

The Responsibility to Protect

- Et legitimt virkemiddel?

Anders Låstad



KRIGSSKOLEN

Bachelor i militære studier; ledelse og landmakt

Antall ord: 9335

Krigsskolen

Høst 2013

INNHOLDSFORTEGNELSE:

1. Innledning	s.4
1.1 Bakgrunn.....	s.4
1.2 Problemstilling.....	s.5
1.3 Avgrensning.....	s.6
1.4 Metode og kilder.....	s.6
2. Teori	s.8
2.1 Begrep og definisjoner.....	s.8
2.2 Utviklingen av intervensjon på humanitært grunnlag.....	s.10
2.3 RtoP konseptet.....	s.16
3. Drøfting	s.22
3.1 RtoP og suverenitet.....	s.22
3.2 RtoP og intervensjon.....	s.25
3.3 RtoP som praksis.....	s.29
4. Konklusjon	s.34
Referanseliste	s.35

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Beslutning og gjennomføring av intervensjon på humanitært grunnlag skaper debatt og er svært kontroversielt.

(...) the issue of intervention for human protection purposes has been seen as one of the most controversial and difficult of all international relations questions. With the end of the Cold War, it became a live issue as never before. Many calls for intervention have been made over the last decade – some of them answered and some of them ignored. But there continues to be disagreement as to whether, if there is a right of intervention, how and when it should be exercised, and under whose authority. (Evens & Sahnoun i ICISS, 2001, s. VII).

Denne oppgaven vil ta for seg konseptet Responsibility to Protect (RtoP) og se nærmere på innholdet, samt legitimiteten med tanke på intervensjon på humanitært grunnlag. Hvordan opptrer RtoP som et motsvar til Humanitær intervensjon, og har RtoP legitimitet?

I kriger og væpnede konflikter ender ofte sivilbefolkningen opp som den lidende part. En negativ trend i verden i dag er at overgrep mot sivilbefolkningen er økende. På starten av det 20. århundre var en av ti drepte i væpnede konflikter sivile, mot slutten av århundret var ni av ti drepte sivile (ICISS, 2001, s 13). Dette er en utvikling som det er vanskelig å være passiv tilskuer til. Det internasjonale samfunnet, gjennom FN, er enige om at overgrep mot menneskerettighetene må stanses, men hvordan det skal handles verserer det større usikkerhet rundt. Flere tilnærminger er blitt diskutert og prøvd ut, og det gjennomgående for dem alle er at de er kontroversielle og vekker debatt.

Intervensjon på humanitært grunnlag ble satt på dagsorden i løpet av 90-tallet med blant annet konfliktene på Balkan, Somalia og Rwanda. Etter terrorangrepet mot USA 11. september 2001 kom debatten om intervensjon på humanitært grunnlag i skyggen av “krigen mot terror”, men i løpet av de siste årene har pendelen snudd. Libya i 2011 var en konflikt der beskyttelse av sivilbefolkningen virkelig ble satt på dagsorden igjen, og per dags dato verserer det en stor debatt rundt Syria og det internasjonale samfunns ansvar med tanke på å stanse grove overgrep mot den syriske befolkning.

Til tross for at man med sikkerhet kan si at grove brudd mot menneskerettighetene har funnet sted i Syria er det allikevel uenighet om hvor vidt og hvordan det internasjonale samfunnet skal handle. Denne oppgaven vil ikke se på Syria spesielt, men den vil ta for seg utviklingen av intervensjon på humanitært grunnlag. På denne måten vil oppgaven gjøre rede for hvordan stater og FN har tilnærmet seg konflikter der grove brudd på menneskerettighetene har forekommet. Videre vil oppgaven beskrive utviklingen og innholdet i RtoP, for deretter å drøfte legitimiteten av RtoP.

1.2 Problemstilling

FN består av alle verdens stater og er en viktig organisasjon for å pleie internasjonale relasjoner. FNs oppgave er å ivareta internasjonal fred og sikkerhet, alle medlemsstatene anerkjenner at FN har myndighet og troverdighet til å adressere konflikter som truer verdensfreden. Ved å implementere RtoP i FN har konseptet legalitet. Men til tross for dette, kan det reises innvendinger mot konseptets folkerettslige troverdighet og legitimitet, både med tanke på innhold og praksis. Jeg vil drøfte noen av disse innvendingene og vise at de ikke er tilstrekkelig sterke til å forkaste konseptet.

Denne oppgaven vil drøfte påstanden: ***Responsibility to Protect er et legitimt svar på dilemmaet humanitær intervensjon.***

1.2 Avgrensning

Oppgaven vil fokusere på det folkerettslige dilemmaet ved intervensjon på humanitært grunnlag, i intrastatlige væpnede konflikter. Dilemmaer som vil være sentrale er suverenitet, makt- og intervensjonsforbud, samt praksisen med legitim autoritet.

Oppgaven vil fokusere på intervensjon på humanitært grunnlag ved bruk av RtoP-konseptet, andre tilnæringsmåter vil bli beskrevet, men det er RtoP som *konsept* oppgaven vil gå i dybden på. RtoP består av tre dimensjoner, og denne oppgaven vil konsentrere seg om den militære dimensjonen, benevnt *Responsibility to React*. Og da med et spesielt fokus på iverksettelse av en militær intervensjon. De to andre dimensjonene i ICISS sin rapport, *the Responsibility to Prevent* og *the Responsibility to Rebuild*, vil ikke oppgaven gå nærmere inn på. Grunnen til at jeg har valgt slik er for å fokusere på folkerettslige dilemmaer som oppstår ved autorisering og iverksettelse av en militær intervensjon, og fordi jeg også anser den dimensjonen som mest relevant med tanke på den militære profesjonen. Samtidig er det denne delen av RtoP som er den mest nyskapende og kontroversielle (Bellamy, 2011).

1.3 Metode og kilder

Oppgaven vil benytte dokumentundersøkelse som metode. Primærkildene i denne oppgaven er ICISS rapport på RtoP og FN-pakten. RtoP ble implementert i FN under Generalforsamlingen i 2009. En modifisert versjon av ICISS sin rapport ble nedskrevet i utfallsdokumentet. Enighet rundt innholdet av konseptet i utfallsdokumentet er divergerende både blant stater og individuelle aktivister (Bellamy, 2011). Likevel er dette et viktig dokument for å forstå utfordringene ved konseptet. Dette utfallsdokumentet samt resolusjoner, rapporter og uttalelser fra de to siste generalsekretærene i FN vil være sekundærkilder som oppgaven bygger på.

I tillegg bygger oppgaven på et antall sekundærkilder som bøker og artikler, disse omhandler intervensjonsforbudet, suverenitet, FN og intervensjon på humanitært grunnlag. Enkelte av forfatterne bak disse kildene er åpenbare talsmenn for RtoP, mens andre er kritiske. Dette vil være med på å skape et nyansert bilde av konseptet og debatten rundt praktisering av intervensjon på humanitært grunnlag. Kildekritikk til denne oppgaven vil være at det finnes et ekstremt utvalg av kilder og data som omhandler temaet. Denne oppgaven bygger på et mindre utvalg av kilder, og kan derfor ikke garantere for at utvalget representerer et korrekt helhetsbilde. I tillegg er så nær som alle kilder i denne oppgaven engelskspråklige. Dette medfører en oversettelse og tolkning siden oppgaven er på norsk, bortsett fra noe begrep og sitat. Språkets betydning kan dermed endres noe i oversettelsen, noe som kan være en svakhet.

Problemstillingen i denne oppgaven vil bli belyst gjennom en drøfting av den folkerettslige troverdigheten og legitimiteten til RtoP. Drøftingen vil ta form av pro et contra-argumentasjon som tar utgangspunkt i mulige innvendinger mot mitt hovedsynspunkt og søker å besvare disse. Fremgangsmåten kalles normativ argumentasjon (Wetlesen, 1997), da den tar utgangspunkt i normative prinsipper og vurderer disses gyldighet. Jeg vil også trekke inn empiriske eksempler for å belyse prinsippene. Hensikten med metoden er å vise at argumentene for legitimiteten av RtoP er sterkere enn argumentene mot, og dermed at RtoP har folkerettslig troverdighet og er et legitimt svar på dilemmaet humanitær intervensjon.

2. Teori

Denne delen av oppgaven vil gjøre rede for FNs formål og hvordan stater og FN har tilnærmet seg intervensjon på humanitært grunnlag, i et historisk perspektiv. Ved å gjøre dette vil man se hvordan de to tilnærmingene til intervensjon på humanitært grunnlag, fredsbevaring med humanitært fokus og humanitær intervensjon, ble utviklet og praktisert. Videre vil oppgaven ta for seg utviklingen og innholdet i RtoP. Ved å danne et bilde av tidligere praksis, samt en forståelse av innholdet i konseptet, vil grunnlaget for å kunne drøfte legitimiteten av RtoP være lagt. Aller først vil oppgaven gjøre rede for noen begreper.

