



Forsvarets stabsskole

Våren 2009

Masteroppgave

**Sikkerhetsrådets forutsetninger for å gripe inn i
humanitære kriser**

Olav Martin Kvalsvik

Forord

Denne oppgaven er skrevet med støtte fra flere hold. Jeg vil takke Etterretningstjenesten og Forsvarets Stabsskole for å ha gitt meg anledning til å gjennomføre stabs- og masterstudiet. I arbeidet med masteroppgaven vil jeg takke Professor Mats Berdal for kunnskapsrik veiledning. Jeg vil også takke Camilla G Guldahl for konstruktive råd i folkerettslige spørsmål. Nina Eskild Riege og Hege Udem Store ved Forsvarets Høgskoles bibliotek har gjort at arbeidet med å frembringe ønsket litteratur har gått knirkefritt. Til slutt vil jeg takke Jarle Nergård og ikke minst min kone Else Merete Fagermoen for nyttige tilbakemeldinger underveis.

Oslo 25. mai 2009.

Summary

The UN Members confer on the Security Council 'primary responsibility for the maintenance of international peace and security'. According to the UN Charter Chapter VII, Article 39, the Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace or acts of aggression, and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken, to maintain or restore international peace and security. These measures may include the use of armed force.

This paper examines key considerations the Security Council must take when authorizing the use of armed force to prevent massive violations of international human rights. I will do this under the four headings; 1) the Councils' legal mandate; 2) the political context; 3) the 'humanitarian impulse' in international relations and; 4) the issue of Security Council reform. The purpose is not to draw unambiguous conclusions but to contribute to the debate on the role of the Council as a collective instrument when humanitarian crises arise within a sovereign state.

”We the Peoples of the United Nations Determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, [...]”
(Charter of the United Nations 1945)

Forord	3
Summary	4
Innledning	8
PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	8
METODISKE BETRAKTNINGER OG VIDERE AVGRENSNING	11
KAPITTEL 1 – det juridiske grunnlaget: Hvilket folkerettslig mandat har Sikkerhetsrådet for å gripe inn i humanitære kriser?	14
1.1 HISTORISKE FORUTSETNINGER FOR ETABLERINGEN AV SIKKERHETSRADET	14
1.2 I HVILKEN GRAD KONSTITUERER FN PAKTEN SIKKERHETSRADET SOM ET KOLLEKTIVT SIKKERHETSINSTRUMENT SOM OGSÅ IVARETAR INDIVIDETS RETTIGHETER?	16
1.2.1 Ansvarsområde og virkemidler.....	16
1.2.2 Respekten for den suverene stat	18
1.2.3 Individets rettigheter	19
1.3 AVSLUTTENDE KOMMENTAR	22
KAPITTEL 2 – den politiske konteksten: Hvilket politisk handlingsrom har Sikkerhetsrådet for å gripe inn i humanitære kriser?	24
2.1 ORDEN OG RETTFERDIGHET I INTERNASJONALE RELASJONER	24
2.1.1 Pluralismens forsvar for orden i internasjonale relasjoner.....	24
2.1.2 Ser vi en fremvoksende solidarisk bevissthet?	26
2.1.3 Et "uløselig dilemma".....	30
2.2 VETOMAKTENES PERSPEKTIVER PÅ ORDEN OG RETTFERDIGHET I INTERNASJONALE RELASJONER	32
2.2.1 Storbritannia og Frankrike.....	32
2.2.2 Russland.....	32
2.2.3 Kina	34
2.2.4 USA	36
2.3 AVSLUTTENDE KOMMENTAR	38
KAPITTEL 3 – den humanitære impuls: I hvilken utstrekning har Sikkerhetsrådet endret tolkningen av sitt mandat?	40
3.1 EN ENDRET VERDEN	41
3.2 DET KOLLEKTIVE POTENSIALET REALISERES – ERFARINGER FRA 1990-TALLET.....	43
3.2.1 Sikkerhetsrådet som forsvarer av orden i internasjonale relasjoner.....	43
3.2.2 Sikkerhetsrådet som forsvarer av rettferdighet i internasjonale relasjoner.....	44
3.2.3 Humanitær intervensjon uten mandat – Kosovo som kulminasjonspunkt	47
3.3 "THE RESPONSIBILITY TO PROTECT"	50
3.3.1 Analysens utgangspunkt.....	50
3.3.2 Intervensjon uten Sikkerhetsrådsmandat.....	51
3.3.3 Retningslinjer for bruk av vetoretten	53
3.3.4 Rapportens folkerettslige og realpolitiske utfordringer	53
3.4 AVSLUTTENDE KOMMENTAR	56
KAPITTEL 4 – kravet om reformer: I hvilken grad kan reformer endre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å gripe inn i humanitære kriser?	57
4.1 REFORMPROSESSEN	58
4.1.1 Sammensetning	59
4.1.2 Arbeidsmetoder	60
4.2 VIL ET REFORMERT SIKKERHETSRAÐ VÆRE ET BEDRE FUNGERENDE KOLLEKTIVT INSTRUMENT I MØTE MED HUMANITÆRE KRISER?	61
4.2.1 Vil reformer øke Sikkerhetsrådets legitimitet?.....	61
4.2.2 Vil et utvidet Sikkerhetsråd bedre ivareta individets rettigheter?	62
4.3 AVSLUTTENDE KOMMENTAR	63
Oppsummerende kommentar	64
Litteraturliste	66

Innledning

I FN pakten slås det fast at ett av FNs formål er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, gjennom å treffe kollektive tiltak for å hindre og fjerne trusler mot, og brudd på freden. Hovedansvaret for å realisere dette målet er gitt til FNs Sikkerhetsråd. Historien har imidlertid vist oss at disse ordene i større grad er uttrykk for en visjon enn en realistisk målsetting. Sikkerhetsrådet har spilt en viktig rolle i mange internasjonale konflikter, men har samtidig et begrenset handlingsrom i et internasjonalt system fundert på prinsippet om staters suverenitet. I spenningsfeltet mellom den suverene stat og den kollektive løsning vil derfor samarbeid i Sikkerhetsrådet måtte bygge på kompromisser. Ofte vil stormaktenes interesser effektivt hindre rådets relevans. Sikkerhetsrådet vil derfor alltid risikere å møte kritikk fra aktører som har større forventninger enn den politiske prosessen har vist å kunne produsere.

Inngangen til 2009 har gitt oss en tydelig påminnelse om de utfordringer Sikkerhetsrådet står overfor i utøvelsen av sitt ansvar. Israels invasjon av Gaza og borgerkrigen på Sri Lanka føyer seg inn i en lang rekke av væpnede konflikter hvor Sikkerhetsrådet ikke har evnet å spille en avgjørende rolle. Likevel er det i dag få tegn som tyder på at stormaktene ignorerer den arenaen Sikkerhetsrådet representerer. På tross av sine begrensninger, fortsetter Sikkerhetsrådet å inneha en unik posisjon i internasjonal konflikthåndtering. Et mandat fra rådet gir både legitimitet og legalitet. Debatten om organisasjonens rolle som kollektivt sikkerhetsinstrument er ikke ny, men den er fortsatt i høyeste grad aktuell.

Problemstilling og avgrensning

I denne oppgaven ønsker jeg å drøfte *Sikkerhetsrådets forutsetninger for å autorisere bruk av tvangsmakt mot suverene stater, for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.*

FNs engasjement i humanitære kriser er som regel i tett samarbeid med den berørte staten. Når stater avviser internasjonal inngripen, har dette gjerne sammenheng med at krisen har oppstått som et resultat av et regimes politikk overfor egne borgere. Gjennom tilslutning til internasjonale menneskerettighetstraktater har stater folkerettslige forpliktelser overfor egen befolkning. Fokuset i denne oppgaven er imidlertid ikke primært på staters legale forpliktelser, men på Sikkerhetsrådets juridiske og politiske forutsetninger for å autorisere bruk av tvangsmakt, for å hindre grove brudd på de normer menneskerettighetene representerer.

Debatten om humanitær intervensjon sanksjonert av Sikkerhetsrådet kan kritiseres for at den bygger på erfaringer fra en kort periode etter den kalde krigen, kjennetegnet av en urealistisk optimisme for kollektive løsninger. Jeg mener at denne kritikken bare delvis er treffende. Internasjonale menneskerettigheter som regulerer staters adferd er i kontinuerlig utvikling. Institusjoner som er gitt mandat til å rettsforfølge brudd på disse normene, spiller en økende rolle internasjonalt. Også i den politiske debatten er menneskelige lidelser som følge av regimers behandling av egen befolkning, ofte høyt oppe på den internasjonale agendaen. Jeg mener derfor at oppgavens problemstilling både berører grunnleggende dilemmaer i analysen av det internasjonale samfunn, og ikke minst et potensielt økende spenningsfelt i internasjonale relasjoner.

Jeg vil tilnærme meg problemstillingen gjennom å stille fire grunnleggende spørsmål. I første kapittel stiller jeg spørsmål ved hvilket *folkerettslig mandat* Sikkerhetsrådet har for å gripe inn i humanitære kriser. For å svare på dette spørsmålet vil jeg ta utgangspunkt i FN paktens, og se i hvilken grad traktatteksten etablerer rådet som et kollektivt instrument med mandat til å gripe inn for å forsvare humanitære prinsipper. Jeg vil drøfte hvordan paktens gjenspeiler en indre spenning mellom på den ene siden å representere et forsvar for et internasjonalt system av suverene stater, og på den andre siden å skulle fremme respekt for individers og gruppers menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Det er imidlertid vanskelig å forstå paktens utforming uten å ta hensyn til den historiske konteksten den ble utformet i. Innledningsvis i dette kapitlet vil jeg derfor redegjøre kort for noen overordnede historiske forutsetninger som kan bidra til å forklare Sikkerhetsrådets mandat.

Med grunnlag i antagelsen om at Sikkerhetsrådets folkerettslige mandat er uttrykk for et kompromiss mellom kollektiv sikkerhet og internasjonal maktbalanse, og at rådets inngripen i humanitære kriser må operere i dette spenningsfeltet, vil jeg i det andre kapitlet stille spørsmål ved Sikkerhetsrådets *politiske handlingsrom* i utøvelsen av sitt ansvar. Paktens avveininger mellom staten og individet som rettighetsbærer internasjonalt, reflekteres langt på vei i den teoretiske debatten om orden¹ (order) og rettferdighet (justice) i internasjonale relasjoner. I dette kapitlet vil jeg derfor se nærmere på noen sentrale dilemmaer denne debatten reiser. Sikkerhetsrådet møter disse dilemmaene når policy skal utformes. For det første må rådet ta hensynet til at den suverene stat har et legitimt krav på ikke-intervensjon i indre anliggender.

¹I denne oppgaven oversetter jeg det engelske ordet *order* med det norske *orden*. En slik oversettelse kan være en kilde til feiltolkning. Her brukes ordet *orden* som i uttrykket "samfunnsmessig orden".

Rådet må imidlertid også ta hensyn til en økende oppslutning om at det internasjonale samfunn har et ansvar for å gripe inn overfor menneskelige lidelser. Jeg vil argumentere for at dette spenningsfeltet, og dermed også oppgavens problemstilling, har fått økt relevans etter hvert som folkerettslig forankrede menneskerettigheter utvides i bredde og dybde. I andre avsnitt i dette kapittelet skal jeg se nærmere på hvordan vetomaktens ulike perspektiver på orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner legger viktige realpolitiske rammer for Sikkerhetsrådets reelle handlingsrom.

Under den kalde krigen var Sikkerhetsrådet langt på vei lammet av den ideologiske stormaktskonflikten. Spenningen mellom orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner generelt, og Sikkerhetsrådets tilnærming til humanitære kriser spesielt, er derfor først og fremst en relevant problemstilling fra 1990-tallet og fremover. I det tredje kapittelet stiller jeg spørsmål ved i hvilken utstrekning Sikkerhetsrådet har endret seg for å møte en internasjonal utvikling hvor *humanitære prinsipper* har kommet høyere opp på den internasjonale agendaen. Jeg vil beskrive hvordan Sikkerhetsrådets medlemmer på 1990-tallet utvidet forståelsen av sitt mandat, fra å være en forsvarer av en internasjonal orden konstituert på prinsippet om staters suverenitet, til gradvis å påta seg et internasjonalt ansvar for å gripe inn i humanitære kriser også innad i en stat. Sikkerhetsrådets engasjement i Irak og Somalia i perioden 1990-1992 er illustrerende for denne utviklingen, og vil benyttes som eksempler. Det viste seg imidlertid raskt at avlutningen av den kalde krigen hadde skapt en overdreven optimisme i forhold til å realisere FN paktens ideelle målsettinger. Konflikten i det tidligere Jugoslavia i 1999 illustrerer hvordan stormaktsinteressene igjen satte politiske rammer for Sikkerhetsrådets evne til å autorisere bruk av tvangsmakt i en humanitær krise innad i en stat. Eksemplene illustrerer avveiningen mellom paktens juridiske muligheter, og de politiske forutsetningene som må ligge til grunn for å realisere disse mulighetene. I dette spenningsfeltet skapes et handlingsrom som vil kunne endres avhengig av den konkrete krisen vi står overfor. I rapporten "The responsibility to protect"² gjøres det et forsøk på å finne en løsning på denne utfordringen. I siste avsnitt i dette kapittelet vil jeg derfor drøfte sentrale anbefalinger rapporten presenterer.

Det internasjonale samfunn har gjennomgått radikale endringer siden FN ble opprettet. En rekke nye stater er tatt opp som medlemmer. Det har derfor blitt fremsatt krav om at Sikkerhetsrådet, for å opprettholde sin legitimitet som kollektivt instrument, må reformeres for bedre å reflektere

² Rapporten ble utgitt av The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) i 2001 etter anmodning fra daværende generalsekretær i FN Kofi Annan.

dagens virkelighet. Forankret i drøftingen fra de tre foregående kapitlene, vil jeg derfor i det fjerde kapitlet stille spørsmål ved i hvilken grad *reformer* av Sikkerhetsrådets sammensetting og arbeidsmetoder vil kunne øke rådets legitimitet, og derigjennom også bedre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å fungere som et effektivt kollektivt instrument i møte med humanitære kriser.

Metodiske betraktninger og videre avgrensning

Målet med oppgaven er ikke å trekke entydige konklusjoner, men å bidra i den løpende debatten om Sikkerhetsrådets rolle i internasjonal krisehåndtering. Denne type undersøkelser kan betegnes *beskrivende undersøkelser* (Jacobsen 2005). Å skulle postulere rådets relevans i fremtidige humanitære kriser ville vært svært ambisiøst. Institusjonens utvikling kan vanskelig beskrives som lineær, og historiske erfaringer gir ikke nødvendigvis klare indikasjoner på hvilken posisjon rådet vil inneha i femtiden. Den mest presise beskrivelsen av Sikkerhetsrådets fremtidige rolle i internasjonal krisehåndtering, er trolig at rådets relevans og handlekraft vil være uforutsigbar og kontekstavhengig. Når jeg likevel ønsker å diskutere noen utviklingstrekk, og se disse i forhold til historiske erfaringer fra Sikkerhetsrådets arbeid, er ikke dette et uttrykk for at jeg ser bort fra denne erkjennelsen. Jeg mener likevel at en analyse av Sikkerhetsrådets praksis, sett i sammenheng med sentrale utviklingstrekk i det internasjonale samfunn, vil kunne bidra til å belyse enkelte sentrale dilemmaer Sikkerhetsrådet står overfor i spørsmålet om bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.

I oppgavens første kapittel drøfter jeg spørsmålet om hvorvidt FN pakten åpner opp for å tolke brudd på individers rettigheter som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Jeg har imidlertid ikke ambisjoner om å trekke juridiske konklusjoner i forhold til dette spørsmålet. Oppgavens fokus er rettet mot endringstendenser i det internasjonale samfunn, hvordan Sikkerhetsrådet faktisk har tolket sitt mandat, og hvilke konsekvenser denne utviklingen kan få for Sikkerhetsrådets handlingsrom i møte med staters brudd på internasjonale menneskerettigheter. Drøftingen er altså i større grad rettet inn mot endringstendenser i den politiske konteksten Sikkerhetsrådet opererer i, og i mindre grad de juridiske betraktninger rundt denne utviklingen. Gitt dette fokuset mener jeg det er hensiktsmessig å benytte meg av en samfunnsvitenskapelig metodetilnærming heller enn juridisk metode i drøftingen av oppgavens problemstilling.

Jeg behandler stater som om de var enhetlige aktører. Å snakke om ett nasjonalt perspektiv på spørsmål knyttet til internasjonal politikk er en forenkling av virkeligheten. Vi vil i de aller fleste tilfeller ha et mangfold av synspunkter, både innen forskningsmiljøene, ulike politiske grupperinger og i opinionen for øvrig. Debatten om Sikkerhetsrådets rolle er i mange sammenhenger like sterk innad i stater som mellom stater. Når jeg likevel velger å ikke vektlegge intern uenighet og debatt, mener jeg dette kan forsvares både av metodiske og mer praktiske hensyn. Oppgavens begrensede omfang krever at debattens fulle bredde ikke kan belyses. En forenkling av bildet gjør det også lettere å peke på hovedtrender og generelle utviklingstrekk, i tråd med oppgavens formål. Gjennom oppgaven vil jeg argumentere for at det er mulig å identifisere enkelte slike trender. Jeg mener også at stater, i en debatt om Sikkerhetsrådet, til en viss grad kan beskrives som enhetlige aktører, i den forstand at rådsmedlemmene gir endelig uttrykk for sine standpunkter gjennom votering.

Den ideologiske stormaktskonflikten som preget Sikkerhetsrådet frem til slutten av 1980-tallet, gjorde at rådet hadde få muligheter til å fungere som et kollektivt sikkerhetsinstrument. Jeg finner det derfor hensiktsmessig i forhold til problemstillingen å benytte sentrale resolusjoner fra 1990-tallet som eksempler. Som nevnt kan denne perioden beskrives som en unntaksperiode. Irak-Kuwait krigen og konflikten i Somalia er imidlertid ikke ment å skulle være representativ for hvordan rådet *normalt* arbeider. Eksemplene er ment å vise hvordan FN paktens ordlyd *kan* tolkes. Eksemplene er altså valgt ut for å illustrere mine teoretiske poenger, ikke for å underbygge påstander om hvordan Sikkerhetsrådet vil agere i fremtidige internasjonale krisesituasjoner.

Oppgavens avgrensning er ikke selvforklarende, og utelater enkelte forhold som i høyeste grad er relevant i en drøfting av Sikkerhetsrådets forutsetninger for å gripe inn i humanitære kriser. Rådet er en internasjonal institusjon som er gitt et folkerettslig definert ansvar for internasjonal fred og sikkerhet. Samtidig er rådet en arena hvor stater fremmer sine nasjonale interesser. Vi bør derfor ikke underslå muligheten for at rådets medlemmer støtter, eller avstår fra å støtte, et resolusjonsforslag av *andre årsaker* enn landets prinsipielle holdning til bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. Den faktiske situasjonen på bakken vil trolig bare være en av flere faktorer rådets medlemmer vil legge vekt på når en eventuell resolusjon skal voteres over. Hvilke hensyn som reelt sett har motivert Sikkerhetsrådets medlemmer til å autorisere bruk av tvangsmakt, vil i liten utstrekning problematiseres i denne oppgaven. Dette trenger imidlertid ikke bety at et vedtak i Sikkerhetsrådet ikke får generell

betydning utover den spesifikke konflikten vedtaket omhandler. Gro Nystuen (2006 s. 431) skriver:

”Because of the highly political nature of Security Council action under Chapter VII such decisions may to a lesser degree than decisions made by many other organs have the potential for creating practice for future situations, but they still set certain standards which have an important impact beyond the concrete situations that are addressed.”

Oppgavens drøftinger tar utgangspunkt i primærkilder som FN paktens, relevante møterapporter og resolusjoner fra Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen, samt rapporter utarbeidet av FN organer eller ekspertgrupper som har påtatt seg utredningsoppgaver etter initiativ fra FN. I tillegg baserer oppgaven seg på relevante juridiske og statsvitenskapelige sekundærkilder. Ottar Hellevik (1997) påpeker at man i valg av kilder bør fokusere på å skaffe tilveie data som er mest mulig valide (relevante) for problemstillingen, og som i tillegg er mest mulig reliabile (pålitelige). I utvelgelsen av kilder har jeg ikke hatt ambisjoner om å dekke hele bredden i relevant litteratur innen oppgavens problemstilling. Til det er debatten for omfattende. Jeg har derfor gjort et skjønnsmessig utvalg basert på egne vurderinger og kyndig veiledning. Dette kan svekke oppgavens validitet dersom målet er å dekke debattens fulle bredde, eller at alle nyanser i et spørsmål skal belyses fullt ut. Jeg mener at en slik ambisjon innen den valgte tematikken er urealistisk, og som nevnt er mitt ambisjonsnivå å bidra i debatten, ikke å konkludere. Jeg har forankret drøftingene gjennom å ta utgangspunkt i FN paktens faktiske ordlyd, møtereferater fra Sikkerhetsrådet og resolusjoner vedtatt i rådet. På denne måten har jeg forsøkt å benytte primærkilder som premissleverandør for valg av sekundærkilder.

KAPITTEL 1 – det juridiske grunnlaget: Hvilket folkerettslig mandat har Sikkerhetsrådet for å gripe inn i humanitære kriser?

