

”Fredelige, stillferdige, dødelige”

– *Rettferdige sanksjoner mot Irak?*



Renate Wiersholm

Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2005

FORORD

Injustice anywhere is a threat to justice everywhere.

- Martin Luther King jr.

Det har vært givende og lærerikt å skrive en oppgave om hvordan galt skal møtes eller ikke skal møtes i internasjonale konflikter, og om hvordan verdenssamfunnet kan begå stor urett mot uskyldige mennesker, selv om de fleste mener dette ikke må skje.

Verden er langt fra perfekt. Tilfellet Irak; sanksjonsperioden, den folkerettsstridige krigen mot landet i 2003 og okkupasjonen per dags dato, og at Saddam Hussein nå stilles for en internasjonal domstol for sine forbrytelser mot egen befolkning, har gitt meg en sterk overbevisning om at moralske vurderinger alltid må være med i utformingen av vår tids politiske og legale beslutninger. Fred og sikkerhet, eller menneskelig rettferdighet for den saks skyld, kan aldri fullt ut oppnås uten etiske overveielser.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Jon Hovi, for gode kommentarer, nyttig hjelp og konstruktive diskusjoner. Takk til min far Dag Wiersholm for kommentarer og korrekturlesing. Til venninne Beate Rognerud: takk for all hjelp med ”tekniske ting” og korrektur! Takk også til venner, familie og medstudenter for hjelp og støtte.

Oslo, oktober 2005

Renate Wiersholm

INNHold

INNHold	iii
1. SANKSJONER OG IRAK – EN INNLEDNING	1
1.2 Sanksjoners politiske og moralske forankring	3
1.2.1 Sanksjoner og rettferdighet	3
1.2.2 Case studie og metodiske valg.....	6
1.3 Gangen i oppgaven.....	8
2. ØKONOMISKE SANKSJONER.....	10
2.1 Økonomiske sanksjoner.....	10
2.2 Sanksjoners formål og effektivitet.....	11
2.2.1 Suksess, effektivitet og rettferdighet.....	12
2.3 Økonomiske sanksjoner under FNs charter.....	15
2.3.1 FNs sikkerhetsråd og sanksjoners politiske legitimitet.....	16
2.3.2 FN-sanksjoners kompatibilitet med menneskerettighetene	17
2.3.3 Sikkerhetsrådets plikter med hensyn til menneskerettighetene	17
2.3.4 Sanksjonspolitikk, menneskerettigheter og krigens folkerett	19
2.4 Oppsummering: FNs bruk av sanksjoner.....	20
3. RETTFERDIG KRIG-PRINSIPPER OG SANKSJONER.....	21
3.1 Rettferdig krig-teori – relevant for sanksjoner?	21
3.2 De grunnleggende aspekter i rettferdig krig-teori.....	25
3.3 Rettferdige sanksjoner	26
3.3.1 Jus ad sanctionem.....	26
3.3.2 Jus in sanctione.....	35
4. FNS SANKSJONSREGIME MOT IRAK 1991-2003	40
4.1 Historisk oversikt over sanksjonsregimet.....	40
4.1.1 Sanksjonsregimets første år	41
4.1.2 Olje for mat-programmet	43

4.1.3 Slutten på sanksjonene	44
4.2 Konsekvensene av sanksjonene for Irak.....	46
4.2.1 Politiske effekter: Ingen regimeendring eller endring av politikken	47
4.2.2 Økonomiske effekter: økonomi i ruiner, kriminalitet, svart handel.....	48
4.2.3 Sosiale effekter: Humanitær katastrofe for sivilbefolkningen	49
4.3 Måloppnåelse	51
4.3.1 Hensiktene og målene med sanksjonene	51
4.3.2 Legitime mål?	52
4.3.4 Ble målene nådd?.....	52
4.4 Mål, konsekvenser og ansvar	54
5. ET RETTFERDIG SANKSJONSREGIME?.....	57
5.1 Jus ad sanctionem og sanksjonene mot Irak.....	57
5.1.1 Rettferdig grunn.....	57
5.1.2 Rett intensjon.....	60
5.1.3 Legitim autoritet	62
5.1.4 Komparativ rettferdighet	64
5.1.5 Proporsjonalitet til illegitim handling.....	65
5.1.6 Rimelig håp om å lykkes.....	67
5.1.7 (Nest) siste utvei.....	68
5.2 Jus in sanctione og sanksjonsregimet mot Irak	70
5.2.1 Proporsjonalitet mellom mål og midler.....	70
5.2.2 Diskriminering.....	72
5.3 Konklusjon – var sanksjonene rettferdige?.....	75
6. KONKLUSJON: GODT MÅL MED UMORALSKE FØLGER	77
LITTERATUR	A

1. SANKSJONER OG IRAK – EN INNLEDNING

Etter at FNs sikkerhetsråd ble revitalisert som en følge av at den kalde krigen opphørte rundt 1990, har økonomiske virkemidler og tvangsmakt, spesielt i form av sanksjoner, blitt den viktigste responsen fra verdenssamfunnet mot stater som har brutt FN-pakten, det vil si utvist det man kan kalle illegitim oppførsel. Økonomiske sanksjoner har tradisjonelt vært sett på som et mer humant middel enn væpnet inngripen og krig. Men bruken av slike ikke-militære straffetiltak har blitt svært omdiskutert, siden sanksjonene ofte har vist seg å ha liten direkte innvirkning i en internasjonal konfliktsituasjon.

Den andre Golfkrigen 1990-1991 markerte starten på sanksjonstiåret¹ i internasjonal politikk. Sanksjonene ble innført fra det internasjonale samfunnet som en reaksjon på Iraks invasjon og okkupasjon av Kuwait. Tidlig våren 1991 ble den FN-godkjente krigføringen mot Irak avsluttet. Grunnene for dette var mange, og dels av etisk og folkerettslig karakter. Oppdraget med å få Irak ut av Kuwait var fullført, og en videre krig ble antatt å medføre store omkostninger. De fleste land i FN ønsket imidlertid å opprettholde presset mot det irakiske regime ved å videreføre sanksjonene fra før krigen. Dette for å svekke hans styre og få økende respekt for menneskerettighetene til egen befolkning, og dermed også få en slutt på den militære trusselen Irak med sine mulige masseødeleggelsesvåpen og sin tyranniske politikk sto for. Problemet i dag er at det nesten 13 år lange sanksjonsregimet kostet langt flere menneskeliv enn det er trolig at en fortsatt krig med fokus på å styrte Saddam Hussein ville ført til. Konsekvensene av denne lange økonomiske undergravningen, kombinert med krigsødeleggelser, dannet en av de verste humanitære krisene i verden på 1990-tallet. FN kom i en vanskelig situasjon der Sikkerhetsrådet i mange år autoriserte og opprettholdt et strafferegime som førte til massiv menneskelig lidelse blant de svakeste og mest uskyldige i Irak, mens organisasjonen under hele perioden prøvde å møte menneskelige behov og beskytte de deler av populasjonen som ble hardest rammet av de samme sanksjonene.

¹ Betegnelsen "The Sanctions Decade" brukes om tiåret 1990-2000. Da skjedde det en oppblomstring av kollektive sanksjoner i FN-regi. Før 1990 ble det kun innført sanksjoner mot to land; Rhodesia i 1966 og Sør-Afrika i 1977. På 1990-tallet tok Sikkerhetsrådet i bruk sanksjonsvirkemidlet mot hele 13 stater og grupperinger (se for eksempel Cortright og Lopez 2000; Thune 2000; Thune 2001).

1.1 Tematikk og problemstilling

Begrepet ”sanksjoner” har blitt vanlig i internasjonal politisk konfliktløsningsdiskurs de seneste årene, særlig fordi dette er det virkemiddelet FNs sikkerhetsråd og andre aktører ofte har tydd til for å straffe staters ”dårlige” oppførsel. I visse henseender kan den økende bruken av sanksjoner sees på som et tegn på større ansvarlighet fra Sikkerhetsrådet for å sikre global fred og sikkerhet, men sanksjonene har for ofte blitt brukt som et substitutt for mer resolutt handling og bærekraftige løsninger. Videre har resultatene av den hyppige sanksjonsbruken vært blandet, som følge av svak måloppnåelse og ujevn gjennomføring fra FNs side.

Irak har preget den internasjonale konfliktarenaen i mange år. Fokuset har fra omverdenens side først og fremst vært rettet mot Saddam Husseins bruk og fremstilling av masseødeleggelsesvåpen og regimets motvilje til å samarbeide med FN og våpeninspektørene. Det er i liten grad i media, i academia og i det offentlige rom diskutert bakgrunnen for Iraks opposisjonelle politikk og følgene av sanksjonspolitikken mot Irak. Men i den senere tid er det kommet en rekke rapporter og dokumentarisk litteratur om prisen det irakiske folk har måttet betale for verdens årelange handelsboikott. Min hovedmotivasjon for valg av tema og problemstilling bunner hovedsakelig i disse aspektene ved Irak-sanksjonene.

Denne oppgavens hovedproblemstilling lyder dermed: *Var sanksjonsregimet mot Irak rettferdig?* Gitt de enorme humanitære konsekvensene det fikk, og den spesielle situasjon det var i verk under, (tvilsomt folkerettslig grunnlag i henhold til kravene i sanksjonsresolusjonene, Sikkerhetsrådets sammensetning og prosedyrer, og uenigheten om målene var oppnådd), ble sanksjonene også et moralsk problem. Ikke bare ble de et politisk og legalt problem fordi FN ikke klarte å håndtere situasjonen, men også et mer grunnleggende etisk dilemma oppstod knyttet til sanksjoners velegnethet, virkemiddelets forhold til internasjonal lov og hva som kan regnes som akseptable følger av sanksjoner.

Denne studien setter fokus på den etiske kompleksiteten av, og rettferdiggjøringen for, ”indirekte” sanksjoner; sanksjoner som er innført med en hensikt å ramme et helt lands økonomi for å påvirke det politiske lederskapet. Formålet er todelt:

- Å bidra til å etablere kriterier for å bedømme omstendighetene for når det kan sies å være rettferdig at verdenssamfunnet bruke ved økonomiske sanksjoner mot en stat, og videre hvilke og hva slags virkninger av sanksjoner som kan moralsk rettferdiggjøres og hvilke som ikke kan forsvares.
- Å bruke disse kriteriene og prinsippene som et analytisk rammeverk for å vurdere om Irak-sanksjonene var rettferdige.

1.2 Sanksjoners politiske og moralske forankring

Økonomiske sanksjoner er ikke et nytt historisk fenomen, selv om oppblomstringen av FN-autoriserte sanksjoner særlig skjedde i tiåret etter den kalde krigens slutt. Heller ikke debatten over det moralske ved tvangsdiplomati er ny. Derimot har sanksjoner i liten grad blitt seriøst, etisk analysert ut fra sine humanitære følger, i motsetning til regulær krigføring. De seneste årene har det likevel blitt større fokus på sanksjoner, spesielt på grunn av konsekvensene de har.

1.2.1 Sanksjoner og rettferdighet

I sitt *Supplement to an Agenda for Peace* fra 1995, gjorde FNs daværende generalsekretær Boutros Boutros-Ghali noen sentrale bemerkninger angående sanksjonspolitikken til den organisasjonen han var leder for:

Sanctions, as is generally recognized, are a blunt instrument. They raise the ethical question of whether suffering inflicted on vulnerable groups in the target country is a legitimate means of exerting pressure on political leaders whose behaviour is unlikely to be affected by the plights of their subjects. Sanctions always have unintended and unwanted effects. They can complicate the work of humanitarian agencies. (...) They can conflict with the development objectives of the Organization. (...) They can have a severe effect on other countries. They can also defeat their own purpose by provoking a patriotic response against the international community, symbolized by the United Nations, and by rallying the population behind the leaders whose behaviour the sanctions is intended to modify.

Disse bekymringene peker mot tre ulike områder angående sanksjoner og deres rolle med hensyn til å oppnå global rettferdighet: 1) sanksjoners legitime forankring; innføringen av sanksjoner som et internasjonalt tvangsvirkemiddel, implementert ved

beslutningene til Sikkerhetsrådet under FN-paktens autoritet, 2) sanksjoners effektivitet; kapasiteten og begrensningene som ligger i virkemiddelet for å nå politiske mål, og 3) sanksjoners negative konsekvenser; økt fattigdom og lidelse for uskyldige i målstaten (Cortright og Lopez 1999).