2.1 Begreper og definisjoner

Menneskerettigheter er rettigheter som tilkommer mennesket og som en stat må respektere og sikre av hensyn til enkeltindividene (Blaker, 2013). FN-pakten beskriver ikke menneskerettighetene, men henviser til FNs Generalforsamling, Universal Declaration of Human Rights 1948. Denne erklæringen er ikke rettslig bindende for statene, men de fleste bestemmelsene har imidlertid blitt tatt inn i andre menneskerettskonvensjoner som er rettslig bindende (Blaker 2013). Dette betyr at stater har et rettslig ansvar ovenfor befolkningen med tanke på å beskytte menneskerettighetene, samt at befolkningen har rett til beskyttelse til tross for at staten ikke kan eller er villig til å utføre sin plikt.

Legalitet betyr at noe er lovlig eller lovhjemlet (Store norske leksikon, 2009). Legalitet med tanke på militær intervensjon er beskrevet i FN-pakten. I henhold til FN-pakten har alle stater beskyttelse i suverenitetsprinsippet art 2.1, og bruk av eller trusler om maktbruk er forbudt art 2.4, samt intervensjon i en annen stat er forbudt, art 2.7. Det finnes to unntak fra ikke-intervensjonsprinsippet. Det ene unntaket er at FN, gjennom sikkerhetsrådet, autoriserer en intervensjon. Det andre unntaket er at en stat kan handle i selvforsvar i henhold til FN-pakten, art. 51 (Johansen & Staib, 2009, s.141). En militær intervensjon er kun legal hvis den blir gjennomført med et mandat fra FN, eller hvis stater handler innenfor rammene av selvforsvar.

Legitimitet vil si at det er bredt akseptert, enten fordi det er godkjent i lov eller fordi det av andre grunner anses rettmessig eller rettferdig (Knudsen, 2013). Legitimitet med tanke på militær intervensjon blir forbundet med rettferdig krig kriteriene, kalt *Just War Criteria*. Disse kriteriene er kategorisert i to kategorier. Den første kategorien er kriterier som rettferdiggjør å gå til krig, kalt *Jus ad Bellum*. Den andre kategorien er kriterier for rettferdig utførelse av krig og kalles for *Jus in Bello* (Fixdal & Smith, 1998, s. 286). Legitimitet kan også forankres i moralske og etiske verdier (Wyller, 2003).

I denne oppgaven vil legitimitet bety moralsk og folkerettslig troverdighet. Med folkerettslig troverdighet mener oppgaven statenes anerkjennelse av at RtoP blir praktisert i henhold til sin moralske intensjon uten å krenke statenes rettigheter.

Fredsbevaring, en tredjeparts intervensjon med formål om å overvåke og tilrettelegge for fred mellom stridende parter. Samtykke, upartiskhet og begrenset bruk av makt er viktige forutsetninger for gjennomføringen av en fredsbevaring (Bellamy, 2010). Konseptet er opprinnelig ikke utviklet med et humanitært fokus, men det har ved flere anledninger blitt brukt for å adressere overgrep mot menneskerettighetene. I denne oppgaven vil begrepet fredsbevaring referere til fredsbevarende operasjoner med humanitært fokus.

2.2 Utviklingen av intervensjon på humanitært grunnlag.

Denne delen av oppgaven vil gjøre rede for utviklingen av intervensjon på humanitært grunnlag. Oppgaven vil beskrive konseptene som har blitt praktisert, og presentere noen eksempler for å belyse hvordan det internasjonale samfunn har tilnærmet seg intervensjon på humanitært grunnlag. Ved å gjøre dette får man et klarere bilde av utfordringene og dilemmaene ved tidligere praksis og hvordan dette dannet grunnlag for utviklingen av RtoP.

FN ble grunnlagt 24. oktober 1945 med formål om å sikre fred mellom stater, samt opprettholde universelle menneskerettigheter (FN-Sambandet, 2013, s 1). I FN-paktens fortale står det skrevet: “We the Peoples of the United Nations Determined to save succeeding generations from the scourge of war, (...) and to reaffirm faith in fundamental human rights (...)”.(FN-pakten, 1945, s. 1)

Som man ser ut fra fortalen er det to sentrale oppgaver organisasjonen har. Å hindre krig og å opprettholde menneskerettigheter. Fokuset på statens interesser vises tydelig i FN-pakten Kap II art. 2.4 maktforbudet og art. 2.7 intervensjonsforbudet. I Kap VII art. 39 blir det gitt adgang for at Sikkerhetsrådet kan autorisere en intervensjon på bakgrunn av «trussel mot freden, eller brudd på freden» (FN-pakten, 1945, s. 1). Sikkerhetsrådet bestemmer hvilke tiltak som er nødvendig. I art. 41 og 42 beskrives eskaleringsmulighetene fra sanksjoner til bruk av militær makt. En slik handling fra FN vil være forankret i prinsippet om kollektiv sikkerhet.

Intervensjon på humanitært grunnlag har tradisjonelt sett blitt praktisert på to måter. Den ene måten er gjennom fredsbevaring med humanitært fokus, autorisert av FN. Den andre måten er gjennom humanitær intervensjon, som da er autorisert og gjennomført av en stat eller en koalisjon av stater. Til tross for at intervensjonen blir autorisert og gjennomført av en koalisjon vil den være unilateral.

I tilfeller der brudd på menneskerettighetene er grove kan det tolkes inn under kategorien «trussel mot internasjonal fred og stabilitet», og handling kan hjemles i Kap. VII art. 39, med autorisering av militær intervensjon i art. 42 (FN-pakten, 1945). En slik tolkning vil innebære kollektiv sikkerhet, og gjennomføres på tross av makt- og intervensjonsforbudet.

FN har tradisjonelt sett brukt fredsbevaring for å adressere kriser der grove brudd på menneskerettighetene har forekommet. Tradisjonell fredsbevaring er hjemlet i Kap. VI i FN-pakten. Samtykke fra partene i konflikten, upartiskhet ovenfor partene og minimum bruk av makt er forutsetninger for tradisjonell fredsbevaring. Formålet er monitorer og tilrettelegging for innføringen av en fredsavtale mellom to eller flere stridene stater (Bellamy, 2010).

Fredsbevaring har utviklet seg, fra tradisjonell til robust, for å kunne adressere mer komplekse situasjoner. Til tross for denne utviklingen er det i følge Boutros-Ghali viktig å peke på at formålet med konseptet fortsatt er, «(...) an activity that expands the possibilities for both the prevention of conflict and the making of peace» (Boutros-Ghali i Bellamy, 2010, s. 17). Beskyttelse av menneskerettigheter i væpnede konflikter ved hjelp av fredsbevaring har vært problematisk (Bellamy, 2010, s.197). Det var først i 1999, gjennom resolusjon 1265, at man fikk retningslinjer for beskyttelse av sivile i væpnede konflikter, konseptet er kalt POC, (Holt & Taylor, 2009, s. III). Dette har ført til at man i dag har større forutsetning for å beskytte menneskerettighetene, når man adressere en væpnet konflikt gjennom fredsbevaring. Men det er viktig å understreke at POC krever mandat og samtykke, samt at det kun kan anvendes i væpnede konflikter.

Praktisering av intervensjon på humanitært grunnlag, gjennom fredsbevaring, vil gi legalitet og legitimitet. Intervensjonen vil være legal fordi den er autorisert gjennom FN med mandat. Legitimiteten vil være samtykke fra partene, at styrken opptre upartisk i forhold til mandatet og kun anvender nødvendig bruk av makt som beskrevet i mandatet. Ulempen med en slik praksis vil være når samtykke ikke blir oppnådd, eller at sikkerhetsrådet ikke kommer til enighet.

Den andre praksisen for intervensjon på humanitært grunnlag er humanitær intervensjon.

Humanitær intervensjon er når en stat eller organisasjon griper militært inn i en annen stat med et erklært formål om å beskytte sivilbefolkningen mot grove brudd på menneskerettigheter (Store norske leksikon, 2013).

Det er utviklet tre retningslinjer som er gjeldende for humanitær intervensjon:

- (i) There is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief;
- (ii) it must be objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved; and
- (iii) the proposed use of force must be necessary and proportionate to the aim of relief of humanitarian need and must be strictly limited in time and scope to this aim (i.e. the minimum necessary to achieve that end and for no other purpose) (Goldsmith, 2013).

Som man ser ut fra disse retningslinjene er Humanitær Intervensjon en hurtig tilnærming for å avverge eller begrense tap av sivile liv. Dette vil innebære bruk av nødvendig makt, kort varighet, samt ingen ambisjoner om langsiktig løsning.

