enkelte afsnit for organisationernes behandling af aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen. Med baggrund i offentligt tilgængelige beskrivelser – pressemeddelelser – udarbejdes en tekstanalyse, der efterfølgende skal danne grundlag for en vurdering af den påvirkning organisationerne har på den danske beslutningsproces. I tekstanalysen vil der blive lagt vægt på afgørende argumentationer som disse er fremsat for offentligheden af ovennævnte aktører.

Der redegøres for Kontaktgruppen og dens aktiviteter i relation til Kosovokrisen, på lige fod med ovennævnte organisationer.

Ovennævnte er grundlaget for den senere analyse af den eksterne påvirkning af de danske beslutningstagere.

Sluttelig fokuseres der på mediernes rolle under krisestyring, hvilket udnyttes i den senere beslutningstageranalyse.

4.2. FN's organisation og beslutningsproces ⁴⁸.

4.2.1. FN generelt.

4.2.1.1. FN's organisation.

De Forenede Nationer (FN) er officielt oprettet den 24. oktober 1946, og havde oprindeligt 51 medlemslande. I dag er der i alt 185 medlemslande der alle har en stemme i generalforsamlingen. FN-pagten er det konstitutionelle grundlag for organisationen, hvor formålet med FN er angivet som at,

- opretholde international fred og sikkerhed;
- udvikle venskabelige relationer mellem nationerne baseret på respekt for principperne om lige rettigheder og selvbestemmelse for det enkelte folk;
- samarbejde om løsningen af internationale økonomiske, sociale, kulturelle og humanitære problemer og udbrede respekten for menneskerettigheder og fundamentale rettigheder;
- være et center for harmonisering af nationernes bestræbelser på at opnå disse formål.

Ud over generalforsamlingen er der fem overordnede organer – Sikkerhedsrådet, Den Mellemløstlige Domstol, Formynderskabsrådet, Det Økonomiske og Sociale Råd samt Sekretariatet – hvor det i denne forbindelse alene er relevant at se på Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet og generalsekretæren og hans underlagte sekretariat. Sikkerhedsrådet er den eneste instans der kan træffe bindende beslutninger for medlemslandene.

For så vidt angår krisestyring er Sikkerhedsrådet den ledende instans, idet den er eneste instans der kan indsætte egentlige militære magtmidler.

Generalsekretæren gennemfører de tiltag som Sikkerhedsrådet måtte beslutte.

⁴⁸ Basic facts of the United Nations – United Nations Department of Public Information 1998 - p.p. 3-32, 67-79 og 105-108 er anvendt som hovedkilde til afsnittet om FN.

UKLASSIFICERET

4.2.1.1.1. Generalforsamlingen.

Generalforsamlingen har alene magtbeføjelser til at vedtage FN's budget, til at vælge de ikke-permanente medlemmer af sikkerhedsrådet, til sammen med Sikkerhedsrådet at vælge dommere til Den Mellemløbelige Domstol, til at vælge medlemmerne af de to øvrige organer som nævnt ovenfor, samt at udpege den siddende generalsekretær.

Alle øvrige emner har generalforsamlingen alene retten til at debattere, og efterfølgende anbefale tiltag til vedtagelse af Sikkerhedsrådet, herunder sikkerhedspolitiske emner.

Vedtagelse af vigtige spørgsmål som budget, optagelse af nye medlemmer og sikkerhedspolitiske emner kræver et flertal på 2/3 af generalforsamlingens stemmer.

4.2.1.1.2. Sikkerhedsrådet⁴⁹.

Sikkerhedsrådets opgaver og kompetence er, for så vidt angår sikkerhedspolitiske spørgsmål, at,

- opretholde international fred og sikkerhed i overensstemmelse med FN's pagt,
- undersøge alle uoverensstemmelser eller situationer der kan føre til internationale stridigheder,
- anbefale metoder til bilæggelse af ovenstående stridigheder,
- formulere våbenreguleringsmekanismer,
- fastsætte eksistensen af en trussel mod freden eller af en aggression og efterfølgende anbefale modforholdsmidler,
- pålægge alle medlemslande at gennemføre økonomiske sanktioner og andre midler end militære for at forhindre eller standse aggressioner og
- gennemføre en militær aktion mod en aggressor.

Sikkerhedsrådet består af 5 faste medlemmer – USA, Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig – og 10 ikke-faste medlemmer. De ikke-faste medlemmer udpeges for to år af gangen. De faste medlemmer har vetoret i alle vigtige sager, hvorfor FN alene kan gribe effektivt ind i internationale konflikter hvis stormagterne er enige, eller som minimum undlader at stemme.

Sikkerhedsrådets medlemmer er pålagt til stadighed at have en repræsentant i FN's hovedkvarter i New York, og rådet skal kunne arbejde kontinuerligt.

Der stemmes om resolutionsforslag ekskl. ændringsforslag. Efterfølgende stemmes der om ændringsforslagene et for et.

Vedtagelse kræver 9 stemmer for, samt at de fem stormagter enten stemmer for eller undlader at stemme.

Det enkelte medlemsland kan efterfølgende kræve tilføjelser til såvel det mundtlige som det skriftlige mødereferat før endelig godkendelse af referatet.

Sikkerhedsrådet kan vælge at invitere andre medlemslande til at deltage i diskussionen – men uden stemmeret – vedrørende et bestemt problem. Ligeledes kan medlemmer af FN's sekretariat eller andre ressourcepersoner inviteres til at supplere med viden og/eller synspunkter til en given problemstilling.

4.2.1.1.3. FN's generalsekretær.

Generalsekretæren er ansvarlig for at lede den internationale stab – sekretariatet – der er placeret i kontorer over hele verden. Fra 1998 har der tillige været en stedfortrædende generalsekretær.

⁴⁹ Provisorial rules of procedure of the Security Council – United Nations, New York 1983.

UKLASSIFICERET

Generalsekretæren skal til stadighed arbejde for at føre FN-pagten ud i livet, herunder arbejde for staternes fredelige sameksistens og bilæggelse af alle verdens stridigheder. Generalsekretæren kan, når Sikkerhedsrådet støtter det, direkte mægle mellem stridende parter og til at imødegå konflikter i opløbet, begrænse konflikter geografisk og være med til at standse konflikter.

Generalsekretæren er ansvarlig for, at alle relevante informationer fra enkeltstater, FN-organer eller generalsekretæren selv øjeblikkeligt tilgår de enkelte medlemmer af sikkerhedsrådet. Generalsekretæren kan på eget initiativ såvel som på Sikkerhedsrådets forlangende meddele mundtlige eller skriftlige erklæringer til Sikkerhedsrådet. Generalsekretæren kan ligeledes af Sikkerhedsrådet blive pålagt at rapportere om en specifik sag.

Generalsekretæren leder Sekretariatet der udgør ca. 8.600 ansatte fra 170 medlemslande.

4.2.1.2. Krisestyring – Fredsstøttende operationer ⁵⁰.

Som nævnt under pkt. 4.2.1.1.2 har Sikkerhedsrådet mulighed for at iværksætte fredsstøttende operationer som et egentlig krisestyringsmiddel. FN har til opgave at løse konflikter mellem suveræne stater, men har tillige mulighed for at intervenere i interne statslige konflikter. FN-pagtens kapitel VI, VII og VIII angiver de muligheder FN har ⁵¹.

- Kapitel VI beskriver mulighederne for bilæggelse af stridigheder med fredelige midler som forhandling, mægling, forlig, voldgift og anden mellemkomst. Kapitel VI er normalt referencegrundlaget for rene fredsbevarende operationer.
- Kapitel VII beskriver mulighederne for at anvende de nødvendige politiske, økonomiske og militære magtmidler for at imødegå trusler om krig og ustabilitet. Kapitel VII er referencegrundlaget for fredspåtvingende operationer.
- Kapitel VIII beskriver mulighederne for at autorisere regionale organisationer til at gennemføre fredsstøttende operationer inden for egen region.

FN råder ikke selv over militære styrker, men er afhængig af de styrkebidrag det enkelte medlemsland måtte tilbyde i hver enkelt situation. FN har alene mulighed for at etablere en kommandostruktur egnet til fredsbevarende operationer, hvor der anvendes let bevæbnede enheder – primært til overvågning – som beskrevet under FN-pagtens kapitel VI.

FN har erkendt behovet for at kunne indsætte styrker med et stærkere mandat – jf. kapitel VII – selvom der indledningsvis alene er tale om eks. overvågning af en våbenhvile, idet en robust militær styrke ofte kan afholde parterne fra at genoptage den væbnede konfrontation. Indsættelse af militære styrker i den type operationer, vil blive udliciteret til en regional organisation jf. kapitel VIII, artikel 53. Det gøres her klart, at alene FN's sikkerhedsråd kan autorisere en regional organisations intervention, med mindre der er tale om et direkte angreb på et af organisationens medlemslande.

4.2.2. FN's behandling af aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.

4.2.2.1. Resolution nr. 1160 af 31. marts 1998.

Den 24. august 1998 udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse ⁵² hvor man forholder sig til situationens udvikling siden resolution 1160 blev vedtaget. Pressemeddelelsen indeholder ingen særstandpunkter fra enkeltlande. Der udtrykkes en

⁵⁰ Charter of the United Nations (FN-pagten), kapitel VI, VII og VIII.

⁵¹ Håndbog om doktrin for værnssfælles operationer – Faggruppe Operationer og Logistik/Forsvarsakademiet, AUG 1999 – p.p. 21-2 – 21-5.

⁵² FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6562 af 24. august 1998.

UKLASSIFICERET

generel bekymring for den fortsat forværrede situation med flere dræbte og fordrevne samt flere ødelæggelser. Man er ligeledes bekymret for, at konflikten skal spredes til nabolandene Albanien og FYROM. Man fastholder at begge parter har et ansvar for at stoppe de voldelige aktioner og anerkender at Kosovo er en integreret del af Serbien og dermed FRY.

I tilknytning til bekymringen for at konflikten skal spredes, henvises der til resolution nr. 1186 af 21. juli 1998, hvor mandatet for "United Nations Preventive Deployment Force" (UNPREDEP) i FYROM er forlænget til 28. februar 1999. Sikkerhedsrådet bifalder ligeledes OSCE, NATO og WEU tilsagn om aktivt at skabe forudsætning for gennemførelsen af de sanktioner der er vedtaget jf. resolution 1160, samt at forstærke UNPREDEP.

Vi vurderer at der er enighed i Sikkerhedsrådet om de tiltag man ønsker gennemført, hvilket bl.a. udledes af den opbakning som alle de europæiske lande har givet udtryk for via respektive organisationer.

4.2.2.2. Resolution nr. 1199 af 23. september 1998.

Samme dag udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse⁵³, hvori der indgår særstandpunkter fra Rusland, Kina, Storbritannien og USA. 14 stemmer for resolutionen og Kina undlader at stemme.

Generalsekretæren udtrykker bekymring for den forværrede situation i Kosovo, der er initieret af begge parter og som har afstedkommet et øget antal døde og fordrevne samt yderligere ødelæggelser af civil ejendom. Han refererer efterfølgende til en fælles russisk/jugoslavisk erklæring – af 16. juni 1998 – hvori Kosovos tilhørshold til FRY understreges. Samtidig fordømmes alle former for terrorisme, separatisme og væbnet aktivitet der influerer på civilbefolkningen. Der lægges vægt på, at der findes en politisk løsning for alle parter, og at OSCE spiller en central rolle som mægler. Forud for vedtagelsen understregede Rusland behovet for en politisk løsning, og appellerede til begge parter om at afstå fra terrorhandlinger. FRY's suverænitet blev understreget. Indsættelse af væbnet magt fra en koalition eller lignende, hævdedes at ville kunne destabilisere situationen yderligere.

Kina anførte at situationen var stabiliseret og at der alene var tale om et lands interne anliggende, hvorfor alene befolkningen i FRY kunne løse disse problemer.

Efter afstemningen erklærede Storbritannien, at på trods af det internationale samfunds anstrengelser for at finde en løsning, havde Milosovics magtapparat fortsat sin brutalitet og undertrykkelse af befolkningen i Kosovo (hans såkaldte landsmænd). Det blev understreget, at UCK havde sin del af ansvaret for den eskalerede situation og at terrorisme, uanset bevægegrundene, er uacceptabelt. Storbritannien henviste ligeledes til, at såvel resolution 1160 som 1199 var med reference til kapitel VII, og at man var villig til at skærpe tvangsforanstaltningerne. Milosovic blev holdt ansvarlig for det videre forløb.

USA gav udtryk for, at Beograds ageren havde skabt en potentiel humanitær katastrofesituation, specielt hvis den ikke blev løst forud for vinteren. Man ønskede at presse FRY til at give Kosovo selvstyre. USA opfordrede til at FRY øjeblikkeligt standsede sine offensive operationer og trak sine sikkerhedsstyrker tilbage. USA anførte at NATO næsten var færdig med planlægningen af militære operationer der kunne iværksættes, hvis ikke de nu besluttede tiltag ville medføre succes.

Vi vurderer at situationens udvikling nu har medført en splittelse af Sikkerhedsrådet. Det er tydeligt at Kina på den ene fløj alene ønsker at betegne hele krisen som et internt anliggende, mens Rusland under skyldig hensyntagen til FRY's integritet søger at være katalysator for en fredelig proces. På den anden side står USA og

⁵³ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6577 af 23. september 1998.

UKLASSIFICERET

Storbritannien og anvender en anderledes kompromisløs retorik. Manglende resultater under skyldig hensyntagen til kosovoalbenerne ville således i yderste konsekvens afstedkomme en væbnet intervention.

4.2.2.3. Resolution nr. 1203 af 24. oktober 1998.

Samme dag udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse⁵⁴, hvori der indgår særstandpunkter fra samtlige lande, men hvor Kinas, Ruslands og USA's særligt skal fremhæves. 13 stemmer for resolutionen, Rusland og Kina undlader at stemme. Kina gentager argumenter fra tidligere. Man tager kraftigt afstand fra truslen om væbnet intervention – med henvisning til kapitel VII – som det pressionsmiddel der har medført at aftalen mellem NATO og FRY hhv. OSCE og FRY er indgået. Man kan derfor ikke støtte forslaget, men udsigten til fred medfører at man ikke vil stemme imod.

Rusland erklærer at der har været en positiv udvikling i situationen, hvorfor en spredning af krisen ikke vurderes sandsynlig. Rusland misbilliger ligeledes truslen om brugen af væbnet magt mod FRY, og undlader derfor at stemme.

USA fremhæver på den anden side, at alene truslen om væbnet intervention har medført at FRY har indgået de to aftaler med hhv. NATO og OSCE – et synspunkt alle NATO-lande står bag. Samtidig slås det fast, at man ikke vil tolerere yderligere voldshandlinger.

I generalsekretærens tale skal følgende fremhæves: Statens ret til at overholde lov og orden, herunder imødegå voldelige anfægtelser mod statens beføjelser. Dette forhold retfærdiggør ikke den systematiske terror som befolkningen de seneste uger har været udsat for. UCK's medansvar for gennemførte terrorhandlinger i Kosovo blev understreget.

Ud over Kina og Rusland, var det alene Brasilien og Costa Rica der kritiserede NATO for truslen om en væbnet intervention som pressionsmiddel, mens de øvrige medlemmer alene forholdt sig til det positive i de indgåede aftaler.

Vi vurderer at splittelsen i Sikkerhedsrådet er tydeligere, hvilket skyldes NATO's aktive ageren over for FRY med truslen om en væbnet intervention hvis resultaterne udebliver. Rusland og Kina markerer at de ikke kan acceptere at Verdenssamfundet (eller NATO) agerer internt i en stat mod den pågældende stats vilje.

Den 19. januar 1999 udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse⁵⁵ hvor "Racak-massakren" fordømmes. Et enigt sikkerhedsråd forholder sig her til OSCE's rapport – udarbejdet af KVM og understøttet af meldinger fra UNHCR – vedrørende FRY's sikkerhedsstyrkers massakre på civile i Racak. De serbiske styrker vender tilbage til Racak den 17. januar på trods af KVM's indsigelser, hvorefter kampene bryder ud igen. Sikkerhedsrådet advarer UCK om at bidrage til spændingerne i området.

Sikkerhedsrådet konkluderer at en humanitær katastrofe meget hurtigt kan udvikles, når parterne ikke forsøger at afværge spændingerne i konflikten, men ansvaret for massakren placeres alene hos FRY's sikkerhedsstyrker.

Sikkerhedsrådet kræver at FRY samarbejder med lederen af KVM – Mr. Walker – hvorfor man henstiller til Beograd om at omgøre sin beslutning om at erklære Mr. Walker uønsket i FRY.

Nødvendigheden af at FRY samarbejder med den internationale domstol understreges, hvorfor man også henstiller til at FRY ændrer sin beslutning om at nægte dennes repræsentant adgang til Kosovo⁵⁶.

⁵⁴ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6588 af 24. oktober 1998.

⁵⁵ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6628 af 19. januar 1999.

⁵⁶ Her refererer Sikkerhedsrådet til resolution nr. 1160, 1199 og 1203.

UKLASSIFICERET

Endelig fordømmer Sikkerhedsrådet at FRY's sikkerhedsstyrker har beskydt KVM-observatører den 15. januar i Racak-området.

På baggrund af ovennævnte erklærer Sikkerhedsrådet sin fulde støtte til de internationale bestræbelser der søges gennemført for at nå en fredelig løsning på konflikten i Kosovo.

Vi vurderer at et enigt Sikkerhedsråd er "rystet" over OSCE's rapport om Racak-massakren. Alle er overbevist om at FRY's styrker har eneansvaret for denne udåd. Ingen betvivler at udåden har fundet sted ⁵⁷.

Sikkerhedsrådet – og verdenssamfundet i almindelighed – kan se en fortsættelse af den serbiske politik i Bosnien-Hercegovina, idet FN's ydmygelse i Srebrenica ⁵⁸ og de efterfølgende massakrer på den muslimske civilbefolkning, fortsat er i erindring. Kosovoalbanerne advares om selv at puste yderligere til konflikten.

4.2.2.4. NATO's iværksættelse af operation "Allied Force" 24. marts 1999.

Samme dag udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse ⁵⁹ på baggrund af et hasteindkaldt møde initieret af Rusland. Pressemeddelelsen indeholder alene det fælles budskab, at der ikke er enighed om NATO's iværksatte luftoperation mod FRY.

Rusland udtrykker en skarp afstandtagen fra NATO's intervention. Man fastholder at mulighederne for at opnå en forhandlingsløsning ikke er udtømte og at brugen af militære midler kan have uoverstigelige konsekvenser for situationen i Kosovo. Man påpeger at Allied Force er i strid med FN-pagten og at det alene er Sikkerhedsrådet der kan autorisere brugen af væbnet magt mod en enkelt nation. Operationen er et udtryk for en tendens, som Rusland frygter gentaget i andre situationer, hvorfor NATO's vilje til samarbejde om den Europæiske sikkerhedssituation betvivles. Rusland vil tage konsekvensen af NATO's aktion for så vidt angår eksisterende samarbejdsrelationer mellem NATO og Rusland. Forberedelserne til Allied Force hævdes gennemført uden konsultation med Rusland, samtidig med det fælles forsøg på en løsning i Kontaktgruppens regi. NATO må tage det fulde ansvar for konsekvenserne af aktionen, og Rusland vil iværksætte nødvendige tiltag.

Kina proklamerer at NATO's luftkampagne er i direkte strid med FN-pagten såvel som international lov, hvorfor Kina under ingen omstændigheder kan acceptere sådanne tiltag. Retorikken fra tidligere gentages.

Indien fastholder at krisen alene kan løses med diplomatiske midler og at NATO's angreb er i klar modstrid med FN-pagten artikel 53. Indien understreger, at alene Sikkerhedsrådet kan autorisere brugen af militær magt i henhold til FN-pagtens kapitel VII. NATO har uprovokeret forsøgt at presse FRY til at acceptere fremmede militære styrker på sit territorium, og interventionen betegnes som arbitrær, uautoriseret og ulovlig.

Hviderusland fordømmer direkte NATO's handling, og betegner den som værende en aggressionshandling mod en suveræn stat.

Øvrige modstandere – Gambia, Bahrain, Malaysia, Namibia, Gabon, - fordømmer alle FRY's fremfærd i Kosovo, og udtrykker stor bekymring for den fortsatte udvikling, men fastholder, at Sikkerhedsrådet alene har autoriteten til magtanvendelse mod et

⁵⁷ OSCE fremstår som værende upartisk og deres rapporter bekræftes indirekte af UNHCR's meldinger om flygtninge fra området.

⁵⁸ Srebrenica og Zepa var to af FN udpegede sikre områder som de bosniske serbere indtog i juli 1995 efter at have fordrevet de talmæssigt underlegne og let bevæbnede FN-styrker. Tusinder af flygtninge fra disse områder er efterfølgende forsvundet.

⁵⁹ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6657 af 24. marts 1999.

UKLASSIFICERET

enkelt land. Landene udtrykker i højere eller mindre grad troen på at de diplomatiske muligheder endnu ikke er udtømte.

USA siger at det er med stor uvilje man har følt sig nødsaget til at indlede en væbnet intervention i Kosovokonflikten. Det er alene en reaktion mod Beograds brutale undertrykkelse af kosovoalbanerne, brud på international lov, brugen af overdreven magt, afvisning af forhandling og fortsat militær opbygning i Kosovo. Førnævnte vurderes at gå forud for en humanitær katastrofe i Kosovo. USA henviser til resolutionerne 1199 og 1203, begge i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII, hvor kravene til FRY fortsat ikke er opfyldt. FRY har tilsidesat Helsinkiaftalen⁶⁰ og international lov for menneskerettigheder.

USA erkender at kosovoalbanerne også har bidraget til konflikten, men fastholder at Beograd har ansvaret for ikke at overholde aftalerne med NATO og OSCE indgået i oktober 1998, hvorfor USA mener, at aktionen er berettiget, nødvendig for at stoppe volden og for at forebygge en humanitær katastrofe.

Storbritannien supplerer USA med at fastslå, at de diplomatiske muligheder er opbrugt og at Milosovics afvisning af de internationale krav har medført en humanitær katastrofe i Kosovo. Storbritannien advarer samtidig Milosovic om, at man holder øje med hans evt. overgreb i Montenegro. Der appelleres til Kosovoalbanerne om fortsat at leve op til ånden i Rambouilletaftalen. Til sidst erklærer Storbritannien, at det på intet tidspunkt vil være for sent for Milosovic at imødekomme det internationale samfunds krav til en fredsløsning.

Frankrig fremhæver at Kontaktgruppen – belært af erfaringer fra tidligere på Balkan – tidligt i krisen har forsøgt at finde en fredelig løsning. At Sikkerhedsrådet under hele forløbet har understreget sin bekymring for krisens udvikling og samtidig indikeret, at tiltag besluttet i tilknytning til resolution nr. 1199 og 1203 var i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII. Sikkerhedsrådet har fastholdt kravene til Beograd, der endnu ikke har respekteret disse. Alle muligheder for at finde en løsning er forsøgt og disse vurderes af Frankrig for at være udtømte. Beogradregeringen har kun en mulighed; at acceptere Rambouillet-aftalen.

Tyskland henviser til de mange flygtninge de seneste måneder, herunder 25.000 der er fordrevet siden Rambouillet-forhandlingerne brød sammen d. 18 marts. Tyskland understreger også kravet om, at Milosovic undertegner kravene fra Rambouilletaftalen. Tyskland henleder opmærksomheden på, at de "skyldige" for overgrebene i Kosovo er under jurisdiktion af det Internationale Tribunal for det tidligere Jugoslaven i Haag. Deres ledere vil således blive holdt personligt ansvarlige for deres handlinger.

Canada supplerer øvrige NATO-landes udtalelser med at rose kosovoalbanerne for at underskrive Rambouilletaftalen. At den humanitære katastrofe som Milosovic er ansvarlig for, og hans manglende vilje til en politisk løsning, efterlader meget få løsningsmuligheder. Man fremhæver Canadas traditioner for at søge diplomatiske løsninger, men at man ikke blot kan se til at uskyldige myrdes, hele befolkningsgrupper fordrives, landsbyer plyndres og nedbrændes og at befolkningsgrupper nægtes basale rettigheder alene forårsaget af deres etniske baggrund.

Holland pålægger alene Milosovic ansvaret for at NATO har været nødsaget til at intervenere militært, henset til hans manglende vilje til at efterleve aftalerne med OSCE og NATO. Holland henviser til sit engagement på Balkan siden 1991. At man

⁶⁰ Helsinkiaftalen

UKLASSIFICERET

har accepteret Kontaktgruppens initiativer for at nå en forhandlingsløsning og at man især tillage Ruslands indflydelse i Beograd en stor vægt. Dette har ikke været tilstrækkeligt til at løse krisen, hvorfor Holland nu vurderer at de diplomatiske muligheder er udtømte.

Argentina beklager udviklingen i Kosovo. Ansvar for pålægges alene Milosovic. Forsøget på at hindre en humanitær katastrofe i at udvikle sig berettiger i dette tilfælde en militær intervention.

Vi vurderer at Sikkerhedsrådet er delt i spørgsmålet om luftkampagnens legalitet. På den ene side står modstanderen der med en kompromisløs retorik anfører det klart ulovlige i operationen, hvor Kina fortsat fornægter eksistensen af en krise, mens øvrige modstandere i højere eller mindre grad erkender at der er tale om en krise. På den anden side står tilhængerne, hvor alle – bortset fra Argentina – er deltagende NATO-lande.

4.2.2.5. Bombningen af den kinesiske ambassade i Beograd.

I forbindelse med NATO's fejlagtige bombning af den kinesiske ambassade i Beograd udsendte Sikkerhedsrådet tre pressemeddelelser⁶¹. Der refereres her for Kinas og Ruslands erklæringer på den ene side og et antal NATO-landes erklæringer på den anden side.

I den første pressemeddelelse blev der redegjort for det af Kina initierede møde i Sikkerhedsrådet samme dag.

Kina anførte at NATO's luftkampagne ikke alene havde anført store skader i FRY, men tillige havde krænket kinesisk suverænitet. Kina fordømte denne barbariske hændelse. Kina protesterede på det voldsomste og forbeholdt sig retten til at tage de nødvendige forholdsregler. Kina fremførte, at selv under krigsvilkår havde man pligt til at beskytte diplomatiske institutioner. Hændelsen blev af Kina betragtet som en krigsforbrydelse. Kina kritiserede 45 dages bombninger med civile tab og forlangte et øjeblikkelig bombestop.

Russerne kritiserede ligeledes bombningen af den kinesiske ambassade, men rettede herefter hele retorikken mod bombningerne mod jugoslaviske mål. Disse var efter russernes mening ikke målrettet mod at beskytte kosovoalbenerne, men gik i højere grad direkte efter magtapparatet i FRY hvormed verdensordenen var i fare. Dette blev betegnet som en destabiliserende faktor og den eneste vej til at løse krisen var med fredelige og diplomatiske midler. Rusland krævede derfor et øjeblikkeligt stop for luftkampagnen.

USA meddelte at man fra NATO's side endnu ikke havde klarhed over sagens nærmere omstændigheder. Selv om det skulle være NATO der havde forårsaget ødelæggelserne var Milosovic alene ansvarlig for krisen, henset til den terror han var eksponent for mod hans egen befolkning. Sidst kondolerede USA over for Kina. Holland beklagede ligeledes tabene af kinesiske liv og ejendom, men kunne ikke acceptere sammenligningen mellem den fejltagelse som NATO tilsyneladende havde gjort med de systematiske drab, voldtægter, ydmygelser, trusler og husafbrændinger som Beograd var ansvarlig for. Holland ville heller ikke gøres ansvarlig for at Milosovic havde set muligheden for at gennemføre hans "endelige løsning".

Frankrig fremførte efter sin kondolence til Kina, at man fortsat søgte en diplomatisk løsning, hvorfor man også støttede generalsekretærens initiativ af 9. april. Ligeledes

⁶¹ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6674 og SC/6674/Rev.1* af 8. maj 1999, samt SC 6675 af 14. maj 1999.

UKLASSIFICERET

arbejdede Kontaktgruppen på et forslag⁶², hvor principperne for dette initiativ var indsættelse af FN-sikkerhedsstyrker og FN provisorisk administration, således at alle befolkningsgrupper i Kosovo sikkert kunne leve sammen. Fordrevne og flygtnings tilbagevenden skulle sikres, og Kosovos autonomi inden for FRY skulle sikres. Kosovo skulle demilitariseres for at sikre denne proces.

Canada kondolerede ligeledes og gentog de samme forsikringer om NATO's formål med kampagnen. Man fremførte at man for få dage siden havde udarbejdet et udkast der kunne løse konflikten, sikre indbyggernes sikkerhed og de fordrevnes tilbagevenden og dermed gøre en ende på bombningerne⁶³. Canada hævdede, at man for første gang i flere uger havde kunne se en løsning på problemerne.

Efter sin kondolence henledte Storbritannien opmærksomheden på årsagen til NATO's intervention, nemlig en million mennesker der var smidt ud af deres hjem og flere tusind der var dræbt på baggrund af Milosovics gennemførte politik. Sikkerhedsrådet havde ikke gjort noget ved dette og alene NATO havde forsøgt effektivt at sætte en stopper for denne tragedie. Storbritannien mente at man ikke selektivt skulle være bekymret. Endelig var det at fordreje sandheden når nogle påstod at NATO med vilje havde bombet den kinesiske ambassade. Alle var enige om, at konflikten skulle standses, men Storbritannien ville gerne fastslå, at Milosovic havde nøglen til løsningen – accept af kravene fra Kontaktgruppen.

Den 14. maj 1999 vedtog et enigt Sikkerhedsråd en pressemeddelelse hvor man beklagede bombningen af den kinesiske ambassade, og dermed tabene af liv og ejendom. Man noterede sig, at NATO havde beklaget og undskyldt for hændelsen. Respekten for al diplomatisk aktivitet blev fremhævet. Sikkerhedsrådet sendte dermed en samlet kondolence til det kinesiske folk og særligt til de dræbtes pårørende. Sikkerhedsrådet understregede behovet for en grundig efterforskning af NATO's bombning.

Efter vores vurdering forsøger især Kina og Rusland at udnytte den tragiske hændelse til at få standset NATO's bombninger. USA, Storbritannien og Holland søger at gå i offensiven ved at beklage hændelsen, men at fastholde at baggrunden for bombningen alene skyldes Milosovics terror mod den kosovoalbanske befolkningsgruppe, hvorfor han alene bærer skylden. Men både Frankrig og Canada er mere defensive i deres retorik, og fremhæver mulighederne for at standse bombningerne. Bombningen af den kinesiske ambassade vurderes derfor at have svækket NATO's enighed.

4.2.2.6. Resolution nr. 1239 af 14. maj 1999.

Samme dag udsender Sikkerhedsrådet en pressemeddelelse⁶⁴. Det meddeles at resolutionen er vedtaget med 13 stemmer for. Kina og Rusland har undladt at stemme.

Repræsentanter fra flertallet meddelte kun korte erklæringer hvor hensynet til de menneskelige lidelser godtgjorde, at man søgte diplomatiske løsninger, herunder at afhjælpe de humanitære problemer mest muligt og fortsat lægge pres på Milosovic for en politisk løsning. Holland skal her fremhæves, idet Holland forklarede NATO's bevæggrund for sin kampagne mod FRY med en akkumuleret afsky for, hvad man havde set i Kroatien, i Bosnien-Hercegovina og nu i Kosovo.

Kina lagde vægt på civile tab og civilbefolkningens afsavn under NATO's bombninger blandt alle etniske grupperinger i FRY. Bombninger af olieraffinaderier og kemisk industri medførte fare for sundheden, grundet giftige gasser og forurening af miljøet.

⁶² G-8 landenes møde i Petersberg d. 8. maj 1999.

⁶³ Canada vurderes ligeledes at henvise til Petersberg forhandlingerne d. 8. maj 1999.

⁶⁴ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6677 af 14. maj 1999.

UKLASSIFICERET

Kina havde foreslået at man til resolutionen tilføjede; ”der må gennemføres et øjeblikkeligt stop af alle militære aktiviteter”. Man var meget indigneret over, at der ikke kunne skaffes flertal for denne tilføjelse. Kina kunne ikke acceptere at fredsudkastet fra Kontaktgruppen kunne indgå i resolutionen, uden en forudgående drøftelse af detaljerne i Sikkerhedsrådet.

Rusland forlangte ligeledes et øjeblikkeligt bombestop, idet en fortsat bombekampagne ville medføre en eskalation af den humanitære katastrofe, hvilket ikke kom til udtryk i resolutionen. Rusland kunne derfor ikke støtte resolutionen.

Vi vurderer at det substantielle indhold i resolutionen var det der kunne vedtages uden at et veto blev aktuelt. En inddragelse af Petersbergforslaget ville påkalde et veto fra Kina og Rusland, og et bombestop ville fremkalde et veto fra USA, Storbritannien og Frankrig.

De korte erklæringer fra især NATO-landene kan tages som et udtryk for en stigende tro på at kampagnen har sin virkning, men samtidig en stigende bekymring for den humanitære situation, hvorfor man helhjertet støtter resolutionsforslaget. Retorikken fra modstanderne af NATO's kampagne vurderes skærpet, især fordi man fra Kinas side søger at tegne billedet af store miljøkatastrofer.

4.2.2.7. Resolution nr. 1244 af 10. juni 1999.

Samme dag udsender Sikkerhedsrådet to pressemeddelelser⁶⁵. Resolutionen vedtages med 14 stemmer for. Kina undlod at stemme.

NATO-landene erklærede generelt deres glæde ved, at man havde evnet at stoppe Milosovics brutale fremfærd mod kosovoalbanerne. Man understregede at Milosovic alene var ansvarlig for – qua hans manglende accept af Rambouillet-aftalen – at NATO havde set sig nødsaget til militært at gribe ind i konflikten. Holland erklærede, at det forhold at nogle hævdede at NATO's kampagne ikke var i overensstemmelse med FN-pagten var et udtryk for, at FN-pagten ikke var det eneste grundlag for international lov. FN-pagten fokuserede i høj grad på det enkelte lands suverænitet og i mindre grad på det enkelte individs rettigheder. Udviklingen i verdenen havde reelt medført, at respekten for individet havde større vægt, og kravet om et lands suverænitet var blevet mindre bastant. Det var generelt accepteret, at intet suverænt land havde retten til at terrorisere sin egen befolkning.

Rusland fordømte fortsat NATO's bombekampagne, men glædede sig over at disse var standset, og at NATO havde erkendt at Sikkerhedsrådet var det forum der var ansvarlig for fred og sikkerhed i verdenen. Man understregede at resolutionen gav alle magtbeføjelser jf. FN-pagtens kapitel VII, så længe det også lå inden for den indgåede fredsftale. Endelig blev kravet om en afvæbning af UCK understreget. Kina understregede fortsat sin fordømmelse af NATO's bombetogter. Krigen ført i humanismens navn blev betegnet som den største humanitære katastrofe siden 2. verdenskrig i Europa, og den havde undermineret fred og stabilitet på Balkan. Kina gentog at etniske problemer i et land skulle løses af landet selv og ikke være en undskyldning for ekstern intervention. Resolutionen nævnte ikke de katastrofale følger af NATO's bombninger. Man anerkendte at FRY havde accepteret aftalen, ligesom man anså det for vigtigt at FN havde det overordnede ansvar for sikkerheden i Kosovo. På den baggrund ville Kina alene afstå fra at stemme.

Efterfølgende udsendes en pressemeddelelse med generalsekretærens erklæring. Han fokuserer her på, at Kosovo skal bygges op efter demokratiske retningslinier og at området demilitariseres. Han påpeger at der er en stor opgave forude med at løse alle disse problemer og at resolution 1244 er grundlaget for dette arbejde.

⁶⁵ FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6686 og SC/6687 af 14. maj 1999.

UKLASSIFICERET

Vi vurderer at NATO alene nøjes med kortfattede erklæringer, idet de har opnået hvad de ville, og man fastholder legitimiteten i luftkampagne.

Rusland vurderes at udnytte situationen til på værdig måde, at kappe de sidste bånd til Milosovic. Men det er også et udtryk for at man ønsker at være med i de landmilitære styrker for i videst mulig omfang, at kunne sikre den serbiske befolkningsgruppe i Kosovo.

Kina vurderes at have erkendt at modstand ikke længere er frugtbar.

