

The Responsibility to Protect

Kadett Audun S. Stubsjøen



Bacheloroppgave i militære studier; ledelse og landmakt

Krigsskolen

Høst 2011

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1.0 INNLEDNING	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Problemstilling	4
1.3 Avgrensing av oppgaven.....	4
1.4 Disposisjon	5
2.0 METODE	6
2.1 Anvendt metode.....	6
2.2 Kilder & utvalg.....	6
2.3 Metodekritikk	8
3.0 TEORI.....	9
3.1 Suverenitet og prinsippet om ikke-intervensjon.....	9
3.2 Sovereignty as Responsibility	10
3.3 The Responsibility to Protect	12
3.4 Intervensjonen i Libya	17
4.0 ANALYSE	20
4.1 RtoP og legalitet	20
4.2 Kjernen i RtoP	22
4.2.1 Konsept, prinsipp eller norm?	24
4.3 RtoP og intervensjonen i Libya	25
4.3.1 Pilar en	25
4.3.2 Pilar to	26
4.3.3 Pilar tre	27
5.0 KONKLUSJON / OPPSUMMERING	29
6.0 KILDER	30
Bøker / artikler:	30
Fra internett:	31

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Under FNs generalforsamling i 2000 utfordret generalsekretær Kofi Annan det internasjonale samfunnet på hvordan tilnærme seg situasjoner der en eventuell intervensjon vil gå på bekostning av en stats suverenitet. Bakteppet var massive overgrep mot sivile, som i Rwanda i 1994 og i Kosovo i 1999, hvor det internasjonale samfunnet feilet i å beskytte sivile. Som svar på denne utfordringen, satte kanadiske myndigheter sammen en kommisjon som skulle jobbe med utfordringer ved humanitær intervensjon. Kommisjonen fikk navnet: International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Kommisjonens oppgave var å utforme en rapport som skulle ha til hensikt å skape en felles plattform for hvor det internasjonale samfunnet stod i spørsmål angående humanitær intervensjon (ICISS 2001, VII). Kommisjonens rapport ble ferdigstilt i 2001 og fikk navnet *The Responsibility to Protect* (heretter RtoP).

I 2003 ble verden igjen vitne til omfattende overgrep mot sivile, denne gangen i Darfur-provinsen i Sudan. Amnesty International og Human Rights Watch var blant flere NGOer som hevdet at sudanske myndigheter var medskyldige i stor skala forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensing i Darfur (Williams & Bellamy 2005, 31). Den første Sikkerhetsrådsresolusjonen omhandlende Darfur var resolusjon 1547 av 11. juni 2004 (UN 2004). Denne resolusjonen la i stor grad ansvaret med å beskytte sivile i hendene på sudanske myndigheter til tross for at de fleste eksperter mente at de manglet både evne og vilje til å håndtere dette (Williams & Bellamy 2005, 32).

Med 300 000 døde og 3 millioner fordrevne viser Darfurkrisen at konseptet RtoP med dets normer ikke nødvendigvis fører til handling (Jolly m. fl. 2009, 176). Konseptet om RtoP fikk nytt fotfeste under FNs 2005 World Summit, og kommer til uttrykk i rapporten fra møtet hvor i medlemslandene erkjenner hovedpunktene og det ansvaret som RtoP pålegger (United Nations General Assembly 2005). Prinsipp først presentert av ICISS i en rapport fra 2001 hadde nå oppnådd konsensus i det internasjonale samfunnet.

Da Gadhaffis styrker stod på trappene av Benghazi i Libya i mars 2011 vedtok FNs Sikkerhetsråd resolusjon 1973. Denne autoriserte militær intervensjon i Libya med den

hensikt å stanse overgrep mot sivile. Denne intervensjonen står i dag som et av de tydeligste eksempelet på utførelsen av RtoP, slik konseptet først ble skissert av ICISS i deres rapport fra 2001.

1.2 Problemstilling

Utgangspunktet for arbeidet med denne oppgaven er et ønske om å finne ut hva RtoP innebærer, hvordan det har utviklet seg, og hva slags praktisk betydning det har. I den sammenheng syntes det relevant å finne ut hva som er kjernen i konseptet, og hvordan dette kan komme til uttrykk i praksis. Oppgavens problemstilling ble derfor som følger:

Hva er kjernen i Responsibility to Protect, og hvordan kommer dette til uttrykk i intervensjonen i Libya?

1.3 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven vil bruke Libya som eksempel på intervensjon i regi an FN i forsøk på å konkretisere den praktiske betydningen av RtoP. Oppgavens fokus er RtoP som konsept, og vil derfor ikke gå i dybden av Libya-casen, men bruke den for å illustrere RtoP i praksis.

ICISSs rapport tar for seg tre hovedmoment: *the responsibility to prevent*, *the responsibility to rebuild* og *the responsibility to react*. Den delen av oppgaven som tar for seg ICISS rapport vil fokusere på den delen av RtoP som omhandler intervensjon, altså *the responsibility to React*. Dette er den delen som er vektlagt i rapporten, da den utgjør 32 sider, mens de to andre inneholder 16 sider til sammen (ICISS 2001). I tillegg er det innholdet fra *the responsibility to react-delen* av rapporten som fikk størst oppmerksomhet i det internasjonale samfunnet i tiden etter at rapporten ble lagt frem i 2001. Dette var den mest kontroversielle og nyskapende delen av rapporten, og det var derfor naturlig at den ble mest omfattende (Bellay 2011, 19).

1.4 Disposisjon

For å belyse problemstillingen vil oppgaven bygges opp på følgende måte; innledningsvis vil metodekapittelet forklare og begrunne oppgavens metodiske tilnærming. Deretter vil teoridelen av oppgaven gjøre rede for sentral teori om selve RtoP begrepet, dets opprinnelse og implementering i FN. I tillegg vil oppgaven i denne delen gjøre rede for intervensjonen i Libya i 2011. Den neste delen av oppgaven vil definere hva som er kjernen i RtoP for så å analysere det juridiske aspektet av dette. Deretter vil oppgaven analysere hvordan kjernen i RtoP kommer til uttrykk i intervensjonen i Libya. I analysedelen av oppgaven vil underkapitlene oppsummeres med delkonklusjoner. Disse danner grunnlaget for oppgavens hovedkonklusjon.

2.0 Metode

2.1 Anvendt metode

Oppgaven vil benytte dokumentundersøkelse som metode. Metoden er valgt fordi det anses som vanskelig å benytte seg av primærkilder for å undersøke RtoP (Jacobsen 2010, 163). Typiske primærkilder vil i oppgaven være ICISS, FNs sikkerhetsråd, de to siste generalsekretærene i FN, eller vitner fra situasjonen i Libya. Når det gjelder RtoP finnes det et bredt spekter av dokumenter omhandlende dette temaet. Rapporter, resolusjoner og andre offentlige dokument utgitt av blant andre FN er eksempel på slike sekundærkilder. Andre sekundærkilder oppgaven vil benytte er publikasjoner / bøker som har tolket RtoP prinsippet. En dokumentstudie åpner for muligheten til å benytte et bredt utvalg kilder. Temaet har blitt bearbeidet i flere verk tidligere med ulike perspektiv. Denne oppgaven søker å favne om flere perspektiv for å skape en bred forståelse for begrepet. De mest sentrale kildene oppgaven benytter vil kommenteres under punktet *kilder*.

Oppgaven vil først redegjøre for RtoP konseptets utvikling og bakgrunn gjennom en kvalitativ analyse av forskjellige tekster omhandlende temaet. For å undersøke RtoPs utvikling vil det være relevant å se RtoP i konteksten intervensjon, der dette har blitt gjennomført eller har blitt diskutert gjennomført med påberopelse av RtoP. Oppgaven vil allikevel ikke gjøre en casestudie, da det er ønskelig å fokusere på konseptets utvikling fremfor en enkeltcase. Denne tilnærmingen skal søke å frembringe sentrale detaljer som vil kunne skape en forståelse for helheten av RtoP. Oppgaven kan derfor sies å følge hermeneutiske prinsipper (Ibid, 185).