En Humanitær Intervensjon vil ikke være legal. Årsaken til dette er at intervensjonen ikke har mandat fra FN og at staten eller koalisjonen som utfører intervensjonen ikke handler i selvforsvar. Humanitær Intervensjon bryter med FN-paktens makt- og intervensjonsforbud (FN-pakten, 1945, Kap. II). Humanitær Intervensjon er meget kontroversielt. Gjennom en slik praksis tillater man at en stat, eller en koalisjon av stater, autoriserer brudd på grunnleggende prinsipper som internasjonal sikkerhet bygger på. Konseptet vekker en stor frykt for at intervensjon kan bli gjennomført for å oppnå ideologiske, politiske og strategiske mål, i egeninteresse for enkelte stater. Dette gjør at humanitær intervensjon har lite folkerettslig troverdighet, til tross for sine moralske intensjoner (Weiss & Collins, 1996).

Oppgaven vil heretter presentere noen eksempler på når fredsbevaring og humanitær intervensjon er blitt praktisert for å adressere brudd på menneskerettigheten. Det er viktig å understreke at det er sprikende oppfattelser med tanke på motivet med intervensjonen, men eksemplene gjør rede for en utvikling i det internasjonale samfunnet med tanke på ambisjon og vilje til å adressere brudd på menneskerettigheten.

I 1979 intervenerte Vietnam i Kambodsja. Denne intervensjonen førte til at Røde Khmer-regimet styrtet og stoppet et folkemord som hadde pågått i tre år og krevd 1,5 millioner menneskeliv (Semb, 2000, s. 2). Lignede praksis ble gjennomført i 1971 da India intervenerte i Øst-Pakistan, og i 1979 da Tanzania intervenerte i Uganda. Intervensjonene førte til at grove brudd på menneskerettigheten ble stanset (Roberts, 1993, s. 434). Disse intervensjonene ble gjennomført av enkeltstater uten godkjenning fra FN. Den internasjonale forståelsen var at dette var intervensjon på humanitært grunnlag, men statene som gjennomførte intervensjonen hevdet at de handlet ut fra selvforsvar i henhold til art. 51 (FN-pakten, 1945, s. 11). FN fordømte Vietnam sin aggresjon ovenfor Kambodsja fordi intervensjon var et brudd på FN-pakten. (Roberts, 1993, s. 434).

Under den kalde krigen var det problematisk for FN å adressere konflikter på grunn av den bipolare maktbalansen. Samtidig var det også viktig å føre en hard linje på intervensjonsforbudet fordi et krigsutbrudd kunne få katastrofale internasjonale konsekvenser (Pace & Deller, 2005). Slutten på den kalde krigen førte til en internasjonal forandring. Stormaktene var ikke lenger like uenige i spørsmål rundt internasjonale relasjoner. Dette gav FN økte muligheter med tanke på å adressere konflikter der menneskerettighetene var brutt, eller stod i fare for å brytes (Roberts, 1993). To eksempler på dette er Irak i 1991 og Somalia i 1992.

Det kurdiske opprøret i Irak i 1991, i kjølvannet av Golfkrigen, utviklet seg til en blodig væpnet konflikt der nærmere to millioner kurdere flyktet til nabolandene (Helgesen, 1999, s. 55). Å anføre Iraks behandling av kurderne som begrunnelse for intervensjon var problematisk med tanke på å få den nødvendige støtten i Sikkerhetsrådet, under henvisning til intervensjonsforbudet (Wheeler, 2000, s. 141). Det var likevel en klar oppfatning i Sikkerhetsrådet at de hadde et ansvar for å involvere seg i konflikten. Begrunnelsen for intervensjon som fikk den nødvendige støtten i Sikkerhetsrådet var at massive flyktingestrømmer i seg selv utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet. Denne begrunnelsen ledet ut i resolusjon 688 (Helgesen, 1999, s. 59). I tillegg klarte man å oppnå samtykke fra irakiske myndigheter, dette gjør at operasjonen i Irak kan kategoriseres som en fredsbevaring med humanitært fokus.

I april 1992 etablerte FN, etter forespørsel fra Somalias regjering, en fredsbevarende styrke i Somalia kalt UNOSOM. Operasjonen hadde mandat fra FN og samtykke fra myndighetene i Somalia. FN-styrken skulle levere humanitær hjelp, men situasjonen på bakken eskalerte slik at FN-styrken ikke lenger maktet å utføre sine oppgaver (Roberts, 1993, s. 439). Den humanitære situasjonen på bakken var kritisk med et stort antall internt fordrevet flyktninger. På dette tidspunktet var det ingen eksisterende myndighet i Somalia og samtykke kunne da ikke oppnås, intervensjon var allikevel nødvendig og resolusjon 794 ble videreutviklet og en amerikansk ledet operasjon, kalt UNITAF, ble iverksatt. Intervensjonen ble hjemlet i Kap. VII, art. 39 i FN-pakten, en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Eksemplene Irak og Somalia illustrerer at det humanitære fokuset øker internasjonalt. I Irak ble flyktingestrømmene til nabolandene sett på som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I Somalia ble intervensjon begrunnet på interne forhold (Helgesen, 1999, s. 99). I tillegg illustrerer eksemplene at FN ønsker å adressere konfliktene med fredsbevaring, men i Somalia når FN ikke kunne få samtykke autoriserte de en kapittel VII operasjon på bakgrunn av trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I dag ville nok denne operasjonen blitt kategorisert som en fredsbevaring, fordi i stater der det ikke eksisterer noen legitim myndighet kan samtykke hjemles i *Premissive Enviroment* (Frantzen, 2005).

I 1992 gjennomførte FN en Fredsbevaring i Bosnia-Hercegovina. Styrken fikk navnet UNPROFOR, og mandatet var å hindre spredningen av konflikten og å sikre transport av humanitære hjelpeforsyninger (Holm-Hansen, 2013). FN-styrken etablerte sikre områder hvor nødhjelp ble utlevert og sivilbefolkningen kunne søke tilflukt vekk fra stridshandlingene. I 1995 erobret serberne Srebrenica, et av FNs sikre områder, og bedrev massive overgrep mot den muslimske befolkningen. Anslagsvis 8000 muslimske gutter og menn ble massakrert. Dette skapte sterke reaksjoner i Vesten og FN gav NATO fullmakt til å angripe serbiske militære mål. Flere ukers flybombing og sterkt diplomatisk press førte til en endelig fredsavtale i 1995 (Holm-Hansen, 2013).

Mandatet og tilnærmingen FN hadde til konflikten var ikke robust nok til å beskytte menneskerettighetene. Det var først etter massakren i Srebrenica da NATO fikk fullmakt til bruk av makt at det ble inngått en fredsavtale. Denne hendelsen preget og formet Vestens tankegang og førte til en ny tilnærming i Kosovo i 1996 (Berdal, 2000, s. 15).

NATO gjennomførte en bombekampanje mot serbiske militære mål i Kosovo i 1996, for å stanse en væpnet konflikt mellom serbere og kosovo-albanere. NATO fryktet at konflikten i Kosovo skulle utvikle seg til et nytt Bosnia-Hercegovina og intervenert uten mandat fra FN. Grunnen til det var at NATO fryktet at FNs sikkerhetsråd ikke skulle bli enige om hvilke virkemidler som kunne nyttes (Henkin, 1999). NATO har ikke begrunnet intervensjonen i Kosovo, men den internasjonale oppfattelsen er at det var en humanitær intervensjon. Intervensjonen i Kosovo stanset grove brudd på menneskerettigheten, men den vekket allikevel en stor debatt rundt lovlighet og troverdighet når en stat eller koalisjon autoriserer en intervensjon (Henkin, 1999).

Disse eksemplene viser at intervensjon på humanitært grunnlag ikke er en ny problemstilling. Men det kan se ut til at fokuset på beskyttelse av menneskerettigheten har økt, spesielt etter den kalde krigens slutt. Dessverre har det vært store begrensninger og utfordringer i konseptene som har blitt praktisert. På den ene siden er det fredsbevaring med humanitært fokus som er både legalt og legitimt, men som er avhengig av samtykke for å kunne praktiseres. På den andre siden er det humanitær intervensjon som ikke er legalt og som mangler folkerettslig troverdighet til tross for sine moralske intensjoner. Problemet er at hvis humanitær intervensjon tillates som en gjeldende praksis, så tilrettelegger det for at stater kan rettmessig bryte intervensjonsforbudet ved å sannsynliggjøre brudd på menneskerettigheten. En slik praksis kan misbrukes for å oppnå egeninteresser. To faktorer som vil være viktige når man vurderer intervensjon på humanitært grunnlag opp mot folkerettslig troverdighet er: Staters suverenitet og faren for at konseptet blir praktisert med feil intensjon.

2.3 RtoP konseptet

Denne delen av oppgaven vil redegjøre for innholdet og praksisen av RtoP. Ved å beskrive dette vil man se hvordan RtoP har imøtekommet utfordringene og dilemmaene som tidligere praksis har reist rundt intervensjon på humanitært grunnlag.