1.1 Historiske forutsetninger for etableringen av Sikkerhetsrådet

Etableringen av FN og det ansvar Sikkerhetsrådet ble gitt for internasjonal fred og sikkerhet, kan best forstås gjennom å ta utgangspunkt i de erfaringer verden hadde gjort i mellomkrigsperioden. Folkeforbundet ble etablert på fredskonferansen i Paris etter første verdenskrig som en del av Versailles-traktaten. Folkeforbundets råd kan i en viss utstrekning beskrives som forløperen til FNs Sikkerhetsråd (Lowe, Roberts, Welsh 2008). Lowe et al. (2008) peker på tre hovedutfordringer rådet stod overfor. For det første evnet ikke institusjonen å tilknytte seg de sentrale stormaktene. USA ble aldri medlem, Tyskland var medlem bare mellom 1926 og 1933, mens Japan og Italia gikk ut av organisasjonen i henholdsvis 1933 og 1937. For det andre var medlemmene Storbritannia og Frankrike kolonimakter. Dette bidrog til å svekke troverdigheten til Folkeforbundet blant stater som var kritiske til europeisk kolonialisme. For det tredje hadde alle medlemmene vetorett. Med økende antall medlemmer, økte også antallet ganger vetoretten ble brukt (Lowe et al. 2008). I tillegg til disse systemsvakhetene, var Folkeforbundets pakt vag i sin tilnærming til internasjonal sikkerhet. I paktens artikkel 10 ble det riktignok slått fast at medlemmene skulle respektere og opprettholde hverandres territorielle integritet og politiske uavhengighet. I de tilfeller hvor brudd på denne forpliktelsen forekom, var imidlertid paktens mindre tydelig: "In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled" (The League of Nations 2009 §10). Dersom et medlem brøt sine forpliktelser og gikk til krig, skulle rådet, ifølge artikkel 16(2), *oppfordre* medlemmene til å bidra med stridskrefter. Rådet kunne altså ikke forplikte Folkeforbundets medlemmer.

Erfaringene fra Folkeforbundet gjorde at man i utarbeidelsen av FN paktens i langt større grad så viktigheten av å sikre stormaktenes forpliktende deltakelse. På samme måte var det viktig for paktens legitimitet at den tok hensyn til avkoloniseringsprosessen gjennom å vektlegge prinsippene om like rettigheter og folkets selvbestemmelse.³ Folkeforbundets utilstrekkelige fokusering på mellomstatlige kriger, viste også at man måtte etablere et langt mer fleksibelt

³ FN paktens definerer ikke hva som ligger i prinsippet om "folkets selvbestemmelse". I Generalforsamlingsresolusjon 2625 XXV, Declaration on Friendly Relation (1970) aksepterte forsamlingen at prinsippet kunne legitimere frigjøringsbevegelsers selvstendighetskamp mot kolonimaktene (A/RES/2625 XXV 1970; Cassese 2005).

kollektivt sikkerhetssystem som kunne møte et bredere spekter av sikkerhetsutfordringer og trusler mot freden (Lowe et al. 2008; Luck 2008).

Under forhandlingene om paktens utforming, stilte Sovjetunionen og Kina seg bak ønsket om å etablere en organisasjon som effektivt kunne møte fremtidige sikkerhetsutfordringer. Kina var i utgangspunktet mindre fleksibel i forhold til hvilke sikkerhetsutfordringer en slik organisasjon skulle ha mandat til å møte, og ønsket garantier for at man skulle respektere medlemmenes politiske uavhengighet og territoriale integritet (Luck 2008). USA og Storbritannia fikk imidlertid gjennomslag for at Sikkerhetsrådet ikke måtte bindes opp av for mange prinsipper og retningslinjer som kunne hemme rådets handlingsalternativer. Samtidig var det klart at USA, på samme måte som i debatten rundt etableringen av Folkeforbundet, ikke ville akseptere bindinger som i for stor grad forpliktet landet. Både innenrikspolitiske forhold og strategiske vurderinger, gjorde at man ønsket en vid forståelse av hva sikkerhet innebar, og hvilket ansvar USA hadde for å ivareta denne sikkerheten (Luck 2008). Stormaktene var imidlertid samstemte i å hevde at en forutsetning for et effektivt kollektivt system var enighet dem imellom, og at stormaktene derfor måtte være permanent representert med vetorett. Edward Luck (2008 s. 81) skriver:

“The principle of unanimity would be superfluous when their views converged. When they did not, however, it served both to preserve the institution and to insure that it could not be turned against one of its principal founders. As such, permanent membership and the veto power would not guarantee an active and uniformly effective security organization, only a durable and sustainable one.”

Stormaktene greide altså å samle seg om et fleksibelt sikkerhetssystem, ikke minst fordi den organisasjonen man etablerte bygde på anerkjennelsen av de rådende maktforhold internasjonalt, hvor stormaktenes interesser ble ivaretatt. Sikkerhetsrådet representerer dermed et unntak fra prinsippet om staters suverene likeverd som de fleste internasjonale institusjoner bygger på. Selv om en rekke land hadde innvendinger mot å gi stormaktene en slik privilegert stilling, innså man at alternativet var å ikke etablere et kollektivt sikkerhetssystem i det hele tatt (Krisch 2008). Jeg skal nå se nærmere på hvordan denne avveiningen mellom kollektiv sikkerhet og stormaktsinteresser kommer til uttrykk i FN paktens ordlyd.

1.2I hvilken grad konstituerer FN pakten Sikkerhetsrådet som et kollektivt sikkerhetsinstrument som også ivaretar individets rettigheter?

Begrepet kollektiv sikkerhet kan defineres som ”a system, regional or global, in which each state in the system accepts that the security of one is the concern of all, and agrees to join in a collective response to threats to, and breaches of, the peace” (Lowe et al. 2008 s. 13). I en slik definisjon rettes altså fokus mot kollektiv sikkerhet som et system. Trusler systemet skal møte kommer fra en eller flere stater innad i dette systemet. Dette til forskjell fra forsvarsallianser hvor grupper av stater går inn i en allianse for å forsvare seg mot eksterne trusler. FNs Sikkerhetsråd har elementer av å være et kollektivt sikkerhetssystem som definert her, men som vi skal se kan ikke organisasjonen fullt ut beskrives som et slikt system.

1.2.1 Ansvarsområde og virkemidler

Ifølge FN pakten⁴ har Sikkerhetsrådet et stort ansvarsområde. Det mest sentrale, og i denne oppgaven det relevante, er slått fast i artikkel 24, hvor det heter at Sikkerhetsrådet har hovedansvaret for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.⁵ Videre understrekes det i artikkel 25 at medlemmene påtar seg å godta og iverksette rådets vedtak. Avgjørelser i Sikkerhetsrådet er altså bindende for FNs medlemmer. I kapittel VII, artikkel 39, gis rådet svært vide fullmakter:

”The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or acts of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security” (UN Charter §39 1945).

Artikkel 41 peker på tiltak som ikke innbefatter bruk av væpnet makt, mens artikkel 42 åpner opp for bruk av militære maktmidler. FN pakten gir altså Sikkerhetsrådet mandat til å fatte vedtak om bruk av væpnet makt som er bindende for alle FNs medlemmer, og det er opp til rådet

⁴ Jeg vil benytte FN paktens originaltekst fra 26. juni 1945, som trådte i kraft den 24. oktober 1945 i den videre oppgaven. Denne er gjengitt i Buflod, Sannes og Aasebø (red.) (2008): *Folkerettslig tekstsamling 1883-2007*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

⁵ Sikkerhetsrådet har også ansvar for opptak av nye medlemmer til FN, utnevning av Generalsekretær og valg av dommere til den internasjonale domstolen (ICJ). I tillegg er rådet gitt en del ansvar som ikke er nedfelt i paktens. Blant annet velger rådet ut dommere og aktorater i krigsforbrytertribunater (Lowe et al. 2008). I artiklene 11(2), 12(1), og 19 gis også Generalforsamlingen og Generalsekretærens visse begrensede muligheter til å diskutere og komme med anbefalinger relatert til sikkerhet. Pakten åpner imidlertid ikke for at disse organene kan definere en situasjon som en trussel mot fred og sikkerhet, eller autorisere bruk av tvangstiltak som definert i paktens kapittel VII (Luck 2006).

å definere når situasjonen kvalifiserer for å sette inn slike tiltak. Under forhandlingene i San Francisco ble det riktignok fremmet forslag om å definere hva som falt inn under artikkel 39, men dette gikk man bort fra (Sikka 2002). Det er også interessant at mandatet ikke forutsetter at et fredsbrudd eller en aggressiv handling har funnet sted. En trussel mot freden er tilstrekkelig for å sette inn tvangstiltak, dersom rådet finner dette nødvendig. Det forutsettes heller ikke i artikkel 39 at trusselen, eller bruddet, skal involvere flere stater. Formålet er imidlertid at tiltak som settes inn har til hensikt å opprettholde eller gjenopprette *internasjonal* fred og sikkerhet. Man kan da stille spørsmål ved om artikkel 39 bare kan anvendes i mellomstatlige konflikter. Jochen Frowein og Nico Krisch hevder at paktens ordlyd indikerer at Sikkerhetsrådets hovedoppgave var ansett å skulle håndtere denne type konflikter. Ser vi på nyere praksis, har imidlertid Sikkerhetsrådet i stadig økende grad også engasjert seg i interne konflikter (Sikka 2002). For eksempel viser Frowein og Krisch til at Sikkerhetsrådet allerede i resolusjon 54⁶ (1948), som omhandlet Palestina-konflikten, betegnet situasjonen som en trussel mot freden, selv om dette ikke var en typisk mellomstatlig konflikt (Sikka 2002).

Når Sikkerhetsrådet har fattet et vedtak, kan ikke dette overprøves av FNs medlemmer gjennom å peke på andre folkerettslige forpliktelser. I artikkel 103 slås det nemlig fast at dersom det oppstår en konflikt mellom medlemmenes forpliktelser under paktene og andre internasjonale avtaler, skal forpliktelsene under paktene gjelde⁷ (Holzgreve og Keohane 2003). Det kan altså se ut som Sikkerhetsrådet nærmest fritt kan definere enhver situasjon som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og pålegge statene å gripe inn militært for å fjerne denne trusselen.

Den opprinnelige ambisjonen med FN som kollektivt sikkerhetsinstrument gikk faktisk ennå lenger enn å gi Sikkerhetsrådet fleksibilitet i å definere situasjon og virkemidler. I artikkel 43(1) slås det fast at alle medlemmer påtar seg, etter inngåtte avtaler, å stille til rådighet stridskrefter, og å yte den støtte som er nødvendig, for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Historien har imidlertid vist at disse avtalene, som ifølge artikkel 43(2) skulle fremforhandles så snart som mulig, ikke ble fulgt opp av FNs medlemmer. Heller ikke i artikkel 47(1), hvor det heter at det skal opprettes en militær stabskomiteé med oppgave å bistå Sikkerhetsrådet i alle saker vedrørende rådets behov for militære maktmidler, ble fulgt opp. Ideen om en stående FN

⁶ S/RES/54 ble vedtatt den 15. juli 1948 (S/PV.338. 1948).

⁷ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg la for eksempel en slik tolkning til grunn i saken "Saramati vs France, Germany and Norway" (Council of Europe 2007).

styrke under FN kommando ble altså aldri realisert. Artiklene sier likevel noe om hvor langt FNs grunnleggerne gikk i å konstituere Sikkerhetsrådet som et kollektivt sikkerhetssystem.

1.2.2 Respekten for den suverene stat

Denne langtrekkende ideen om et kollektivt sikkerhetssystem må imidlertid ses i sammenheng med FN paktens ordlyd for øvrig. Pakten slår allerede i artikkel 2(1) fast at organisasjonen er grunnlagt på prinsippet om medlemmenes suverene likeverd. Artikkel 2(4) fastslår at alle medlemmer i sine internasjonale forhold skal avholde seg fra trusler om, eller bruk av væpnet makt mot en stats territorielle integritet eller politiske uavhengighet. Det generelle maktforbudet i paktens artikkel 2(4) retter seg altså mot stater, ikke Sikkerhetsrådet som kollektivt instrument. Som en logisk konsekvens av dette maktforbudet konstaterer artikkel 51 at ingenting i FN paktens skal innskrenke statens iboende rett til individuelt eller kollektivt selvforsvar, når den har blitt utsatt for et angrep. Prinsippet om staters suverenitet danner altså fundamentet for det internasjonale systemet Sikkerhetsrådet opererer innenfor. Artikkel 24(2) slår da også fast at Sikkerhetsrådet i utøvelsen av sitt ansvar skal "... act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations" (UN Charter §24(2) 1945). Artikkelen kan dermed ses på som en begrensning i Sikkerhetsrådets rett til fritt å definere en situasjon under artikkel 39⁸ (Luck 2008).

Artikkel 51 viser at FN paktens ikke etablerer et rent kollektivt sikkerhetssystem, men åpner opp for staters legitime rett til å forsvar egen og andre staters sikkerhet også uten å gå via Sikkerhetsrådet (Lowe et al. 2008). Retten gjelder frem til Sikkerhetsrådet har truffet tiltak som er nødvendige for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.⁹ Denne respekten for statssystemet gjenspeiles i paktens kapittel VIII om regionale ordninger. Pakten slår fast i artikkel 52(1) at den ikke hindrer regionale ordninger eller organisasjoner å behandle spørsmål vedrørende opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet, under forutsetning av at slike ordninger eller organisasjoner, og deres virksomhet, er i samsvar med FNs formål og prinsipper.

⁸ Nå kan det imidlertid innvendes at denne begrensningen ikke får noen faktiske konsekvenser. Delbruk påpeker at "... the conclusion that an organ may act only within the limits of the powers granted to the organization for which it functions is self-evident" (gjengitt i Nystuen 2006 s. 439). Gro Nystuen (2006) påpeker også at få andre enn Sikkerhetsrådet selv kan bestemme hva som er innenfor FNs "purposes and principles". Hun viser til at den Internasjonale Domstol (ICJ) ifølge artikkel 26 i domstolens statutter har jurisdiksjon over tolkningen av traktater, men finner det usannsynlig at domstolen ville gått til det skritt å eksplisitt erklære en Sikkerhetsrådsresolusjon ulovlig med henvisning til at rådet opererte utenfor FNs "purposes and principles."

⁹ Retten til selvforsvar eksisterte sedvanerettslig før FN paktens, og ble videreført med artikkel 51, men da altså med begrensning. Folkerettslig debatteres det hva som ligger i "nødvendige tiltak" (Alexandrov 1995).

I artikkel 52(2) oppfordres FNs medlemmer til å løse lokale tvister gjennom regionale ordninger eller organisasjoner før de henviser dem til Sikkerhetsrådet. Lowe et al. (2008 s. 14) hevder at pakten på denne måten implisitt aksepterer at Sikkerhetsrådet i enkelte situasjoner ikke vil evne og håndtere trusler mot internasjonal fred og sikkerhet: "In theory, any gaps in the UN security system might be filled on a regional basis."

Paktens grunnleggende respekt for staten som konstituerende enhet i det internasjonale system, gjenspeiles også i at FN som organisasjon pålegges begrensninger overfor staten. Artikkel 2(7) fastslår at FN ikke har rett til å blande seg inn i forhold som etter sin natur ligger innenfor en stats egen jurisdiksjon. Artikkelen tar imidlertid et viktig forbehold, og hindrer ikke som vi har sett, Sikkerhetsrådet fra å treffe tiltak under kapittel VII. Det springende punktet, som ligger åpen for tolkning, blir altså hva som "etter sin natur" er et indre anliggende, og hvilke situasjoner som kan sies å utgjøre en trussel mot freden, et fredsbrudd eller en aggressiv handling. I forhold til oppgavens problemstilling blir det derfor sentralt å stille spørsmål ved om individers rettigheter "etter sin natur" er et indre anliggende.

1.2.3 Individets rettigheter

FN pakten er ikke entydig når det gjelder hvilket mandat Sikkerhetsrådet har for å gripe inn overfor brudd på individers rettigheter. Pakten åpner ikke eksplisitt for bruk av tvangstiltak i slike situasjoner. I forordet heter det: "We the Peoples of the United Nations Determined [...] to reaffirm faith in fundamental human rights" (UN Charter Preamble 1945). Artikkel 1(3) fastslår at det er et formål for FN å fremme og oppmuntre til respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter. Artikkel 55c følger opp dette formålet, og legger til grunn at for å skape fredelige og vennskapelige forhold mellom nasjonene, skal FN fremme "... universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all..." (UN Charter §55c 1945). Artikkelen kobler altså respekten for menneskerettigheter til internasjonal fred. Hverken forordet eller noen av de andre artiklene som omtaler FNs ansvar for menneskerettighetene autoriserer imidlertid bruk av tvangsmakt.

Spørsmålet blir derfor ikke hvorvidt FN pakten anerkjenner internasjonale menneskerettigheter, men om artikkel 2(7) og 39 åpner opp for at Sikkerhetsrådet skal kunne definere en stats menneskerettighetsbrudd overfor egen befolkning, som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Edward Luck (2006 s. 82) fremhever at selv om tvangstiltak under artikkel 41 og 42

ikke er begrenset til det internasjonale nivå, så må slike tiltak legitimeres som nødvendig for å opprettholde *internasjonal* fred og sikkerhet, ” ... not human rights or domestic tranquillity.” Adam Roberts hevder at Sikkerhetsrådet kan autorisere intervensjon i en stat med begrunnelse i menneskerettighetssituasjonen. Han understreker imidlertid at paktens artikler ikke åpner opp for at enkeltstater har en slik rettighet uten et mandat fra Sikkerhetsrådet. Roberts vektlegger altså at kollektiv enighet i rådet må oppnås dersom en humanitær situasjon, på samme måte som andre internasjonale kriser, skal danne grunnlag for bruk av tvangsmakt overfor en suveren stat (Foot 2003).

Praksis

Selv om FN paktens ikke eksplisitt slår dette fast, avviser heller ikke paktens ordlyd at Sikkerhetsrådet kan definere menneskerettighetsbrudd som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Frowein og Krisch peker på erfaringer, og vektlegger at det har forekommet en faktisk endring i praksis av hvordan artikkel 39 har blitt tolket:

“This development reflects the general increasing concern of international law for the internal order of States and for the position of their citizens, and it has significantly broadened the scope of action under Art. 39” (gjengitt i Simma 2002 s.721).

Vi ser eksempler på en slik tolkning av artikkel 39 helt tilbake til Sikkerhetsrådets tidlige historie. Blant annet fordømte Sikkerhetsrådet i resolusjon 217 (1965) regimet i Sør Rhodesia som et rasistisk minoritetsregime, og slo fast at en videreføring av regimet ville utgjøre en trussel mot freden (S/RES/217 1965). Situasjonen i Sør Afrika ble også adressert av Sikkerhetsrådet, som blant annet med resolusjon 418 (1977) innførte våpenembargo mot landet, delvis begrunnet i regimets apartheidpolitikk (S/RES/418 1977). Under den kalde krigen var det likevel liten oppslutning om å benytte humanitære argumenter for å legitimere militære intervensjoner. Adam Roberts (1993) peker på Indias invasjon i Øst-Pakistan (1971), Vietnams invasjon i Kambodsja (1979) og Tanzanias invasjon i Uganda (1979) som tre eksempler hvor invasjonsmakten fant det lettere og legitimerte sine handlinger ved å peke på selvforsvarsretten, selv om den humanitære situasjonen, ifølge Roberts, langt på vei hadde rettferdiggjort å gripe inn.

Etter avslutningen av den kalde krigen endret denne holdningen seg radikalt, og Sikkerhetsrådet har ved en rekke anledninger vektlagt humanitære argumenter for å definere en situasjon som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I enkelte tilfeller har rådet også fulgt opp med å

autorisere bruk av tvangsmakt for å møte denne trusselen. For eksempel fordømte rådet i 1991 Iraks undertrykking av egen sivilbefolkning, og anså regimets politikk som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i regionen (S/RES/688. 1991). Den humanitære situasjonen som oppstod i forbindelse med krigen i Bosnia på 1990-tallet dannet grunnlag for flere resolusjoner som åpnet opp for bruk av makt (S/RES/770. 1992; S/RES/824. 1993; S/RES/836. 1993). Rådet fastslo også at den humanitære krisen i Somalia i seg selv utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet (S/RES/794. 1992). I forbindelse med krisen på Haiti, pekte rådet på de systematiske bruddene på menneskerettighetene, og den forverrede humanitære situasjonen, når bruk av væpnet makt ble autorisert for å gjeninnsette det tidligere demokratisk valgte regimet (S/RES/949. 1994). Rådet slo også fast at menneskerettighetsbruddene som fant sted i forbindelse med folkemordet i Rwanda, utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet (S/RES/918. 1994).

Sikkerhetsrådet har spilt ulike roller i alle disse konfliktene. Et fellestrekk er imidlertid at rådets medlemmer har inkludert humanitære argumenter i tolkningen av paktens artikkel 39. I kapittel 3 skal jeg se nærmere på noen av disse eksemplene for å illustrere hvordan Sikkerhetsrådets medlemmer gradvis utvidet tolkningen av artikkel 39 i retning av å definere menneskerettighetssituasjonen innad i et land som en trussel mot freden. Under FN toppmøtet i 2005 kom denne trenden til uttrykk, og menneskerettigheter og internasjonal fred og sikkerhet ble sett i sammenheng. I slutterklæringen fra toppmøtet heter det:

“We acknowledge that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being. We recognize that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing” (A/RES/60/1. 2005 §I(9)).