2.2 Kilder & utvalg

ICISSs rapport; *The Responsibility to Protect* fra 2001 vil være en sentral kilde i oppgaven. Denne er en institusjonell kilde og egner seg fordi enhetene som skal studeres er på kollektivt nivå (Jacobsen 2010, 182). ICISSs rapport kan ses på som opprinnelsen til RtoP, og den vil være avgjørende for å forstå konseptet. Komitéen besto av medlemmer av FNs

generalforsamling, og en kan derfor hevde at komitémedlemmene representerte et bredt internasjonalt utvalg. Samtidig ser man at mange av disse representerer samme politiske syn som ikke nødvendigvis er representativt i FN. Eksempelvis eksisterer motstridende syn på suverenitetsbegrepet. Dette vil redegjøres for innledningsvis i teoridelen av oppgaven. Fordi rapporten er utgitt av ICISS og ikke av FN, medfører ikke denne noen forpliktelser overfor medlemslandene. Rapporten vil allikevel være relevant som kilde, da den gir utdypende kunnskap som ligger til grunn for senere, mindre omfattende, men viktigere forpliktende dokument utgitt av FN.

Oppgaven benytter flere sekundærkilder basert på forskning som har hentet inn relevant data om temaet. Enkelte av forfatterne bak kildene er åpenbare talsmenn for RtoP, mens andre er mer kritiske. Dette er med på å skape et nyansert bilde av konseptet.

Redegjørelsen for hendelsene i Libya er blant annet basert på etterforskning gjort på vegne av ICC (International Criminal Court) i forbindelse med arrestordre på de ansvarlige for overgrepene mot sivile i landet. Etterforskningen begynte den 3. mars 2011 og hadde den 26. april gjennomført 45 intervju med personer med kjennskap til forbrytelsene i Libya og i tillegg samlet inn og gått igjennom mer enn 569 dokumenter (UNSC 2011, 1).

Enkelte kilder som hendelsesforløpet i Libya baseres på, er utgitt av NATO. Både disse, og kildene utgitt av FN kan påstås å gi et unyansert bilde av situasjonen i Libya, da begge organisasjonene kan sies å være involvert på en side i konflikten. Imidlertid vil FN i større grad enn NATO, representere en nøytral institusjon, og vil således ha høy troverdighet (Jacobsen 2005, 183). I tillegg er denne redegjørelsen basert på åpne kilder som nyhetsartikler. Disse er i hovedsak benyttet som støttende kilder til de utgitt av FN og NATO. Årsaken til at nyhetsartikler har blitt benyttet som kilder i oppgaven er fordi Libya situasjonen ligger såpass nært i tid, og det er derfor begrenset litteratur som er utgitt om saken. Styrken ved disse kildene er deres uavhengighet (Ibid, 183).

Enkelte ting er oversatt fra engelsk. Dette er gjort da alt kildemateriale oppgaven har benyttet er skrevet på engelsk, og det enkelte steder har syntes nødvendig å forklare på norsk. Dette ikke bare for forståelsens skyld, men også for å oppnå bedre flyt i teksten. Generelt kan oversettelse ses på som en svakhet, da alt meningsinnhold ikke alltid kan oversettes fra et språk til et annet. Imidlertid dreier det seg i hovedsak i denne oppgaven om FN dokumenter,

og disse tilstreber en nøytral utvetydig formulering som er mulig oversettbart til alle verdens språk. Eksempel på dette er FN resolusjonene som er benyttet i oppgaven.

2.3 Metodekritikk

Det at oppgaven i sin helhet nytter sekundærkilder kan på en side sies å være en svakhet. Deler av kildene er tolket og skrevet av andre (Ibid, 163). Slike kilder kan være skreddersydd for det formålet datainnsamleren hadde, og kan derfor anses som lite objektive (Ibid, 165). På en annen side åpner en dokumentstudie for muligheten til å benytte et bredt utvalg kilder som vil kunne skape en nyansert forståelse. En annen potensiell ulempe med en dokumentstudie er at den utelukker muligheten til å kontrollere egen forståelse av den skrevne teksten mot forfatternes budskap. Noen av kildene er hentet fra internett. Dette vil være en svakhet med tanke på sporbarhet, da disse kan fjernes eller endres.

Egen forforståelse er et aspekt som må tas hensyn til i arbeidet med oppgaven. Min forståelseshorisont er preget av min bakgrunn, og vil kunne påvirke mine observasjoner og hvordan jeg tolker meningsinnhold (Ibid, 38). Da min bakgrunn er militær vil dette kunne påvirke mitt fokus og interesse i arbeidet med problemstillingen, noe jeg må ha et bevisst forhold til.

3.0 Teori

Teoridelen av oppgaven vil innledningsvis gjøre rede for sentrale begrep samt forklare enkelte fenomen, som et utgangspunkt for å forstå RtoP. Deretter vil den gjøre rede for bakgrunnen og utviklingen av RtoP som konsept og prinsipp, som et grunnlag for å kunne definere hva som er kjernen i RtoP. Avslutningsvis vil teoridelen redegjøre for de mest sentrale hendelsene i forbindelse med intervensjonen i Libya i 2011.

3.1 Suverenitet og prinsippet om ikke-intervensjon

Dette kapittelet vil innledningsvis gjøre rede for prinsippet om suverenitet og ikke-intervensjon. Disse begrepene anses som sentrale for å forstå RtoP.

”The Organization is based on the Principle of the sovereign equality of all its Members” (FN 1945, 3). Slik lyder artikkel 2.1. i FN-Charteret og denne artikkelen legger grunnlaget for prinsippet om staters suverenitet. Johansen og Staib hevder i deres bok *Jus og Militærmakt* at dette prinsippet er en av de fundamentale forutsetningene som regulerer internasjonale relasjoner (Johansen & Staib 2009, 127). I dette prinsippet ligger eksklusiv jurisdiksjon over statens befolkning og territorium, og retten til å ekskludere andre stater fra inntrengning på eget territorium. Prinsippet har sitt opphav i freden i Westfalen i 1648 og la grunnlaget for etableringen av nasjonalstaten, slik vi kjenner den i dag (Hobson 2005, 83-86). Dette anses fortsatt som en av de helt grunnleggende forutsetningene for internasjonal stabilitet, og ses på som en ukrenkelig del av FN-charteret. Denne Westfalske forståelsen av suverenitetsprinsippet definerer en rekke rettigheter stater har, men sier ikke noe om at suvereniteten innebærer noen form for ansvar (Krasner 1999, 9). En slik forståelse av suverenitetsprinsippet vil bety at hva en stat gjør innenfor sine grenser er opp til denne staten selv, så lenge det ikke går på bekostning av andre stater.

En annen forståelse av suverenitet kom til syne allerede i den amerikanske uavhengighetserklæringen fra 1776. Dette synet på suverenitet fokuserte på statens ansvar og menneskers rettigheter. Disse menneskerettighetene går foran politikk, og de er medfødte og like for alle (Bellamy 2009, 19). Kort oppsummert hevdes det i uavhengighetserklæringen at myndigheter som feiler i beskyttelsen av sine innbyggers grunnleggende rettigheter, eller

med vilje misbruker disse rettighetene, feiler i sitt ansvar som suverene. Dette gir folket rett til å forkaste de sittende myndighetene for så å bytte de ut med noen som bedre ivaretar deres rettigheter (Ibid, 20).

