



Image: Lara Jameson

CERES-opdatering nr. 3 om ret og sikkerhed: Iran, Board of Peace og udvisningsreform

Af Marc Schack og Astrid Kjeldgaard-Pedersen

2. marts 2026

I denne CERES-opdatering nr. 3 ser vi nærmere på følgende aktuelle folkeretlige spørgsmål:

- Hvad siger folkeretten om USA's og Israels aktuelle angreb på Iran?
- Hvad siger folkeretten om det iranske præstestyles reaktion på de seneste måneders masseprotester?
- Hvad siger folkeretten om Trumps Board of Peace?
- Indebærer SVM-regeringens udvisningsreform et brud på folkeretten?

Hvad siger folkeretten om USA's og Israels aktuelle angreb på Iran?

Den 28. februar 2026 iværksatte USA og Israel et massivt angreb mod Iran. Som det var tilfældet i forbindelse med de to staters angreb mod det iranske atomprogram i juni sidste år (se hertil InterMil-opdatering nr. 27), er det aktuelle angreb en klar overtrædelse af magtanvendelsesforbuddet, jf. FN Pagtens artikel 2, stk. 4. Dette til trods for det iranske præstestyles grove overgreb på civilbefolkningen i Iran i løbet af de seneste måneder, som omtales nedenfor. Gældende folkeret giver ikke mulighed for humanitær intervention (se hertil CERES-opdatering nr. 1), og der er heller ikke i denne situation fremlagt beviser for, at de to stater kan påberåbe sig retten til selvforsvar, jf. FN Pagtens artikel 51. Trump beskrev ganske vist i en tale den 28. februar angrebet som nødvendigt for at imødegå et "imminent" ("umiddelbart forestående") angreb fra Iran og iranske proxystyrker i andre lande i Mellemøsten. "Umiddelbart forestående" er netop den relevante tidsmæssige tærskel for lovligt selvforsvar

over for et angreb, der endnu ikke er påbegyndt. Det fremgik imidlertid ikke tydeligt af talen, om præsidentens ordvalg var tilfældigt, eller om han faktisk mener, at USA overholder folkeretten. Som bekendt udtalte han i begyndelsen af året, at han ikke har brug for folkeretten, men kun sig egen moral, og det vides endnu ikke, om USA denne gang vil afgive en formel "artikel 51-meddelelse" til FN's Sikkerhedsråd, sådan som det skete i forlængelse af sidste års angreb. Det står heller ikke klart, hvilken rolle (om nogen) Trumps Board of Peace, som omtales nedenfor, har spillet i forbindelse med planlægningen af angrebene mod Iran – eller kommer til at spille under krigen. Vi vender i en snarlig CERES-opdatering tilbage til spørgsmål om parternes efterlevelse af den humanitære folkeret i forbindelse med kamphandlingerne.

Ligesom i tidligere opdateringer (se f.eks. InterMil-opdatering nr. 4 om krigen i Palæstina Israel) skal det her bemærkes, at tredjestater i forbindelse med grove overtrædelser af *jus cogens*-regler, herunder magtanvendelsesforbuddet, efter de generelle Statsansvarsreglers artikel 41, stk. 2, er forpligtet til ikke at anerkende situationen og til ikke at medvirke til at opretholde den.

Hvad siger folkeretten om det iranske præstestyles reaktion på de seneste måneders masseprotester?

I Iran har demonstranter været på gaden ad flere omgange i løbet af de seneste par måneder. De første protester brød ud i slutningen af december 2025 i Teheran, men voksede voldsomt i styrke i løbet af januar 2026. Den 8. januar 2026 slukkede det iranske regime for internettet og indledte en blodig nedkæmpelse af demonstranterne. Internationale medier og humanitære NGO'er har siden da forsøgt

at analysere og verificere billeder, videoer og andre materialer samt interviewet vidner og andre kilder. På den baggrund tegner der sig et klarere og klarere billede af, at det iranske præstestyre - navnlig i løbet af få dage i januar - har gennemført et historisk voldsomt angreb på civile i Iran, bl.a. gennem direkte beskydninger, tortur og tilbageholdelser.