Gro Nystuen (2005) argumenterer for at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom beskyttelsen av fred og sikkerhet, og beskyttelsen av menneskerettighetene. Tvert imot ser Sikkerhetsrådet ut til, ifølge Nystuen, å anse at respekt for menneskerettigheter kan være en forutsetning for fred. På denne måten ser Sikkerhetsrådet ut til å forstå *fred* som fravær av faktorer som kan føre til væpnet konflikt, inkludert grove og systematiske brudd på menneskerettighetene. Nystuen (2005 s. 10) advarer imidlertid mot å trekke for generelle konklusjoner, og peker på at rådet ved en rekke anledninger ikke har grepet inn selv når grove brudd har forekommet:

”The Security Council is, first and foremost, a political, not a judicial or humanitarian body. It will inevitably rely on political considerations, which, if overlapping with humanitarian concerns, may lead to ‘human-rights-action’ under Chapter VII.”

Vetoretten

Denne observasjonen gjenspeiles også i selve traktatteksten. I forhold til Sikkerhetsrådets mulighet for å definere en humanitær krise inn under artikkel 39, tas det rent prosedyremessig et vesentlig forbehold som understreker at de politiske realiteter reflekteres i paktens ordlyd. Sikkerhetsrådet består av femten medlemmer hvorav fem har permanent medlemskap. De øvrige utnevnes, ifølge artikkel 23, av Generalforsamlingen for en toårsperiode etter visse prosedyrer. I artikkel 27(3) fastslås det at vedtak som ikke er av prosessuell art skal treffes med flertallsavgjørelser, inkludert stemmen til de fem permanente medlemmene. USA, Kina, Russland, Storbritannia og Frankrike gis altså i realiteten makt til å nedlegge veto mot ethvert vedtak i rådet som ikke er av prosessuell art. Uansett om menneskerettighetsbrudd innad i en stat er, eller ikke er, en legal grunn for å autorisere bruk av makt, kreves det altså enighet blant vetomaktene. Politiske interesser er altså inkorporert i paktens ordlyd, og ivaretar dermed både hensynet til stormaktenes behov for å reservere seg mot utilbørlig innblanding i egne og nære alliertes indre anliggender, og stormaktenes ønske om å opprettholde et så fleksibelt kollektivt sikkerhetssystem som mulig.

1.3 Avsluttende kommentar

Mens Folkeforbundets ideal om at medlemmene var likeverdige bidrog til å hindre stormaktstilslutning, ble de politiske realiteter og den internasjonale maktfordeling tatt høyde for i utformingen av FN paktens. Gevinsten var at stormaktene denne gangen fant det formålstjenlig å delta. Prisen var imidlertid at Sikkerhetsrådets muligheter for å gripe inn i internasjonale kriser, inkludert humanitære kriser, er avhengig av tilslutning fra vetomaktene. Inkorporeringen av stormaktenes interesser i paktens ordlyd innebærer dermed at Sikkerhetsrådet er et kompromiss mellom et kollektivt sikkerhetssystem, og et uttrykk for maktfordeling i det internasjonale statssystemet. FN paktens kan derfor vanskelig forsås som et juridisk dokument løsrevet fra den politiske kontekst den ble utformet i. Realpolitikkenes innflytelse på lovens utforming setter på denne måte legale rammer for Sikkerhetsrådets reelle handlingsrom. Samtidig gir FN paktens Sikkerhetsrådet svært vide fullmakter både i forhold til å definere en situasjon som en trussel mot

internasjonal fred og sikkerhet, og i forhold til å bestemme hvilke tiltak som skal kunne settes inn. Paktens fleksible ordlyd ser derfor ut til å gi rådet stort folkerettslig handlingsrom til å sanksjonere bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. I det neste kapittelet vil jeg se nærmere på hvordan den politiske konteksten kan påvirke dette handlingsrommet.

KAPITTEL 2 – den politiske konteksten: Hvilket politisk handlingsrom har Sikkerhetsrådet for å gripe inn i humanitære kriser?

Den indre spenningen i FN pakten mellom å skulle fremme respekt for menneskerettigheter og fundamentale friheter, innenfor rammen av et internasjonalt system av suverene stater, reflekteres langt på vei i den teoretiske debatten om orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner. Som grunnlag for å kunne si noe om Sikkerhetsrådets politiske handlingsrom i humanitære kriser, vil jeg derfor se nærmere på noen sentrale dilemmaer denne debatten reiser. Deretter skal jeg se hvordan sentrale vetomakter har plassert seg i debatten.

2.1 Orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner

I teorier om internasjonale relasjoner rommer begrepene orden og rettferdighet et stort meningsinnhold. De postulerer trender i internasjonale relasjoner, og spenningen mellom disse trendene står sentralt når vi skal forsøke å forstå hvilke mekanismer som er styrende for Sikkerhetsrådets forutsetninger for å gripe inn i humanitære kriser. *Rettferdighet* internasjonalt er et omfattende begrep som kan inneholde alt fra strukturelle forklaringsmodeller på den globale økonomien, til kravet om beskyttelse av enkeltpersoner mot urett. I forhold til oppgavens avgrensning er det mest relevant å se på internasjonal rettferdighet som verdenssamfunnets ansvar for å opprettholde og forsvare internasjonale menneskerettigheter, og for å gripe inn dersom massive brudd på disse normene forekommer. Også *orden* i internasjonale relasjoner kan forstås på ulike måter. På et overordnet plan har Hedley Bull (1977 s. 4) definert orden som "... a pattern that leads to a particular result, an arrangement of social life such that it promotes certain goals or values." Vi skal se nærmere på dette spenningsfeltet mellom orden og rettferdighet, og ta utgangspunkt i Hedley Bulls forsvar for internasjonal orden.

2.1.1 Pluralismens forsvar for orden i internasjonale relasjoner

Bull (1977) skisserer fire grunnleggende mål stater evner å enes om, og som representerer et rammeverk for staters adferd i det internasjonale samfunn. Stater ønsker anerkjennelse av egen uavhengighet fra eksterne autoriteter, og er derfor for det første enige om å beskytte et internasjonalt system hvor staten er den øverste rettighetsbærer. Som en logisk konsekvens av dette, er stater for det andre enige om å beskytte enkeltstaters rett til uavhengighet og ekstern suverenitet. For det tredje vil stater derfor også kunne enes om å forsvare freden, i betydningen at fravær av krig mellom stater er den foretrukne relasjonen, som bare kan brytes i spesielle

tilfeller som er allment aksepterte. Fred i denne formen er underordnet beskyttelsen av statssystemet. Retten til selvforsvar vil derfor være et logisk unntak fra målet om å bevare freden, nettopp for å beskytte statssystemet. For det fjerde vil stater også kunne bli enige om å beskytte allmenne mål som er nødvendig for alt sosialt liv, og Bull fremhever at verdier som stabilitet i eierskap, sikkerhet mot vold og ukrenkeligheten av å holde et løfte, må respekteres.

I en slik tilnærming, som gjerne betegnes en pluralistisk tilnærming, blir forsvaret av et mangfold av suverene stater den overordnede målsettingen. Stater samles altså om å opprettholde en internasjonal orden bygd på sameksistens. Det internasjonale samfunn vil være preget av maktbalanse, interessekonflikter og konkurrerende kulturer, og man stiller seg tvilende til at det eksisterer en internasjonal konsensus bygd på felles etiske verdier. Mellomstatlige relasjoner vil derfor ikke kunne forventes å etablere internasjonale institusjoner eller samarbeid som kan skape en varig fred, eller fjerne konflikter internasjonalt (Hurrell 2003). Dette betyr imidlertid ikke at et pluralistisk syn nødvendigvis kommer i konflikt med målet om rettferdighet i det internasjonale samfunn. Bull (1977) understreker at det er innenfor rammen av statssystemet at rettferdighet for individene kan realiseres, og at en undergraving av internasjonal orden derfor vil representere en trussel mot muligheten for internasjonale rettferdighet. Han trekker dermed konklusjonen at "... not only is order in world politics valuable, there is also a sense in which it is prior to other goals, such as that of justice" (Bull 1977 s. 97). I debatten om hvordan menneskerettighetene kan styrkes i et internasjonalt system av stater, støtter John Vincent (1986 s. 114) langt på vei et slikt resonnement:

"... it is within states that a platform of order established on which the justice we associate with the notion of human rights might be based. So anything that threatens order threatens also the possibility of achieving justice."

Pluralisme internasjonalt kan også forsvares med utgangspunkt i at staten som institusjon har et moralsk krav på rettferdighet internasjonalt. Avkoloniseringsperioden etter den andre verdenskrig førte til opprettelsen av en rekke nye stater, som gjennom folkeretten ble gitt status som suverene aktører med legitime krav på suveren likeverd internasjonalt. Som vi har sett bekrefter også FN pakten staters stilling internasjonalt. Andrew Hurrell (2003) understreker at i store deler av de tidligere koloniområdene, i den islamske verden og i stormakter som Russland

og Kina, anses internasjonal rettferdighet først og fremst å dreie seg om statens suverenitet og krav på ikke-intervensjon i indre anliggender.¹⁰

”We see a persistent and very powerful protest against the ways in which a normatively more ambitious but Western-dominated international society and Western-dominated globalization are both undermining the inherited pluralist order and the protection that it provided” (Hurrell 2003 s. 31).

Hedley Bull og pluralismen kan kritiseres for å undervurdere den grad av samarbeid som faktisk eksisterer internasjonalt, både mellom stater og ikke-statlige aktører. Det er da viktig å minne om hvilken tid Bull virket i. Den kalde krigen gikk gjennom en rekke ulike faser, og grad av samarbeid mellom blokkene varierte. Perioden bar likevel preg av maktbalanse og ideologisk konflikt, parallelt med en pragmatisk anerkjennelse av staters suverenitet og ikke-intervensjon som norm. Den pluralistiske tilnærmingen er imidlertid ikke utelukkende fundert på den kalde krigens erfaringer, eller på etterkrigstidens avkoloniseringsbølge. Hurrell (2003) fremhever at modellen reflekterer at maktstrukturer, ulike interesser, divergerende kulturer og verdssystemer fortsatt gjør det vanskelig å løse konflikter på den internasjonale arena.

2.1.2 Ser vi en fremvoksende solidarisk bevissthet?

Rosemary Foot (2003) viser til en del sentrale utviklingstrekk i det internasjonale samfunn som gjorde at man på 1990-tallet så det som formålstjenlig å revurdere den pluralistiske verdensanskuelsen. Hun understreker at avslutningen av den kalde krigen åpnet muligheten for at det fantes verdier som hadde bred internasjonal oppslutning. Hun beskriver utviklingen som fremveksten av en solidarisk bevissthet, i den forstand at det vokste frem en solidaritet mellom sentrale stater, som dannet grunnlag for et mellomstatlig samarbeid som stakk dypere enn pluralismens sameksistens. Foot hevder at utviklingen har medført en revitalisering av den liberale visjonen om at orden ikke kan opprettholdes i en situasjon med fravær av rettferdighet.

Også Andrew Hurrell (2003) hevder at målet om en minimalistisk sameksistens ikke lenger var adekvat i møte med omfanget og alvorlighetsgraden av de utfordringer det internasjonale samfunnet stod overfor. Den gjensidige avhengigheten både økonomisk, økologisk og sosialt gjorde at behovet for internasjonalt samarbeid hadde økt dramatisk.

¹⁰ Jeg kommer tilbake til denne debatten i del 2.2.

I FN kom denne bevisstheten blant annet til uttrykk gjennom en økt tro på Sikkerhetsrådet som et kollektivt sikkerhetsinstrument. Senere i oppgaven skal vi se hvordan disse internasjonale trendene gav seg utslag i hvordan rådets medlemmer endret tolkningen av sitt mandat. Hvor dypt denne bevisstheten stakk, og hvor omfattende den var, kan imidlertid diskuteres. Allerede tidlig på 1990-tallet ble det klart at troen på Sikkerhetsrådet som uttrykk for den kollektive vilje, tok for lite hensyn til de internasjonale maktforhold og interessekonflikter som faktisk eksisterte. Mats Berdal (2003 s. 9) skriver:

”The great illusion of the late 1980s and early 1990s was that the end of the Cold War would automatically translate into an ‘effective’ UN. [...] power politics – within and outside the organisation – is alive and well, and the entirely predictable persistence of conflicts of interests and value among member states means that the Council is, at one level, inescapable doomed to ‘ineffectiveness’.”

Strukturelle endringer

Betyr dette at den solidariske bevissthet bare var et forbigående fenomen, og at pendelen nå er tilbake til en mer tradisjonell pluralistisk internasjonal orden? Økt gjensidig avhengighet og en dypere forståelse av at vi står overfor en del felles utfordringer, fører ikke nødvendigvis til at man også utvikler felles identitet og felles etiske normer. Hurrell (2003) argumenterer likevel for at en retrett til pluralisme ikke er mulig, og viser til strukturelle endringer i det internasjonale system. Han peker på at globaliseringen¹¹ har ført til fremveksten av en rekke internasjonale statlige og ikke-statlige institusjoner, lover og debatter som legger press på staters adferd nasjonalt og internasjonalt. Disse institusjonene fungerer som arenaer for en løpende normativ debatt. Hurrell (2003: 33) argumenterer for at denne prosessen på selvstendig grunnlag kan føre til utvikling av internasjonale normer:

”Although often driven by instrumental and functional logics, international institutions can shape, and not merely reflect, communities of interests. Once formed, such communities may then provide the framework for crystallizing consensus on the content of global justice claims.”

¹¹ Hurrell (2003 s. 37) beskriver globalisering som ”...the dramatic increase in the density and depth of economic, ecological, and societal interdependence, with ‘density’ referring to the increased number, range, and scope of cross-border transactions, and ‘depth’ to the degree to which that interdependence affects, and is affected by, the ways in which societies are organized domestically.”

På denne måten skapes internasjonale normer også av ikke-statlige og internasjonale aktører, og stater blir i større grad bundet, ikke bare av traktater staten gir sin eksplisitte tilslutning til men også av normer det er konsensus om internasjonalt (Hurrell 2003). Sedvanerettsutviklingen innen folkeretten er et beskrivende eksempel på denne utviklingen. Hvilke rettsregler som har oppnådd status som sedvane kan riktignok være vanskelig å fastslå (Greenwood 2008). I den internasjonale domstolens statutter artikkel 38(1)b beskrives sedvane som ”evidence of a general practice accepted as law” (Statute of the International Court of Justice 1945 §38(1)b). Sedvane kan altså forstås som uskrevne rettsregler forankret i staters praksis, og at stater oppfatter at deres praksis er juridisk forpliktende, såkalt *opinio juris* (Holzgreffe og Keohane 2003). Denne utviklingen er drevet frem både av staters praksis, men også av påvirkning fra ikke-statlige aktører.

Opprinnelig kom for eksempel Genèvekonvensjonene til anvendelse bare i internasjonale væpnede konflikter mellom stater som hadde signert konvensjonene. I 2005 publiserte den Internasjonale Røde Kors Komiteen (ICRC) en oversikt over hvilke rettsregler i Genèvekonvensjonene som, ifølge ICRC, har oppnådd status som sedvane, og som dermed forplikter alle stater (Henckaerts m. fl. 2005). Selv om studien er juridisk kontroversiell¹², har den like fullt blitt benyttet som rettslig grunnlag i domsavsigelser, blant annet av krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia (Jeannot 2000). Sedvanerettsutviklingen har også utvidet konvensjonenes anvendelsesområde. For eksempel anses nå de grunnleggende prinsippene om proporsjonalitet, humanitet, militær nødvendighet og distinksjon å være rettsprinsipper som kommer til anvendelse også i ikke-internasjonale væpnede konflikter¹³ (Fleck 2008).

Økte normative ambisjoner internasjonalt kan også ses i sammenheng med innenrikspolitiske endringer. Regimers legitimitet er i større grad enn tidligere avhengige av deres evne til å møte borgernes forventninger til økonomisk, sosial og politisk utvikling (Hurrell 2003). Hurrell (2003) påpeker videre at også innholdet i normene har endret seg. Menneskerettighetserklæringen (1948), de nevnte Genèvekonvensjonene (1949) med tilleggsprotokoller (1977), den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (1950), og de to FN konvensjonene om sivile og politiske, og

¹² For eksempel har ICRC pekt på statspraksis til stater som selv ikke har ansett denne praksisen å være uttrykk for statens juridiske praksis (MacLaren og Schwendimann 2005).

¹³ I tillegg til den sedvanerettslige utviklingen, reguleres ikke-internasjonale væpnede konflikter også av tilleggsprotokoll nr. 2 til Genèvekonvensjonene (Protocol Additional to the Geneva Conventions 1977).

sosiale og økonomiske rettigheter (1966) er blant de viktigste traktatene som pålegger de signerende statene forpliktelser både i internasjonale relasjoner og overfor egen befolkning. Menneskerettighetserklæringen er riktignok ikke juridiske forpliktende, men har stor moralsk tyngde. Den internasjonale domstolen (1945), de internasjonale krigsforbryterdomstolene for det tidligere Jugoslavia (1993) og Rwanda (1994), og den internasjonale krigsforbryterdomstolen (2002), kan også ses på som klare uttrykk for at suverenitetsprinsippet ikke lenger fritar stater fra ansvar overfor egne borgere, og at det internasjonale samfunn har mekanismer for å monitorere og eventuelt forfølge brudd på disse forpliktelsene. Stater står riktignok fritt til å signere internasjonale traktater, men som nevnt har den sedvanerettslige utviklingen gjort at retten til å avstå fra å signere, i en del sammenhenger ikke hindrer verdenssamfunnet fra legalt å kunne gripe inn overfor menneskerettighetsbrudd.

Denne utviklingen kan, ifølge Hurrell (2003), skyldes et ønske om å kodifisere normer som uansett eksisterer i de fleste samfunn. Den kan imidlertid også være et uttrykk for at den økte gjensidige avhengigheten har virkeliggjort opplevelsen av et internasjonalt skjebnefellesskap. Uansett hva som er årsaken til denne utviklingen, står stater overfor økte krav om å legitimere sine handlinger. Denne vedvarende veksten av moralske og etiske normer har, ifølge Hurrell (2003 s. 39), medført at "... social expectations of global justice and injustice have become more securely established."

Internasjonal makt

Samtidig som vi ser reelle endringer i retning av tettere og mer forpliktende samarbeid internasjonalt, kjennetegnes imidlertid det internasjonale samfunn fortsatt av store ulikheter i fordeling av politisk, økonomisk og militært makt. Denne maktskjevheten kan brukes både til å påvirke utformingen av internasjonale normer, og til å benytte disse normene som legitimering for unilaterale eller multilaterale tiltak over for stater som ikke slutter seg til mektige staters foretrukne verdensorden. Man kan da stille spørsmål ved om økt innflytelse fra liberale normer reflekterer en ny tidsperiode med vestlig hegemoni (Hurrell 2003). I tillegg representerer ikke nødvendigvis internasjonale normer en effektiv barriere i de tilfeller mektige stater ikke har egeninteresse av å følge loven.¹⁴ På samme måte er det ikke nødvendigvis slik at nye ikke-

¹⁴ Til forskjell fra nasjonale lover, støttes folkeretten i liten grad opp av et institusjonalisert tvangsapparat. Folkeretten er derfor i større utstrekning avhengig av frivillig statlig tilslutning. I de fleste tilfeller oppfatter stater likevel internasjonale normer som verdifulle standarder som ikke kommer i konflikt med nasjonale preferanser. Mangelen på en overnasjonal myndighet understreker behovet for forutsigbarhet i andre staters adferd, og de fleste stater vil derfor også av den grunn ha egeninteresse av at folkeretten følges (Bull 1977).

statlige aktører er et uttrykk for fremveksten av en mer rettferdig verdensorden. Denne gruppen av aktører er svært heterogen, og representerer ulike agendaer, hvor makt og interesser kan være like styrende som mellom statlige aktører (Hurrell 2003).

Endringer i normative strukturer er derfor, ifølge Hurrell (2003), tett knyttet til internasjonal maktfordeling både innad i statssystemet, og i den globale økonomien og det sivile samfunn. Vetoretten i FNs Sikkerhetsråd et eksempel på dette. Hurrell mener imidlertid at det blir en for enkel analyse å peke på makt som den eneste valuta som fungerer i internasjonale relasjoner, og hevder at makt sjelden direkte kan oversettes til politisk innflytelse, spesielt ikke i utformingen av nye normer internasjonalt.

2.1.3 Et "uløselig dilemma"

Utviklingen trekker på denne måten i to retninger. På den ene siden ser vi en økende aksept for normer som stiller krav til hva som er legitim statlig adferd internasjonalt og overfor egen befolkning. Samtidig eksisterer internasjonal maktfordeling i beste velgående. I den grad internasjonal makt gjør seg gjeldende i utformingen av internasjonale normer, og normene legges til grunn i evalueringen av staters adferd internasjonalt og nasjonalt, kan dermed denne utviklingen utfordre prinsippet om staters suverenitet og suverene likeverd. Det kan argumenteres for at en utvikling i retning av økt rettferdighet i internasjonale relasjoner åpner opp for en kvalifisering av staters suverenitet. Hurrell (2003 s. 40-42) skriver:

"Within the solidarist order states are no longer to act for themselves as sovereigns but rather, first, as agents for the individuals, groups, and national communities that they are supposed to represent – hence the move towards sovereignty as responsibility – and, second, as agents of interpreters of some notion of an international public good and some set of norms against which state behaviour should be judged and evaluated. [...] In this sense we are not moving beyond sovereignty but rather returning to an earlier world of differentiated and more conditional sovereignties."