Det neste som er sentralt i forståelsen av RtoP er prinsippet om ikke-intervensjon. Innblanding i andre staters interne anliggende forbys i FN-Charterets artikkel 2.7:

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII (FN 1945, 3).

Dette er et generelt prinsipp og følger av FN-Charterets artikkel 2.1 og 2.4 og internasjonal sedvanerett (Ibid). De vanligste to unntakene fra dette prinsippet er FN-paktens system for kollektiv sikkerhet gjennom resolusjoner fra FNs Sikkerhetsråd og staters selvforsvarsrett som respons på et væpnet angrep. Det tredje unntaket er omdiskutert, og gjelder retten til humanitær intervensjon på sedvanerettslig grunnlag, altså uten at det foreligger en resolusjon fra sikkerhetsrådet. Et ytterligere unntak for bruk av makt mot eller i en annen stat er at staten gir sitt samtykke (Johansen & Staib 2009, 141).

3.2 Sovereignty as Responsibility

Da ICISS rapport ble lagt frem var ikke dette første gang man adresserte utfordringen med suverenitet og intervensjon. Etter den kalde krigens slutt økte andelen intrastatlige konflikter, noe som medførte en stor økning i internt fordrevne. I 1993 fantes 25 millioner internt fordrevne sammenliknet med en million ti år tidligere (Wheeler 2000, 90-91). Fordi disse flyktningene forble innenfor sin stats grenser ble ikke disse gitt den internasjonale oppmerksomheten eller støtten internasjonale flyktninger ville ha blitt gitt. Ansvar for de internt fordrevne lå i hendene på myndighetene i det aktuelle landet (Bellamy 2011, 10). Dette ble spesielt problematisk da nettopp disse myndighetene enten helt eller delvis var skyld i at deres innbyggere var på flukt, eller at de ikke hadde resurser eller evne til for å gjøre noe (Ibid, 10). Det internasjonale samfunnet ble her stilt overfor et dilemma hvor man enten

respekterer eller krenker en stats suverenitet henholdsvis til fordel eller ulempe for de internt fordrevnes kår.

Prinsippet om stateres suverenitet nedfelt i FN Charteret hindrer altså stater i å gripe inn i andre stateres interne anliggende. Utfordringen for det internasjonale samfunnet er i slike situasjoner, hvordan en skal påvirke vertsstaten til å ta tak i situasjonen selv. Eventuelt er løsningen å få staten til å samtykke i å ta imot humanitær assistanse fra utenforstående. Dette var bakgrunnen for arbeidet med intervensjon og suverenitet, og the Secretary-General's Special Representative on Internally Displaced People var en bidragsyter til utviklingen av prinsippet om *suverenitet som ansvar* (Bellamy 2011, 10). Prinsippet ble konkretisert i *Principles and Guidelines* som ble utgitt av FN i 1998. Denne utgivelsen erkjente at hovedansvaret for internflyktninger ligger hos vertsstaten, og at andre stater har rett til å tilby humanitær støtte og at vertsstaten skal gi sitt samtykke til slik støtte utenfra (FN / OCHA 2001, prinsipp 3 og 25).

Til tross for FN's økte aktivitet for å beskytte sivile etter den kalde krigens slutt, for eksempel intervensjonen i Somalia i 1992 og året etter i Bosnia, lyktes man ikke å forhindre en rekke grove overgrep. Folkemordet i Rwanda og massakren i Srebrenica ble i denne perioden de mest tydelige eksemplene på dette (Evans 2008, 27-30). Da NATO intervenerte i Kosovo i 1999 var dette uten autorisasjon fra FN's sikkerhetsråd. Dette kan forklares med at Russland og Kinas opposisjon i sikkerhetsrådet gjorde det lite sannsynlig at en væpnet intervensjon i Kosovo ville bli autorisert (Bellamy 2011, 15). Dette ble en demonstrasjon på at det internasjonale samfunnet ikke nødvendigvis var i stand til å handle, til tross for omfanget av det overgrepet mot sivile som her var tilfellet. *Principles and Guidelines* fra 1998 viste seg å være utilstrekkelig for å oppnå konsensus om intervensjon på humanitært grunnlag. Det at det internasjonale samfunnet ikke klarte å komme til enighet om tiltak som kunne forhindre slike overgrep var den utløsende faktoren som førte til etableringen av ICISS, som nevnt på oppfordring fra Kofi Annan. Kommissjonens oppgave var å definere på en tydeligere måte det internasjonale samfunnets rolle i å stoppe større brudd på menneskerettighetene (ICISS 2001: VII).

3.3 The Responsibility to Protect

Året etter ICISS ble etablert utga den rapporten som fikk navnet, *The Responsibility To Protect*. I rapportens forord refereres det til daværende Generalsekretær Kofi Annans tale til det internasjonale samfunnet under FNs generalforsamling i 1999. Her tar han opp det som var kjernen i utfordringene man stod overfor:

...If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity? (Ibid).

Rapporten presenterte en ny måte å se suverenitet på. I stedet for å definere suverenitet som rettigheter og makt stater har, tar rapporten opp om en stats suverenitet burde bygge på dens ivaretagelse av sine innbyggere (Ibid: 8). Dersom en stat ikke er villig til, eller ute av stand til å ta vare på sine innbyggere, mister staten i henhold til RtoP, sine suverene privilegier. Da blir det det internasjonale samfunnets ansvar å intervensjon for å beskytte befolkningen. Dette kommer til uttrykk slik, i rapportens *Basic Principles*: "Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non intervention yields to the international responsibility to protect" (Ibid, XI). Dette prinsippet beskriver ikke nødvendigvis grunnlaget for militær intervensjon, men ansvaret som omtales her kan også være fredlige tiltak. Diplomati og sanksjoner kan være eksempel på ikke-militær intervensjon.

Militær intervensjon er imidlertid det som vies mest oppmerksomhet i rapporten. Rapporten utformer et rammeverk for hvordan militær intervensjon skal kunne benyttes som et verktøy i håndhevelsen av RtoP. Prinsippene for dette rammeverket er delt inn i fire kategorier: egenskaper ved konflikten for hva som må til for å intervensjon, egenskaper ved den militære intervensjonen som må oppfylles, definering av autoritet og hvem som hjemler intervensjon og operasjonelle prinsipper for den praktiske gjennomføringen av intervensjonen (ICISS 2001, XII).

Hvilke tilfeller som vil kunne rettferdiggjøre militær intervensjon uttrykkes generelt i rapporten med; "tilfeller av vold så grov at den ryster menneskehetens samvittighet, eller som utgjør en tydelig trussel mot internasjonal sikkerhet" (Ibid, 31; fritt oversatt). Utfordringen i

denne sammenhengen er å finne eksakt hvor grensen går, for så å definere konkrete kriterier som kan rettferdiggjøre intervensjon. Prinsippene i denne kategorien omhandler egenskaper ved krisen eller situasjonen det eventuelt skal intervenseres i, og definerer hva som er terskelen for militær intervensjon. I rapporten kalles denne *Just Cause Threshold*, 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, 32).

Den andre kategorien kalles *The Precautionary Principles* og beskriver egenskaper ved den militære intervensjonen som må oppfylles for at den skal kunne rettferdiggjøres. Disse kan oppsummeres som fire prinsipper:

- rett intensjon: hovedårsaken til intervensjonen, uavhengig av andre motiv de intervenserende 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 å ikke intervensere (Ibid, XII).