Som beskrevet over har intervensjon på humanitært grunnlag tradisjonelt blitt praktisert enten gjennom en fredsbevaring med humanitært fokus, autorisert av FN, eller med en humanitær intervensjon autorisert av en stat eller en koalisjon av stater. I 1999 holdt daværende Generalsekretær Kofi Annan en appell i Generalforsamlingen, der han anmodet det internasjonale samfunnet om å finne en endelig løsning, vedrørende enighet og tilnærming til intervensjon på humanitært grunnlag. (Evens & Sahnoun i ICISS 2001 s. VII).

Dette førte til etableringen av the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) i år 2000. Mandatet som ble gitt ICISS var å bygge en bredere forståelse rundt problemet intervensjon på humanitært grunnlag og suverenitet. Målsetningen var å utvikle en global politisk enighet om hvordan håndtere brudd på menneskerettighetene gjennom FN-organet, og å utvikle et konsept og virkemidler for å treffe tiltak når grove brudd på menneskerettighetene har inntruffet eller er nært forestående. (ICISS, 2001, s 2).

The Responsibility to Protect (RtoP) ble navnet på konseptet ICISS utviklet og presenterte for FN i desember 2001. Tidspunktet for å lansere et slikt konsept var ekstremt dårlig sett i lys av terrorangrepet mot USA 11.september. I den internasjonale debatten hadde det skjedd et skifte fra hvordan hindre et nytt Rwanda eller Srebrenica, til hvordan hindre eller komme i forkjøpet på terrorhandlinger og spredning av masseødeleggelsesvåpen (Pace & Deller, 2005). Under FNs verdenssamling i 2005 ble RtoP satt på dagsorden igjen (UN World Summit, 2005). Videre arbeid fram mot verdenssamlingen i 2009 førte til at en modifisert versjon av RtoP-konseptet ble implementert i FN (Bellamy, 2011).

ICISS foreslår i rapporten hvordan verdenssamfunnet skal tilnærme seg utfordringene på en ny måte. Som nevnt tidligere er problemet som ICISS adresserer intervensjon på humanitært grunnlag i en stat der den styrende myndigheten ikke er i stand til, eller villig til, å beskytte sin befolkning. Dette betyr at til forskjell fra fredsbevaring med humanitært fokus (POC), vil man ikke ha eller få samtykke fra vertsstaten når man gjennomfører RtoP. I tillegg gir RtoP-konseptet muligheter til å adressere brudd på menneskerettigheten ikke bare i væpnede konflikter, men også i scenario der det ikke er væpnet konflikt.

ICISS anerkjenner bekymring vedrørende suverenitetsprinsippet når det girs åpning for å kunne intervensere i en stat uten samtykke. Det understrekes at RtoP ikke er noe overføring eller utvanning av en stats suverenitet, «men det er en nødvendig re-kategorisering involvert: fra *sovereignty to control*, til *sovereignty as responsibility*, både internt og eksternt» (ICISS, 2001, s.13). ICISS ser på suverenitet som en bestand av tre deler. Myndighetene i en stat har ansvaret for å fremme sikkerhet og velferd ovenfor sin befolkning. Gjennom FN skal myndighetene vise ansvar ovenfor sin befolkning og det internasjonale samfunnet. I tillegg står myndighetene til ansvar for sine handlinger, eller mangler på handlinger (ICISS, 2001, s. 13). På denne måten ligger utførelsen av RtoP-konseptet først og fremst hos myndigheten i alle verdens stater. Det internasjonale samfunnet, gjennom FN, skal kun gripe inn når en myndighet i en stat ikke klarer eller vil ivareta statens ansvar.

Videre rundt bekymringene om intervensjon uten samtykke peker ICISS på en ny tilnærming. Tidligere når man diskuterte tradisjonell humanitær intervensjon var det et fokus på *retten* man hadde til å intervenere og som kunne misbrukes av sterke stater ovenfor svakere stater i verden. ICISS snur på denne problemstillingen på samme måte som med suverenitetsprinsippet. «Istedenfor å fokusere på *retten til å intervenere* må man se på *ansvaret til å beskytte*» (ICISS, 2001, s. 16). Dette skiftet i termologien legger ICISS stor vekt på i rapporten. Videre beskriver rapporten at en ny tilnærming til intervensjon på humanitært grunnlag må inneholde fire grunnleggende mål: 1) Klare retningslinjer og regler for når og hvordan man skal intervenere. 2) Etablere legitimitet for militær intervensjon og når det er nødvendig og alle andre virkemidler er prøvd. 3) Forsikre seg om at militær intervensjon blir utført med rett intensjon og at tap av menneskeliv og skade på infrastruktur blir så liten som mulig. 4) Adressere, når mulig, de underliggende årsakene for å tilrettelegge for en langsiktig løsning (ICISS, 2001, s 11).

«Det er på høy tid at det internasjonale samfunnet gjør mer for å unngå overgrep mot sivile. (...) Alt for ofte får konflikter utvikle seg uten at effektive virkemidler blir iverksatt» (ICISS s.19). For å møte denne utfordringen har ICISS utviklet et tredelt rammeverk bestående av, *Responsibility to Prevent*, *Responsibility to React* og *Responsibility to Rebuild*. Under *Responsibility to Prevent* lister kommisjonen opp kriterier og retningslinjer for hvordan unngå at grove overgrep mot sivile oppstår, samt hvordan det internasjonale samfunnet skal kunne forutse utviklingen av en humanitær krise eller nød. *Responsibility to Rebuild* omhandler hvordan det internasjonale samfunnet skal følge opp etter en intervensjon på humanitært grunnlag der målsetningen er å etablere en langsiktig løsning på problemet (ICISS, 2001, s. 39).

Responsibility to React innbefatter handlinger både med og uten militære midler. Bruk av militære midler skal ikke nyttes før alle andre ikke-militære tvangsmidler har blitt utprøvd. Eksempel på slike virkemidler er politiske, økonomiske og militære sanksjoner. Det er viktig at den humanitære situasjonen blir nøye vurdert, fordi bruk av tvangsmidler ikke skal påføre sivilbefolkningen større lidelser. (ICISS s.29). Det er bare i ekstreme tilfeller militære handlinger skal nyttes. Internasjonalt er det bred enighet om at bruk av militær makt er legitimt i eksepsjonelle situasjoner der humanitære forhold står på spill. utfordringen er å definere så nøyaktig som mulig terskelen for bruken av makt slik at det oppnås enighet og handling før det er for sent (ICISS s. 31).

I rapporten er det beskrevet hvilke tilfeller som vil kunne rettferdiggjøre militær intervensjon: "(...) tilfeller av vold, så grov at den ryster menneskehetens samvittighet, eller som utgjør en tydelig trussel mot internasjonal sikkerhet" (ICISS, 2001, s. 31). utfordringen i denne sammenhengen er å finne eksakt hvor grensen går, for så å definere konkrete kriterier som kan rettferdiggjøre intervensjon. ICISS har utviklet prinsipper og retningslinjer for når en militær intervensjon kan iverksettes. Disse blir referert til som *Just Cause Threshold* og *The Precautionary Principles* (ICISS, 2001, s. XII). Alle retningslinjene må være innfridd for at militær intervensjon kan autoriseres (ICISS, 2001).

Just Cause Threshold definerer terskelen for militær intervensjon og er formulert slik:

"(...) military intervention for human protection purposes is justified in two broad sets of circumstances, namely in order to halt or avert:

- ❑ large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- ❑ large scale "ethnic cleansing," actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape. (ICISS, 2001, s.32)

The Precautionary Principles beskriver kriterier og målsetninger ved den militære intervensjonen som må oppfylles for at den skal kunne rettferdiggjøres, alle kriteriene må være tilstede. Disse kan oppsummeres slik:

- rett intensjon: hovedårsaken til intervensjonen, uavhengig av andre motiv de intervensjonerende statene måtte ha, må være for å stanse eller for å avverge menneskelig lidelse
- siste utvei: En militær intervensjon kan kun rettferdiggjøres dersom alle andre ikke-militære løsninger har blitt utforsket, og man har rimelig grunn til å anta at disse ikke vil lykkes
- proporsjonale virkemidler: Skalaen, varigheten og intensiteten av den planlagte militære intervensjonen skal være et minimum av det som er nødvendig for å sikre målet med beskyttelse av mennesker
- rimelige utsikter: Det må være rimelig sannsynlighet for å lykkes med å stoppe eller forhindre lidelsene som har rettferdiggjort intervensjonen, og konsekvensene av intervensjonen må antas, å få et bedre utfall enn konsekvensene av og ikke intervensjonen (ICISS, 2001, s. 35).

Et femte prinsipp er rett autoritet. Kommisjonen sier at FNs sikkerhetsråd er det best egnede organ for autorisering av militær intervensjon på humanitært grunnlag. Sikkerhetsrådet skal alltid godkjenne en militær intervensjon før den iverksettes. I tillegg skal de håndtere forespørsler om autorisasjon til å intervensjonere omgående i tilfeller hvor det er påstander om storskala tap av liv eller etnisk rensing. Med tanke på veto foreslår rapporten at de fem permanente medlemmene bør samtykke til ikke benytte seg av deres vetomakt i saker som angår grove brudd på menneskerettighetene (ICISS, 2001, s. VIII).