4.3. OSCE's organisation og beslutningsproces⁶⁶.

4.3.1. OSCE generelt.

OSCE blev oprettet i 1975 (hed CSCE frem til 1994), og har 55 deltagende stater fra Europa, Nordamerika og Centralasien (FRY var indtil ultimo 2000 suspenderet). Organisationen hviler ikke på et traktatmæssigt grundlag, men arbejder på grundlag af de politiske beslutninger, som medlemslandene kan blive enige om. OSCE har som hovedopgave at,

- fastsætte helt grundlæggende standarder og normer for staternes adfærd over for hinanden og over for deres egne borgere,
- virke som normsættende ved gennemførelse af vedtagne beslutninger,
- integrere nye demokratier, blandt andet ved bistand til oprettelse af demokratiske institutioner og afholdelse af frie valg,
- bidrage til løsning af kriser og konfliktforebyggelse samt
- medvirke ved mægling og konfliktløsning.

OSCE består af topmøder, formandskabet, generalsekretæren, sekretariatet, ministerrådet, Højere Råd og Det Permanente Råd. Derudover er der Kontoret for demokratiske institutioner og menneskerettigheder samt Det Særlige sikkerheds- og nedrustningsfora i Wien. De to sidst nævnte vil ikke blive behandlet yderligere.

4.3.2. OSCE's organisation.

4.3.2.1. Topmøder.

OSCE's øverste besluttende organ er topmøderne mellem medlemmernes stats- og regeringschefer. Møderne er hidtil blevet holdt hver andet år.

4.3.2.2. Formandskabet.

Hovedansvaret for organisationens politiske virke påhviler formandskabet. Formandskabet varetages i et kalenderår ad gangen af udenrigsministeren i det land, som der det foregående år har været enighed om at vælge til posten. Formandskabet bistås af det foregående og det efterfølgende formandskab (den såkaldte trojka).

Det er formandskabets opgave at tage initiativ i forbindelse med en truende krise, og at tilvejebringe enighed mellem landene. I praksis vil aktørerne i en konkret sag ofte variere, således at de primære konsultationer foregår med de involverede parter samt en række af de større lande, herunder USA og Rusland. EU optræder i langt de fleste sager med fælles holdninger inden for OSCE.

Formandskabet har også et eget råderum, og kan f.eks. udsende repræsentanter til et konfliktområde uden at have tilslutning fra medlemslandene. Det normale er dog, at formandskabet sikrer sig de vigtigste landes indforståelse, inden der tages initiativer.

4.3.2.3. Ministerrådet.

En gang om året mødes de deltagende staters udenrigsministre i ministerrådet. Møderne afholdes i formandskabets hovedstad eller i Wien.

Det er ministerrådets opgave at behandle konkrete problemstillinger, vedtage og anbefale udtalelser samt henvise en konflikt til behandling i FN's sikkerhedsråd.

4.3.2.4. Det Permanente Råd.

Konsultationerne i OSCE foregår i al væsentlighed på de ugentlige møder mellem OSCE-landenes permanente repræsentanter i Wien i Det Permanente Råd. Rådet

⁶⁶ Meta N. Ditzel: OSCE – et redskab for freden i Europa og Udenrigsministeriet: organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

UKLASSIFICERET

har en meget bred beslutningskompetence. OSCE er således i stand til at behandle kriser, og tage beslutninger med meget kort varsel.

4.3.2.5. Det højere Råd (Senior Council).

Sager af større eller principiel betydning kan behandles i et særligt mødeforum – Det Højere Råd – bestående af højere embedsmænd fra hovedstæderne. Møderne i det Højere Råd, som holdes i Prag, afholdes efter behov; i de seneste år 2 – 3 gange årligt.

4.3.2.6. Generalsekretæren.

Generalsekretæren skal bistå formandskabet og har ikke egen politisk kompetence. De seneste års udvikling i OSCE, herunder væksten i OSCE's konfliktforebyggende rolle, har dog ført til overvejelser om, at give generalsekretæren en styrket rolle. Til støtte for generalsekretæren er der et sekretariat på 70 medarbejdere.

4.3.2.7. Højkommissæren for Nationale Mindretal.

Højkommissæren for Nationale Mindretal skal foretage "tidlig varsling", dvs. reagere på etniske spændinger eller andre mindretalsproblemer, der vil kunne udvikle sig til konflikt. Højkommissæren kan rette henvendelse direkte til parterne hvis en udvikling synes truende, eller hvis han finder at der kan være grund til at gøre opmærksom på særlige forhold. Gennem dette "stille diplomati" arbejdes der på løsninger, som skal kunne afværge senere konflikter. Hvis parterne ikke er indstillet på mægling, kan højkommissæren bringe sagen til egentlig behandling i OSCE.

4.3.3. OSCE's konfliktforebyggende indsats.

Det vigtigste redskab for OSCE er udsendelse af længerevarende missioner. Missionernes opgaver kan være af vidt forskellig art. I nogle områder har de som hovedformål at forebygge konflikter. Dette er tilfældet når der ikke er tale om åbne konflikter, hvor opgaven består i at afspænde modsætningsforhold og dermed forebygge en direkte konflikt.

I områder præget af voldelige sammenstød eller direkte borgerkrig består OSCE-missionens opgave bl.a. i, at søge at standse kamphandlingerne og få en politisk forhandlingsproces i gang.

Endelig er OSCE engageret i fasen efter en konflikt – den såkaldte post-konflikt – genopbygningsfasen. Her består opgaven i at forhindre en genopblussen af konflikten, og sikre en fredelig og stabil udvikling.

Af længerevarende OSCE-missioner skal nævnes to missioner med relationer til Kosovo:

Missionen til Kosovo, Sandjak og Vojvodina, oprettet i august 1992.

Mandatet var overordnet at,

- fremme dialogen mellem myndighederne og repræsentanterne for de forskellige befolkningsgrupper i områderne Kosovo, Sandjak og Vojvodina,
- overvåge menneskerettighedssituationen,
- bidrage til løsninger på problemet,
- give oplysninger om lovgivning om menneskerettigheder, mindretalsbeskyttelse, frie medier og demokratiske valg.

Missionen har været suspenderet siden juni 1993, idet regeringen i Beograd ikke har ville forlænge missionens mandat.

UKLASSIFICERET

Mission til overvågning af sanktioner (Sanctions Assistance Mission, SAM) oprettet i september 1992.

Mandatet var overordnet at, bistå nabolandene til FRY med overholdelsen af de i FN vedtagne sanktioner mod landet. Missionen gennemføres i samarbejde med FN og EU.

4.3.4. OSCE's behandling af aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.

4.3.4.1. Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1996.⁶⁷

OSCE's missioner på Balkan og andre steder er aktive med undtagelse af missionen i Kosovo. Dette skyldes mangel på accept fra FRY.

Det er dog lykket organisationen at skaffe oplysninger fra andre kilder således, at situationen stadig kan monitoreres.

Missionen er delvis blevet afløst af analyser fra OSCE's deltagerlande. Informationerne bearbejdes af en ad hoc-gruppe der mødes ugentligt. Informationerne videregives til det Permanent Råd.

Situationen i Kosovo giver anledning til bekymring for organisationen. Dog er der sporet en vis opmuntring, idet der er indgået en aftale på undervisningsområdet mellem Serbiens centraladministration og de etniske albanske ledere i Kosovo, om det er blevet tilladt for etniske albanske elever og lærere at genoptage undervisningen.

4.3.4.2. Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1997.⁶⁸

Andre aktiviteter i det tidligere Jugoslavien tiltrak sig opmærksomheden. OSCE monitorerede valget i FRY, og OSCE's personlige repræsentant, Max van der Stoel, i Kosovo forsøgte af afdække mulighederne for at dæmpe spændingerne i området.

Dette blev gjort, vel vidende at Beograd var imod oprettelsen af en mission i Kosovo. Desværre fik han ikke tilladelse til at rejse ind i landet.

I 1997 var der ingen ændring i forhold til oprettelse af en mission i Kosovo.

Max van der Stoel blev udpeget som OSCE's personlige repræsentant for Kosovo. Hans mandat var at undersøge situationen og lede efter muligheder for at reducere de nuværende spændinger og forbygge opbygningen af nye. Han var også givet mandat til at se på mulighederne for en konstruktiv dialog, inden for ovennævnte områder, mellem FRY og repræsentanter for Det Albanske mindretal i Kosovo. Max van der Stoel fik ikke mulighed for at opfylde sit mandat, idet han blev nægtet indrejsetilladelse til området. Han holdt derfor en række konsultationer i Østrig med deltagelse af serbere, albanere og politikere fra Pristina med henblik på en diskussion af spændingerne i Kosovo, muligheden for tillidsskabende operationer samt den fremtidige status for Kosovo. Samtalerne med repræsentanterne fra Beograd og Pristina blev holdt separat.

4.3.4.3. Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1998.⁶⁹

OSCE har gentagne gange fordømt den aggressive anvendelse af vold som politiet og de militære styrker anvender i Kosovo. Organisationen har udtrykt dyb bekymring for de store flygtningestrømme til nabolandene.

I januar 1998 forberedte Højkommissæren for Nationale Mindretal en fortrolig rapport til OSCE om udviklingen i Kosovo og dennes mulige påvirkning på regionen, inklusiv FYROM og Albanien.

⁶⁷ <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep96e.htm> af 31. januar 2001.

⁶⁸ <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep97e.htm> af 31. januar 2001.

⁶⁹ <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep98e.htm> af 31. januar 2001.

UKLASSIFICERET

I tiden 17. – 20. februar 1998 besøgte Højkommissæren, som privat person, Beograd hvor han havde samtaler med repræsentanter for FRY's udenrigsministerium, repræsentanter for de politiske partier og Serbiens eksperter. I Pristina havde han samtaler med ledende albanske politikere og repræsentanter for Kosovoserberne.

Kommissærens rapport klargjorde at der var en betydelig risiko for eskalation af Kosovokonflikten og dermed en spredning af konflikten til andre dele af regionen.

I marts lagde det Permanente Råd pres på FRY for at acceptere en øjeblikkelig genoptagelse af OSCE's mission i Kosovo samt at tillade den personlige repræsentant, Mr. Philip Gonzales, at udføre det mandat han er blevet tildelt. Via dialog og indførelse af demokratiske reformer at medvirke til etablering af en, for det internationale samfund, acceptabel løsning af konflikten.

I juli, og på baggrund af et møde mellem præsident Jeltsin og præsident Milosovic, kom der gang i forhandlingerne mellem OSCE og FRY. Dette medførte at en OSCE-mission blev sendt af sted. Missionen kunne hurtigt konkludere at det internationale samfund på højeste niveau måtte involveres i forhandlingerne henset til den manglende tillid parterne imellem. Endvidere udtrykte missionen bekymring med hensyn til den humanitære situation.

Missionen rapporterede, i henhold til FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1160, regelmæssigt til FN's generalsekretær om situationen i Kosovo og om hvilke forholdsgælder OSCE tog.

Som følge af forværringen af situationen i Kosovo og i overensstemmelse med FN's krav om etablering af en mission i Kosovo for overvågning af implementering af resolutionerne 1160 og 1199, besluttede Det Permanente Råd at etablere KVM for ét år med mulighed for forlængelse.

Som følge af udbruddet af Kosovokrisen i februar 1998 lagde det permanente Råd, ved beslutning nr. 218, pres på FRY for at få den til at acceptere en tilbagevendende af missionen. FN's Sikkerhedsråd og Kontaktgruppen gentog kravet ved flere lejligheder, men OSCE-missionen kunne ikke etableres før mødet mellem Præsident Milosovic og USA's specielle udsending (Envoy Holbrooke) havde fundet sted den 13. oktober 1998⁷⁰.

Det Permanente Råds beslutning nr. 263 af 25. oktober 1998 etablerede KVM. Dens opgave var at sikre implementeringen af FN resolution nr. 1199. Missionen fik hovedkvarter i Pristina i oktober 1998, og med fire regionale centre samt en samlet medarbejderstab på 2000 personer. KVM vil, i den grad det er muligt, samarbejde med såvel UNHCR, ICRC og andre internationale organisationer i bestræbelserne på at hjælpe fordrevne folk hjem til deres egne huse, samt yde humanitær bistand i samarbejde med repræsentanter for såvel FRY, Serbien, Kosovo samt øvrige hjælpeorganisationer og NGO'er.

4.3.4.4. Uddrag af OSCE's årsrapport aktiviteter i 1999⁷¹.

Tidligere på året blev opbygningen af KVM færdiggjort.

Grundet sikkerhed og situationen blev missionen trukket tilbage fra Kosovo den 20. marts 1999. Hovedparten af medarbejderne blev hjemsendt i april og de tilbageblevne blev fordelt til andre centre i regionen.

⁷⁰ OCSE oplyser den 13. oktober og FN den 16. oktober som dato for indgåelse af aftalen.

⁷¹ <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep99e.htm> af 31. januar 2001.

UKLASSIFICERET

Efter at KVM var trukket ud fortsatte organisationen arbejdet med at hjælpe de humanitære organisationer med flygtningene samt forberede tilbagevenden af en ny mission til Kosovo.

Efter vedtagelsen af FN-resolution nr. 1244 den 1. juli 1999, etablerede OSCE en mission i Kosovo (OSCE UNMIK) som en del af den overordnede del af United Nations Administration Mission in Kosovo (UNMIK). OSCE-missionen fik en ledende rolle i opbygningen af institutioner, demokrati og menneskerettigheder. Missionen havde en række ansvarsområder der normalt falder udenfor OSCE, så som træning af politifolk, jurister og administrative funktioner.

Arbejdet i Kosovo kan ikke stå alene, hvorfor OSCE og andre organisationer forsætter arbejdet med at opbygge hele regionen.

I forbindelse med ovenstående indsatte OSCE 70 medarbejdere fra KVM i arbejdet med de store flygtningestrømme fra Kosovo (specielt til Albanien). Denne indsats blev kaldt OSCE/KVM Refugee Task Force (KVM-RTF). OSCE samarbejdede med UNHCR, og stod for den logistiske støtte hvor det var muligt.

KVM blev opløst af Det Permanente Råd ved beslutning nr. 296 af 8. juni 1999 og en overgangs Task Force blev etableret samme dag. Den havde til opgave at forberede en tilbagevenden af en OSCE-mission til Kosovo.

KFOR indtog Kosovo den 12. juni 1999 og samme dag reetablerede OSCE Task Force sig i det gamle hovedkvarter i Pristina. OSCE-missionen i Kosovo blev ved det Permanente Råds beslutningen nr. 305 af 1. juli 1999 fastsat til at vare til 10. juni 2000.

4.3.4.5. Samlet vurdering af OSCE's aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.

Vi kan samlet konkludere at OSCE har været meget bekymret for situationen og udviklingen i Kosovo, men også at OSCE fortsatte arbejdet uden for Kosovo. OSCE udpegede en personlig repræsentant for Kosovo der førte forhandlinger med parterne i Wien, da han var blevet nægtet indrejse i landet. OSCE har også arbejdet via en række alternative veje.

Presset for at få oprettet en mission fortsatte og i efteråret 1998 fik OSCE's højkommisær lov til at rejse ind i landet. Presset udløste endvidere, at OSCE fik en aftale i stand, oktober 1998, med FRY om indsættelse af KVM. KVM blev trukket ud i forbindelse med bombekampagnen.

KVM blev efterfulgt, juni 1999, af OSCE MIK der sammen med OSCE Task Force (flygtninge) blev slået sammen med UNMIK⁷².

OSCE har gennem hele forløbet arbejdet målrettet på at få etableret en mission i Kosovo, men først efter fredsftalen blev indgået blev missionen en realitet.

⁷² United Nations Mission in Kosovo.

4.4. Den Europæiske Union (EU) organisation og beslutningsproces.

4.4.1. EU generelt⁷³.

EU er baseret på et unikt institutionelt system. Medlemsstaterne har uddelegeret en del af deres suverænitet til en række uafhængige institutioner, som på en gang repræsenterer EU's interesser, de nationale interesser og borgernes interesser. EU fik sit nuværende navn ved Maastricht-traktaten i 1992⁷⁴. I dag er der 15 medlemslande. EU fastlægger og gennemfører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der har følgende mål:

- beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med principperne i FN-pagten,
- styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender,
- bevarelse af freden og styrkelsen af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i FN-pagten samt principperne i Helsingfors-slutakten og målene i Paris-chartret, herunder de principper og de mål der vedrører de ydre grænser,
- fremme det internationale samarbejde,
- udvikle og befæste demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder.

Udover Det Europæiske Råd er der fem organer – Rådet (Ministerrådet) med tilhørende Generalsekretariat og COREPER, Europakommissionen, Europaparlamentet, Domstolen og Revisionsretten. Alene Det Europæiske Råd, Ministerrådet og Generalsekretariatet vil kortfattet blive beskrevet i det efterfølgende, idet øvrige organer ikke har haft en direkte indflydelse på EU's krisestyring.

4.4.1.1. Det Europæiske Råd⁷⁵.

Det Europæiske Råd består af stats- og regeringscheferne i de femten medlemsstater i EU samt formanden for Europakommissionen. Den stat der har formandskabet for Rådet (Ministerrådet) er vært for Det Europæiske Råd, der samles mindst to gange årligt for at drøfte EU's politiske liv og udvikling. De fælles strategier og retningslinier vedtages i konsensus.

4.4.1.2. Ministerrådet⁷⁶.

Rådet er EU's vigtigste beslutningstagende instans. Det er talerør for medlemsstater hvis repræsentanter regelmæssigt mødes på ministerplan.

Alt efter hvilke spørgsmål der er på dagsordenen mødes Rådet i forskellige sammensætninger (eks. udenrigsministrene) og varetager en række vigtige funktioner. Det er Rådet der træffer de afgørelser der er nødvendige for fastlæggelsen og gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af de overordnede retningslinjer som er fastlagt af Det Europæiske Råd.

4.4.1.3. Generalsekretariatet⁷⁷.

Generalsekretariatet forbereder Rådets arbejde. Dette sekretariat udgør et element af kontinuitet i institutionens arbejde. Det ledes af en generalsekretær og han bistås af en vicegeneral-sekretær, der har ansvaret for Generalsekretariatets daglige virke. De udnævnes af Rådet.

⁷³ <http://europa.eu.int> og inst-da.htm af 7. februar 2001.

⁷⁴ EU's muligheder for at agere undr Kosovokrisen ligger inden for Maastricht-traktatens regler.

⁷⁵ <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/main.htm> af 7. februar 2001.

⁷⁶ <http://europa.eu.int/inst-da.htm> af 7. februar 2001.

⁷⁷ <http://ue.eu.int/da/info/main5.htm> af 7. februar 2001.

4.4.2. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder krisestyring⁷⁸.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik der omfatter alle spørgsmål vedrørende EU's sikkerhed er et mellemstatsligt anliggende. Samarbejdet bygger på konsensusprincippet.

Arbejdet er formaliseret i EU's 2. søjle, og der holdes regelmæssige møder på minister-/embedsmandsniveau. I tilfælde af kriser sker der en intensivering af mødeaktiviteten.

De instrumenter der er vedtaget jf. Maastricht traktaten, åbner mulighed for vedtagelse af fælles holdninger og fælles aktioner overfor et andet land. Endvidere er der givet mulighed for at gøre brug af WEU, jf. artikel J.4.2. Det skal i den forbindelse nævnes at Danmark i forbindelse med folkeafstemningen om Maastricht traktaten fik tilføjet fire forbehold, hvoraf det ene gik på forsvarssamarbejdet (WEU). Dette forbehold er endnu ikke ophævet.

4.4.3. EU's argumentation for aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.

I alle EU's erklæringer understreges at EU er et fællesskab af demokratiske lande og at konsensus er det anvendte princip for så vidt angår udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette understreges af at "Vi" og "Vi, Den Europæiske Union" bruges som start på alle de setninger der beskriver hensigter, beslutninger og bekymringer.

4.4.3.1. Uddrag af EU's erklæring om Kosovo af 9. juni 1998⁷⁹.

EU udtrykker bekymring for situationen i Kosovo herunder en frygt for at de nye kampe vil udløse en ny bølge af etniske udrensninger. Sammenholdt med den systematiske udelukkelse af internationale observatører demonstrerer det at FRY er engageret i denne kampagne af voldshandlinger. Kampagnen overskrider grænsen for legitim terroristbekæmpelse og fordømmes af EU. EU pålægger Milosovic et særligt ansvar for disse handlinger.

EU går ind for flygtningenes tilbagevenden, gerne med UNHCR's medvirken, og tilbyder økonomisk støtte til afhjælpning af flygtningeproblemerne inden for regionen.

EU støtter en politisk proces mod et Kosovo med stor grad af autonomi inden for FRY og ønsker situationen i Kosovo overvåget og overvejer at støtte med observatører.

EU vil støtte tiltag der kan standse strømmen af penge og våben til UCK.

På baggrund af FRY's overdrevne magtanvendelse vedtages forbud mod nye investeringer i Serbien og indefrysning af de midler som FRY og Serbien har i udlandet.

EU arbejder målbevidst på at få en politisk løsning for Kosovo. EU er villig til at stille egne observatører til rådighed for at opnå denne løsning og såvel Rådet som Europakommissionen vil stille forslag om forbud mod nye investeringer samt indefrysninger af jugoslaviske midler i udlandet.

EU prøver via økonomiske sanktioner at tvinge præsident Milosovic til at stoppe kampene og finde en politisk løsning for Kosovo.

4.4.3.2. Uddrag af Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. juni 1998.⁸⁰

Bekymringer og fordømmelser fra mødet den 9. juni gentages og understreges.

Det Europæiske Råd kræver omgående handling fra præsident Milosovic side på især følgende fire områder:

⁷⁸ Foredrag ved udenrigsministeriet.

⁷⁹ DUPIDOK 1998, p. 306-307.

⁸⁰ <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/index.htm> af 30. januar 2001.

UKLASSIFICERET

- Stop for alle operationer fra sikkerhedsstyrkernes side der berører civilbefolkningen, og tilbagetrækning af sikkerhedsenheder der anvendes til undertrykkelse af civilbefolkningen.
- Mulighed for en effektiv og vedvarende international overvågning i Kosovo.
- Mulighed for, at flygtninge og fordrevne personer uindskrænket kan vende tilbage til deres hjem, og at humanitære organisationer kan få uindskrænket adgang.
- Hurtige fremskridt i den politiske dialog med kosovoalbanernes ledere.

Man anerkender at Milosovic, overfor præsident Jeltsin, har bebudet fremskridt i forbindelse med ovennævnte skridt og at han har forpligtet Beograd til at gennemføre dem fuldt ud.

Det understreges at de fire skridt skal ses som et ultimatum og at en negligering heraf vil blive betragtet som en trussel mod regional fred og sikkerhed. EU vil om nødvendigt arbejde for at det internationale samfund svarer med tvangsmidler. Man udtrykker tilfredshed med at andre organisationer også arbejder med flere muligheder i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII.

Man vedtager indførelse af et forbud, for jugoslaviske luftfartsselskaber, mod flyvning mellem FRY og EU-medlemsstaterne.

Man henstiller til begge parter om at genoptage forhandlingerne, internationalt bistået, for at nå til enighed om en ny status for Kosovo. Man er imod uafhængighed, men for en høj grad af selvstændighed inden for FRY.

Kosovoalbanerne opfordres til at indstille volden, og man anerkender dr. Rugovas indsats for en fredelig løsning. EU gentager sin hensigt om at bidrage til at stoppe strømmen af våben og penge til UCK. EU henstiller samtidig til nabostaterne om at sikre at deres område ikke anvendes til støtte for UCK's virksomhed. EU udtrykker fortsat bekymring for de menneskelige lidelser og ønsker fortsat et samarbejde med UNHCR og ICRC, i første omgang med henblik på at yde omgående bistand fra EU og medlemsstaterne til flygtninge og fordrevne personer.

Behov for overvågning af situationen i Kosovo understreges igen. EU vil bidrage til denne overvågning samtidig med at man henstiller til FRY om at tillade adgang for internationale kriminologiske eksperter og Den Internationale Krigsforbryderdomstol med henblik på at efterforske eventuelle krænkelser af den humanitære folkeret – herunder omstændighederne for civile dødsfald.

Vi vurderer at ovennævnte kan ses som en erklæring/trussel til præsident Milosovic. Såfremt han ikke bringer orden i tingene vil det internationale samfund gribe ind. Samtidig understreges det at UCK betragtes som en terrorvirksomhed.

4.4.3.3. Uddrag af Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Wien den 11. og 12. december 1998.⁸¹

Budskabet fra de to tidligere erklæringer går igen og understreges ved at man opfordrer parterne til at efterleve FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1160, 1199, 1203, og 1207⁸², og i tilknytning til sidstnævnte resolution understreges kravet om fuldt samarbejde med Den Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende Ex-Jugoslavien.

⁸¹ <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/index.htm> af 30. januar 2001.

⁸² Resolution 1207 omhandler krav om at FRY samarbejder med Det Internationale Tribunal for det tidligere Jugoslavien for så vidt angår efterforskning i Kosovo.

UKLASSIFICERET

EU erklærer sig rede til økonomisk at støtte genopbygningen af Kosovo når parterne har opnået enighed om Kosovos fremtid.

Den generelle situation i FRY inddrages herunder fordømmelse af anslag mod pressefrihed, krav om demokratisk reformproces og støtte til den igangværende reformproces i Montenegro.

Man anerkender FYROM's bidrag til stabilitet i regionen.

Vi vurderer at EU fortsat er meget skeptisk overfor den igangværende udvikling i hele FRY. Omvendt viger man ikke tilbage for at fremsætte løfter om støtte såfremt der spores en positiv udvikling. Det gøres klart at det er de enkelte parter eget ansvar at leve op til de krav EU stiller, hvilket er forudsætningen for at opnå andel i den lovede bistand.

4.4.3.4. Uddrag af Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Berlin den 24. og 25. marts 1999.⁸³

EU's retorik er ensidigt rettet mod Milosovic og hans magtapparat.

EU er dybt bekymret over de fejlslåede forhandlinger i Rambouillet, og Milosovic pålægges hele skylden idet det understreges at kosovoalbanerne har undertegnet aftalen.

Det er alene de humanitære konsekvenser for kosovoalbanerne, herunder den ¼ million fordrevne, der vækker EU's bekymring.

FRY's tilførsel af yderligere sikkerhedsstyrker til Kosovo de sidste uger understreger at Milosovic negligerer den tidligere indgåede aftale mellem Holbrooke og Milosovic den 12. oktober 1998 vedrørende styrketal og acceptabel magtanvendelse.

Man vil ikke tolerere en humanitær katastrofe i Europas midte, og Milosovic advares om at han må tage konsekvensen af sine handlinger som aggressor.

Det understreges at alle fredelige midler er forsøgt uden resultat hvorfor man støtter NATO's væbnede intervention. Det fremhæves at aktionen er rettet mod Milosovic og hans magtapparat. Der opfordres til at FRY øjeblikkeligt accepterer aftalen fra Rambouillet, herunder udstationering af styrker under NATO's ledelse, idet en accept vil afstedkomme at NATO's aktion suspenderes.

Det understreges at den politiske målsætning er et Kosovo med en udpræget grad af autonomitet inden for FRY og dermed en respekt for FRY's suverænitet og integritet.

Vi vurderer at landene i EU har fået nok. FRY's ledelse, under Milosovic, er selv skyld i at der indsættes militære styrker for at angribe militære mål i Kosovo. Målet er at stoppe den humanitære katastrofe i Kosovo. EU peger på den åbne dør for en fredelig afslutning, idet FRY's ledelse kan tilsikre at der ikke sker yderligere i Kosovo, under forudsætning af at politikken ændres radikalt og man derfor tiltræder Rambouillet-aftalerne.

4.4.3.5. Uddrag af Formandskabet konklusioner, Det Europæiske Råd i Köln den 3. og 4. juni 1999⁸⁴.

EU understreger sin vilje til at hjælpe landene i regionen herunder de humanitære organisationer i deres arbejde. Man anerkender Albaniens og FYROM's store støtte til de fordrevne.

Resultatet af EU's udsending præsident Ahtisaari⁸⁵ og Ruslands udsending Viktor Tjernomydin mission i Beograd har medført at FRY accepterer Rambouillet-aftalen hvilket mødes af stor anerkendelse fra EU's stats- og regeringschefer.

⁸³ http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar99_da.htm af 25. januar 2001.

⁸⁴ <http://ue.eu.int/da/info/eurpcouncil.htm> af 30. januar 2001.

⁸⁵ Finlands præsident.

UKLASSIFICERET

Man ønsker stabilitet i området og fremhæver at der er afsat 100 millioner EURO til landene i området og man opfordrer EU-kommisionen til at fremsætte forslag om at der afsættes yderligere ressourcer til støtte for flygtningehjælp og disses tilbagemødet til Kosovo, herunder eventuel anvendelse af budgetreserven på 196 millioner EURO.

EU erkender at der nu er en reel mulighed for at opnå en politisk løsning som i første omgang består af en kontrollerbar tilbagetrækning af alle FRY's styrker fra Kosovo. Dermed vil NATO's operationer kunne indstilles.

EU understreger nødvendigheden af at FN's Sikkerhedsråd vedtager en resolution som gør det muligt at oprette en internationalt fredsstyrke og indføre en midlertidig international civil administration.

EU ønsker at spille en ledende rolle i genopbygningsbestræbelserne i Kosovo, herunder at lede en administrationen med den nødvendige bemyndigelse og evne til at skabe en effektiv genopbygnings- og rehabiliteringsproces.

EU har besluttet at der straks skal udarbejdes et udkast til en resolution som omgående skal sendes til medlemmerne af Sikkerhedsrådet.

Vi vurderer at der på dette tidspunkt er ved at være opnået enighed om en politisk løsning på Kosovokonflikten. Der skal nu blot indsættes en civil administration ledet af EU i Kosovo. Når dette er sket vil der begynde at tilflyde bistand til området til genopbygningsprocessen. Rådet opfordrer ligeledes andre bidragsydere til at træde til i bestrebelse på en stabilisering af området.

4.5. NATO-organisation og beslutningsproces ⁸⁶.

4.5.1. Det politiske beslutningsniveau

I den Nordatlantiske Traktat, vedtaget i Washington D.C. 4. april 1941, fremgår det af § 9 at NAC etableres. NAC er bemyndiget til at oprette nødvendige underinstitutioner, herunder en forsvarskomite, så organisationen er i stand til effektivt at etablere et kollektivt militært selvforsvar jf. traktatens § 3 og 5 i overensstemmelse med FN pagten artikel 51.

NAC kan mødes på regeringschefsniveau, ministerniveau (udenrigs- eller forsvarsminister) eller ambassadørniveau. Uanset niveau har NAC samme myndighed og beføjelser med hensyn til at træffe beslutninger, og beslutningerne har samme status og gyldighed. Alle beslutninger træffes efter opnået konsensus, og alle lande har samme ret til at udtale sig.

Ambassadørniveauet - eller det permanente råd – mødes minimum en gang om ugen.

De faste repræsentationer er alle fysisk placeret i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles. Ud over rådsmøder gennemføres der løbende konsultationer mellem de enkelte landes repræsentationer, hvorfor landene til stadighed har kendskab til det enkelte lands bekymringer. Dette smidiggør beslutningsprocessen og konsensus kan dermed hurtigere opnås. Kræver situationen det, kan NAC indkaldes med meget kort varsel. Den enkelte repræsentation støttes af en politisk og en militær stab.

Generalsekretæren er formand for NAC, Forsvarsplanlægningskomiteen og Den Nukleare Planlægningsgruppe, titulær formand for et antal højt prioriteret komiteer samt øveste administrative chef for NATO. Den internationale stab er alene ansvarlig over for generalsekretæren og skal alene udvise loyalitet over for NATO.

Afdelingen for Forsvarsplanlægning og Operationer indeholder bl.a. Direktoratet for Krisestyring og operationer ⁸⁷.

4.5.2. Det militære beslutningsniveau.

4.5.2.1. Militærkomiteen.

Militærkomiteen er den højeste militære myndighed i NATO og arbejder direkte under NAC's, Forsvarsplanlægningskomiteens og Den Nukleare Planlægningsgruppes politiske myndighed. Militærkomiteen mødes 3 gange årligt på forsvarschefsniveau. Det enkelte land er ligeledes repræsenteret af en højtstående officer som repræsentant for respektive landes forsvarshefer, og disse indgår som medlemmer i Militærkomiteens permanente samling. De faste repræsentanter mødes fast en gang om ugen – dagen efter NAC så der med det samme kan ageres på politiske beslutninger – eller oftere hvis behov opstår. Beslutningskompetencen er tilsvarende det politiske niveau hvorfor beslutningerne i Militærkomiteen har samme status og gyldighed uanset om de er truffet på forsvarschefsniveau eller af de faste repræsentanter. Militærkomiteen ledes af en formand valgt af medlemslandenes forsvarshefer. Den faste repræsentation i Bruxelles giver mulighed for en hurtig og effektiv beslutningsproces – herunder i forbindelse med krisestyring.

⁸⁶ NATO-håndbogen – 50 års jubilæumsudgave, NATO – B-1110 Bruxelles, Belgien - kapitel 2, 5, 7, 10, 11, 12 og 14 samt Den Nordatlantiske Traktat.

⁸⁷ Direktoratet indeholder et Kontor for Krisestyring, et Kontor for Operationer samt Staben for Fredsbevarelse. Kontoret for Krisestyring støtter generalsekretæren, Det Nordatlantiske Råd og Forsvarsplanlægningskomiteen når de beskæftiger sig med overordnede politiske spørgsmål i.f.m. krisestyring. Kontoret fungerer tillige som koordinator i forhold til lande i og uden for NATO og i forhold til relevante internationale organisationer som FN, OSCE, EU, Den Høje Repræsentants Kontor og FN's Højkommisær for flygtninge. De to øvrige kontorer støtter primært med konceptuel udvikling af krisestyring.

UKLASSIFICERET

Komiteens vigtigste opgave er at udstikke retningslinier og rådgive de politiske beslutningstagere om militær politik og strategi. Den rådgiver tillige om militære spørgsmål til de overordnede NATO-øverstbefalende⁸⁸. Komiteen er endelig ansvarlig for den overordnede håndtering af militære spørgsmål i alliancen under NAC's myndighed, samt at de forskellige agenturer og organer under Militærkomiteen fungerer effektivt.

I krise-, spændings- og krigssituationer er det tillige Komiteens opgave at rådgive NAC og Forsvarsplanlægningskomiteen om den militære situation, komme med anbefalinger om brugen af militær magt, gennemførelse af beredskabsplaner og udarbejdelse af passende regler for indsatte styrkers magtanvendelse (Rules of Engagement).

4.5.2.2. Den Internationale Militære Stab.

Formanden for Militærkomiteen udsteder de nødvendige direktiver til direktøren for Den Internationale Militære Stab. Den internationale stab består i al væsentlighed af fem afdelinger – Efterretningsafdelingen⁸⁹, Afdelingen for Operationer⁹⁰, Afdelingen for Planlægning og Politik, Afdelingen for Samarbejde og Regional Sikkerhed⁹¹ samt Afdelingen for Logistik, Forsvarsmateriel og Ressourcer – og har til opgave at planlægge, vurdere og foreslå politikker vedrørende militære spørgsmål til Militærkomiteens overvejelser, samt sikre at Komiteens politikker og beslutninger føres ud i livet. Til støtte for direktørens virke er der et situationscenter⁹².

4.5.2.3. Den militære kommandostruktur.

SACEUR er øverstbefalende på det strategiske niveau. SACEUR har ansvaret for at indsætte de af NATO besluttede styrker inden for sit ansvarsområde under kriser og krig, og bidrager med styrker på det nødvendige beredskab til krisestyring, fredsstøtte, humanitær bistand og beskyttelse af alliancens vitale interesser. SACEUR rådgiver NATO's politiske og militære myndigheder om ethvert spørgsmål som har indflydelse på hans evne til at løse pålagte opgaver.

4.5.3. Krisestyring.

Alliancens krisestyring er baseret på tre gensidigt forstærkende elementer: Dialog, samarbejde med andre lande og opretholdelse af NATO's kollektive forsvarsevne. NATO anser omgående og løbende konsultationer mellem medlemslandene som være afgørende for at krisestyring kan gennemføres effektivt idet kriser er kendetegnet ved behovet for hurtige beslutninger der fortsat kræver konsensus. Det er NAC og Forsvarsplanlægningskomiteen der - støttet af Den Politiske Koordinationsgruppe, Den Politiske Komite, Militærkomiteen og Planlægningskomiteen på Højt Niveau vedrørende Civil Beredskabsplanlægning - er fora for nødvendige og intensive politiske

⁸⁸ De overordnede NATO-øverstbefalende (MNCs) er den øverstbefalende for De Allierede Styrker i Europa (SACEUR) og den øverstbefalende for De Allierede Styrker i Atlanterhavet (SACLANT).