Prinsippet om rett autoritet omhandler hvilke organ som kan godkjenne og legitimere militær intervensjon. Rett autoritetsprinsippet sier at:

- det ikke finnes noe bedre eller mer passende organ enn FNs Sikkerhetsråd for å autorisere militær intervensjon for beskyttelse av mennesker
- sikkerhetsrådet alltid skal godkjenne en militær intervensjon før denne iverksettes
- sikkerhetsrådet skal håndtere en forespørsel, om autoritet til å intervenere, omgående i tilfeller hvor det er påstander om stor skala tap av liv eller etnisk rensing. Det skal i slike tilfeller søke relevant informasjon som eventuelt vil støtte en militær intervensjon
- de fem permanente medlemmene av FNs Sikkerhetsråd burde samtykke til å ikke benytte seg av deres vetomakt, i saker hvor deres statlige interesser ikke er involvert, for å hindre utgivelsen av resolusjoner som autoriserer militær intervensjon som det i sikkerhetsrådet for øvrig er støtte for (Ibid).

De operasjonelle prinsippene RtoP understreker er:

- tydelige mål, tydelige og utvetydige mandater til enhver tid og resurser som støtter opp om disse
- en felles militær tilnærming blant de intervensjonerende partene, en enhetlig ledelse og en tydelig og utvetydig kommandokjede
- aksept for begrensning i anvendelsen av makt, da målet er beskyttelse av et folk, og ikke det å skulle slå en stat
- ROEer tilpasset det valgte operasjonskonseptet og som er presise og som ivaretar prinsippet om proporsjonalitet og total lydighet overfor internasjonal humanitærrett
- aksept for at styrkebeskyttelse ikke kan bli det prinsipielle målet med intervensjonen
- i størst mulig grad koordinering med humanitære organisasjoner (Ibid XIII).

Det hevdes i rapporten, at oppfatningen om at militær intervensjon på humanitært grunnlag kan rettferdiggjøres, er støttet av en bred variasjon av juridiske kilder. Disse er:

Menneskerettighetsbestemmelsene i FN-Charteret, den Universelle Erklæringen om Menneskerettigheter, Folkemordkonvensjonen, Genèvekonvensjonene med tilleggsprotokoller, statuttene for den internasjonale menneskerettighetsdomstolen og en rekke andre internasjonale menneskerettighetsbeskyttelsesavtaler (Ibid, 16). Utfordringen er at en fellesnevner for disse kildene er at de er lite konkrete, og tolkningen av de og hva man kan utlede fra dem er tvetydig.

Denne rapporten er altså RtoPs opprinnelse. Rapporten tar for seg tvingende menneskelige behov fra befolkninger i fare for overgrep, etnisk rensing og sult. Den understreker den enkelte stats ansvar for å beskytte sin egen befolkning mot slik nød, og påpeker nødvendigheten av et internasjonalt samfunn som utøver dette ansvaret dersom stater er ute av stand til eller uvillige til å oppfylle dette ansvaret selv. Ved å skifte fokus, fra staters rettigheter til individers rettigheter og staters ansvar overfor disse, endrer ikke rapporten bare terminologien, men også perspektivet - objektet for sikkerhet er mennesket og ikke staten (Ibid, 17). Den påpeker at statlig praksis endres, og at internasjonal sedvanerett utvikler seg. I den sammenhengen er ICISS av den oppfattning at FN-Charterets relativt tydelige standpunkt mot militær intervensjon ikke behøver å ses på som absolutt i saker som omhandler avgjørende handling på humanitært grunnlag. Etter ferdigstillingen av rapporten gjenstod fortsatt arbeid for å oppnå konsensus om konseptet i FN, slik at det kunne implementeres og komme til uttrykk i praksis.

Kofi Annan var en av de som ledet an i arbeidet med nettopp dette. I 2003 ga han FNs High Level Panel i oppdrag å undersøke midlertidige utfordringer for internasjonal fred og sikkerhet og hvordan adressere disse utfordringene mer effektivt. Panelet omfavnet "The just cause threshold and precautionary principles", slik disse var presentert av ICISS, i deres rapport fra 2004 (UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change 2004, paragraf 203). Rapporten fra FNs High Level Panel fungerte som en anbefaling til Kofi Annans utkast til en FN reform i forkant av 2005 World Summit (Bellamy 2011, 21). På dette møtet som var det største møtet for statsledere i verdenshistorien var RtoP en viktig del av agendaen (Jolly m.fl. 2009). Konseptet skapte debatt, og på et tidspunkt ble RtoP strøket fra listen over saker som hadde oppnådd konsensus (Bellamy 2011, 22). FN ledelsen måtte på grunn av dette skrive om dokumentet, og utelate visse punkter. Forslaget om begrenset vetorett mot intervensjon på humanitært grunnlag og intervensjon uten sikkerhetsrådsautorisering var blant punktene som ble droppet. Deler av RtoP blir vedtatt, og disse kommer til uttrykk i paragraf 138 og 139 i utfalldokumentet fra møtet (the 2005 World Summit Outcome Document). Man hadde nå oppnådd konsensus om RtoP, selv om konseptets innhold og omfang var revidert til det noe mer konservative. Hovedpunktene fra ICISS opprinnelige dokument kan sies å fortsatt være med, og regjeringer hadde faktisk blitt enige om innholdet og forpliktet seg til å handle i samsvar med det (Bellamy 2009, 7).

Arbeidet med implementering og konkretiseringen av RtoP fortsatte i perioden etter 2005. I 2009 ga FNs Generalsekretær Ban Ki-Moon ut rapporten; *Implementing the Responsibility to protect* (Ki-Moon 2009). Rapporten hadde ikke til hensikt å tolke eller diskutere konseptet på nytt (det man allerede hadde blitt enige om på FN toppmøtet i 2005), men å finne måter å implementere det på, blant annet ved å tydeliggjøre prinsippets omfang og bruksområder (Bellamy 2011, 34). Rapporten understreket at implementering av RtoP ville være i samsvar med allerede eksisterende lov.

Med avtalen fra 2005 som utgangspunkt utledet rapporten tre pilarer som RtoP bygger på. Disse pilarene beskrives som ikke-sekvensielle, det vil si at den ene trenger ikke å ha blitt iverksatt for å kunne implementere den andre, og av lik viktighet. Disse tre pilarene tydeliggjør RtoP prinsippets omfang og bruksområder, og kan oppsummeres slik:

- 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 og, hvis dette viser seg utilstrekkelig, andre mer kraftfulle virkemidler i tråd med kapittel VI, VII eller VII i FN Charteret (Ki-Moon 2009).

De fire forbrytelsene som utgjør pilar en, gjøres rede for av Gareth Evans i hans bok *The Responsibility to Protect* fra 2008. Denne boken viser at folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskerettigheter er definert i Folkemordkonvensjonen fra 1948 og i statuttene for den internasjonale straffedomstolen. Etnisk rensing har ingen juridisk definisjon på linje med de tre andre, men kan, med tanke på omfang, anses på lik linje med både krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten (Evans 2008, 12).

Med denne rapporten ønsket Generalsekretæren å operasjonalisere RtoP gjennom å presentere en policy for hvordan implementere det. Den tar for seg både kriterier og ansvar, og omfatter i så måte essensen i RtoP fra utfalldokumentet fra 2005. Generalsekretærens tilnærming til implementering av RtoP oppnådde bred konsensus i Generalforsamlingens Debatt i 2009. Man var her enige i Generalsekretærens tolkning av RtoP prinsippets fundamentale elementer, og man var enige i at det ikke var grunn til å reforhandle teksten omhandlende RtoP fra 2005. Videre var det en bred enighet om at det var ønskelig å beholde prinsippet smalt, slik at det ikke ville gå på bekostning av implementeringen av det. Dersom RtoP ble for vidt, og ment for å favne for stort, ble sannsynligheten for å oppnå konsensus om det redusert. Konsensusen fra 2005 ble i denne debatten stadfestet i resolusjon 1894, og hovedelementene i RtoP kom tydelig til uttrykk gjennom tre pilarer (SC.RES 1894).