Det er nødvendig å sette grenser for under hvilke forhold det er etisk og politisk legitimt å innføre sanksjoner på den ene siden, og for hvilke forhold ved sanksjonspolitikken og dens konsekvenser som kan og ikke kan rettferdiggjøres på den andre. For å danne seg en velfundert oppfatning om sanksjonsregimet mot Irak spesielt, og sanksjonsvirkemiddelet mer generelt, kan elementer fra den såkalte rettferdig krigstradisjonen brukes som utgangspunkt for å danne et analytisk rammeverk for studier av sanksjoner, en *rettferdig sanksjons-teori*. Dette rammeverket dekker de aller fleste aspektene knyttet til sanksjonsvirkemiddelet, som nevnt ovenfor.

Moralsk resonnering om krigføring og maktbruk har både innenfor naturrettstenkningen, den kristne, vestlige tradisjon og i nyere, sekulær politisk teori, betegnelsen *rettferdig krig*.² Det er vanlig å hevde at tenkningen om rettferdig krig er mer en tradisjon, enn en konkret teori.³ Denne tradisjonen har sitt utgangspunkt i skolastisk middelalder-teologi- og filosofi, der Augustin og Aquinas spesielt utformet konkrete teser om hvilke forhold som måtte være til stede for at væpnet maktbruk skulle kunne rettferdiggjøres. Denne tradisjonelle forståelsen av rettferdig krigføring ble utformet før det moderne statssystemet ble dannet etter Westfalia-freden i 1648, men ideene i tradisjonen har ofte blitt brukt også for å forstå og vurdere interstatlige relasjoner i samtiden. Fortsatt er positiv rett og moral høyaktuelt som et tillegg til realpolitikken.

Det er ikke uproblematisk å bruke et teoretisk utgangspunkt for ett virkemiddel, krig, på et annet, sanksjoner. Men sanksjoner og væpnet krigføring har den samme legale basis i FN-pakten. Derfor er det rimelig å vurdere sanksjoner som et maktmiddel. Om

² Det er uenighet om "rettferdig krig" er et meningsfylt begrep overhodet. Enkelte foretrekker å bruke betegnelser som "en rettferdig krigsetikk" eller "en rettferdiggjørende krigstradisjon" (Yoder 1996:forordet). Samtidig er det vanskelig å se at krig, fra et moralsk ståsted, kan være grunnleggende "rettferdig", selve begrepet innebærer en selvmodsigende ordsammensetning. Ser man derimot utover tradisjonens betegnelse, gir begrepet mening (for eksempel Syse 2003:47).

³ Jeg vil i denne studien uansett også bruke betegnelse "teori", "prinsipper" og "doktriner" om hverandre, siden det i enkelte passasjer kan virke upresist å bruke "tradisjon".

økonomiske sanksjoner i seg selv er krigs- eller fredshandlinger er også en grunnleggende problemstilling fra et folkerettslig så vel som etisk ståsted, og er helt avgjørende for hvordan legitimeringen av og innføringen og konsekvensene av sanksjoner kan vurderes. Regnes Sikkerhetsrådssanksjoner med FN-mandat som *de facto* krig, bør de diskuteres ut fra internasjonale regelverk for krigføring. Betraktes de snarere som fredshandlinger, må de derimot vurderes ut fra ordinære traktater og folkerettsprinsipper for mellomstatlig adferd (Syse 2001). Men det er bare hvis sanksjoner sees på som type krigshandlinger at de kan beskrives og forstås ut fra etisk innhold og moralske og politiske konsekvenser. Da bør også utformingen og gjennomføringen av sanksjoner bygge på de samme humanitære og etiske prinsipper som gjelder i væpnede konflikter (Heiberg 2000).

Når sanksjoner anvendes kan de underminere generelle menneskerettigheter og forårsake brudd på andre folkerettslige avtaler. Men det kan likevel ikke bestrides at sanksjoner er et lovlig virkemiddel som er forankret i blant annet FN-pakten, noe som gjør at en etisk vurdering av sanksjonsvedtak og gjennomføringen og konsekvensene av disse er vanskelig, og så lenge det ikke lar seg besvare ved bare å ta utgangspunkt i internasjonale regler og traktater. Alle tvangsmidler må sees ut fra en normativ, todelt standard der vurderinger av legitimitet kan være ulike vurderinger knyttet til legalitet (Malnes 1994:134), for juridiske foranstaltninger og "gjeldende rett" gir ikke alltid svar på hva som er moralsk forsvarlig (Thune 1998). Derfor må man se utover det rent teoretisk legale for å vurdere sanksjonsvirkemiddelets plass i forhold til internasjonal lov og politisk praksis. Det er derfor helt nødvendig å kreve en viss effektivitet når det gjelder oppnåelsen av kravene bak sanksjonene; hvis det er slik at de har negative, både forutsette og uforutsigbare, konsekvenser for sivilbefolkningen. Men dette er likevel ikke et tilstrekkelig kriterium for moralsk legitimitet. Nyttens må også stå i et rimelig forhold til de lidelsene som følger og den øvre grensen for hvor mye lidelse det er legitimt å påføre i absolutte termer (Huseby 2003:199). Konsekvensene og innføringen av sanksjonene vil være utgangspunktet for et gitt sanksjonsregimes legitimitet og etiske rettferdighetsvurdering. I tillegg bør en vurdering av kollektive sanksjoner knyttes til generelle folkerettslige prinsipper og FN-pakten.

Det er minst tre grunner for hvorfor det er fruktbart og interessant å ta i bruk innsikter fra rettferdig krig-tradisjonen for å bidra til debatten omkring bruk av omfattende økonomiske sanksjoner i FN-regi. Først og fremst er rettferdig krig sagt å være det etiske fundamentet i internasjonal lov, som FN-systemet er bygget på og er en del av, og hvor sanksjoner har sin legale og legitime basis om virkemiddel. Rettferdig krig, for det andre, dreier seg ikke bare om krig. Det er en fremstilling av konflikt som har et allment siktemål for å kunne plassere politikken innenfor et sett av moralske overveininger, innenfor et etisk formulert rammeverk (Finholt 2002:26). For det tredje vil den innsikten som er gitt av rettferdig krig-tenkere, eldre og nyere, gi et velegnet begrepsapparat som kan strukturere argumentasjonen rundt sanksjoners plass i internasjonal politikk.

1.2.2 Case studie og metodiske valg

Denne studien er en kvalitativ case studie. En kvalitativ tilnærming gir grunnlag for å oppnå en dybdeforståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data. Et fellestrekk for kvalitative tilnærminger er at de data forskeren analyserer foreligger i form av tekst (Thagaard 2002:13). Mine kilder er primærkilder som Sikkerhetsrådsresolusjoner og folkerettslige traktater, og andre suppleringskilder som forskningsrapporter og offentlige dokumenter fra anerkjente internasjonale organisasjoner. I tillegg er selvfølgelig sekundærlitteratur brukt. Dokument- og innholdsanalyse er metoden, eller egentlig det verktøyet, som er blitt brukt for å lese og anvende disse kildene.

Studien faller innenfor betegnelsen "*single case*" -studie. En kvalitativ, empirisk case studie er en intensiv undersøkelse av en eller få enheter med mange variabler, med stor kompleksitet innenfor en virkelighetskontekst, og der forskningsopplegget bestemmes av en overordnet interesse for et fenomen i tillegg til selve problemstillingen (Yin 1994:13, Ragin 1992). Studier av enkelt case er opptatt av å fange inn det unike, og er styrt av en interesse for å forstå og forklare det kasus man står overfor. Slike studier av denne typen kalles teoretisk fortolkende case studier, hvor generell teori (her: rettferdig krig-teori) benyttes til å kaste lys over det som studeres (Andersen 1997:68). Rettferdig krig-teorien er velegnet for case studie fordi man kan "teste" dens velegnethet på et annet

virkemiddel enn det teorien opprinnelig har som gyldighetsområde. Kriteriene innenfor denne tradisjonen brukes for å strukturere og analysere et empirisk materiale i form av ulike data fra og om sanksjonsregimet mot Irak.

Ingen analytisk studie av FNs bruk av økonomiske sanksjoner over de siste 15 årene ville ha vært komplett uten en vurdering av det mest omfattende og vanskeligste tilfellet, Irak. For det første var sanksjonsregimet mot Irak delvis et produkt av historien; det første beviset på det som ble kalt ”en ny verdensorden”.⁴ Dette var en av de første sakene på Sikkerhetsrådets dagsorden etter at jernteppet falt som samlet de fem faste vetomaktene til enighet rundt et resolusjonsvedtak av betydning. At sanksjonene kunne videreføres og opprettholdes over så mange år viser også hvilken sentral plass trusselen fra Saddam Hussein fikk blant majoriteten av FNs medlemsland. For det andre er Irak det tilfellet som klart belyser sanksjonsvirkemiddelets politiske, etiske og folkerettslige aspekter og dilemmaer. Sanksjonenes gjennomføring og konsekvenser satte søkelyset på en rekke moralske og legale spørsmål, spesielt knyttet til Sikkerhetsrådets makt og prosedurale forhold i FN-systemet og om sanksjonene var i strid med internasjonal lov, og dermed om legitimiteten bak den politikken som ble ført. For det tredje faller sanksjonsperioden i tid sammen med det tiåret der man i økende grad observerte gjennomføringen av en rekke såkalte humanitære intervensjoner. Sikring av menneskerettigheter og demokratisk styre har vært brukt som begrunnelse for å forsvare slike intervensjoner, og enkelte forskere og politikere talte til og med om sanksjonene mot Irak i denne ordlyden. Ironisk nok kan kanskje heller disse falle inn under en inhuman intervensjonsbetegnelse. Et fjerde punkt er at Irak er et unikt tilfelle i sanksjonspolitikken historie fordi sanksjoner ble satt i verk både før og etter at en væpnet inngripen fant sted. Dette med tidsaspektet er en viktig del av debatten om sanksjoners iverksettelse og gjennomføring. Et annet problem er også om noen av kravene FN ville at Irak skulle etterkomme, spesielt det om avvæpning, kan linkes til FN-paktens grunnlag for å innføre økonomiske sanksjoner, etter at en krig er gjennomført og avsluttet.

⁴ Betegnelse brukt av den tidligere amerikanske presidenten George Bush sr., etter at Golfkrigen var slutterklært 27. februar 1991, med henvisning til en gjenfødelse av FN-paktens kollektive sikkerhetssystem (Thune 2000).

Selv om Irak var et unikt case, både som historisk tilfelle og som type sanksjonsregime, hører det til fellesbetegnelsen sanksjoner, og FN-vedtatte sanksjoner i sanksjonståret mer spesifikt. Mange av aspektene ved sanksjonene i seg selv og dermed konklusjonene som treffes i foreliggende analyse har videre gyldighet enn for Irak. Om generaliseringsmulighetene er små på grunn av den lave eksterne validiteten man får ved å kun bruke en case, vil uansett visse deler av denne analysen også kunne si noe mer om sanksjoner og sanksjonsregimer generelt.

Jeg bruker en metode for kasuistisk resonnering, der generelle normer og prinsipper anvendes på et spesifikt tilfelle – sanksjonsregime mot Irak – for å bedømme det etisk. Analysen av de enorme effektene FNs sanksjoner fikk på det irakske samfunnet vil være en avgrenset studie av om sanksjonsregimet var kompatibelt med kriteriene for rettferdig maktbruk.

1.3 Gangen i oppgaven

Hovedfokuset i denne oppgaven er rettet mot moralsk rettferdiggjøring av bruken av omfattende økonomiske sanksjoner. Men et respektert etisk argument om internasjonale relasjoner må ikke overse grunnleggende forhold; det er klart at moralfilosofi, juridiske bestemmelser og politiske beveggrunner ikke kan sees isolert fra hverandre. Ofte vil en etisk vurdering nettopp ta utgangspunkt i konteksten rundt en politisk beslutning, som er spesielt viktig når det dreier seg om internasjonale konflikter med FN som autoritet.

Kapittel 2 er en analyse av omfattende, kollektive sanksjoner som et tvangsmaktinstrument. Det vil både omhandle en redegjørelse for de politiske og legale begrensninger knyttet til sanksjoner som politisk og økonomisk virkemiddel og en mer inngående del om FNs sanksjonspolitikk, med vekt på Sikkerhetsrådets rolle og mandat.

I kapittel 3 vil det analytiske utgangspunktet for studien, rettferdig krig-kriterier,⁵ delvis omdannes, og brukes som en modell for vurderingen av økonomiske sanksjoner. Disse

⁵ Rettferdig krig-tradisjonen deler kriteriene inn i to hovedkategorier, der de opprinnelige latinske betegnelsene, brukes både på norsk og engelsk. *Jus ad bellum* er læren om når det er rett å gå til krig og *jus in bello* er læren om hva det er rett å gjøre i krig.

kriteriene vil falle i to blokker: når det er riktig å innføre sanksjoner, *jus ad sanctionem*, og om en sanksjonspolitik blir gjennomført på rettferdig vis, *jus in sanctione*. Dette konstituerer dermed rettferdige sanksjonsprinsipper, som setter grenser for under hvilke forhold det eksisterer et rettferdig grunnlag for å iverksette sanksjoner, og hvilke konsekvenser av sanksjonspolitikken som kan eller ikke kan moralsk rettferdiggjøres. Det teoretiske rammeverket i disse to kapitlene vil derfor danne grunnlaget for hvordan økonomiske sanksjoner kan vurderes moralsk.