⁸⁹ Efterretningsafdelingen har ikke egen indhentningskapacitet, men koordinerer fremstilling og fordelingen af fælles NATO-efterretninger. Afdelingen er tillige ansvarlig for at vurdere styrke og opstilling af militære styrker, som kunne udgøre en trussel mod NATO, og for at overvåge og rapportere om begivenheder i verden der har NATO's interesse.

⁹⁰ Afdelingen for Operationer bistår Militærkomiteen med udvikling af løbende operationsplaner. Afdelingen fungerer endvidere som kontaktpunkt for NATO's forbindelsesofficerer ved FN.

⁹¹ Afdelingen for Samarbejde og Regional Sikkerhed er ansvarlig for koordination af alt arbejde som relaterer sig til Partnerskab for Fred (PfP). Afdelingen omfatter et PfP-stabelement, der består af en lille gruppe stabsofficerer fra partnerlandene der arbejder snævert sammen med NATO-kolleger om spørgsmål vedrørende PfP-samarbejde.

⁹² Med direkte reference til Direktøren for den Internationale Militære Stab, er der placeret et situationscenter. Situationscentret er knudepunktet for modtagelse, udveksling og fordeling af politisk, militær og økonomisk information. Centret overvåger spørgsmål inden for de under note 89, 90 og 91 nævnte områder af interesse for NATO og dets medlemslande 24 timer i døgnet. Centret kan hurtigt udvide sin virksomhed under spændings- og krisesituationer. Centret opbevarer og opdaterer relevant baggrundsinformation i sådanne situationer.

UKLASSIFICERET

konsultationer. Krisestyringen understøttes af NATO's situations- og kommunikationscenter. Koordinationen ledes af det Nordatlantiske Råds Komite for Operationer og Øvelser.

Krisestyring er ligeledes udpeget som et område for konsultation og samarbejde mellem NATO og den Russiske Føderation samt mellem NATO og Ukraine.

4.5.4. NATO's argumentation for aktuelle tiltag i relation til Kosovokrisen.

4.5.4.1. Forud for FN-resolution 1199 – 23. september 1998.

Den 28. maj 1998 erklærede NATO⁹³ at man lægger vægt på at problemerne skal løses mellem Milosovic og Dr. Rugova, og at de begge har et ansvar for at finde en løsning. Rammen for en løsning er FRY. Man ønsker at støtte de fortsatte forhandlinger samt sikre stabiliteten i nabolandene Albanien og FYROM.

NATO offentliggør bl.a. en planlagt PfP-øvelse i Albanien med flystyrker og landtropper i august måned samt besøg af NATO's stående flådestyrke i Middelhavet i den albanske havneby Durres i juli 1998. Endelig forbereder man at støtte UNHCR's humanitære hjælp i området.

Man erklærer sig villig til at foretage yderligere tiltag med henblik på at støtte en fredelig løsning på krisen. Generalsekretæren har iværksat en undersøgelse af mulighederne for at kunne deployere militære styrker til Albanien og FYROM af præventive hensyn⁹⁴.

Sidst opfordres Milosovic til at acceptere OSCE's mission i Kosovo.

I tilknytning til ovennævnte møde understregede USA's udenrigsminister⁹⁵ budskabet i NATO's pressemeddelelse. Hun sagde at det var glædeligt at Milosovic havde taget det første skridt som Kontaktgruppen havde forlangt – nemlig at indlede en dialog med kosovoalbanerne – hvorfor man havde suspenderede implementeringen af Kontaktgruppens sanktionstiltag. Hun gjorde det klart at hvis voldsepisoderne fortsatte i Kosovo under forhandlingerne ville et forhandlingssammenbrud være uundgåeligt og FRY ville blive yderligere isoleret.

Hun understregede at NATO ikke havde besluttet at involvere sig militært, men alene undersøgte mulighederne for at være på forkant med udviklingen. Man havde lært sin Balkanlektie hvorfor man også var opmærksom på at krisen kunne spredes til nabolandene og internt i FRY til Montenegro.

På baggrund af det efterfølgende forsvarsministtermøde i NAC den 22. juni 1998⁹⁶ understøttes ovennævnte erklæring idet fordømmelsen af voldshandlingerne mod Kosovoalbanerne retorisk er stærkere. Ovennævnte besluttede militære tiltag konkretiseres lidt mere.

Vi vurderer at NATO med USA i spidsen søger at lægge pres på Milosovic og Serbien. Herunder forsøger man nu at indikerer muligheden for at indsætte militære styrker. Man gør meget ud af at aktuelle tiltag afhænger af Milosovic. USA's erklæring tyder dog på at USA fortsat tøver med at involvere sig yderligere på Balkan.

4.5.4.2. NATO's aktiveringsordre – 24. september 1998⁹⁷.

NATO understreger at aktiveringsordren ville kræve yderligere politisk beslutning i NAC før styrker kan indsættes, men at der åbnes op for at kunne iværksætte be-

⁹³ Pressemeddelelse fra NATO af 28. maj 1998 på baggrund af det afholdte udenrigsministtermøde i NAC – M-NAC-1(98)61.

⁹⁴ Pressemeddelelse fra NATO's generalsekretær af 28. maj 1998.

⁹⁵ Pressemeddelelse fra Madeleine Albright af 28. maj 1998.

⁹⁶ Pressemeddelelse fra NATO af 11 juni 1998, M-NAC-D-1(98)77.

⁹⁷ NATO's generalsekretærs erklæring som følge af aktiveringsordren og efterfølgende pressemeddelelse – begge dateret 24. september 1998.

UKLASSIFICERET

grænsede luftoperationer eller en egentlig faseopdelt luftkampagne. Beslutningen er taget på baggrund af FN's Sikkerhedsråds resolution 1199, hvor NATO understreger kravene om at standse undertrykkelsen af befolkningen, at søge en politisk løsning og forbedre befolkningens humanitære situation.

NATO søger fortsat en måde at forstærke samarbejdet med Albanien for at stabilisere situationen.

Vi vurderer at NATO nu søger at lægge maksimalt pres på Milosovic ved at gøre den militære trussel reel hvilket underbygges af den efterfølgende deployering af flystyrker til Middelhavet i oktober 1998.

4.5.4.3. Møder i NAC – december 1998.

Den 8. december erklærer NATO⁹⁸ at kosovoalbanske provokerende aktioner bør stoppes, og at FRY's sikkerhedsstyrker bør reduceres i antal og afstå fra "skræmmende" operationer. Begge parter opfordres til at leve op til FN-resolution 1203, herunder overholde våbenhvilen. Igen understreges at problemerne vedrørende Kosovo skal løses indefor rammen af FRY, men at Kosovo skal have "substantiel større grad af autonomi og meningsfyldt selvstyre". NATO vil fortsat overvåge situationen fra luften samt samarbejde med KVM. Såvel FRY som kosovoalbanerne pålægges ansvaret for OSCE-observatørernes sikkerhed. NATO meddeler at man har iværksat operation "Joint Guarantor" hvor landstyrker deployeres til FYROM med henblik på om nødvendigt at kunne evakuere OSCE-observatørerne.

Den 17. december supplerer NATO ovennævnte på baggrund af forsvarsminister-mødet i en erklæring⁹⁹, at det store pres man har lagt på FRY er baggrunden for de gode resultater der er opnået og som er en forudsætning for FN's Sikkerhedsråds resolution 1199 og 1203. Man vil fortsætte dette pres på FRY.

Vi vurderer at NATO fortsat forsøger at lægge maksimalt pres på Milosovic for at gennemtvinge en fredelig løsning, samtidig med at man påpeger Kosovoalbanernes medansvar for voldseskaleringen.

4.5.4.4. Efter massakren i Racak.

Den 17. januar 1999¹⁰⁰ fordømmer NATO de seneste massakrer på albanere i Racak. Man opfordrer FRY til at samarbejde med det internationale krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien. Man forlanger at voldelige handlinger standses øjeblikkeligt og at de skyldige overlades til tribunalet med det formål at blive retsforfulgt. Man henviser til FN-resolution nr. 1199 samt de aftaler FRY har indgået med NATO og OSCE i oktober 1998 og forlanger at alle disse aftaler efterleves – herunder nedbringe antallet af enheder fra hæren og specialpolitiet til det aftalte. Milosovic gøres alene ansvarlig for at aftalerne overholdes. Man henleder opmærksomheden på at aktiveringsordren for luftoperationer fortsat er eksisterende og at man vil sende formanden for militærkomiteen og SACEUR til Beograd for at forklare alvoren i situationen for FRY's styre. Man understreger sin fortsatte støtte til OSCE's fredsbestræbelser samt placerer ansvaret for OSCE-observatørernes sikkerhed hos FRY's regering. NATO slutter af med at fordømme voldshandlinger fra begge sider, opfordre til forhandlinger mellem parterne og anerkende at Kosovo er en del af FRY's område.

Vi vurderer at NATO på dette tidspunkt opstiller krav primært rettet mod Milosovic, men fortsat anerkender at Kosovo er en del af FRY. Opfordringen om at indstille

⁹⁸ Pressemeddelelse fra NATO af 8. december 1998, på baggrund af møde i Det Nordatlantiske Råd mellem udenrigsministerne – M-NAC-2(98)143.

⁹⁹ Pressemeddelelse fra NATO af 17. december 1998 – M-NAC-2(98)152.

¹⁰⁰ Pressemeddelelse af 17. januar 1999 fra NATO's generalsekretær, på vegne af det Nordatlantiske Råd.

UKLASSIFICERET

voldshandlinger og starte en dialog er derfor også rettet mod Kosovoalbenerne. NATO udtrykker støtte til de diplomatiske bestræbelser som FN og OSCE forsøger sig med, men gør samtidig FRY opmærksom på at NATO er rede til at sætte magt bag sine krav.

- - -

Den 20. januar 1999 erklærede NATO og Rusland i fællesskab deres støtte til KVM som et essentielt virkemiddel i bestræbelser på at opnå en politisk løsning ¹⁰¹. Den 17. februar 1999 erklærede NATO og Rusland i fællesskab betydningen af de igangværende Rambouillet-forhandlinger. Det blev her understreget at begge parter havde et ansvar for at opnå en politisk løsning ¹⁰².

Vi vurderer at begge pressemeddelelser er et udtryk for et fælles håb om at kunne presse Milosovic til en politisk løsning samt at NATO forsøger at stække den direkte bilaterale forbindelse mellem Rusland og FRY.

4.5.4.5. Under Rambouillet-forløbet.

Den 19. februar 1999 erklærer NATO ¹⁰³ sin fulde støtte til Kontaktgruppens bestræbelser på at ville opnå en politisk løsning under Rambouillet-forhandlingerne. Det understreges at Kosovo fortsat er en del af FRY, men at Kosovo samtidig skal have en større grad af selvstyre og at forholdene i Kosovo skal sikres af en international militær styrke. Fristen, givet af Kontaktgruppen, for at indgå en aftale understreges. NATO understreger ligeledes at man er villig til at lede en international implementeringsstyrke på baggrund af parternes accept. NATO forbeholder sig fortsat retten til at iværksætte luftoperationer hvis forhandlingerne ikke udmøntes i konkrete resultater. Man understreger at NATO har de nødvendige styrker klar til at påbegynde en militær aktion hvis det findes nødvendigt.

Vi vurderer at NATO skærper kravene til den politiske løsning idet en udstrakt grad af autonomitet for Kosovo understreges. Samtidig gør NATO det klart at man nu ønsker at lede en militær fredsbevarende styrke i Kosovo, men fortsat først efter begge parter accept.

- - -

Den 23. februar 1999 ¹⁰⁴ erklærer NATO's generalsekretær, på baggrund af første runde af Rambouillet-forhandlingerne, en støtte til forhandlingerne. Han appellerer til begge parter om at acceptere Kontaktgruppens fredsplan på det aftalte møde den 15. marts 1999.

NATO understreger kravet om at alle resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og aftaler med NATO og OSCE skal accepteres. NATO understreger viljen til at bruge alle nødvendige midler for at gennemtvinge en fredelig løsning på krisen i Kosovo. NATO's støtte til det internationale samfunds fredsbestræbelser i området fremhæves, herunder NATO's vilje til at lede en international militær implementeringsstyrke i Kosovo. Man erklærer en vilje til at støtte andre lande i regionen der måtte bidrage til fred i Kosovo.

¹⁰¹ Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 20. januar 1999.

¹⁰² Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 17. februar 1999.

¹⁰³ Pressemeddelelse fra NATO af 19. februar 1999, hvor generalsekretær udtaler sig på vegne af det Nordatlantiske Råd.

¹⁰⁴ Pressemeddelelse fra NATO af 23. februar 1999.

UKLASSIFICERET

Vi vurderer at NATO forsøger at lægge pres på især Milosovic med henblik på at han skal acceptere kravene forud for 2. runde af Rambouillet-forhandlingerne. Man understreger ikke længere parternes accept af en implementeringsstyrke i Kosovo, hvilket kan opfattes som et forsøg på at øge presset mod især Milosovic. Sidst søger man at sikre sig mulighederne for at kunne inddæmme krisen ved at udtrykke sin vilje til at støtte såvel FYROM som Albanien.

4.5.4.6. Efter Ramboillet - iværksættelse af operation luftkampagnen.

Den 17. marts 1999 erklærede NATO og Rusland i fællesskab at de ville fortsætte deres fælles bestræbelser på at opnå fred og stabilitet i og omkring Kosovo ¹⁰⁵. Pressemeddelelsen kommer dagen før 2. runde af Rambouillet-forhandlingerne afsluttes, og vi vurderer at NATO forsøger at lægge et sidste pres på Milosovic.

- - -

Den 22. marts 1999 ¹⁰⁶ meddeler NAC at man på baggrund af Beograds holdningstilkendegivelse, ved afslutningen af Rambouillet-forhandlingerne, har autoriseret at generalsekretæren ikke alene iværksætter luftoperationer i Kosovo, men at han kan udvide operationerne hvis han finder det nødvendigt.

Den 23. marts 1999 ¹⁰⁷ meddeler NATO's generalsekretær at han har pålagt SACEUR at iværksætte luftoperationer mod FRY. Operationen iværksættes fordi alle forhandlingstiltag for at opnå en politisk løsning har fejlet. Operationen er et udtryk for FRY's afvisning af tidligere aftaler og Kontaktgruppens fredsforslag fremlagt i Rambouillet. Det understreges at luftangrebene vil være rettet mod FRY's hær og specialpoliti med henblik på at hindre dem i voldelige angreb på den albanske befolkning i Kosovo og reducere deres muligheder for at gennemføre flere humanitære katastrofer. FRY er til enhver tid velkommen til at acceptere kravene fra det internationale samfund.

Kosovoalbanerne opfordres til at medvirke til fred ved at undgå provokerende militære aktioner og det præciseres at man ikke er i krig med det jugoslaviske folk. Man er nødsaget til at standse FRY's nuværende magthaveres undertrykkelse af sit folk samt sikre sig mod en spredning af konflikten. NATO vil afsætte midler til denne inddæmning.

NATO understreger til sidst sit moralske ansvar og viljen til at påtage sig dette ansvar.

Den 23. marts 1999 ¹⁰⁸ præciserer NATO formålet med operation "Allied Force". Formålet er at standse FRY's militær- og specialpolitienheders igangværende aktioner rettet mod Kosovoalbanere, samt ødelægge deres muligheder for fremtidige operationer mod befolkningen i Kosovo.

Den 24. marts 1999 ¹⁰⁹ meddeler NATO's generalsekretær at operation Allied Force er iværksat og 25. marts 1999 ¹¹⁰ at operationen startede dagen i forvejen med en bred deltagelse af NATO's medlemslande, hvilket understregede enigheden og solidariteten. Man understregede NATO's beslutsomhed på at fortsætte kampagnen indtil man havde opnået sine mål – at stoppe volden og den fortsatte humanitære katastrofe. Det understreges igen at operationen er rettet mod FRY's regering, at Milosovic alene bærer ansvaret for den fortsatte krise og at han kan standse operationen ved at anerkende samtlige krav fra det internationale samfund.

¹⁰⁵ Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 17. marts 1999.

¹⁰⁶ Pressemeddelelse fra NATO af 22 marts 1999.

¹⁰⁷ Pressemeddelelse fra NATO af 23 marts 1999.

¹⁰⁸ Pressemeddelelse fra NATO af 23 marts 1999 vedrørende formålet med luftoperationen.

¹⁰⁹ Pressemeddelelse fra NATO af 24 marts 1999.

¹¹⁰ Pressemeddelelse fra NATO af 25 marts 1999.

UKLASSIFICERET

Vi vurderer at NATO i denne periode på 3 dage til stadighed søger at rette fokus mod Milosovic og hans eneansvar for at NATO iværksætter luftkampagnen. Der gøres meget ud af at understrege at operationen alene er rettet mod Milosovic og hans magtapparat i forsøget på at standse den humanitære katastrofe i Kosovo. Milosovic kan gennem accept af det internationale samfunds krav til enhver tid standse luftkampagnen.

Vi vurderer endvidere at de mange pressemeddelelser på disse få dage er et forsøg på at forklare beslutningsprocessen i NATO. Dermed søger NATO at understrege, at man er en organisation der består af demokratiske lande og at organisationen alene beslutter under konsensus. Hermed søges det legitime i operationen godtgjort.

- - -

Den 27. marts 1999¹¹¹ erklærer NATO's generalsekretær at SACEUR er autoriseret til at udvide luftkampagnen mod mål i FRY med henblik på at kunne intensivere operationen mod FRY's væbnede styrker. Beslutningen begrundes med hurtigst muligt at kunne standse den humanitære katastrofe. Det understreges igen, at operationen alene er rettet mod det jugoslaviske styre.

Vi vurderer at ovennævnte er et udtryk for at NATO ønsker at øge presset mod Milosovic samtidig med at man søger at skære de militære kommunikationslinier over til enhederne indsat i Kosovo.

4.5.4.7. Humanitært arbejde.

Den 3. april 1999¹¹² erklærer NATO at ville støtte med løsningen af den humanitære opgave i FYROM og Albanien. De af UNHCR opgivne tal for Kosovoalbanere flygtet til de to republikker, hhv. 125.000 og 226.000, samt 33.000 i Montenegro anvendes som begrundelse for støtten. I støtten er inkluderet brugen af militære enheder ikke bare til beskyttelse, men også til egentligt humanitært arbejde.

Vi vurderer at NATO demonstrativt ønsker at tage et helhedsansvar for sit engagement i Kosovo.

- - -

Den 6. april 1999¹¹³ afviser NATO's generalsekretær FRY's forslag om våbenvilje, med henvisning til at Milosovic fortsat ikke accepterer alle krav fra det internationale samfund. Der henvises til at sikkerheden for befolkningen i Kosovo – herunder alle flygtninges tilbagevenden – alene kan sikres gennem implementeringen af ovennævnte krav.

Vi vurderer at NATO demonstrativt ikke vil acceptere Milosovics forsøg på at trække krisen ud og dermed svække den politiske vilje i NATO.

4.5.4.8. Inddæmning af krisen.

Den 9. april 1999¹¹⁴ erklærer NATO's generalsekretær, på baggrund af mødet med repræsentanter fra FYROM, organisationens vilje til at støtte det humanitære arbejde i FYROM.

¹¹¹ Pressemeddelelse fra NATO af 27. marts 1999.

¹¹² Erklæring af 4. april 1999 fra det Nordatlantiske Råd på baggrund af mødet mellem NATO-, EU-, OSCE-medlemmer, UNHCR, Europarådet og Vestunionen.

¹¹³ Pressemeddelelse fra NATO af 6. april 1999.

¹¹⁴ Pressemeddelelse fra NATO af 9. april 1999.

UKLASSIFICERET

Det blev gjort klart at de militære landstyrker i FYROM ikke var offensive og alene var påregnet anvendt i en fredsbevarende operation i Kosovo. Det blev understreget at et FRY angreb på NATO-styrkerne i FYROM øjeblikkeligt ville medføre et væbnet modsvar. I den forbindelse blev sikkerheden for FYROM koblet sammen med NATO-styrkernes sikkerhed.

Den 12. april 1999¹¹⁵ anbragte NATO entydigt ansvaret for den humanitære katastrofe i Kosovo hos Milosovic, herunder ansvaret for at have indsat såvel specialpoliti, hærstyrker som paramilitære enheder. Handlingerne blev betegnet som værende uansvarlige og kriminelle og i strid med krigens love. Fordrivelsen af Kosovoalbanerne betegnedes som værende en etnisk udrensning hvor de fordrevne var udsat for udmattelse, sult og desperation. Operationerne betegnedes som værende systematisk gennemført. Alle tidligere krav blev gentaget som værende forudsætningen for at standse NATO's luftkampagne – herunder kravet om retsforfølgelse af ansvarlige ved den internationale domstol i Haag. Milosovic og hans magtbase i Beograd blev holdt ansvarlig for at ingen civile i Kosovo ville lide yderligere overlast. Det blev understreget at konfrontationen ikke var rettet mod befolkningen i FRY. Man udtrykte en tak for den støtte landene i regionen havde ydet NATO. Man udtrykte ligeledes et samstemmende ønske med Rusland om at finde en løsning på krisen i Kosovo.

Det blev anført at krisen skulle inddæmmes. Man redegjorde for de bestræbelser der var iværksat for at begrænse lidelserne for de flygtede Kosovoalbanere i FYROM og Albanien ved at indsætte NATO-styrker til støtte for UNHCR med egentlig nødhjælpsarbejde, såvel som beskyttelse af flygtningene. Samtidig blev det pointeret at FRY krænkelse af makedonsk og albansk territorium var uacceptabel, og at NATO garanterede for de pågældende landes sikkerhed. Man udtrykte ligeledes en anerkendelse af Montenegros støtte til de Kosovoalbanere der var flygtet dertil. På samme tid blev Milosovic advaret mod evt. tiltag i Montenegro.

Endelig støttede man EU's initiativ til en Stabilitetspagt for Sydøsteuropa i rammen af OSCE¹¹⁶.

På NATO-topmødet i Washington D.C. i perioden den 23. – 25. april 1999 blev den af udenrigsministrene fremsatte erklæring, støttet med en substantiel tilsvarende erklæring¹¹⁷.

Vi vurderer at man fra NATO til stadighed vil understrege, at Milosovic gør klogt i ikke at udvide konflikten til nabolandene samt Montenegro, idet dog krænkelse af sidstnævnte betones anderledes svagt. Kravet om et retsopgør mod de ansvarlige i FRY skærpes og understreges i den anvendte retorik idet lidelserne for Kosovoalbanerne trækkes mere skarpt op. Man er ikke alene villig til at tage den militære konfrontation med FRY, men ligeledes med alle rådige midler vil støtte det humanitære arbejde – indledningsvis i nabolandene. NATO's garantier for nabolandenes sikkerhed forstærkes.

- - -

Den 8. maj 1999¹¹⁸ beklagede NATO den fejlagtige bombing af den kinesiske ambassade i Beograd. Samtidig benyttede man lejligheden til at opfordre Milosovic til at acceptere kravene for en indstilling af luftkampagnen.

¹¹⁵ Erklæring fra det nordatlantiske Råds ekstraordinære ministermøde - udenrigsministerniveau - i Bruxelles 12. april 1999.

¹¹⁶ Offentliggjort på EU konference 27. maj 1999.

¹¹⁷ Særskilt erklæring fra NATO-topmødet vedrørende Kosovo og indeholdt i Washington deklARATIONEN, begge af 23. april 1999.

¹¹⁸ Erklæring af 8. maj 1999 fra det Nordatlantiske Råd.

Vi vurderer at opfordringen til Milosovic primært er et forsøg på at fjerne noget af fokus fra den fejlagtige bombing og dermed lette presset mod NATO.

4.5.4.9. Fredsaftalen.

Den 10. juni 1999¹¹⁹ suspenderer NATO luftkampagnen med en reference til den indgåede aftale mellem højtstående repræsentanter fra NATO og FRY, samt det forhold at FRY's styrker havde påbegyndt tilbagetrækningen jf. aftalen.

Erklæringen vurderes at være en naturlig konsekvens af den forrige dags indgåede militærtekniske aftale mellem NATO og FRY.

- - -

Den 18. juni 1999 erklærede NATO¹²⁰ at målsætningen for den fortsatte operation i Kosovo fortsat var en fuldstændig tilbagetrækning af alle FRY's styrker fra Kosovo, tilbagevenden af alle flygtninge, uhindret humanitær bistand til hele den civile befolkning i Kosovo og et retsopgør med de ansvarlige for diverse overgreb i Kosovo. For at sikre disse mål havde man iværksat deployering af Kosovo Force (KFOR) ind i Kosovo under FN's Sikkerhedsråds mandat i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII. NATO forventede i den forbindelse at FRY fuldførte tilbagetrækningen og at albanske væbnede grupper i Kosovo ville samarbejde.

I erklæringen blev samarbejdet med det russiske militære kontingent understreget. KFOR havde til hensigt at skabe sikre betingelser for den af FN ledet civile administration, samt at fortsætte samarbejdet med såvel OSCE, EU og UNHCR.

Man refererede til Washingtondeklarationen for så vidt angår vigtigheden af fortsat stabilitet i Montenegro. Man understregede sin taknemmelighed over for FYROM og Albanien der kunne imødesee økonomisk støtte som kompensation, samt til Bulgarien og Rumænien for deres støtte til stabiliteten.

Man fastslog at NATO's aktion i Kosovo var et udtryk for at man satte handling bag ord – udtrykt i visionerne for det 21. århundrede om at yde sit til demokrati, humane rettigheder og international lov.

Der er færre argumenter for NATO's ageren i denne erklæring og det er vores vurdering at man i mindre grad føler sig presset til at argumentere for sine handlinger qua den vedtagne FN-resolution nr. 1244. Til gengæld gøres der meget ud af at understrege FN-mandatet og samarbejdet med russere og FN i Kosovo. Man søger at være i offensiven ved at erklære sig rede til at agere tilsvarende i en lignende situation i fremtiden – altså uden nødvendigvis at have et klart FN-mandat.

- - -

Den 20. juni 1999¹²¹ afslutter NATO officielt luftkampagnen under henvisning til at alle FRY's enheder er trukket ud af Kosovo i fuld overensstemmelse med ovennævnte indgåede aftale. Et fortsat krav om vilje til samarbejde fra alle parter understreges med henvisning til den indgåede aftale og FN-resolution nr. 1244.

Vi vurderer at NATO udtrykker sig kort og præcist for at gøre det klart for alle parter at man ikke vil tolerere obstruktion af såvel NATO's som FN's bestræbelser på at imple-

¹¹⁹ Erklæring af 10 juni 1999 fra NATO's generalsekretær.

¹²⁰ Erklæring af 18 juni 1999, fra ekstraordinært det Nordatlantiske Råd på udenrigs- og forsvarsministerniveau.

¹²¹ Erklæring af 20 juni 1999 fra NATO's generalsekretær.

UKLASSIFICERET

mentere FN-resolution nr. 1244. Da FRY umiddelbart har efterlevet kravene vurderes presset øget mod Kosovoalbanerne for også aktivt at bidrage til fredelige tilstande.

- - -

Den 23. juli 1999 erklærede NATO og Rusland i fællesskab, efter deres første møde i 4 måneder, at man fuldt ud ønsker at bidrage til implementeringen af FN-resolution nr. 1244. Man tilkendegiver endvidere at man vil fortsætte med at konsultere hinanden vedrørende sikkerheden i Kosovo, i rammen af NATO/Rusland fælles råd¹²².

Det vurderes at man fra NATO's side forsøger at nedtone det kølige forhold mellem Rusland og NATO. Man er villig til officielt at give Rusland nogle indrømmelser.

¹²² Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 23. juli 1999.

4.6. Kontaktgruppens aktiviteter i relation til krisen i Kosovo ¹²³.

4.6.1. Indledning.

Kontaktgruppen er en international sammenslutning bestående af Frankrig, Italien, Rusland, Storbritannien, Tyskland og USA, altså Europas stormagter samt USA. Kontaktgruppen er en ofte overset organisation, men en af de primære aktører i Europa efter den kolde krig. Kontaktgruppen er oprettet i 1994.

Der er i sin enkelthed tale om at stormagterne gennem deres indflydelse lægger pres på parterne i europæiske konfliktområder med henblik på konfliktløsning. Formålet med Kontaktgruppen er principielt at tilsikre at krisestyring gennemføres, ikke nødvendigvis efter konsensus, men under afklarede forhold stormagterne imellem.

Herved søges sikret at anvendelsen af pressionsmidler i krisestyringen ikke utilsigtet skaber nye uoverskuelige kriser imellem stormagterne.

Kontaktgruppens styrke ligger i den begrænsede medlemsskare, fokus på europæiske forhold samt at medlemsskaren omfatter samtlige stormagter i regionen.

Det skal tillige anføres at den ikke helt politisk korrekte sammensætning, udelukkende bestående af stormagterne, har gjort at udenforstående europæiske regeringer til tider opfatter Kontaktgruppen med misbilligelse og som udemokratisk og illegitim. Dette følger naturligt af den manglende indflydelse disse regeringer har.

4.6.2. Kontaktgruppens engagement generelt¹²⁴

Kontaktgruppen går på et meget tidligt tidspunkt ind i konflikten i Kosovo idet første erklæring fremsættes allerede i september 1997. Årsagen til dette er primært den naturlige opfølgning på konflikterne i Bosnien-Hercegovina tidligere i 1990'erne, hvor Kontaktgruppen ligeledes spillede en afgørende rolle. En overvejende tendens for det gennemførte arbejde er den afsmittende effekt det har haft på Europas øvrige stater der ofte bakker fuldt op bag initiativerne, enten som enkeltstater eller via EU og OSCE.

4.6.3. Aktuelle tiltag i relation til Kosovo

Den 24. september 1997 i New York fremsættes en erklæring der appellerer til parterne i Kosovo om at skabe grundlag for at de flygtede og fordrevne kan vende tilbage. Herudover appelleres til en generel tilbageholdenhed, forståelsesopbygning og samtale, og der advares mod vold og politisk undertrykkelse. Det gøres klart at Kontaktgruppen hverken støtter tanker om selvstændighed eller en status quo-situation i provinsen. Derimod støttes generelle forbedringer for Kosovo som en del af FRY. Den fremtidige status skal indeholde rettigheder for albanerne i overensstemmelse med OSCE standarder og FN-pagten.

Den 8. januar 1998 i Washington fremfører Kontaktgruppen en appel til lederne i Beograd og lederne af det kosovoalbanske samfund om at finde en løsning der kan sikre fremtiden for deres folk. Kontaktgruppen vil støtte en gensidig indgået aftale der er udformet efter demokratiske principper. Der gøres opmærksom på at det er afgørende for styret i Beograd at der vises fremskridt med hensyn til politiske og humanitære rettigheder såfremt FRY ønsker at bibeholde sin position i det internationale samfund.

Den 25. februar 1998 i Moskva konkretiserer Kontaktgruppen at den fremtidige status for Kosovo bør indeholde betydelig selvadministration, dog som en del af FRY.

¹²³ Politica nr. 2 2000, Peter Vigge Jakobsen, Kontaktgruppen i Kosovo: Koncert med mislyde.

¹²⁴ <http://www.ohr.int/contact.htm>, behandlet af lektor Peter Vigge Jakobsen, Københavns Universitet.

UKLASSIFICERET

Grundlaget for Kosovos fremtid og FRY's stilling i det internationale samfund gentages, og Kontaktgruppen erklærer sig klar til at indlede en dialog.

4.6.4. Tonen skærpes

Den 9. marts 1998 i London fremsættes "10 dages ultimatum eller vær forberedt på sanktioner". I erklæringen deltager endvidere repræsentanter fra EU og OSCE.

I erklæringen fordømmes såvel terroristhandlinger begået af den kosovoalbanske befrielseshær som de serbiske overgreb på samme. Det påpeges at man føler sig nødsaget til at bevise over for styret i Beograd at man ikke kan fornægte internationale standarder uden konsekvenser hvorfor der lægges op til en lang række sanktioner.

Kontaktgruppen hilser FN's Sikkerhedsråds behandling af situationen velkommen og opfordrer til etablering af en UNHCR-mission i området. Herudover opfordres den Internationale Domstolstribunal for det tidligere Jugoslavien (ICTY) til at starte informationsindsamling i området og der gøres opmærksom på pligten til samarbejde samt støtte fra Kontaktgruppen. Forslaget om en ny OSCE-mission under Filipe Gonzales støttes samt tilbagevenden af missionen i Sandzak og Vojvodina og endelig et styrket OSCE-engagement via medlemmernes ambassader i Beograd.

Der opfordres til etablering af et internationalt konsortium inklusiv et omfattende NGO-engagement i Kosovo til støtte for civil samfundsopbygning, samt omfattende støtte til nabolandene Albanien og FYROM.

Der vil blive arrangeret jævnlige møder mellem Kontaktgruppens repræsentanter i Pristina.

Det er ikke længere tilstrækkeligt for Kontaktgruppen at myrderierne stoppes hvorfor følgende søges iværksat:

- Sikkerhedsrådet bør indføre en våbenembargo for FRY inklusive Kosovo.
- Nægte forsyninger til FRY der kan anvendes til undertrykkelse og terrorisme.
- Ingen visa til ledende FRY og serbiske repræsentanter med ansvar i Kosovo.
- Stop for statens eksportkreditter samt investeringer.

På nuværende tidspunkt kan Rusland ikke støtte tiltagene der omfatter et OSCE-engagement.

Præsident Milosovic pålægges inden 10 dage at:

- Tillade adgang til Kosovo for humanitære organisationer, Kontaktgruppens medlemmer samt andre ambassader.
- Offentligt tilkendegive viljen til dialog med lederne af det kosovoalbanske samfund.
- Aktivt samarbejde med Kontaktgruppen omkring implementering af "the Education Agreement".

Opfyldes kravene ikke tages yderligere tiltag i brug herunder indefrysning af FRY og serbiske udenlandske værdier.

Herefter gentages kravene til et fremtidigt Kosovo samt tilbud om yderligere dialog med Kontaktgruppen.

Den 19. marts 1998 mødes repræsentanter fra Kontaktgruppen med Milosovic.

Den 25. marts 1998 i Bonn konstateres at ikke alle krav er efterlevet hvorfor dette fortsat søges gennemført. Herudover forberedes indførelsen af en våbenembargo givet ved resolution i Sikkerhedsrådet den 31. marts.

Parterne pålægges at indlede forhandlinger samt at acceptere udefra kommende repræsentanter i disse forhandlinger.

UKLASSIFICERET

OSCE anmodes om at udarbejde rapportering over de kommende fire uger som beslutningsgrundlag for Kontaktgruppen ved næste møde.

Nye trusler fremsættes og grundlaget for det videre forløb trækkes op som tidligere. Endelig støttes den albanske præsidents appel om fred i Kosovo.

Vi ser denne periode som en skærpelse af tonen over for parterne.

Samtidig står det klart at der ikke er konsensus i gruppen på grund af Ruslands tilbageholdenhed overfor sanktionspolitikken. Imidlertid tyder det på at Rusland på trods af denne modstand bakker op om Kontaktgruppens initiativ ¹²⁵.

4.6.5. Stilstand

Den 29. april 1998 i Rom konstateres det at kravene ikke er opfyldt. Grundlaget for de påkrævede forhandlinger trækkes op samt kravet om en stabiliseringspakke. Indefrysning af udenlandske midler effektueres.

Den 10. juni 1998 præciseres det at Milosovic er hovedansvarlig for overgrebene i Kosovo hvorfor man diskuterer trusler om magtanvendelse. Rusland forhindrer en sådan trussel.

Den 12. juni 1998 i London fremsættes fordømmelse af de manglende resultater. Tidligere og nye krav stadfæstes. Endelig gøres opmærksom på at hvis kravene ikke efterleves vil der blive gennemført yderligere tiltag, herunder tiltag der forudsætter FN-mandat.

ICTY opfordres til at undersøge overgrebene i Kosovo, og Kontaktgruppen (minus Rusland) plus Japan og Canada bekræfter de økonomiske sanktioner.

Den 8. juli 1998 i Bonn fordømmes finansiel støtte til befrielseshæren via udenlandske donorer. Der fremsættes trusler om yderligere tiltag via FN.

Den 7.-8. august 1998 overbringes Kontaktgruppens krav til styret i Beograd.

Den 2. oktober 1998 i London konstateres at FRY ikke efterlever FN-resolutionerne nr. 1160 og 1199.

Den 22. januar 1999 i London fordømmes Racak-massakren. Styret i Beograd holdes op på aftalerne med OSCE og NATO samt relevante resolutioner fra Sikkerhedsrådet.

Der forberedes forhandlinger i Rambouillet mellem parterne.

Betragtes Kontaktgruppen isoleret set, vurderes perioden som værende meget stillestående. Presset på styret i Beograd fastholdes samtidig med at en forhandlingsløsning forberedes. Perioden er karakteriseret ved omfattende russisk pres på styret i Beograd som resulterer i visse, men ikke tilfredsstillende resultater. Meget tyder på at Racak-massakren forsvinder i tågerne af muligheden for en forhandlingsløsning.