3.4 Intervensjonen i Libya

Den arabiske våren er betegnelsen på revolusjonene som begynte i den arabiske verden i 2010, og kan ses på som et bakteppe for situasjonen i Libya. Imidlertid tok hendelsene en annen vending her, enn de gjorde i eksempelvis Tunisia og Egypt.

Uroen i Libya begynte den 15. februar 2011, da sikkerhetsstyrker arresterte to advokater som krevde rettferdighet for de 1400 personene som i 1999 ble offer for fengselsmassakrene i Abu Salim fengselet. Den 17. februar protesterte tusener av demonstranter mot arrestrasjonene på torget ved Benghazi's høyesterett. Sikkerhetsstyrker skal angivelig ha entret torget og skutt skarp ammunisjon mot demonstrantene og dermed drept flere. Dette var begynnelsen på en rekke liknende hendelser i flere byer over hele Libya (UNSC 2011, 1).

Reaksjonen fra det internasjonale samfunnet kom den 26. februar i sikkerhetsrådsresolusjon 1970. Denne uttrykte bekymring over situasjonen i Libya, den fordømte volden mot sivile, og hevdet å vurdere om angrepene mot sivilbefolkningen kunne beløpe seg til forbrytelser mot menneskeheten. Denne resolusjonen påberopte spesifikt Libyske myndigheters ansvar til å beskytte sine innbyggere (SC.RES 1970, 2). Viktigst i denne resolusjonen var de målrettede sanksjonene som omfattet: våpenembargo, straffeforfølgelse av de ansvarlige fra den Internasjonale Straffedomstolen (ICC), reiseforbud og frysing av libyske myndigheters midler (Ibid).

Bevisene som ble samlet inn i forbindelse med etterforskning gjennomført på vegne av ICC, bekreftet mistanken og uroligheten uttrykt i resolusjon 1970. Bevisene etablerte grunn til å tro at de omfattende og systematiske angrepene som hadde blitt begått av Libyske sikkerhetsstyrker var forbrytelser mot menneskeheten (crimes against humanity) (UNSC 2011, 1). Slike påstander bygget på bevis om at libyske sikkerhetsstyrker hadde systematisk åpnet ild mot fredlige protestanter, i flere libyske byer (Ibid, 3).

Volden mot sivile i Libya fortsatte, og det var åpenbart at Gadhaffi ignorerte resolusjon 1970 (BBC.co.uk, 19.03.2011). I midten av mars ble det kjent at Libyske sikkerhetsstyrker under Gadhaffis kommando forberedte et angrep på byen Benghazi øst i landet. Gadhaffi skal angivelig uttalt at Benghazi skulle stormes for å stanse opprøret mot regimet (UN News Centre, 2011). Måten opprørerne ble beskrevet på og hva som var i vente ble i disse uttalelsene beskrevet på en slik måte at det ga assosiasjoner til opptrappingen til folkemordet i Rwanda i 1994 (Evans, 2011). Det forestående overgrepet mot sivile som nå var tilfelle var den utløsende faktoren til at FNs sikkerhetsråd den 17. mars vedtok resolusjon 1793. Handlende under kapittel VII av FN Charteret, autoriserte denne resolusjonen medlemsland til å "treffe alle nødvendige tiltak... for å beskytte sivile i områder i fare for angrep..." (UNSCR, 1973; fritt oversatt). Resolusjonen gir uttrykk for dyp bekymring for den forverrende situasjonen i Libya med tanke på eskalering i vold og store sivile tap, og den etablerer en flyforbudssone (Ibid, 3). En militær intervensjon i Libya var nå autorisert.

En koalisjonsstyrke bestående av etter hvert nitten land påtok seg oppgaven med å håndheve resolusjon 1973. Frankrike og Storbritannia hadde avgjørende roller i de innledende operasjonene, støttet av USA. NATO tok ledelsen av *the No-Fly Zone operation* over Libya den 25. mars, som en del av operasjon *UNIFIED PROTECTOR* som ble alliansens håndhevelse av sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Hensikten med denne operasjonen var å stenge hele Libyas luftrom for alt annet enn fly med humanitære oppgaver, og på denne måten hindre at noen form for luftmakt ble brukt til å angripe sivile (NATO, 2011). Som en del av den samme operasjonen tok NATO over ledelsen av håndhevelsen av våpenembargoet den 23. mars. Før dette ble det gjennomført omfattende operasjoner mot Libyske bakkestyrker og militærinstallasjoner ved bruk av fly og missiler, av hovedsakelig USA, Frankrike og Storbritannia (BBC.co.uk 20.03.2011). Parallelt med denne *UNIFIED PROTECTOR*, fikk

andre medlemsland av koalisjonsstyrken ansvaret for andre militære operasjoner mot Libyske sikkerhetsstyrker.

4.0 Analyse

Dette kapitlet vil definere kjernen i RtoP, for så å analysere hvordan Libya-intervensjonen representerer RtoP i praksis. Først vil kapitlet drøfte det juridiske aspektet av RtoP.

4.1 RtoP og legalitet

Hvordan Libya-intervensjonen representerer RtoP kan drøftes ut i fra flere perspektiv. Et sentralt perspektiv vil være det juridiske. For å forstå RtoPs praktiske betydning kommer en ikke unna å ta stilling til juridiske spørsmål om prinsippet. Påvirker RtoP den legale hjemmelen for intervensjon?

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

4. *Authorizes* Member states that have notified the Secretary-General, acting nationally, or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, notwithstanding paragraph 9 of resolution 1970 (2011), to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory, and *requests* the Member States concerned to inform the Secretary-General immediately of the measures they take pursuant to the authorization conferred by this paragraph which shall be immediately reported to the Security Council (SC.RES 1973, 3).

Dette sitatet fra sikkerhetsrådsresolusjonen viser tydelig hjemmelen for Libya-intervensjonen, og hvordan det refereres til kapittel VII i FN-Charteret (SC.RES 1970 og 1973). Det samme gjelder for resolusjon 1970. Dette representerer imidlertid ikke noe banebrytende, da tidligere sikkerhetsrådsresolusjoner for humanitær intervensjon har hatt tilsvarende formuleringer. I 1992 ble sikkerhetsrådsresolusjon 794 vedtatt angående situasjonen i Somalia. Denne autoriserte, på lik linje med resolusjon 1973, bruk av alle nødvendige midler (all necessary means) for å sikre humanitære forhold, og var også hjemlet i kapittel VII i FN-Charteret (SC.RES 794). På samme måte ble intervensjonen i Bosnia i 1993 autorisert under kapittel VII av FN-Charteret (SC.RES 819).

Dette viser at humanitær intervensjon i en stats interne anliggende har forekommet før RtoP-konseptets fremtreden, og at RtoP konseptet derfor ikke nødvendigvis har påvirket det juridiske beslutningsgrunnlaget. Dette støttes av forståelsen av RtoP som prinsipp og ikke som norm, som oppgaven tidligere har vist, og det faktum at RtoP ikke har status som internasjonal sedvanerett.

Det samsvarer i tillegg med hva Ban Ki moon uttrykte i sin rapport fra 2009, hvor han viser hvordan RtoP samsvarer med allerede eksisterende lov. Dette forklares i boken *Global Responsibilities and The Responsibility to Protect* med tre årsaker: For det første er forbrytelsene RtoP adresserer, genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, allerede nevnt i internasjonal humanitær rett og menneskerettigheter. For det andre har stater under internasjonal sedvanerett plikt til å forhindre og straffe folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten; og til å støtte andre i å fullføre sine forpliktelser overfor internasjonal humanitær lov; og å promotere etterlevelse av loven (Bellamy 2011, 34). For det tredje er mekanismene hvis RtoP kan implementeres gjennom, i henhold til allerede eksisterende internasjonal lov. Paragraf 138 og 139 identifiserer fire måter RtoP kan implementeres på i henhold til eksisterende internasjonal lov: 1) hovedansvaret ligger hos staten selv; 2) det internasjonale samfunnet kan yte assistanse i form av kapasitetsfremmende tiltak eller mekling. Slik assistanse kan kun gis ved etterspørsel og ved uttrykt samtykke fra den aktuelle staten; 3) FNs sikkerhetsråd kan treffe tiltak i henhold til kapittel VI, VII og VIII i FN-Charteret, generalforsamlingen kan komme med anbefalinger basert på artikkel 11 i Charteret, og andre FN-organ kan handle i henhold til Charteret; 4) paragraf 139 fra utfalldokumentet fra FNs Generalforsamling i 2005 understreker lokale ordninger som følgelig også må være innenfor Charteret (Ibid, 34).