Kapittel 4 er en case studie av sanksjonsregimet mot Irak. Den første delen inneholder et historisk tilbakeblikk på forholdene i Irak før den første Golfkrigen, men hoveddelen består av en gjennomgang av selve sanksjonsregimet fra 1991 til 2003, med vekt på Sikkerhetsrådsresolusjonene og det politiske spillet bak disse, og på utviklingen i perioden. Den langvarige opprettholdelsen av sanksjonene var i seg selv svært problematisk. Dette leder til en bedømmelse av om tvangstiltakene ble innført på et etisk forsvarlig grunnlag, og om lengden på sanksjonene, med de følgene som ble dokumentert, kan legitimeres. Andre del i kapitlet omhandler sanksjonenes følger; de politiske, sosiale og økonomiske konsekvensene, og om målene med sanksjonene ble nådd. Disse, og en effektivitetsvurdering av måloppnåelsen, legger grunnlaget for vurderingen av om sanksjonene var moralsk rettferdige.

Kan iverksettingen, den langvarige opprettholdelsen og konsekvensene av sanksjonene mot Irak legitimeres moralsk? Dette er forsøkt besvart i kapittel 5, som tar utgangspunkt i rettferdig sanksjons-prinsippene for på en systematisk måte å vurdere de ulike aspektene ved sanksjonene mot Irak. Dette blir en *ex post facto* analyse fordi sanksjonspolitikken sees i sin helhet i lys av at det er en historisk avsluttet epoke, der utfallet og utviklingen vurderes ut fra politikkenes følger. Selv om *ad sanctionem*-delen vil være så objektiv og *ex ante* i vurderingen som mulig, er det faktisk slik i alle tilfeller som dette, at en politikk alltid bedømmes ut fra dens konsekvenser.

I kapittel 6 er konkluderende og avsluttende bemerkninger fremsatt.

2. ØKONOMISKE SANKSJONER

Dette kapittelet er et analytisk, teoretisk overblikk over hva slags virkemiddel kollektive, indirekte økonomiske sanksjoner er i internasjonal politikk. For å kunne vurdere sanksjonene mot Irak er det nødvendig å gjennomgå hva kollektive sanksjoner med FN-mandat innebærer, og hva slags folkerettslig basis, begrunnelser og begrensninger slike sanksjoner har som mellomstatlig konfliktløsningsmiddel. Første del av kapittelet er en gjennomgang av sanksjonsvirkemiddelet med fokus på formål, effekter og måloppnåelse. Andre hoveddelen omhandler FN-sanksjonenes legale og folkerettslige grunnlag, med vekt på forholdet mellom slike tvangstiltak og menneskerettigheter og krigslovene.

2.1 Økonomiske sanksjoner

Baldwin (1985) etablerer et komplett rammeverk for studiet av økonomiske sanksjoner. Han definerer "economic statecraft", økonomisk statsmannskunst, som et bredt begrep:

Myndigheters [økonomiske] påvirkningsforsøk rettet mot andre aktører i det internasjonale systemet (ibid. 9).

Snevrrere betyr dette at hensikten med bruk av sanksjoner er å få regimet i målstaten til å endre politikk. Sanksjoner blir derfor et middel som brukes for å presse eller straffe regimer for ikke å følge internasjonale normer i viktige spørsmål (Schultz 1994:13). Derfor representerer sanksjoner slik sett en slags middelvei i internasjonal politikk, det er sterkere enn verbal irettesettelse, men mildere enn bruk av militærmakt.

Sanksjoner kan være positive eller negative; kollektive eller individuelle; og de er omstridte med hensyn til effektivitet (Hveem 1996:205). Økonomiske tvangstiltak dekker et vidt spekter av virkemidler, som selektive eller omfattende restriksjoner på handel, et forbud på noen eller alle kapital- og servicetransaksjoner med regjeringen eller nasjoner i målstaten, en stengning av transport og kommunikasjon, og frysing av utenlandske kontoer og avtaler. Kollektive sanksjoner, som de vedtatt av FN, kan generelt defineres som

...collective measures imposed by organs representing the international community, in response to perceived unlawful or unacceptable conduct by one of its members and meant to uphold standards of behaviour required by international law (Schrijver 1994:125).

Det legale fundamentet for økonomiske tvangsvedtak fattet av FNs Sikkerhetsråd under kapittel VII i organisasjonens charter er å *oppretholde eller gjenoppbygge internasjonal fred og sikkerhet* (Oudraat 2000:106). Det overordnede formålet med å bruke sanksjoner som virkemiddel er dermed å skape fred. Fokuset for enhver vurdering og analyse av sanksjoner med FN-mandat, er hvorvidt den sanksjonerte staten etterkommer de politiske kravene i sanksjonsresolusjonene, slik at fredelige forhold igjen oppnås.

Artikkel 1 (1) i FN-pakten anbefaler at sanksjoner eller andre virkemidler som blir vedtatt for å opprettholde internasjonal fred må være "effektive" og at de ikke må være i konflikt med rettferdighetsprinsipper og folkeretten.⁶ Sanksjoner må ikke være urettmessige eller på noen måte skade prinsipper i folkeretten som stammer fra kilder utenfor organisasjonens eget charter. Av dette følger det at sanksjonene konstant må revurderes for å sikre om de faktisk er effektive i å opprettholde fred og sikkerhet. Ineffektive eller illegitime sanksjoner, eller sanksjoner som bryter med andre normer i folkeretten, skal ikke innføres, eller må heves hvis de er satt ut i livet. Paragraf (3) i den samme artikkelen uttrykker FNs formål med å løse saker av pressende humanitær natur, ikke å forårsake slike.

2.2 Sanksjoners formål og effektivitet

Økonomiske sanksjoner blir innført for å få gjennomslag for bestemte krav hos målstaten. For å analysere sanksjoner politisk og moralsk er det viktig først å skille mellom fem generelle formål med sanksjoner: 1) å få et land til å endre sin indre

⁶ Internasjonal humanitær rett, eller folkerett, er rettsregler som gjelder for, og regulerer forholdet mellom selvstendige stater og mellom stater og internasjonale organisasjoner, og som inneholder regler for adferd både for fredstid og ved krig. Den har først og fremst sitt grunnlag i sedvane som utvikles gjennom staters praksis og i traktater som statene selv frivillig deltar i. De viktigste prinsippene i folkeretten er suverenitetsdogmet og prinsippene om staters jevnbyrdighet og ikke-innblanding. Juridisk vil mange mene at folkeretten ikke har like stor betydning som nasjonal rett, men den oppleves i mange tilfeller som *de facto* bindende (Syse 2003:54). FN-pakten er den viktigste rettskilden, men det er ingen internasjonal domstol som har makt eller legitimitet til å håndheve brudd på folkerettslige regler, selv om FN, spesielt i form av Sikkerhetsrådet, har blitt gitt monopol på å vedta maktbruk mot medlemsland som bryter reglene.

politikk eller sitt styresett, 2) å forsvare seg mot eller å hindre aggressiv adferd, 3) å hindre at målstaten deltar i illegale og umoralske handlinger, 4) å straffe et land, og 5) å vise symbolsk avsky mot et lands politikk (Christiansen og Powers 1995:98). Mye forskning om økonomiske sanksjoner evaluerer dem utelukkende med fokus på hvor effektive de er i å oppnå de første to av disse målene, og det er blant annet derfor vanlig å skille mellom primær- og sekundærmål med hensyn til sanksjoner. Primærmålene er de offisielle eller deklarererte formålene med sanksjonene, som oftest er definert som krav om spesifikk politisk endring i målstaten (Cortright og Lopez 1995:7), som de to øverste her. Sekundærmål er mindre konkrete ”målbare” forhold, som dreier seg mer om de symbolske verdiene knyttet til sanksjoner i internasjonale relasjoner mellom stater. Disse målene er ofte implisitte, eller lite tydelige.

2.2.1 Suksess, effektivitet og rettferdighet

Sanksjoners velegnethet som et middel for å få til endringer i målstatens politiske styring, er mye studert, men inntil nylig har det vært gjort få forsøk på å forstå og dokumentere den virkningen langvarige sanksjoner har på målstaten, uavhengig av om sanksjonene lykkes i å oppnå de politiske målene (Minear m.fl. 1998).

Inneforstått i det dominerende fokuset på sanksjoners effektivitet ligger en konsekvensetisk eller utilitaristisk form for resonnering: fører middelet faktisk eller potensielt til målet om endring av politisk adferd i målstaten? Andre mer implisitte formål, som å signalisere misnøye med eller straffe staten for dens umoralske eller illegale handlinger, og forsvar av menneskelige verdier, kan være vel så viktig, men er mindre knyttet direkte til faktisk oppnåelse av fastsatte mål. Det er derfor viktigere å fokusere mer på virkningene av sanksjonene, enn rene effektivitetsvurderinger av konkret måloppnåelse:

It is important to distinguish the impact of sanctions – that is, their success in economic terms – from their effectiveness, meaning their success in producing the desired political response... In order to be effective, sanctions must first have an impact, but this does not guarantee their success politically. It is a necessary, but not a sufficient condition (Dowty 1994:190).

Å definere "suksess" har derfor vært det sentrale i tradisjonell forskning om sanksjoner. Mye avhenger av målene bak sanksjonene, men også konteksten de er vedtatt i og iverksatt under og måten de er gjennomført på, har også hatt innvirkning på hvordan sanksjoner vurderes. Evaluering av effektivitet kan bygge på og anvende generaliseringer som har etablert seg på bakgrunn av tidligere forskning; disse danner bakgrunnskunnskap for forventede politiske resultater, selv om de særlig bygger på erfaringer med unilaterale sanksjoner. Disse utfallene som er nøye studert, må veies opp mot nivåer av sivil lidelse som vil følge av sanksjonene (Minear m.fl. 1998).

Mye av debatten om sanksjoners rettferdighet hviler på den forventningen som knyttes til om de når fastsatte mål. Et vanlig syn er at sanksjoner er ineffektivt instrument, intendert å formidle offentlige krav for handling, men utilstrekkelige for å oppnå reelle resultater (Cortright og Lopez 1999). Flere omfattende, kvantitative studier bekrefter dette. Den mest siterte og innflytelsesrike studien, gjort av Institute for International Economics omfattet 116 saker, og konkluderte med en suksessrate på omtrent 34 prosent (Hufbauer, Schott og Elliott 1990:93).⁷ Denne studien konkluderte med at sanksjoner i seg selv sjelden oppnår hovedmålene, som er å oppdemme for aggresjon eller politisk kursendring. Ulike kontrollstudier konkluderer igjen med en målbar effekt på mindre enn 6 prosent etter undersøkelse av samtlige økonomiske sanksjoner på 1990-tallet (Drury 1998; Thune 2001). Problemet er likevel at det har vært vanskelig å få data om multilaterale sanksjoner, så ingen valid suksessrate synes å eksistere (Cortright og Lopez 2000:15). På den andre siden vil de mer symbolske formålene være mindre målbare enn de instrumentelle målene, men her er ofte effektiviteten høyere.

Det mest kontroversielle og vanskelige spørsmålet i effektivitetsvurderinger, og dermed rettmessighetsanalyser av sanksjoner, er de humanitære konsekvensenes betydning. De alvorlige økonomiske og sosiale problemene som følger sanksjonene har ført til debatt. Vurdert som et alternativ til bruk av militærmakt, kan sanksjoner fortsatt føre til lidelser og nød som ikke er mindre alvorlige enn de som følger ved

⁷ Denne studien tar hovedsakelig for seg unilaterale sanksjoner av ulike typer, fordi det før 1990 ble innført kun to kollektive FN-sanksjonsregimer. De dataene denne studien bygger på er derfor forskjellig fra de data det er forventet å få av multilaterale sanksjoner. Likevel er konsekvensene av sanksjonene og de konklusjoner som ble truffet i studien interessante og viktige for utformingen av senere sanksjonsregimer, uavhengig av om de er unilaterale eller multilaterale.

krig. I visse tilfeller vil de negative følgene oppveie de politiske målene man eventuelt oppnår, fordi et sanksjonsregime kan miste sin legitimitet hvis lidelsene blir for store.