¹²⁵ I sammenhængen skal anføres, at USA på dette tidspunkt truer med at forlade organisationen såfremt de øvrige ville forhindre iværksættelse af en markant sanktionspolitik overfor FRY. Herudover mener Rusland, Italien og Frankrig, at man gennem en mere markant "gulerods-politik" skulle øge Milosovic' incitament til at bakke op om Kontaktgruppens krav.

4.6.6. Forhandlingerne

Den 29. januar 1999 i London fastsættes 10 principper der ikke er til forhandling.

Tidligere krav gentages og trækkes op. Forhandlingerne fastlægges til den 6. februar 1999.

Den 23. februar 1999 i Rambouillet efter to ugers forhandling udtrykkes tilfredshed med grundlaget i den opnåede aftale, og der udestår nu kun endelig aftale om implementering. I tilknytning til resultatet fastholdes tidligere krav til parterne, herunder aftaler med OSCE og NATO samt efterlevelse af resolutionerne fra Sikkerhedsrådet.

Den 19 marts 1999 i Paris bryder forhandlingerne sammen uden resultat.

Den 7. april 1999 erklærer Kontaktgruppen, minus Rusland, sin støtte til NATO-aktionen og nægter i denne forbindelse at acceptere den af FRY selvpålagte våbenhvile for FRY's hær, idet den ikke omfatter det serbiske sikkerhedspoliti og paramilitserne.

4.7. Mediernes rolle i forbindelse med krisestyring.

4.7.1. Indledning.

Beslutningsprocesser generelt og hermed også beslutninger i relation til krisestyring gennemføres i omgivelser der blandt andet omfatter medierne. Spørgsmålet er hvilken indflydelse eller påvirkning medierne reelt har på den danske beslutningsproces generelt og den enkelte beslutningstager i særdeleshed, eller måske nærmere hvad er mediernes rolle i den politiske virkelighed?

Medierne er i dag centralt placeret i samfundet som vidensformidlere på en række niveauer der spænder fra den fængende overskrift i en TV-udsendelse til den veldokumenterede og analytiske artikel i visse dagblade.

Hertil kommer at der må forudsættes en stor grad af seriøsitet hos vore beslutningstagere der, i forbindelse med krisesituationer, må forventes at skulle behandle og tage stilling til meget store mængder af information. Disse forhold taler for en stor grad af informationsstyring samt en vis grad af ensretning for så vidt angår det egentlige beslutningsgrundlag. Kendetegnende for sådanne typer af informationer er bekræftede officielle informationer som eksempelvis diplomatiske rapporter og efterretningsrapporter.

Problemet omkring disse informationer kan være graden af aktualitet set i forhold til det "real-time" billede de kommercielle medier i kraft af den teknologiske udvikling er i stand til at præsentere.

4.7.2. Undersøgelser af mediernes rolle

Der er gennemført omfattende undersøgelser af dette forhold. Blandt andet har medieforsker og journalist Nik Gowing med udgangspunkt i vestlige demokratier gennemført en række interviews med henblik på at afdække problemstillingen om mediernes rolle¹²⁶.

Undersøgelsen behandler blandt andet den direkte og den indirekte påvirkning af beslutningstagerne i Storbritannien og USA. Hvad angår den direkte påvirkning kan det fremhæves at kun ganske få af beslutningstagerne har TV på deres kontor, og hovedparten af de som har TV på kontoret har slået lyden fra. Herudover udtaler flere at de ikke er interesseret i de præsenterede billeder, idet der ofte fokuseres på følelsesbetonede momenter i kraft af nærgående billeder og markante lydindtryk. Grundlaget for at vælge disse momenter fra er ønsket om at bevare en så stor grad af saglighed som muligt.

Hertil skal nævnes at flere beslutningstagere opfatter mængden af officiel information så omfattende at TV mediet ikke får plads.

Det kan altså konkluderes at TV-mediets direkte indflydelse er meget begrænset og i særdeleshed fordi den enkelte beslutningstager vælger det fra som en direkte del af beslutningsgrundlaget, dog har andre medier som radio og aviser en større rolle i relation til opdatering af beslutningstagernes faktuelle viden.

I tilknytning til de fleste beslutningstagerkredse er der imidlertid tilknyttet en PR-stab, der bearbejder og præsenterer de eksterne mediers behandling af aktuelle emner, og derved servicerer beslutningstagerne med et koordineret billede. Herudover anvender såvel de diplomatiske kilder som efterretningsstjenesterne også medierne i forbindelse med deres behandling af aktuelle emner, hvorved der skabes en indirekte påvirkning af beslutningstagerne.

¹²⁶ Nik Gowing, 1994.

UKLASSIFICERET

Nik Gowing beskriver med udgangspunkt i TV-mediet nogle faktorer, som kan påvirke beslutningstagerne i forbindelse med konflikter. Nik Gowing arbejder med tre grupper af personer:

- Nærmiljøet, der er repræsenteret ved beslutningstagerens daglige omgangskreds som personlige rådgivere, familie og venner.
- Massepublikum, der er den brede befolkningsgruppe hvis medieforbrug kun i begrænset omfang består af nyheds- og aktualitetsstof.
- Elitegruppen, der består af redaktører, kritiske journalister og motiverede politikere. De står alle udenfor beslutningskredsen, men repræsenterer veluddannede og oplyste borgere som igennem deres profession skaber sig stor indflydelse.

Af disse tre grupper er kun elitegruppen i stand til at skabe særlig påvirkning i forbindelse med beslutninger under kriser. Det er altså kun det analytiske og afklarende nyhedsarbejde der gennem målrettethed og fortolkning giver grundlag for en påvirkning af beslutningstagerne.

Der er anledning til at reflektere over hvorvidt disse forhold anvendes af beslutningstagerne til at "styre" nyhedsformidlingen mod opinionsdannelse i overensstemmelse med "beslutningstagerviljen". Der er under alle omstændigheder noget der tyder på en bevidst vælgen til og fra af medierne hos beslutningstagerne. Den anførte modsatrettethed hos beslutningstagerne fremgår ikke af Nik Gowings undersøgelse, men undersøgelsen af forholdet må givet vis anvendes af beslutningstagerne til en "klog" påvirkning af medierne i egen interesse. Specielt den anførte elitegruppe der udtrykker en målrettet medieanvendelse med en vis indflydelse. På samme måde må beslutningstagerens overvejede behandling af aktuelle emner i medierne være med til at sætte dagsordenen for såvel opinion som medier.

4.7.3. Eksempler fra danske forhold

De facto skal det være vores opfattelse at det ikke er medierne der ensidigt klarlægger eksistensen af konflikter som efterfølgende fører frem til politisk handling. Derimod er der næppe tvivl om at et højaktuel politisk emne ofte vil medføre en tilsvarende højaktualitet hos medierne.

Medierne anerkender denne konflikt hvor det ofte er beslutningstagerne der sætter dagsordenen. Medierne er ganske enkelt afhængig af den information de kan få fra beslutningstagerne, idet sensationsbillederne nok skaber opmærksomhed, men næppe seriøsitet og dybde der kan fastholde den kritiske medieforbruger, herunder beslutningstagerne¹²⁷.

Det er væsentligt i denne forbindelse at fremhæve de omtalte undersøgelsers grundlag der var beslutningstagere i stormagter. Flere træk i anvendelsen af medierne må kunne overføres til ækvivalerede demokratiske beslutningsprocesser i et land som f.eks. Danmark. Derimod må det forudsættes at småstaternes generelle indflydelse i forhold til verdensopinionen er relativt mindre end stormagternes.

Dette kan bekræftes i forhold til den danske beslutningsproces hvor mediernes behandling af aktuelle emner og kriser indgår som parametre i beslutningsprocesserne. Det gælder både i relation til embedsmandsapparatet i deres forvaltning af et parlamentarisk mandat¹²⁸, men tillige i forbindelse med behandling og beslutning af aktuelle krisestyrestiltag.

¹²⁷ Redaktør Michael Jarlner, Politiken.

¹²⁸ Karsten Ankjær, konsulent i Statsministeriet.

UKLASSIFICERET

På trods af lighederne i de demokratiske processer må det altså konstateres at der er forskel på mediernes rolle i forbindelse med beslutningsprocesser i Danmark (småstat) og i en stormagt.

Årsagen til dette er primært småstatens erkendelse af den vægt der generelt tillægges stormagternes beslutninger, og at officielle udtalelser om stormagternes beslutninger og standpunkter ofte er dækket gennem direkte transmissioner i medierne.

På denne måde bringer " troværdige " medier meddelelser om stormagternes stillingtagen på en hurtig og effektiv måde¹²⁹. Blandt andet af den grund anvendes TV-mediet som en aktiv informationskilde hos såvel ministre som øvrige embedsmænd.

Erkendelsen af en sådan anvendelse af medierne åbner dog mulighed for andre, og formodentlig mindre hensigtsmæssige mediepåvirkninger.

Mediernes dækning af aktuelle hændelser og krisesituationer, hvor et mere følelsesladet indslag skal understrege den aktuelle situations alvor, anvendes efterfølgende til at underbygge beslutningstagernes argumentation under forhandling¹³⁰. Forskellen på de to anvendelser af medierne går på den direkte og indirekte indbyggede kildekritik.

Når regeringslederen, præsidenten eller officielle talsmænd træder frem i medierne og redegør for stillingtagen til aktuelle forhold må dette betragtes som en direkte indbygget kildekritik. Kildekritikken er lige så åbenlys for modtageren som for mediet selv.

Omvendt kan det siges at når medierne eksempelvis dækker fundet af en massegrav eller en massakre i et kriseområde, så ligger hele kildekritikken hos det enkelte medie og ikke hos modtageren, og der bliver herved tale om en indirekte kildekritik. Det bliver altså et spørgsmål om det enkelte medies troværdighed i forhold til den enkelte modtager.

¹²⁹ Karsten Ankjær, konsulent i Statsministeriet.

¹³⁰ Folketingsbehandling B4, samling 1998/1999.

KAPITEL 5 DANSKE FORHOLD

5.1. Reguleringsgrundlaget

5.1.1. National dansk regulering for krisestyring.

De beslutninger vi her behandler er omfattet af dansk udenrigspolitik idet der er tale om officielle hensigtserklæringer, hvor Danmark som nation tager stilling til sanktionerende tiltag over for en anden nation. Dette gælder hvad enten Danmark står alene bag en sådan sanktion eller den er koordineret med nogle af vore samarbejdspartnere.

Det væsentlige er at sådanne beslutninger vil være underkastet, som minimum, en national regulering. Vi vil primært i denne forbindelse beskæftige os med den overordnede behandling af emnet i relation til den danske grundlov.

Af grundlovens §19, stk.1 fremgår, at "Kongen¹³¹ handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden Folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling der forøger eller indskrænker rigets område eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning....."

Fortolkningen af denne regel går i hovedtræk på Folketingets mulighed for at gennemføre kontrol med regeringens udenrigspolitiske virke. Der er tale om et såkaldt regeringsprærogativ, som er betegnelsen for en eksklusiv regeringsbeføjelse til at handle på statens vegne. Som det imidlertid fremgår af betegnelsen "handling....af større betydning" er der grundlag for fortolkning. Med andre ord vil det være folkettinget der sætter grænserne for hvornår de ønsker at have indflydelse på den førte politik.

Disse handlinger omfatter såvel faktiske handlinger som retsakter. I denne sammenhæng er specielt de faktiske handlinger af interesse idet disse er at betragte som udenrigspolitiske tiltag der ikke sigter mod tilvejebringelse af en retsakt (traktat), men derimod tilkendegivelser over for andre stater af politisk, økonomisk og militær art, altså krisestyringens elementer.

Anvendelsen af danske militære styrker mod en fremmed stat er reguleret jf. §19, stk.2 hvoraf det fremgår, "Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat." Heraf følger et ubetinget krav om demokratisk samtykke som grundlag for anvendelsen af danske militære styrker uden for landets grænser.

Af hensyn til eventuelle ulemper i kraft af behandlingen af fortrolige oplysninger i relation til udenrigspolitiske forhandlinger med videre samt en deraf følgende meget sen inddragelse af den parlamentariske kontrol blev det tidligt i sidste århundrede besluttet at oprette et forhandlingsforum af mere fortrolig karakter. Eksistensen af Det Udenrigspolitiske Nævn fremgår af §19, stk.3, "Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde."

¹³¹ "Kongen" som begreb skal i relation til §19 i grundloven ikke tages bogstavelig, idet regentens politiske position er overtaget af regeringen; Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2.

UKLASSIFICERET

Et faktum er det, at regeringen skal rådføre sig forud for endelig beslutning samt at nævnet er rådgivende og ikke besluttende. Behandlingen i nævnet kan anvendes af regeringen som rettesnor for Folketingets politiske holdning til aktuelle emner.

5.1.2. Folkerettens stilling¹³².

Man kan sige at international ret, også benævnt folkeretten, defineres som regler for staterne, mens national ret er regler i staterne.

Spørgsmålet er hvorvidt international ret kan eller skal anvendes af nationale myndigheder. I denne forbindelse er spørgsmålet hvorvidt international ret er bindende for danske myndigheder i almindelighed, og i relation til en dansk ført udenrigspolitik i særdeleshed.

Inden for området er der som udgangspunkt to teorier, nemlig dualisme og monisme. Dualismen går på at international ret og national ret opfattes som to adskilte retssystemer. Monismen har derimod det udgangspunkt at den på vekslende måde integrere den internationale ret og nationale ret på grundlag af en fundamental enhedsopfattelse af det samlede retssystem. Der er i retslitteraturen divergerende opfattelser af hvilken teori der er og bør være gældende. Der er i denne forbindelse også afgørende forskel på med hvilken stats udgangspunkt spørgsmålet betragtes.

I relation til den danske forfatning er der ikke noget klart svar på spørgsmålet, idet der ikke i grundloven findes nogen regel om anvendelse af international ret, og slet ikke om en eventuel forrang til fordel for international ret i tilfælde af konflikt med dansk national lovgivning.

Der er i princippet tre muligheder for anvendelsen af international ret i Danmark. For det første er det muligt at national lovgivning indeholder direkte henvisning til den internationale ret hvorved der opnås umiddelbar anvendelse.

For det andet kan national lovgivning være udformet i overensstemmelse med international ret, og endelig kan den internationale ret anvendes med baggrund i praksis.

Det er afgørende at skelne mellem egentlige retstvister hvor der er en erkendt konflikt mellem national ret og international ret, og de tilfælde som der her er tale om hvor Danmark anvender sine muligheder for at sanktionere og anvende magt mod en anden stat.

Det folkeretlige grundlag som er af primær interesse er FN-pagten samt den danske fortolkning og anvendelse heraf. Dette er tillige tilfældet for de internationale organisationer som behandles i forbindelse med dansk deltagelse i international krisestyring.

I forhold til folkeretten er det principielt forholdene omkring anvendelsen af militær magt overfor andre stater der er af særlig interesse. Med Danmarks tilslutning til FN-pagten afstod vi fra at gøre brug af krig som et middel for dansk udenrigspolitik. Anvendelse af militær magt kan imidlertid blive aktuel inden for rammerne af FN. Denne magtanvendelse kan enten bestå i deltagelse i sanktioner i overensstemmelse med FN-pagten eller som deltagelse i FN's fredsbevarende operationer.¹³³

Dette folkeretlige grundlag for anvendelsen af danske militære styrker overfor en anden stat skal dog ses i sammenhæng med den pågående udvikling på området, hvor Danmark i den gældende lov om forsvarets formål, opgaver og organisation af 8. december 1993 nærmere definerer rammerne for anvendelsen af danske militære

¹³² Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2

¹³³ Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 s. 203.

UKLASSIFICERET

styrker i internationale operationer. Der anføres dog intet i denne lov der ændre den hidtidige praksis, som anført af Zahle, hvor der fordres et klart FN-mandat.

5.1.3. Folkerettens indhold¹³⁴.

Grundlaget for folkerettens indhold fremgår i hovedsagen af FN pagten samt de enkelte nationers fortolkning og anvendelse af samme.

FN-pagtens grundlag for krisestyring fremgår af gennemgangen af FN i kapitel 4.

Som det fremgår af denne gennemgang er der ved FN's oprettelse givet Sikkerhedsrådet, gennem medlemmernes repræsentation, eneret på bemyndigelse af tvangsforanstaltninger overfor brud på mellemfolkelig fred og sikkerhed, med undtagelse af selvforsvar.

Principielt kan det hævdes at Danmark i relation til udenrigs- og sikkerhedspolitikken normalt bakker op om FN's mandat. Dette betyder at FN's rolle som verdenssamfundets mandatgiver støttes af Danmark i overensstemmelse med FN-pagtens ordlyd. Den del af FN-pagten der omhandler anvendelsen af tvangsmidler (militære) over for enkeltstater er i Danmark fortolket i overensstemmelse med Zahle¹³⁵.

Herudover må det konstateres at der jf. ordlyden i pagtens kapitel VI og VIII er opstillet en tvungen opskrift for krisestyrelsens virkemidler fra diplomati over sanktioner til anvendelse af væbnet magt som sidste udvej.

Pagten giver i den forbindelse ikke detaljerede retningslinier for hvorledes de enkelte tiltag bringes effektivt i anvendelse overfor parterne i en konflikt. Eller med andre ord, den håndværksmæssige anvendelse af krisestyrelsesapparatet indgår ikke i pagten, men udelukkende en afgrænsning af bemyndigelse og rettigheder.

Udover FN-pagten er et centralt folkeretligt grundlag givet ved særlige konventioner om menneskerettigheder, gældende såvel i krig som fred¹³⁶. Disse grundlag er på lige fod med FN-pagten tiltrådt og ratificeret af Danmark.

5.1.4. Humanitær intervention som middel i folkeretten¹³⁷.

I forbindelse med dansk behandling og stillingtagen til krisen i Kosovo bestilte den danske regering en udredning om humanitær intervention ved Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).

Udredningen havde til formål at redegøre for de retlige og politiske aspekter ved at anvende humanitær intervention, eller Danmark som bidragydende nation til humanitær intervention. Specielt muligheden for at kunne gribe ind i situationer hvor stater under tilsidesættelse af internationale retsregler er årsag til konflikter, som på grund af deres omfattende humanitære følger, berører det internationale samfund som helhed.

I denne formulering ligger spørgsmålet om muligheden for anvendelse af intervention af humanitære årsager over for en suveræn stat, hvor der f.eks. er opstået en handlingslammelse i FN's Sikkerhedsråd og dermed ikke foreligger et entydigt FN-mandat

¹³⁴ De Forenede Nationers pagt.

¹³⁵ Som anført under pkt. 5.1.2.

¹³⁶ Protokol I, tillægsprotokol til Genèvekonventionerne af 12. august 1949.

Den europæiske menneskerettighedskonvention af 4. november 1950.

FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder af 16. december 1966.

¹³⁷ DUPI, Humanitær intervention. Retlige og politiske aspekter, af 7. december 1999.

UKLASSIFICERET

til anvendelse af militær magt over for overtrædere af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Redegørelsen er afleveret til udenrigsministeren den 7. december 1999 og har ikke kunnet indgå i forbindelse med beslutningstagen under krisen i Kosovo.

Redegørelsen konstaterer at der op gennem 1990'erne har vist sig en stigende vilje til at beskytte civile mod omfattende og alvorlige krænkelser af menneskerettighederne.

Samtidig må det konstateres at der ikke findes nogen nemme løsninger på det dilemma der opstår når man konstaterer ovenstående tilfælde af krænkelser og samtidig må konstateres at Sikkerhedsrådet ikke effektivt er i stand til at gribe ind over for samme i form af mandat til militær indgriben.

Udredningen der efter eget udsagn er i overensstemmelse med førende folkeretlige eksperter konkluderer, at der ikke i gældende folkeret er nogen ret til humanitær intervention uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse. Dette gælder tillige reglerne for staters handlinger udført i selvforsvar, i nødretstilfælde og i nødsituationer der heller ikke kan give en sådan ret til indgriben under gældende folkeret. Som pendant til dette anfører udredningen muligheden for at betragte problemstillingen ud fra et politisk eller moralsk perspektiv hvorved man muligvis kan komme til et andet resultat.

Som grundlag fastholdes dog at eksisterende normer i folkeretten kun kan bevares hvis staterne i almindelighed accepterer den og i praksis overholder dem. Herudover vil staters vitale politiske interesser, eller fælles moralske overbevisning, undertiden kunne overtrumfe folkerettens diktat.

Af ovenstående fremgår at der ikke er nogen umiddelbar løsning på dilemmaet hvorfor man må stille sig spørgsmålet om hvordan der kan opnås balance mellem ønsket om opretholdelse og styrkelse af den eksisterende internationale retsorden og afvisningen af at acceptere grove og omfattende brud på menneskerettighederne uden international indgriben.

Der er ingen tvivl om at der er mange og stærke politiske og moralske argumenter knyttet til dannelsen af en human international retsorden. På den anden side vil en sådan ret til humanitær intervention uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse kunne udvise det hårdt tilkæmpede, og nu almindeligt, anerkendte forbud mod brug af magt mellem stater, bringe det skrøbelige kollektive sikkerhedssystem i fare og derved undergrave grundlæggende principper for den internationale retsorden i dens nuværende udviklingsfase. Udfordringen ligger derfor i fortsat at kunne anvende humanitær intervention i situationer med ekstreme menneskelige lidelser, hvor grundene til handling anses for at være moralsk tvingende og politisk velfunderede, men hvor Sikkerhedsrådet er ude af stand til at handle og samtidig undgå at bringe den internationale retsorden, herunder Sikkerhedsrådets centrale rolle, i fare.

Med denne baggrund opstiller udredningen fire retspolitiske strategier:

- Status quo-strategien, der indebærer at humanitær intervention udelukkende anvendes efter bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet. I princippet den eksisterende retsorden hvor det rent retlige grundlag lægges til grund for indgriben.
- Ad hoc-strategien, der kan beskrives som en "nøddudgang" fra folkerettens normer. Strategien sigter mod at anvende det paradoks der ligger i at anvende afvigelsen fra gældende retsorden til at bekræfte den gældende retsorden gennem at de intervenerende stater afholder sig fra at benytte retlige argumenter for

UKLASSIFICERET

deres intervention, men alene begrundet deres handling i politiske og moralske forhold.

- Undtagelses-strategien, hvor der indføres en subsidiær ret til humanitær intervention i folkeretten. Der er altså her tale om en egentlig undtagelse fra de folkeretlige normer og dermed en ændring af den eksisterende folkeret, enten gennemført ved ændring af FN-pagten eller etableringen af en statsretlig praksis for muligheden for humanitær intervention. Endelig kunne en mindre formaliseret mulighed være at en international organisation, eller en gruppe af stater, formulerede en doktrin for humanitær intervention.
- Generel ret-strategien, hvor der indføres en generel ret til humanitær intervention i folkeretten. Altså en ændring af FN-pagten så der indføres en generel ret til humanitær intervention i definerede tilfælde af omfattende menneskerettighedskrænkelser som en parallel til retten til selvforsvar, eller uden for FN-pagten, hvilket vil medføre en reduktion af FN's status.

Som det fremgår af gennemgangen af de fire strategier er der en stigende grad af afvigelse fra den gældende retsorden.

Da det har været udredningens udgangspunkt at tilsikre og forstærke den eksisterende retsorden og herunder en styrkelse af Sikkerhedsrådet, bliver konklusionen at der mest hensigtsmæssigt vælges en kombination af status quo- og ad hoc-strategien.

Det har historisk vist sig umuligt at fastholde status quo-strategien som eneste mulighed hvorfor der anbefales en kombination. Det hævdes tillige at alene tilstedeværelsen af ad hoc-strategien vil kunne styrke Sikkerhedsrådets stilling. Herudover konkluderes det at anvendelsen af denne strategi skal begrænses mest muligt for ikke at skade den gældende men skrøbelige retsorden. Kun en meget begrænset anvendelse af ad hoc-strategien vil kunne forsvares uden at der bliver behov for forhandling af nye retlige rammer og kriterier eller at formulere doktriner og erklæringer, hvilket med stor sandsynlighed vil forværre den nuværende uenighed i verden om humanitær intervention uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse.

Ovenstående er som anført udarbejdet af Dansk Udenrigspolitisk Institut og efterfølgende anvendt som grundlag for regeringens redegørelse til Folketinget. Der er en gennemgående enighed i det danske folkestyre for konklusionerne i udredningen, mens andre forskere forholder sig kritisk til vurderingen af balancen mellem de foreslåede strategier.

To af disse forskere er lektor Peter Viggo Jakobsen og lektor Tonny Brems Knudsen. Kritikken går principielt på anbefalingen af ad hoc strategien som legitimt alternativ til den rene retlige hjemmel givet ved resolution af FN's Sikkerhedsråd.¹³⁸ De to forskere hælder mere til undtagelses-strategien idet dette indebærer kravet om en synlig hjemmel og dermed en minimering af muligheden for at andre internationale organisationer end FN gennemfører en autonom fortolkning af de folkeretlige regler, som det i princippet har været tilfældet med NATO i forbindelse med iværksættelse af bombekampagnen i Kosovo.

Grundlæggende bliver det altså en diskussion om legalitet og legitimitet hvor udredningen anbefaler et alternativ hvor politiske og moralske hensyn, afhængig af den konkrete situation, kan anvendes til legitimering af en intervention. Forholdet rejser spørgsmålet om hvem der kan opstille disse politiske og moralske hensyn. Under alle

¹³⁸ Bemærkninger vedrørende emnet er fremført af disse to forskere på Forsvarsakademiet i forbindelse med forelæsning om international krisestyring og humanitær intervention, 2001.

UKLASSIFICERET

omstændigheder bliver det vanskeligt for medlemmerne af den vestlige verden, eller de nationer der deltog i kampagnen mod FRY, at argumentere for grænserne af sådanne politiske og moralske hensyn.

Er det nok at hævde at de anførte hensyn der er lagt til grund for den konkrete vurdering er i overensstemmelse med formålet og principperne i FN-pagten ?

Hvem udover FN's Sikkerhedsråd er bemyndiget til at foretage ovenstående vurdering ?

Vi mener at spørgsmålet om legalitet og legitimitet bliver centralt i en vurdering af den danske krisestyring.

5.2. Den danske organisation og proces.

5.2.1. Dansk krisestyringsorganisation¹³⁹.

Når der er tale om dansk deltagelse i international krisestyring vil der i de fleste tilfælde blive oprettet ad hoc-organisationer til styring, kontrol og koordinering af den danske indsats i kriseområdet. Ad hoc-organisationen vil ofte være bestemt af krisens karakter og af de danske bidrag til den internationale indsats, samt enkeltpersoners kapabiliteter.

Hvis krisen omfatter anvendelse af danske militære styrker vil det som anført kræve en forudgående beslutning i Folketinget. Herudover er der i tilknytning til regeringsniveauet en række permanente organer der beskæftiger sig med udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, blandt andet:

- Regeringsmøder.
- Regeringens udenrigspolitiske udvalg.
- Regeringens sikkerhedspolitiske udvalg.
- Det parallelle embedsmandsudvalg for udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Det almindelige sikkerhedsudvalg.
- Det Udenrigspolitiske Nævn.
- Det humanitære koordinationsudvalg (Udenrigsministeriet og humanitære organisationer).

Der vil ikke være tale om en forberedt sikkerheds- og krisestyringsorganisation som det er tilfældet i forbindelse med et eventuelt forsvar af dansk territorial integritet, hvor der er forberedt en organisation der tilsikre koordination af totalforsvaret.

I tilfældet Kosovo blev der med baggrund i et regeringsmøde og et møde i regeringens sikkerhedsudvalg nedsat en organisation under det almindelige sikkerhedsudvalg. Organisationen skulle forvalte det danske mandat i relation til dansk indsættelse af militære styrker under NATO-kommando samt fortløbende følge udviklingen i kriseområdet. Organisationen bestod af repræsentanter fra departementer og underliggende styrelser. Denne organisation blev etableret i foråret 1999 i forbindelse med at NATO indledte bombekampagnen mod FRY.

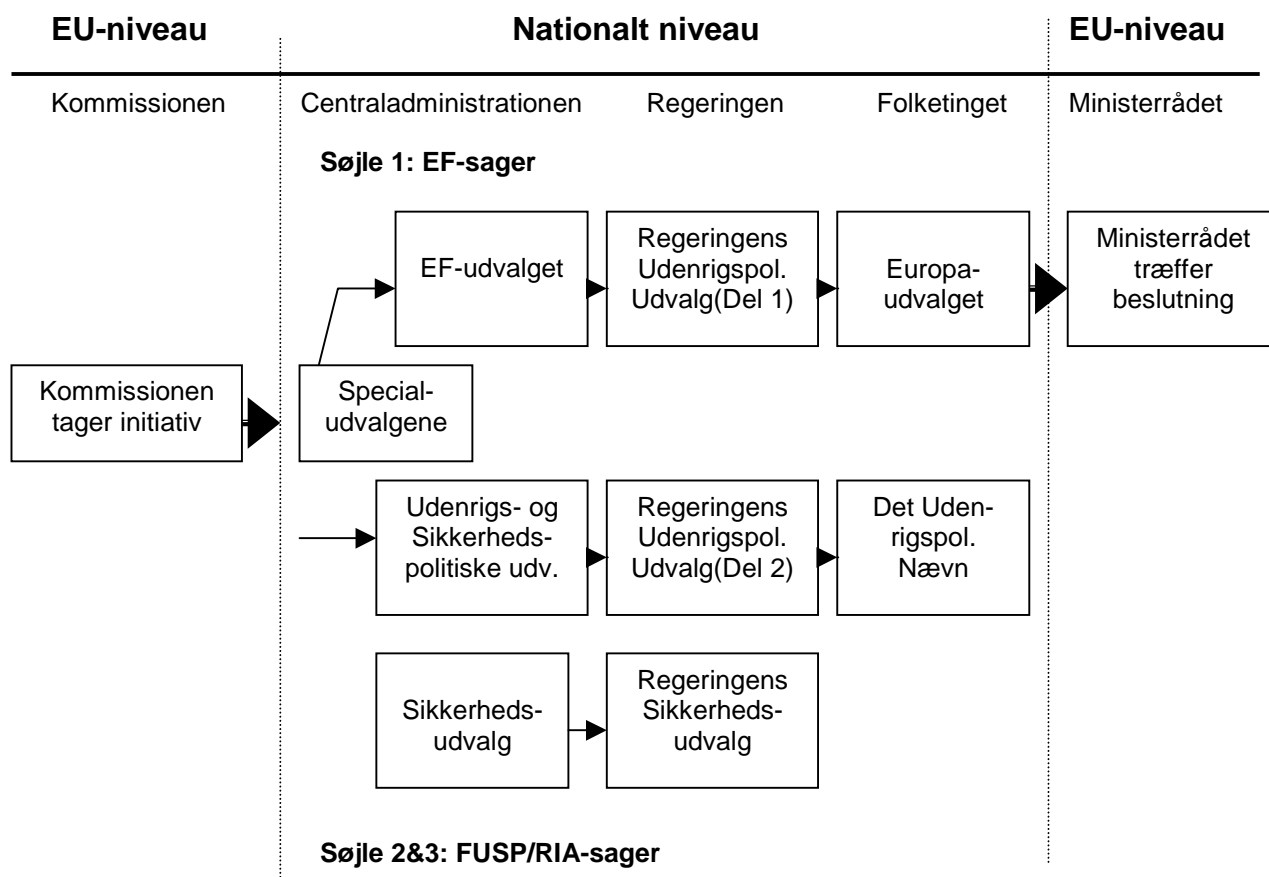
Sideløbende blev der gennemført møder i Det Humanitære Koordinationsudvalg med henblik på at opnå en effektiv og koordineret dansk indsats på det humanitære område. Formålet var en reduceret indbyrdes konkurrence mellem hjælpeorganisationerne med hensyn til at fremhæve egen organisations indsats til fordel for en samlet dansk humanitær indsats.

Der er således ikke tale om en særlig krisestyringsorganisation der er oprettet med henblik på hurtigt og effektivt at kunne træffe beslutning om dansk indsats i kriseområdet. Derimod er der tale om anvendelse af den eksisterende basisorganisation hvorfra enkeltpersoner udpeges på baggrund af særlig viden eller placering i organisationen, med henblik på forvaltning af det danske mandat, der efterfølgende behandles og udmøntes gennem vores medlemskab af internationale organisationer.

5.2.2. Danske beslutninger generelt.

Det almindelige grundlag for gennemførelse af danske beslutninger relateret til udenrigspolitikken fremgår af nedenstående illustration, der som eksempel viser behandlingen af sager i regi af dansk deltagelse i EU-samarbejdet.¹⁴⁰

¹³⁹ Karsten Ankjær, konsulent i Statsministeriet.



Som det fremgår af illustrationen er der tale om to parallelle beslutningsforløb bestemt af sagernes karakter. I det viste eksempel ses at spørgsmål i relation til det egentlige EF-samarbejde behandles nationalt via specialudvalgene, Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del 1) og Europaudvalget, altså spørgsmål vedrørende den "bløde" udenrigspolitik. I den nedre del af beslutningsforløbet beskrives national behandling af mere følsomme spørgsmål som eksempelvis EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitisk. Behandlingen vil typisk være betinget af regeringens rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn, som det er beskrevet ovenfor i relation til Grundlovens §19. Behandlingen kunne være et spørgsmål om dansk tilslutning til EU's sanktionspolitik overfor FRY, samt analogt den indledende behandling af oplæg til Folketinget vedrørende dansk bidrag til NATO's militære afskrækkelse af FRY. Den nederste linie omfattende Sikkerhedsudvalget og Regeringens Sikkerhedsudvalg vil udelukkende være aktuel i forbindelse med behandling af meget følsomme spørgsmål relateret til dansk national sikkerhed. Den viste illustration er udtryk for national beslutningsproces i relation til EU-samarbejdet, men samtidig et udtryk for differentieringen i den almindelige behandling af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål. Analogien bevirker at dansk deltagelse i internationalt tvangsdiplomati og krisestyring vil betinge behandling i overensstemmelse med den nederste del af illustrationen omfattende Det Udenrigspolitiske Nævn og eventuelt Folketinget.

¹⁴⁰ Illustrationen er præsenteret på Forsvarsakademiet i forbindelse med en redegørelse for nationale politiske instrumenter og problemstillinger i forbindelse med krisestyring og konfliktløsning, ved konsulent Karsten Ankjær, Statsministeriet, 2001.

5.2.3. Danske beslutninger relateret til den internationale indsats i Kosovo.

Nedenstående behandling indeholder en redegørelse for danske beslutningstageres anvendte argumentationer i relation til krisen i Kosovo. Grundlaget for redegørelsen er meget omfattende og hidrører fra forskelligartede udtalelser og forhandlinger, og omfatter såvel regeringserklæringer som partipolitiske standpunkter som disse er præsenteret i Folketinget.

Vi er opmærksom på at mange beslutningsgrundlag ikke er tilgængelige for offentligheden enten begrundet i interne regeringsforhandlinger eller behandlinger ført mellem regeringen og Det Udenrigspolitiske Nævn. Grundlaget er i sin helhed offentligt tilgængelige kilder.

Det har heller ikke været muligt nøjagtigt at fastsætte datoer for sagens behandling på regeringsmøder eller i Det Udenrigspolitiske Nævn idet dagsordener for disse fora kun i begrænset omfang er tilgængelige for offentligheden.

Særlig vægt vil blive givet til Folketingets behandling af det danske mandat for deltagelse i NATO's militære afskrækkelse af Serbien samt efterfølgende bombekampagne mod Serbien og Kosovo i efteråret 1998.

Redegørelsen vil af hensyn til klarlæggelse af eventuel udvikling i den anvendte argumentation blive fremstillet kronologisk i overensstemmelse med den beskrevne tidsperiode.

Det er som følge heraf givet at mange nationale standpunkter ikke er mulige at identificere idet ikke tilgængelige beslutninger efterfølgende anvendes som regeringens grundlag for videre forhandlinger i diverse internationale organisationer, hvorved danske holdninger udelukkende kommer indirekte til udtryk i kraft af konsensusudtalelser fra disse organisationer.

Således besluttedes sanktionspolitikken eksempelvis af regeringen efter rådføring i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvorefter den blev eksekveret gennem vores samarbejde i EU.

På samme måde er et regeringsmandat for dansk opbakning til en OSCE mission i Kosovo forvaltet og styret gennem vores medlemskab af denne organisation. Og endelig er den militære indsats indledende bemyndiget af Folketinget, hvorefter regeringen har besluttet sig for mandatets ordlyd, rådført sig med Det Udenrigspolitiske Nævn og efterfølgende overgivet det til forvaltning i NATO-organisationen.