Som nevnt tidligere ble deler av RtoP-konseptet vedtatt og implementert under FNs verdenskonferanse i 2009, og siden da har arbeidet med implementering og konkretisering av RtoP vært i gang. I 2009 gav FNs Generalsekretær Ban Ki-Moon ut rapporten *Implementing the responsibility to protect* (Ki-Moon 2009). I rapporten beskriver Ki-Moon kjernen i RtoP som tre pilarer:

- pilar en: Statens ansvar for å beskytte sine innbyggere fra folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten, og mot tilskynding av dette
- pilar to: det internasjonale samfunnets forpliktelse til å assistere stater i å oppfylle deres ansvar til å beskytte, spesielt ved å hjelpe dem å takle årsakene til folkemord og masseovergrep, bygge kapasitet til å forhindre slik kriminalitet, og å adressere problemer før de eskalerer
- pilar tre: i situasjoner der en stat åpenbart har feilet i å beskytte sine innbyggere fra de fire forbrytelsene (folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten) er det internasjonale samfunnet ansvarlig for å ta rettidig og avgjørende affære gjennom fredfulle og diplomatiske virkemidler i henhold til kapittel VI og VIII og, hvis dette viser seg utilstrekkelig, andre mer kraftfulle virkemidler i tråd med kapittel VII (Ki-Moon, 2009).

ICISS imøtekommer flere av dilemmaene som humanitær intervensjon har skapt. Ved å implementere ansvar og plikt i suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet har man ansvarliggjort statene med tanke på menneskerettighetene. Dette ansvaret har statene forpliktet seg til gjennom de tre pilarene. I tillegg vil retningslinjene og prinsippene som er utarbeidet i konseptet skape større enighet med tanke på gjennomføring av intervensjon på humanitært grunnlag. Til forskjell fra humanitær intervensjon blir RtoP praktisert gjennom FN, noe som fører til en kollektiv intervensjon fremfor en unilateral intervensjon. I og med at ICISS har prøvd å imøtekomme utfordringene rundt humanitær intervensjon og at konseptet nå er blitt implementert i FN, vil det være interessant å se på praktiseringen av intervensjon på humanitært grunnlag. En viktig faktor vil være å drøfte troverdigheten med tanke på praktiseringen av RtoP.

3. Drøfting

I dette kapitlet skal jeg drøfte påstanden om at RtoP er et legitimt svar på dilemmaet *humanitær intervensjon*. RtoP er legalisert gjennom å bli praktisert av FN, men til tross for dette reises det innvendinger mot konseptets folkerettslige troverdighet og legitimitet. Min påstand er at RtoP har folkerettslig legitimitet. For å argumentere for dette vil jeg presentere tre sentrale innvendinger mot min egen påstand og vise at de *ikke* er tilstrekkelig sterke nok til å undergrave legitimiteten av RtoP.

Innvendingene er som følger: (1) RtoP mangler legitimitet, fordi det krenker statenes suverenitet, (2) RtoP mangler legitimitet, fordi konseptet åpner for kamouflert intervensjon, og (3) RtoP mangler legitimitet, fordi det praktiseres ulikt.

3.1 RtoP og suverenitet

(1) Den første innvendingen handler om at RtoP mangler legitimitet fordi det krenker statenes suverenitet. Både RtoP og humanitær intervensjon praktiseres uten samtykke, og en slik praksis kan derfor føre til at konseptet mister folkerettslig troverdighet.

Suverenitetsprinsippet bygger på menneskerettighetene (Walzer, 1977). En stat er et politisk samfunn bestående av en befolkning og en myndighet som sammen har en selvbestemmelsesrett. Mellom disse to enhetene er det en samhørighet. Uten en slik samhørighet eksisterer det ikke noen stat, fordi en stat har ingen egenverdi i seg selv. Dette politiske samfunnet er viktig for menneskerettighetene. Uten politiske institusjoner kan ikke menneskerettighetene oppstå eller eksistere. Det er gjennom disse institusjonene menneskerettigheten blir definert og praktisert, samt at politisk tilknytning er en menneskerettighet i seg selv. En intervensjon på humanitært grunnlag vil påvirke samhørigheten og ødelegge rammeverket for menneskerettighetene. Et brudd på suverenitetsprinsippet vil være både en umoralsk handling og en krenkelse på menneskerettighetene (Walzer i Slater & Nardin s. 87).

Mot en slik påstand vil jeg si meg enig i at en intervensjon vil påvirke samhørigheten innad i en stat, men det vil ikke være en god nok grunn til å forby intervensjon på humanitært grunnlag. Menneskerettighetene er universelle og har internasjonal forankring, og statene er rettslig forpliktet til å opprettholde dem (Blaker, 2013). Det betyr at menneskerettigheten ikke bare eksisterer innenfor en stat, men også innenfor det internasjonale samfunnet. FN har som oppgave å ivareta universelle menneskerettigheter (FN-pakten, 1945, s. 1). På samme måte som en stat har en plikt ovenfor menneskerettigheten, har det internasjonale samfunnet, gjennom FN, en plikt ovenfor menneskerettighetene.

På den andre siden vil kritikere hevde at en slik plikt vil være umoralsk og skadelig, både ovenfor den internasjonale strukturen og ovenfor menneskerettighetene (Walzer i Slater & Nardin, 1986, s. 87). En intervensjon vil ha en negativ effekt på den internasjonale orden. Det internasjonale samfunnet består av stater der suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet er viktige premisser for internasjonal stabilitet. Denne stabiliteten må opprettholdes til tross for interne uroligheter i en stat. Selv om en stat mister sin interne legitimitet, eksisterer fortsatt statens eksterne legitimitet (Walzer i Slater & Nardin, 1986, s. 87). En intervensjon vil også være skadelig og umoralsk ovenfor befolkningen i en stat.

En slik ekstern inngripen vil frata befolkningen muligheten til å oppnå selvbestemmelsesrett (Mill i Walzer, 1977, s. 87). Samhørigheten i en stat bygger ikke på demokratiske prosesser da det vil være samhørighet mellom befolkning og myndighet også i diktatoriske stater (Mill i Walzer, 1977). I en stat der myndighetene ikke oppfyller sin del av samfunnskontrakten må befolkningen søke sin egen frihet og selvbestemmelse. Hvis en intervensjon fører til at befolkningen da oppnår sin frihet vil de allikevel ikke oppnå selvbestemmelsesrett (Mill i Walzer, 1977). I følge Mill er «anerkjennelse og opprettholdelse av suverenitetsprinsippet den eneste måten man kan etablere en arena hvor frihet for befolkningen kan bli kjempet, og av og til vunnet.(...) Det er den arenaen og den aktiviteten som foregår der det internasjonale samfunn må beskytte» (Mill i Walzer, 1977, s. 89). Ved å bryte suverenitetsprinsippet krenkes befolkningens rettigheter til å skape sin egen fremtid.

På den ene siden er jeg enig i at internasjonal stabilitet er viktig og at man må verne om staten og de prosessene som foregår der. Men på den andre siden mener jeg argumentene ikke er tungtveiende nok til å forby intervensjon på humanitært grunnlag. For det første innebærer suverenitet ansvar både ovenfor sin befolkning og ovenfor det internasjonale samfunn (ICISS, 2001, s. 13). Når en stat mister sin interne legitimitet ved å bryte menneskerettigheten, mister den også sin eksterne legitimitet. Det betyr at staten ikke lenger kan kreve privilegier som suverenitetsprinsippet gir (Slater & Nardin, 1986, s. 90). En intervensjon i en stat som har begått grove brudd på internasjonal lov, vil ikke være brudd på suverenitetsprinsippet (ICISS, 2001). For det andre mener jeg at en intervensjon på humanitært grunnlag ikke vil bryte med befolkningens rett til selv å oppnå frihet og selvbestemmelse. Grunnen til det er todelt, for det første har ikke en befolkning som blir utsatt for grove brudd på menneskerettigheten forutsetninger for å oppnå selvbestemmelsesrett (Walzer, 1977). Og for det andre er ikke formålet med intervensjon på humanitært grunnlag en regimeendring. Målsetningene med intervensjonen skal kun være humanitære (ICISS, 2001).

Kritikere av intervensjon på humanitært grunnlag gir åpning for at militær intervensjon er legitimt, men bare i ytterst sjeldne tilfeller (Walzer i Slater & Nardin, 1986). I tilfeller der massakrer, slaveri og overgrep på menneskerettighetene er så grove og omfattende at de «*shock the moral conscience of mankind*», vil det være legitimt å intervenere. I slike tilfeller eksisterer det ikke noe samhørighet innad i staten, og statens eksistensgrunnlag opphører (Walzer, 1977, s.90).