Det er mange årsaker til at det er en svak sammenheng mellom bruk av økonomisk tvangsmakt, middelet, og målet, som er skifte i politisk adferd eller regimeendring. Mye har å gjøre med det faktum at økonomiske sanksjoner er et indirekte virkemiddel i internasjonal politikk. Med generelle, men omfattende kollektive sanksjoner ønsker det internasjonale samfunnet å tvinge regimet til å endre adferd ved å redusere velferden i den sanksjonerte staten. Tanken er at jo større økonomisk nedgang og dårligere levestandard, jo større vil den politiske endringen bli (Thune 2001). Men det at en stats økonomi blir påvirket er bare en mellomliggende effekt, og det er ofte her resultatene er tydeligst; økonomien i en sanksjonsrammet stat blir ofte totalt ødelagt.

Sanksjonslogikken, om at økonomisk nedgang vil føre til at befolkningen vil gjøre oppgjør mot regimet på grunn av at dets legitimitet undergraves derimot i de aller fleste tilfeller, spesielt i ikke-demokratiske land.

International sanctions, even if multilateral, can only have a favorable impact on policymaking in a target country if there exists within that country a reasonably well organized opposition group whose political effectiveness potentially could be enhanced as a consequence of sanctions (Kaempfer og Lowenberg 1997).

Autoritære regimer baserer bare i liten grad sitt maktgrunnlag på folkets støtte. Men selv om det var mange demokratiske stater som hadde blitt påført sanksjoner, er det også her høyst usikkert om de hadde hatt effekt, med henvisning til et fenomen kalt sanksjonspolitikken "nasjonalistiske tilbakeslag" (Thune 2001). Sanksjoner har en tendens til å samle en befolkning mot omverden, en såkalt "rally-round-the-flag"-effekt (se blant annet *ibid.*; Galtung 1967; Weiss 1999).

Selv om det overnevnte gjør at sanksjoner i mange tilfeller kan sees på som et lite velegnet virkemiddel i mange tilfeller er det noen aspekter som kan gjøre sanksjonene mer virkningsfulle. Det er blant annet helt avgjørende at type sanksjoner tilpasses formålet. Forskning har antydnet at sanksjonene har størst sjans for å lykkes hvis de er omfattende, kraftige og langvarige (Doxey 1987). Ofte er også sanksjoners effektivitet

betydelig overdrevet, fordi de tilfeller av sanksjonsregimer som eksisterer allerede har overskredet et av momentene for at det skal være effektivt, nemlig trusselen om iverksettelse. Undersøkelser har vist at trusler om sanksjoner har større effekt (Hovi 2001:515-516). Et sanksjonsregime vil således være effektivt hvis visse forhold er oppfylt; sanksjonene må ha bred støtte i målstatens befolkning, målene er konkrete og begrensede, og forhandlingsstrategi foreligger. Kravene som stilles bør heller ikke berøre en stats sikkerhet, territorielle integritet eller regimets overlevelse (Thune 2001). Og viktigst; sanksjonene må være målrettede – rettet mot regimet og eventuelt mot bestemte produkter, for å unngå at sivile må lide urettmessig mye.⁸

2.3 Økonomiske sanksjoner under FNs charter

Bestemmelsene om bruk av tvangsmakt finnes først og fremst i FN-pakten. I artikkel 1 (1) står det at FNs formål er *å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, og i dette øyemed å treffe effektive, kollektive tiltak for å hindre og fjerne trusler mot freden*. Sikkerhetsrådet ble av medlemsstatene, gjennom pakten, gitt den øverste autoritære myndighet for å hindre konflikter og å opprettholde fred og sikkerhet. Dette inkluderer et mandat til å bruke sanksjoner eller militærmakt. Under kapittel VII i pakten ble rådet gitt makt til å bruke alle hensiktsmessige og nødvendige midler for å sikre fred og sikkerhet i verden. Slike midler innebærer alt fra økonomisk tvangsbruk til internasjonal, kollektiv militær handling.

FN-pakten definerer ikke eksplisitt termen ”sanksjoner”, men sanksjoner er nedfelt i charteret som et av midlene Sikkerhetsrådet kan vedta å bruke under kapittel VII mot en stat med det formål å respondere på en trussel mot eller brudd på verdensfreden. Slike midler inkluderer bruk av militærmakt, men kan også innebære mindre ”drastiske midler” som avbrytelse av økonomiske forbindelser og kommunikasjoner så vel som tjenester av diplomatiske forhold (Kondoch 2001). Bruk av sanksjoner med mandat fra Sikkerhetsrådet er rettet mot å presse en stat eller enhet til å imøtekomme de krav

⁸ Det er hevdet at disse forholdene egentlig er det som bør eksistere som grunnforhold for at det i det hele tatt bør fremsettes trusler om bruk av sanksjoner. Er ikke noen av disse betingelsene tilstedeværende, er det ikke fruktbart å verken true med sanksjoner eller i det hele tatt å iverksette dem. Jon Hovi gjorde meg oppmerksom på dette.

Sikkerhetsrådet har satt uten å bruke væpnet makt. Sanksjoner representerer derfor et viktig instrument til å gjennomføre Rådets avgjørelser. Samtidig er det slik at omfattende økonomiske sanksjoner må ha basis i Sikkerhetsrådets resolusjoner for å bli sett på som legalt legitime, for slike sanksjoner er regnet som legale *per se* (Cassese 1994:244).

2.3.1 FNs sikkerhetsråd og sanksjoners politiske legitimitet

Kapittel VII i FN-charteret gir Sikkerhetsrådet⁹ autoritet til å vedta bruk av ulike typer tvangsmakt. Charteret gir rådet monopol på å avgjøre hvilke midler som er hensiktsmessige å bruke for effektivt å gjennomføre en avgjørelse (Addis 2003:579). Sikkerhetsrådet må først, ifølge artikkel 39, fastslå om

...det foreligger noen trussel mot freden, fredsbrudd eller angrepshandling, og skal vedta anbefalinger eller gjøre vedtak om hvilke tiltak som skal treffes i henhold til artiklene 41 og 42 for å opprettholde eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.

Dersom Sikkerhetsrådet fastslår at det er skjedd handlinger i overensstemmelse med artikkel 39, at det er en genuin internasjonal bekymring, har altså rådet myndighet til å iverksette tvangstiltak. Mens artikkel 41 omhandler tiltak som ikke innebærer bruk av væpnet makt, for eksempel sanksjoner, er artikkel 42 rettet mot forhold der bruk av væpnet makt er en helt nødvendig løsning (Semb 2003:138). Artikkel 41 lyder:

Sikkerhetsrådet skal avgjøre hvilke tiltak, deri ikke innbefattet væpnet makt, som skal treffes for å iverksette dets vedtak, og det kan oppfordre de Forente Nasjoners medlemmer til å gjennomføre slike tiltak. Disse kan omfatte hel eller delvis avbrytelse av økonomisk samkvem, av forbindelse pr. jernbane, sjø, luft, post, telegraf, radio eller på annen måte og brudd på de diplomatiske forbindelser (ibid. 139)

Hvis Sikkerhetsrådet har fattet beslutninger i henhold til artikkel 41, er

⁹ FNs sikkerhetsråd er et politisk organ, ikke en juridisk foranstaltning. Det er sammensatt av regjeringsrepresentanter fra 15 stater, der fem av disse består av de som ble tillagt vetomakt ved FNs dannelse i 1945, og de resterende ti er valgt for to års representasjon. Rådet når ikke sine beslutninger etter juridiske prosedyrer, men etter reglen om kvalifisert flertall, og handling i seg selv er avhengig av politisk vilje og ikke legale argumenter (Matlary 2003:209). Mandatet til bruk av tvangsmakt, som sanksjoner, som rådets vedtak gir, er derfor ikke gitt etter en legal prosedyre, men er fattet på bakgrunn av de nasjonale interessene til de som til en hver tid har sete i rådet og disse statenes anvendelse av FN-charteret. Både Sikkerhetsrådets oppbygging og sammensetning og selve charteret er imperfekte. Men dette er likevel den mest legitime, legale og upartiske basis som eksisterer i det internasjonale samfunn med hensyn til bruk av makt, og gir Sikkerhetsrådet som eneste aktør autoritet til å vedta tvangstiltak mot medlemsland og å håndheve paktens formål.

gjennomføringen av vedtaket kollektivt bindende; medlemslandene har under artikkel 25 i pakten forpliktet seg til å håndheve sanksjonene (Thune 2001).

2.3.2 FN-sanksjoners kompatibilitet med menneskerettighetene

For å vurdere økonomiske tvangstiltak ut fra moralske standarder, må utgangspunktet være å undersøke sanksjoners legitimitet innenfor folkerettslige sedvaner og traktater, spesielt siden gjeldende doktriner i internasjonale traktater forutsetter at menneskerettigheter¹⁰ konstituerer *jus cogens*¹¹ i generell folkerett. Formuleringene i FN-charteret gir kun rett til bruk av tvangstiltak i forbindelse med internasjonal fred og sikkerhet. Menneskerettigheter er uten tvil nedvurdert i denne kontekst; de blir ikke anført som en begrunnelse for vedtak om bruk av slike midler, og de blir ikke tatt i betraktning som del av vurderingen angående hva følgene kan bli ved bruk av slike midler. I den normative logikken i pakten – og spesielt i kapittel VII – får fred prioritet over menneskerettigheter, som derimot har kommet tydeligere frem i Sikkerhetsrådets sanksjonspolitik etter den kalde krigens slutt. Sanksjonenes virkninger på leveforhold for innbyggerne i målstaten har ikke en gang en indirekte referanse til menneskerettighetene verken i FN-pakten eller i Sikkerhetsrådets resolusjonspraksis (Köchler 1994). Likevel sier artikkel 24 i charteret at Rådet skal *handle i overensstemmelse med formålene og prinsippene til De Forente Nasjoner* når det intervenerer for å sikre fred og sikkerhet. Fremming av menneskerettighetene er et av disse fundamentale prinsippene.

2.3.3 Sikkerhetsrådets plikter med hensyn til menneskerettighetene

De vedtak og midler FNs Sikkerhetsråd råder over er forpliktet til å være i samsvar med

¹⁰ Begrepet menneskerettigheter gjenspeiler en gammel forestilling om at det eksisterer visse grunnleggende normer som skal beskytte individet mot vilkårlige overgrep fra autoriteters side. Disse er universelle. Men den internasjonale beskyttelsen av menneskerettighetene er imidlertid vesentlig blitt til etter 1945, som et resultat av statlig samarbeid, særlig gjennom FN. Folkerettslig, gjennom et internasjonalt avtaleverk, og politisk, har statene forpliktet seg til å respektere og sikre bestemte friheter og rettigheter. Bare stater kan beskytte menneskerettighetene. FNs verdenserklæring om menneskerettighetene fra 1948 var en milepæl i utviklingen av disse rettighetene, og senere har de to konvensjonene fra 1966 i, om henholdsvis sivile og politiske, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter blitt sentrale.

¹¹ I moderne folkerett refereres *jus cogens* til som en absolutt, autoritativ norm for all internasjonal rett. En slik norm er akseptert og anerkjent i det internasjonale samfunnet som en norm hvor ingen annen kan settes over denne, og som kun kan modifiseres av en følgende norm som vil ha samme eller "strengere" karakter i generell folkerett. Slike *jus cogens*-normer er ufravikelige. De fundamentale menneskerettighetene, spesielt retten til liv, er en del av denne normen, og kan ikke tilsettes i internasjonale avtaler.

menneskerettighetene.¹² Disse former validitetsfundamentet for FN-pakten og annen folkerett. Men på tross av den normative forbindelsen mellom menneskerettigheter og charteret, er det fortsatt en underlig inkonsistens mellom moderne folkerettsreglers konformitet med menneskerettighetene.

På grunnlag av formuleringene i artikkel 41, trenger ikke Sikkerhetsrådet på noen måte å begrunne sin makt ved innføre sanksjoner; det behøver ikke å rettferdiggjøre formen og innholdet i sanksjonspolitikken. Charterets ramme i denne konteksten inkluderer ingen referanse til menneskerettighetshensyn, herunder prinsippet om å beskytte sivilbefolkningen. Og all den tid begrepet *forsvar for internasjonal fred og sikkerhet* i artikkel 39 ikke er mer presist definert, ligger det egentlig ingen moralske bindinger på Sikkerhetsrådets adferd.¹³ Rådet har derfor brede fullmakter og er samtidig en del av den maktpolitiske virkelighet. Her ligger det et rettferdiggjøringsproblem.