Simon Chesterman, professor ved New York University School of Law, hevder i en artikkel utgitt av det samme universitetet, at viktigheten av RtoP ikke først og fremst har vært juridisk, men politisk og retorisk. For å illustrere hvordan politikk og retorikk kan utmanøvrere legalitet, bruker han intervensjonen i Kosovo som eksempel (Chesterman, 2011). Både Canada og Storbritannia spilte en viktig rolle i ICISS, og begge disse landene var også aktivt deltagende i den militære intervensjonen i Kosovo i 1999. Denne intervensjonen kan påstås at bryter FN-Charterets artikkel 2(4). Denne artikkelen forbyr trussel om bruk av-, eller bruk av makt mot andre medlemsland. Det finnes kun to unntak: i selvforsvar, eller handling autorisert av sikkerhetsrådet (FN 1945, 3). Ingen av disse gjaldt i Kosovointervensjonen i 1999. De

intervenerende statene var i tillegg tilbakeholdne for å rettfærdiggjøre sine handlinger juridisk. Kun Belgia la frem juridiske argument i saksbehandlingen hos den internasjonale kriminaldomstolen, da ti NATO-land ble tiltalt av Jugoslavia. Saken ble henlagt, og en uavhengig kommisjon om Kosovo kom senere frem til at intervensjonen var ”illegale men legitim” (IICK 2000, 4). Dette gjenspeiles i ICISSs rapport som sier at; som en del av en politisk realitet vil det være umulig å oppnå konsensus om et hvilket som helst rammeverk for militær intervensjon ikke autorisert av sikkerhetsrådet. Samtidig stiller rapporten spørsmålet om hva som er verst: skaden som oppstår for internasjonal orden dersom sikkerhetsrådet blir omgått, eller den skaden som forårsakes av at sivile slaktes mens sikkerhetsrådet står passivt og ser på? (ICISS 2001, 55).

Fra et juridisk perspektiv viser dette at verken RtoP eller sikkerhetsrådsresolusjon 1973, har endret det gjeldende forbudet mot bruk av makt nedfelt i FN-Charteret. Dette betyr at intervensjonen i Libya ikke kan forklares som et resultat av RtoP prinsippet sett fra et juridisk ståsted. Samtidig viser det at, selv om RtoP per nå ikke er det som vil utgjøre den legale hjemmelen for en eventuell intervensjon, vil prinsippet i stor grad være med på å tydeliggjøre hvordan en intervensjon legitimeres.

4.2 Kjernen i RtoP

Denne oppgaven forstår de tre pilarene, basert på paragraf 138 og 139 (som er utgangspunktet for de tre pilarene) i utfallsdokumentet fra toppmøtet i 2005, som *kjernen* i RtoP. Dette vil være relevant av flere grunner. En grunn er at de tre pilarene omfatter den terminologien som endrer fokus fra staters rettigheter til staters ansvar. En annen viktig grunn er at de definerer terskelen for hvilke situasjoner som omfattes av RtoP. Disse er tidligere i oppgaven redegjort for under *Just Cause Threshold*, og kommer konkret til uttrykk i utfallsdokumentet som *genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*. Dette er mer konkret enn formuleringene i det opprinnelige dokumentet fra 2001 (ICISS 2001, XI), der tvetydige formuleringer la grunnlaget for en potensiell misbruk eller feiltolkning av konseptet (Evans 2011). En tredje, og kanskje den viktigste grunnen til at det er relevant å forstå de tre pilarene som kjernen i RtoP er at de helt konkret er basert på paragrafene 138 og 139 fra utfallsdokumentet. Disse paragrafene er det som faktisk er vedtatt i FN, og dermed det eneste bindende som ligger til grunn for videre arbeid og konsensus om prinsippet.

Det at utfallsdokumentet fra FN toppmøtet i 2005 utelatte enkelte aspekt av RtoP førte til at noen påstod at det internasjonale samfunnet kun hadde vedtatt "RtoP lite". "RtoP lite" kan i denne sammenhengen forstås som en halvveisutgave av konseptet og dette i negativ forstand. Her ble det argumentert for at det som nå var vedtatt ikke var noe nytt, og man refererte i den sammenheng til resolusjon 1265 fra 1999 som tok for seg beskyttelse av sivile (Bellamy 2009, 195). Bellamy hevder imidlertid i sin bok at de viktigste punktene fra ICISS opprinnelige rapport var ivaretatt, og at det som ble vedtatt på toppmøtet nå ville bli utgangspunktet for alt videre arbeid med å overføre konseptet til praksis. Videre understreker han at det er viktig å skille mellom hva RtoP *er*, og hva forskjellige aktivister *vil* at det skal være (Ibid, 196). Dette støttes av Gareth Evans, som uttalte i et foredrag på The Australian National University i år at han, med flere som var med å utarbeide rapporten *The Responsibility to Protect*, var fornøyd med omformuleringen av RtoP i 2005. Evans hevder at omformuleringen viser at konseptet forholder seg til realiteten, og at endring var viktig for å kunne oppnå konsensus om det. Videre i det samme intervjuet erkjenner Evans at det hadde vært en fordel om prinsippene fra RtoP hadde utviklet seg til juridisk bindende regler i internasjonal sedvanerett, i motsetning til å være det de er nå, "normative prinsipp av politisk og normativ betydning, men ikke juridisk forpliktende" (Evans 2011).

Selv om det er paragrafene fra utfallsdokumentet som er det som er vedtatt av det internasjonale samfunnet, er det allikevel viktig å ha kjennskap til det opprinnelige RtoP dokumentet fra 2001 for å forstå bakgrunnen for RtoP som konsept. I videre utvikling av konseptet vil det være relevant å gå til det opprinnelige dokumentet for en bredere forståelse. I tillegg vil det kunne refereres til i diskusjon om RtoP. Et eksempel på dette er etter Russlands intervensjon i Georgia, hvor de påberopte RtoP, og fremmet rettferdiggjøring av intervensjonen på bakgrunn av beskyttelse av sivile. Denne episoden ble generelt oppfattet som feil bruk av RtoP, og Gareth Evans påpekte flere kriterier fra ICISS rapporten i sin argumentasjon mot at intervensjonen kunne hjemles i RtoP (Bellamy 2011, 56).

4.2.1 Konsept, prinsipp eller norm?

For å forstå hva slags påvirkning RtoP har vil det være relevant og definere hva slags status RtoP har som begrep. RtoP refereres til som både et *konsept*, som et *prinsipp* og som *norm*. De fleste regjeringer refererer til RtoP som et konsept (Bellamy, 2011). Ordet konsept kommer av det latinske *conseptus* som betyr unnfanget, og ordet konsept refererer ofte til en abstrakt idé eller et utkast (SNL 2011). Når RtoP blir referert til som konsept av regjeringer, menes det ofte at dette er en idé, et utkast eller et forslag til en mulig norm eller handlemåte. Med andre ord betyr det at RtoP som konsept representerer et forslag som vil trenge videreutvikling eller en bredere enighet før det kan bli til en felles forståelse for hva som er passende praksis.