Ut fra denne argumentasjonen ser vi at kritikere til intervensjon på humanitært grunnlag åpner for muligheten til intervensjon i ekstreme tilfeller. Jeg vil hevde at RtoP har legitimitet, fordi konseptet inneholder *Just Cause Threshold* som beskriver terskelen for når en militær intervensjon kan vurderes (ICISS, 2001, s. XII). I henhold til *Just Cause* skal intervensjon ikke vurderes før omfattende tap av menneskeliv, folkemord eller etnisk rensing forekommer eller er nært forestående. Et annet kriterie som også underbygger RtoP sin legitimitet er prinsippet om *Right Intention* som beskriver at en intervensjon skal kun ha humanitære målsetninger (ICISS, 2001, s. 35). I tillegg vil jeg hevde at RtoP har legitimitet fordi konseptet er utviklet for å ivareta folkegruppers nasjonale frihet og mulighet for å bestemme over sin egen skjebne (ICISS, 2001, s. 7). Til forskjell fra Humanitær Intervensjon blir RtoP praktisert gjennom FN, og dette gjør at både statens, individets og den internasjonale sikkerhet blir vurdert og ivaretatt (FN-Pakten, 1945, s. 1). En slik praksis vil være med på å gi RtoP folkerettslig legitimitet.

3.2 RtoP og intervensjon

(2) Den andre innvendingen sier at RtoP mangler legitimitet fordi konseptet åpner for kamouflert intervensjon. Det som menes med begrepet *kamouflert intervensjon* er at intervensjon på humanitært grunnlag kan brukes som et skalkeskjul for å få autorisert en intervensjon som har andre mål og interesser enn de humanitære. Det vil si i egeninteresse for en stat.

Legitimering av intervensjon på humanitært grunnlag kan praktiseres og misbrukes på feil grunnlag. En måte kan være ved at menneskerettigheter blir brukt for å legitimere en fullskala militær intervensjon i egeninteresse for noen sterke stater (Roberts, 1993). Den Amerikanske intervensjonen i Panama i 1989 (Roberts, 1993), intervensjonen i Grenada i 1983 (Slater & Nardin, 1986, s. 94) og intervensjonen i Irak i 2003 (Evens i Pace & Deller, 2005) er eksempler på der man har hjemlet, eller forsøkt å hjemle, intervensjon på humanitært grunnlag. En legitimering av intervensjon på humanitært grunnlag vil gi sterke stater en større mulighet til å utøve makt ovenfor svakere stater. En slik mulighet kan bli misbrukt for å oppnå egne ideologiske, politiske og strategiske interesser (Walzer i Slater & Nardin, 1986).

På den ene siden er jeg enig i at intervensjon som kan manipuleres for å oppnå egne agendaer vil skade troverdigheten til konseptet. Dette er et av de store problemene ved humanitær intervensjon (Weiss & Collins, 1996). Men på den andre siden vil jeg hevde at å unnlate i å gripe inn for å stanse grove brudd på menneskerettighetene vil skade troverdigheten til det internasjonale samfunnet. FN skal verne om menneskerettighetene og internasjonal fred (FN-pakten, 1945). FN er ikke et selvstendig verdenspoliti, men består av alle statene i verden. Dette innebærer at FNs plikter og ansvar også er *statenes* plikter og ansvar. På den måten bør man forvente av sterke stater at de bidrar ekstra for å ivareta både menneskerettigheten og internasjonal fred. Verden har behov for foregangsland som tar ekstra ansvar internasjonalt (Bellamy, 2006).

Til dette vil kritikere hevde at til tross for at verden trenger foregangsland, vil det allikevel være naivt å tro at disse landene ikke handler i egeninteresse. Det er lite sannsynlig at en stat vil bruke sine militære styrker uten å oppnå egeninteresse (Waltzer i Slater & Nardin, 1986, s. 94). Staters egeninteresser kom tydelig frem under Generalforsamlingen i 2005 da medlemsstatene i FN skulle komme til enighet om RtoP konseptet. USA motsatte seg RtoP-konseptet fordi et slikt konsept vil begrense muligheten for unilateral intervensjon, og det vil føre til forpliktelser til å handle for å beskytte mennesker i stater hvor USA ikke har noen politiske egeninteresser. (Pace & Deller, 2005). Det var ikke bare sterke stater som USA som var skeptiske til innføring av RtoP-konseptet. Blant annet hevdet India at RtoP var et intervensjondokument designet for å legitimere Vestlige intervensjoner. Flere andre land, blant annet G77 og NAM statene, var også svært skeptiske til et konsept som tillot intervensjon på humanitært grunnlag. Landene fryktet at RtoP ville svekke sikkerheten til svake stater ved å gi sterke stater en rett til å intervenere på humanitært grunnlag (Bellamy, 2011, s. 23).

Mot denne påstanden vil jeg stille spørsmåltegn ved om intervensjon på humanitært grunnlag er en rett eller en plikt? Og har man rett til kun å agere når det passer, eller har man en plikt til å agere når det er behov? I løpet av 90-tallet utviklet det seg en slags enighet, først og fremst i Vesten, om at liberale stater med kapabilitet for å gjennomføre militær intervensjon, hadde en moralsk plikt til å intervenere på humanitært grunnlag (Bellamy, 2006). Utfordringen med en slik moralsk plikt er at den ikke er forpliktende. En moralsk plikt åpner for muligheten til å intervenere, men det følger ikke noen konsekvenser hvis man avstår fra intervensjon. På den måten vil jeg hevde at en moralsk plikt tenderer mer mot *en rett* til intervensjon mer enn *en plikt* til intervensjon. En slik oppfattelse kan underbygges med hendelsen i Generalforsamlingen i 2005. Under forhandlingene rundt RtoP-konseptet var det nettopp en moralsk plikt og ikke en politisk plikt til å agere på grove brudd mot menneskerettighetene USA ønsket. En moralsk plikt ville gi USA en større rett til selvstendig å velge når og hvor de skal intervenere (Pace & Deller, 2005). Utfordringen med rett eller plikt til å handle når grove brudd på menneskerettighetene opptrer, eller er nært forestående, har ICISS adressert gjennom en ny retorikk (ICISS, 2001). I stedet for å fokusere på en rett til å intervenere, fokuserer ICISS på ansvaret staten og det internasjonale samfunn har til å beskytte. Det internasjonale samfunnet, gjennom FN, har et ansvar til å beskytte menneskerettighetene, samt å agere på brudd når det forekommer, eller er nært forestående (ICISS, 2001). En slik retorikk betyr at intervensjon er en plikt og at stater har et ansvar for å agere, gjennom FN, der det er behov.

Kritikere vil hevde at til tross for en ny retorikk rundt intervensjon på humanitært grunnlag forandrer ikke dette den underliggende politiske dynamikken (Bellamy, 2006). En tilrettelegging for intervensjon på humanitært grunnlag vil føre til flere intervensjoner (Walzer i Slater & Nardin, 1986), og flere intervensjoner vil øke sannsynligheten for at kamuflert intervensjon oppstår. Mot dette kan det innvendes at tilrettelegging for intervensjon på humanitært grunnlag kan teoretisk sett føre til hyppigere intervensjoner, men i praksis er dette lite sannsynlig (Slater & Nardin, 1986). En intervensjon må vurderes opp mot *rettferdig krig kriteriene*, Just War. Disse er beskrevet i dagens *Jus ad Bellum* og *Jus in Bello* (Fixdal & Smith, 1998). *Rettferdig krig kriteriene* i *Jus ad Bellum* er retningslinjer og prinsipper som må følges, eller være innfridd, for at man kan legitimere en intervensjon. En slik praksis, kombinert med andre og mindre dramatiske virkemidler i forkant, vil føre til et begrenset antall intervensjoner på humanitært grunnlag (Slater & Nardin, 1986).

Jeg vil hevde at RtoP ivaretar en slik praksis. For det første inneholder konseptet virkemidler som ikke består av militær tvangsmakt, og for det andre bygger RtoP på *rettferdig krig kriteriene*. For at en militær intervensjon kan autoriseres må både *The Just Cause Threshold* og *The Precautionary Principles* (ICISS, 2001, s. XII) være innfridd. *The Just Cause Threshold* beskriver omfanget av overgrepet mot menneskerettighetene som må være innfridd før militær intervensjon kan iverksettes. *The Precautionary Principles* er retningslinjer som en militær intervensjon må innfri. Hvis den ikke kan innfri prinsippene vil man ikke iverksette intervensjonen, til tross for at *Just Cause* er tilstede. *The Precautionary Principles* består av *Right Intention*, som betyr at målsettingen med intervensjonen skal være humanitær, og andre agendaer enn den humanitære er ikke tillatt. *Last Resort*, innebærer at alle ikke-militære muligheter skal være utprøvd før man gjennomfører militær intervensjon. *Proportional Means*, innebærer at man skal begrense maktbruken til *kun* å oppnå det humanitære målet. Og det siste prinsippet *Reasonable Prospects*, som innebærer at man *kun* skal intervenere når man anser at man har rimelige muligheter for å lykkes. Ut i fra disse retningslinjene vil det være vanskelig å se at antallet intervensjoner vil øke nevneværdig.