Det eneste sted hvor der fortløbende er gennemført en koordinering af indsatsen her i landet er i forhold til indsatsen på det humanitære område der er gennemført sideløbende med øvrige tiltag.

5.2.4. Bemærkninger i den indledende periode.

5.2.4.1. Besvarelse af § 20 spørgsmål om konflikten i Kosovo.

Udenrigsministeren redegjorde den 18. juni 1998 for regeringens initiativer i forbindelse med konflikten i Kosovo.

Regeringen har gennem EU og Danmarks medlemskab af OSCE-trojkaen stædt støttet det internationale pres på FRY, herunder Kontaktgruppens krav til parterne om dialog uden forhåndsbetingelser og beslutningerne om indførelse af en række sanktioner over for FRY og Serbien.

Regeringen støtter erklæringen fra Kontaktgruppen, givet i London den 12. juni 1998, forstærket af Japan og Canada.

UKLASSIFICERET

På NATO's udenrigsministermøde den 28. maj 1998 besluttedes (konsensus) det at iværksætte en plan der består af tre pakker. For det første aktiviteter i rammen af Partnerskab for Fred. For det andet øget militær støtte til FN's og OSCE's overvågning, herunder forebyggende NATO-deployeringer til FYROM og Albanien. For det tredje overvejelser om den mulige politiske, juridiske og militære betydning af yderligere afskrækkende tiltag såfremt situationen udvikler sig.

Den danske indsats under formandskabet og trojka-medlemskabet i OSCE betones. Endelig erindres om den aktuelle danske indsats til støtte for demokratiske kræfter i Montenegro hvis bredere perspektiv er et demokratisk kursskifte i FRY.

5.2.4.2. Udenrigsministeren i Morgenavisen Jyllands-Posten.

I en kronik i Morgenavisen Jyllands-Posten den 6. maj 1998 fremhæver udenrigsministeren at der er blevet mere plads til Danmark på den internationale scene. Vi har større frihed til at vælge hvilken vej vi vil gå. Vi kan lægge vægt bag forsvaret af fred, demokrati og menneskerettigheder – og bag arbejdet for en bæredygtig udvikling. Vi får herved et større ansvar for at bidrage aktivt også når det har omkostninger. Den brede indenrigspolitiske og folkelige opbakning bag udenrigspolitikken er et udtryk for at danskerne tager dette ansvar alvorligt. At vi tror på at der er en vej frem.

Der vil også være situationer hvor det internationale samfund kan være nødsaget til at true med at håndhæve de internationale spilleregler med magt. Her tænkes bl.a. på situationen i Irak. Det er ubehageligt. Men hvor det i sidste ende er nødvendigt, må vi støtte det.

5.2.4.3. Statsministeren under forespørgselsdebat i Folketinget.

Ved Folketingets forespørgselsdebat om den indenrigs- og udenrigspolitiske situation den 25. juni 1998 siger Holger K. Nielsen fra Socialistisk Folkeparti at situationen i Kosovo er så alvorlig at det internationale samfund må tage initiativ til at løse konflikten under forudsætning af et FN-mandat.

Hertil svarer statsministeren at tidligere erfaringer fra Jugoslavien ikke skal gentages. Vi vil ikke se en ny etnisk udrensning. Vi vil ikke se passivt til at en kynisk Milosovic igen får held til at flytte rundt på mennesker og slå tusindvis ihjel i forbindelse med sine magtønsker. Statsministeren konkluderer endvidere at skulle det komme til en invasion så må Danmark selvfølgelig være med.

5.2.4.4. Statsministeren ved OSCE-parlamentarikerforsamling.

Under OSCE-parlamentarikerforsamlingens årsmøde 7.-10. juli 1998 taler statsministeren. Han beskriver nye forhindringer i skabelsen af frie og åbne samfund i hele OSCE's område. Han nævner den tragiske situation i Kosovo og fastslår at vi må stå sammen om at forhindre yderligere eskalation.

Han begrundet det med at vi i dag kan stå sammen og bekæmpe de umiddelbare farer.

"Fordi vi skal, fordi vi har lært, fordi vi ikke har glemt. Og fordi vi ved, at sikkerhed, økonomisk udvikling og velfærd i en stat og dens indbyggere ikke kan bygges i isolation".

Statsministeren understreger at man ikke kan have en sikker stat uden en sikker befolkning.

5.2.4.5. Udenrigsministeren i Morgenavisen Jyllands-Posten.

I en kronik i Morgenavisen Jyllands-Posten den 8. juli 1998 beskrives det nye NATO med fremhævelsen af indsatsen i Bosnien. Det fremhæves at det desværre ikke vil være sidste gang at der vil være behov for at tilkalde NATO til et urocenter. Efter afslutningen af Den Kolde Krig er der frigjort stærke kræfter, oftest med bund i etniske, sociale og geografiske skillelinjer, som kræver NATO's opmærksomhed.

5.2.4.6. Udenrigsministerens tale ved FN's 53. generalforsamling.

Den 22. september 1998 talte udenrigsministeren ved FN's generalforsamling og fremhævede i denne forbindelse FN's rolle som kerneorganisation for international legal orden. FN's muligheder for at gribe ind over for overtrædelser af international lovgivning må forbedres, for ikke-indgriben er moralsk uforsvarligt og forråder principperne i FN-pagten. Overtrædelser skal mødes konsekvent – med beslutsomhed og med legitimitet i international lovgivning. Legitimiteten vil normalt blive givet af Sikkerhedsrådet. Sådan bør det være. Uoverensstemmelser i Sikkerhedsrådet om en særlig linie må ikke føre til at det internationale samfund paralyseres. Hvis medlemmerne i Sikkerhedsrådet ikke kan nå til enighed om en indsats må de åbne for andre muligheder for effektiv indgriben. Stående over for en hastende dagsorden, er det ikke et spørgsmål om indsats eller ikke indsats, men hvilken indsatslinie.

5.2.5. B4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan.

Beslutningsforslaget, som fremsat af udenrigsministeren, indeholder grundlæggende en beskrivelse af situationen i Kosovo. Indsatsen skal forhindre en humanitær katastrofe, og aktionen skal medvirke til at sikre efterlevelse af FN's Sikkerhedsråds resolutioner i henhold til FN-pagtens kapitel VII. Regeringen fremhæver at FRY begår overgreb på civilbefolkningen og krænker grundlæggende menneskerettigheder groft. Mennesker er drevet på flugt, og terror og ødelæggelse forhindre deres tilbagevenden. Mange tusinde opholder sig i bjerge og skove uden tag over hovedet. Det er ikke muligt at bringe disse mennesker nødhjælp, og den kommende vinter vil forværre situationen.

Alle forsøg på en forhandlingsløsning er slået fejl, på trods af gentagne krav fra samtlige internationale organisationer, og FRY har fortsat sin offensiv.

Regeringen vurderer, i lyset af FN's vedtagelser, den brede opbakning i det internationale samfund og ud fra en helhedsvurdering af situationen, at det er velbegrunderet, at NATO om nødvendigt må anvende militære magtmidler for at bringe overgrebene på civilbefolkningen til ophør, forebygge en humanitær katastrofe og forhindre yderligere destabilisering af regionen.

NATO's indsats skal sikre humanitær assistance til de fordrevne, og militær magt vil kun blive anvendt såfremt en politisk løsning ikke kan opnås.

Forslagets behandling i Folketinget den 7. og 8. oktober indeholder partiernes bemærkninger.

5.2.5.1. Socialdemokratiet repræsenteret ved Ingrid Rasmussen.

Argumentationen betoner den forestående menneskelige katastrofe for de fordrevne kosovoalbaniere såfremt der ikke opnås våbenhvile der kan give grundlag for den humanitære indsats.

Argumentationen fokusere på ansvaret for den forværrede situation, hvor samtlige resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd er blevet tilsidesat. Med denne baggrund ønskes et styrket pres på styret i Beograd, personificeret ved Milosovic, så beskyttelsen af befolkningen kan sikres, samt en fuldstændig efterlevelse af Sikkerhedsrådets beslutninger.

Brugen af magt er det eneste sprog Milosovic forstår. Ønsket om et klart FN-mandat betones og understreges som det sædvanlige danske synspunkt. Imidlertid må forhandlingslammelsen ikke give dække for de gennemførte voldshandlinger i Kosovo. Samtidig hævdes at Milosovic er vidende om at flyangreb er uundgåelige såfremt han ikke går med til en række aftaler om Kosovo, hvorfor Milosovic selv har ansvaret for en eventuel NATO-kampagne mod det serbiske styre.

5.2.5.2. Venstre repræsenteret ved Svend Aage Jensby.

Partiet fokuserer på den eskalerende massakre på civilbefolkningen, herunder kvinder og børn, samt at der reelt er tale om etnisk udrensning. Ansvar for disse tilstande tillægges alene Milosovic. Overtrædelsen af resolution nr. 1199, der blandt andet fastslår situationen som en trussel mod fred og sikkerhed i regionen, tillægges særlig vægt, og hvis ikke verdenssamfundet griber ind med det eneste middel Milosovic forstår, militær magt, svigtes FN's mest fundamentale principper og menneskerettigheder.

De mange mennesker som formodentlig vil dø af sult og kulde såfremt humanitær bistand ikke kan gennemføres sammenlignes med decideret folkemord. Verdenssamfundet mister troværdighed, og sikkerheden i regionen bringes i fare.

Venstre understreger det moralske ansvar for indgriben og betvivler ikke regeringens vurdering af at resolution 1199 kan anvendes som udgangspunkt for militær indgriben, altså i overensstemmelse med international lov og orden.

Der lægges vægt på at det internationale samfund, bortset fra Kina og Rusland, står bag den militære aktion.

Endelig betones formålet med operationen der er at fremme en politisk aftale og at bringe nødhjælpen frem.

Argumentationen underbygges med tidligere danske bidrag til det internationale samfund der er med til at skabe respekt om Danmark.

Ved 2. behandlingen betoner partiet FN's udtalelse om faren for freden og sikkerheden i regionen og at der i området er to NATO lande (Grækenland og Tyrkiet) hvorfor Danmark, næst efter spørgsmålet om den humanitære situation, bør være med til at sikre stabilitet i regionen.

5.2.5.3. Konservativt Folkeparti repræsenteret ved Helge Adam Møller.

Milosovic betegnes som en skruppelløs diktator hvis hænder er plettede af blod fra tusinder af uskyldige mennesker.

Partiet ønsker at deltage for at kunne opstille en klar og troværdig militær trussel, at stoppe et begyndende folkemord og at markere over for Milosovic, der i øvrigt sammenlignes med Saddam Hussein, Idi Amin, Pol Pot og tilsvarende folkemordere, at grænsen er nået.

Den handlende gruppe beskrives som USA, Europa og Danmark.

At der skal handles nu begrundes i at kvinder og børn, sågar spædbørn, lever under åben himmel i bjergene, og at Milosovic må forstå at frie mennesker i den frie verden ikke vil se til at mennesker myrdes og landsbyer brændes ned bevidst, koldblodigt og menneskefjendsk.

Gribes der ikke ind vil vi blot signalere at vi kan skrive resolutioner og fordømme i medierne, men at vi ikke besidder det fornødne mod der skal sættes bag ordene.

5.2.5.4. Socialistisk Folkeparti repræsenteret ved Villy Søvndal.

Partiet betoner en generel fordømmelse af den manglende respekt for menneskeliv, der efterfølgende udmønter sig i billedet af massegrave.

Partiet anfører at det er serberne der har hovedansvaret for disse massakre, men henviser til Kofi Annans rapport til FN's Sikkerhedsråd af 3. oktober 1998, hvor serbernes handlinger betones, men at kosovoalbanerne tillige har deres skyld i de gennemførte overgreb på civilbefolkningen. Med denne baggrund sætter partiet spørgsmålstegn ved en NATO-aktion der har til formål at straffe serberne. Der stilles spørgsmål ved om en bombekampagne mod Kosovo og Serbien vil stoppe kamphandlingerne. Det understreges at parterne i Kosovo ikke er gået ind i en aftale om en udefra kommende militær løsning på konflikten.

Partiet fremsætter en formodning om at visse personligheder i Serbien vil kunne drage nytte af udenlandske missiler og bomber som begrundelse for en legitim

UKLASSIFICERET

stramning af forholdene i FRY. Man vil gennem en bombing risikere at gå fra en grusom situation til en situation der er ude af kontrol.

Partiet appellerer til at lade FN spille hovedrollen i konflikten. Det konstateres at det er FN-systemet der varetager konflikterne i verden og fremhæver i den forbindelse den mulige isolering af Rusland.

Partiet konstaterer at ingen i forbindelse med sagens behandling har kunnet levere folkeretlige argumenter for den militære indgriben, herunder juridiske.

Partiet anbefaler, til støtte for bemærkninger i Kofi Annans rapport, en ikke-militær løsning gennem en styrkelse af engagementet i området.

Det konstateres endeligt at den verdensorden vi etablerede efter 2. Verdenskrig, den sætter vi nu i to situationer ud af kraft¹⁴¹, idet vi bøjer international ret henset til at vi ser bort fra Sikkerhedsrådets opgave fordi det er for besværligt.

Under 2. behandlingen af regeringens forslag betoner partiet en skepsis over for det manglende FN-mandat, og fremsætter et ændringsforslag der betinger at der fra Sikkerhedsrådet skal kunne konstatere et FN-mandat før der kan blive tale om dansk deltagelse. Partiet mener at FN-systemet voldtages, når Sikkerhedsrådets mandat bøjes.

Herudover ønsker partiet den endelige beslutning omkring dansk deltagelse henlagt til Folketinget i stedet for i Udenrigspolitisk Nævn, for at skabe åbenhed om det endelige beslutningsgrundlag.

5.2.5.5. Dansk Folkeparti repræsenteret ved Peter Skaarup.

Partiet vurderer konflikten som alvorlig og konstaterer at FN ikke har været i stand til at løse opgaven, hvorfor der peges på en modernisering af FN-systemet. Partiet går imod forslaget fra regeringen fordi der er tale om en borgerkrig, hvor stridende parter inden for et lands territorium ikke kan komme overens. Med denne baggrund argumenterer partiet for at Danmark med dette forslag er med til at eskalere krigen og bringe andre parter ind i krigen.

Der argumenteres med at bombing alene ikke løser konflikten. Herudover stilles der spørgsmål ved mediernes og befolkningens opbakning til denne offensive operation såfremt der bliver skudt et dansk fly med en dansk pilot ned.

Der appelleres til en ikke-militær løsning hvor Danmark støtter med mobile flygtningelejre og hospitalsudstyr. Da det dybest set er en religiøs konflikt mellem kristne og muslimer kan Vesten ikke løse situationen, og det er begge parter i konflikten der på forskellige tidspunkter er den aggressive part.

En bombekampagne vil skulle følges op af en landmilitær indsættelse, hvilket vil betyde at danske soldater vil blive bragt hjem i ligposer.

Ved 2. behandlingen opfordrer partiet regeringen til klart at melde ud at der ikke foreligger et FN-mandat for operationen, som det tillige er konstateret af juridiske eksperter¹⁴², og at dette ikke skal ses som et problem for deltagelse.

Partiet ønsker på lige fod med Socialistisk Folkeparti en afsluttende behandling i Folketinget.

Partiet konstaterede endeligt at behandlingen havde været useriøs og mangelfuld, og at spørgsmålet om hvorvidt Danmark skulle gå i krig var blevet besluttet i løbet af et døgn af hensyn til en planlagt efterårsferie.

¹⁴¹ Der henvises her til henholdsvis krisen i Irak tidligere i 1998 og den behandlede militære indsats i Kosovo.

¹⁴² Dr. Jur. Frederik Harhoff.

5.2.5.6. Centrum Demokraterne repræsenteret ved Peter Duetoft.

Partiet fastslår at der i den vedtagne FN-resolution¹⁴³ er hjemmel til den planlagte militære indsats mod Serbien. Der fremsættes et grundsynspunkt der fastslår at militær magt er det eneste Eksjugoslavien forstår og henviser til situationen i Bosnien.

Årsagen til konflikterne i Eksjugoslavien begrundes i en uhensigtsmæssig opdeling. Som begrundelse for at gribe ind i henholdsvis Irak og Kosovo uden klart FN mandat drages en sammenligning hvor situationen i Kosovo er et miniatureformat af det samme spil, som man så i slutningen af 1930'erne. Her fik en diktator lov til at blive ved at snakke, og man blev ved at tro.

Partiet ønsker at Danmark sender to signaler. For det første at Danmark er med til at tage ansvar, og for det andet at vi lever op til det menneskesyn vi tror på.

Ansaret må tages uanset det ikke er en krig mellem to stater. Partiet opfatter indsatsen som et skridt mod en ny verdensorden.

5.2.5.7. Radikale Venstre repræsenteret ved Jørgen Estrup.

Partiet placerer ansvaret for situationen på Balkan hos EU og verdenssamfundet, der ikke har formået at udnytte de chancer der har været for at skabe et bæredygtigt grundlag for regionens udvikling¹⁴⁴. Partiet konstaterer dog at parterne heller ikke kan fralægge sig ansvaret for situationen.

Partiet anfører at militær magt udelukkende bør bringes i anvendelse hvis det kan bringe forholdene nærmere en løsning på konflikten, og at fokus bør fastholdes på den humanitære situation.

Det konstateres at det retlige grundlag for en militær intervention ikke er på plads og at dette forhold heller ikke er indeholdt i beslutningsforslaget.

Ved 2. behandlingen anfører partiet, at det er uklart hvad der udgør et klart FN-mandat, og ønsker at fastholde presset på serberne ved at lade en frugtbar uklarhed ligge om hvad der kan opfattes som et FN-mandat og det retlige grundlag frem til afslutningen af behandlingen i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Partiet betoner at der ikke er tale om at undergrave FN's rolle i verdenssamfundet, men at fortilfældet omkring Irak, hvor det militære pres alene var med til at løse konflikten, giver grundlag for at støtte en aktiv indsats.

5.2.5.8. Fremskridtspartiet repræsenteret ved Thorkild B. Frandsgaard.

Partiet kan ikke støtte forslaget grundet manglen på et klart FN-mandat. Herudover stilles der spørgsmål ved hvad Folketinget ville gøre hvis en tilsvarende situation opstår i de tidligere østlande.

Ved 2. behandlingen støttes forslaget om at betinge dansk deltagelse af et af Sikkerhedsrådet vedtaget mandat til en militær intervention.

Samtidig stiller partiet spørgsmål ved hvad den danske regering vil gøre såfremt Rusland eller Kina vælger en tilsvarende argumentation for at anvende militær intervention i et andet land uden FN-mandat. Folketingsflertallet beskyldes for at spille hasard med verdensfreden og sætte den sikkerhedspolitiske situation i forhold til Rusland på en alvorlig prøve.

5.2.5.9. Enhedslisten repræsenteret ved Søren Søndergaard.

Partiet advarer mod lovjaskeri og konkluderer at man er i gang med at sende Danmark i krig gennem en ekstraordinær folketingsbehandling på 24 timer. Den humanitære situation i Kosovo betegnes ikke som en hastesag, men som den mest forudsigelige situation man kan forestille sig. Verdenssamfundet er selv årsag til den opståede situation idet man i Daytonaftalen undlod at behandle Kosovo.

¹⁴³ Sikkerhedsrådets resolution 1199.

¹⁴⁴ EU's engagement i delingen af Eksjugoslavien først i 1990'erne og Daytonaftalens indgåelse.

UKLASSIFICERET

Der henvises til at Danmark og verdenssamfundet nu betaler en pris for de fejl og mangler der er begået på tidligere tidspunkter. Samtidig drages der sammenligninger mellem det kosovoalbanske selvstændighedsspørgsmål og de rettigheder sønderjyderne og franskcanadierne er blevet givet. Selvstændighedsspørgsmålet anføres som grundlag for ikke at stemme for regeringens forslag.

Partiet anbefaler at Danmark i stedet bakker op om løsrivelsen af Kosovo gennem arbejde for demokrati, menneskerettigheder og selvstændighed.

Ved 2. behandlingen støttes forslaget om afsluttende behandling i Folketinget. Yderligere konstateres at forslaget indeholder en ændring af den hidtidige danske linie. Partiet henviser i den forbindelse til en avisartikel i Politiken i 1995 hvor man diskuterede Bosnien, og Politiken foreslog en humanitær intervention. På daværende tidspunkt udtalte udenrigsministeren at: "I givet fald skulle sådan en krigsførelse besluttes af FN's Sikkerhedsråd, og en sådan beslutning ville aldrig kunne træffes" og: "At gennemføre en militær aktion f.eks. af NATO uden vedtagelse i FN's Sikkerhedsråd ville være helt ude af takt med hvad Danmark kunne acceptere." Der henvises til at den humanitære situationen i Bosnien på dette tidspunkt var betydeligt alvorligere end den er i Kosovo.

Partiet udtrykker tillige bekymring omkring de manglende planer for en indsats i området såfremt bombekampagnen ikke giver den ønskede effekt.

Endelig appelleres der til at pressen ikke må opfatte den gennemførte behandling som grundig.

5.2.5.10. Kristeligt Folkeparti repræsenteret ved Flemming Kofod-Svendsen.

Partiet begrundet sin tilslutning til regeringens forslag med at verdenssamfundets muligheder for en løsning ad diplomatisk og økonomisk vej er ved at være udtømt. NATO-indsatsen støttes selv om der ikke er noget klart FN-mandat, idet et enkelt land ikke skal have mulighed for at blokere en forstærket indsats for at stoppe kamphandlingerne i Kosovo. Sideløbende med den militære indsats lægger partiet vægt på en fortsat humanitær indsats fra Danmarks side.

5.2.5.11. Udenrigsministerens indlæg i forbindelse med afslutningen på 1. behandlingen

Her betones det faktum at situationen fra sommeren 1998 frem til behandlingen er kraftigt forværret grundet et stigende antal mennesker på flugt, fra ca. 100.000 til ca. 300.000.

Vigtigheden af diskussionen om det retlige grundlag belyses. Diskussionen betegnes som et paradoks i forhold til Milosovic' og hans regerings handlinger i Kosovo, der er præget af en total mangel på respekt for grundlæggende menneskerettigheder og folkeret og humanistiske principper, altså en total foragt.

Det internationale samfunds indsats, herunder FN, OSCE, EU, Europarådet og Kontaktgruppen, fremhæves samt at man fra dansk side har hævdet at FN skulle på banen for at skabe grundlag for militær indgriben. På trods af de klare krav i de seneste to resolutioner er kamphandlingerne fortsat med forøget styrke. Den potentielle humanitære katastrofe ridses op.

De danske bidrag på det humanitære område klarlægges, og det betones at der ikke er tale om politisk støtte til de militante kosovoalbanere der ønsker selvstændighed, idet der ikke sættes spørgsmålstejn ved FRY's territoriale integritet.

Udenrigsministeren redegør tillige for dansk indsats på sanktionsområdet gennem EU's ministerråd hvor der ønskes gennemført kraftigere og mere effektive sanktioner med dansk tilslutning.

Endelig redegør ministeren for de danske tiltag i relation til oprettelsen af en OSCE-mission i Kosovo.

UKLASSIFICERET

Ministeren fastholder den almindelige procedure, hvor regeringen rådfører sig med Det Udenrigspolitiske Nævn efter at Folketinget har truffet sin beslutning.

Betænkningen afgivet af Forsvarsudvalget efter behandlingen den 7. oktober underbygges af ordførerne fremsatte bemærkninger under 1. behandlingen.

5.2.5.12. Udenrigsministerens indlæg i forbindelse med afslutningen på 2. behandlingen.

Her betones viljen til at skabe grundlag for udstrakt selvstyre for kosovoalbenerne, som det tillige er udtrykt i FN-resolutionerne og af EU. Grundlaget for den ændrede indstilling i forhold til Bosnien i 1995 (avisartikel i Politiken) begrundes i de kraftigt modstående hensyn der ligger i serbernes anvendelse af militær magt til at ødelægge eksistensgrundlaget for flertallet af civilbefolkningen i Kosovo. Disse modstående forhold vejer tungt, og giver grundlag for en ændret indstilling til den danske tradition. Det vurderes ikke tidligere at være tilfældet at NATO har handlet uden hjemmel fra FN. At foretage en konkret vurdering af om der foreligger det fornødne retlige grundlag vil først kunne gennemføres når der skal tages endelig beslutning om militær indgriben.

En tæt kontakt til Rusland søges opretholdt gennem både NATO og Kontaktgruppen. Hovedansvaret for situationen i Kosovo bæres af den serbiske regering og den serbiske præsident Milosovic.

5.2.5.13. Det vedtagne forslag.

Forslaget blev den 8. oktober 1998 vedtaget med 92 stemmer af Socialdemokratiet, Venstre, Konservativt Folkeparti, Centrum Demokraterne, Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti. Imod stemmer 28 fra Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Fremskridtspartiet, Jytte Wittrock (Socialdemokratiet) og Lissa Mathiasen (Socialdemokratiet) med følgende ordlyd:

"Folketinget meddeler sit samtykke til at danske militære bidrag stilles til rådighed for en NATO-indsats på det vestlige Balkan for at forhindre en humanitær katastrofe i Kosovo. Det danske militære bidrag skal medvirke til at sikre efterlevelse af resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd i henhold til FN-pagtens kapitel VII. Styrken udsendes i henhold til NAC's beslutninger. Regeringen vil, før kommando over de danske enheder overgives til NATO, rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn."

5.2.6. Det videre forløb.

Med dette mandat har regeringen efterfølgende fulgt den politiske udvikling i Kosovo og på Balkan som det fremgår af redegørelsen i kapitel 3.

5.2.6.1. Udenrigsministerens indlæg ved Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C.

Den 5. november 1998 afholdt udenrigsministeren et indlæg om krisen i Kosovo ud fra et europæisk perspektiv. I indlægget berøres balancen mellem NATO og EU. På den ene side skal EU opnå en grad af modenhed, der giver en balance mellem fornuft og fleksibilitet og gør det muligt at deltage effektivt i et NATO set-up og på den anden side skal USA være klar til at træde en smule i baggrunden i forhold til den absolutte lederrolle.

Konsekvensen af en manglende fornuftig optræden fra EU's side har været dannelsen af ad hoc-løsninger, som Kontaktgruppen. Hvor uundgåelig dette end måtte være vil de mindre lande i Europa kæmpe imod sådanne fora. Vi har ikke kun ret til at blive hørt – vi kan også bidrage.

5.2.6.2. Udenrigsministerens artikel "Måske" i Fyns Radikale Venstre blad.

I artiklen der er bragt i december 1998 fremhæver udenrigsministeren at det har været nødvendigt, blandt andet betinget af den humanitære situation, at lægge et så stort militært pres på FRY som muligt.

I beskrivelsen af situationen anføres, at i landsby efter landsby og dal efter dal havde de serbiske styrkers fremgangsmåde været den samme: Først granatbeskydning af den udvalgte landsby hvorefter landsbyboerne blev drevet på flugt. Dernæst plyndring, afbrænding og ødelæggelse af husene. Endelig blev husdyr slået ned og afgrøder brændt af. Som tallene vidner om indebar operationerne dødsfald, især blandt de ældre og syge, der ikke havde kræfter til at flygte fra landsbyerne når de blev angrebet.

Parallelt hermed forsøgte internationale organisationer at få Milosovic til at standse den serbiske offensiv mod UCK og den hårdhændede fremfærd mod den kosovoalbanske befolkning. Også i Kontaktgruppen var der intense bestræbelser på at løse konflikten – uden held.

Da sikkerhedsrådet havde fastslået at situationen udgjorde en trussel mod fred og sikkerhed i regionen, kunne man nøje overveje alle aspekter af den konkrete situation, og beslutte at NATO's indgriben var legitim.

NATO's militære pres har vist sig at være instrumental i bestræbelserne på at opnå fred i Kosovo. Det har virket.

Artiklen afsluttes med en konstatering af at historien aldrig afslører sine alternativer, men at Danmark med deltagelse i NATO's og OSCE's indsatser i Kosovo medvirker til at afværge en humanitær katastrofe. Samtidig har Danmark været med til at skabe de omstændigheder der skal til for reelle forhandlinger.

5.2.6.3. Regeringens beslutning vedrørende mandatet for dansk deltagelse

På et regeringsmøde i januar 1999 behandles Kosovo med henblik på endelig stillingtagen til dansk militær deltagelse gennem NATO. Dette møde fører til en beslutning om at tilmelde den forberedte styrke til en eventuel NATO-bombekampagne mod Serbien. Det erkendes at der er tale om et brud med 50 års dansk fortolkning af folkeretten, idet der ikke foreligger en retlig bemyndigelse til anvendelse af militær magt mod Serbien i form af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd.

Samtidig erkendes det at der her er tale om at Danmark går i krig mod en anden stat, idet det danske bidrag vil blive overgivet til NATO og kan så deltage i såvel offensive som defensive operationer¹⁴⁵.

Som det fremgår af folketingsbeslutningen er denne regeringsbeslutning behandlet i Det Udenrigspolitiske Nævn forud for kommandooverdragelse til NATO. Herefter er beslutninger om dansk deltagelse i angrebene et NATO-anliggende og varetagelsen af danske interesser er placeret hos den danske repræsentation i NATO.

Sideløbende med dette gennemføres der et intensivt politisk (OSCE, EU) og økonomisk (EU) pres på parterne for at opnå en fredelig forhandlingsløsning omkring Kosovo.

5.2.7. Forespørgsel om dansk forhandlingslinje op til NATO-topmødet i Washington.

Den 26. november 1998 stilles følgende spørgsmål af Holger K. Nielsen fra Socialistisk Folkeparti til udenrigsministeren: "Hvad kan regeringen oplyse om den danske regerings holdning til planerne for ændret struktur og strategisk koncept for NATO og regeringens forhandlingslinje op til og under NATO's topmøde i Washington i april 1999?"

¹⁴⁵ Karsten Ankjær, konsulent Statsministeriet.

UKLASSIFICERET

Besvarelsen er givet af udenrigsministeren i Folketinget den 9. februar 1999. Fra besvarelsen skal følgende fremhæves:

NATO's rolle er ikke som verdens politibetjent. Den rolle tilhører FN, og NATO spiller en meget vigtig rolle i at støtte FN i denne funktion. Derfor vil en del af grundlaget for NATO's løsning af krisestyringsopgaver uden for NATO's eget område være en tilstrækkelig international legitimitet, typisk i form af et mandat fra FN eller OSCE. Spørgsmålet må håndteres fleksibelt på grundlag af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, men NATO-landene bør ikke frasige sig muligheden for at hjælpe andre, f.eks. ud fra humanitære grunde, sådan som vi har set det i Kosovo. NATO og Danmark har behov for fleksibelt at kunne vurdere hver enkelt situation. Det må være tilfældet, både hvad angår spørgsmålet om det legale grundlag for ikke-artikel 5-operationer, og hvad angår spørgsmålet om i hvilket geografisk område NATO skal kunne agere.

Den efterfølgende forhandling giver anledning til fremhævelse af følgende:

Socialistisk Folkeparti, repræsenteret ved Holger K. Nielsen.

Med henvisning til NATO's mulige nye rolle, hvor der i højere grad skal opereres på baggrund af interesser og værdier, fremføres at det vil give nye betingelser for relationerne mellem NATO og FN. Der stilles spørgsmålstejn ved hvem der skal definere NATO's værdigrundlag såfremt det ikke er FN. NATO-operationer uden FN-mandat hævdes at underminere FN-systemet og give USA for frie valg med hensyn til at bestemme hvor man vil hen. Såfremt man har tænkt sig at gøre det til et fast princip at NATO kan operere uden FN-mandat anbefales det at Danmark på et tidligt tidspunkt giver et modspil til dette.

Afslutningsvis fremsættes et beslutningsforslag der pålægger regeringen i forhandlingerne om NATO's fremtidige rolle at sikre at NATO også fremover kun kan operere uden for NATO-området, hvis der foreligger et mandat fra FN's Sikkerhedsråd.

Socialdemokratiet fremsætter et beslutningsforslag hvor Folketinget fastslår at NATO i varetagelsen af de nye opgaver skal handle i overensstemmelse med såvel Folkeretten, som formål og principper i FN's pagt.

Radikale Venstre, repræsenteret ved Jørgen Estrup.

Det fremhæves at NATO-traktaten bygger på FN's værdigrundlag, og at NATO-pagten forudsætter FN-systemet. NATO forpligter sig til at overholde FN-pagten og accepterer Sikkerhedsrådets overordnede ansvar for fred og stabilitet. Forholdene gør imidlertid ikke at man kan løse problematikken omkring humanitær intervention. Passivitet er ikke løsningen, men hvor går grænsen for tilsikring af legale aktiviteter i overensstemmelse og samarbejde med FN?

Det understreges at fleksibilitet ikke er ensbetydende med principløshed, men derimod en situation hvor man forsøger bedst muligt både at overholde folkerettens principper og FN's formål og principper.

Udenrigsministeren til afslutning.

Det fastslås at folkeretten ikke er noget statisk, men derimod et område under stadig udvikling. Som eksempler herpå anføres arrestationen af Chiles tidligere præsident Pinochet, samt oprettelse af 200 sømils økonomisk zone på havretsområdet, og endelig situationen i Kosovo. Her havde FN's Sikkerhedsråd, med baggrund i pagtens kapitel VII, fastslået at der forelå en trussel mod sikkerheden i regionen, og pointeret den forestående humanitære katastrofe, hvorfor den forberedte aktion vurderes legitim, særligt med henvisning til de humanitære grunde.

UKLASSIFICERET

Regeringspartiernes beslutningsforslag, som fremsat af Socialdemokratiet, blev vedtaget.

5.2.8. Efter indledning af bombekampagnen.

5.2.8.1. Dansk bidrag til NATO's indsats i Albanien.

Efter indledningen af NATO's bombekampagne lagde regeringen op til dansk deltagelse i NATO's operation i Albanien. Disse forhold er behandlet i Folketinget under beslutningsforslag B116 i april 1999, altså inden afslutningen af NATO's bombninger.

Folketingsbeslutning B116 omhandlede en udsendelse af et dansk landmilitært bidrag til støtte for nødhjælpsarbejdet i Albanien. Der var tale om en NATO-ledet operation etableret efter anmodning fra den albanske regering.

Behandlingen af forslaget indeholdt ikke yderligere argumentation end ovenfor anført under B4.

5.2.8.2. Forespørgsel om den politiske, militære og humanitære situation i Kosovo.

Udenrigsministeren redegjorde den 16. april 1999 for regeringens holdning til den videre proces i relation til situationen i Kosovo. Ministeren konkluderer at NATO's bombekampagne blev iværksat som følge af en serbisk storoffensiv den 20. marts, samt sammenbruddet af Rambouillet-forhandlingerne i Paris.

Kravene til Milosovic fastholdes, inklusiv udstationering af en multinational sikkerhedsstyrke i Kosovo.

Regeringen vil arbejde for at presset mod Milosovic fastholdes, samt støtter de russiske tiltag på det diplomatiske område overfor styret i Beograd. Efterfølgende at sikre et grundlag for en bæredygtig udvikling såvel i Kosovo som i hele regionen gennem opbakning til en kraftig EU indsats på det økonomiske og politiske område.

Regeringen vil støtte at NATO skal lede sikkerhedsstyrken der efterfølgende skal sættes ind i Kosovo, og endelig skal den danske humanitære indsats styrkes.

5.2.8.3. Fredsaftalen skaber grundlag for indsættelse af en fredsstyrke

Efter 12 ugers bombing indgår serberne på en fredsaftale, der fører til vedtagelsen af FN-resolution 1244 der giver mandat til oprettelse af en multinational NATO-ledet fredsstyrke på ca. 50.000 mand i Kosovo. Det danske bidrag til denne styrke vedtages i Folketinget den 17. juni 1999, som en naturlig opfølgning på tidligere tiltag i forbindelse med krisen på Vestbalkan.

5.2.8.4. Udenrigsministeren i Politiken

I en kronik i Politiken den 25. juni 1999 beskæftiger udenrigsministeren sig med "Folkeret i en brydningstid". Ministeren fremhæver dilemmaet omkring Kosovo, hvor det internationale samfund blev stillet over for vejen fra ord til handling, fra forældede suverænitetetsbetragtninger til virkeliggørelse af de folkeretlige humanitære beskyttelsesregler.

Det konstateres at FN-pagtens forbud mod magtanvendelse udelukkende brydes af retten til individuelt og kollektivt selvforsvar, og modsvares af Sikkerhedsrådets beføjelser til at bruge magt i tilfælde af fredsbrud eller trusler herom.