Den dokumentation, som er fremlagt af medier og NGO'er, omfatter materialer, som viser, at iranske sikkerhedsstyrker bl.a. positionerede sig på gader og tage og systematisk beskød ubevæbnede demonstranter. Sundhedsfaciliteter og lighuse blev hurtigt overvældet af de mange døde og sårede, og det er stadig svært at få et overblik over det præcise omfang. Der er bekræftet flere tusinde dødsfald, men flere kilder peger på dødstal, der skal tælles i titusinder. Den indsamlede dokumentation peger desuden på, at der var tale om en koordineret landsdækkende aktion. New York Times har rapporteret om, at eskalationen i januar fulgte en ordre fra Irans daværende leder, Ali Khamenei, om at knuse protesterne med alle nødvendige midler. I umiddelbar forlængelse heraf gennemførte regimet nedskydninger og andre overgreb mod demonstranter over hele landet.

Sådanne handlinger udgør selvsagt alvorlige og systematiske krænkelse af menneskerettighederne. Det omfatter bl.a. brud på FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), herunder artikel 6 (retten til liv), artikel 7 (forbud mod tortur mv.) og artikel 9 (retten til personlig frihed og sikkerhed). Herudover kan det iranske regime - og dets involverede ledere - siges at have gjort sig skyldige i forbrydelser mod menneskeheden. Forbrydelser mod menneskeheden defineres i Romstatutten om Den Internationale Straffedomstol – som Iran ikke har ratificeret – som en række nærmere oplyste handlinger, der begås "som led i et omfattende eller systematisk angreb mod en civilbefolkning og med vi-

den om angrebet". I Romstatutten's op-
listning af relevante handlinger findes bl.a. drab (herunder selvsagt masse-
drab), tortur og fængsling eller anden alvorlig berøvelse af fysisk frihed i strid med folkerettens grundlæggende regler. Ifølge de tilgængelige oplysninger er alle disse forbrydelser begået både systematisk og i omfattende grad i forbindelse med det iranske regimes nedkæmpning af protesterne. I lyset af den skala hvor-
med drab, tortur, fængslinger og andre lignende overgreb øjensynligt er begået, samt den systematiske fremgangsmåde, som er fulgt – navnlig som følge af direkte ordrer om nedkæmpning af demonstranterne med alle midler og samtidigheden i myndighedernes overgreb mod civile i hele landet – er det nærliggende at konkludere, at der er tale om forbrydelser mod menneskeheden.

Det er reelt svært at forestille sig et klarere eksempel på forbrydelser mod menneskeheden begået i fredstid, end det der er foregået i Iran de seneste måneder. Det er i forlængelse heraf værd at bemærke, at en FN Fact-Finding Mission allerede i marts 2024 dokumenterede, at det iranske regime havde begået en række overgreb mod demonstranter, som havde deltaget i protesterne i 2022. Man konkluderede i den sammenhæng, at de foreliggende oplysninger indikerede, at regimet udover at have begået systematiske menneskerettighedskrænkelser også dengang begik forbrydelser mod menneskeheden.

Hvad siger folkeretten om Trumps Board of Peace?

Den 17. november 2025 hilste FN's Sikkerhedsråd i Resolution 2803 etableringen af et Board of Peace (BoP) velkommen og etablerede samtidig en "International Stabilization Force in Gaza". Resolutionen blev vedtaget (i medfør af FN Pagtens kapitel VII, selv om dette ikke fremgår udtrykkeligt) af 13 Sikkerhedsrådsmedlemmer (heriblandt Danmark –

Rusland og Kina undlod at stemme). *President Donald J. Trump's Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict*, som var blevet præsenteret af Trump og Israels premierminister, Netanyahu, i Det Hvide Hus den 29. september 2026, var vedlagt som bilag. Resolution 2803 giver FN-medlemsstaterne mandat til at deltage i BoP og giver BoP mandat til at, "(A) enter into such arrangements as may be necessary to achieve the objectives of the Comprehensive Plan... (B) establish operational entities with, as necessary, international legal personality and transactional authorities for the performance of its functions, including: (1) the implementation of a transitional governance administration, including the supervising and supporting of a Palestinian technocratic, apolitical committee of competent Palestinians from the Strip, as championed by the Arab League, which shall be responsible for day-to-day operations of Gaza's civil service and administration; (2) the reconstruction of Gaza and of economic recovery programs; (3) the coordination and supporting of and delivery of public services and humanitarian assistance in Gaza; (4) any measures to facilitate the movement of persons in and out of Gaza, in a manner consistent with the Comprehensive Plan; and (5) any such additional tasks as may be necessary to support and implement the Comprehensive Plan...". Resolutionen giver endvidere BoP og medlemsstater, der arbejder sammen med BoP, mandat til at "...establish a temporary International Stabilization Force (ISF) in Gaza to deploy under unified command acceptable to the BoP, with forces contributed by participating States, in close consultation and cooperation with the Arab Republic of Egypt and the State of Israel, and to use all necessary measures to carry out its mandate consistent with international law, including international humanitarian law." Resolutionens mandater er virksomme indtil 31. december 2027.