Å referere til RtoP som et prinsipp, tilegner begrepet andre egenskaper. Ordet prinsipp kommer av det latinske *principium* som betyr opprinnelse, og kan forstås som det felles grunnlaget som er utgangspunktet for handling (Ibid). Det å omtale RtoP som et prinsipp fremfor et konsept vil være å tillegge det mer tyngde og å si at det har fått status som en felles forståelse (Bellamy 2009, 6). Til sammenlikning forstås suverenitet som oftest som et prinsipp. Dette illustrerer viktigheten av konkret terminologi da det vil være avgjørende, i dette tilfellet, for om RtoP er underordnet prinsippet om suverenitet eller ikke.

Å referere til RtoP som en norm tilegner begrepet mer enn både konsept og prinsipp. Ordet norm kan forstås som ”regel eller prinsipp som påbyr, forbyr eller tillater en handling eller handlemåte” (SNL 2011). Dette forfekter et ambisiøst syn på RtoP som i større grad er juridisk bindende enn betegnelsene konsept og prinsipp. For at et slikt begrep skal kunne omtales som en norm i det internasjonale samfunnet, forutsetter det at en felles oppfatning av hva begrepet i praksis innebærer ligger til grunn (Bellamy m. fl. 2011). Å referere til RtoP som norm kan dermed indikere at RtoP er internasjonal sedvanerett, ut i fra at sedvanerett kan forstås som rettsregler som er basert på stater praksis (Johansen & Staib 2009, 42).

Med begrepsavklaringen over lagt til grunn kan det synes relevant å beskrive RtoP som et konsept frem til 2005, og som et prinsipp etter The World Summit Outcome. Dette støttes av Alex J. Bellamy i boken *Responsibility to Protect* fra 2009, der han tar utgangspunkt i hvordan de fleste stater omtaler RtoP (Bellamy 2009, 7).

4.3 RtoP og intervensjonen i Libya

Da kjernen i RtoP er definert som tre pilarer vil det være relevant og analysere intervensjonen i Libya mot disse. Den påfølgende delen av oppgaven vil ta for seg en og en av de tre pilarene, og analysere hvorvidt intervensjonen i Libya samsvarer med disse. Denne analysen tar i stor grad utgangspunkt i de to sikkerhetsrådsresolusjonene vedtatt angående Libya.

4.3.1 Pilar en

Denne legger de innledende formuleringene i paragraf 138 i utfallsdokumentet fra 2005 til grunn:

Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it (United Nations General Assembly 2005, 31).

Denne utvetydige formuleringen kommer til uttrykk i sikkerhetsresolusjon 1970 angående situasjonen i Libya i februar 2011, hvor det står ”*recalling* the Libyan authorities’ responsibility to protect its population...” Denne resolusjonen kan på en side ses på som sikkerhetsrådets tiltak for å få libyske myndigheter selv til å ta tak i situasjonen, i tråd med pilar en. Videre henviser resolusjon 1970 Libya-saken til påtalemyndigheten, den Internasjonale straffedomstolen (SC.RES 1970, 2). Dette er også tiltak det internasjonale samfunnet kan treffe som er i henhold til hva Ban Ki Moon skisserer under pilar en i sin rapport (Ki Moon 2009, 12). På en annen side er fokuset i pilar en fortsatt bare hvilket ansvar staten selv har overfor sine innbyggere, og at det er statens eget ansvar å samarbeide med eksempelvis den internasjonale straffedomstolen. I tillegg indikerer formuleringen i rapporten et mer langsiktig perspektiv på staters ansvar, der det i stor grad dreier seg om å bygge kapasitet til å forhindre forbrytelser som vil omfattes av RtoP (Ibid, 12-22). Av dette forstår man at resolusjon 1970 går utover hva som omfattes av pilar en av RtoP.

Resolusjon 1973 gjentar innledningsvis Libyas ansvar for å beskytte det libyske folket. Dette vil være det eneste i denne resolusjonen som vil være under pilar en av RtoP, da

hovedtyngden i denne resolusjonen omhandler tvangstiltak som også vil gå utover hva som omfattes av pilla en (SC. RES 1973).

Utover ordlyden om at Libyske myndigheter selv er ansvarlige for å beskytte sin befolkning, vil ingen av de to resolusjonene vedtatt om situasjonen i Libya høre til under pilla en av RtoP.

4.3.2 Pilla to

Sikkerhetsrådsresolusjon 1970 går altså ut over tiltak nevnt under pilla en, med tanke på omfanget av tiltak og den intervensjonen denne resolusjonen faktisk autoriserer. De viktigste tiltakene som vedtas i resolusjonen er som nevnt, de målrettede sanksjonene som omfatter: våpenembargo, reiseforbud og frysing av libyske myndigheters midler i utlandet. Dette kan, i beste fall, påstås å være tiltak som adresserer problemene før de eskalerer, og således at de er i tråd med pilla to. Problemet er imidlertid at på det tidspunktet resolusjonen vedtas, har konflikten i Libya eskalert til et nivå hvor det er for sent å begynne forebyggende arbeid for å unngå konflikt. I tillegg er disse sanksjonene tvangstiltak som medfører intervensjon i Libyas interne anliggende uten myndighetenes samtykke. Tiltak det internasjonale samfunnet kan treffe under pilla to av RtoP er, på lik linje med de under pilla en, mer langsiktige og forebyggende.

Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 omfattes ikke av pilla to av RtoP. Dette kan begrunnes med at, dersom noe skal kunne omfattes av pilla to forutsetter dette at det politiske lederskapet i en stat er innstilt på å motta assistanse for å oppfylle sine krav i henhold til pilla en. På det tidspunktet resolusjon 1973 ble vedtatt var det åpenbart at dette ikke var tilfelle, da det var myndighetene i Libya selv, som utgjorde trusselen mot sivilbefolkningen. Ban Ki Moon uttrykker en slik situasjon under ”Pillar two” i *Implementing the Responsibility to Protect* på følgende måte:

If the political leadership of the State is determined to commit crimes and violations relating to the responsibility to protect, then assistance measures under pillar two would be of little use and the international community would be better advised to begin assembling the capacity and will for a “timely and decisive” response, as stipulated under paragraph 139 of the Summit Outcome (Ki Moon 2009, 15).

Dette viser at, på samme måte som tiltak under pilar en, går både sikkerhetsrådsresolusjon 1970 og 1973 ut over de tiltak det internasjonale samfunnet kan treffe under pilar to av RtoP.

4.3.3 Pilar tre

Pillar tre bygger i hovedsak på paragraf 139 i utfalldokumentet fra 2005, og omhandler rettidig og avgjørende respons. De to første setningene i denne paragrafen uttrykker tydelig hvordan det internasjonale samfunnet skal oppfylle sin plikt til å beskytte (RtoP):

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means in accordance with chapter VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including chapter VII, on a case by case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity... (UN.GA. 2005, 31).

Sikkerhetsrådsresolusjon 1970 inneholder som nevnt våpenembargo, reiseforbud og frysing av libyske myndigheters midler. Disse sanksjonene listes opp i Generalsekretærens rapport fra 2009 under punkt 57 og 58. Her blir disse referert til som diplomatiske sanksjoner medlemslandene kan gjennomføre som tiltak under pilar tre av RtoP. Våpenembargo er beskrevet under et eget punkt, dette også under pilar tre. Sanksjonene kan gjennomføres hjemlet i artikkel 41 og 53 i FN-Charteret og i samsvar med paragraf 139 i utfalldokumentet fra 2005 (Ki Moon 2009, 25). Samtlige av sanksjonene som vedtas i resolusjon 1970 hjemles med andre ord under kapittel VII i FN-Charteret (FN 1945, 9). Disse faktorene peker alle mot at sikkerhetsrådsresolusjon 1970 først og fremst omhandler tiltak under pilar tre av RtoP.