Ut fra denne drøftingen vil jeg hevde at RtoP konseptet imøtekommer flere av utfordringene vedrørende kamuflert intervensjon. Til forskjell fra humanitær intervensjon blir RtoP praktisert gjennom FN, og dette fører til at RtoP vil være en kollektiv intervensjon og ikke en unilateral. En kollektiv intervensjon vil i større grad begrense mulighetene for at intervensjon på humanitært grunnlag blir brukt som skalkeskjul for egne agendaer. I tillegg innebærer implementeringen av RtoP i FN at medlemsstatene har et ansvar fremfor rett til intervensjon. Dette gjør at stater har en plikt til å agere der det er behov og ikke bare der staten selv ønsker. Det siste argumentet som taler for RtoP er at konseptet har prinsipper og retningslinjer som må oppfylles før militær intervensjon kan gjennomføres. Dette vil føre til at antallet intervensjoner vil være lavt, samt at prinsippene *Right Intention* og *Last resort* vil vanskeliggjøre kamuflert intervensjon.

3.3 RtoP som praksis

(3) En tredje innvending mot RtoP er at konseptet mangler legitimitet fordi det blir praktisert ulikt fra situasjon til situasjon. I noen tilfeller blir intervensjon praktisert der brudd på menneskerettigheter har blitt gjennomført. I andre tilfeller der det foreligger klare og grove brudd på menneskerettighetene, blir det ikke gjennomført intervensjon på humanitært grunnlag. En slik praksis reduserer legitimiteten til konseptet.

Folkemordet i Rwanda i 1994, som destabiliserte hele regionen og rystet en hel verden, ble ikke adressert hensiktsmessig av det internasjonale samfunn. Dette til tross for at FN hadde styrker til stede som kunne, om ikke stanse, i hvert fall redusert omfanget av folkemordet. Dette har ført til en oppfattelse, spesielt blant afrikanere, at til tross for en retorikk om universelle menneskerettigheter er det noen menneskeliv som betyr mindre enn andres i det internasjonale samfunnet (ICISS, 2001, s. 1). En slik kritikk mot det internasjonale samfunnet kan man også oppleve i dag. I 2011 grep NATO inn, autorisert av FN, for å beskytte sivilbefolkningen i Libya mot overgrep utført av statens myndighet. I dag pågår det en væpnet konflikt i Syria, som til nå har krevd over 100 000 menneskeliv og drevet over 6 millioner mennesker på flukt (Gundersen, 2013). Intervensjon på humanitært grunnlag er blitt diskutert, men det internasjonale samfunnet har ikke grepet militært inn for å beskytte sivilbefolkningen i Syria. En slik praksis der det er større villighet til å beskytte en befolkning fremfor en annen, reduserer troverdigheten til RtoP konseptet.

Mot en slik kritikk med tanke på praktisering av RtoP i Libya og ikke i Syria er det vanskelig å komme med konkrete svar. Jeg vil allikevel stille spørsmål ved om motivet for intervensjonen var å redde afrikanske menneskeliv. I så fall var det bare vilkårlig at regimelederen Muammar al-Gaddafi ble fjernet fra makten? Mange har anklaget Vesten for at motivet for intervensjonen gikk ut over det humanitære. Hvorfor det ikke har blitt praktisert militær intervensjon i Syria henger trolig sammen med den vanskelige situasjonen og ikke at man mener at den syriske befolkningen er minder verd. Til tross for at det er vanskelig å komme med gode svar i tilfellet Libya versus Syria, mener jeg at kritikken mot ulik praksis av intervensjon på humanitært grunnlag er valid. En ulik praksis med tanke på anvendelse av intervensjon på humanitært grunnlag, vil gi inntrykk av at FN er villig til å gå lenger for å beskytte enkelte menneskeliv fremfor andres. Allikevel vil jeg hevde at en slik kritikk mot RtoP-konseptet er for overfladisk. Grunnen til det er at konseptet ikke bare består av muligheter for å adressere en konflikt, men også av begrensninger.

I RtoP-konseptet er det beskrevet retningslinjer som må oppfylles før en militær intervensjon kan iverksettes. Til tross for at *Just Cause* senario er tilstede må også *The Precautionary Principles* analyseres før intervensjon er mulig (ICISS, 2001). Med en slik tilnærming kan man oppleve at til tross for at *Just Cause* kravene er innfridd, vil det allikevel ikke være riktig å intervenere. *Last resort* og *Reasonable prospects* er to kriterier som vil ha stor innvirkning på om en militær intervensjon kan gjennomføres. Alle ikke-militære virkemiddel skal være prøvd ut før det brukes militær tvangsmakt, samt at hvis det ikke er rimelige utsikter for å lykkes med en intervensjon skal det avstås fra det. En intervensjon på humanitært grunnlag skal ikke påføre befolkningen større lidelser (ICISS, 2001). Et eksempel på dette er situasjonen i Syria i dag. Situasjonen blir i følge Gundersen omtalt som «*A Wicked Problem*», med dette menes at det er utallige årsaker til problemet, ikke noen entydige løsninger, samt at problemet er dynamisk og endrer seg når man forsøker å løse det (Gundersen, 2013, s. 1). I en slik situasjon kan det være vanskelig å imøtekomme kriteriet *Reasonable prospects*. Til tross for at befolkningen i Syria lider i dag kan ikke en militær intervensjon rettferdiggjøres hvis resultatet føre til større lidelser for sivilbefolkningen (ICISS, 2001).

Til dette vil kritikere hevde at det ikke er prinsipper og retningslinjer som stanser det internasjonale samfunnet fra å gripe militært inn. Chesterman hevder det er mangelen på politisk vilje som er årsaken til ulik praksis med tanke på beskyttelse av menneskerettighetene (Chesterman i Bellamy, 2011). Et slikt synspunkt kan underbygges av prosessen rundt forhandlingen og implementeringen av RtoP i Generalforsamlingen (Pace & Deller, 2005, Bellamy, 2011). RtoP består av tre pilarer: Pilar 1 omhandler statens ansvar overfor befolkning, pilar 2 beskriver ansvaret det internasjonale samfunn har til å støtte opp og tilrettelegge for statens beskyttelse av egen befolkning. Pilar 3 beskriver ansvaret det internasjonale samfunn har til å gripe inn og beskytte menneskerettigheten der en stat hverken er i stand til, eller villig til, å utøve ansvaret selv (Bellamy, 2011). Medlemsstatene er enige i de to første pilarene, men det er uenighet vedrørende tolkningen av pilar 3. Flere stater hevder at det internasjonale samfunns ansvar til å gripe inn *ikke* automatisk innebærer tillatelse til bruk av militær tvangsmakt (Pace & Deller, 2005). Etter implementeringen av RtoP i FN i 2009 er det fortsatt uenighet rundt retningslinjene for bruk av makt (Thakur i Bellamy, 2011), denne uenigheten har ført til at RtoP skal vurderes enkeltstående i hvert eneste scenario (Bellamy, 2011). Dette vitner om både en skepsis mot omfanget av konseptet, men også en mangel på politisk vilje med tanke på å bruke alle tilgjengelig midler for å beskytte menneskerettighetene. En slik oppfattning vil føre til ulik praksis og begrense RtoP konseptets troverdighet.

Jeg vil her hevde at en kritikk mot utfallsdokumentet som ble vedtatt i Generalforsamlingen i 2009 ikke er et godt argument mot konseptets legitimitet. En skepsis fra enkelte medlemsland vil være naturlig med tanke på implementering av et slikt konsept i FN. Til nå har man fått implementert det som beskrives som de tre pilarene, men at det ennå gjenstår spørsmål med tanke på retningslinjer og kapasiteter for praktisering av RtoP er riktig (Bellamy, 2011). En slik kritikk må rettes mot medlemsstatenes aversjon mot å forplikte seg og ikke mot konseptet. I tillegg vil jeg hevde at en praksis der konseptet blir vurdert selvstendig i hvert enkelt scenario, vil øke legitimiteten. Med en slik praksis vil alle kriteriene vurderes individuelt, og sannsynligheten for å oppnå de humanitære målsetningene vil øke.

Til forskjell fra humanitær intervensjon blir RtoP autorisert gjennom FNs sikkerhetsråd. Kritikere hevder dette skader konseptets legitimitet (Pace & Deller, 2005). I Kosovo i 1999 ble det gjennomført en humanitær intervensjon fordi man fryktet at en eventuell uenighet innad i Sikkerhetsrådet skulle gå på bekostning av menneskeliv (Henkin, 1999). I løp av 2013 har man prøvd å adressere konflikten i Syria ved flere anledninger, men uenighet innad i sikkerhetsrådet har stanset alle forsøkene på militær intervensjon (Bragtvedt, 2013). En praksis der permanente medlemmer kan bruke veto for å stanse en intervensjon på humanitært grunnlag mister troverdighet. Til forskjell fra humanitær intervensjon er RtoP prisgitt vetomaktens velvilje ovenfor menneskerettighetene. En slik praksis begrenser RtoP konseptets legitimitet.