I forbindelse med World Economic Forum i Davos blev et Charter of the

Board of Peace offentliggjort den 22. januar 2026. Dette Charter nævner ikke Gaza, men angiver følgende formål i artikel 1: "*The Board of Peace is an international organization that seeks to promote stability, restore dependable and lawful governance, and secure enduring peace in areas affected or threatened by conflict. The Board of Peace shall undertake such peace-building functions in accordance with international law and as may be approved in accordance with this Charter.*" Der er således tale om en ny international organisation (se <https://boardofpeace.org/>), som ifølge sit Charter giver sig selv et langt bredere mandat end Resolution 2803 foreskriver, idet der ikke er en geografisk afbegrænsning. Det er dog værd at notere sig, at Charteret indeholder den væsentlige begrænsning af Board of Peace's kompetencer, jf. artikel 2.2(b), at "[n]othing in this Charter shall be construed to give the Board of Peace jurisdiction within the territory of Member States, or require Member States to participate in a particular peace-building mission, without their consent."

Trumps Board of Peace er til en vis grad sammenligneligt med velkendte formater såsom "coalitions of the willing", der bistår med implementeringen af et mandat fra Sikkerhedsrådet. Men der er her tale om en højst usædvanlig struktur.

Charteret indeholder hidtil usete bestemmelser, herunder i kapitel III om "Governance", som bl.a. giver den navngivne formand – Donald J. Trump – "exclusive authority to create, modify, or dissolve subsidiary entities as necessary or appropriate to fulfill the Board of Peace's mission", ligesom artikel 10.2 foreskriver, at "*The Board of Peace shall dissolve at such time as the Chairman considers necessary or appropriate, or at the end of every odd-numbered calendar year, unless renewed by the Chairman no later than November 21 of such odd-numbered calendar year.*"

Andre bemærkelsesværdige bestemmelser er artikel 7, hvorefter "*the Chairman is the final authority regarding*

the meaning, interpretation, and application of this Charter”, og artikel 9, som foreskriver, at “The Chairman, acting on behalf of the Board of Peace, is authorized to adopt resolutions or other directives, consistent with this Charter, to implement the Board of Peace’s mission.”

Medlemskab af Trumps Board of Peace koster én milliard dollars, og 26 lande har indtil videre takket ja. Der er etableret et Executive Board og et Gaza Executive Board.

Forholdet mellem Trumps Board of Peace og FN’s Sikkerhedsråd er foreløbig uklart, men Board of Peace’s hjemmeside henviser til Resolution 2803 under ”Governance”.

Det har været diskuteret, om artikel 103 i FN Pagten, som giver FN-medlemmernes forpligtelser ifølge FN Pagten forrang i forhold til deres andre folkeretlige forpligtelser, kan bringes i anvendelse i forhold til Board of Peace Charteret. Det ville imidlertid forudsætte, at der er modstridende forpligtelser for medlemsstaterne efter henholdsvis FN Pagten og Board of Peace Charteret, hvilket selve etableringen af Trumps Board of Peace ikke er udtryk for.

Indebærer SVM-regeringens udvisningsreform et brud på folkeretten?

Den siddende regering sendte den 30. januar 2026 et udkast til lovforslag i høring om en reform af reglerne for udvisning af kriminelle udlændinge. Udkastet ligger i forlængelse af statsministeren nytårstale, hvori hun annoncerede, at udlændinge, der begår alvorlig kriminalitet og idømmes mindst et års fængsel, fremover skal udvises – uanset hvilken tilknytning de har til Danmark. Ifølge statsministeren muliggøres flere udvisninger af, at ”det før jul lykkedes Danmark – sammen med Italien – at samle opbakning fra 27 lande til en ny fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).”

Af bemærkningerne til udkastet fremgår, at regeringen forventer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) ”fortolkning af EMRK artikel 8 i udvisningssager løbende vil udvikle sig, således at den retstilstand, som den foreslåede bestemmelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, indebærer, vil kunne rummes inden for EMD’s fortolkning af EMRK artikel 8 i udvisningssager, og at udvisning efter den foreslåede bestemmelse ikke vil være i strid med EMRK.” Bemærkningerne gør det således klart, at regeringen er bevidst om, at fællesudtalelsen fra de 27 lande ikke er retligt bindende for EMD. Alligevel pålægges de danske domstole ”... ved afgørelsen af sagerne [at lægge] til grund, at den foreslåede retstilstand er i overensstemmelse med EMRK artikel 8 og EMD’s fortolkning af denne.” Som landsdommer Morten Uhrskov Christensen har påpeget, udgør denne sætning et potentielt problem i forhold til magtens tredeling, jf. grundlovens § 3, fordi lovgiver overtager domstolens kompetence til ved fortolkning af de relevante retskilder at fastlægge, hvad der er gældende ret.