Dersom en stats suverenitet betinges av dens evne til å realisere internasjonale menneskerettighetsforpliktelser overfor egen befolkning, må innholdet i hva som er å anse som et indre anliggende endres. Dermed flyttes grensene for når en stat legitimt kan påberope seg rett til ikke-intervensjon. En stats suverenitet vil da ikke lenger representere et hindrer for det internasjonale samfunn fra å gripe inn overfor menneskerettighetssituasjonen innad i staten. Et

nærliggende spørsmål, sentralt for oppgavens problemstilling, blir da hvilket ansvar Sikkerhetsrådet har når staten ”svikter” sine borgere. Som Luck (2006 s. 82) uttrykker det: ”Is the UN, and its Security Council ultimately accountable to member state governments or to ”we the peoples?” Tidligere generalsekretær i FN, Kofi Annan gikk langt i å kvalifisere statens legitimitet med dens evne til å beskytte borgernes menneskerettigheter.

”The Charter protects the sovereignty of Peoples. It was never meant as a license for governments to trample on human rights and human dignity. Sovereignty implies responsibilities, not just power” (gjengitt i Luck 2006 s. 82).¹⁵

John Vincent advarer mot en slik utviklingen. Han anerkjenner at internasjonal lov legger føringer på staters adferd i forhold til å etterleve menneskerettighetene, men understreker samtidig: ”This does not issue a general licence for intervention” (gjengitt i Roberts 1993 s. 432). Vi står altså overfor en grunnleggende avveining. Hele det internasjonale system konstituert på respekten for suverenitetsprinsippet, kan utfordres når rettferdighetsargumenter benyttes for å legitimere en intervensjon. Det oppstår dermed et ”uløselig dilemma” mellom på den ene siden å skulle beskytte mangfoldet av suverene stater, og på den andre siden å skulle beskytte universelle normer for rettferdighet internasjonalt. Foot (2003 s. 3) spissformulerer dette dilemmaet gjennom å stille det retoriske spørsmålet: ”How wide a global consensus on values does there have to be before we embark in the widespread promotion of these values?”

Spørsmålet har naturligvis ikke et enkelt svar, men viser med all tydelighet hvor utfordrende det er å komme frem til enighet om når Sikkerhetsrådet legitimt skal kunne gripe inn som kollektivt instrument når en humanitær krise oppstår innad i en stat. Dersom staters suverenitet gjøres betinget av deres evne til å beskytte borgernes menneskelige rettigheter, og man *samtidig* skal respektere prinsippet om staters suverene likeverd, er det en forutsetning at det vokser frem internasjonale normer for rettferdighet som har global tilslutning. Så lenge en slik global enighet ikke har materialisert seg, er det grunn til å anta at spenningen mellom orden og rettferdighet i det internasjonale samfunn vil bestå. I den utstrekning internasjonale normer for rettferdighet er forankret i vestlig tankegods det ikke er oppslutning om i verden forøvrig, og implementeringen realiseres som et resultat av internasjonale maktforhold, er det grunn til å anta at denne spenningen øker. Faren er da at et solidarisk internasjonalt samfunn kan bidra til å etablere et hierarki av

¹⁵ Denne holdningen gjenspeiles også i ICISS rapporten ”The responsibility to protect”, som jeg drøfter nærmere i kapittel 3.

stater hvor internasjonale normer kan fungere som et instrument for stormaktene til å dominere mindre stater. Vi skal se at vetomaktene har ulike perspektiver på dette dilemmaet.

2.2 Vetomaktenes perspektiver på orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner

2.2.1 Storbritannia og Frankrike

Selv om både Frankrike og Storbritannia har en sentral posisjon i Europa, er atommakter og spiller en aktiv rolle på den internasjonale arena kan, ifølge Mats Berdal (2003), hverken økonomiske, politiske, demografiske eller militære faktorer forsvare deres posisjon som vetomakter i Sikkerhetsrådet. Berdal peker på at deres medlemskap først og fremst er historisk betinget. Vetoretten gir likevel begge land en betydelig innflytelse og prestisje internasjonalt, og det er derfor svært viktig for Storbritannia og Frankrike at rådets sentrale posisjon i det internasjonale samfunn består (Berdal 2003).

Begge statene har en felles forankring i et vestlig liberalt ideal om at det internasjonale samfunn har et ansvar for å fremme internasjonale menneskerettigheter. Særlig siden 1990-tallet har de i flere kriser Sikkerhetsrådet har engasjert seg i, argumentert for å fremme ikke bare orden men også rettferdighet internasjonalt. Dette betyr imidlertid ikke at Storbritannia og Frankrike i alle sammenhenger har opptrådt med en stemme i Sikkerhetsrådet. Debatten i forkant av invasjonen av Irak i 2003, hvor de to landene representerte to av ytterpunktene, viser dette med all tydelighet. Konflikten viste også at de to europeiske stormaktene, på samme måte som de øvrige vetomaktene, benytter Sikkerhetsrådet som arena for å fremme nasjonale interesser. Storbritannia og Frankrike må imidlertid finne seg i å spille en sekundær rolle i Sikkerhetsrådet sammenlignet med det tre store; Russland, Kina og USA. Jeg vil derfor gå noe mer i dybden på hvilke perspektiver på orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner disse stormaktene har forfektet.

2.2.2 Russland

Ønsket om å etablere og opprettholde en enhetlig og sterk stat, både innenrikspolitisk og internasjonalt, har preget russiske holdninger til internasjonalt samarbeid. Neil MacFarlane (2003) peker på at russiske argumenter vedrørende orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner derfor i stor grad har vektlagt viktigheten av å respektere staters suverenitet og det korrelerte prinsippet om ikke-intervensjon i staters indre anliggender. Det har derfor heller ikke vært en sterk russisk tradisjon å forsvare individers rettigheter i det internasjonale samfunn.

Sovjetunionens støtte til nasjonale frigjøringsbevegelser etter den andre verdenskrig, og den kommunistiske ideologien i sovjetperioden, kan imidlertid se ut til å peke i en annen retning. Kommunismen representerte et radikalt alternativ til en internasjonal orden av suverene stater. Ideologien fokuserte imidlertid på klassekamp mot kapitalistisk undertrykking, ikke på internasjonalt samarbeid for å fremme individets rettigheter i tråd med et vestlig liberalt tankegods (MacFarlane 2003). Også støtten til interne frigjøringsbevegelser kan ses i sammenheng med den ideologiske maktkampen som preget den kalde krigen.

Frigjøringsbevegelsene bidro til å underminere vestens innflytelse i den tredje verden, og å gi Sovjetunionen oppslutning i den alliansefrie verden (MacFarlane 2003). Kommunismen og antikolonialismen hadde altså klare maktpolitiske motiver. Det var i dette politiske og ideologiske klimaet FN ble etablert. I denne perioden representerte derfor Sikkerhetsrådet, ifølge MacFarlane (2003), en arena hvor Sovjetunionen kunne markere sin posisjon som stormakt og fremme egne nasjonale interesser.

Mikhail Gorbatsjovs innenrikspolitiske perestrojka og glasnost¹⁶ innebar en kraftig omlegging i Sovjetunionens holdninger til internasjonalt samarbeid. Sikkerhetsrådet ble i større utstrekning en arena for reelt samarbeid, og det sovjetiske regimet inntok en positiv holdning til at det internasjonale samfunn hadde et ansvar for å monitorere og hindre brudd på internasjonale menneskerettigheter (MacFarlane 2003). Denne politiske omleggingen kan imidlertid ses i sammenheng med den vanskelige økonomiske og politiske situasjonen landet befant seg i. Maktubalansen mellom øst og vest økte, og ifølge MacFarlane (2003) forsøkte de sovjetiske lederne å demme opp for det vestlige presset gjennom nasjonale reformer, og gjennom å søke støtte i vesten for å komme seg ut av krisen. Man kan derfor ikke underslå muligheten for at den endrede tilnærmingen til orden og rettferdighet var av instrumentell karakter, og at Gorbatsjovs politikk var et forsøk på å bevare Sovjetunionen som en internasjonal stormakt (MacFarlane 2003). Legger man en slik forklaring til grunn, representerer ikke perioden nødvendigvis et reelt brudd med tidligere sovjetiske holdninger til det internasjonale samfunnets ansvar for å fremme rettferdighet internasjonalt.

¹⁶ Perestrojka viser til de økonomiske reformene som ble innført i 1987, og kan oversettes til "omstrukturering" (Caplex 2008a). Glasnost kan oversettes til "åpenhet", og viser til en økt åpenhet i forhold til informasjonsflyt og meninger i det sovjetiske samfunnet. Glasnost ble innført to år etter de økonomiske reformene som en del av den reformprosessen Gorbatsjov igangsatte (Caplex 2008b).

Uavhengig av hvor reelt vestlig liberalt tankegodt hadde influert sovjetisk politikk under Gorbatsjov, kom det en motreaksjon mot politikken med kuppet i august 1991 og oppløsningen av Sovjetunionen. I et forsøk på å stabilisere situasjonen, og å gjenreise statens stilling både nasjonalt og internasjonalt, returnerte Russland nå til sitt tidligere fokus på prinsippet om staters krav på suverenitet og ikke-intervensjon i indre anliggender (MacFarlane 2003). Utvidelsen av NATO, NATOs "out-of-area" operasjoner, ikke minst NATOs invasjon i Bosnia og i det tidligere Jugoslavia, ble sett på som kritikkverdige uttrykk for den unipolære maktfordeling som hadde oppstått etter sammenbruddet av Sovjetunionen (Moore 2007). MacFarlane (2003) viser til at Russland som en respons på amerikansk maktdominans, og som et forsøk på å gjenopprette internasjonal maktbalanse, inngikk tettere samarbeid med regionale stormakter som India, Iran og Kina.

Etter terroranslagene mot USA i september 2001 gav President Vladimir Putin sin fulle tilslutning til USAs og vestens "globale krig mot terror". Dette bidro til en kraftig forbedring av Russlands forhold til NATO. Det er imidlertid viktig å minne om at den amerikanskdominerte terrorkrigen langt på vei var i tråd med russiske nasjonale interesser. Russlands krigføring i Tjetjenia hadde møtt sterk kritikk i den vestlige verden, men kunne nå redefineres som en del av krigen mot terror. Også NATOs engasjement i Afghanistan bidro til og legitimerte et russisk ønske om å svekke radikale islamske strømninger både innad i Russland og i flere tidligere sovjetrepublikker i sør (MacFarlane 2003). Den russiske invasjonen i Georgia i 2008, de sterke protestene mot planene om utplassering av et rakettskjold i Europa, og motstanden mot NATOs utvidelse østover, viser et Russland som igjen markerer seg som en regional og internasjonal stormakt med klare egeninteresser å ivareta.

Et historisk tilbakeblikk ser altså ut til å vise en grad av kontinuitet i russisk politikk. Med mulig unntak av en kort periode ved inngangen til 1990-tallet, har Russland vært en sterk forsvarende av prinsippet om staters suverenitet og det korrelerte prinsippet om ikke-intervensjon i indre anliggender. Å sikre landets posisjon som internasjonal og regional stormakt ser ut til å ha vært en sentral målsetting i hele etterkrigstiden.

2.2.3 Kina

Med et noe annet utgangspunkt enn Russland, avviser også Kina langt på vei at det internasjonale samfunn har rett til å gripe inn i forhold til humanitære utfordringer innad i en

suveren stat. Rana Mitter (2003) peker på at landets 150 år lange erfaring med imperialism og invasjon fra vestlige land og Japan, har formet kinesiske holdninger til orden og rettferdighet i det internasjonale samfunn. Den kinesiske republikk ble opprettet i 1911 og varte frem til 1949 og etableringen av Folkerepublikken Kina. I denne perioden tilnærmet Kina seg de rådende normer i det internasjonale samfunn, blant annet gjennom medlemskap i Folkeforbundet. Det er imidlertid ikke uproblematisk å snakke om Kina som en suveren stat i denne perioden. Deler av territoriet var kolonisert, som Hong Kong og Shanghai. I tillegg eksisterte ekstraterritoriale forordninger, som blant annet åpnet opp for å gi skattefordeler til utenlandske virksomheter, samt å holde utenlandske statsborgere utenfor kinesisk lov. Den internasjonale orden møtte derfor kritikk for å representere en orden som ivaretok vestlige interesser, ikke kinesiske (Mitter 2003).

Disse erfaringene kan, ifølge Mitter, bidra til å forklare at Mao bygde mye av sin kommunistiske retorikk rundt et sterkt forsvar for en anti-imperialistisk verdensorden. På tross av den sterke retorikken, tilpasset imidlertid Kina seg i de fleste tilfeller til den kalde krigens internasjonale orden. Mitter understreker at en like sterk og mye eldre drivkraft enn anti-imperialismen, var det kinesiske ønsket om en internasjonal orden bygd på Kina som regional stormakt. Det grunnleggende prinsippet om staters suverenitet og ikke-intervensjon i indre anliggender som dominerte den kalde krigen, kan dermed langt på vei sies å være i overensstemmelse med kinesiske nasjonale interesser.

Ideen om et sterkt Kina forankret i et suverenitetsprinsipp basert på territorielle definisjoner, har ifølge Mitter, fått en enda mer sentral posisjon i kinesisk retorikk etter Mao. Bevaring av det internasjonale system av stater har i stor utstrekning erstattet Maos revolusjonære retorikk i kinesisk utenrikspolitikk. Nasjonal suverenitet er altså essensiell i den kinesiske definisjonen av en rettferdig verdensorden, og Kina stiller seg derfor i mange sammenhenger kritisk til internasjonale initiativer som griper inn over landegrensene. At det internasjonale samfunn har en plikt til å gripe inn overfor menneskelige lidelser, er derfor i stor grad uforenlig med kinesiske holdninger til det internasjonale samfunns ansvar og rolle. Internasjonale menneskerettigheter anses langt på vei som et vestlig konsept, som ikke først og fremst fremmer internasjonal rettferdighet, men heller representerer et hinder for redistribuering av makt og velstand mellom den rike vesten og land i den tredje verden (Mitter 2003). Kina presenterer seg dermed på mange måter som en forsvarer av den tredje verdens rett på suverenitet og ikke-intervensjon mot vestens forsøk på å eksportere ufordelaktige normer.

Likevel har Kina sjelden benyttet seg av sin posisjon i Sikkerhetsrådet til å nedlegge veto mot resolusjoner som berører disse spørsmålene.¹⁷ Mitter hevder derfor at Kina, for å fremstå som en ansvarlig stormakt, ser ut til delvis å akseptere en utvikling i retning av et mer solidarisk internasjonalt samfunn. Nico Krisch (2008) fremhever på sin side at også Kina benytter sin posisjon i Sikkerhetsrådet for å fremme nasjonale interesser. Han viser til at det kinesiske regimet for eksempel avstod fra å stemme mot invasjonen i Irak i 1990, først etter at USA hadde oppgitt sin motstand mot at Kina skulle kunne motta lån fra Verdensbanken. Mats Berdal (2003) understreker at Kina, i motsetning til Russland, aldri har tvilt på sin status som stormakt. Han påpeker at medlemskap i Sikkerhetsrådet anses som en viktig arena hvor Kina kan gi uttrykk for hva landet *ikke* støtter, nemlig alt som kan underminere prinsippet om ikke-intervensjon i staters indre anliggender. Han trekker frem Taiwans krav om uavhengighet som særlig viktig å avvise for det Kinesiske lederskapet.

Kina ser altså ut til å befinne seg i en mellomposisjon mellom på den ene siden å ønske å utøve en rolle som konstruktiv stormakt i det eksisterende internasjonale samfunn, og på den andre siden ønsket om å hindre fremveksten av et internasjonalt samfunn som oppleves truende for statens suverenitet og krav på ikke-intervensjon i indre anliggender.

2.2.4 USA

Det amerikanske engasjementet i det internasjonale samfunn har variert mellom isolasjon på den ene siden, og aktivisme på den andre. Et uttrykk for denne svingingen var USAs reservasjoner mot å bli trukket inn i de to verdenskrigene. Den andre verdenskrig markerer imidlertid et vendepunkt, i den forstand at USA etter krigen fremstod som en supermakt med vilje og evne til å engasjere seg globalt. Landets økonomiske, politiske og ikke minst militære kapasiteter skiller USA fra de øvrige vetomaktene. Evnen til unilateralt å kunne gripe inn i internasjonale kriser har ført til at det har blitt stilt spørsmål ved om USA har behov for FN. Mats Berdal (2003 s. 14) understreker imidlertid at på tross av slike strømminger, har "... the US repeatedly been drawn back to the UN, finding that the legitimacy it confers on its actions, if not indispensable to taking action, is extremely costly to ignore."

Under den kalde krigen var USAs internasjonale engasjement langt på vei styrt av den ideologiske konflikten mellom øst og vest. Delingen av Europa og den fremvoksende

¹⁷ Mellom 1990 og 1999 stemte Kina for 91,5 % av resolusjonene som ble vedtatt i Sikkerhetsrådet (Mitter 2003).

terrorbalansen representerte tydelige eksempler på supermaktenes gjensidige anerkjennelse av behovet for en forutsigbar internasjonal orden. I denne situasjonen måtte rettferdighet underordnes orden i internasjonale relasjoner¹⁸ (Bull 1977; Gaddis 2003). For å hindre kommunistiske maktovertakelser aksepterte for eksempel USA å samarbeide med autoritære regimer og opprørsbevegelser, som i liten grad reflekterte amerikanske liberale politiske og økonomiske idealer (Gaddis 2003).

Avslutningen av den kalde krigen fjernet imidlertid behovet for oppdemming mot et konkurrerende ideologisk verdensbilde. Som verdens nå eneste reelle politiske og militære supermakt, tok USA ved inngangen til 1990-tallet en ledende rolle i forsøket på å etablere en verdensorden hvor kollektive mekanismer skulle etablere ikke bare orden, men også rettferdighet internasjonalt. Påfølgende internasjonale konflikter viste imidlertid raskt at man var langt unna en universell oppslutning om å forsvare internasjonale menneskerettigheter. Som vi skal se i kapittel 3 var enigheten for eksempel i forbindelse med den humanitære krisen i Somalia i 1992 mer et unntak enn en regel. På Balkan ble regionale løsninger alternativet, og under amerikansk ledelse intervenerte NATO i Bosnia og i det tidligere Jugoslavia. Politisk bidrog dette imidlertid til kritikk både fra Russland og Kina, som ifølge John Lewis Gaddis (2003), fryktet at USA i fremtiden på egenhånd ville definere hva man anså som internasjonal rettferdighet.

Terrorangrepet på USA i september 2001 bidro til å forbedre forholdet til Russland og Kina. Angrepet ble ansett som et direkte angrep på USAs suverenitet, og responsen ble presentert som selvforsvar. USA fikk bred støtte for sin tolkning av situasjonen blant annet i FNs Sikkerhetsråd, som i resolusjon 1368¹⁹ støttet invasjonen i Afghanistan med henvisning til USAs rett til selvforsvar (S/RES/1368 2001). Fokuseringen på selvforsvarsretten var et resonnement som ikke overraskende gav positiv gjenklang både i Moskva og i Beijing (Gaddis 2003). Det ble nå av overordnet viktighet for USA å skaffe seg allierte i krigen mot terror. Clinton-administrasjonens fokus på minoriteters rettigheter, som for eksempel kom til uttrykk i Kosovo-konflikten, ble nå langt på vei lagt til side. Kritikken mot russisk politikk i Tjetjenia og Kinas politikk overfor Tibet stilnet. Også en rekke stater USA tidligere hadde kritisert, som Pakistan og Usbekistan, ble nå nære allierte (Gaddis 2003).

¹⁸ Se også pkt. 2.1.1.

¹⁹ S/RES/1368 ble enstemmig vedtatt den 12. september 2001 (S/PV.4370 2001).

Mens denne realpolitiske analysen bidrog til å bedre forholdet til vetomaktene Russland og Kina, førte den til et anstrengt forhold til sentrale allierte i Europa, heriblant vetomakten Frankrike. President George Bush gjorde det klart at landet om nødvendig ville møte trusselen fra internasjonal terrorisme unilateralt og med alle nødvendige midler. "Krigen mot terror" kan derfor sies å representere et tilbakeslag for multilateralisme og folkerettslig forankret internasjonalt samarbeid.²⁰ Svein Melby (2009) peker på at tendensen til unilateralisme ble moderert mot slutten av presidentperioden til Bush. Under president Barak Obama har denne retorikken blitt ytterligere tonet ned, og USA ser igjen ut til å vektlegge kollektive løsninger på internasjonale utfordringer (Melby 2009).

Som for Russland og Kina har altså USAs tilnærming til orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner variert i tråd med strategiske behov og nasjonale interesser. Skiftende amerikanske administrasjoner har imidlertid sett verdien av å søke internasjonal tilslutning for egen utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom mandat fra Sikkerhetsrådet, både for å forsvare internasjonal orden og internasjonal rettferdighet.