Hele FNs verdenserklæring om universelle menneskerettigheter og de to andre internasjonale konvensjonene om menneskerettigheter¹⁴ må være med i Rådets egne overveielser eller vurderinger foretatt av observatører og forskere ved bruk av sanksjonsinstrumentet, men noen forhold er spesielt viktige: retten til liv, retten til frihet

¹² Det har tidligere vært hevdet at Sikkerhetsrådet *ikke* er forpliktet til å overveie menneskerettighetene eller internasjonal folkerett når det vedtar å gjennomføre kollektive økonomiske sanksjoner under artikkel 41. Argumentet er basert på ordlyden i artikkelens paragraf (2), som gir rådet innskrenket og ikke-overprøvbart makt til å vedta sanksjonene med henvisning til artikkel 39, og med grunnlag i artiklene 1 (1), 25 og 103 i pakten. I artikkel 25 står det at *medlemmer i de Forente Nasjoner er enige om å akseptere og frembringe de avgjørelser Sikkerhetsrådet har vedtatt i overensstemmelse med charteret*. Artikkel 103 hevder at *betingelsene som medlemmene i organisasjonen har påtatt seg under charteret står over andre internasjonale avtaler og forpliktelser hvis det er konflikt mellom disse*. Dette synet fremhever ikke bare at kollektive tvangstiltak vedtatt av Sikkerhetsrådet kan settes over separate avtaleforpliktelser som medlemslandene har vedtatt i konvensjonelle traktater og i FNs menneskerettighetskonvensjoner, men også at rådet ikke er bundet av rettferdighetsprinsipper og folkerett ved sin iverksettelse av sanksjonene under artikkel 41 (Segall 1999:764). Dette begrunnes blant annet med at det ikke finnes noen eksplisitt traktat som omhandler legale begrensninger på økonomiske sanksjoner, fordi artikkel 41 ikke inneholder noe om sanksjoners innhold og varighet. Likevel er dette argumentet ikke utviklet videre, og det er nå allment akseptert i samtiden at Sikkerhetsrådet er bundet av hensyn til universelle menneskerettigheter og internasjonale humanitære regler når det avgjør, utfører, overvåker og reviderer sanksjonsregimer.

¹³ Likevel har Sikkerhetsrådet to grunnleggende forpliktelser for å sikre at menneskerettighetene ikke brytes. Det ene innebærer prosedurale plikter, som betyr at Rådet må vedkjenne seg sine menneskerettighetsforpliktelser og ta konkrete midler i bruk for å overvåke at dets handlinger er i samsvar med disse forpliktelsene. Den andre er Rådets genuine plikt til ikke å vedta handlinger som kan skade menneskerettighetene, spesielt rettighetene til sårbare grupper med særskilte legale beskyttelser, og å vedta øyeblikkelige korrigerende midler ved tilfeller av brudd.

¹⁴ Universal Declaration of Human Rights, FNs verdenserklæring om menneskerettighetene av 1948, og International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights og International Covenant on Civil and Political rights, begge av 1966, i verk fra 1976.

og beskyttelse mot inhuman og undertrykkende behandling, retten til utdanning og retten til en adekvat livsstandard; inkludert mat, klær, husly og medisinsk behandling. Dette er forhold som er sårbare under et sanksjonsregime. Barn er garantert spesiell beskyttelse under menneskerettighetene, og er samtidig mest utsatt.

2.3.4 Sanksjonspolitikk, menneskerettigheter og krigens folkerett

Those international rules, established by treaty or custom, which are specifically intended to solve humanitarian problems directly arising from international and non-international armed conflicts and which for humanitarian reasons, limit the right of the parties to a conflict to use methods and means of warfare of their choice or to protect persons and property that are or may be affected by the conflict (Gasser 1993:16).

For den etiske diskusjonen om økonomiske tvangstiltak vedtatt av Sikkerhetsrådet, kan slike generelle anerkjente anbefalinger og prinsipper i folkeretten også være relevante. Fordi virkemidler av denne typen ikke konstituerer krigshandlinger fra et folkerettslig perspektiv, vil ikke krigens folkerett egentlig gjelde for sanksjoner. Men et sanksjonsregime innført før, under eller i tillegg til krig, eller som fører til en krigslignende tilstand, er bundet av folkerettslige regler for verdig fremferd. Her er kjernen at sivile må beskyttes fra krigføringen og dens følger så mye som mulig. Som for eksempel Hans-Peter Gasser, tidligere juridisk rådgiver i den internasjonale komiteen for Røde kors og Røde halvmåne, hevder:

While the safeguards of international humanitarian law have been established primarily to protect the civilian population against the effects of military operations in an armed conflict between two belligerents, considerations of humanitarian policy clearly suggest that they also apply to enforcement measures based on Chapter VII of the UN Charter (ibid. 63).

Derfor er påbudene i Genève-konvensjonene om beskyttelse av sivile i krigstid uansett valide også for sanksjoner uavhengige av krig. Spesielt er artikkel 54 (1) i den første tilleggsprotokollen viktig for en vurdering av omfattende økonomiske sanksjoner: *utsulting av sivilbefolkningen som et krigføringmiddel er forbudt*. Avgjørelsen om å innføre et sanksjonsregime må derfor særlig ta opp til vurdering at sivilbefolkningen alltid må sikres det nødvendige for å overleve: mat, rent vann, medisiner og medisinsk behandling. Sanksjonsresolusjonen må derfor sikre måter å få overbrakt humanitære

forsyninger på (Bossuyt 2000).

Også Haag-konvensjonen fra 1907 består av mange prinsipper og forhold som kan begrense sanksjonsregimer. For eksempel den såkalte Martens-klausulen (også inkorporert i den første tilleggsprotokollen til Genève-konvensjonen av 1949) innebærer at i alle situasjoner som innebærer krig og konflikt, skal sivile og krigførende være beskyttet av nasjonale lover, humanitære prinsipper og offentlige myndigheter. Denne formuleringen befester menneskerettigheter som *jus cogens* i generell internasjonal lov, som Sikkerhetsrådet som nevnt er bundet av.

2.4 Oppsummering: FNs bruk av sanksjoner

FN har vide fullmakter til å innføre kollektive sanksjoner, som dermed er bindende for alle medlemslandene. Men selv om det er få begrensninger på hva som faktisk konstituerer en trussel mot internasjonal fred, og dermed gir legitim grunn for bruk av straffetiltak, er begrensningene derimot store på hvordan slike tiltak kan utformes og gjennomføres. Det er klart at målstaten må være av en spesiell art for at sanksjonene skal være effektive, samtidig som FNs sikkerhetsråd har en grundig plan for iverksettelsen og eventuelt hvordan og når sanksjonene kan heves.

Ved omfattende sanksjoner er det klart at det ikke er uunngåelig at sivilbefolkningen utsettes for en viss lidelse. Denne lidelsen kan kun forsvares hvis målet er av så høy verdi, at noen uansett må lide. Det som likevel er klart er at FN aldri skal innføre sanksjoner som over en viss tid bryter menneskerettighetene til en hel befolkning.

FN vil ofte ha et dilemma ved innføring av sanksjoner: organisasjonens todelte ”hovedoppgave” er både å sikre internasjonal fred og sikkerhet, og å fremme menneskerettigheter. Ved bruk av tvangstiltak kommer ofte disse forpliktelsene i konflikt med hverandre. Det er imidlertid nettopp disse etiske og innholdsmessige problemene som er avgjørende for drøftingen av legitimiteten bak bruken av sanksjoner som middel og av det normative system av folkerettslige avtaler som gir tillatelse til å bruke slike midler.

3. RETTFERDIG KRIG-PRINSIPPER OG SANKSJONER

De etiske problemene som følger ved bruken av indirekte økonomiske sanksjoner er spesielt komplekse fordi dette sanksjonsmiddelet har blitt forstått som to svært ulike ting oppgjennom de siste hundre årene. Før første verdenskrig ble sanksjoner forstått som økonomisk krigføring, og var dermed bundet av det samme folkerettslige regelverket som militær krigføring. Da Folkeforbundet ble dannet etter første verdenskrig ble sanksjoner utformet og sett på som et alternativt instrument til krig, et humant middel i internasjonalt diplomati, som effektivt kunne hindre militær aggresjon.

Apply this economic, peaceful, silent deadly remedy and there will be no need for force. The boycott is what is substituted for war.¹⁵

I nyere tid reflekteres denne ambivalensen; sanksjoner er fredelige, men dødelige. Siden de fører til store humanitære lidelser, oppstår et dilemma: Er sanksjoner et moralsk forsvarlig virkemiddel i internasjonal politikk?

Hensikten med dette kapittelet er å utforme et teoretisk rammeverk som sanksjonspolitikken mot Irak skal vurderes ut i fra. Formålet er å få frem et så omfattende og dekkende analytisk utgangspunkt for sanksjoner, at de mest relevante aspekter ved bruken av virkemiddelet dekkes. Først vil det bli en kort diskusjon om relasjonen mellom rettferdig krig-teori og sanksjoner, så følger en kort gjennomgang av det sentrale i rettferdig krig-tradisjonen, før rettferdig krig-kriteriene blir anvendt og tilpasset sanksjonsinstrumentet; en rettferdig sanksjons-teori. Hvert av kriteriene vil bli nøye gjennomgått og tilpasset sanksjonsmiddelet.

3.1 Rettferdig krig-teori – relevant for sanksjoner?

Det er bred enighet om at rettferdig krig-teori består av et sett av kriterier for å teste om en krig (eller en spesiell hendelse i en krig) er rettmessig. Disse prinsippene konstituerer en mulig og anerkjent moralsk måte å bedømme spørsmål og dilemmaer på, som er relatert til hvilke handlemåter som er riktige i konflikter, spesielt hvordan uskyldige

¹⁵ Sitat av tidligere president i USA, Woodrow Wilson (i Gordon 1999).

menneskers lidelser må begrenses. Men det finnes ingen enhetlig, standard eller normativ liste over kriterier som er allmenngyldige. Ulike teoretikere vil vektlegge ulike prinsipper, både hvilke de bruker og hvilke de tillegger størst moralsk vekt (Yoder 1996:147). Det er heller ingenting ved prinsippene som gjør at de ikke kan anvendes på andre felter av menneskelig samkvem og konflikt enn direkte, væpnet kamp. Det har etter hvert kommet flere bidrag i forskningen som bruker elementer fra rettferdig krig-tenkning på andre felt, for eksempel multilaterale økonomiske sanksjoner.

For å kunne studere den moralske komponenten av sanksjoner må man tenke utover konvensjonell økonomisk teori. Sanksjoner har blitt studert fra mange ulike perspektiver, men felles for de fleste, er at de kun fokuserer på virkningene av og effektiviteten bak sanksjonene. Men for å kunne rettferdiggjøre målene med sanksjoner, som i større grad gjelder moralsk integritet enn tenkte konsekvenser, og for å inkorporere menneskelige kostnader ved sanksjonene, trenger normer og prinsipper en plass i bedømmelsen av måloppnåelsen.

The ethical analysis of sanctions cannot be reduced to consequentialist assessments of effectiveness, but effectiveness is a major component of the moral analysis. (...) The practical demands of implementing a just-sanctions regime will require moving back and forth between deontological and consequential considerations. The ethical analysis of sanctions must include both a deontological view of public policy choices and consequentialist assessments of effectiveness (Christiansen og Powers 1995:98-99).

Rettferdig krig-teori, med blandingen av konkrete, absolutte prinsipper og konsekvensetikk, vektlegger at politiske og militære valg må inkludere etiske forpliktelser. På samme måte vil kravene knyttet til innføring og gjennomføring av et rettferdig sanksjonsregime kreve både normbaserte og mer utilitaristiske overveininger. Rettferdig krig-prinsippene kan også være anvendelige for bruk på FN-sanksjoner fordi likhetstrekkene mellom de to maktmidlene, krig og økonomiske straffetiltak, er mange; de har samme legale grunnlag i FN-paktens kapittel VII; de er begge tvangsmidler; de fører til ødeleggelser; og de har tilnærmet like konsekvenser. Dahl (2003:37) har derfor påpekt at reglene i krigens folkerett i hovedsak også skal følges i konflikter som ikke har karakter av krig. I følge Pierce (1996:99) er sanksjoner

...intended to inflict great human suffering, pain, harm, and even death and thus should be subject to the same kind of careful moral and ethical scrutiny given to the use of military force.

Men, selv om rettferdig krig-teori også kan anvendes på sanksjoner, er det visse problemer med å benytte en analogi til krig på det økonomiske felt. Det første opplagte problemet er at rettferdiggjøring av krig i denne teorien har som forutsetning at krig regnes som absolutt siste mulighet til å løse en konflikt. Krig, eller væpnet inngripen, er et middel som kun skal overveies og eventuelt brukes når alt annet er prøvd først, og derfor vil sanksjoner av ulikt slag fremsettes som alternativer til krig, som et middel som brukes før krigføring kommer i gang eller som et instrument i selve krigføringen.