Den andre sikkerhetsrådsresolusjonen som ble vedtatt om Libya kan beskrives som et tydelig eksempel på at det internasjonale samfunnet handler under pillar tre av RtoP.

Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 kom som en oppfølging av sikkerhetsrådsresolusjon 1970, da det var åpenbart at de libyske myndighetene ignorerte kravene som det internasjonale samfunnet stilte i den første resolusjonen. Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 autoriserer medlemsland til å treffe alle nødvendige tiltak for å beskytte sivile, noe som utvetydig vil representerte det som skulle til for at medlemsland kunne handle rettidig og avgjørende slik det er beskrevet under pilar tre i Generalsekretærens rapport fra 2009 (Ki Moon 2009, 22).

Ved å se intervensjonen i Libya i lys av disse tre pilarene kan en se på hvilken måte RtoP kommer til uttrykk. Hvilke deler av RtoP var relevante, og hvilke var mindre relevante. I den sammenhengen kommer oppgaven frem til at pilar tre av RtoP var den som i størst grad gjorde seg gjeldende i intervensjonen i Libya. Dette forklares med at det på det tidspunktet sikkerhetsrådsresolusjon 1970 ble vedtatt, hadde situasjonen i Libya utviklet seg så langt, at tiltak under RtoPs pillar en og to ville ha kommet til kort. Det er fordi, slik disse kommer til uttrykk i Generalsekretærens rapport fra 2009, har de et mer langsiktig perspektiv. Dette betyr ikke at de to første pilarene ikke er viktige. Tvert imot beskriver rapporten pilar en som *the Bedrock* for RtoP (Ki Moon 2009, 8). Videre fokuserer RtoP på å hjelpe stater til å lykkes (pilar to), og ikke bare på reaksjon når de feiler (pilar tre). Dette viser at selv om Libya kan sies å være det tydeligste eksempelet på implementering av RtoP, betyr ikke dette nødvendigvis at denne intervensjonen definerer prinsippet som helhet.

5.0 Konklusjon / Oppsummering

Denne oppgaven har forøkt å svare på problemstillingen; hva er kjernen i RtoP, og hvordan kommer dette til uttrykk i intervensjonen i Libya. For å forstå kjernen i RtoP har denne oppgaven gjort rede for historien bak konseptet, og dets utvikling frem til i dag. Ved å studere denne utviklingen finner man at RtoP har vært en stor pådriver for å endre perspektivet fra stat til individ som objekt for sikkerhet.

Paragraf 138 og 139 fra World Summit Outcome Document fra 2005, og hvordan disse videre har blitt tolket av Ban Ki Moon i tre pillarer, defineres som kjernen av RtoP i oppgaven. Selv om RtoP har blitt vedtatt av det internasjonale samfunnet, finner oppgaven, gjennom en analyse av prinsippets juridiske implikasjoner, at RtoP ikke er av betydning for den legale hjemmelen for en intervensjon. Imidlertid kommer oppgaven i denne analysen frem til at RtoP er av større betydning for spørsmål om legitimitet.

Ved å se intervensjonen i Libya i lys av de tre pilarene som oppgaven definerer som kjernen av RtoP, finner oppgaven at RtoP hovedsakelig kommer til uttrykk gjennom prinsippets pilar tre. Denne pilaren er den som omhandler det internasjonale samfunnets ansvar når stater har feilet i å beskytte sine innbyggere fra de fire forbrytelsene RtoP omfatter (folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten). Ansvar i henhold til pilar tre beskrives i slike tilfeller som å handle rettidig og avgjørende, med fredlige midler, og dersom dette ikke skulle være tilstrekkelig, benytte alle nødvendige midler i tråd med kapittel VII i FN-Charteret (Ki Moon 2009).

Situasjonen i Libya hadde altså utviklet seg til et nivå som krevde bruk av kraftfulle midler under pilar tre, på det tidspunktet sikkerhetsresolusjonene 1970 og 1973 ble vedtatt. Dette viser at RtoP omfatter mer enn hva som kom til uttrykk i intervensjonen i Libya, til tross for at denne intervensjonen ofte forstås som et tydelig eksempel på RtoP i praksis. Pilar en og to beskrives som meget viktige av Ban Ki Moon i hans *Implementing the Responsibility to Protect*, men intervensjonen i Libya er ikke nødvendigvis et eksempel på hvordan disse, som viktige deler av RtoP, kommer til uttrykk i praksis.

6.0 Kilder

Bøker / artikler:

Bellamy, Alex J, Paul Williams (2005): *The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur*. SAGE på vegne av PRIO

Bellamy, Alex J, Davies, Sara E, Glanville, Luke (2011): *The Responsibility to Protect and International Law*. Martinus Nijhoff Publishers: Leiden Boston

Bellamy, Alex J. (2009): *The Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*. Polity Press: Cambridge UK

Bellamy, Alex J. (2011): *Global Politics and The Responsibility to Protect: From Words to Deeds*. Routledge: New York

Evans, Gareth (2008): *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Washington, D.C. Brookings Institution Press

FN, sikkerhetsrådsresolusjon 1970 (26.02.2011). UN Security Council

FN, sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (17.03.2011). UN Security Council

FNs Sikkerhetsråds møte nr. 6528 (04.05.2011). UN Security Council

Hobson, Rolf (2005): *Krig og Strategisk tenknig i Europa 1500 – 1945*. J. W. Cappelens Forlag a-s, Oslo

Independent Internatinal Comission on Kosovo (2000): *The Kosovo Report*. Oxford: Oxford University Press, 2000).

Jacobsen, Dag Ingvar (2010): *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode 2. UTGAVE*. Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press

Jolly, Richard; Emmerij, Louis og Weiis, Thomas G. (2009): *UN Ideas That Changed the World*. United Nations Intellectual History Project, Bloomington IN, Indiana University Press.

Johansen, Sigrid Redse og Staib, Jacob Thomas (2009): *Jus og Militærmakt. 1. utgave* Gyldendal Norsk Forlag AS

Ki-Moon, Ban (2009): *Implementing The Responsibility To Protect*. Report of the Secretary General. UN General Assembly

Krasner, Stephen D (1999): *Organized hypocrisy*. Princeton University Press

Nicholas J. Wheeler (2000): *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press

UN / OCHA (2001): *Guiding Principles on Internal Displacement*

UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004): *A More Secure World: Our Shared Responsibility*

Fra internett:

BBC.co.uk, 20.03.2011, hentet 07.12.2011 fra:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12796972>

BBC.co.uk, 19.03.2011, hentet 07.12.2011 fra:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12793919>

Chesterman, Simon (2011): *Leading from Behind': The Responsibility to Protect, The Obama Doctrine and Humanitarian Intervention After Libya*. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 282. Artikkel hentet 27.11.2011:

http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/282

NATO (2011): *NATO No-Fly Zone over Libya: Operation UNIFIED PROTECTOR*. Public Diplomacy Division – Press & Media Section Media Operations Section. Hentet 27.11.2011 fra:

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110325_110325-unified-protector-no-fly-zone.pdf

Gareth Evans (2011) foredrag under The Alice Tay Lecture on Law and Human Rights 2011, ved The Australian National University. Hentet 07.12.2011 fra:

<http://www.youtube.com/watch?v=FjgRMKTWWzs>

Store Norske Leksikon, definisjoner hentet 07.12.2011 fra:

<http://snl.no/>

UN News Centre artikkel, hentet 25.11.2011 fra:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=37808&Cr=libya&Cr1=>

World Summit Outcome Document (2005), hentet 07.12.2011 fra:

[http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/world%20summit%20outcome%20doc%202005(1).pdf)