2.3 Avsluttende kommentar

Debatten om orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner reflekterer avveininger Sikkerhetsrådets medlemmer står overfor, i vurderingen av om bruk av tvangsmakt mot en suveren stat kan autoriseres for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. Etter avslutningen av den kalde krigen, ble pluralismens forsvar for prinsippet om ikke-intervensjon i staters indre anliggender, utfordret av en økt oppslutning om at det internasjonale samfunn hadde et ansvar for å forsvare rettferdighet internasjonalt. Interessekonflikter og maktskjevheter er imidlertid fortsatt sentrale karakteristika som preger det internasjonale samfunn. Spenningen mellom orden og rettferdighet kommer også til uttrykk i Sikkerhetsrådet. Russland og Kina har fremstått som forsvarere for en pluralistisk internasjonal orden, mens Storbritannia, Frankrike og til en viss grad USA har inntatt en mer solidarisk holdning, med ambisjon om å benytte Sikkerhetsrådet også for å fremme internasjonal rettferdighet.

²⁰ Et uttrykk for denne holdningen var den amerikanske sikkerhetsstrategien fra 2002 hvor det ble slått fast at USA om nødvendig ville benytte forkjøpsangrep for å møte internasjonale trusler (The White House 2002). Situasjonen toppet seg i debatten i forkant av USAs invasjon i Irak i 2003. Etter en opprivende debatt ikke minst mellom USA og Frankrike, var det mange som avskrev Sikkerhetsrådet som kollektivt instrument i fremtiden (Berdal 2003).

Etter avslutningen av den kalde krigen har imidlertid de fem vetomaktene i langt større grad evnet å oppnå enighet i rådet. Antall resolusjoner har økt dramatisk, og rådet har ved flere anledninger pekt på den humanitære situasjonen når en krise har blitt definert som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.²¹ Vi skal imidlertid være forsiktige med å konkludere med at dette viser at vetomaktene har nærmet seg hverandres prinsipielle standpunkter i debatten om orden og rettferdighet i det internasjonale samfunn. Nico Krisch (2008) påpeker at den økte enigheten i Sikkerhetsrådet ofte er et resultat av at vetomaktene har koordinert sine posisjoner og fremforhandlet kompromisser i forkant av et eventuelt resolusjonsforslag. Kirsch eksemplifiserer med å vise til at USA oppgav sin opposisjon mot en fredsbevarende styrke i Georgia, og en franskleddet invasjon i Rwanda, for å sikre støtte til Sikkerhetsrådets politikk overfor Haiti i 1994. Enighet kan også oppnås gjennom at resolusjonene som vedtas er tilstrekkelige vage til å kunne åpne opp for tolkninger i tråd med stormaktenes interesser.

Man skal likevel ikke overdrive interessekonfliktene mellom vetomaktene. I mange tilfeller vil stormaktene ha egeninteresse av å samarbeide i Sikkerhetsrådet. Når vetomaktene oppnår enighet vil et mandat i tillegg til å representere en legal forankring, også gi høy grad av legitimitet i det internasjonale samfunn. Gitt Sikkerhetsrådets sammensetning og voteringsregler kan det likevel se ut til at rådet også i fremtiden må forventes å være et uforutsigbart kollektivt instrument, i møte med grove brudd på internasjonale menneskerettigheter innad i en suveren stat.

²¹ Se også del 1.2.3.

KAPITTEL 3 – den humanitære impuls: I hvilken utstrekning har Sikkerhetsrådet endret tolkningen av sitt mandat?

Fremveksten på 1990-tallet av internasjonale normer for å forsvare ikke bare orden, men også rettferdighet internasjonalt, fikk konsekvenser for hvordan Sikkerhetsrådet tolket sitt mandat. Etter en kort redegjørelse av noen sentrale endringstendenser i det internasjonale samfunn fra FN ble opprettet og frem til i dag, vil jeg illustrere utviklingen i Sikkerhetsrådet gjennom å se på fire eksempler. Jeg vil først se på Iraks invasjon av Kuwait i 1990. Invasjonen representerte et klart brudd på forbudet mot bruk av makt etter FN paktens artikkel 2(4), og Sikkerhetsrådet samlet seg om å gjenopprette Kuwaits suverenitet. Konflikten er kanskje det klareste eksempelet på hvordan rådet har fungert som en kollektiv forsvarer av en internasjonal orden bygd på respekt for staters suverenitet. Med denne pluralistiske tolkningen av artikkel 39 som startpunkt, skal jeg deretter se på to eksempler hvor Sikkerhetsrådet gradvis valgte å gi artikkel 39 nytt innhold i retning av å forsvare internasjonal rettferdighet. Det første eksempelet viser hvordan Sikkerhetsrådet i etterkant av Irak-Kuwait krigen så behovet for å reagere mot det irakiske regimets behandling av egne borgere, samtidig som rådets medlemmer nødig ville gripe inn i landets indre anliggender. Dilemmaet mellom å forsvare humanitære prinsipper, og å respektere ikke-intervensjon i staters indre anliggender, ble satt ytterligere på spissen i Somalia i 1992. Her åpnet Sikkerhetsrådet for bruk av militær tvangsmakt for å forsvare den somaliske befolkningen mot menneskelige lidelser, selv om dette medførte bruk av tvangsmakt overfor en suveren stat. NATOs bombing av det tidligere Jugoslavia i 1999 er det siste eksempelet. Her evnet ikke Sikkerhetsrådet å oppnå enighet om et mandat. Utgangspunktet var imidlertid også her en humanitær krise innad i en suveren stat. Sentrale NATO land gikk langt i å hevde en legitim rett til å intervensjonere, selv uten mandat fra rådet. De utvalgte eksemplene setter dermed debatten om orden og rettferdighet på spissen, og illustrerer Sikkerhetsrådets dilemma i forhold til å skulle sanksjonere bruk av tvangsmakt for å forsvare internasjonale menneskerettigheter, innenfor rammen av et internasjonalt system av suverene stater.

Dette dilemmaet ble på mange måter forsøkt løst i rapporten "The Responsibility to Protect". Rapporten ble utarbeidet av The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)²² i 2001, som en respons på daværende generalsekretær Kofi Annans utfordring til FNs

²² ICISS var et uavhengig FN støttet organ. For biografier av kommisjonens medlemmer og ytterligere detaljer, se: <http://www.iciss.ca/members-en.asp> (ICISS 2001b).

medlemmer om å finne frem til felles retningslinjer for når, og under hvilke omstendigheter, verdenssamfunnet skulle kunne intervensere for å beskytte humanitære prinsipper. Annan viste til Sikkerhetsrådets manglende respons i Kosovo og Rwanda, og oppfordret medlemmene til å "... find common grounds in upholding the principles of the Charter, and acting in defence of our common humanity" (gjengitt i ICISS 2001 s. 2). Jeg skal derfor i siste avsnitt i dette kapitlet drøfte rapportens anbefalinger i forhold til Sikkerhetsrådets rolle i møte med humanitære kriser.

3.1 En endret verden

Statssystemet har bekreftet sin stilling

Avslutningen av den kalde krigen blir ofte sett på som et vannskille i Sikkerhetsrådets historie, og ble av mange tolket som samtidig å fjerne hinderet for å realisere rådets kollektive potensial. En slik slutning overser imidlertid en annen grunnleggende utviklingstrend i det internasjonale samfunnet etter 1945. Som følge av avkoloniseringen har en rekke nye stater blitt opprettet. Etter at den første bølgen av avkolonisering var avsluttet i 1963, hadde FNs medlemstall økt fra 51 til 114. Fra å ha seks medlemmer fra Afrika og Asia ved oppstarten, var nå mer enn halvparten av medlemmene fra disse kontinentene (Weiss 2003). I dag har FN 192 medlemmer (United Nations General Assembly 2009). Statssystemet har derfor langt på vei styrket sin stilling internasjonalt, og utgjør fortsatt den politiske konteksten Sikkerhetsrådet må operere innenfor. Sikkerhetsrådet kan i like liten grad beskrives som en verdensregjering i dag, som i 1945.

Styrking av internasjonale menneskerettigheter

Statssystemet består, men som jeg har drøftet i kapittel 2, er innholdet i systemet i stadig endring. Under den kalde krigen førte strategiske hensyn til at stormaktene var lite villige til å kritisere egne allierte for innenrikspolitiske forhold, og en utbredt respons på menneskerettighetsbrudd var at ivaretagelse av innbyggernes rettigheter var et indre anliggende verdenssamfunnet ikke hadde legitim rett til å gripe inn overfor. Også i dag er det i mange tilfeller en viss terskel for å kritisere et regimes behandling av egne borgere. Russlands og Kinas veto mot USAs og Storbritannias resolusjonsforslag i 2007, som ville fordømt burmesiske myndigheters politikk overfor egen befolkning, eksemplifiserer dette med all tydelighet (SC/8939. 2007). Verden har likevel endret seg betydelig i forhold til hvilke normer det forventes at stater etterlever. Individets rettigheter har blitt styrket.

Nå kan internasjonale menneskerettigheter kritiseres for å være et vestlig konsept. Det er likevel relativt bred oppslutning om at enkelte grunnleggende menneskelige rettigheter eksisterer, og at stater har et generelt ansvar for å ivareta disse overfor egne borgere. Kontroversen dreier seg derfor i større grad om rettighetenes innhold, og hvorvidt det internasjonale samfunn har rett til å gripe inn for å håndheve disse. Sentrale vetomakter som Kina og Russland har som vi har sett, opp gjennom historien stilt seg kritisk til at det internasjonale samfunn har en slik rett. Men også USA har hatt innvendinger mot en for sterk internasjonal regulering, og har for eksempel ikke ratifisert den internasjonale krigsforbryterdomstolens statutter (ICC) (International Criminal Court 2009).

Likevel er det ukontroversielt å fastslå at vi ser en bevegelse i forhold til hva suverene stater kan tillate seg i skjul av sin suverenitet, og hvilke handlinger, eller fravær av handlinger, det internasjonale samfunn anser som legitimt å reagere mot. ICC tiltalen mot Sudans sittende president Omar Hassan al-Bashir er et eksempel på utviklingen. Innholdet i hva som ”etter sin natur”²³ er en stats indre anliggende er altså i endring, og kravene til staters behandling av egen befolkning har økt.

Konfliktbildet

Denne normutviklingen er særlig interessant når statistikk beskriver en tredje endringstendens i det internasjonale samfunn. I perioden etter opprettelsen av FN har det vært en nedgang i antall mellomstatlige kriger, og særlig siden 1970-tallet har væpnede konflikter stadig oftere vært borgerkriger, eller kriger innenfor territoriet til en stat hvor minst en av partene ikke er en stat (Dunbabin 2008). Mange av disse krigene har heller ikke territorielle krav som motivasjon, men har sitt utgangspunkt i kulturelle, religiøse, etniske, økonomiske, økologiske og ideologiske spørsmål. Vi ser altså en parallell utvikling med fremvekst av nye normer for statlig adferd, samtidig som stadig flere væpnede konflikter foregår innenfor ett lands territorium, utkjempet over konflikter som ikke nødvendigvis representerer en trussel mot det internasjonale statssystem som sådan.²⁴

²³ Se kapittel 1.

²⁴ Det internasjonale konfliktbildet preges også av andre trusler, som for eksempel internasjonal terrorisme og klimatrusler. Gitt oppgavens avgrensning er ikke disse endringstendensene like relevant å drøfte her.

I neste avsnitt skal vi se hvordan Sikkerhetsrådet på 1990-tallet tok opp i seg disse endringstendensene og gradvis endret tolkningen av sitt mandat i retning av å forsvare ikke bare orden, men også rettferdighet internasjonalt.

3.2 Det kollektive potensialet realiseres – erfaringer fra 1990-tallet

3.2.1 Sikkerhetsrådet som forsvarer av orden i internasjonale relasjoner

Resolusjon 678

Den 2. august 1990 invaderte Irak Kuwait. Et bortimot samlet internasjonalt samfunn fordømte den irakiske aggresjonen som et brudd på internasjonal fred og sikkerhet, og Sikkerhetsrådet krevde i resolusjon 660²⁵ betingelsesløs tilbaketrekking innen 15. januar 1991 (S/RES/660. 1990; UNDPI 1996a). Ved fristens utløp åpnet koalisjonsstyrken et fem uker langt luftangrep mot Irak, som ble fulgt opp med en bakkeinvasjon. De irakiske styrkene kollapset raskt, og etter tre dager hadde koalisjonsstyrken frigitt Kuwait (Cockayne og Malone 2008).

Koalisjonsstyrkene som frigjorde Kuwait ble gitt mandat fra Sikkerhetsrådet gjennom resolusjon 678,²⁶ hvor rådet autoriserte bruk av alle nødvendige midler i forsvaret av Kuwaits suverenitet (S/RES/678. 1990). Resolusjonen er særlig interessant av to grunner. For det første viste rådet, i motsetning til under den kalde krigen, vilje til å treffe kollektive tiltak gjennom artikkel 39 og 42. Koalisjonen som gjennomførte operasjon Desert Storm kunne trolig også ha legitimert sitt engasjement gjennom henvisning til artikkel 51 som et kollektivt selvforsvar av Kuwait, uten et mandat fra Sikkerhetsrådet.²⁷ Vetomaktene var imidlertid enige om det overordnede målet, og konflikten representerte en gylden anledning til å realisere Sikkerhetsrådet som et kollektivt sikkerhetsinstrument (Kvalsvik 1998). USAs utenriksminister James Baker gav uttrykk for den politiske gevinsten ved å gå via artikkel 39, ikke artikkel 51.

”With the cold war behind us [...] we have the chance to make this Security Council and this United Nations true instruments for peace and for justice across the globe. We must not let the United Nations go the way of the League of Nations” (S/PV.2963. 1990 s. 6).

²⁵ S/RES/660 ble vedtatt den 2. august 1990 (S/PV.2932. 1990).

²⁶ S/RES/678 ble vedtatt den 29. november 1990. Tolv av Sikkerhetsrådets medlemmer stemte for resolusjonen, Cuba og Yemen stemte mot, mens Kina avstod fra å stemme (S/PV.2963. 1990).

²⁷ Allerede i S/RES/660 (1990) minnet Sikkerhetsrådet om staters rett til individuelt eller kollektivt selvforsvar under artikkel 51. Styrkeoppbyggingen i forkant av invasjonen ble innledningsvis iverksatt etter anmodning fra blant andre Kuwait, Saudi Arabia og Bahrain om støtte til kollektivt selvforsvar (Kvalsvik 1998).

Også Sovjetunionens utenriksminister Edward Sjevardnadze vektla at resolusjonen ville være en revitalisering av FN pakten, og understreket at måten man her tolket pakten på, gjenopprettet paktens opprinnelige autoritet (S/PV.2963. 1990). Kina avstod fra å stemme, men tok ikke prinsipiell avstand fra Sikkerhetsrådets rett til å autorisere militær tvangsmakt overfor Irak. Utenriksminister Qian Qichen støttet kravet om at Irak skulle trekke seg ut av Kuwait, men ønsket å videreføre ikke-militære virkemidler (S/PV.2963. 1990). Resolusjon 678 realiserte altså Sikkerhetsrådet som et effektivt kollektivt instrument ved å autorisere bruk av tvangstiltak under artikkel 42 for å gjenopprette Kuwaits suverenitet.

At Iraks invasjon ble definert som en aggressiv handling er imidlertid ukontroversielt. Like interessant er derfor mandatets klare begrensninger, nemlig å gjenopprette Kuwaits territoriale integritet og politiske uavhengighet. Det ble diskutert om man skulle gå videre og åpne opp for en intervensjon av Irak med mål om å avsette regimet, men et slikt forslag kom aldri opp til votering.²⁸ Vetomaktenes ambisjoner kom klart til uttrykk i Sikkerhetsrådsresolusjon 687²⁹ (1991 s. 1) i etterkant av krigen: "Affirming the commitment of all Member States to the sovereignty, territorial integrity and political independence of Kuwait and Iraq."

Våpenhvileavtalen la riktignok en del rammer for det irakiske regimets handlingsrom internt på eget territorie, men regimets posisjon ble aldri truet. Resolusjon 687 anerkjente altså at det fantes et kollektivt ansvar for ivaretagelsen av internasjonal fred og sikkerhet, men dette ansvaret begrenset seg til å gjenopprette en pluralistisk orden bygd på staters suverenitet og suverene likeverd. En slik tolkning av Sikkerhetsrådets ansvar representerer derfor trolig et ukontroversielt minste felles multiplum vetomaktene også i fremtiden kan enes om. Hvorvidt Sikkerhetsrådet har et ansvar i forhold til å forsvare internasjonale menneskerettigheter, om nødvendig med tvangsmakt, har vist seg langt mer kontroversielt.

3.2.2 Sikkerhetsrådet som forsvarer av rettferdighet i internasjonale relasjoner

Resolusjon 688

I etterkant av krigen mellom Irak og Kuwait brøt det ut opprør mot det irakiske regimet både i den sjiamuslimske befolkningen i sør, og i den kurdiske befolkningen i nord. Koalisjonsstyrkene

²⁸ Ifølge James Cockayne og David Malone (2008) fryktet president George Bush både at samholdet i koalisjonen og støtten fra Senatet i USA, kunne forvitte dersom ambisjonsnivået ble lagt høyere. Senatet hadde vedtatt resolusjon 678 med knapt flertall (52 for, 47 mot) og den arabiske liga var splittet i synet på vestlige styrker i regionen (12 for, 9 mot).

²⁹ S/RES/687 ble vedtatt den 3. april 1991. Tolv medlemmer stemte for, Cuba stemte mot, Ecuador og Yemen avstod fra å stemme (S/PV.2981 1991).

som hadde støttet frigjøringen av Kuwait hadde oppmuntret til opprør, men ønsket ikke å gripe inn med tvangsmakt i det som ble ansett som et indre anliggende i Irak. I resolusjon 688³⁰ gikk imidlertid rådet langt i å definere flyktningenes lidelser som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og krevde at Irak som et bidrag for å fjerne denne trusselen, umiddelbart stoppet undertrykkelsen av egen befolkning (S/RES 688 1991). USA, Storbritannia og Frankrike etablerte en flyforbudssone nord for den 36. breddegrad, og operasjon Provide Comfort utgjorde etter hvert en bakkestyrke fra tretten land, som etablerte sikre områder for de kurdiske flyktningene (Cockayne og Malone 2008).

Den franske utenriksministeren Ronald Dumas hevdet at selv om resolusjonen ikke autoriserte bruk av tvangsmakt under kapittel VII, så hadde det internasjonale samfunn en plikt til å sende styrker til Irak for å avhjelp den humanitære krisen (Cockayne og Malone 2008). Også Storbritannia vektla den humanitære situasjonen, og påpekte at menneskerettighetene ikke var et indre anliggende (S/PV.2982 1991). FNs daværende generalsekretær Javier Pérez de Cuéllars kommentar er beskrivende for holdninger som eksisterte:

”We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents” (gjengitt i Roberts 1993 s. 437).

Kravet fra Sikkerhetsrådet var imidlertid ikke bare begrunnet i den humanitære krisen. Russland fremhevet at Iraks suverenitet og territorielle integritet måtte respekteres, men at flyktningstømmen til nabolandene kunne utgjøre en fare for en ny internasjonal konflikt. USA delte den russiske situasjonsforståelsen, og understreket at irakiske myndigheters behandling av egen sivilbefolkning kunne true den regionale stabiliteten. I tillegg til Kina, som avstod fra å stemme med henvisning til at konflikten var et indre anliggende, sprikte altså de øvrige vetomaktene i sine argumenter (S/PV.2982. 1991).

Det interessante med resolusjon 688 er at den illustrerer spenningen mellom på den ene siden respekten for Iraks suverenitet, og på den andre siden ønsket om å beskytte internasjonale menneskerettigheter. Resolusjonen benyttet humanitære argumenter, men satte disse i sammenheng med faren for regional ustabilitet. Gjennom å fokusere på de mellomstatlige

³⁰ S/RES/688 ble vedtatt den 5. april 1991. Ti medlemmer stemte for, Cuba, Jemen og Zimbabwe stemte mot resolusjonen, Kina og India avstod fra å stemme (S/PV.2982 1991).

konsekvensene kunne rådet kreve endringer i Iraks politikk, uten å ta stilling til om regimets menneskerettighetsbrudd overfor egen befolkning isolert sett representerte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Denne politiske balansegangen illustrerer at selv i det politiske klimaet på 1990-tallet, preget av tro på å møte humanitære utfordring med kollektive tiltak i regi av FN, så opplevdes det grensebrytende å skulle autorisere bruk av tvangsmakt overfor et regime som krenket egen befolkning. Året etter gikk imidlertid Sikkerhetsrådet ett skritt videre i retning av å tolke brudd på individets rettigheter som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og i motsetning til i resolusjon 688, fulgte rådet opp med å autorisere bruk av tvangstiltak under artikkel 42.

Resolusjon 794

I 1991 ble Somalias president Mohamed Siad Barre styrtet i et kupp (UNDPI 1996b). Det brøt ut borgerkrig, som medførte at Somalia ikke lenger hadde en effektiv sentralmyndighet. I denne situasjonen økte de fra før alvorlige humanitære lidelsene for sivilbefolkningen (UNDPI 1996c). Som et svar på den humanitære katastrofen vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 794.³¹

“Determining that the magnitude of the tragedy caused by the Conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of human assistance, constitutes a threat to peace and security. [...] to use all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia” (SCR/794 1992 s. 1, 3).