Innblanding i andre staters økonomi anses som relativt uskyldig i forhold til militær intervensjon. Derfor må visse andre forhold etableres som kriterier for at sanksjoner skal innpasses rettferdig krig-prinsippene. Og siden rettferdig krig-teori blant annet dreier seg om når det er riktig å blande seg inn i et annet lands affærer, må det spesifiseres i hvilken grad økonomiske midler og tvangsmakt kan sies å krenke staters suverenitet.

Økonomiske sanksjoner bryter suverenitetsprinsippet hvis de truer den sanksjonerte statens eksistens, og ikke vedkjenner dens nasjonale sfære, for eksempel hvis en stat eller flere kontrollerer statens energitilførsel (Hazelzet 1995:79). Å hindre et lands befolkning livsnødvendige forsyninger er i tillegg brudd på grunnleggende menneskerettigheter, og bryter derfor med flere av rettferdighetskriteriene.

For en moralsk vurdering er det også nødvendig å skille mellom følgene av krigføring i forhold til sanksjoner. De direkte følgene av krigføring vil som regel være direkte og synlige, mens konsekvensene av sanksjoner ofte ikke vil være synlige, eller i det hele tatt virkningsfulle, før etter lang tid. Moderne krigføring, med bruk av bomber og raketter i stor skala, vil alltid medføre at sivile mister livet. Dermed vil det være mer legitimt å bruke sanksjoner; å la uskyldige lide en gitt tid er mer humant enn å utsette dem krigshandlingers nådeløshet. Tidsaspektet er også forskjellig for krig og sanksjoner: sanksjoner kan avbrytes, enten ved at forhandlinger kommer i stand, det settes en frist for når de skal heves og under hvilke betingelser, eller ved at den sanksjonerte staten etterkommer kravene umiddelbart. Det er lite trolig at en krig vil kunne løses ved å gå tilbake til forhandlingsbordet før partene har lidd store tap. Uansett: valget mellom

våpenbruk og sanksjoner er et valg mellom to onder, og rettferdig krig-teorien gir i seg selv ingen retningslinjer for hvilket middel som er mest egnet i konkrete tilfeller.

Rettferdig krig-teori er nyttig å anvende på tilfeller der *prima facie*-normer kommer i konflikt med hverandre. Dette er plikter som har sterk, egen grunnleggende moralsk verdi i de fleste konfliktsituasjoner, men disse kan likevel ikke alltid prioriteres, hvis ulike *prima facie*-normer står mot hverandre (Childress 1992:353). I et slikt konfliktilfelle, må hele situasjonen sees i lys av hvilken betydning de ulike pliktene har i den gitte sammenhengen. I forhold til prinsippene i rettferdig krig-tradisjonen, er det ulike syn på hvordan relasjonene mellom prinsippene skal vurderes og hvordan rettferdighetskriteriene kan sies å være nådd. Et av disse perspektivene etablerer rettferdig krig-prinsippene som *prima facie*-plikter i seg selv; og logikken i dette tilsier at alle kriteriene da må oppfylles, hvis de ikke blir nedvurdert i forhold til strengere normer. Problemet her er at ingen av kriteriene kan holdes som absolutte, noe enkelte av rettferdig krig-kriteriene faktisk gjør. Et neste syn hevder at alle kriteriene må oppfylles, hvis krig skal være et rettferdig virkemiddel. Alle kriteriene er kollektivt tilstrekkelige og alle er nødvendige. Krig må være rettferdig med hensyn til alle krav. Dette er svært vanskelig å oppfylle. Et tredje syn innebærer at intet enkelt kriterium er absolutt og må oppfylles, men at de fleste må være oppfylt for at krig skal være rettferdig. Problemet her er at kriteriene mister sin substansielle verdi og moralske styrke. Det fjerde rangerer kriteriene, slik at noen må være tilstede før de andre i det hele tatt kan tas med i beregningen. Dette betyr at noen av prinsippene tillegges sterkere moralsk verdi enn andre, og at de utgjør en slags logisk orden for hvordan krig skal bedømmes. Et siste og femte perspektiv setter opp kriteriene som ”maksimer”, som illuminerer moralske relevante overveininger; de fjerner visse problematiske aspekter, men sier ikke hva som skal eller bør gjøres (ibid. 364). Perspektivet for denne analysen vil være en kombinasjon av det første og det fjerde. Noen kriterier hevdes å være absolutte, og må være oppfylt, mens andre etablerer *prima facie*-prinsipper, som må vurderes mot hverandre. I forhold til sanksjoner, som her, vil disse vurderingene være annerledes enn ved krig, men dette betyr bare at kriteriene i rettferdig krig-tradisjonen behandles på en annen måte og med en annen vektlegging.

3.2 De grunnleggende aspekter i rettferdig krig-teori

Rettferdig krig-tradisjonen har ikke som hensikt å rettferdiggjøre bruken av væpnet inngripen. Kjerneideen er at bruken av væpnet makt kan være et rettmessig middel å ty til som reaksjon på illegitim handling. Det er dermed kun som svar på en slik handling at militærbruk kan rettferdiggjøres. Dette indikerer at rettferdighet må relateres til det spesielle tilfellet av "feil" begått, fordi dette har ført med seg urettferdighet for ofrene av handlingen. Rettferdig krig-teori vil danne en ramme for under hvilke forhold det kan være riktig å bruke væpnet makt for å slå tilbake mot urettferdigheten (Finholt 2002:26-27). Krig kan kun være et virkemiddel hvis den gale handling er så umoralsk og omfattende at dette er eneste måte å rette opp forholdene på.

Rettferdig krig-tradisjonen består av to distinkte kategorier, *jus ad bellum* og *jus in bello*. Det første innebærer ulike krav eller rettesnorer som må overveies og være til stede for at det foreligger en rett grunnlag for å vedta og gå til krig, den andre delen dreier seg om hvordan krigen må utkjempe, korrekt oppførsel i krig. Den tematiske inndelingen i disse to kategoriene gjenspeiler de grunnleggende anliggender innenfor krigens etikk, og flere av kriteriene finnes også nedfelt i folkerettens krigskonvensjoner. *Ad bellum*-kriteriene er mer diffuse, og krever høyere grad av skjønn fordi grunnvollen bygger på antagelser om rette intensjoner og rettferdige begrunnelser (Syse 2003; Syse 2003i). Likevel er det et rammeverk som er relevant for enhver overveielse om maktbruk; kriteriene danner moralske hindre. *In bello*-kriteriene er mer konkrete, fordi de konstituerer regler for hvordan krigføringen skal utkjempe på rettferdig vis. Det essensielle er at menneskelige verdier skal vernes.

Jus ad bellum-kategorien inneholder disse aspektene: (i) rettferdig grunn, (ii) rett intensjon, (iii) legitim autoritet, (iv) komparativ rettferdighet, (v) proporsjonalitet til gal handling, (vi) rimelig håp om å lykkes og (vii) siste utvei.¹⁶ Det er en åpenbar forbindelse mellom kriteriene i *ad bellum* og spørsmålet om hvordan krigen skal utkjempe.¹⁷ Likevel består *jus in bello* av konkrete prinsipper for riktig oppførsel i krig:

¹⁶ Disse kriteriene brukes blant andre av Michael Walzer (2002) og US Catholic Bishops (1992).

¹⁷ Likevel fremstår de som logisk uavhengige kategorier, slik at tvangsmakt alltid kan bedømmes på to måter (Walzer 2002:21)

(i) proporsjonalitet mellom mål og midler og (ii) diskriminering (eller differensiering). Under det andre av disse hører dessuten de viktige punktene om a) sivil immunitet og ansvarlighet og b) doktrinen om dobbel effekt.

3.3 Rettferdige sanksjoner

Det er ikke gitt at kriteriene i rettferdig krig-tradisjonen uproblematisk kan overføres til sanksjoner. De fleste av prinsippene vil likevel kunne anvendes umodifisert på multilaterale sanksjoner med FN-mandat. I *jus ad bellum* vil alle kriteriene kunne brukes ut fra vanlig betydning, bare siste utvei-kriteriet må endres; *nest* siste utvei må heller brukes ved sanksjoner. Det vanskeligste er uansett hva sanksjonsvirkemiddelet innebærer for hvordan de skal bedømmes ut fra *in bello*-kriteriene. Logikken bak sanksjoner er at befolkningen skal lide, for så at denne skal gjøre opprør eller kreve en endring i den politikken staten fører, slik at sanksjonene skal heves. Det vil si at sivilbefolkningen skal være et middel for å få politisk endring. *In bello*-delen av rettferdig krig har nettopp til hensikt å danne et regelverk for hvordan sivilbefolkningen skal skjermes fra krigføringen og dens følger. Altså nesten det motsatte som er hensikten ved sanksjoner, hvor befolkningen skal rammes direkte. Hvordan dette skal løses ved å likevel bruke prinsippene på sanksjoner følger etter *jus ad bellum*-kriteriene anvendt på sanksjoner nedenfor.

3.3.1 Jus ad sanctionem

Hva er rettferdige grunner for å intervenere økonomisk i en stat, ved å bruke sanksjoner? De følgende kriterier kan sies å utgjøre en ramme for å vurdere om det var riktig å bruke sanksjonsvirkemiddelet:

Rettferdig grunn

I følge et av kjerneelementene i rettferdig krig-doktrinen må krig ha rett grunn:

War is permissible only to confront a real and certain danger, i.e., to protect innocent life, to preserve conditions necessary for decent human existence, and to secure basic human rights (US Catholic Bishops 1992:98-99).

Dette proviso er helt grunnleggende, men hva det innebærer er omstridt. Men felles for enhver diskusjon av om det er rettferdig å innføre sanksjoner, så vel som å gå til krig, er i samtiden om en stat har begått en grov urettmessig handling (Christiansen og Powers 1995:114). Rettferdig grunn eksisterer kun når en slik handling må responderes på; sanksjoner må være et svar på ondskap; en stat må ha brutt internasjonale regler, som gjør at det internasjonale samfunnet må reagere mot denne staten (Johnson 1984:20).

Innenfor rettferdig krig-tradisjonen er det to legitime grunner stater har for å respondere på en handling med straffetiltak i form av sanksjoner eller væpnet makt; i selvforsvar eller ved aggresjon. Disse handlingene faller inn under kapittel VII i FN-pakten, *Actions with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression*. Hva som ligger i aggressiv oppførsel er ikke alltid klart, men truende oppførsel eller angrep på en fredelig stat konstituerer rettferdig grunn for bruk av sanksjoner eller å gå til krig. Fordi sanksjoner sees på som et bredere og mer humant middel enn krig, er kanskje et videre konsept nødvendig for å diskutere rettmessige grunner for å instituere dette virkemiddelet. Folkemord, systematiske brudd på menneskerettighetene, støtte til og utførelse av terrorisme, utvikling og bistand til spredning av masseødeleggelsesvåpen, kriminalitet og medvirkning til miljøødeleggelser, kan i visse tilfeller være brudd på internasjonal rett, og dermed defineres som *trusler mot freden*. Slike handlinger kan kunne møtes med sanksjoner på et rettferdig grunnlag med belegg i FN-pakten, der krig kan være for drastisk.

Av dette kan man trekke den konklusjonen at i alle situasjoner der det eksisterer en rettferdig grunn for å vedta krig, er det også et legitimt grunnlag for å innføre sanksjoner. Men det motsatte er ikke tilfellet; selv om det finnes rettferdige grunner for sanksjoner, vil det ikke nødvendigvis være grunnlag for krigføring (Jeremic 1998:38). Selv om det derfor kan virke som at sanksjonsmiddelet sees på som mindre alvorlig og ikke har samme strenge årsakskrav som væpnet maktbruk for å regnes som rettferdige ut fra det grunnlaget de blir vedtatt fra, er dette i praksis ikke tilfelle for kollektive sanksjoner som kun kan innføres etter flertall i FN's sikkerhetsråd og med begrunnelse i kapittel IIV. Dette gjelder også internasjonal krigføring.

Om grunnen for bruk av tvangsmakt ikke er rettferdig, vil alle de andre kriteriene ikke heller kunne legitimere dette, fordi de økonomiske sanksjonene (eller krigen), aldri skulle funnet sted. En handling på urettmessig grunnlag er uetisk *per se*. Da er det lite fornuftig, moralsk sett, å forsvare en slik handling som skaper lidelse med at den ble utført etter strenge regler. Rettferdig grunn-kriteriet er absolutt – det må være oppfylt for at et sanksjonsregime skal betegnes som rettferdig. Dette er et deontologisk kriterium fordi dets moralske styrke er i prinsippet selv; det må oppfylles uten referanse til de målene som ønskes oppnådd eller de konsekvensene det kan innebære (ibid. 39).