Ministerens slutter med at konkludere at hvis formålet med en humanitær beskyttelsesaktion ellers ville forspildes, må det, i ubestridte tilfælde, i sidste instans være legitimt for medlemmer af det internationale samfund at agere uden forelæggelse for Sikkerhedsrådet, samtidig med at de trufne forholdsregler indberettes til rådet på lignende måde som det er foreskrevet i FN-pagten når et medlem handler i selvforsvar. Over for et påbegyndt eller overhængende folkedrab eller anden humanitær katastrofe må de menneskelige hensyn veje tungere i den konkrete situation end hensynet til FN-pagtens ord og bogstav som nedfældet i 1945.

UKLASSIFICERET

Herudover henvises til den humanitære generalklausul (Martensklausulen¹⁴⁶), der supplerer de konkrete beskyttelsesregler med en henvisning til principperne om medmenneskelighed og den offentlige samvittigheds bud. Denne klausul er tænkt til at opfange de tilfælde det ikke er muligt at lovgive for.

Ministeren afslutter med at fastslå at NATO's militære aktion, stillet over for den humanitære katastrofe i Kosovo, udgør ét eksempel på anvendelsen af denne grundsætning.

¹⁴⁶ Feodor Feodorovich von Martens, russisk folkeretslærd.

KAPITEL 6

EKSTERN PÅVIRKNING AF DEN DANSK BESLUTNINGSPROCES

6.1. Indledning.

Formålet med analysen er at klarlægge de præmisser – den eksterne påvirkning generelt – hvor under de danske beslutninger er truffet. Analysen tager udgangspunkt i kapitel 3 og kapitel 4, pkt. 4.1 – 4.6, hvor tiltag og udtalelser fra de primære aktører er beskrevet og indledningsvis vurderet, herunder enkeltlandes erklæringer. Vi vil på baggrund af førnævnte erklæringer vurdere den internationale vilje til at påvirke udviklingen i Kosovo over tid, herunder betydningen af manglende konsensus i det internationale samfund for enkeltaktørers handlinger.

Analysen vil blive behandlet i fire overordnede afsnit bestemt ud fra et tidsmæssigt perspektiv som følger:

- Forløbet forud for Folketingets beslutning om deltagelse i NATO's luftoperationer.
- Forløbet forud for den danske regeringsbeslutning om at afgive fly til SACEUR.
- Forløbet frem til iværksættelsen af operation "Allied Force".
- Forløbet frem til fredsslutningen og FN-resolution 1244.

6.2. Forløbet forud for Folketingets beslutning om deltagelse i NATO's luftoperationer – 8. oktober 1998.

I 1996 udtrykker det internationale samfund gennem OSCE for første gang bekymring for udviklingen i Kosovo. OSCE's forsøg på at monitorere situationen demonstrerer den alvor hvormed man betragter situationen. At opmærksomheden rettes mod Kosovo på dette tidspunkt kunne hænge sammen med at man samtidig er ved at få kontrol med situationen i Bosnien-Hercegovina, hvormed Kosovo i højere grad eksponeres.

Der er i 1997 fortsat international enighed om hvilket tiltag man skal forsøge at få gennemført, og OSCE er fortsat hovedentreprenøren der søger at få oprettet en observatørmission i Kosovo. Man søger i OSCE at lægge diplomatisk pres på FRY ved at udnævne en særlig repræsentant for Kosovo, men FRY nægter at diskutere spørgsmålet. Kontaktgruppen øger presset ved at udsende en erklæring midt på året.

Det internationale samfund demonstrerer altså enighed om alene at anvende diplomatisk pres på Milosovic. Budskabet til parterne i Kosovo er en løsning der på den ene side respekterer FRY's suverænitet og integritet, men på den anden side kræver respekt for den enkelte borgers rettigheder og dermed en større grad af autonomitet for Kosovoprovinserne. Der tegner sig dermed i højere grad et internationalt krav om at Kosovo opnår samme status som Montenegro og Serbien i FRY, frem for at være en provins i Serbien.

De to første måneder af 1998 starter med Kontaktgruppens initiativ hvor der fortsat appelleres til en politisk løsning. At Kontaktgruppen udsender to erklæringer i denne periode demonstrerer den betydning stormagterne efterhånden tillægger den spirende konflikt i Kosovo. Det underbygges af at man inddrager spørgsmålet om FRY's fremtidige position i det internationale samfund, hvis ikke konflikten løses med fredelige midler.

Allerede i marts skærpes tonen yderligere, idet Kontaktgruppen sammen med OSCE og EU udsender et substantielt ultimatum til FRY. På den ene side kritiseres FRY's fremfærd i Kosovo, men samtidig understreges det at Kosovoalbanernes væbnede opstand betragtes som værende terrorhandling.

UKLASSIFICERET

Det er endvidere en kraftig markering at man forud for FN's Sikkerhedsråds møde (planlagt gennemført senere i samme måned) beslutter at iværksætte sanktioner rettet mod parterne, selv om der ikke længere er fuld enighed i Kontaktgruppen. Det er primært USA og Storbritannien der er eksponent for den hårde linie. Efter Kontaktgruppens møde med Milosovic skærpes tonen yderligere, og stormagterne lægger op til sanktionsforslag for det kommende møde i FN's Sikkerhedsråd. Det tillægges betydning at resolution 1160 vedtages enstemmigt. Det internationale samfund tilkendegiver at begge parters voldelige fremfærd er uacceptabelt. At man benytter vendingen "terroristhandlinger" om Kosovoalbanernes væbnede opstand, peger på at den enkelte stats integritet fortsat vægter mere end beskyttelsen af det enkelte individ, hvorfor man også fortsat understreger betydningen af at løsningen skal findes af parterne indenfor FRY. Et selvstændigt Kosovo er altså ikke på dagsordenen.

På nuværende tidspunkt har et enigt verdenssamfund vedtaget en våbenembargo mod parterne som skal effektueres af OSCE, NATO og WEU, men samtidig har Vesten yderligere truet med at iværksætte økonomiske sanktioner. Sidstnævnte tiltag går umiddelbart mod Ruslands erklærede politik.

Ultimo april 1998 konstaterer Kontaktgruppen at kravene i resolution 1160 ikke er opfyldt, hvorfor man vil iværksætte de økonomiske sanktioner. Man demonstrerer dermed for første gang en vilje til fra Vestens side ensidigt at gennemføre tiltag mod FRY som ikke er sanktioneret af FN's Sikkerhedsråd.

Rusland undlader at modsætte sig de økonomiske sanktioner som Kontaktgruppen initierer, hvilket må tilskrives deres realpolitiske opfattelse. På den anden side kan Rusland ikke offentligt støtte yderligere sanktioner af indenrigspolitiske årsager qua de historisk tætte bånd til FRY, og serbere i særdeleshed.

Ultimo maj 1998 blander NATO sig for første gang i Kosovokonflikten. Det gøres klart at man ikke kan acceptere at konflikten spredes til Albanien og FYROM, hvilket man klart markerer ved at offentliggøre sine planlagte tiltag i regionen. Samtidig indikerer man at yderligere militære tiltag kan iværksættes hvis man finder det nødvendigt. Tiltagene vurderes at være en demonstration af den politiske vilje til at indsætte militære midler, men erklæringen udhules dog noget af USA's erklærede tøven for så vidt angår de "yderligere" tiltag.

I starten af juni kommer EU på banen og deltager mere aktivt i den internationale pression mod FRY. Kosovoalbanernes væbnede opstand er fortsat betegnet som værende terrorvirksomhed der legalt kan bekæmpes af FRY. De af FRY gennemførte tiltag betegnes som værende uacceptable i en sådan grad at EU er nødsaget til at skærpe sine økonomiske sanktioner. EU betoner meget kraftigt sin frygt for at konflikten spredes, idet man pålægger både Albanien og FYROM et medansvar for at UCK ikke kan operere fra deres territorium.

OSCE formår i juni, efter pres fra Rusland, at sende en delegation til FRY hvor man har samtaler med såvel jugoslaviske/serbiske ledere som kosovoalbanske ledere. På baggrund af møderne vurderer OSCE nødvendigheden af en egentlig observatørmission i Kosovo, men man formår ikke at presse Milosovic til at acceptere dette. OSCE frygter en spredning af konflikten til nabolandene.

I løbet af sommeren arbejder Kontaktgruppen sideløbende, og retorikken skærpes da man udpeger Milosovic som hovedansvarlig for konflikten i Kosovo. Økonomiske sanktioner bekræftes og støttes af Japan og Canada, men Rusland erklærer at man ikke vil medvirke i dette tiltag. Modviljen mod Kosovoalbanernes ret til væbnet oprør understreges af at Kontaktgruppen fordømmer private donationer til deres kamp.

UKLASSIFICERET

Modsætningerne mellem Vesten og Rusland er nu tydelig hvad angår tiltag mod FRY, hvorfor vanskeligheden ved at få et skærpet FN-mandat vedtaget tydeliggøres.

Efterfølgende er EU på banen igen. Man anerkender de små fremskridt på baggrund af russisk diplomati. EU er fortsat skarp i sin retorik, og især henvisningen til at man vil støtte andre organisationers tiltag, der vil kræve at FN's Sikkerhedsråd vedtager en resolution med et mandatområde indenfor kapitel VII, udtrykker at tålmodigheden med Milosovic er ved at være opbrugt. Man efterlader ingen tvivl om at Milosovic er hovedansvarlig for situationens udvikling. Samtidig gøres det klart at de moderate Kosovoalbanere, personificeret ved Rugova, anses som værende den eneste acceptable forhandlingspartner og UCK holdes derfor udenfor. Man pålægger Albanien og FYROM et medansvar for at konflikten ikke spredes, men samtidig demonstrerer EU sin vilje til økonomisk at støtte de nødvendige humanitære tiltag i regionen. EU understreger ligeledes sin vilje til at samarbejde med UNHCR og ICRC for at få løst de voksende flygtningeproblemer der belaster de to fattige nabolande.

NATOs tiltag konkretiseres, da man udsender operationsplanen for "Allied Force" til udtalelse hos sine medlemslande.

Kulminationen på sommerens tiltag indledes med vedtagelsen af FN's Sikkerhedsråds vedtagelse af resolution 1199 den 23. september 1998. Selv om Kina som den eneste undlader at stemme er modsætningerne mellem Rusland og Vesten nu tydelige. Sommerens retorik gentages med ansvarsplacering hos såvel Milosovic som hos UCK's "terrorvirksomhed". Fremlæggelsen af de konkrete tal for dræbte og fordrevne understreger den alvor hvormed man betragter situationen.

Rusland advarer mod ekstern anvendelse af væbnet magt for at påtvinge en løsning på krisen, da man hævder at konflikten så kan spredes til hele regionen. Modsat anfører både USA og Storbritannien at man er villig til at skærpe tvangsforanstaltningerne i forhold til FN-pagtens kapitel VII, og at den militære planlægning i NATO næsten er færdig.

Der er altså tale om en tydelig polarisering mellem stormagterne, hvor Kina og Rusland klart markerer at man ikke vil acceptere yderligere tvangsforanstaltninger over for styret i Beograd.

Primo oktober 1998 konstateres det af Kontaktgruppen at FRY ikke efterlever kravene givet i resolution 1160 og 1199.

Splittelsen mellem stormagterne understreges efterfølgende da NATO i første halvdel af oktober egenrådigt lægger massivt pres på FRY ved at iværksætte deployeringen af flystyrker, fra et stort flertal af NATO-landene, til Italien og samtidig beslutte operation "Allied Force" hvor flyangreb mod FRY autoriseres. Truslen følges op med at NATO sender en delegation til Beograd med et ultimatum den 15. oktober. Truslen resulterer i jugoslavisk accept af at efterleve FN-resolution 1160 og 1199, og at NATO overvåger situationen i Kosovo fra luften, samt at OSCE endelig kan iværksætte sin observatørmission i Kosovo.

NATO har dermed demonstreret sin vilje til at anvende tvang selv om der ikke foreligger et FN-mandat. Man har tilsidesat den hidtidige verdensorden hvor alle stormagter har retten til veto.

FN's Sikkerhedsråd er reelt kørt ud på et sidespor og Kontaktgruppens rolle er nedtonet for en periode..

"Vi" er i denne periode det internationale samfund repræsenteret af FN's Sikkerhedsråd, henset til at alle fortsat arbejder for en diplomatisk løsning. Kina vurderes ikke at have nogen direkte interesse i Balkan, og er derfor kun forbeholden henset til at der

UKLASSIFICERET

ikke skabes præcedens for at det internationale samfund kan blande sig i en stats "interne" anliggender. Vesten og Rusland har alle en naturlig interesse i Balkan, idet det er en del af Europa hvor man naturligt ønsker stabilitet. "Vi" kan altså indsnævres til at være Vesten og Rusland.

Vesten, med USA i spidsen, søger at udnytte Rusland som katalysator for en forhandlingsåbning hos Milosovic, qua de venskabelige forbindelser der traditionelt har været mellem Beograd og Moskva. Dette kendetegnes af de perioder hvor Kontaktgruppen er den udfarende aktør. I de perioder hvor Vesten mener der er behov for stokkemethoden er det i højere grad NATO og EU der sammen lægger pres på FRY. Rusland forsøger fortsat at fastholde sin interessesfære på Balkan, samtidig med at der skal tages indenrigspolitiske hensyn. Det er derfor ikke muligt bare at tilslutte sig Vestens politik – og i særdeleshed USA's – hvorfor Rusland søger at fremhæve sin egen udenrigspolitiske profil.

"Den anden" er defineret som parterne i Kosovokonflikten. Jugoslaviske/serbiske ledere på den ene side, og UCK på den anden side. Begge parter kritiseres for at gennemføre overgreb, og UCK er betragtet som en terrororganisation og ikke en frihedsbevægelse. Man skelner altså klart mellem UCK og den kosovoalbanske befolkning. Milosovic pålægges dog hovedparten af ansvaret, da han besidder og indsætter større og flere kapabiliteter end UCK i konflikten.

"Truslen" er indledningsvis alene betragtet som den humanitære katastrofe. Man er primært fokuseret på de lidelser som befolkningen påføres indirekte som en følge af de eskalerende kampe mellem regeringens sikkerhedsstyrker og terroristerne. Det er først i forsommeren 1998 at NATO udtrykker frygt for at konflikten kan spredes til Albanien og FYROM. På dette tidspunkt udvides truslen til at være en spredning af konflikten til den sydøstlige del af regionen.

6.3. Forløbet forud for den danske regeringsbeslutning om at afgive fly til SACEUR – januar 1999.

Uenigheden mellem stormagterne understreges igen ved FN's Sikkerhedsråds vedtagelsen af resolution 1203 den 24. oktober 1998. Såvel Kina som Rusland undlader at stemme.

Både Kina og Rusland tilkendegiver klart deres modstand mod NATO's trussel om anvendelse af væbnet magt. Det er alene FRY's accept af aftalerne med henholdsvis NATO og OSCE der godtgør at de ikke vælger at bruge deres veto. De erkender dermed indirekte at de nærer håb for at krisen nu kan løses. De to lande understreger at de har sporet en forbedret situation i Kosovo for dermed at understrege at deres ikke-indblandingspolitik har været rigtig.

NATO understreger på den anden side at alene NATO's trussel om væbnet intervention er årsagen til de indgåede aftaler. NATO markerer at man fortsat er villig til at anvende magt, idet man nu bruger en meget stærk understregning af sine krav ved ikke at ville "tolerere" yderligere voldshandlinger mod civilbefolkningen. Retorikken understreges af store tal for henholdsvis myrdede og fordrevne.

Vi vurderer at både Rusland og Kina tydeligt markerer, at man ikke kan tolerere yderligere magtanvendelse som pression mod FRY. Det skinner klart igennem at forsøg på at få autoriseret en egentlig magtanvendelse i FN's Sikkerhedsråd vil blive mødt af deres veto. På den anden side markerer NATO-landene en vilje til at sætte væbnet magt bag sine ord, og man aner muligheden for at gennemføre operationer uden et direkte FN-mandat.

NATO demonstrerer fortsat sin mistillid til Milosovic, idet man ultimo oktober deplojerer en evakueringsstyrke til FYROM for i påkommende tilfælde at kunne evakuere

UKLASSIFICERET

OSCE-observatørerne. I november markerer man en stigende tro på en positiv udvikling, idet størsteparten af flyene trækkes hjem til respektive lande, men under opretholdelse af et højt beredskab.

I december 1998 er det primært NATO og EU der agerer, idet dog OSCE fortsætter med at monitorere situationen i Kosovo. NATO gentager at det alene er det militære pres der har afstedkommet de nuværende resultater, og at man vil fortsætte med det politiske pres for at opnå en fredelig løsning. Man klandrer fortsat begge parter for at optrappe konflikten. Samtidig erklærer EU sin bekymring for den fortsatte udvikling. Man understreger sin vilje til at ville understøtte en positiv udvikling i Kosovo, idet man erklærer sig villig til at støtte økonomisk. Man understreger at parterne skal leve op til de stillede krav før det kan komme på tale med økonomisk støtte til nødvendige tiltag i regionen – herunder egentlig genopbygning.

Det er tydeligt at presset mod parterne i Kosovo er nøje koordineret mellem NATO og EU. Det kompenserer således for at NATO alene har militære virkemidler, mens EU alene har de økonomiske og handelsmæssige virkemidler. Man søger dermed at udnytte muligheden for såvel "stokke- som gulerodsdiplomati". Det understreges dermed, at ikke bare NATO men også EU er villige til at iværksætte tiltag som ikke kan sanktioneres af FN's Sikkerhedsråd. Altså nu en situation hvor også traditionelt neutrale lande går ind for tvangsforanstaltninger mod Beogradstyret (EU-lande der ikke er medlem af NATO).

I januar 1999 tilspidises situationen i Kosovo. UCK's optrapning af den væbnede konflikt har medført en massiv jugoslavisk militær gengældelse mod såvel UCK som mod civile Kosovoalbaniere, kulminerende med "Racak-massakren" den 15. januar. Den 17. januar udvises chefen for KVM af FRY samtidig med at Chefanklageren fra ICTY nægtes indrejsetilladelse. Samme dag retter NATO sin fordømmelse, primært mod Milosovic, selv om UCK's rolle også kritiseres. NATO kræver at Milosovic lever op til de indgåede aftaler, herunder at han samarbejder med KVM og den Internationale Krigsforbryderdomstol i Haag. Endvidere stiller NATO nu i højere grad specifikke krav til FRY, hvori deres handlefrihed med militære enheder og politi kræves indskrænket meget kraftigt.

Man anerkender altså på den ene side FRY's suverænitæt, samtidig med krav om jugoslavisk accept af at få indskrænket sin statslige handlefrihed. Det understreges at truslen om luftangreb fortsat eksisterer, og at den effektueres hvis ikke der sker ændringer i den førte politik.

Alvoren i erklæringen understreges den 19. januar af at budskabet – ultimatummet – afleveres personligt i Beograd af den øverste militære ledelse i NATO.

Det vurderes at på trods af den skærpede retorik, herunder truslen om væbnet intervention, søger NATO fortsat en diplomatisk løsning. Racak er måske nok det der har initieret den øjeblikkelige reaktion, men forhåbningen om at opnå et forhandlingsresultat medfører at episoden nedtones i det videre forløb.

"Vi" vurderes fortsat at være Vesten og Rusland. Rusland har protesteret mod NATO's trussel om luftangreb i oktober, og efterfølgende undladt at stemme ved resolution 1203. Men Rusland forsøger fortsat at spille en aktiv rolle i Kontaktgruppen. Ruslands ageren kan karakteriseres som realpolitisk, idet man de facto anerkender Vestens dominans, og dermed accepterer resultaterne af den førte politik. Rusland vurderes at være tilbageholdende af indenrigspolitiske årsager (nationalisme og egne etniske urocentre), og sekundært af hensynet til de traditionelt venskabelige bånd med FRY.

"Den anden" er under forandring. Milosovic udpeges mere entydigt som værende modstanderen, og retorikken mod UCK er yderligere nedtonet (man taler ikke længe-

UKLASSIFICERET

re om albanske terrorhandlinger). Man appellerer direkte til UCK for så vidt angår OSCE-observatørernes sikkerhed. Det er vores vurdering at Vesten langsomt begynder at anerkende UCK som aktør med et folkeligt funderet mandat og dermed som forhandlingspartner. Samtidig synes Rugovas rolle nedtonet.

"Truslen" er fortsat den humanitære katastrofe og faren for at konflikten spredes til FYROM og Albanien, idet dog sidstnævnte vurderes at være væsentligt nedtonet.

6.4. Forløbet frem til iværksættelsen af operation "Allied Force".

FN's Sikkerhedsråd erklærer sin forfærdelse over Racak-massakren, samt en uforbeholden støtte til OSCE's observatørmission. Sikkerhedsrådet stiller nu krav om at FRY samarbejder med OSCE, og man henstiller til at forbundsregeringen omgør sin beslutning om at udvise chefen for KVM. Retorikken er primært rettet mod Milosovic, og man nøjes med, i mere moderate vendinger, at advare UCK mod yderligere provokationer i Racak-området. Man henstiller ligeledes til at der samarbejdes med chefanklageren for ICTY og dermed at hun får indrejsetilladelse til FRY.

Det internationale samfund vurderes nu at være bekymret for at Srebenica-episoden kan gentages i Kosovo. Man fornemmer ligeledes at UCK også har opnået en stigende accept i det internationale samfund hvilket bl.a. skyldes at Milosovic og FRY's ledelse eksponeres som værende "skurken".

Indtil slutningen af januar bekræfter rapporter fra såvel FN's og NATO's generalsekretær om overgreb mod civilbefolkningen og aftalebrud på begge sider, idet dog FRY's sikkerhedsstyrker udpeges som den hovedansvarlige.

FN's generalsekretær anvender stærke ord som etnisk udrensning og systematiske myrderier. Der tegnes efterhånden et billede af starten på en forbrydelse mod menneskeheden, hvorfor associationerne til Nazityskland efterhånden mere end anes. Efter Racak og den efterfølgende udvisning af KVM er det primært Kontaktgruppen og NATO der agerer. Meldingerne om de alvorlige hændelser i januar træder umiddelbart i baggrunden i forhold til bestræbelserne for at nå en forhandlingsløsning i Rambouillet.

Rusland vurderes i denne periode at have en vigtig rolle som den aktør der primært er i stand til at overbevise Milosovic om det betimelige i at undertegne en aftale med Kosovoalbanerne.

Samtidig vedtager NATO at man vil iværksætte operation Allied Force hvis forhandlingerne i Rambouillet ikke bærer frugt.

Forhandlingsforløbet demonstrerer at Rusland med al magt søger en løsning ved hjælp af sine relationer til FRY. Rusland ønsker med alle midler at hindre et forhandlingssammenbrud. Dette vil være ensbetydende med at NATO efterfølgende ensidigt vil agere, og Rusland dermed vil være kørt ud på et sidespor. Vesten, med USA i spidsen, søger på den anden side at lægge pres på FRY ved først at få albanerne til at undertegne aftalen, samtidig med at truslen om en væbnet NATO-intervention fastholdes med henblik på at lægge et maksimalt pres på Milosovic.

Mellem 1. og 2. runde af forhandlingerne lægger NATO yderligere pres på Milosovic, idet man nu åbent erklærer at den fremlagte aftale reelt ikke er til at forhandle, men skal accepteres fuldt ud. NATO melder klart ud at konsekvensen af jugoslavisk afvisning vil være ensbetydende med NATO's indsættelse af militære magtmidler.

Indtil Rambouillet-forhandlingerne bryder sammen fortsætter såvel Rusland som NATO med at øge presset mod Milosovic.

Da NATO efterfølgende erklærer at ville indlede luftkampagnen mod FRY lægges der vægt på at det er Milosovic og hans magtapparat der er målet for operationerne og ikke befolkningen. Samtidig holder man en dør åben, idet man understreger at FRY's

UKLASSIFICERET

accept af Rambouillet-aftalen til enhver tid vil blive modtaget, og afstedkomme at luftkampagnen stoppes. NATO forsøger fortsat at formå UCK til at holde lav profil i konflikten med henblik på at undgå en unødigt eskalation.

Samtidig med at luftkampagnen indledes den 24. marts gør såvel EU som medlemmerne af FN's sikkerhedsråd deres holdning klar.

EU erklærer fortsat sin fulde støtte til NATO's operationer, og Milosovic er i princippet udpeget som ene ansvarlig for krisens udvikling. Det gøres klart at man vil støtte landets genrejsning økonomisk efter en accept af aftalen, men samtidig at manglende accept vil få en langvarig negativ effekt på FRY.

I FN's Sikkerhedsråd er splittelsen total. NATO mødes af en massiv kritik anført af Kina og Rusland, og luftkampagnen betegnes som værende direkte uacceptabel. Der bliver lagt vægt på at man øver vold på verdensordenen, og handlingen betegnes af Kina som værende direkte forbryderisk.

Iværksættelsen af operation Allied Force vurderes at være en naturlig følge af forhandlingssammenbruddet i Rambouillet, henset til NATO's beslutning sidst i januar. NATO, støttet af EU, tager nu konsekvensen af at Sikkerhedsrådet ikke ønsker at gennemtvinge en løsning i Kosovo. Man har søgt at udnytte Ruslands indflydelse i FRY maksimalt, men har måtte erkende at indflydelsen ikke rakte langt nok.

"Vi" er frem til Rambouillet-forhandlingernes sammenbrud uændret Vesten og Rusland, hvor Rusland sammen med Kontaktgruppen spiller en meget fremtrædende rolle. Efter sammenbruddet og qua NATO's iværksættelse af Allied Force, indskrænkes "Vi" til alene at inkludere NATO og EU. Vesten har valgt at drage en konsekvens af den manglende enighed i Sikkerhedsrådet.

"Den anden" bliver mere og mere entydigt Milosovic og hans magtapparat. Man søger i højere grad at dæmonisere Milosovic, og analogier til folkemordet i ly af 2. verdenskrig bliver efterhånden tydeligere. UCK har under Rambouillet-forhandlingerne opnået status som forhandlingspartner. Et stykke hen af vejen begynder Vesten at identificere sig med UCK og deres kamp, der nu betragtes som en "frihedskamp" frem for terrorisme.

"Truslen" er fortsat en humanitær katastrofe, og spredning af konflikten. Den humanitære katastrofe vurderes nu at være den primære trussel. Der drages direkte sammenligninger til folkemord under 2. verdenskrig, idet man påpeger at kunne se en negativ udvikling under hele Balkankonflikten med Srebrenica som det foreløbige kulminationspunkt, hvor serberne hele tiden har været "den onde".

6.5. Forløbet frem til fredsslutningen og FN resolution 1244 – 10. juni 1999.

NATO søger til stadighed at underbygge legitimiteten gennem en større informationskampagne.

Den faseopdelte kampagne anvendes af NATO til at afpasse de anvendte magtmidler, og der argumenteres i slutningen af marts for at målkomplekset udvides fra Kosovo, til også at inkludere Serbien på baggrund af situationens udvikling – erkendelsen af operation "Hestesko".

Man påtager sig et helhedsansvar ved at påtage sig humanitære opgaver i nabolandene.

Primo april fastlægger NAC succeskriteriet for luftkampagnen, og dermed betingelserne for at suspendere operationerne. Igen gøres der meget ud af at placere ansvaret for konflikten hos Milosovic. Man bliver mere kompromisløs i sine krav, idet man nu understreger kravet om udlevering af krigsforbrydere til den internationale domstol i Haag, samt en tydelig advarsel om ikke at inddrage Montenegro i konflikten.

UKLASSIFICERET

NATO giver endvidere sikkerhedsgarantier til nabolandene, herunder deployeres styrker til FYROM og Albanien, samtidig med at det understreges, at landstyrkerne ikke har offensive opgaver.

G-8 landenes erklæring i Petersberg 6. maj vurderes at være den første reelle tilnærmelse mellem NATO og Rusland efter luftkampagnens opstart, hvor man i fællesskab søger at opstille fælles krav til en løsning.

Men den efterfølgende bombing af den kinesiske ambassade i Beograd den 8 maj, er en fejltagelse der får NATO i defensiven. NATO har hidtil stået som ufejlbarlig kirurg der søger at bortfjerne en kræftsvulst. Forlydender om tab af civile har hidtil kunnet nedtones, men kritikken forstærkes nu også på dette område. Kina fremkommer naturligt med den kraftigste kritik, men også Rusland er skarp i sin retorik og forlanger et øjeblikkeligt stop af luftkampagnen.

Ved vedtagelsen af resolution 1239 medio maj fornemmer man en forsigtig tilnærmelse mellem NATO og Rusland, idet man trods alt søger at afhjælpe den humanitære situation under hensyn til truslen om veto fra såvel Rusland/ Kina på den ene side og USA/ Storbritannien/ Frankrig på den anden side.

EU's og Ruslands fælles forsøg på at overbevise Milosovic om at FRY bør acceptere det internationale samfunds krav til en fredsaftale bærer frugt, da FRY efterfølgende tilkendegiver en accept.

EU understreger efterfølgende behovet for at FN's Sikkerhedsråd vedtager en resolution med mandat til en international fredsstyrke, og oprettelsen af en midlertidig civil administration. Samtidig understreges det igen at EU er villig til at støtte fredsprocessen økonomisk.

Undertegnelsen af fredsaftalen mellem FRY og NATO den 9. juni afføder efterfølgende vedtagelsen af FN's Sikkerhedsråds resolution 1244, hvor alene Kina undlader at stemme.

NATO fremhævede luftkampagnens succes. Man argumenterede for nødvendigheden af den væbnede intervention, bl.a. med at hensynet til det enkelte individ burde vægtes højere i forhold til staternes integritet.

Dette argument strider direkte mod Kinas overbevisning, hvor det er hensynet til staternes integritet og suverænitet der vejer tungest. Rusland er fortsat fordømmende for så vidt angår luftkampagnen, men søger at nedtone dette i forhold til implementeringen af den forestående fredsstøttende operation i Kosovo, hvor man ønsker at deltage med tropper for at få indflydelse på den videre proces.

Parternes retorik vurderes sammenlignelig med den anvendte i.f.m. vedtagelsen af resolution 1203, blot med den forskel at Rusland i højere grad fokuserede på mulighederne for en fremtidig løsning, og dermed stemte for.

Efterfølgende understreger NATO, at KFOR opererede under FN-mandat, og samarbejdet med det russiske kontingent understreges. Det vurderes at man på den måde søger at promovere Rusland positivt, med henblik på at få overbevist FRY og det serbiske mindretal i Kosovo om, at man ikke ensidigt vil beskytte kosovoalbanere. Samtidig er Rusland fortsat den katalysator der kan medvirke i realitetsforhandlinger med Beograd.

"Vi" udvides i løbet af luftkampagnen igen til at inkludere først Rusland og dernæst FN's Sikkerhedsråd.

NATO og EU er indledningsvis de agerende under luftkampagnen. Det vurderes at NATO søger at gøre Milosovic mør, hvilket man har erkendt ikke kan ske med Ruslands billigelse, men at man efterfølgende søger at bruge Rusland til at overbevise

UKLASSIFICERET

Milosovic. Rusland kan af indenrigspolitiske årsager, hvilket er gældende under hele forløbet, ikke tåle at anvende direkte tvang over for "broderfolket" i FRY. På den anden side ønsker man at opnå maksimal indflydelse på udviklingen. Man tager derfor imod de tilbud som Vesten giver, men fortsætter med at understrege sin modstand mod den direkte tvang. Rusland søger derfor fortsat at påvirke Milosovic til at acceptere Kontaktgruppens krav fra Rambouillet.

FN's Sikkerhedsråd er reelt uden indflydelse, men søges inddraget igen ved fredsslutningen. "Vi" udgøres igen af det internationale samfund repræsenteret af FN's Sikkerhedsråd, hvor resultaterne af NATO's og EU's tiltag accepteres.

"Den anden" er i hele denne periode entydigt Milosovic og hans magtapparat. NATO og EU gør meget ud af at sige at man ikke anser den almindelige serber som sin modstander, samtidig med at Milosovic fortsat dæmoniseres. På den anden side ønsker NATO at kunne overbevise Milosovic om det hensigtsmæssige i at acceptere kravene, og dermed få standset bombningerne. Det er derfor en balancegang for NATO, på den ene side at legitimere luftoperationerne ved at udpege Milosovic som "skurken", og på den anden side ikke at skræmme Milosovic fra at indgå en aftale, henset til frygten for hans eget liv.

"Truslen" vurderes efterhånden ensidigt at være et folkemord, idet deployeringen af landstyrker til FYROM og Albanien eliminerer risikoen for en spredning af konflikten.

6.6. Delkonklusion.

"Vi" er overordnet set det internationale samfund, repræsenteret ved FN og de facto af Sikkerhedsrådet, hvilket officielt anerkendes af verdenssamfundet. "Vi" i denne konstellation begynder at smuldrer under Kosovokrisen i løbet af foråret 1998. I en periode efter Rambouillet-forhandlingerne, indbefatter "vi" alene NATO og EU, men Rusland søger til stadighed at være sig sit ansvar bevidst, og deltager aktivt under hensyn til tidligere nævnte bindinger.

Der tegner sig altså en udvikling hvor Vesten på den ene side, og Rusland og Kina på den anden side, står mere og mere skarpt over for hinanden. Dette udnyttes af Milosovic, idet kravet om enighed i FN's Sikkerhedsråd fortsat er fremherskende indtil medio 1998.

Herefter øger Vesten langsomt presset mod FRY, og der tegner sig langsomt et billede af, at Vesten ikke længere anser FN som værende den eneste mandatgiver. Kina og Rusland fastholder under hele forløbet Sikkerhedsrådet som værende det eneste overstatslige forum, hvilket generelt tilskrives frygten for at der kan skabes præcedens for at blande sig i staters interne konflikter.

Dette vurderes tillige at være baggrunden for at især Kina, men også Rusland, til stadighed understreger kravet om respekten for den enkelte stats suverænitet og integritet. Vesten støtter indledningsvis dette synspunkt, men efter fredsslutningen i 1999 argumenterer NATO for at individets grundlæggende rettigheder ikke må tilsi-desættes på baggrund af hensynet til den enkelte stat.

Selv om NATO og EU er villige til at agerer uden mandat, foretrækker man fortsat at have FN's accept, og især inddragelsen af Rusland i konfliktløsning vurderes ønskelig. Rusland er generelt en vigtig partner, og specifikt i forhold til FRY vurderes Rusland at kunne overbevise især serberne på vegne af det internationale samfund. Dette vurderes at være årsagen til Kontaktgruppens fremtrædende rolle, indtil Rambouillet-forhandlingerne brød sammen.

NATO's og EU's samspil er under hele krisen essentiel, idet det har givet Vesten mulighed for at spille på alle sikkerhedspolitiske virkemidler.

"Den anden" ændrer karakter under konflikten. Indledningsvis er "den anden" tosidet med FRY's magtapparat på den ene side, og UCK-terrorister på den anden side.

UKLASSIFICERET

Vestens frygt for at en gentagelse af Srebrenica afstedkommer at Milosovic efterhånden dæmoniseres. Dermed retfærdiggøres UCK's kamp langsomt, og deres image ændres fra at være terrorister til at være frihedskæmpere og dermed legitime forhandlingspartnere.

"Den anden" er derfor under konfrontationen entydigt Milosovic og hans magtapparat.

"Truslen" skifter ligeledes karakter under hele konflikten.

Indledningsvis betragtes truslen alene som en truende humanitær katastrofe hvor befolkningen primært dør af sult og kulde. Efterhånden inddrages den direkte påvirkning af krigens rædsler i truslen, således at risikoen for at civile kommer i krydsild mellem regeringsstyrker og terrorister fremhæves. Fra medio 1998 inddrages tillige det aspekt at konflikten kan spredes til Albanien og FYROM, og i 1999 tillige til Montenegro, idet flygtninge vil belaste de i forvejen fattige områder, samt det faktum at UCK opererer fra nabolandene.

Stærke vendinger anvendes efterhånden i beskrivelsen af konflikten, og man får umiddelbart associationer til Nazitysklands folkemord under 2. verdenskrig. Det truende folkemord udvikler sig til den altoverskyggende trussel i foråret 1999.

KAPITEL 7 BESLUTNINGSTAGERANALYSE

7.1. Analyse af danske udtalelser og beslutninger.

Analysen af den danske beslutningsproces, omfattende beslutninger og udtalelser i relation til krisen i Kosovo, tager sit udgangspunkt i ovenstående teoretiske behandling af mediernes rolle, reguleringsgrundlaget samt redegørelse for den danske organisation og proces.

Analysen vil blive behandlet i fire overordnede afsnit bestemt ud fra et tidsmæssigt perspektiv som følger:

- Indledende fokus på området.
- Folketingets behandling af dansk bidrag til NATO's militære afskrækkelse.
- Regeringens beslutning om dansk deltagelse i bombekampagnen.
- Bombekampagnen og de supplerende tiltag.