Rådet tolket altså de menneskelige lidelsene som en trussel mot fred og sikkerhet, og autorisasjonen under artikkel 42 ble eksplisitt forankret i den humanitære situasjonen. Som i resolusjon 688 ble også her faren for regional ustabilitet trukket frem, men i mindre grad enn i hva som var tilfellet i Irak (ICISS 2001a). Operasjonen i Somalia kan likevel ikke beskrives som en ren humanitær intervensjon. Sikkerhetsrådet autoriserte ikke militær intervensjon mot viljen til et somalisk regime, men heller som en konsekvens av fravær av et regime i Somalia. (Roberts 1993). Den kinesiske representanten i Sikkerhetsrådet vektla dette momentet; ”... the military operation authorized by the draft resolution is an exceptional action in view of the unique situation in Somalia” (S/PV.3145 1992 s. 17). Kina fant det derfor mulig å avstå fra å nedlegge

³¹ S/RES/794 ble enstemmig vedtatt den 3. desember 1992 (S/PV.3145 1992).

veto.³² Gjenoppbygging av den somaliske stat var et mål for FN, og president George Bush understreket at USA respekterte Somalias suverenitet og uavhengighet (Roberts 1993).

Det er likevel interessant at Sikkerhetsrådets mandat åpnet opp for bruk av militær makt via artikkel 42 for å gjennomføre et humanitært oppdrag. USAs forsvarsminister Dick Cheney kommenterte operasjonen på følgende måte: ”The mission is very clear indeed. It is a humanitarian mission” (gjengitt i Roberts 1993 s. 441). Den amerikanske representanten i rådet fulgte opp og pekte på det kollektive ansvaret man hadde for å fremme internasjonal rettferdighet. ”We must be prepared to respond – together – to solve the great moral and humanitarian challenges ahead” (S/PV.3145. 1992 s. 38). Også Storbritannia kommenterte dilemmaet mellom respekten for Somalias suverenitet på den ene siden, og det moralske ansvaret verdenssamfunnet hadde overfor sivilbefolkningen på den andre siden. Rådsrepresentanten understreket at det internasjonale samfunn ikke ønsket å intervensjonere i Somalias indre anliggender, men konkluderte med at Sikkerhetsrådet på tross av dette ikke kunne tillate fortsettelsen av den humanitære krisen (S/PV.3145. 1992).

Sikkerhetsrådet evnet altså å samle seg om et mandat som hadde som formål å beskytte den somaliske befolkningen mot menneskelige lidelser. Denne enigheten i rådet skulle imidlertid vise seg å representere et unntak heller enn en trend. Kosovo-konflikten viste med all tydelighet at spenningen mellom orden og rettferdighet fortsatt beskriver et dilemma i det internasjonale samfunn.

3.2.3 Humanitær intervensjon uten mandat – Kosovo som kulminasjonspunkt

Utover på 1990-tallet økte den kosovo-albanske oppslutningen om en mer radikal motstand mot det serbisk-nasjonalistiske Milosevic-regimet, på bekostning av den frem til nå i hovedsak ikke-voldelige strategien.³³ Etter hvert som Kosovos frigjøringshær (UCK) økte sine angrep på serbiske mål i Kosovo, ble de serbiske gjengjeldelsesaksjonene stadig kraftigere. Etter flere

³² Også i forbindelse med Sikkerhetsrådets engasjement i krisen på Haiti, avstod Kina fra å nedlegge veto med begrunnelse i at situasjonen var ekstraordinær og unik (Welsh 2008). I forbindelse med Sikkerhetsrådets engasjement i Øst Timor pekte derimot ikke Kina på at situasjonene var unik. Her var imidlertid situasjonen ulik Somalia og Haiti, i den forstand at Indonesia hadde gitt sin tilslutning til militært intervensjon. Dilemmaet mellom å gripe inn overfor en humanitær krisesituasjon og samtidig ønske å respektere prinsippet om staters suverenitet ble derfor ikke i like stor grad satt på spissen (Welsh 2008).

³³ En rekke faktorer bidrog til dette, men trolig bidrog skuffelsen over å ikke bli inkludert i Dayton avtalen (1995), kombinert med tilgangen på våpen som følge av krisen i Albania (1997) til utviklingen.

resolusjoner skjerpet Sikkerhetsrådet språkbruken i resolusjon 1199³⁴, og truet med bruk av makt dersom det tidligere Jugoslavia ikke stoppet de offensive operasjonene i Kosovo (S/RES/1199. 1998). Den 24. mars 1999 innledet NATO en bombekampanje som skulle vare i 78 dager (Economides og Berdal 2007).

Legitimitet uten legalitet?

Som diskutert tidligere nedlegger FN paktens artikkel 2(4) et generelt forbud mot bruk av makt mot en suveren stat. Det tidligere Jugoslavia var en suveren stat, og ingen av de to unntakene i pakten, selvforsvar via artikkel 51, eller mandat fra Sikkerhetsrådet via artikkel 39 kom til anvendelse. Resolusjon 1199 (1998 s. 5) hadde riktignok advart mot at rådet ville måtte ”consider further action” for å opprettholde fred og sikkerhet i regionen, men ingen autorisasjon ble gitt. Russland fremmet et resolusjonsforslag i Sikkerhetsrådet som ville fordømt NATOs handlinger som ulovlige. Forslaget ble nedstemt, men Michael Byers og Simon Chesterman (2003) understreker at selv om Sikkerhetsrådet *ikke* sluttet seg til den russiske påstanden om at invasjonen var ulovlig, så kan dette vanskelig tolkes som at operasjonen dermed var lovlig.³⁵ Heller ikke resolusjon 1244 i etterkant av bombekampanjen, som blant annet autoriserte internasjonale tilstedeværelse i Kosovo, kan sies å endre operasjon Allied Force’ legalitet i FN pakten (Byers og Chesterman 2003).

Byers og Chesterman (2003) konkluderer derfor med at bombingene av det tidligere Jugoslavia bare kan anses som legal dersom retten til humanitær intervensjon har oppnådd status som *ius cogens* i folkeretten, og dermed tilsidesetter andre traktatsbestemmelser. Begrepet *ius cogens* representerer et grunnleggende prinsipp i folkeretten, og beskriver normer stater er enige om er ufravikelige. Ifølge Wien konvensjonen om internasjonale traktater, artikkel 53, er traktater som kommer i konflikt med *ius cogens* normer ikke gyldige (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969). I motsetning til regulær sedvane forutsetter *ius cogens* normer statlig tilslutning. (Greenwood 2008).

Det er vanskelig å finne juridisk støtte for at retten til humanitær intervensjon har oppnådd en slik status i folkeretten. Tvert imot regnes det generelle maktforbudet i FN paktens artikkel 2(4) å ha status som *ius cogens*. Dette ble blant annet slått fast i den internasjonale domstolens (ICJ)

³⁴ S/RES/1199 ble vedtatt den 23. september 1998 (S/PV.3930. 1998).

³⁵ Tolv rådsmedlemmer stemte mot resolusjonsforslaget, heriblant fem NATO medlemmer, inkludert de tre vetomaktene USA, Frankrike og Storbritannia (Holzgrefe og Keohane 2003).

kjennelse i ”Nicaragua-saken” i 1986 (Fleck 2008). Reaksjonene fra en rekke ikke-vestlige land var da også sterke. Blant annet vedtok G77 landene to erklæringer som fremhevet at unilaterale humanitære intervensjoner var folkerettslig ulovlig. Også vetomakten Kina og sentrale land som India og Sør Afrika fordømte intervensjonen (Byers og Chesterman 2003).

NATO forankret imidlertid sitt engasjement ikke bare i operasjonens legalitet, men også dens legitimitet. Den britiske representanten i Sikkerhetsrådet argumenterte for at NATO hadde folkerettslig dekning, og pekte på at alle andre virkemidler enn militære hadde vært forsøkt, og at ”... on grounds of overwhelming humanitarian necessity, military intervention is legally justifiable” (S/PV. 3988. 1999 s. 12). Men selv blant ledende NATO land var man forsiktige med å hevde at operasjonen var et uttrykk for at det eksisterer en generell folkerettslig forankret doktrine for humanitære intervensjoner. USAs utenriksminister Madeleine Albright uttrykte etter bombekampanjen at situasjonen var unik, en tilnærming også Storbritannias statsminister Tony Blair etter hvert vektla tyngre (Byers og Chesterman 2003). En granskning av Kosovo-intervensjonen i regi av den britiske Foreign Affairs Committee, konkluderte på følgende måte:

”We conclude that, at the very least, the doctrine of humanitarian intervention has a tenuous basis in current international customary law, and that this renders NATO action legality questionable” (gjengitt i Byers og Chesterman 2003 s. 200).

Det kanskje mest interessante med bombingene av FRY i forhold til oppgavens problemstilling, er at konflikten med all tydelighet viste hvordan Sikkerhetsrådet delte seg i spørsmålet om hvorvidt den humanitære situasjonen i Kosovo kunne rettferdiggjøre bruk av tvangsmakt mot en suveren stat. Den tilsynelatende enigheten man hadde oppnådd ved inngangen til 1990-tallet, nådde sitt kulminasjonspunkt, og stormaktsinteressene la igjen begrensninger på bruk av militær tvangsmakt for å forsvare individets rettigheter innad i en suveren stat. Samtidig viste konflikten hvor stor innflytelse liberalt tankegods om internasjonal rettferdighet hadde fått i den vestlige verden. Denne innflytelsen kommer til uttrykk i rapporten ”The Responsibility to Protect”, som langt på vei representerer en kritikk mot verdenssamfunnets manglende evne til å samle seg om å forsvare ikke bare stater, men også individers rettigheter i det internasjonale samfunn.

3.3 "The responsibility to protect"

Så langt i oppgaven har vi drøftet det "uløselige dilemmaet" mellom å skulle beskytte mangfoldet av suverene stater, og samtidig å skulle beskytte universelle normer for rettferdighet internasjonalt. Gjennom ICISS rapporten "The Responsibility to Protect" ble dette dilemmaet langt på vei forsøkt løst. Rapporten beskriver forholdet mellom staten, individet og det internasjonale samfunn. Hovedbudskapet er at en stats suverenitet innebærer at den har et ansvar for å beskytte egen befolkning, og at dette ansvaret må overtas av det internasjonale samfunn i de tilfeller stater ikke har vilje eller evne til å ta dette ansvaret. Rapporten berører derfor sentrale spørsmål knyttet til oppgavens problemstilling.

3.3.1 Analysens utgangspunkt

ICISS bygger sine anbefalinger på analysen om at det har foregått en normutvikling internasjonalt, og peker på at utviklingen har ført til en "transition from a culture of sovereign impunity to a culture of national and international accountability" (ICISS 2001a s. 14). Dette har medført at nye standarder er etablert, både for staters adferd og for hvilke tvangsmidler som kan benyttes dersom disse standardene ikke etterleves. Utviklingen kommer blant annet til uttrykk gjennom et endret innhold i sikkerhetsbegrepet, og ICISS (2001a s. 15) viser til en fremvoksende anerkjennelse av at sikkerhetsbegrepet ikke lenger bare omfatter stater, men også individer.

"Human security" defineres som

"[...] security of the people – their physical safety, their economic and social well-being, respect for their dignity and worth as human beings, and the protection of their human rights and fundamental freedoms."

Gjennom en slik nyorientering har sikkerhetsdebatten, ifølge ICISS, endret fokus fra territoriell sikkerhet, til sikkerhet gjennom menneskelig utvikling. Siden fokuset på denne måten rettes mot individet, kan sikkerhetstrusler utløses ikke bare av ekstern aggresjon, men også av faktorer innad i et land. ICISS fremhever at selv om det foreløpig ikke er sedvanerettslig grunnlag for å forsvare humanitære prinsipper med militær makt uten mandat fra Sikkerhetsrådet, så indikerer praksis fra stater, regionale organisasjoner og Sikkerhetsrådet, at det er i ferd med å vokse frem et prinsipp som kan betegnes "the responsibility to protect":

"The emerging principle in question is that intervention for human protection purposes, including military intervention in extreme cases, is supportable when major harm to civilians is occurring or

imminently apprehended, and the state in question is unable or unwilling to end the harm, or is itself the perpetrator” (ICISS 2001a s. 15-16).

Vi skal se på to sentrale konsekvenser dette fremvoksende ansvaret får for Sikkerhetsrådets rolle i humanitære kriser.

3.3.2 Intervensjon uten Sikkerhetsrådsmandat

Rapporten viser til at ikke bare menneskerettighetsbestemmelser i FN pakten, men også en rekke andre internasjonale avtaler og traktater beskytter individets menneskerettigheter.³⁶ ICISS (2001a s. 16) hevder derfor at bruk av militær intervensjon for å beskytte individets rettigheter kan finne støtte i juridiske kilder som eksisterer *uavhengig* av FN paktens kapittel VII: ”The Charter’s strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds.” Rapporten understreker riktignok at respekten for ikke-intervensjonsprinsippet må være utgangspunktet når en eventuell intervensjon skal rettferdiggjøres, og at FNs medlemmer har en interesse av å opprettholde en internasjonal orden av suverene stater. For å optimalisere mulighetene for konsensus er det derfor avgjørende å forsøke å definere så presist som mulig i hvilke situasjoner en intervensjon kan legitimeres. ICISS (2001a s. 32) lister seks kriterier; ”... right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects.” I forhold til denne oppgavens problemstilling er rapportens vurdering av hva som er rett autoritet for å intervensjonere av særlig interesse, da denne debatten direkte berører Sikkerhetsrådets ansvar som kollektivt instrument.

Rapporten viser til at Sikkerhetsrådet er gitt et hovedansvar, men ikke eneansvar i FN pakten for ivaretagelsen av internasjonal fred og sikkerhet. I artikkel 11 gis Generalforsamlingen anledning til å drøfte, og henlede Sikkerhetsrådets oppmerksomhet på situasjoner som kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare. Under Generalforsamlingens ”Uniting for peace” resolusjon 377 (1950), vedtok forsamlingen at i de tilfeller Sikkerhetsrådet ikke evnet å etterleve sitt ansvar for fred og sikkerhet, skulle Generalforsamlingen ta situasjonen i betraktning, med mål om å treffe egnede anbefalinger om kollektive tiltak, inkludert bruk av militær tvangsmakt. Resolusjonen etablerte videre en prosedyre for innen 24 timer å treffe tiltak gjennom et ”Emergency Special Session” i de tilfeller Generalforsamlingen ikke er samlet, og ett av Sikkerhetsrådets medlemmer eller flertallet av Generalforsamlingen, ber om en slik

³⁶ Se også del. 2.1.2 og 3.1.

sammenkomst (A/RES/377. 1950). ICISS viser til at denne prosedyren ble brukt som grunnlag for operasjonene i Korea (1950), Egypt (1956) og Kongo (1960), og hevdet at det er åpenbart³⁷ at en intervensjon støttet av to tredjedeler av Generalforsamlingen vil ha sterk moralsk og politisk støtte selv uten et Sikkerhetsrådsmandat. Rapporten fremhever i den forbindelse at FNs autoritet ikke er fundert på tvangsmakt, men dens evne til å legitimere; "... collective intervention blessed by the UN is regarded as legitimate because it is duly authorized by a representative international body..." (ICISS 2001a s. 48)

Når rapporten på denne måten hevder at en intervensjon kan legitimeres gjennom flertallstilslutning i Generalforsamlingen, er dette en ny og interessant tilnærming til spørsmålet om hvilket grunnlag som kreves for bruk av tvangsmakt mot en suveren stat. Et slikt demokratisk argument for bruk av militær makt finner ikke støtte i FN pakten, og må eventuelt støtte seg på alternative folkerettslige kilder. ICISS åpner derfor i praksis for å tilsidesette Sikkerhetsrådet i de tilfeller Generalforsamlingen støtter en intervensjon som ikke får tilslutning i rådet. Senere i kapittelet vil jeg se på mulige konsekvenser av en slik analyse.

Samtidig fastholder rapporten imidlertid at Sikkerhetsrådet er det best egnede organet for å håndtere kollektivt tvangsmakt for å forsvare for humanitære prinsipper, og slår fast at målet ikke er å finne alternativer til Sikkerhetsrådet, men å gjøre rådet bedre i stand til å håndtere denne type situasjoner. Rapporten anbefaler derfor at man i forkant av alle militære intervensjoner på humanitært grunnlag, skal forsøke å forankre denne i en autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. For å øke muligheten for en slik forankring, gir ICISS to anbefalinger til Sikkerhetsrådet. For det første anbefaler kommisjonen, som vi har sett, Sikkerhetsrådets medlemmer å komme frem til et sett kriterier for når rådet skal respondere på fremsatte krav om militær intervensjon på humanitært grunnlag. For det andre anbefales det at de fem vetomaktene, i de situasjoner hvor deres vitale egeninteresser ikke er berørt, og det ellers er flertall i rådet, skal forsøke å oppnå enighet om å ikke benytte vetoretten for å hindre resolusjoner som autoriserer militær intervensjon på humanitært grunnlag (ICISS 2001a). Vi skal se nærmere på denne siste anbefalingen.

³⁷ I rapporten brukes ordet "evident" (ICISS 2001 s. 48).

3.3.3 Retningslinjer for bruk av vetoretten

Med utgangspunkt i påstanden om at bred oppslutning i Generalforsamlingen vil kunne legitimere en intervensjon til forsvar for humanitære prinsipper, er det ikke overraskende at rapporten er kritisk til den store innflytelsen vetomaktene er tildelt i FN paktens. Rapporten mener det er urimelig at ett veto skal kunne overstyre "... the rest of humanity on matters of grave humanitarian concern" (ICISS 2001a s. 51). Den støtter derfor forslaget om at vetomaktene skal bli enige om en "code of conduct" i forhold til bruken av vetoretten, i situasjoner hvor det er behov for å unngå eller stoppe en humanitær krise. Det foreslås at de fem faste medlemmene ikke skal bruke vetoretten for å stoppe et forslag som ellers ville oppnådd flertall. Rapporten legger til grunn at det er lite realistisk å tro på at FN paktens ordlyd i nær fremtid vil endres i forhold til vetoretten, men fremhever at en mer formell gjensidig avtale om bruken av denne retten, vil være en positiv utvikling. ICISS advarer samtidig mot at Sikkerhetsrådet kan miste autoritet og innflytelse om man ikke evner å gjøre rådet mer relevant. Rapporten utelukker heller ikke at autorisasjon for bruk av tvangsmakt kan gis i ettertid, selv om FN paktens ordlyd krever at Sikkerhetsrådet i forkant skal autorisere slik maktbruk. ICISS (2001a s. 55) konkluderer med å rette to advarsler til Sikkerhetsrådet:

"The first message is that if the Security Council fails to discharge its responsibility in conscience-shocking situations crying out for action, then it is unrealistic to expect that concerned states will rule out other means and forms of action to meet the gravity and urgency of these situations. [...] The second message is that if, following the failure of the Council to act, a military intervention is undertaken by an ad hoc coalition or individual state which does fully observe and respect all the criteria we have identified, and if that intervention is carried through successfully – then this may have enduring serious consequences for the stature and credibility of the UN itself."

3.3.4 Rapportens folkerettslige og realpolitiske utfordringer

Folkerettslige konsekvenser

Det kanskje mest interessante med "The responsibility to Protect" er at rapporten hevder at både enkeltstater og det internasjonale samfunn i ekstreme tilfeller har et *forpliktende* ansvar for å beskytte individers rettigheter, om nødvendig med militær tvangsmakt. Vi har sett at FN paktens artikkel 39 har blitt brukt for å forsvare individers rettigheter. Som jeg drøftet i kapittel 1, er det imidlertid vanskelig å tolke paktens ordlyd dit hen at Sikkerhetsrådet har et forpliktende ansvar for dette.

Rapporten hevder altså at stater og det internasjonale samfunn har et ansvar som går *utover* det ansvaret Sikkerhetsrådet er tildelt i pakten.

I den forbindelse er det viktig å minne om at rapporten er et politisk dokument, ikke som FN-pakten, en folkerettslig forpliktende traktat. Man kan derfor stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å vurdere Sikkerhetsrådets legitimitet og relevans i humanitære krisesituasjoner gjennom å vurdere rådet opp mot de konklusjoner rapporten trekker. I forlengelsen av dette kan man stille spørsmål ved den folkerettslige legaliteten av eventuelle handlinger som er forankret i rapportens anbefalinger, i de tilfeller disse handlingene ikke samtidig er forankret i pakten. Statusen til maktforbudet i artikkel 2(4) som *ius cogens* understreker dette, og den folkerettslige debatten rundt legaliteten av NATOs bombing av det tidligere Jugoslavia i 1999 er som vi har sett, et illustrerende eksempel.

Også det demokratiske argumentet, som i sin ytterste konsekvens stiller Generalforsamlingen over Sikkerhetsrådet som ansvarlig for internasjonal fred og sikkerhet, kan vanskelig begrunnes med henvisning til paktens ordlyd. Det er verdt å minne om at Generalforsamlingens resolusjon 377 ble vedtatt i en periode hvor Sikkerhetsrådet langt på vei var lammet av den kalde krigen. Ifølge FN-pakten gis Generalforsamlingen mulighet for innspill til Sikkerhetsrådet, men gir ikke forsamlingen anledning til å sette rådet til side dersom vetoretten benyttes.³⁸ Det kan derfor argumenteres for at det er problematisk å legge nye kriterier til grunn for militær intervensjon så lenge disse ikke er forankret i FN-paktens ordlyd, uten at dette samtidig bidrar til å svekke folkeretten generelt, og Sikkerhetsrådets og FNs autoritet spesielt.