Jeg er uenig i argumentet om at konseptet mangler legitimitet på grunn av praksisen i sikkerhetsrådet. ICISS tok høyde for at sikkerhetsrådet kunne ende opp i en fastlåst situasjon når de utviklet RtoP konseptet. Derfor ble det beskrevet flere fremgangsmåter for å adressere denne utfordringen. ICISS anbefalte at sikkerhetsrådet skulle benytte seg av en ny praksis, der de permanente medlemmene avstod fra å bruke veto i saker som hadde med grove brudd på menneskerettighetene. Et annet alternativ var *Uniting for Peace* prosedyren der Generalforsamlingen autoriserer intervensjonen (ICISS, 2001, s. 53). Disse alternativene har møtt stor motstand, og spesielt blant de permanente medlemmene i sikkerhetsrådet. Men å argumentere for at RtoP konseptet mangler legitimitet fordi det kan oppstå en låst situasjon i sikkerhetsrådet, vil være urimelig. Konseptet har skissert alternative løsninger som FN bør følge opp. Konseptets legitimitet kan ikke vurderes ut fra mangelen på implementering og praktisering.

Jeg vil hevde at RtoP konseptet har legitimitet, på tross av tilsynelatende vilkårligheter. Grunnen til det er at konseptet inneholder mange prinsipper og retningslinjer som ivaretar troverdigheten til RtoP. Ved å studere *Just Cause* og *The Precautionary Principles* vil man se at konflikter er ulike, samt at muligheten til å intervenere ikke alltid er tilstede. Alle retningslinjene og prinsippene må være oppfylt for at intervensjon kan gjennomføres. Dette sammen med et scenario til scenario basert tilnærming vil skape forutsetninger for at de humanitære målsetningene blir oppnådd (ICISS, 2001). I tillegg mener jeg at begrensningene i utfallsdokumentet vil være en kritikk mot medlemslandene og ikke mot konseptet. Autorisering av intervensjon gjennom FNs Sikkerhetsråd øker konseptets legitimitet med tanke på legitim autoritet, til forskjell fra humanitær intervensjon. I tillegg er alternative måter for autorisering av intervensjon skissert i konseptet, i tilfelle sikkerhetsrådet mislykkes i å handle.

4. Konklusjon

RtoP ble utviklet som et motsvar til humanitær intervensjon. Ved å implementere RtoP i FN har konseptet oppnådd legalitet. Til tross for dette reises det innvendinger mot konseptets folkerettslige legitimitet. I denne oppgaven har jeg drøftet tre sentrale innvendinger mot konseptets legitimitet. Min konklusjon er at RtoP har folkerettslig troverdighet og legitimitet og derfor er et legitimt svar på dilemmaet humanitær intervensjon.

Min drøfting viser at RtoP ivaretar statens suverenitetsprinsipp. En ny tilnærming til statens og det internasjonale samfunns ansvar, samt retningslinjer og prinsipper for iverksettelse av militær intervensjon gjør at RtoP oppnår folkerettslig legitimitet i henhold til FN-pakten. RtoP imøtekommer også dilemmaene rundt unilateral intervensjon spesielt på grunn av sin forankring i FN, men også gjennom presise humanitære intensjoner. RtoP er et helhetlig konsept både med forebyggende tiltak og langsiktige forpliktelser. Dette i tillegg til omfattende retningslinjer for militær tvangsmakt gjør at konseptet har større folkerettslig troverdighet og legitimitet en humanitær intervensjon.

Drøftingen viser også at det er et stykke igjen før RtoP blir gjeldende praksis. Videre implementering i FN jobbes det med, men den største utfordringen er nok å etablere den nye retorikken rundt *Sovereignty as Responsibility* og *Responsibility to Protect*. Videre har man også utfordringer rundt kapasiteter og vetomaktens autorisering av intervensjon på humanitært grunnlag.

Referanseliste

Bøker:

Bellamy, A. J. (2011). *GLOBAL POLITICS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, From words to deeds*. New York: Routledge.

Bellamy, A. J. and Williams, P. D. (2010). *UNDERSTANDING PEACEKEEPING*. UK: Cambridge. Polity Press, second edition.

Holt, V. and Taylor, G. (2009). *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operation. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. New York: United Nations.

Johansen, S. R. & Staib, J. T (2009) *JUS OG MILITÆRMAKT*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS 1. utgave, 1. opplag.

Walzer, M. (1977). *JUST AND UNJUST WARS*. New York: Basic Books, third edition 2000.

Weiss, T. G. and Collins, C. (1996). *HUMANITARIAN CHALLENGES AND INTERVENTION*. US: Westview Press, 5500 Central Avenue.

Wetlesen, J. (red) (1997). Likeverd og forskjell. En etisk intuisjon og dens grenser. *Skriftserie for HFs etikkseminar*, bind 2. Oslo: Universitetet i Oslo.

Wyller, T. (2003). *Å DØ FOR STATEN. Kritisk perspektiv på rettferdig krig*. Abstrakt forlag AS.

Artikler/ Rapportere:

Bellamy, A. (2006). Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq.

Berdal, M. (2000). *Lessons not Learned: The Use of Force in Peace Operations in the 1990s*. Forsvarsstudier, Nr.4, Oslo: IFS.

Fixdal, M. & Smith, D. (1998. Nov). Humanitarian Intervention and Just War. *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 2, s. 283-312.

FN. (1945). *Charter of the United Nations*. New York: UN Department of Public information.

Frantzen, H. A. (2005). *NATO and Peace Support Operation 1991-1999:Policies and Doctrines*. New York: Frank Cass. s. 34-52.

Helgesen, Vidar, *Til krig for menneskerettighetene; legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon*. Oslo. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2/1999

Henkin, L (1999, Oct.) Kosovo and Law of “Humanitarian Intervention”. *The American Journal of International Law*, Vol.93, No.4, 824-828.

ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, Canada: Internasjonal Development Research Center.

Ki-Moon, B. (2009). *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary General. UN General Assembly.

Pace, W. R. and Deller, N. (2005). *Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect*. World Order.

Roberts, A (1993, Jul.) Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 69, No. 3, s. 429-449.

Slater, J. and Nardin, T. (1986, Feb.) Nonintervention and Human Rights. *The Journal of Politics*, Vol. 48, No. 1, s. 86-96.

Wheeler, Nicholas J. (2000), *Saving Strangers; Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford.

Nettsider:

Blaker, V. S. (2013, 26. august). Menneskerettigheter. I Store norske leksikon. Hentet 6. desember 2013 fra <http://snl.no/menneskerettigheter>.

Bragtvedt, S. (2013, 19. September). *FNs fredsdag og Syria*. FN-Sambandet. Lokalisert 03.12.2013 på <http://www.fn.no/Bibliotek/Emneord/Generelle-emneord/FN-systemet/FNs-fredsdag-og-Syria>

FN-sambandet. (2013, 23. oktober). Fn: Forente nasjoner. I Store norske leksikon. Hentet 5. november 2013 fra http://snl.no/FN/Forente_nasjoner.

Goldsmith, J. (2013, 29. august). *UKmLegal Position On Humanitarian Intervention In Syria*. LAWFARE. Hentet 10. desember fra <http://www.lawfareblog.com/2013/08/uk-legal-position-on-humanitarian-intervention-in-syria/>

Gundersen, P. C (2013, 11. oktober). *Bare tårer i sikte for Syria*. Kronikk i Aftenposten. Lokalisert 05.12.2013 fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Bare-tarer-i-sikte-for-Syria-7336977.html>

Holm-Hansen, J. (2013, 12. august). Bosnia Krigen. I Store norske leksikon. Hentet 24. november 2013 fra <http://snl.no/Bosnia-krigen>.

Knudsen, O. F. (2013, 28. februar). Legitimitet. I Store norske leksikon. Hentet 4. desember 2013 fra <http://snl.no/legitimitet>.

Leraand, D. (2013, 9. oktober). Kosovo Force. I Store norske leksikon. Hentet 26. november 2013 fra http://snl.no/Kosovo_Force.

Semb, A. J. (2000) Humanitær intervensjon en god idé? Lokalisert 05.11.2013 på <http://www.apollon.uio.no/artikler/2000/intervensjoner.html>

Store norske leksikon. (2013, 11. september). *Humanitær Intervensjon*. I Store norske leksikon. Hentet 26. november 2013 fra http://snl.no/humanit%C3%A6r_intervensjon.

Store norske leksikon. (2009, 14. februar). *Legal*. I Store norske leksikon. Hentet 4. desember 2013 fra <http://snl.no/legal>.

UN World Summit 2005: Paragraf 138-139. Lokalisert 05.11.2013 på http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?option=com_content&view=article&id=38