Fra et folkeretligt perspektiv er det mest interessante spørgsmål imidlertid, om lovgiver klart tilsigter et brud med EMRK, således at den almindelige formodningsregel i dansk ret (= domstolene skal anlægge en formodning om, at lovgiver ikke har villet lovgive i strid med folkeretten) sættes ud af kraft. Specifikt om EMRK, der som bekendt blev inkorporeret i dansk i 1992, skriver Ole Terkelsen i *Folkeret og dansk ret* (Karnov, 2017, s. 115): ”En senere lovgivers ønsker må naturligvis respekteres og de inkorporerede regler vige, såfremt en fravigelse måtte være klart tilsigtet. Også selv om en fravigelse ikke er klart tilsigtet, kan domstolene dog næppe i alle tilfælde uden videre lade den inkorporerede ret gå forud. Det kan eksempelvis være, at lovgiver har vedtaget en lov bevidst om, at dens anvendelse risikerer at føre til folkeretsbrud, og at danske domstole ikke ser det som primært deres ansvar at rette op

herpå.” Det fremgår udtrykkeligt af bemærkningerne til lovforslagsudkastet, at regeringen godt er klar over, at *”... den foreslåede bestemmelse indebærer... en betydelig risiko for, at Danmark dømmes for overtrædelse af EMRK artikel 8 i en klagesag ved EMD.”* Det fremgår også, *”... at hvis det – når EMD konkret har haft anledning til at forholde sig til udvisnings-sager, som ved nationale domstole er afgjort på baggrund af lignende nationale ordninger – måtte vise sig, at EMD’s fortolkning af EMRK artikel 8 på udvisningsområdet ikke fuldt ud udvikler sig som forventet, vil der ikke eller kun i mindre omfang kunne ske udvisning efter den foreslåede ordning, jf. lovforslagets § 1, nr. 2.”* Med andre ord giver regeringen udtryk for en overordnet målsætning om at overholde EMRK, idet man groft sagt ønsker at udnytte den tvivl om fortolkningen af artikel 8, man mener at have skabt sammen med 26 andre medlemmer af Europarådet i kraft af fællesudtalelsen fra december 2025. En mulig udlægning af bemærkningerne er, at regering klart tilsigter, at danske domstole skal set bort fra EMD’s aktuelle praksis i den periode, der løber fra lovens ikrafttræden, til EMD konkret har forholdt sig til en relevant udvisningssag. Man kan dog også – på baggrund af den eksplicite anerkendelse af, at danske domstole skal rette ind, hvis/når det tvivlen om fortolkningen af artikel 8 bliver afkræftet i forbindelse med en konkret afgørelse – rimeligvis mene, at lovgiver ikke udtrykker sig tydeligt nok til, at et brud på EMRK er *”klart tilsigtet”* i denne sag. Det er i den sammenhæng bemærkelsesværdigt, at formand for dommerforeningen, Mette Lyster Knudsen, i Berlingske den 27. februar 2026 har tilkendegivet, at regeringen efter hendes opfattelse ikke udtrykker sig tilstrækkeligt klart.

Om CERES-opdateringerne:

Center for Ret og Sikkerhed (CERES) på Det Juridiske Fakultet, KU, udsender løbende opdateringer om juridiske problemstillinger, der opstår i relation til den aktuelle sikkerhedssituation – såvel nationalt som internationalt. Vi adresserer både temaer, som har været rejst i medierne, og temaer, som er ligget i forlængelse af vores forskning.

Om InterMil-projektet:

En del af CERES’ forskning gennemføres inden for rammerne af InterMil-projektet, som består i praksisnær juridisk forskning og forskningsbaseret myndighedsbetjening inden for militære studier. InterMil-projektet blev etableret ved en aftale mellem Det Juridiske Fakultet (i samarbejde med Forsvarsakademiet) og Center for Militære Studier, KU, som et led i implementeringen af forsvarsforliget 2018-2023. Projektet videreføres i indeværende forligsperiode.

Kontakt forfatterne:

Marc Schack, lektor

(marc.schack@jur.ku.dk)

Astrid Kjeldgaard-Pedersen, professor

(astrid.kjeldgaard-pedersen@jur.ku.dk)