7.2. Indledende fokus på området.

Den danske debat om Kosovo starter på et tidspunkt i foråret 1998. Inden dette tidspunkt har danske beslutningstagere berørt emnet i relation til OSCE som anført i analysen af eksterne aktører.

Den indledende behandling af emnet er jf. redegørelsen afgrænset af perioden 6. maj til 22. september 1998.

De første egentlige udtalelser med direkte relation til Kosovo fremsættes i Folketinget den 18. juni, hvor udenrigsministeren redegør for danske tiltag i relation til området. Udtalelserne i denne forbindelse, fremstår meget neutralt i forhold til en konkret vurdering af situationen set med danske øjne. Det vurderes at der er tale om en meget generel tilslutning til vurderingerne fra EU, OSCE og NATO. Årsagen hertil er, at disse organisationers iværksatte tiltag er gennemført i konsensus, hvorved også Danmark er bidragyder. Det er dog værd at bemærke sig at udenrigsministeren anfører Kontaktgruppens udtalelser, idet netop dette foras initiativer, herunder specielt erklæringen givet i London den 12. juni 1998, for en stor dels vedkommende, er grundlaget for de øvrige organisationers involvering i relation til Kosovo. Ikke dermed sagt at de demokratiske organisationer i Europa ikke ville have taget tilsvarende initiativer over tid, men noget peger på, at Kontaktgruppen, eller skal man sige Europas stormagter og USA, havde brug for at åbne ballet, hvorved den rette fokus er etableret. Også for Danmark.

Udtalelserne i Folketinget siger frem for alt, at den danske regering identificerer sig med det organisatoriske grundlag der er repræsenteret i form af de tre organisationer, der hver på deres område bidrager til den dominerende europæiske sikkerhedsopfattelse. OSCE på det menneskeretlige og demokratiske fundamentals område, EU på området for politisk og økonomisk stabilitet og udvikling og NATO som garanten for det kollektive forsvar.

Gennem beskrivelsen af NATO's plan for området, indeholdende de tre pakker, ses en inddæmning af det spirende konfliktpotentiale. Herved udtrykkes tillige de tidlige overvejelser af den følsomme balance mellem NATO's og Danmarks politiske vilje til at løse problemstillingen militært, og de juridiske problemer der måtte være forbundet hermed i FN's Sikkerhedsråd.

UKLASSIFICERET

Det eneste rene danske standpunkt der kommer til udtryk, er relateret til demokratiseringen i Montenegro. Den danske indsats i relation til dette område er formentlig som anført, gennemført til støtte for befolkningen i dette område, men ikke uden en vilje til at påvirke hele FRY i samme retning.

Der er altså også en grundlæggende overbevisning om at det værdigrundlag der ligger til grund for det serbiske styre i Beograd, er forkert. Dermed er det klart at engagementet i Kosovo ikke udelukkende relaterer sig til spørgsmålet om bivirkningerne ved serbernes kamp mod den Kosovoalbanske befrielseshær i form af fordrivelse af albanerne, men i lige så høj grad er rettet mod selve værdigrundlaget i FRY.

I relation til det demokratiske grundlag for dansk udenrigspolitik fremhæver udenrigsministeren tidligere på forsommeren i Jyllandsposten, at der er blevet mere plads til forfølgelsen af det danske værdigrundlag på den internationale scene. Ministeren favner i denne forbindelse den brede del af befolkningen i det fælles værdigrundlag og ansvaret for en aktiv deltagelse, og skaber en opfattelse af den enkeltes ansvar i demokratiseringsprocessen i verden. I forhold til dette værdigrundlag skabes en analogi til de internationale spilleregler, der om nødvendigt, må håndhæves med magt. Beskrivelsen er fremført i generelle termer i relation til udenrigspolitikken, og er dermed også anvendelig i konkrete tilfælde som Kosovo, hvor det kan blive nødvendigt at påtvinge FRY vores - det danske - værdigrundlag.

Det er ikke muligt ud fra teksten at fastlægge grænserne for hvornår Danmark vil stå bag en trussel om magtanvendelse, og hvad der skal til.

Statsministerens udtalelse i Folketinget den 25. juni er langt mere præcise i denne sammenhæng, idet der her er en entydig definition af "fjenden" og dennes formål i form af en personificering af Milosovic og hans ønsker om magt, gennemtvunget ved kynisk fordrivelse og mord. Dette er en entydig præcisering af problemstillingen set med danske øjne. Der er herved lagt et hovedansvar for situationen i Kosovo, og dette peger entydigt mod Milosovic. Der sættes ikke spørgsmålstejn ved øvrige parter rolle i konflikten, herunder den Kosovoalbanske befrielseshær.

Et udefra kommende spørgsmål i denne forbindelse er naturligvis hvilket informationsgrundlag der ligger til grund for denne præcisering af problemet, og om dette er i overensstemmelse med den generelle opfattelse af situationen på dette tidspunkt af konflikten.

Udover denne præcisering fastslås viljen til dansk deltagelse i en eventuel invasion. Det er med danske øjne på dette tidspunkt klart at en invasion kan komme på tale og at denne vil være rettet mod styret i Beograd, personificeret ved Milosovic.

Kort tid efter dette taler statsministeren i OSCE, hvor han binder organisationens vilje til at gribe aktivt ind, op på en abstrakt historisk viden koblet med nutidens muligheder. Der kan være flere gode grunde til at statsministeren ikke i dette fora konkretiserer nyere tids erfaringer fra Europas historie nærmere. Den historiske kobling er imidlertid også blot en understregning af at tidligere fejltagelser ikke skal gentages. Endelig fastslås det at en isolation fra europæisk og dansk værdigrundlag for økonomisk udvikling og velfærd skaber usikkerhed, og dermed ustabilitet i enkelt lande og dele af Europa.

Udenrigsministerens samtidige pointering af NATO's rolle som militært påtvingende element, er både et udtryk for en dansk opfattelse af at NATO er det eneste organ, der er i stand til at gribe effektivt ind og kontrollere den nye tids konflikter relateret til interne forhold i staterne. At udenrigsministeren nævner Bosnien som eksempel, samt påpeger opmærksomhed fra NATO's side, kan vel bero på en dansk opfattelse

UKLASSIFICERET

af et svækket FN-system i relation til politisk og militær effektivitet overfor interstatslige konflikter.

Dette synspunkt bekræftes af udenrigsministerens tale til FN's generalforsamling, hvor det tydeligt fremgår at FN-systemet med danske øjne vurderes svagt i forhold til de interstatslige overtrædelser af international lovgivning.

Udover at der reelt er tale om et forslag til en styrkelse af FN's rolle i relation til disse konflikter, er det tillige første gang vi ser berøringen af spørgsmålet om legalitet og legitimitet. Det er ikke tydeligt hvad der eksakt ligger bag anvendelsen af de to begreber, idet det både hævdes at FN er ansvarlig for international legal orden, og at indgriben over for overtrædelser normalt legitimeres af Sikkerhedsrådet. At de to forskellige begreber begge anvendes om FN's rolle kan være begrundet i unøjagtighed i ordvalget, men er nok snarere et spørgsmål om en opblødning af den danske opfattelse af, hvordan folkeretten skal udmøntes via Sikkerhedsrådet eller andre dele af det internationale system, såfremt Sikkerhedsrådet ikke kan nå til enighed. Det er en forvanskning af begrebet at påstå, at Sikkerhedsrådet legitimere anvendelse af magt, idet netop Sikkerhedsrådet som det eneste organ, har hjemmel til at legalisere anvendelse af magt over for stater. Dermed skal også anføres at hvis noget er legitimt, kan det godt være rimeligt eller korrekt i overensstemmelse med loven. Heraf følger at hvis noget er legalt, så er det også lovmæssigt legitimt, hvorimod det modsatte ikke nødvendigvis er tilfældet.

Argumentationen for at blødgøre kravet til det retlige grundlag begrundes i det moralske dilemma ved ikke at gribe ind. Konstruktionen er tydelig og understreges med mulighederne mellem indsats eller ikke-indsats.

I udenrigsministerens argumentation savnes dog en nærmere præcisering af hvad der menes med, at Sikkerhedsrådet ved uenighed må åbne for andre muligheder for effektiv indsats. Det er dog svært at forestille sig andet end en skjult accept af, at et eller flere af de faste medlemmer kan gå enegang, men det er jo netop det man har ønsket at forhindre med disse medlemmers vetoret. Det må konstateres at det fra den danske regerings side enten er et udtryk for en markant ændret indstilling til enkeltnationers handlefrihed i forhold til folkeretten, eller blot en konstatering af, at europæiske problemstillinger kun kan løses af stater og organisationer med vores værdigrundlag, hvorved Kina og Rusland om nødvendigt godt kan sættes på sidelinien.

På dette tidspunkt er der på den ene side oparbejdet en tydelig vilje hos regeringen til at forsvare det danske værdigrundlag baseret på respekt for menneskerettighederne, demokratiske værdier og frie og åbne samfund, og på den anden side er der konstateret en manglende evne i FN systemet til at forfølge den danske fortolkning af principperne i folkeretten. Fjenden er defineret som Milosovic og det serbiske magtapparat, der efter regeringens opfattelse tillader sig at fordrive og myrde dele af sin egen befolkning. Truslen derimod er svære at identificere. Der er jo tale om en intern konflikt som effektivt er inddæmmet og afgrænset i forhold til vore allierede. På den anden side skal det også fastholdes, at truslen må relateres til vore egen værdier, således at brud hermed er at opfatte som en trussel. Udover ligger der vel også i blandt andet spørgsmålet om legalitet og legitimitet, en trussel i den manglende evne til at kunne gribe ind over for de konstaterede overgreb. Sidstnævnte er under alle omstændigheder afgørende for at kunne sikre en stabil udvikling af, og kontrol med hele Europa.

7.3. Folketingets behandling af dansk bidrag til NATO's militære afskrækkelse.

I regeringens oplæg til behandling af et dansk militært bidrag er det samme grundlag ført videre, idet det konstateres at politiske og økonomiske virkemidler ikke har kunnet bringe overtrædelserne til ophør, og dermed forhindret det internationale samfund i at komme de fordrevne og nødlidende til hjælp.

At FN-resolutionerne er vedtaget i henhold til FN-pagtens kapital VII, den brede opbakning i det internationale samfund og en helhedsvurdering af situationen gør, at regeringen vurderer det velbegrundet, at NATO om nødvendigt må bruge magt. At regeringen anvender ordet velbegrundet i denne sammenhæng, vurderes som en yderligere nedtoning af den reelle vilje til, om nødvendigt, at bryde med danske traditioner i folkeretten, og samtidig et udtryk for en usikkerhed om spørgsmålet om legalitet og legitimitet.

Der er blandt alle ordførerne generelt enighed om at Milosovic er, om ikke den eneste, så den væsentligste årsag til, at situationen set med danske øjne er uacceptabel. Alle ordfører betoner endvidere de indtryk der er eksponeret gennem blandt andet medierne, hvor der er fokuseret på følelsesbetonede situationer som fordrivelse og massegrave. Gennem en betoning af disse forhold opnår beslutningstagerne en opinionsdannelse der er med til at styrke befolkningens opbakning.

Konstruktionerne af "vi", "den anden" og truslen er et gennemgående tema, hvorfor det i det efterfølgende vil blive samlet på tværs af de enkelte indlæg fra ordførerne, hvis folketingsmedlemmer generelt stemte for regeringens forslag.

7.3.1. Konstruktionen af "vi".

Socialdemokratiet konstaterer det gennem viljen til gennemførelse af en humanitær indsats, beskyttelse af befolkningen og påtvinge en efterlevelse af FN's resolutioner, om nødvendigt med militære midler uden om FN.

Venstre betoner humanitær bistand, folkerettens principper generelt, respekt for etniske minoriteter og vilje til en aktiv udenrigspolitik.

Konservativt Folkeparti beskriver det som frie mennesker i den frie verden, identificeret ved USA, Europa og Danmark.

Centrum Demokraterne beskriver Danmark som et ansvarligt land, der lever op til det menneskesyn vi tror på.

Radikale Venstre betoner den humanitære indsats og folkeretlige principper under FN.

Kristeligt Folkeparti beskriver troen på at hjælpe mennesker i nød gennem humanitær bistand.

Som det ses er specielt det humanitære aspekt gennemgående, men også et generelt krav om overholdelse af folkeretten gennem en aktiv politik efter den vestlige verdens idealer. Der er i princippet tale om traditionelle danske værdier, dog med en lidt vag holdning til en konkret stillingtagen til hjemmelsgrundlaget for den danske politik.

7.3.2. Konstruktionen af "den anden".

Socialdemokratiet beskriver styret i Beograd, personificeret ved Milosovic, som fjenden der kun forstår magt som det eneste sprog.

Venstre betragter Milosovic som fjenden, der som eneste middel forstår militær magt. Han respekterer ikke dele af sin egen befolkning, og gennemføre etnisk udrensning.

UKLASSIFICERET

Konservativt Folkeparti beskriver Milosovic som fjenden, og som en skruppelløs diktator på linie med folkemordere som Saddam Hussein, Idi Amin og Pol Pot. Han har et koldblodigt og menneskefjendsk livssyn.

Centrum Demokraterne beskriver Eksjugoslavien og Milosovic som fjenden, der kun forstår militær magt. Milosovic sammenlignes med Hitlers demagogiske tendenser i miniformat.

Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti støtter regeringens vurdering.

Det er helt tydeligt at fjenden personificeres i Milosovic og hans evne til at forfølge mennesker af anden etnisk afstamning. Af særlig interesse er anvendelsen af billedsproget, hvor personer, der i historien er kendt for at have været skyld i massebord og en meget begrænset respekt for andre mennesker, bringes frem i retorikken, dels for at understrege situationens alvor, men primært med henblik på at skabe accept og forståelse for nødvendigheden af det aktuelle tiltag over for FRY.

7.3.3. Konstruktion af truslen.

Socialdemokratiet beskriver den menneskelige katastrofe som truslen.

Venstre ser truslen som den humanitære katastrofe i form af folkemord, verdenssamfundets manglende troværdighed, og faren for manglende stabilitet i regionen, herunder for vore allierede Grækenland og Tyrkiet.

Konservativt Folkeparti beskriver truslen som den humanitære katastrofe, samt at verdenssamfundet falder igennem i kraft af manglende mod til konkret handling.

Centrum Demokraterne beskriver truslen som et miniformat af Tyskland i forbindelse med 2. Verdenskrig, hvor verdenssamfundet ikke er i stand til at læse signalerne, og derfor ikke handler.

Radikale Venstre ser den humanitære katastrofe som truslen.

Kristeligt Folkeparti ser truslen i den humanitære katastrofe samt verdenssamfundets manglende evne til at handle.

Det overordnede billede af truslen relaterer sig umiddelbart til det konstaterede danske værdigrundlag relateret til den humanitære katastrofe. Kun få fremhæver muligheden for destabilisering af regionen, selv om det for regeringen har været afgørende. Derimod er der flere antydninger af spørgsmålet om verdenssamfundets troværdighed som en bærende del af trusselvurderingen.

Man kan hævde, som tidligere anført, at der allerede på dette tidspunkt er gjort en del for at inddæmme konflikten mod syd. Derimod er det interessant at betragte de fremførte argumenter i relation til verdenssamfundets troværdighed. Argumenterne kan med rette betragtes i forlængelse af viljen til at føre en aktiv og bidragende udenrigspolitik, men kan på den anden side også være et udtryk for en markant støtte til NATO's nye rolle.

En sådan fortolkning af trusselvurderingen kan underbygges med den vage, men eksisterende, holdningstilkendegivelse af viljen til, at anvende militær afskrækkelse og måske militær indsættelse uden egentligt FN-mandat. I dette tilfælde må det konstateres, at der på dette tidspunkt var en klar tilkendegivelse af USA's vilje til at stå fuldt bag en militær indsats, og med en acceptabel risiko i forhold til forholdet til Rusland.

Dette trusselsaspekt understreges endvidere af flere ordføreres pointering af verdenssamfundets generelle fejlslagne initiativer i relation til løsning af, den for alle kendte problemstilling i det tidligere Jugoslavien omkring etniske grupperinger, fejl-agtig grænsedragning, og Dayton-aftalens manglende fuldstændighed.

7.3.4. Afsluttende bemærkninger.

I de afsluttende bemærkninger fra udenrigsministeren lægges der vægt på at spørgsmålet om retlig hjemmel først kan afklares når der er taget endelig beslutning om militær indgriben. Heri ligger naturligvis et håb om en kommende FN-resolution der bemyndiger militær anvendelse mod FRY. På den anden side er det allerede på nuværende tidspunkt klart, at folketingsbeslutningen indeholder en sådan grad af frihed, at det vil være muligt for Danmark at tage aktiv deltagelse i en militær bombeaktion uden et sådant mandat, såfremt indsatsen på det politiske område svigter. Dette er særligt klart i kraft af det manglende flertal for ændringsforslaget fra Socialistisk Folkeparti. Udenrigsministeren trækker to argumenter frem for en eventuel deltagelse uden FN-mandat.

For det første de kraftige modstående hensyn der ligger i serbernes anvendelse af militær magt til at ødelægge eksistensgrundlaget for flertallet af civilbefolkningen i Kosovo. For det andet det paradoks der er i at drøfte folkeretligt grundlag for en militær indgriben over for en diktator, der er præget af total mangel på respekt for grundlæggende menneskerettigheder, folkeret og humanistiske principper.

Der er næppe nogen af de to argumentationer der kan betragtes som retligt begrundede, idet der basalt er tale om at retfærdiggøre et dansk brud med folkeretten fordi andre – Milosovic – har gjort det.

Sammenfattende må det siges, at der i mandatet ligger en klar tilkendegivelse af den danske holdning til situationen i Kosovo, hvad årsagen er, hvilke midler der om nødvendigt må indsættes, og mod hvem.

Som det er fremhævet af Jørgen Estrup er der reel uklarhed omkring mandatet til anvendelse af militære styrker, og problemstillingen har ikke været underkastet en omhyggelig behandling på trods af, at der i Folketingets mandat ligger en accept af et eventuelt brud med dansk tradition på området.

7.4. Regeringens beslutning om dansk deltagelse i bombekampagnen.

7.4.1. Bemærkninger frem til beslutningen.

Som det tidligere er pointeret i forbindelse med konflikten i Kosovo, er Danmark interesseret i at lade det demokratiske grundlag, der er etableret gennem de internationale organisationer være grundlaget for udviklingen af Europa. Der er noget der tyder på en manglende dansk accept af Kontaktgruppens indflydelse, og en kraftig fokusering på de øvrige organisationer hvor Danmark har en reel indflydelse. Denne afstandtagen til det rene elitære niveau af europæisk sikkerhedspolitik kommer klar til udtryk i udenrigsministerens indlæg i Washington D.C. i november 1998

Som anført af udenrigsministeren i december 1998 er der andre hensyn end det rent humanitære der afgør at den serbiske leder skal pådrages et stort militært pres. Det er dog primært den humanitære situation der beskrives i form af et meget detaljeret billede af opfattelsen af hvordan serbiske styrker udraderer og plyndre landsby efter landsby. Der spilles meget på medfølelse, i det der med rette kan opfattes som opinionsdannelse.

Endnu engang trækkes billedet af fjenden op, i form af Milosovic.

Udenrigsministeren beskriver de tidligere indsatser fra de internationale organisationer og Kontaktgruppen, uden virkning, idet det konkluderes at først efter fremsættelsen af den militære trussel, er det lykkedes. Opstillingen af den militære trussel vurderes ud fra den konkrete situation, og Sikkerhedsrådets vurdering af samme, som legitim og instrumental for den nu indgåede aftale om forhandlinger mellem parterne i Kosovo.

UKLASSIFICERET

Udenrigsministeren tillader sig herudover at skrive historien i forhold til den danske indsats i en afværgning af den humanitære katastrofe.

Indlægget bekræfter regeringens distance til det, med danske øjne, udemokratiske arbejde i Kontaktgruppen, og fremhæver i stedet den danske indsats via NATO og OSCE.

Det er tydeligt at der i dette indlæg er udtrykt et mere klart billede af situationens udvikling end det der blev fremlagt af regeringen, i forbindelse med forhandlingerne i Folketinget. Samtidig udtrykkes der en klar overbevisning om effekten af den opstillede militære trussel, der ensidigt, vurderes at have givet åbningen for en forhandlingsløsning.

7.4.2. Januar 1999.

At den nøjagtige datering af regeringens beslutning om at accepterer dansk deltagelse i egentlige angreb på FRY ikke kan fastlægges, er ikke afgørende. Det må i denne forbindelse tages som udtryk for et grundlag for en endelig beslutning i NATO forud for Rambouillet-forhandlingerne.

Et andet forhold er denne periodes omfattende mediedækning af stadig flere overgreb på civilbefolkningen i Kosovo, herunder særligt massakren i Racak den 15.

januar 1999. Som det fremgår af den tidligere analyse, er der i den danske regering en kraftig overbevisning om effekten af den opstillede militære trussel, hvorfor klare bemyndigelser til NATO's ledelse fra alle deltagende lande, herunder Danmark, må forventes at give en styrkelse af denne effekt. Der må konstateres et mere eller mindre tilfældigt sammenfald af den stigende eksponering af blandt andet Racak-massakren og NATO's behov for medlemmernes klare mandat set med danske øjne. Det må forventes at den endelige beslutning fra dansk side, under alle omstændigheder, ville være taget i overensstemmelse med planlagte handlinger i NATO.

Ud over dette bemærkes det uforbeholdne mandat fra dansk side, besluttet i en situation hvor det er erkendt, at der ikke foreligger noget FN-mandat til militær magt anvendelse. Herved har regeringen kun én mulighed tilbage for at fastholde den hidtidige danske linie, og det er den endnu udestående iværksættelse af bombekampagnen. Regeringen har sat spørgsmålet om troværdighed højest på dagsordenen, idet kampagnen iværksættes såfremt forhandlingerne om Kosovos fremtid ikke gennemføres med rimeligt udbytte. Herved bliver en aftale om Kosovos fremtid, baseret på vestlige værdier, endemålet for den danske indsats. Dette betyder at den danske beslutning medfører aktiv dansk deltagelse mod dette mål, inklusiv en efterfølgende landmilitær indsats, samt arbejde på det humanitære og politiske område. Altså en kæde af forpligtigelser, som jf. mandatet fra Folketinget, må efterfølges af en aktiv dansk indsats.

Umiddelbart efter denne regeringsbeslutning gennemførtes behandlingen af regeringens forhandlingsmandat i relation til NATO-topmødet. Her er særligt spørgsmålet om NATO's nye opgaver, i forhold til FN's rolle, af interesse. I denne forbindelse gentager regeringen principielt den holdning, der er givet til kende ved FN's generalforsamling i september 1998. Regeringen hævder at grundlaget for NATO's nye opgaver uden for eget område, i fremtiden skal gennemføres med en tilstrækkelig international legitimitet, typisk i form af et mandat fra FN eller OSCE. Det standpunkt som ikke var til stede i forbindelse med folketingsbehandlingen i oktober, udtrykkes her klart, og er samtidig en manifestation af viljen til at bryde med tidligere tiders opfattelse af dansk praksis i relation til folkeretten. At et meget stort flertal af Folketingets medlemmer støtter regeringens oplæg, er samtidig et udtryk for en generel opfattelse af denne nyfortolkning af folkeretten. Hvad der er den egentlige årsag til dette skift er ikke muligt at identificere i denne debat. Det kan blot konstateres at den anførte begrundelse er, at folkeretten ikke kan opfattes som statisk.

UKLASSIFICERET

Det må fastholdes at den noget forsigtige indgang til at dele af verdenssamfundet, med dansk deltagelse, skulle kunne iværksætte militære operationer mod et andet land, uden FN's legale bemyndigelse, herved er slået fast. Dette er tilfældet i relation til den forestående kampagne mod FRY, men også som den generelle danske holdning i betragtningen af NATO's nye opgaver som konfliktløser. Det er samtidig et udtryk for FN's manglende evne til at handle i overensstemmelse med de værdier og interesser der er bestemt af den vestlige verden, og i denne forbindelse ikke nødvendigvis i overensstemmelse med Rusland og Kina.

På trods af regeringens fastholdelse af at NATO's mulighed for indgriben udelukkende er baseret på vurdering af konkrete situationer, kan vi heri ikke tolke en umiddelbar vilje til at begrænse anvendelsen af denne mulighed. Af sammenhængen kan udelukkende konstateres at der er en dansk holdning til, at NATO både nu og i fremtiden, skal have muligheden for autonomt at gribe til anvendelse af militære midler over for andre stater, såfremt Rusland og Kina ønsker at modarbejde NATO og Danmarks interesser, eller sagt med andre ord, ønsker at beskytte andre værdier, der ikke er i overensstemmelse med vores.

Det meget væsentlige spørgsmål i denne forbindelse er, hvor grænsen for sådanne brud med det legale grundlag i folkeretten går ?

7.5. Bombekampagnen og de supplerende tiltag.

De efterfølgende danske tiltag, frem til beslutning om udsendelse af et dansk bidrag til NATO's sikringsstyrke efter fredsftalen for Kosovo er indgået i juni, er helt i overensstemmelse med den forpligtigelse Danmark indirekte fastlagde for sig selv i forbindelse med realitetsbeslutningen om deltagelse i bombekampagnen i januar 1999.

Efter disse iværksættelser anfører udenrigsministeren i Jyllandsposten en række bemærkninger om folkerettens stilling set med danske øjne. Centralt for disse bemærkninger er en understregning af den danske og det vestlige samfunds vilje til at føre en aktiv sikkerhedspolitik i forfølgelsen af det vestlige værdigrundlag, og i den forbindelse villighed til at gå på kompromis med den enkelte stats suverænitet, der i øvrigt som begreb betragtes som forældet. Det er en klar markering af at værdigrundlaget sætter humanitære værdier højere end statslig suverænitet.

Udenrigsministeren anfører, at det eneste legale grundlag for at bryde Sikkerhedsrådets monopol på magtanvendelse i international sammenhæng, er selvforsvar. På lige fod med denne ret må det siges, at være rimeligt at inddrage Martensklausulen, hvorved der skabes en analogi til bestemmelsen om retten til selvforsvar.

I retten til selvforsvar ligger en anerkendelse af staternes ret til at agere militært, i tilfælde hvor Sikkerhedsrådet ikke kan nå at tage stilling til den konkrete situation, hvorfor målet med forsvaret forspildes såfremt dette var et krav. Det er derfor svært at fastholde denne analogi, f.eks. i relation til Kosovo, idet der i dette tilfælde reelt har været taget stilling til den foreliggende situation i Sikkerhedsrådet.

Analogien falder efter vores mening, hvorfor der i bund og grund er tale om et opgør med Sikkerhedsrådets eneret til bemyndigelse af militær magtanvendelse mellem stater. På den måde er det tillige en dansk konstatering af, at ikke alle Sikkerhedsrådets faste medlemmer har den samme prioritering af forholdet mellem stater og humanitære værdier, og så bliver det den politisk, økonomisk og specielt militært overlegne part, der gennemtvinger sin vilje. Danske beslutningstagere følger, ved deres beslutninger, denne hensigt.

KAPITEL 8

SAMMENFATTENDE ANALYSE OG PERSPEKTIVERING

8.1. Sammenfattende analyse.

8.1.1. Indledning.

Den sammenfattende analyse har til formål at sammenholde eksterne tiltag med interne – danske – tiltag, med henblik på at belyse sammenhængen med og en eventuel påvirkning af den danske beslutningsproces.

Den sammenfattende analyse vil kun i begrænset omfang blive relateret til den tidligere anvendte tidsperspektivering, men derimod til en generel fokusering på "vi", "den anden" og truslen, i et perspektiv der favner hele krisen i Kosovo.

Opbygningen vil blive fastholdt i et dansk fokus.

8.1.2. Danske konstruktioner i forhold til omverdenen.

8.1.2.1. "Vi" under krisen i Kosovo.

Værdigrundlaget er igennem hele krisen retorisk udtrykt med relation til formålet og principperne i FN-pagten. Det er dog nødvendigt at differentiere dette billede, idet der i Danmark i overensstemmelse med den vesteuropæiske tankegang, er en udpræget tendens til i realiteten, at tage afstand fra dele af FN-systemets funktionalitet. Det reelle billede indeholder, udover en konstruktion af selve interessekomplekset, en afvejning af evnen til at handle. FN-systemets beslutningskompetence indeholder, set med danske øjne, en begrænset funktionalitet for så vidt angår konflikter relateret til en stats indre forhold. Dette er udtrykt direkte af udenrigsministeren under FN's generalforsamling i 1998, men er tillige konklusionen på ovenstående analyse af de eksterne og interne forhold. Begrænsningen ligger principielt i den forskellige konstruktion af interesse- og værdigrundlag hos de enkelte faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, vedrørende f.eks. balancen mellem nationalstatens suverænitet og individerne heri.

Det er tydeligt at Danmark i den forbindelse identificerer sig med den vestligt orienterede del af verdenssamfundet, og bruddet med FN-systemets kompetence gennemføres da det er klart, at viljen i Sikkerhedsrådet ikke kan opfylde dansk behov for handling, og NATO for alvor overtager styringen støttet af EU i efteråret 1998. Dette er sammenfaldende med udenrigsministerens tale ved FN's generalforsamling. Man kan sige at den del af værdigrundlaget der ændrer sig, udelukkende relaterer sig til viljen til at føre en aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik, idet NATO-organisationen fuldt og helt har sit grundlag i FN-systemet.

Det er som anført Rusland og Kina der står som modsætningen til resten af de europæisk orienterede lande, og Kinas reelle interesse i krisen i Kosovo vil sandsynligvis kun kunne analyseres, hvis man betragter Kinas forhold til USA. Den danske værdimodsætning i forhold til Rusland er, jf. tidligere analyse, ikke behandlet specifikt af Danmark, men overladt til organisationerne og Kontaktgruppen.

Der har altså været en interesse i at orientere sig mod Europa, gennem et tilsvarende værdigrundlag, men via mere handlekraftige organisationer som NATO og EU, og i begrænset omfang OSCE. Netop denne identifikation af det værdibaserede interessefællesskab giver Danmark og de øvrige lande problemet omkring legalitet og legitimitet.

Det står derfor klart at beskyttelsen af det enkelte individ og humanitære principper, er prioriteret i forhold til traditionelle strukturelle bindinger i det danske værdigrund-

lag. På dette punkt er dansk stillingtagen generelt sammenfaldende med NATO og EU. Dog fremstår den danske interesse overordentlig aktivistisk vedrørende anvendelse af militære midler i forfølgelsen af samme.

8.1.2.2. "Den anden" under krisen i Kosovo.

På dette område er der iøjnefaldende forskelle i konstruktionen af konfliktløsernes modpart. Allerede i sommeren 1998 har man fra dansk side afgrænset modparten til det nationale interesseområde, til at være Milosovic. Dette standpunkt fastholdes igennem hele krisen, og anvendes som et væsentligt element i forbindelse med dansk stillingtagen til sanktionerende tiltag. I modsætning hertil er det generelle billede af verdenssamfundets beskrivelse af problemområdet præget af en mere differentieret indstilling, idet der som anført helt frem til anvendelsen af militære styrker i foråret 1999, gennemføres tiltag rettet mod såvel styret i Beograd som den kosovoalbanske befrielsehær. De iværksatte tiltag over for albanerne er fordømmelse, samt en indirekte indsats via FYROM og Albanien for at hindre opbakning til frihedskampen herfra.

Som anført under analysen af den danske proces, er det udelukkende de partier der stemte imod den danske deltagelse i militær afskrækkelse, der tillægger denne dobbelthed betydning – om end den fra disse partiers side anvendes til at argumentere for ikke at anvende militære midler til løsning af konflikten.

Denne forskel i opfattelsen af "den anden" har sandsynligvis haft betydning for den danske beslutningsproces, men har åbenlyst ikke haft afsmittende effekt på de internationale organisationers generelle opfattelse af emnet.

At den danske konstruktion af "den anden" er gennemført forskellig fra det øvrige verdenssamfund, kan have flere forklaringer. For det første kan man forestille sig at informationsgrundlaget eller særligt fortolkningen heraf, kan være forskellig. For det andet kan det være et spørgsmål om det danske nationale værdigrundlag i forhold til balancen mellem "den anden" og truslen. Denne sidste mulighed behandles i det efterfølgende afsnit.

Den første mulighed hvor fortolkningen af informationsgrundlaget er forskellig, kan blandt andet forklares i relation til anvendelse af medier og disses effekt på beslutningsprocessen. Grundlaget for danske beslutningstageres anvendelse af medierne fremgår af kapitel 4 punkt 4.7. Heraf fremgår at beslutningstagerne i en småstat som Danmark, i langt højere grad end i stormagterne, er afhængig af medierne som en del af beslutningsgrundlaget. Det tilfælde at medierne bruges aktivt, medfører en mulighed for en ensidig prægning af beslutningstagerne. Så selv om danske beslutningstagerne på lige fod med andre landes beslutningstagerer anvender et konsolideret informationsgrundlag leveret fra mange dele af den interne organisation, og fra eksterne samarbejdspartnere, vil medierne i visse tilfælde kunne få en afgørende indflydelse på meningsdannelse. Dette kan eksempelvis være i perioder med lav intensitet, eller i forbindelse med besvarelse af pludseligt opståede spørgsmål om konkret stillingtagen til en situation. Der kan således være tale om en utilsigtet indflydelse fra beslutningstagerens side, men tillige et spørgsmål om forståelse og opbakning hos den danske befolkning, idet beslutningstagerens konstruktion er i overensstemmelse med mediernes konstruktion af "den anden". Et sådant behov vurderes ikke tilsvarende hos de internationale organisationer, hvor det fælles billede udtrykkes kollektivt.

Hermed også sagt at det ikke i relation til den gennemførte krisestyring i Kosovo, er det danske billede der er kommet til udtryk.

8.1.2.3. Truslen fra krisen i Kosovo.

Den danske trusselsbillede relateres direkte til det danske værdigrundlag, og fokuserer primært på muligheden for en humanitær katastrofe, samt den vestlige verdens evne og vilje til at handle i forhold hertil. Til forskel herfor vil der af det mere differentierede billede af "den anden", som er kendetegnet for retorikken hos de agerende internationale organisationer, kunne udtrykkes et andet trusselsbillede, som i højere grad relaterer sig til spørgsmålet om fred og sikkerhed og faren for spredning af konflikten.

Til eksempel kan faren for konfliktens spredning til andre dele af regionen tolkes på flere måder. For det første kan denne trussel være betinget af en intensivering af de to parters magtanvendelse i form af flere og større våben, hvilket vil kunne tvinge andre lande ind i konflikten. For det andet kan truslen relateres til civilbefolkningens flugt, der vil medføre grænseoverskridelser med inddragelse af og ustabilitet for nabolandene til følge.

Fra dansk side er der lagt meget vægt på den anden mulighed for spredning af konflikten, med særlig fokus på den humanitære situation for de flygtede og fordrevne, hvorimod specielt NATO udtrykker faren for en mere omfattende krig som den væsentligste trussel.

Vedrørende den danske vurdering af truslen relateret til troværdigheden for den vestlige verden (ord til handling), er der intet grundlag for at beskrive en diskrepans i forhold til de agerende organisationer, idet dette jf. ovenstående analyse af de eksterne forhold, er i overensstemmelse med specielt NATO's tiltag. Det skal dog anføres at den vesteuropæiske enighed om dette spørgsmål ikke er påfaldende, og særligt bestemt af landenes geografiske placering i forhold til kriseområdet og det enkelte lands overbevisning vedrørende USA's lederrolle i Europa. Den danske retorik er som anført særdeles skarp og målrettet. Dette er et udtryk for at det som småstat, med Danmarks geografiske placering i forhold til krisen, til en vis grad er muligt at udtrykke vilje på denne måde uden at dette fra verdenssamfundet medfører en forventning om videre selvstændige initiativer, om end dog en forventning om substantiel deltagelse i fælles initiativer.

Det kan med rette påstås at den danske retorik i forhold til krisen i Kosovo, udtrykker en større vilje end Danmark reelt har evne til selvstændigt at forfølge.

8.1.3. Graden af dansk krisestyring.

Af ovenstående sammenhænge ses der flere forskelle mellem Danmark og de internationale organisationer som vi samarbejder med, i relation til krisestyring på international plan. Det er i denne sammenhæng vigtigt at fastholde, at disse organisationer vedrørende gennemførelse af egentlig krisestyring er, at opfatte som konsensus-organisationer, hvorfor danske standpunkter er inddraget i disse organisationers beslutningsgrundlag.