Dette dilemmaet kan naturligvis møtes gjennom å endre paktens ordlyd, for å tilpasse Sikkerhetsrådets mandat til nye standarder for staters adferd. Å endre det substansielle innholdet i pakten har imidlertid vist seg å være svært vanskelig. Kun tre ganger tidligere har FN-paktens ordlyd blitt endret, og ingen av endringene har berørt Sikkerhetsrådets ansvarsområde (Organization of American States 2009). Dessuten er som vi har sett, rådets mandat allerede veldig fleksibelt. En alternativ innfallsvinkel er derfor å stille spørsmål ved hvordan Sikkerhetsrådet praktiserer sitt mandat. Bruken av vetoretten er sentral i en slik diskusjon.

³⁸ Se del 1.2.

Vetorettens realpolitiske forankring

ICISS anbefaler innføring av retningslinjer for bruk av vetoretten for å gjøre Sikkerhetsrådet bedre i stand til å etterleve sitt ansvar. Det kan imidlertid innvendes mot et slikt forslag at selve formålet med vetoretten var at stormaktene skulle forplikte seg til et kollektivt system.

Vetoretten fjernet muligheten for at det kollektive systemet skulle bli brukt mot stormaktenes nasjonale interesser. Denne stormaktsgarantien medfører en reell begrensning på Sikkerhetsrådets handlingsrom, men er fundert på realpolitiske vurderinger om at et kollektivt system med begrensninger, er bedre enn ikke noe system i det hele tatt.³⁹ Man kan da stille spørsmål ved hvor realistisk det er å skulle etablere forutsigbare retningslinjer som forplikter vetomaktene. Forutsigbare retningslinjer forutsetter en konkretisering av hvilke situasjoner som kvalifiserer, og ikke kvalifiserer, for når vetoretten skal kunne benyttes. Dette vil logisk føre til at vetoretten blir betinget av retningslinjer som overstyrer vetomaktenes suverene beslutninger. Med andre ord avgrenses vetoretten.

Gitt stormaktenes behov for å ivareta egne interesser, og gitt deres ulike perspektiver på orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner, virker det utfordrende å skulle komme frem til en slik avgrensning, ikke minst i forhold til spørsmålet om humanitært begrunnede intervensjoner i suverene stater. Vi har for eksempel sett at Kina har et sterkt fokus på suverenitetsprinsippet og ikke-intervensjon som norm. Samtidig har Kina faktisk akseptert å avstå fra å nedlegge veto mot intervensjoner begrunnet i den humanitære situasjonen, i situasjoner hvor landet er gitt anledning til å fremheve at den aktuelle krisen er unik og ikke setter presedens for den fremtidige tolkningen av pakten. Det kan derfor være vanskeligere å skulle etablere forutsigbare ”codes of conduct” i bruk av vetoretten, enn å benytte den metoden man har brukt så langt, nemlig *ad hoc* løsninger gjennom dialog og konsesjoner for å kunne gripe inn i noen konflikter, om ikke alle.

Nå tar riktignok ICISS rapporten forbehold om at vetomaktene skal kunne reservere seg i tilfeller hvor vitale egeninteresser står på spill. Spørsmålet blir da hva som kan sies å kvalifisere for å være en vital egeninteresse. Dersom dette er opp til den aktuelle vetomakten å definere, kan det argumenteres for at de foreslåtte ”codes of conduct” ikke tilfører noe nytt i forhold til dagens praksis, i den forstand at det fortsatt vil være opp til den enkelte vetomakt uten faktiske begrensninger å benytte sin vetorett.

³⁹ Se del 1.1.

3.4 Avsluttende kommentar

Eksemplene fra 1990-tallet viser hvordan Sikkerhetsrådet gradvis utvidet sin forståelse av hva som kunne defineres som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I resolusjon 794 gikk rådet langt i å inkludere menneskelige lidelser i definisjonen. Som diskutert tidligere, kan det argumenteres for at en slik tolkning rent juridisk kan forsvares, gitt den fleksibilitet som ligger i artikkel 39. I det internasjonale klima som rådet det første tiåret etter avslutningen av den kalde krigen, ble det også politisk mulig å samles om en slik praksis. Enigheten som ble oppnådd mellom vetomaktene første halvdel av 1990-tallet, er imidlertid ikke et uttrykk for at rådet har lagt seg på en forutsigbar linje i hvordan man i fremtiden vil forholde seg til kriser hvor staten forårsaker grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. Ikke minst Russland og Kina, har med henvisning til suverenitetsprinsippet inntatt en mer reservert holdning til å bruke artikkel 39 og 42 i forsvaret av individers rettigheter, enn hva som var tilfellet tidlig på 1990-tallet. Rådets manglende vilje til å opptre samlet overfor regimet i Beograd eksemplifiserte dette.

Rapporten "The Responsibility to Protect" kritiserer denne manglende viljen, og hevder at nye standarder for statlig adferd overfor egen befolkning er etablert. Både FN og enkeltstater har, ifølge rapporten, et forpliktende ansvar for å forsvare disse standardene. På mange måter representerer ICISS rapporten, sammen med Kosovo-konflikten, et høydepunkt for kravet om retten til humanitær intervensjon. Påstanden om at den suverene stats ikke lenger kan påberope seg en rett til ikke-intervensjon i indre anliggender når grunnleggende menneskelige rettigheter krenkes, kan imidlertid kritiseres for ikke i tilstrekkelig grad å ta inn over seg den realpolitiske virkelighet som kjennetegner det internasjonale samfunn.

Erfaringer viser altså at Sikkerhetsrådets voteringsregler og sammensetning har hatt stor betydning for rådets forutsetninger for å gripe inn i humanitære kriser. Et nærliggende spørsmål blir da hvorvidt endringer i rådets sammensetning og arbeidsmetoder vil kunne endre disse forutsetningene. Vi skal se nærmere på dette spørsmålet i siste kapittel.

KAPITTEL 4 – kravet om reformer: I hvilken grad kan reformer endre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å gripe inn i humanitære kriser?

For bedre å forstå utformingen av FN pakten, innledet jeg kapittel 1 med å trekke noen historiske linjer tilbake til Folkeforbundets råd. Jeg påpekte hvordan like rettigheter, konsensus og et økende antall medlemmer hadde marginalisert rådets relevans i internasjonal krisehåndtering. Stormaktsgarantier fundert på realpolitiske vurderinger bidro til å hindre at Sikkerhetsrådet led samme skjebne. Samtidig har vi sett at verden allerede på 1960-tallet hadde endret seg radikalt siden 1945. Antall medlemmer i FN hadde økt betydelig, noe som igjen førte til en geografisk tyngdeforskyvning fra den vestlige halvkule til Afrika og Asia. Misnøyen med Sikkerhetsrådets sammensetning og virkemåte kom til overflaten allerede under San Francisco forhandlingene, og i 1965 vedtok Generalforsamlingen en utvidelse fra seks til ti ikke-permanente seter i Sikkerhetsrådet (A/RES/1991. 1965). Det var imidlertid ikke før sent på 1980-tallet at reformkravene fikk moment. Bortfallet av den ideologiske konfrontasjonen mellom USA og Sovjetunionen økte rådets relevans, og dermed også interessen for rådet blant FNs øvrige medlemmer.

Jeg har forsøkt å vise at Sikkerhetsrådet fra 1990-tallet har fungert som en systemkonserverende forsvarer av den suverene stat, men også som en systemutfordrende forsvarer av individets rettigheter, i den forstand at sistnevnte tolkning av artikkel 39 utfordrer innholdet i prinsippet om ikke-intervensjon i staters indere anliggender. Sikkerhetsrådet har dermed en sentral rolle, ikke bare som et instrument for kollektiv krisehåndtering, men også i utviklingen av internasjonale normer. Det er derfor ikke overraskende at kravet om reformer i sammensetning og arbeidsmetode har tiltatt i styrke. Som Edward Luck (2006 s. 115) uttrykker det: "The Council's rediscovery of its Chapter VII enforcement tools gave a renewed urgency to questions of how, why, and by whom its decisions were being made."

Kravet om at Sikkerhetsrådet må reformeres for bedre å gjenspeile dagens internasjonale samfunn, er forankret i argumentet om at en endret sammensetning og arbeidsmetode vil kunne styrke rådets legitimitet, som igjen vil øke Sikkerhetsrådets autoritet som kollektivt sikkerhetsinstrument. I forkant av FN toppmøtet i 2005 understreket tidligere Generalsekretær Kofi Annan dette argumentet:

”The Security Council has increasingly asserted its authority and, especially since the end of the Cold War, has enjoyed greater unity of purpose among its Permanent members but has seen that authority questioned on the grounds that its composition is anachronistic or insufficiently represented” (A/59/2005. 2005 s. 28-29).

Spørsmålet om reformer av Sikkerhetsrådet er derfor relevant i forhold til oppgavens problemstilling. I dette kapitlet vil jeg først redegjøre for reformprosessen, før jeg diskuterer hvorvidt foreslåtte reformer vil kunne endre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å sanksjonere militær inngripen for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.

4.1 Reformprosessen

I hovedtrekk kan vi dele reformprosessens interessegrupper inn i tre blokker. Tyskland, Japan, India og Brasil utgjør den såkalte ”Group of Four” (G4). Denne grupperingen har argumentert for en utvidelse av antall faste medlemmer i Sikkerhetsrådet, ved å vise til disse landenes sentrale posisjon i FN og i verden forøvrig⁴⁰ (Friesleben 2008). Pakistan, Italia, Spania, Argentina, Canada, Mexico, Sør Korea og enkelte andre land utgjorde den såkalte ”Coffee-Club”, senere omdøpt til ”Uniting for Consensus”. Italia og Pakistan har tatt en ledende rolle i denne grupperingen, som ønsker å utvide antall ikke-permanente seter i Sikkerhetsrådet. Kravet er forankret i prinsippet om suveren likhet for alle FNs medlemmer. På dette grunnlag avvises en utvidelse av antall faste medlemmer (Friesleben 2008). Grupperingen kan også forstås som en reaksjon mot at deres større naboland representert i G4 skal oppnå permanent representasjon (Luck 2006). Den tredje blokken representerer den afrikanske union (AU) i FN, og betegnes ”The African Group”. Gruppen krever at det afrikanske kontinent skal gis to permanente seter med vetorett i Sikkerhetsrådet. Hvilke land dette skal være er uavklart. Argumentet forankres i at selv om store deler av Sikkerhetsrådets innsats retter seg mot Afrika, er kontinentet ikke permanent representert i rådet (Friesleben 2008).

I 1993 opprettet Generalforsamlingen et forum for konsultasjoner om reformer i Sikkerhetsrådet under navnet ”Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council” (A/RES/48/26 1993). Arbeidsgruppen ble gitt et todelt mandat. For det første skulle

⁴⁰ I 1992 var Japan og Tyskland henholdsvis nest største og tredje største bidragsyter til FNs budsjett. India og Brasil har vektlagt landenes størrelse både geografisk, befolkningsmessig og økonomisk, og har i tillegg påpekt sin posisjon som ledende stater i den tredje verden (Friesleben 2008).

man se på medlemsspørsmålet, inkludert eventuelle utvidelser, bruken av veto og voteringsprosedyrer. For det andre skulle man se på arbeidsmetoder og beslutningsprosedyrer for å øke Sikkerhetsrådets ansvarlighet og transparens overfor FNs øvrige medlemmer (Luck 2006). Jeg vil ta utgangspunkt i de to mandatene i den videre drøftingen.

4.1.1 Sammensetning

En rekke reformforslag for utvidelse har blitt fremmet. I 1997 fremla Generalforsamlingens president og leder av arbeidsgruppen Razali Ismail, frem en tretrinns reformplan hvor man blant annet foreslo en utvidelse av rådet med ni seter hvorav fem var permanente. Razali-planen foreslo også at de nye permanente medlemmene ikke skulle ha vetorett, og at de eksisterende vetomaktene skulle være tilbakeholdne med bruken av denne muligheten (Luck 2006). Planen oppnådde ikke tilstrekkelig oppslutning, og var foranledningen for at Generalforsamlingen i 1998 bestemte at fremtidige resolusjoner om utvidelse av Sikkerhetsrådet måtte oppnå minst to tredjedelers flertall (Friesleben 2008). Utvidelsesprosessen ble dermed ytterligere utfordrende.

I 2003 utnevnte Kofi Annan Generalsekretærens ”High Level Panel on Threats, Challenges and Change” (HLP), som året etter utgav rapporten ”A More Secure World: Our Shares Responsibility” (UN Secretary-General 2004). Panelet foreslo to modeller for utvidelse av Sikkerhetsrådet. Begge forslagene hadde likhetstrekk med Razali-planen og medførte en utvidelse av rådet til 24 seter, men vektla ikke som i 1997 behovet for reformer i arbeidsmetodene (Luck 2006; Friesleben 2008; UN Secretary-General 2004).

To år senere utgav Generalsekretæren oppfølgingsrapporten ”In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all” (A/59/2005. 2005). Rapporten støttet reformforslagene fra 2003. Kofi Annan anmodet FNs medlemmer om å gi sin tilslutning til reformforslaget, slik at man på det nært forestående toppmøtet i september 2005 kunne samles om et konsensusforslag for utvidelse. Annan understreket imidlertid at manglende konsensus ikke måtte hindre reformer, og påpekte viktigheten av å gjøre rådet mer representativt (A/59/2005. 2005). De tre blokkene G4, Uniting for Consensus og The African Group inntok imidlertid posisjoner forankret i deres opprinnelige ønsker, og fremmet alternative forslag (Luck 2006). Heller ikke de sentrale vetomaktene fulgte Annans anmodning. Kina, som hadde holdt en lav profil i forhold til Razali-planen, gav uttrykk for at utvidessspørsmålet ikke var modent for vurdering, og at et slikt spørsmål uansett burde avgjøres gjennom konsensus, ikke voting. Kina

gav også klart uttrykk for motstand mot Japans kandidatur som fast medlem (Friesleben 2008; Luck 2006). Russland inntok en liknende holdning, mens USA bare støttet Japans kandidatur for permanent medlemskap (Friesleben 2008; Luck 2006). Dagen før åpningen av toppmøtet var det klart at ingen av reformforslagene ville oppnå tilstrekkelig tilslutning, og i sluttdokumentet fra toppmøtet ble reformprosessen ikke vektlagt (A/RES/60/1. 2005).

I april 2007 igangsatte arbeidsgruppen en prosess som resulterte i rapporten "Notions on the Way Forward" (United Nations 2007). Rapporten fremmet fire alternative forslag til utvidelse. Det mest interessante med forslagene var muligens at man nå åpnet opp for midlertidige løsninger for utvidelse, som på et senere tidspunkt skulle evalueres. På denne måten skulle det gjøres lettere å skape fremdrift, uten at noen av blokkene måtte gi opp sine opprinnelige posisjoner (United Nations 2007; Friesleben 2008). Ved utgangen av 2007 ble en "Task Force on Security Council Reform" etablert, uten at de ulike grupperingene av den grunn har kommet frem til enighet om innholdet i en eventuell utvidelsesprosess (Friesleben 2008). I 2009 gjenopptok FN forhandlingene om utvidelse uten at en avklaring er ventet med det første.

4.1.2 Arbeidsmetoder

Tar man i betraktning at FN har 192 medlemmer, er det for de fleste medlemmene urealistisk å bli tatt opp som permanent medlem, selv ved en betydelig utvidelse av Sikkerhetsrådet. Særlig for mindre og mellomstore stater kan reformer i rådets arbeidsmetoder derfor være vel så relevante som utvidelse. Luck (2006 s. 122) skriver: "Even an awkwardly large Council would not be representative unless new working methods to assure greater transparency, accountability and inclusiveness were also introduced." Slike endringer kan også være lettere å få gjennomført, da de i motsetning til en utvidelse ikke må forankres i en Generalforsamlingsresolusjon eller i endringer av FN pakten (Friesleben 2008; Luck 2006). Siden 1993 har en rekke forslag blitt fremmet for å gjøre det lettere for FNs øvrige medlemmer å få innsikt i Sikkerhetsrådets arbeid. Arbeidet har vært støttet både av G4 og av Uniting for Consensus (Luck 2006).

Denne delen av arbeidsgruppens mandat har da også hatt bedre fremdrift enn utvidelsesprosessen. Blant annet har rådets daglige og tentative månedsprogram blitt gjort tilgjengelig. Utkast til resolusjoner gjøres tilgjengelig, og det er gitt større innsyn i sanksjonskomiteens prosedyrer. Møter mellom rådet og medlemmer som yter troppebidrag til fredsoperasjoner gjennomføres på regelmessig basis, og eksperter og andre representanter fra det

sivile samfunn inviteres inn for uformelle konsultasjoner (Friesleben 2008). Sikkerhetsrådet oppsøker også misjonsområdene, og har tettere løpende dialog med statlige representanter, ikke-statlige grupper og FN personell i kriseområdet (Luck 2006).

4.2 Vil et reformert Sikkerhetsråd være et bedre fungerende kollektivt instrument i møte med humanitære kriser?

4.2.1 Vil reformer øke Sikkerhetsrådets legitimitet?

Reformdebatten har altså rettet fokus mot Sikkerhetsrådets legitimitet, målt blant annet gjennom hvor representativt og tilgjengelig rådet er for FNs øvrige medlemmer. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at økt transparens vil medføre at FNs medlemmer reelt sett blir mer involvert i Sikkerhetsrådets beslutningsprosesser. Som kommentert i kapittel 2 koordinerer gjerne vetomaktene sine posisjoner før en sak eventuelt bringes inn for rådet. Jonah von Friesleben (2008 s. 18) påpeker at enkelte tiltak for økt transparens paradoksalt nok har ført til at flere avgjørelser har blitt tatt bak lukkede dører: "For instance, as more public discursions have been taken in the large Security Council chambers, more informal negotiations have been moved to an adjacent closed room."

Det kan også stilles spørsmål ved om en utvidelse av Sikkerhetsrådet nødvendigvis vil gjøre rådet mer legitimt. Det kan ikke utelukkes at de potensielle kandidatene i en utvidelsesprosess på samme måte som dagens vetomakter, vil ønske å bruke sitt medlemskap i Sikkerhetsrådet som en arena for å fremme egne stormaktsinteresser. Interessekonflikten mellom G4 og Uniting for Consensus understreker denne muligheten. En utvidelse kan på denne måten bidra til å øke utvalgte regionale stormakters innflytelse i det internasjonale samfunn, uten nødvendigvis å bidra til å øke Sikkerhetsrådets legitimitet i det internasjonale samfunn som helhet.

Sikkerhetsrådets evne til å sette makt bak de resolusjoner man har vedtatt, har helt siden FN ble opprettet vært avhengig av stormaktenes tilslutning. Særlig USA har spilt en dominerende rolle. Thomas G. Weiss (2003 s. 153) understreker at "... as the UN's coercive capacity is always on loan, UN-led or UN-approved military operations take place only when Washington signs on." Et argument for å bringe flere stormakter inn i Sikkerhetsrådet, som HLP har støttet seg på, er at et mer representativt og dermed et mer legitimt Sikkerhetsråd, vil øke FNs medlemmers vilje til å bidra med ressurser. På denne måte kan økt legitimitet øke rådets evne til å implementere sine avgjørelser (Luck 2006). Luck (2006 s. 126) stiller imidlertid spørsmål ved en slik

argumentasjon, og understreker at selv om det er et problem at mange resolusjoner ikke blir fulgt opp med tilstrekkelige ressurser, så kan forklaringen ligge flere steder enn i rådets sammensetning:

”What is less clear is whether this has been the result of the ebbing legitimacy and authority of the Council due to its anachronistic composition, of its increasingly ambitious, intrusive and frequent resolutions, or of shifting strategic conditions well beyond its control. Perhaps mixed responses are endemic to its line of work, as the experience of the League’s Council would suggest. What is the evidence, in fact, that implementation rates or enthusiasm for assisting the Council in its work are declining?”

Ifølge Luck er det Sikkerhetsrådets faktiske evne å utøve sitt ansvar for internasjonal fred og sikkerhet, ikke sammensetning eller arbeidsmetoder som er det avgjørende for rådets legitimitet. Han stiller det retoriske spørsmålet: ”Which reform steps would lead to better performance, not just improved process?” (Luck 2006 s. 125).

Friesleben (2008) understreker at nøkkelen til forandringer ikke bare i sammensetningen, men også i arbeidsmetoder, ligger hos vetomaktene og ikke i Generalforsamlingen eller i interessegruppene. Han peker på at Kina, Russland og USA aktivt har opponert mot reguleringer av hvordan Sikkerhetsrådet utøver sitt ansvar. Vetomaktene Storbritannia og Frankrike har vist større vilje til reformer. Ifølge Friesleben har de innsett at deres legitimitet avhenger av økt transparens og inkludering av FNs øvrige medlemmer i rådets arbeid. På tross av den dårlige fremdriften i reformprosessen, er det likevel relativt bred enighet i FN om at økt representativitet er viktig for rådets fortsatte legitimitet. Vi bør derfor ikke utelukke at reformer på lang sikt kan være viktig for Sikkerhetsrådets fremtidige posisjon som et legitimt kollektivt sikkerhetsinstrument, også i møte med humanitære kriser.