Rettferdig grunn er derfor et nødvendig forhold, for alle de andre kriteriene er avhengig av at denne er til stede, for at sanksjoner kan regnes som rettferdige. Likevel er det ikke et tilstrekkelig kriterium, for også andre kriterier må legges til grunn.

Rett intensjon

En krigførende part må i rettferdighetens navn ha rett intensjon. I henhold til dette er det ikke tilstrekkelig at det eksisterer en objektiv rettferdig grunn, det er også nødvendig at krigen (eller sanksjonene) faktisk vedtas på bakgrunn av denne, og ikke av andre, skjulte årsaker (Norman 1995:118). Intensjon i rettferdig krig-teori innebærer to ting. For det første; intensjon i den objektive betydning (*finis operis*), er det legitimt vedtatte målet eller hensikten med sanksjonene. Målet med den politiske og økonomiske prosessen må rettferdiggjøres med det for øye å oppnå felles globale goder. Det eneste valide formålet er *rettferdig fred*; gjenopprettelse eller sikring av freden. Den andre, mer underordnede betydningen av ”intensjon”, er det subjektive aspektet (*finis operantis*): sinnelaget eller motivasjonen (Syse 2003:96-97; Yoder 1996:152). Sanksjoner skal kun innføres på bakgrunn av motiver som er overens med grunnene for dem. ”Rett intensjon” handler altså både om sanksjonenes hensikt og om motivasjonen bak dem. Kriteriet overlapper i mange tilfeller med ”rettferdig grunn”, i den forstand at årsaken til sanksjonene (for eksempel å få en angripende part til å trekke seg tilbake) ofte vil være omtrent likelydende med krigens intensjon (ønsket om å få angriperen ut av ens/en annens territorium for dermed å få fred). Av mer kronologiske grunner er det derfor meningsfullt å skille mellom kriteriene; rettferdig grunn er hovedsakelig et spørsmål om hva som skjedde, som overhodet kan rettferdiggjøre bruk av tvangsmakt. Intensjon

handler i større grad om å se fremover og spørre *hva er målet med denne politikken* – og så å se ”innover” og spørre *hvilken intensjon ligger bak gjennomføringen av denne sanksjonspolitikken?* (Syse 2003:99). Dette kriteriet vil derfor sette barrierer for når og hvordan sanksjoner kan innføres.

Rett intensjons-kriteriet er et absolutt prinsipp; det er helt nødvendig at et sanksjonsregime er tuftet på riktige intensjoner. Problemet knyttet til dette prinsippet dreier seg om hvordan man kan undersøke om intensjonene faktisk var i overensstemmelse med grunnene sanksjonene ble innført på bakgrunn av. Det er sjelden alle motiver bak staters handlinger kommer frem, og problemet er enda større når det er en mellomstatlig, multilateral organisasjon som FN som vedtar tiltakene. Ofte vil det være ulike motiver bak en og samme sanksjonspolitik. Finnes det en likhet mellom hva som ble hevdet å være rettferdig grunn når en politisk beslutning ble vedtatt, og hvordan denne politikken senere ble gjennomført, var intensjonen trolig rett (Jeremic 1998:41). Likevel er dette kriteriet det som er vanskeligst å bedømme.

Legitim autoritet

Prinsippet om legitim og rettferdig autoritet har vært assosiert med staters legale suverenitetsmyndighet og rett til forsvar ved angrep. Men spørsmålet om legitim autoritet blir mer komplisert når det ikke er spørsmål om ordinært selvforsvar. Det handler om hvem som har moralsk og politisk rett til å ofre og ta menneskeliv uten at en stat selv er angrepet. Da må det spesifiseres hvem som reelt sett er i stand til å gripe inn og det må settes krav til at denne eller disse parter gjør det med rett hensikt og grunnlag og på rett vis (jfr. *jus in sanctione*). Når det gjelder kollektive, omfattende sanksjoner, er det helt avgjørende at FN har gitt sitt mandat til gjennomføringen av slike tvangsmidler. Det er helt avgjørende at et sanksjonsregime har stor oppslutning og innført med belegg i internasjonal lov for at det skal regnes som rettferdig.

Multilateral sanctions are preferable as a procedural protection against the potential misuse of sanctions by the strong against the weak, as a means of strengthening international mechanisms for collective security and the peaceful settlement of disputes (Christiansen og Powers 1995:115).

Sanksjoner må kun vedtas av dem som er ansvarlige for internasjonal orden:

Sanctions must be a decision on behalf of the community, not simply the act of private individuals (Norman 1995:118).

FN er den eneste legitime autoritet, fordi denne organisasjonen er den eneste som representerer (omtrent) hele verden. FN-paktens artikler 1, 41 og 42 åpner, som tidligere nevnt, for at FN – som institusjon – kan autorisere inngrep i andre lands anliggender med tvangsmakt, i tilfeller der internasjonal fred og sikkerhet vurderes å være truet, og der intet annet enn økonomisk eller militær intervensjon kan gjenopprette freden. Det er FNs sikkerhetsråd som er gitt den politiske (og kvasi juridiske) autoritet til å vedta slike alvorlige og kompliserte beslutninger. I rettfærdig krig-tradisjonens språk har man dermed ansett at Sikkerhetsrådet, som FNs øverste organ for forsvar av statlig og menneskelig sikkerhet og integritet, har ”omsorgen for det felles beste” i global forstand (Syse 2003:81).

Det er delte meninger om Sikkerhetsrådet faktisk *er* en institusjon med så høy integritet og objektiv beslutningsevne at det kan gis slik makt. Rådet, som kun er en (skjev og urettferdig?) sammensetning av stater, både kan og vil åpenbart være drevet av maktinteresser fremfor hensynet til svake parter i en konflikt. I mange tilfeller er det ordningen med de fem vetomaktene som fremhever dette problemet – alle disse kan blokkere vedtak eller hindre at en prosess avsluttes.

This dilemma of power (...) is exacerbated when economic sanctions are imposed. Sanctions almost always involve powerful states imposing punitive measures on weaker states. (...) By their very nature, sanctions are a function of – and reinforce – the disparity in power between large and small states (Cortright og Lopez 1999).

Dessuten: all den tid begrepet *forsvar av internasjonal fred og sikkerhet* ikke er definert mer nøyaktig, ligger det egentlig ingen moralske føringer på Sikkerhetsrådets fremferd. Det har med andre ord brede fullmakter, og er samtidig en del av den maktpolitiske virkelighet. Dette er et åpenbart legitimitetsproblem (Syse 2003:82). Likevel er det å anse som det nærmeste man finner en global, moralsk autoritet i internasjonal politikk, og som de aller fleste av verdens stater støtter opp om.

Et annet, nærliggende problem, er at FN får sin makt av de enkeltstater om utgjør organisasjonen. Dette er grunnlaget FNs legitimitet hviler på, men som også gjør organisasjonen svak; enkeltstater og grupper av land kan hindre effektiv utforming og gjennomføring av politiske prosesser. FNs politikk må iverksettes av medlemslandene, og alle land følger kanskje ikke alle restriksjoner likt. Men selv med disse åpenbare skavankene og problemfeltene, er det ingen annen internasjonal organisasjon som har den samme moralske og politiske tyngde og autoritet (se Eide 1998). Det er derfor slik at det eneste organet som kan innføre sanksjoner med legal og legitim myndighet er Sikkerhetsrådet, gjennom FN-pakten.

Legitim autoritet har gjennom hele rettferdig krig-tradisjonen vært ansett som en grunnleggende del av krigens etikk. Dette utgjør også et nødvendig kriterium for et rettferdig, omfattende sanksjonsregime. Det er dermed et absolutt prinsipp, som må være oppfylt for at sanksjonene i det hele tatt kan betegnes som rettmessige. Av dette følger det at kriteriet er nødvendig i seg selv, det refererer ikke til eventuelle konsekvenser av politikken; det er et deontologisk prinsipp.

Komparativ rettferdighet

Med kriteriet om komparativ rettferdighet, eller ofte relativ rettferdighet, menes at ved vedkjennelsen av at det kan eksistere noe rettferdighet på begge sider, skal

...every party to a conflict (...) acknowledge the limits of its "just" cause and the consequent requirement to use *only* limited means in pursuit of its objectives" (US Catholic Bishops 1992:98-103).

Dette betyr at under en konflikt må hver av partene vurdere sitt ansvar i forhold til hvilke goder og onder som kan oppnås, spesielt i lys av de negative, menneskelige konsekvenser. I forhold til FN-sanksjoner betyr dette at rettighetene og verdiene som søkes, rettferdiggjør at organisasjonen bidrar til død og lidelse. Heri ligger også tanken om at FNs sanksjonspolitikken må være konsistent; ethvert medlemsland må behandles likt. Like prosedyrer for komparative tilfeller. For uten en slik enhetlig standard, vil ikke FN kunne oppfylle sin rolle som håndhever av internasjonale regler eller delta som en objektiv part i konfliktløsning (Normand og Wilcke 2001).

Kriteriet er utformet for å bidra til å sette rammer for maktbruken, selv i en ”rettferdiggjort” konflikt. Det er et konsekvensetisk *prima facie*-prinsipp. Selve kriteriet i seg selv innebærer en overveining av resultatene som oppnås i forhold til det som forårsakes, og hva den motsatte part gjør og hevder.

Proporsjonalitet til illegitim handling

Prinsippet om proporsjonalitet innenfor *jus ad bellum*-delen i rettferdig krig-tenkningen handler om forholdet mellom goder og onder. I forhold til sanksjoner må det gode som ønskes oppnådd være av nødvendig viktighet for å kunne forsvare lidelsen som vil oppstå. Som Christensen og Powers (1995:76), hevder, fra et rettferdig krig-perspektiv om proporsjonalitet at

...this [consequential] criterion ensures that there always be a relationship between the objectives of sanctions and the kinds of sanctions imposed. (...) The proportionality principle, which is firmly rooted in both moral and legal frameworks, places an important limit on what can be done in the name of sanctions. (...) Proportionality provides a check against imposing sanctions for interminable periods of time.

Det er minst to sider ved dette kriteriet. Dersom de onder som følger ved bruk av sanksjoner er enorme for et lands økonomi, og dermed befolkningens levestandard, er sanksjonene urettmessige uansett om et mål er av høy moralsk verdi. Sanksjoner generelt er i tillegg disproporsjonale i et langtidsperspektiv hvis de er innført som en permanent politisk konstruksjon mot et land, fordi ødeleggelsene de trolig vil føre til for den sivile infrastruktur i stor grad vil overstige det de ble innført på bakgrunn av (Ngobi 1995:23). Dette betyr at det bør være et rimelig forhold mellom det gale det reageres mot fra verdenssamfunnet, og den reaksjon som kommer.

I moralsk overveielse om sanksjoner, så vel som krig, er det et problem at det ikke før i ettertid vises hva utfallet av bruken av virkemiddelet blir. Resultatene kommer lenge etter vedtaket om innføringen av sanksjoner. Likevel har sanksjonsmiddelet så mange gitte konsekvenser, som ligger innebygget i hvordan det virker på liv og samfunn i den sanksjonerte staten, at det er strenge krav til hvordan det bør utformes for å bli rettmessig i forhold til de mål som settes. Her kommer verdien av å tillegge en

menneskelig dimensjon i vurderingen av sanksjoner. Humanitære lidelser må veies mot den moralske verdien til det målet sanksjonene er rettet mot. En viss grad av sivil lidelse er uunngåelig ved bruk av sanksjoner, og gjør ikke enhver bruk av instrumentet urettferdig. Professor i internasjonal rett, Lori Fisler Damrosch (1994:67) hevder at selv om sanksjoner fører til skade for sårbare mennesker, kan de etisk forsvares hvis de blir gjennomført for å nå et høyere politisk og moralsk mål, som å hindre aggresjon eller hindre lidelse for enda flere mennesker.

The aim of the idea of proportionality is to ensure that the overall damage to human values that will result from the resort to force will be at least balanced evenly by the degree to which the same or other important values are preserved or protected (Johnson 1984:25).

Proporsjonalitetskriteriet er altså en *prima facie*-norm og et konsekvensetisk prinsipp; dets moralske styrke avhenger av en veining mellom positive og negative følger av bruken av sanksjoner og den gale handlingen det responderes mot.