Forholdet i sig selv er ikke en underminering af danske interesser, men blot et udtryk for organisationernes afstemte erklæringer, der skal favne alle medlemmers interesser og værdier. På den anden side kan man også sige at de iværksatte tiltag i relation til krisen i Kosovo, ikke nødvendigvis har været så afgrænsede og målrettede, at de har gjort det umuligt at forfølge andet end organisationens fastsatte mål. Heraf følger at tiltagene har givet grundlag for forfølgelse af danske interesser, selv om de ikke har været udtrykt direkte af organisationen. At den spirende konflikt i Kosovo blev stoppet med militære midler, giver grundlag for både at kontrollere voldshandlinger mellem serbere og albanere, men også at minimere de humanitære følger af samme.

UKLASSIFICERET

Den danske vilje til aktivt og målrettet at forfølge egne værdier og interesser, fremstår tydeligt. En isoleret dansk indsats i forhold til Kosovo ville fremstå som mere utopisk end ideologisk og effektiv. Af samme grund er det tydelige indtryk også, at Danmark bidrog konsekvent og med et bredt parlamentarisk grundlag via de internationale organisationer vi grundlæggende har et værdifællesskab med. Herved skabtes ikke blot et demokratisk grundlag for europæisk krisestyring, men også tiltag med en sådan vægt, at der er begrundet tro på deres effekt. Den demonstrerede vilje til at lade værdigrundlaget gå forud for strukturel tradition, som det var tilfældet med bruddet med den folkeretlige tradition og bundetheden til FN, er et håndfast bevis på dette.

At danske beslutningstagere på den anden side tog afstand fra Kontaktgruppen, ændre imidlertid ikke ved denne gruppes meget markante betydning for afbalancering af det divergerende værdigrundlag der er mellem Europas stormagter, og dermed et meget væsentligt bidrag til en holdbar krisestyring på et niveau over småstaten.

8.1.4. Delkonklusion.

På trods af den afstemte indsats er vores vurdering, at det danske bidrag til krisestyringen i relation til Kosovo, har været underkastet en løbende debat med holdningstilkendegivelser fra beslutningstagerne, der i visse tilfælde afviger markant fra tilsvarende vurderinger i det internationale samfund. Dette tages som udtryk for en dansk vilje til at forfølge egne værdier og interesser, men også en erkendelse af det internationale demokratiske grundlag hvorunder sådanne værdier og interesser kan forfølges med vægt og effektivitet.

8.2. Perspektivering.

8.2.1. Indledning.

Formålet med dette afsnit er at give et indtryk af grundlaget for den fremtidige danske udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Grundlaget for en sådan perspektivering er søgt i de bemærkninger og beslutninger, der er anvendt til at analysere dansk ageren i forbindelse med krisen i Kosovo, men udelukkende de dele heraf der ikke specifikt er rettet mod Kosovo. Således udgøres grundlaget af generelle hensigtserklæringer for dansk stillingtagen.

De erklæringer der er inddraget i denne sammenhæng er betragtninger vedrørende viljen til, at føre en aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik med substantiel dansk deltagelse, den danske opfattelse af forholdet mellem legalitet og legitimitet, og endelig dansk tilslutning til de internationale organisationer.

8.2.2. Forholdet mellem legalitet og legitimitet¹⁴⁷.

Tendensen på dette område er, at der også i fremtiden vil kunne forekomme situationer hvor den danske regering vil acceptere de fremhævede principper om legitimitet, som grundlag for en eventuel magtanvendelse overfor en anden stat.

Der er således ikke tale om et brud med principperne i FN-pagten, men en erkendelse af, at den nye verdensorden og de potentielle krisestyringsopgaver der ligger heri, sandsynligvis ikke vil kunne håndteres af FN's Sikkerhedsråd grundet forskellene i de faste medlemmers værdigrundlag.

8.2.3. Den aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik¹⁴⁸.

På dette område udtrykkes en vilje til at videreføre den linie Danmark har fulgt siden starten af 1990'erne. Tendensen er at Danmark føler en forpligtigelse til en fortsat aktiv deltagelse i løsningen af de opståede konflikter. Dette skyldes ikke mindst at

¹⁴⁷ Se kapitel 5, pkt. 5.2.5.5., pkt. 5.2.8., pkt. 5.2.9.4. og udregningen fra DUPI pkt. 5.1.4.

¹⁴⁸ Se kapitel 5, pkt. 5.2.5.1., pkt. 5.2.5.2., pkt. 5.2.5.3. og pkt. 5.2.7.1.

der qua de internationale organisationer gives mere plads til de små nationer til at udfolde sig på den internationale scene. Dette gælder inden for områderne politik, økonomi og militær.

8.2.4. Dansk tilslutning til internationale organisationer¹⁴⁹.

Danmark udtrykker en afstandtagen til uformelle og udemokratiske ad hoc-fora, eksempelvis Kontaktgruppen, som en fast bestanddel af europæisk sikkerhedsstruktur. Viljen til at forhindre en sådan udvikling understreges af, at Danmark gentagende gange fremhæver en styrkelse af de bredt funderede organisationer som OSCE, NATO og EU.

¹⁴⁹ Se kapitel 5, pkt. 5.2.7.1. og pkt. 5.2.7.2.

KAPITEL 9 KONKLUSION

9.1. Indledning.

Vi vil i det efterfølgende søge at besvare de spørgsmål vi indledningsvis har stillet i vores opgavediskussion – kapitel 1.

Overordnet spurgte vi os selv, hvordan var det muligt at de danske beslutningstagere handlede som de gjorde i forbindelse med krisestyring under Kosovokrisen. Overordnet må svaret på dette spørgsmål være, at Danmark havde ændret opfattelse af "vi" fra at være FN til at være NATO/EU under hensyn til den manglende vilje i Sikkerhedsrådet til at agere over for den anden – Milosovic – og den definerede trussel - folkedrabet.

9.2. Detaljeret besvarelse af hovedspørgsmålet?

Vi har i vores speciale søgt at besvare hovedspørgsmålet, hvilket er kommet til udtryk i vores sammenfattende analyse. Vi vil i det efterfølgende uddybe dette ved at besvare efterfølgende underspørgsmål, som de ligeledes er formuleret i vores opgavediskussion.

9.2.1. Hvilke eksterne og interne faktorer, herunder erklærede sikkerhedspolitiske mål, har haft afgørende indflydelse på den danske beslutningsproces?

Danmark har, sammen med den øvrige del af den vestlige verden, et erklæret mål om at udbrede demokratiske styreformers og respekt for det enkelte individ. Dette indebærer tillige at diverse konventioner og menneskerettigheder overholdes.

Man søger altså aktivt at skabe acceptable levevilkår rundt omkring i verden, hvorfor egentlig humanitær støtte er højt prioriteret. Forfølgelse af mindretal, med deraf følgende humanitære konsekvenser, er derfor et område som Danmark aktivt ønsker at deltage i bekæmpelsen af.

Inddæmning af konflikten i Kosovo vurderes ligeledes at være en fælles målsætning, om end der vurderes at være variationer i bevæggrundene herfor. Danmark er nok i højere grad fokuseret på at flygtninge indirekte kan skabe uro i regionen og i resten af Europa, hvor de nære naboer i højere grad er fokuseret på at konflikten reelt kan spredes til nabolandene. USA er blot fokuseret på at Europa som helhed udgør et stabilt område. Der kan ikke skelnes skarpt mellem synsvinklen hos de enkelte lande, men de to førstnævnte synsvinkler vurderes at være yderpunkterne på det spektre som udgør den opfattelse som landene i Europa har.

Danmarks deltagelse i operation "Allied Harbour" i Albanien og beslutningen om at deltage i flådeblokaden i Adriaterhavet, er et udtryk, for at Danmark solidarisk har deltaget i løsningen af opgaver som, overordnet set, blev begrundet i at inddæmme konflikten. Men det er her væsentligt at påpege, at især det danske bidrag til Albanian Force i høj grad havde et humanitært sigte, og dermed var i nøje overensstemmelse med den danske målsætning.

Ligeledes har Danmark indrettet sig efter stormagterne i NATO, for så vidt angår beslutningen om den trussel Milosovic skulle konfronteres med. Man har dermed accepteret at der var tale om en intervention alene gennemført af flystyrker, og altså uden offensive landmilitære enheder.

Det er vores vurdering at Danmark klart har udtrykt sin holdning til krisen i relevante fora under hele forløbet, for dermed at påvirke den fælles opfattelse af især "den anden" og "truslen". Samtidig har Danmark, på demokratisk vis, bidraget loyalt til løsning af krisen i forhold til de i fællesskab besluttede tiltag.

9.2.2. Hvilke sikkerhedspolitiske interesser lå til grund for danske beslutninger under Kosovokrisen?

Det danske værdigrundlag fokuserer, som nævnt i forrige kapitel, i høj grad på truslen om en humanitær katastrofe i Kosovo. Til forskel fra vore partnere i NATO og EU, er Danmark meget tidligt fokuseret på, at Milosovic har eneansvaret for konflikten i Kosovo. UCK's rolle med hensyn til at eskalere konflikten betones dermed i mindre grad. Det er altså kosovoalbanerne vi ønsker at hjælpe, og det er Danmarks erklærede politik, at alle flygtninge og fordrevne skal have mulighed for at vende tilbage. Man ønsker altså implicit at fastholde et multietnisk samfund.

9.2.3. Hvordan var det muligt at de danske beslutningstagere accepterede brugen af tvangsmidler i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VII uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd?

De danske beslutningstagere erkender på et meget tidligt tidspunkt af konflikten, at der kan opstå begrænsninger i relation til FN's håndtering af krisestyningen, hvilket udtrykkes af udenrigsministeren ved FN's generalforsamling i september 1998. Den indirekte melding i den forbindelse var samtidig, at Danmark var klar til at forsvare værdierne og principperne i folkeretten ved hjælp af konsekvente og robuste tiltag, også selvom Sikkerhedsrådet ikke kunne nå til enighed om nødvendige tiltag til at stoppe den eskalerende konflikt. Årsagen til fremsættelse af denne konsekvente holdning er formentlig en, efter dansk mening, nødvendig beslutning, indeholdende en legitimisering af magtanvendelse til at stoppe konflikten.

Den videre drøftelse af emnet gav os en klar indikation af, at særligt forskellene i basale værdigrundlag hos Sikkerhedsrådets faste medlemmer ville umuliggøre anvendelsen af militær afskrækkelse som en del af krisestyningen, samt det forhold at der tegnede sig et billede af Kinas veto som en del af et andet stormagtspolitisk spil, frem for en egentlig interesse i den aktuelle konflikt.

Danmark ønskede at få individet i centrum, frem for nationalstaten og dennes suverænitet, hvorfor man tvunget af omstændighederne har vendt sig mod det vestlige værdigrundlag udtrykt gennem de europæisk orienterede internationale organisationer.

Som en direkte følge heraf opstår spørgsmålet om legalitet og legitimitet.

9.2.4. Hvordan ser de danske beslutningstagere på forholdet mellem legitimitet og legalitet?

Som det fremgår af analysen, er der i perioden sket en udvikling vedrørende den danske holdning til dette spørgsmål. Det er tydeligt at emnet indledningsvis er berørt med nogen forsigtighed, og det vurderes at det anvendte grundlag ikke giver et klart indtryk af den eksakte fortolkning af de to begreber. Det synes blandt andet uheldigt, at Danmark i forbindelse med behandlingen af en så afgørende beslutning som indsættelse af militære magtmidler mod en fremmet stat, ikke udtrykker en entydig stillingtagen til begreberne, men derimod anvender en udvidet fortolkning af resolution 1199, der retligt set ikke indeholder nogen omtale af muligheden for anvendelse af væbnet magt fra det internationale samfund.

I den sidste del af perioden anvendes begrebet legitimitet dog mere konsekvent i forhold til et manglende FN-mandat. Her omtales formålet og principperne i FN-pagten som væsentligere bevæggrunde til at gribe ind overfor brud med folkeretten, end bundethed af strukturelle bestemmelser (Sikkerhedsrådet). Det uheldige er imidlertid, at der efter denne klarlæggelse, fortsat og ligeværdigt argumenteres for legitimitet også i forbindelse med sikkerhedsrådets legalisering af tvangsforanstaltninger. Dette bevirker at der i direkte forbindelse med konflikten, ikke kan klarlægges en dansk forståelse af folkeretlig legalitet og legitimitet.

Først i forbindelse med regeringens redegørelse til Folketinget, på baggrund af udredningen om humanitær intervention fra Dansk Udenrigspolitisk Institut, kommer

man en smule tættere på et anvendeligt begrebsapparat. Men som det fremgår af kritikken af dette grundlag er der formentlig et stykke vej til en endelig afklaring.

9.2.5. I hvilken grad lever det danske beslutningsgrundlag op til målsætningen om rettidig og effektiv indsats?

Vi har tidligere konkluderet at det er organisationer som NATO og EU der gennemfører den egentlige krisestyring. Det er derfor de samme organisationer der skal leve op til målsætningen. Dette er ikke muligt med mindre den enkelte medlemsstat giver organisationen mulighed herfor, hvorfor de enkelte stater skal tilsikre at organisationen i god tid har det fornødne råderum. Den enkelte stat skal derfor så hurtigt som muligt tilkendegive hvorvidt den kan støtte den pågældende politik, og i hvilket omfang staten vil bidrage til, at den vedtagne politik føres ud i livet.

Danmark vurderes under Kosovokrisen at have behandlet relevante forespørgsler fra aktuelle organisationer hurtigt, hvorfor man hurtigt har kunne tilkendegive hvad Danmark kunne bidrage med – eksempelvis tilsagn om styrkebidrag til NATO. Man har ligeledes tidligt givet et utvetydigt mandat til de samme organisationer. Mandatet er efterfølgende blevet forvaltet af Danmarks faste repræsentanter i organisationerne.

9.2.6. I hvilket omfang er der overensstemmelse mellem den politisk definerede slutilstand og det faktisk opnåede resultat?

Formålet for krisestyringen i Kosovo – ser vi – var at skabe et grundlag for på sigt, at kunne skabe en politisk løsning på konflikten.

Forud for fredsslutningen er det alene traktatforslaget fra Rambouillet-forhandlingerne der beskriver den ønskede slutilstand. Der er alene anført nogle minimumskrav, der blandt andet beskriver en større autonomitet i forhold til FRY.

FN-resolution 1244 anvender de samme løse formuleringer. Mere specifikt er det i begge dokumenter beskrevet, at Kosovo i en overgangsperiode skal administreres af FN, og at den militære sikkerhed skal varetages af en international styrke ledet af NATO. Det internationale samfund forpligtiger sig altså til at "standse ulykken", for dermed at skabe fundamentet for at parterne kan påbegynde politiske drøftelser. Det er vores vurdering at man lever op til den politiske målsætning på det tidspunkt hvor de jugoslaviske sikkerhedsstyrker har forladt Kosovo, KFOR efterfølgende er på plads og har overtaget ansvaret for ro og sikkerhed, samt at UCK er afvæbnet.

Den politiske målsætning, for så vidt Kosovos fremtidige status, er endnu ikke fastlagt, idet ingen har turde udpege den varige løsning endnu. Men i ovennævnte ligger efter vores mening en hensigt om, at det er parterne der selv skal finde en løsning, mens det internationale samfund alene skal være katalysator. Fredelig sameksistens og fastholdelsen af det multietniske samfund vurderes derfor at ligge noget ud i fremtiden.

På baggrund heraf vurderes den politisk definerede slutilstand for krisestyringen at være opnået.

9.3. Afsluttende bemærkninger.

Vi mener at kunne konstatere, at Danmark under Kosovokrisen har gennemlevet et paradigmeskifte for så vidt angår iværksættelse af tvangsforanstaltninger over for en fremmed stat, hvor interne konflikter truede med at udvikle sig til en humanitær katastrofe. Hvor Danmark tidligere kun har accepteret at kunne deltage i fredsstøttende operationer efter bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd, er man i dag rede til at acceptere en indsættelse alene på baggrund af en politisk beslutning i en mere snæver kreds af lande, under forudsætning af at vores værdigrundlag tilsiger sådanne tiltag. Endelig må det konstateres at Danmark ønsker at fortsætte med, at føre en aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket har været under en fortsat udvikling de seneste 10 år, med et stadigt stigende engagement der foreløbigt er kulmineret i forbindelse med deltagelse i løsningen af Kosovokrisen.

TILLÆG BIBLIOGRAFI

Generelt.

I det efterfølgende opdeles kilderne som primære, sekundære eller kontrolkilde. Kildens validitet, herunder om den er autoritativ eller ikke-autoritativ vurderes, og anvendelse af kilden anføres.

Teori.

Krishandtering på svenska – teori og praktik – af Bengt Sundelius, Eric Stern og Frerik Bynander.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som primær kilde i forbindelse med klargøringen af begrebet krisestyring. Kilden er anvendt som sekundær kilde i specialegruppens forståelse af krisestyring generelt.

Freds- og konfliktkunskap - Svant Karlsson 1997.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som primær kilde i forbindelse med klargøringen af begrebet konfliktløsning. Kilden er anvendt som sekundær kilde i specialegruppens forståelse af krisestyring og konfliktløsning generelt.

Fremtidens NATO: Intervention og integration i Europa - af Bertel Heurlin.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som sekundær kilde for at bibringe specialegruppen en indledende forståelse for nødvendigheden af integrationspolitikken i Europa.

At forklare international politik – af Hans Mouritzen, 1999.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er primær og anvendt i forbindelse med analytisk inspiration for så vidt angår samspillet mellem empiri og teori relateret til international politik.

European Security-2000 – af Birthe Hansen, 1995.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er sekundær og anvendt i forbindelse med analytisk inspiration for så vidt angår samspillet mellem empiri og teori relateret til international politik.

Teorier om international politik – Nikolaj Petersen og Mette Skak, 1998.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er primær og anvendt i forbindelse teoretisk afgrænsning.

Explaining and Understanding in International Relations – af Martin Hollis og Steve Smith, 1991.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er sekundær og anvendt perifert som grundlag for forståelsen af den reflektivistiske teori relateret til international politik.

Anarchy is what States Makes of it – af Alexander Wendt, 1992.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er udelukkende anvendt sekundært i forbindelse med teori og metode beskrivelse.

Fred og sikkerhed i politisk-filosofisk perspektiv – af Janus Mortensen.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt sekundært i forbindelse med indføringen i diskursteoretisk analysemetodik, samt kildens diskursive behandling af Ole Wævers udvidede sikkerhedsbegreb.

Constructing national interests – af Jutta Weldes 1996.

Artiklen er ikke autoritativ. Artiklen er anvendt som primær kilde for teoribehandling og metodeafgrænsning.

Verden 2000 – af Bertel Heurlin.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som sekundær kilde til generel inspiration.

Håndbog om doktrin for værnsfælles operationer – Faggruppe Operationer og Logistik/Forsvarsakademiet, AUG 1999.

Kilden er autoritativ for så vidt angår FN og NATO begrebsverden, idet den er et udtryk for den danske fortolkning. I klarificering af enkelte begreber er kilden klassificeret som primær.

Dansk forfatningsret 2 – af Henrik Zahle, 1989.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er primær og anvendt i forbindelse med behandlingen af det nationale og internationale reguleringsgrundlag med indflydelse på dansk deltagelse i krisestyring.

Den skinbarlige virkelighed – af Ib Andersen, 1998.

Kilden er anvendt som grundlag for den generelle metodik under specialeskrivningen.

Empiriske data.

Skriftlige kilder.

De under undersøgelsesdesign beskrevne emneområder, er søgt belyst i officielle skriftlige kilder samt i uafhængige kilder. Informationskilderne er typisk love, bestemmelser, konventioner, traktater, bestemmelsesgrundlag i de udvalgte organisationer for så vidt angår krisestyring, doktriner (herunder standardprocedurer), rapporter vedrørende Kosovokrisen med vægt på det politisk og militærstrategiske niveau og uafhængige vurderinger.

NATO efter Washington-topmødet, Udenrigsministeriets temaserie, Nr. 16 - NOV 1999.

Kilden vurderes at være autoritativ for så vidt angår dansk forståelse af NATO's politiske målsætninger. Kilden er anvendt som primær kilde ved identifikation af NATO's overordnede politiske prioriteringer.

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

Kilden er autoritativ.

Humanitær folkeret – af Regeringens Røde Kors-udvalg, 1985.

Kilden er autoritativ for så vidt angår folkeretten under væbnede konflikter.

Udenrigsministeriets hjemmeside, <http://www.um.dk/udenrigspolitik/um-tema/sikkerhedspolitik98/sikkerhedspolitik.1.asp> , (downloaded 12-10-00)

Kilden vurderes at være autoritativ, henset til at det er den danske regering der argumenterer for den af Danmark førte udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kilden er at betragte som primære kilder i den forbindelse.

Udenrigsministeriets hjemmeside - http://www.um.dk/udenrigspolitik/um-tema/det_vestlig_balkan/13.asp - hentet 08-01-01.

Kilden vurderes at være autoritativ, henset til at den beskriver den danske opfattelse af G-8 landenes fredsiniciativ. Kilden er at betragte som primære kilder i den forbindelse.

Folketingets hjemmeside – <http://www.folketinget.dk>

Kilden er anvendt autoritativt som primærkilde for redegørelse for danske beslutninger i relation krisen i Kosovo og danner grundlaget for den senere analyse af den danske argumentation. Følgende behandlinger er anvendt fra samling 19981: B4, B116, B146, B148 og B151.

Humanitær intervention. Retlige og politiske aspekter – af Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1999.

Kilden er autoritativ for så vidt angår grundlaget for den danske regerings udtrykte holdning til emnet affødt af behandlingerne i forbindelse med krisen i Kosovo.

Real-time television coverage of armed conflicts and diplomatic crises: Does it pressure or distort foreign policy decisions ? – af Nik Gowing, 1994.

Artiklen er primær og anvendt som grundlag for behandling af mediernes rolle i forbindelse med krisestyring.

Bemærkninger til lov om forsvarets formål, opgaver, organisation m.v. af 8. december 1993, almindelige bemærkninger.

Kilden er autoritativ og anvendt som primær kilde til identifikation af begrebet indirekte sikkerhed.

Fremtidens forsvar – hovedbind, Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997, resume af del 1.

Kilden vurderes at være autoritativ idet den bygger på de af Forsvarets Efterretnings-tjeneste udarbejdede vurderinger der har ligget til grund for kommissionens anbefalinger. Kilden er anvendt som primær kilde til identifikation af dansk opfattelse af den direkte og indirekte trussel.

DUPIDOK 1998 Dansk udenrigspolitisk dokumentation – Dansk Udenrigspolitisk Institut, redaktion ved Svend Aage Christensen og Ole Wæver.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som primær kilde i relation til udvalgte tekstafsnit og officielle erklæringer som disse er præsenteret i empirigrundlaget.

I tirsdags sagde Danmark vist nok farvel til folkeretten – af Ole Wæver i Ugebre-
vet Mandag Morgen nr. 7-1999.

Kilden er ikke autoritativ. Kilden er anvendt som inspiration i forbindelse med analysen af danske tiltag over for Kosovo.

UKLASSIFICERET

Basic facts of the United Nations – United Nations Department of Public Information 1998 – p. 3-32, 67-79 og 105-108.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af FN officielt udgivet publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af FN's organisation og beslutningsproces generelt og som sekundær kilde til beslutningsprocessen i Sikkerhedsrådet.

Provisorial rules of procedure of the Security Council – United Nations, New York 1983.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er den af FN officielt anvendte beslutningsprocedure i Sikkerhedsrådet.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af Sikkerhedsrådets beslutningsproces.

Charter of the United Nations – <http://www.un.org/aboutun/charter.htm> (hentet 31-10-00) – kapitel VI, VII og VIII.

Kilden er autoritativ, henset til at det er den af FN vedtagne pagt.

Kilden er anvendt som primær idet der refereres direkte til indholdet under såvel FN-afsnittet som i afsnittet om reguleringsgrundlaget.

FN-resolusionerne nr. 1160 af 31. marts 1998, 1199 af 23. september 1998, 1203 af 24. oktober 1998, 1239 af 14. maj 1999 og 1244 af 9. juni 1999.

Kilden er autoritativ, henset til at det er de af FN's Sikkerhedsråds vedtagne resolusioner rettet mod FRY.

Kilderne er anvendt som primære kilder til identifikation af vedtagne tiltag rettet mod FRY.

Pressemeddelelser/erklæringer fra FN:

- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6562 af 24. august 1998.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6577 af 23. september 1998.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6588 af 24. oktober 1998.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6628 af 19. januar 1999.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6657 af 24. marts 1999.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6674 og SC/6674/Rev.1* af 8. maj 1999, samt SC 6675 af 14. maj 1999.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6677 af 14. maj 1999.
- FN's Sikkerhedsråds pressemeddelelse SC/6686 og SC/6687 af 14. maj 1999.

Ovennævnte vurderes at være autoritative idet de er officielt udgivet af FN.

Kilderne er anvendt som primær kilde til identifikation af såvel FN's som betydende landes argumentation for deres handlinger henholdsvis modstand mod de af NATO og EU gennemførte tiltag mod FRY.

Rambouillet-aftalen i sin fulde form dateret 23 februar 1999.

Kilden vurderes at være autoritativ. Kilden er anvendt som primær kilde til identifikation af G-8 landenes krav til såvel FRY som UCK for en fremtidig fred.

Rambouillet-aftalen - af Kjell Magnussen juni 1999 (Upsala Universitet).

Kilden vurderes ikke at være autoritativ, idet det er en uafhængig forsker der opstiller teser for hvad der er foregået bag lukkede døre under forhandlingsforløbet. Kilden er for så vidt de indledende krav anvendt som primær kilde, idet der ikke findes noget

UKLASSIFICERET

officielt. Kilden er anvendt som kontrolkilde i forhold til det endelige udkast af Rambouillet-aftalen.

Organisationen for sikkerhed og samarbejde i Europa (OSCE) – Udenrigsministeriet, september 1996.

Kilden er autoritativ, henset til at den er udgivet af og underskrevet af udenrigsminister Niels Helveg Petersen.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af OSCE's organisation og beslutningsproces.

OSCE – et redskab for freden i Europa – Meta N. Ditzel.

Kilden vurderes at være autoritativ.

Kilden er anvendt som sekundær kilde til beskrivelse af OSCE's organisation og beslutningsproces.

Annual Report 1996 on OSCE Activities – <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep96e.htm>. (hentet 31-01-01) – kapitel I og kapitel II pkt. 2.1.1.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af OSCE officielt udgiven publikation.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af OSCE's beslutningsproces generelt.

Annual Report 1997 on OSCE Activities – <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep97e.htm>. (hentet 31-01-01) – kapitel I, kapitel II pkt. 2.1.1. og kapitel III pkt. 3.1.4.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af OSCE officielt udgiven publikation.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af OSCE's beslutningsproces generelt.

Annual Report 1998 on OSCE Activities – <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep98e.htm>. (hentet 31-01-01) – kapitel I, kapitel II pkt. 2.1.1 og kapitel III pkt. 3.7.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af OSCE officielt udgiven publikation.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af OSCE's beslutningsproces generelt.

Annual Report 1999 on OSCE Activities – <http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep99e.htm>. (hentet 31-01-01) – kapitel I pkt. 1.1.5.1., 1.1.5.2., 1.1.5.3. og kapitel VII.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af OSCE officielt udgiven publikation.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af OSCE's beslutningsproces generelt.

Rådet for den Europæiske Union – <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/main.htm>. (hentet 07-02-01).

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation.

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's organisation generelt.

UKLASSIFICERET

Generalsekretariatet – <http://ue.eu.int/da/info/main5.htm>. (hentet 07-02-01).

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's organisation generelt.

Den Europæiske Unions institutioner – <http://ue.eu.int/inst-da.htm>. (hentet 07-02-01).

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's beslutningsproces generelt.

Amsterdamtraktaten – De Europæiske Fællesskaber 1999.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's organisation og beslutningsproces.

EU's struktur – Oversigt over EU-institutionernes opbygning – Europa-Kommissionen December 1999.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's organisation og beslutningsproces.

Det Europæiske Råd i Cardiff den 15. og 16. juni 1998 Formandskabets Konklusioner – <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/index.htm> (hentet 30-01-01). Pkt. 80 og bilag II.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's beslutningsproces generelt.

Det Europæiske Råd i Wien den 11. og 12. december 1998 Formandskabets Konklusioner – <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/index.htm> (hentet 30-01-01). Pkt. 102 – 108.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's beslutningsproces generelt.

Det Europæiske Råd i Berlin den 24. og 25. marts 1999 Formandskabets Konklusioner – http://ue.eu.int/council/off/conclu/mar99_da.htm (hentet 25-01-01). Bilag III.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's beslutningsproces generelt.

Det Europæiske Råd i Köln den 3. og 4. juni 1999 Formandskabets Konklusioner – <http://ue.eu.int/da/info/eurocouncil/index.htm> (hentet 30-01-01). Pkt. 62 - 70 og bilag V.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af EU officielt udgiven publikation.

UKLASSIFICERET

Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af EU's beslutningsproces generelt.

NATO-håndbogen – 50 års jubilæumsudgave, NATO – B-1110 Bruxelles, Belgien - kapitel 2, 5, 7, 10,11,12 og 14 samt Den Nordatlantiske Traktat.

Kilden vurderes at være autoritativ idet det er en af NATO officielt udgiven publikation. Kilden er anvendt som primær kilde til beskrivelse af NATO's organisation og beslutningsproces generelt.

NATO and Kosovo: Historical overview. af 19 juli 1999 og NATO and Kosovo: NATO's role in Kosovo, af 30 OKT 2000.

Kilderne vurderes at være autoritative for så vidt angår faktuelle tiltag under Kosovo-krisen. Kilderne vurderes ikke at være autoritative for så vidt angår NATO's tolkning af tiltagenes betydning under forløbet. Kilderne er anvendt som primær kilde til at fastlægge det kronologiske forløb af krisen, herunder NATO's faktuelle tiltag.

Pressemeddelelser/erklæringer fra NATO:

- Pressemeddelelse fra NATO af 28. maj 1998 på baggrund af det afholdte udenrigsministermøde i NAC – M-NAC-1(98)61.
- Pressemeddelelse fra NATO's generalsekretær af 28. maj 1998.
- Pressemeddelelse fra Madeleine Albright af 28. maj 1998.
- Pressemeddelelse fra NATO af 11 juni 1998, M-NAC-D-1(98)77.
- NATO's generalsekretærs erklæring som følge af aktiveringsordren og efterfølgende pressemeddelelse – begge dateret 24. september 1998.
- Pressemeddelelse fra NATO af 8. december 1998, på baggrund af møde i NAC mellem udenrigsministrene – M-NAC-2(98)143.
- Pressemeddelelse fra NATO af 17. december 1998 – M-NAC-2(98)152.
- Pressemeddelelse af 17. januar 1999 fra NATO's generalsekretær, på vegne af NAC.
- Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 20. januar 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 17. februar 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 19. februar 1999, hvor generalsekretær udtaler sig på vegne af NAC.
- Pressemeddelelse fra NATO af 23. februar 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 17. marts 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 22 marts 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 23 marts 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 23 marts 1999 vedrørende formålet med luftoperationen.
- Pressemeddelelse fra NATO af 24 marts 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 25 marts 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 27. marts 1999.
- Erklæring af 4. april 1999 fra NAC på baggrund af mødet mellem NATO-, EU-, OSCE-medlemmer, UNHCR, Europarådet og Vestunionen.
- Pressemeddelelse fra NATO af 6. april 1999.
- Pressemeddelelse fra NATO af 9. april 1999.
- Erklæring fra NAC's ekstraordinære ministermøde - udenrigsministerniveau - i Bruxelles 12. april 1999.
- Særskilt erklæring fra NATO-topmødet vedrørende Kosovo og indeholdt i Washington deklARATIONEN, begge af 23. april 1999.

UKLASSIFICERET

- Erklæring af 8. maj 1999 fra NAC.
- Erklæring af 10 juni 1999 fra NATO's generalsekretær.
- Erklæring af 18 juni 1999, fra ekstraordinært NAC på udenrigs- og forsvarsministerniveau.
- Erklæring af 20 juni 1999 fra NATO's generalsekretær.
- Pressemeddelelse fra NATO – Rusland fælles råd af 23. juli 1999.

Ovennævnte er vurderes at være autoritativ idet de er officielt udgivet af NATO. Kilderne er anvendt som primær kilde til identifikation af NATO's argumentation for deres handlinger.

Luftstridskræfters anvendelse under operation "Allied Force" - af oberst M.Svejgaard og major K.Nødskov, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999, Kilden vurderes at være autoritativ, idet forfatterne var en del af det danske bidrag under Kosovokrisen. Kilden er anvendt som primær kilde til fastlæggelse af målsætningen for NATO's luftkampagne og som kontrolkilde til fastlæggelse af de danske bidrag til luftkampagnen.

Den danske bataljon i rammen af Multinational Brigade (North), Kosovo Force - af major Bo Andersen, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999. Kilden vurderes at være autoritativ, idet forfatteren var en del af det danske bidrag til KFOR. Kilden er anvendt som kontrolkilde til fastlæggelse af de danske bidrag til KFOR.

Maritime operationer til støtte for operationerne i Kosovo - af orlogskaptajn Gustav Lang og orlogskaptajn Erik Dreyer-Andersen, Militært tidsskrift nr. 4 – 1999. Kilden vurderes at være autoritativ. Kilden er anvendt som primær kilde til fastlæggelse af de maritime målsætninger for operationerne i Adriaterhavet, samt som kontrolkilde til fastlæggelse af de danske maritime bidrag.

Konflikten i Kosovo - af kommandørkaptajn J.C. Hansen (Forsvarsakademiet), Kilden vurderes ikke at være autoritativ. Kilden er anvendt som kontrolkilde til fastlæggelsen af de samlede danske bidrag under Kosovokrisen.

Kontaktgruppen i Kosovo: Koncert trods mislyde – af Peter Viggo Jakobsen i Politika nr. 2-2000. Kilden vurderes ikke at være autoritativ. Kilden er primær og anvendt i relation til redegørelsen for Kontaktgruppens tiltag under krisen i Kosovo.

Foredrag.

Foredragsrækken på stabskursus (inkl. rejse I) vedr. international politik, internationale organisationer har bidraget væsentligt til indsamling af empiriske data. Foredragsholderne er generelt en del af beslutningsprocessen eller højt estimerede forskere, hvorfor validiteten generelt vurderes at være høj.

Ib Faurby, Specialkonsulent ved Forsvarsakademiet.

Ib Faurby underviser i International Politik på Fakultetet for Højere Militære Uddannelser på Forsvarsakademiet. Undervisningen er anvendt som sekundær kilde til det teoretiske grundlag.

Peter Viggo Jakobsen, lektor ved Københavns Universitet.

Forelæsning på Forsvarsakademiet om tvangsdiplomati 2001. Anvendt som inspiration i forhold til behandling af humanitær intervention.

Tony Brems Knudsen, lektor ved Aarhus Universitet.

Forelæsning på Forsvarsakademiet om humanitær intervention 2001. Anvendt som inspiration i forhold til behandling af humanitær intervention.

Michael Jarlner, redaktør ved Dagbladet Politiken.

Forelæsning på Forsvarsakademiet om mediernes rolle 2000. Anvendt som inspiration i forhold til behandling af mediernes rolle under konflikter.

Charlotte Slente, fuldmægtig Udenrigsministeriet.

Forelæsning på Forsvarsakademiet om EU som krisestyringsaktør 2001. Anvendt som grundlag for beskrivelse af EU's muligheder for krisestyring under konflikten i Kosovo.

Lene Hansen, lektor ved Københavns Universitet.

Forelæsning på Forsvarsakademiet om international politik 2000. Anvendt som inspiration til beskrivelse af teorigrundlag for beslutningstageranalyse.

Interview.

Konsulent Karsten Ankjær – det Udenrigs- og Forsvarspolitiske Område i Statsministeriet – 29. januar 2001.

Karsten Ankjær havde en central placering i den danske beslutningsproces under Kosovokrisen, hvorfor validiteten vurderes at være høj og kilden vurderes derfor at være autoritativ for så vidt angår faktuelle organisatoriske og processuelle spørgsmål i tilknytning til den danske beslutningsproces under Kosovokrisen.

Interviewet havde til formål at afdække de forhold hvorunder de danske beslutningstagere arbejdede under Kosovokrisen og er her anvendt som primær kilde.

Følgende personer har assisteret med baggrundsviden og kildehenvisning:

- Ib Faurby, Specialkonsulent ved Forsvarsakademiet.
- Casper Klynge, Studentermedhjælper på Fakultetet for Højere Militære Uddannelser på Forsvarsakademiet.