4.2.2 Vil et utvidet Sikkerhetsråd bedre ivareta individets rettigheter?

Sett i lys av de endringer statssystemet har gjennomgått, og forutsatt at vetomaktene gir etter for krav om reformer i retning av økt representativitet, er det grunn til å anta at en eventuell utvidelse vil medføre at andelen ikke-vestlige stater i rådet vil øke. Hvordan et fremtidig utvidet Sikkerhetsråd vil tolke sitt mandat, avhenger naturligvis både av hvilke nye medlemmer som blir tatt opp, hvilken reell innflytelse disse får i rådet, og hvilken konkret konflikt Sikkerhetsrådet står overfor. Ser vi kravene om utvidelse i lys av diskusjonen i kapittel 2 om den eksisterende

spenningen mellom orden og rettferdighet i internasjonale relasjoner, kan det muligens argumenteres for at en inkludering av stater som for eksempel India, Brasil, Pakistan og Sør Afrika vil kunne fragmentere Sikkerhetsrådets holdninger ytterligere i denne debatten. I den grad kravet om humanitær intervensjon er forankret i et vestlig liberalt tankegods som ikke har global oppslutning, er det grunn til å stille spørsmål ved om en endret sammensetning vil bedre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å sanksjonere militær inngripen for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. Det kan med andre ord ikke utelukkes at en utvidelse i tråd med den tyngdeforskyvning vi har sett i statssystemet, med opprettelsen av en rekke nye stater i Asia og Afrika, kan medføre at rådet i større grad vil tolke sitt mandat i tråd med en pluralistisk verdensanskuelse, enn om rådets sammensetning består som i dag.

Uavhengig av de eventuelt nye Sikkerhetsrådsmedlemmenes prinsipielle holdninger i debatten om orden og rettferdighet internasjonalt, vil muligheten for å oppnå konsensus i tillegg avhenge av de enkelte statenes øvrige nasjonale interesser i den konkrete krisen man står overfor. Faren er altså at et Sikkerhetsråd som ofte kritiseres for ikke å være forutsigbart og effektivt nok, blir ytterligere uforutsigbart i forhold til hvilke konflikter man engasjerer seg i, og hvilke mandater som blir gitt i de tilfellene man engasjerer seg.

4.3 Avsluttende kommentar

Reformprosessens begrensede fremdrift viser med all tydelighet at FNs medlemmer har ulike nasjonale interesser å ivareta når reformer i Sikkerhetsrådet er oppe til vurdering. For enkelte stater vil reformer være et spørsmål om Sikkerhetsrådets fortsatte legitimitet. For andre vil reformer i tillegg være et spørsmål om å styrke egen relative maktposisjon internasjonalt. Så langt har ikke FNs medlemmer kommet frem til enighet om en eventuell utvidelse. Tvert imot ser de ulike blokkene ut til mer eller mindre å holde fast på sine opprinnelige standpunkter.⁴¹ I forhold til debatten om Sikkerhetsrådets rolle i humanitære kriser, kan det imidlertid argumenteres for at reformer ikke nødvendigvis vil bedre Sikkerhetsrådets forutsetninger for å autorisere bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.

⁴¹ Friesleben (2008) peker riktignok på at Tyskland ikke lenger anser det som realistisk at Tyskland og Japan kan oppnå fast representasjon i rådet, og viser til at trenden går i retning av økt representasjon for utviklingsland, for på den måten å gjøre Sikkerhetsrådet mer representativt.

Oppsummerende kommentar

Jeg innledet denne oppgaven med å hevde at Sikkerhetsrådets ansvar for internasjonal fred og sikkerhet i større grad er et uttrykk for en visjon, enn en realistisk målsetting. Gjennom å stille spørsmål ved det juridiske grunnlaget, den politiske konteksten, den humanitære impuls i internasjonale relasjoner og kravet om reformer, har jeg forsøkt å utdype denne påstanden. Jeg har argumentert for at FN paktens fleksible ordlyd gir Sikkerhetsrådet stort folkerettslig handlingsrom i møte med kriser av humanitær karakter. Samtidig kan pakten vanskelig forstås som et juridisk dokument løsrevet fra den politiske konteksten den virker i. Det er derfor ikke tilstrekkelig å peke på Sikkerhetsrådets folkerettslige mandat, dersom vi skal forstå rådets forutsetninger for å autorisere bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.

Sikkerhetsrådets medlemmer står overfor et ”uløselig dilemma” mellom på den ene siden å skulle respektere prinsippet om suverene staters rett på ikke-intervensjon i indre anliggender, og på den andre siden fremveksten av internasjonale normer for rettferdighet som flytter grensene for når en stat legitimt kan påberope seg dette prinsippet. Vetomaktene inntar til dels svært ulike perspektiver i denne debatten. Internasjonal maktfordeling og staters sentrale posisjon i det internasjonale samfunn, bidrar altså til å forklare Sikkerhetsrådets manglende evne til å opptre forutsigbart samlet og handlekraftig. Kritikken som rettes mot rådets manglende inngripen for å hindre grove menneskerettighetsbrudd, kan se ut til å vektlegge de folkerettslige mulighetene, uten i tilstrekkelig grad å ta inn over seg den politiske konteksten. Med den sammensetning og de voteringsregler Sikkerhetsrådet har i dag, er det sannsynlig at rådet også i fremtiden må forventes å være et uforutsigbart og kontekstavhengig kollektivt instrument i møte med staters grove brudd på internasjonale menneskerettigheter.

Samtidig har jeg forsøkt å illustrere at forholdet mellom staten og individet som rettighetsbærer internasjonalt ikke er statisk. Selv om tilveksten av nye stater langt på vei har bidratt til å styrke staten som konstituerende enhet internasjonalt, så har også kravene økt i forhold til hvilke menneskerettighetsnormer det forventes at stater respekterer. Ved inngangen til 1990-tallet tok Sikkerhetsrådets medlemmer opp i seg disse trendene. Samtidig erfarte vi i det samme tiåret hvordan realpolitiske vurderinger la klare begrensninger på rådets evne til å opptre som kollektivt instrument i møte med humanitære kriser. Rapporten ”The responsibility to protect” kritiserer denne manglende evnen, og representerer langt på vei et høydepunkt for påstanden om

at det finnes en doktrine for humanitær intervensjon. Anbefalingene rapporten presenterer kan imidlertid kritiseres for å ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg den realpolitiske virkelighet som kjennetegner det internasjonale samfunn generelt, og Sikkerhetsrådet spesielt. Samtidig viste rapporten hvor stor innflytelse liberalt tankegods om individets rettigheter i det internasjonale samfunn har fått i debatten.

Kravene om reformer av Sikkerhetsrådet er blant annet forankret i argumentet om at endringer i sammensetning og arbeidsmåte vil styrke rådets legitimitet, og dermed også dets autoritet som kollektivt instrument. Jeg har imidlertid ikke funnet grunnlag for å hevde at reformer i seg selv bedrer Sikkerhetsrådets forutsetninger for å sanksjonere bruk av tvangsmakt for å hindre grove brudd på internasjonale menneskerettigheter. Særlig dersom en potensiell utvidelse medfører en tyngdeforskyvning i retning land i den tredje verden, kan det tvert imot argumenteres for at reformer vil kunne representere en potensiell styrking av prinsippet om ikke-intervensjon i staters indre anliggender.

Det er grunn til å anta at det også i fremtiden vil være behov for kollektiv krisehåndtering. Debatten om Sikkerhetsrådet bør derfor fortsette. Visjonære målsettinger om Sikkerhetsrådets ansvar for internasjonal fred og sikkerhet, kan frembringe skuffelse i de tilfeller internasjonale maktstrukturer hindrer rådets relevans. Samtidig vil visjoner og en fordomsfri debatt kunne bidra til konstruktiv nytenkning rundt Sikkerhetsrådets rolle i fremtidige humanitære kriser.

Litteraturliste

- Alexandrov, Stanimir A (1995): *Self-Defence Against the Use of Force in International Law*. Kluwer Law International. Lokalisert 2009-05-20, URL:
http://books.google.no/books?id=gfaGv_JJRnEC&pg=PA135&lpg=PA135&dq=the+nicaragua+case&source=bl&ots=or9igHcy2_&sig=BDB5uTJgYU40fzzHEan6ETcZweE&hl=no&ei=EMwTSqLZlCpK-AbKjYWIDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1#PPA135,M1
- A/59/2005 (2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*. New York: Position document elaborated by the Ad Hoc Secretariat of UBUNTU Forum and the World Campaign for the Reform of International Institutions. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://www.gtz.de/en/dokumente/en-report-largerfreedom.pdf>
- A/RES/377 (1950). *Uniting for Peace*. Lokalisert 14.05.2009, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/IMG/NR005975.pdf?OpenElement>
- A/RES/2625 XXV (1970): 2625 (XXV). *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. Lokalisert 2009-05-20, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement>
- A/RES/1991 (1963). *Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/186/66/IMG/NR018666.pdf?OpenElement>
- A/RES/48/26 (1993). *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council: resolution/adopted by the General Assembly*. Lokalisert 14.05.2009, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/711/10/IMG/NR071110.pdf?OpenElement>
- A/RES/60/1 (2005). *2005 World Summit Outcome: resolution/adopted by the General Assembly*. Lokalisert 14.05.2009, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
- Berdal, Mats (2003). The UN Security Council: Ineffective but Indispensable. The International Institute for Strategic Studies. *Survival*. 45(2).
- Berdal, Mats og Economides, Spyros (Eds.) (2007). *United Nations Interventionism 1991-2004*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: The MacMillan Press LTD.

- Byers, Michael og Chesterman, Simon (2003). Changing rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law. I: Holzgrefe, J. L. og Keohane, Robert O. (Eds.). *Humanitarian Interventions. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cassese, Antonio (2005): *International Law*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Caplex (2009a). Cappelen forlag. Lokalisert 13.02.2009, URL:
<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9312665>
- Caplex (2009b). Cappelen forlag. Lokalisert 13.02.2009, URL:
<http://www.caplex.no/Web/ArticleView.aspx?id=9327216>
- Cockayne, James og Malone, David M. (2008). The Security Council and the 1991 and 2003 Wars in Iraq. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Council of Europe (2007). *European Court of Human Rights. Decision on admissibility - Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway. Press release 356*. Lokalisert 24.04.2009, URL:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1143139&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>
- Dunbabin, J. P. D. (2008). The Security Council in the Wings: Exploring the Security Council's Non-Involvement in Wars. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Friesleben, Jonah von (2008). *Managing change at the United Nations*. New York: Centre for UN Reform Education.
- Fleck, Dieter (Ed.) (2008). *The Handbook of International Humanitarian Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis (2003). Order versus Justice: An American Foreign Policy Dilemma. I: Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Christine (2008). The Charter Limitations on the Use of Force: Theory and Practice. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

- Greenstock, Jeremy (2008). The Security Council in the Post-Cold War World. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Christopher (2008). Scope and Application of Humanitarian Law. I: Dieter Fleck (Ed.). *The Handbook of International Humanitarian Law*. (2nd ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Hellevik, Ottar (1997). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. (5. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Henckaerts, Jean-Marie and Doswald-Beck (Eds.) (2005). *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew (2003). *Order and Justice in International Relations: What is at Stake?* I: Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- ICISS (2001a). *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- ICISS (2001b): *Members of the Commission*. International Commission on Intervention and State Sovereignty. Lokalisert 2009-05-15, URL: <http://www.iciss.ca/members-en.asp>
- International Criminal Court (2009). *The State Parties to the Rome Statute*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://www.icccpi.int/Menus/ASP/states+parties/The+States+Parties+to+the+Rome+Statute.htm>
- Jeannot, Stephane (2000). Testimony of ICRC delegates before the International Criminal Court. *International Review of the Red Cross*. 840. 993-1000. Lokalisert 2009-04-16, URL: <http://icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JQTE>
- Jacobsen, Dag Ivar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Krisch, Nico (2008). The Security Council and the Great Powers. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Kvalsvik, Olav Martin (1998). *Ikke-intervensjonsområdets gyldighetsområde*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jenifer og Zaum Dominik (Eds.) (2008). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Luck, Edward (2006). *UN Security Council. Practice and Promise* London: Routledge
- MacLaren, Malcom & Felix Schwendimann, Felix (2005): The New ICRC Study on Customary International Humanitarian Law as an Exercise in the Development of International Law - Part I/II. *German Law Journal* 9. Lokalisert 2009-05-20, URL: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=627>
- MacFarlane, Neil S. (2003). Russian Perspectives on Order and Justice. I: Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Melby, Svein (2009). Obama og amerikansk utenrikspolitikk. *Oslo Files on Defence and Security. 02/2009*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Mitter, Rana (2003). An Uneasy Engagement: Chinese Ideas of Global Order and Justice in Historical Perspective. I: Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Moore, Rebecca (2007). *NATO's new mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World*. Westport: Praeger.
- The White House (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>
- Nystuen, Gro (2005). *Achieving Peace or Protecting Human Rights? Conflicts between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Nystuen, Gro (2006). The Security Council as 'Legislator' for the International Community. I: *dog Fred er ej det Bedste. Festskrift til Carl August Fleisher på hand 70-års dag 26. august 2006*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Organization of American States (2009). *Charter of the United Nations. We the Peoples of the United Nations... United for a Better World. Introductory note*. Organization of American States. Lokalisert 2009-04-23, URL: http://www.oas.org/xxxivGA/english/reference_docs/Carta_NU.pdf
- Protocol Additional to the Geneva Conventions (1977): Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II). I: Buflod, Sannes og Aasebø (Red.). *Folkerettslig tekstsamling 1883-2007. Den sentrale traktatsamlingen for jusstudiet. Med norske titler, toppstekster og registre*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

- Roberts, Adam (1993). Humanitarian War: Military intervention and Human Rights. *International Affairs*. 69(3). 429-449.
- Roberts, Adam (2003). Order/Justice Issues at the United Nations. I: Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosemary Foot, John Gaddis and Andrew Hurrell (Eds.) (2003). *Order and Justice in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- SC/8939 (2007). *Security Council fails to adopt draft resolution on Myanmar, owing to negative votes by China, Russian Federation*. Security Council 5619th Meeting 12. September 2007. New York: Department of Public Information. News and Media Division. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8939.doc.htm>
- Simma, Bruno (ed.) (2002). *The Charter of the United Nations. A commentary*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- S/PV.338 (1948). *Security Council official records, 3rd year: 338th meeting, 15 July 1948, Lake Success, New York*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/817/66/PDF/NL481766.pdf?OpenElement>
- S/PV.2932 (1990). *Provisional verbatim record of the 2932nd meeting, held at Headquarters, New York, on Thursday, 2 August 1990: Security Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N90/608/65/PDF/N9060865.pdf?OpenElement>
- S/PV.2963 (1990). *Provisional verbatim record of the 2963rd meeting, held at Headquarters, New York, on Thursday, 29 November 1990: Security Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N90/614/83/IMG/N9061483.pdf?OpenElement>
- S/PV.2981 (1991). *Provisional verbatim record of the 2981st meeting, held at Headquarters, New York, on Wednesday, 3 April 1991: Security Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N91/604/87/PDF/N9160487.pdf?OpenElement>
- S/PV.2982 (1991). *Provisional verbatim record of the 2982nd meeting, held at Headquarters, New York, on Friday, 5 April 1991: Security Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N91/605/11/PDF/N9160511.pdf?OpenElement>
- S/PV.3145 (1992). *Provisional verbatim record of the 3145th meeting, held at Headquarters, New York, on Thursday, 3 December 1992: Security Council*. Lokalisert 2009-05-14, URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/621/12/PDF/N9262112.pdf?OpenElement>

S/PV.3930 (1998). *Security Council, 53rd year: 3930th meeting, Wednesday, 23 September 1998, New York.*

Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N98/858/58/PDF/N9885858.pdf?OpenElement>

S/PV.3988 (1999). *Security Council, 54th year: 3988th meeting, Wednesday, 24 March 1999, New York.*

Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N99/852/09/PDF/N9985209.pdf?OpenElement>

S/PV.4370 (2001). *Security Council, 56th year: 4370th meeting, Wednesday, 12 September 2001, New York.*

Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N01/533/70/PDF/N0153370.pdf?OpenElement>

S/RES/217 (1965). *Resolution 217 (1965) of 20 November 1965.* Lokalisert 2009-05-22, URL:

<http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,,ZWE,3b00f20f78,0.html>

S/RES/418 (1977). *Resolution 418 (1965) of 4 November 1977.* Lokalisert 2009-05-22, URL:

[http://www.undemocracy.com/S-RES-418\(1977\).pdf](http://www.undemocracy.com/S-RES-418(1977).pdf)

S/RES/660 (1990). *Resolution 660 (1990)/adopted by the Security Council at its 2932nd meeting, on 2 August 1990.* Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/10/IMG/NR057510.pdf?OpenElement>

S/RES/661 (1990). *Resolution 661 (1990)/adopted by the Security Council at its 2933rd meeting, on 6 August 1990.* Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/11/IMG/NR057511.pdf?OpenElement>

S/RES/678 (1990). *Resolution 678 (1990)/adopted by the Security Council at its 2963rd meeting, on 29 November 1990.* Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/575/28/IMG/NR057528.pdf?OpenElement>

S/RES/688 (1991). *Resolution 688 (1991)/adopted by the Security Council at its 2982nd meeting, on 5 April 1991.* Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement>

S/RES 687 (1991). *Resolution 687 (1991)/adopted by the Security Council at its 2981st meeting, on 3 April 1991.* Lokalisert 2009-05-14, URL:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/23/IMG/NR059623.pdf?OpenElement>

S/RES/770 (1992). *Resolution 770 (1992)/adopted by the Security Council at its 3106th meeting, on 13 August 1992*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/66/IMG/N9237966.pdf?OpenElement>

S/RES/794 (1992). *Resolution 794 (1992)/adopted by the Security Council at its 3145th meeting, on 3 December 1992*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/772/11/PDF/N9277211.pdf?OpenElement>

S/RES/824 (1993). *Resolution 824 (1993)/adopted by the Security Council at its 3208th meeting, on 6 May 1993*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/07/IMG/N9326207.pdf?OpenElement>

S/RES/836 (1993). *Resolution 836 (1993) adopted by the Security Council at its 3228th meeting, on 4 June 1993*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/21/IMG/N9333021.pdf?OpenElement>

S/RES/918 (1994). *Resolution 918 (1994)/adopted by the Security Council at its 3377th meeting, on 17 May 1994*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/218/36/PDF/N9421836.pdf?OpenElement>

S/RES/949 (1994). *Resolution 949 (1994)/adopted by the Security Council at its 3438th meeting, on 15 October 1994*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/401/71/PDF/N9440171.pdf?OpenElement>

S/RES/1199 (1998). *Resolution 1199 (1998)/adopted by the Security Council at its 3930th meeting, on 23 September 1998*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>

S/RES/1244 (1999). *Resolution 1244 (1999)/adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>

S/RES/1368 (2001). *Resolution 1368 (2001)/adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001*. Lokalisert 2009-05-14, URL:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>

The International Court of Justice (2008). Statute of the International Court of Justice, June 26 1945. In force October 24. 1945. I: Buflod, Sannes og Aasebø (Red.). *Folkerettslig tekstsamling 1883-2007. Den sentrale traktatsamlingen for jusstudiet. Med norske titler, topptekster og registre*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

- The League of Nations (2009). *The Covenant of the League of Nations. Including Amendments adopted to December, 1924*. Yale Law School. Lillian Goldman Law Library. The Avalon Project. Lokalisert 2009-04-14, URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art10
- UNDPI (1996a). *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict, 1990-1996*. New York: United Nations Department of Public Information.
- UNDPI (1996b). *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*. (3rd ed.) New York: United Nations Department of Public Information..
- UNDPI (1996c). *The United Nations and Somalia, 1992-1996*. New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations (2008). Charter of the United Nations – June 26, 1945. In force October 24, 1945. I: Buflod, Sannes og Aasebø (Red.). *Folkerettslig tekstsamling 1883-2007. Den sentrale traktatsamlingen for jusstudiet. Med norske titiler, topptekster og registre*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- United Nations (2007). *Report of the facilitators to the President of the General Assembly on the consultations regarding “the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*. New York: United Nations. Lokalisert 2009-04-23; URL: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/2007/0420equitablerep.pdf>
- UN Secretary General (2004). *A More Secure World: Our Shares Responsibility. Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations General Assembly (2009). *Functions and Powers of the General Assembly*. Lokalisert 2009-02-23, URL: <http://www.un.org/ga/about/background.shtml>
- Vienna Convention on the Law of Treaties (2008): Vienna Convention on the Law of Treaties 1969. . I: Buflod, Sannes og Aasebø (Red.). *Folkerettslig tekstsamling 1883-2007. Den sentrale traktatsamlingen for jusstudiet. Med norske titiler, topptekster og registre*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Vincent, R. J. (1986). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Thomas G. (2003). The Illusion of UN Security Reform. The Centre for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology. *The Washington Quarterly*. 26(4) 147-161.

Welsh, Jennifer M. (2008). The Security Council and Humanitarian Intervention. I: Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh, Dominik Zaum (Eds.). *The United Nations Security Council and War. The Evolution of thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press.