Rimelig håp om å lykkes

Som en generell regel under dette kriteriet kan det fremsettes at det vil være moralsk uakseptert å vedta sanksjoner som klart vil føre til humanitær lidelse hvis de skal kunne oppnå sine mål (Clawson 1993:30). Dette følger av rettferdig krig-tanken om ”store muligheter for seier”. Men siden sanksjoner i sin natur alltid vil føre til en viss grad av sivil lidelse, er det avgjørende at målene er nøyaktig utformet og ikke overambisiøse, siden sanksjoner er indirekte instrumenter. Slike sanksjoner vil ikke kunne ha noen mulighet for å lykkes, og vil være urettferdige i seg selv. Dette kriteriet er et konsekvensialistisk *prima facie*-prinsipp. Det innebærer en prediksjon av om virkningene av sanksjonsmiddelet vil oppfylle intensjonene med det. Det er et viktig kriterium fordi det fører de menneskelige aspektene ved bruken av sanksjoner inn som et delement i måten å vurdere i hvilken grad man lykkes på, som den går utover den tradisjonelle måten hvor økonomisk og politisk måloppnåelse har vært det viktige. Sanksjoner må være en strategisk komponent av en tvangspolitikk, ikke politikken i seg selv. Som Cortright og Lopez (1999) skriver om sanksjoner:

The probability of their success depends on the goals they are intended to serve and the flexibility with which they are applied. Sanctions are most effective when combined with incentives, as part of a carrot-and-stick diplomacy designed to resolve conflict and bring about a negotiated solution. This strategy requires that the imposing authority establish clear and consistent standards for the lifting of sanctions. This logic of the instrument also demands that steps toward compliance by the target be rewarded with an easing of the coercive pressure.

Dilemmaet er at det er vanskelig å kunne si om sanksjonene vil kunne oppnå målene, før sanksjonene er satt i verk. Derfor er tidligere erfaringer med sanksjoner, ekspertvurderinger og informasjon avgjørende for om sanksjonene i det hele tatt har mulighet for å bli virkningsfulle. En nøye overveielse om sanksjonenes (suksessfulle) utfall og måloppnåelse er svært viktig fordi, når sanksjonene er innført, vil de negative effektene bli kraftige og mer usynlige over tid (Hazelzet 1995:89).

(Nest) siste utvei

I følge rettferdig krig-teorien om siste utvei-kriteriet angående bruk av militærmakt, må alle andre "fredfulle" midler være prøvd før krig kan være rettferdig. Bruken av militærmakt må være helt nødvendig før den kan være tillatelig. Litt annerledes er det med sanksjoner. Økonomiske virkemidler er heller, i de fleste tilfeller, å regne som *nest* siste utvei. Mindre alvorlige midler skal uansett være prøvd før et hvilket som helst av militært eller økonomisk virkemiddel iverksettes. Sanksjonsmiddelet sees som mindre destruktivt enn krig, og bør derfor brukes før militær intervensjon. Det er et konsekvensetisk prinsipp, ved at dets moralske verdi ligger i at andre, mindre destruktive midler må settes i verk først, for at sanksjonene skal kunne regnes som rettferdige. Christiansen og Powers (1995:114) skriver at for at sanksjoner skal være legitime, skal det være en forpliktelse for, og muligheter for å få til en politisk løsning:

Sanctions should be pursued as an alternative to war, not as another form of war. They must part of an abiding commitment to and a feasible strategy for finding a political solution to the problem that justified the imposition in the first place.

Dette er et meningsfylt kriterium når bruk av økonomisk tvangsmakt skal bedømmes moralsk. Uavhengig av om sanksjoner brukes som et alternativ til krig, eller eventuelt før krig, må middelet ikke sees på som en lettvent måte å slippe unna dets konsekvenser på.

Sanksjoner kan ha minst like alvorlige følger for målstaten, selv om senderlandene skåner seg selv. Omfattende sanksjoner kan undergrave respekt for menneskelige verdier og liv, og skal innføres kun, etter nøye politiske og juridiske vurderinger, og etter at et regime har nektet å trekke seg og følge folkerettslige regler, og kun etter diplomatiske forhandlinger.

Dette kriteriet er vanskelig å bruke på sanksjoner. I seg selv vil nest siste utvei være en *prima facie*-norm; i ekstreme tilfeller vil andre forpliktelser og normer regnes som viktigere. Samtidig er det viktig at det settes strenge moralske grenser for når sanksjoner innføres, like strenge for det som gjelder for krig.

3.3.2 Jus in sanctione

Jus in sanctione-delen dreier seg om hvordan et sanksjonsregime skal gjennomføres for å være rettferdig, i følge rettferdig krig-tradisjonens ulike kriterier. Det innebærer to viktige spørsmål: Hvilke virkninger av sanksjoner kan moralsk rettferdiggjøres?, og som en delvis utdypning av dette; hvordan skal det bestemmes om sanksjonene skal fortsette eller ikke?

Proporsjonalitet

Kollektive sanksjoner er bundet av prinsippet om proporsjonalitet, som er et essensielt element i krigslovene. Eksempler på dette finnes blant annet i artiklene 51 og 57 i Genève-konvensjonens første tilleggsprotokoll. I denne forbys ethvert angrep som

...may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects (...) which would be excessive in relation to the concrete and direct (...) advantage anticipated.

Dette betyr at sanksjonsregimets mål må rettferdiggjøre den humanitære lidelse som følger av sanksjonene. Middelet må ikke utformes og iverksettes på en så destruktiv måte at det gode som oppnås mister sin legitimitet på grunn av unødige konsekvenser. Dette er derfor et konsekvensetisk prinsipp, som innebærer en kontinuerlig effektivitetsvurdering av sanksjonene mens de er i virke. Det politiske målet må være av stor betydning for at bruk av sanksjoner som tvangsmiddel i det hele tatt skal legitimeres. Det må i tillegg være en rimelig symmetri mellom det man kjemper for, og den

ødeleggelse som forårsakes. Et enormt tap av sivile liv kan ikke rettferdiggjøres fra proporsjonalitetsprinsippet. Å utsette sivile for en viss lidelse kan i de fleste sanksjonstilfeller moralsk forsvares, men ikke at mange uskyldige mister livet. Det er en grense for den død og lidelse som kan aksepteres, selv med den beste hensikt og grunn. Kriteriet innebærer altså at *prima facie*-normer må veies mot hverandre. Å ikke ramme sivile må vurderes ut fra sanksjonenes nødvendighet og andre plikter. Er lidelsen enorm, må plikten om å ikke skade uskyldige komme først, for FNs ønske om en fredeligere verden må ikke undergrave enkeltindividers menneskerettigheter.

Det er vanskelig å bedømme om proporsjonalitetsprinsippet er møtt i ethvert tilfelle. Hvor mange døde og hvor mye lidelse som er moralsk akseptabelt under et gitt sanksjonsregime er ikke selvinnlysende. Damrosch (1993) hevder at sanksjoner ikke må føre til så store sosiale og økonomiske følger at levestandarden faller under overlevelsesnivå. Hvor mange mennesker som har falt under grensen på FNs eget fattigdomsmål etter innføringen av sanksjonene kan være et mål på dette. En annen faktor som også virker inn er tidsaspektet, både hvor lang tid sanksjonene i seg selv varer, og hvor lang tid det vil ta fra sanksjonene heves til et lands økonomiske og sosiale struktur vil være gjenoppbygget. Proporsjonalitet dreier derfor seg ikke bare om et virkemiddels hardhet og presisjon.

Diskriminering

Under regelen om distinksjon eller diskriminering, som er et av de fundamentale prinsippene i internasjonal humanitær lov, er deltakende parter i en konflikt forpliktet til å skille mellom sivile og direkte krigsdeltakere, og til kun å rette sine angrep mot militære mål.¹⁸

Dette kriteriet er av viktig betydning for den totale bedømmelsen av et sanksjonsregime. Det er et deontologisk prinsipp, som har en sterk moralsk kraft i den *prima facie*-plikten som innebærer at andre mennesker ikke skal skades eller drepes. Diskriminering menes i denne sammenhengen at

¹⁸ Se artikkel 47 iden første tilleggsprotokollen til Genève-konvensjonen.

...the lives of innocent persons may never be taken directly, regardless of the purpose alleged for doing so. (...) Just response to aggression must be (...) directed against unjust aggressors, not against innocent people caught up in a war not of their making (US Catholic Bishops 1992:103).

Rettferdig respons mot aggresjon må være diskriminerende. I den økonomiske sfære betyr dette at sanksjoner må rettes mot regimet og dets støttespillere, ikke den uskyldige befolkningen. Sanksjoner som er innført på en slik måte at de rammer hele befolkningen i et land i et forsøk på å influere på statens politikk, vil derfor være et klart brudd på distinksjonsprinsippet i krigens folkerett.

Uskyldighet og ansvarlighet

Diskriminering betyr at sanksjonsmiddelet må respektere uskyldiges immunitet, hvor uskyldige refererer til ”de som ikke utgjør noen trussel”. Dette er personer som ikke deltar direkte i den ugjerning som gjør at en stat må straffes, som barn, kvinner, eldre, syke og flere (Gordon 1999i). Kriteriet om ansvarlighet innenfor rettferdig krigstenkningen er dermed knyttet til individers status som sivil eller militær.

Det er likevel uenighet om hvem som faktisk kan klassifiseres som ikke-stridende (Yoder 1996:25). Men selv om det kan være noe valid i argumentet om at alle innbyggere i et land som jobber for regimet eller i produksjon av krigsmateriell og lignende, er det generelt anerkjent at det er mennesker i ethvert land, som faktisk hører inn i en kategori av uskyldige (Draper 1998:1). Men,

...the real difficulty is not in delineating classes of individuals who merit immunity but in deciding what constitutes a direct attack upon them (Phillips 1984:48).

Militære, eller egentlig stridende, inkluderer dem som vedtar og gjennomfører den illegitime politikken. Likevel er ikke termen ”uskyldig” gjeldende for alle sivile; de som støtter regimet og dets politikk kan ikke nekte for at de også har et visst ansvar. Noe annet er det når den sanksjonerte staten er et autoritært regime, eller totalt diktatur, der de sivile ikke har noen borgerrettigheter. En sivilbefolkning under et slikt regime vil som helhet være ”de mest uskyldige av de uskyldige”, der de ofte blir undertrykt av sin egen politiske ledelse (Walzer 2002:146). Således har de heller intet ansvar. Av dette kan det

hevdes at et sanksjonsregime vil være mer legitimt jo mer demokratisk staten er, siden borgere da vil kunne opponere mot eller støtte sanksjonspolitikken de vil være rammet av.

Doktrinen om dobbel effekt

The principle of discrimination is shorthand for “the moral immunity of non-combatants from direct attack”. This does not require that civilians never be knowingly killed. It means rather that military action should, in its primary (objective) thrust as well as its subjective purpose, discriminate between directly attacking combatants or military objectives and directly attacking non-combatants or destroying the structures of civil society as a means of victory (Ramsey 1968:428-429).

Dette er kjernen i den moralske ”doktrinen om dobbel effekt”, som har sitt utgangspunkt i skolastisk middelaldertenkning, og særlig en distinksjon gjort av Thomas Aquinas.¹⁹ Denne ble uformet for å hjelpe til med å klargjøre etiske spørsmål som oppsto når et moralsk godt utfall bare kunne oppnås gjennom å skade andre mennesker (Quinn 1989). Konsekvensene, ”effektene”, av handlinger kan deles i to hovedgrupper: de med en hensikt bak, intenderte effekter, og der det ikke er en hensikt bak frembringelsen, ikke-intenderte effekter. De ikke-intenderte effektene faller så i to kategorier – de som med rimelighet kan forutses, og de som ikke kan forutses. Den siste typen kan vanskelig komme under moralsk vurdering, siden dette er uforutsette effekter, men ansvaret for å rette opp negative, indirekte effekter kreves uansett (Syse 2003:147). Overført til sanksjonspolitik: når Sikkerhetsrådet vedtar bruk av tvangsmakt mot en eller flere stater, uten å ha til hensikt å ramme sivile, men siden sivile befinner seg innenfor statens grenser og med stor sannsynlighet vil bli skadelidende, er dette et etisk dilemma. Når dette gjelder FNs bruk av sanksjoner er det moralske gode som ønskes oppnådd internasjonal fred og sikkerhet ved at målstaten endrer sin politiske kurs, mens de negative, (ikke)-intenderte, følgene av dette blir lidelse for sivilbefolkningen.

¹⁹ Doktrinen nevnes og anvendes av Thomas Aquinas flere steder i hans store verk *Summa Theologiae*, spesielt er henvisningen i del II-II, sp.64, artikkel 7 mye sitert. Men som Syse (2003:159) skriver, er trolig denne delen mer om mål og midler i konflikter, enn mellom intenderte og ikke-intenderte effekter, som er hovedelementene i selve doktrinen om de todelte effektene slik de brukes i dag.

Ifølge doktrinen om dobbel effekt kan den ikke-intenderte, men delvis forutsigbare effekt av handlingen, de siviles lidelse, aksepteres forutsatt at visse strenge kriterier er oppfylt: 1) Handlingen og de intenderte følgene er i seg selv legitime (så legitime sanksjonene kan bli med den begrensning som ligger i FN-charteret og folkeretten). 2) Å oppnå de fastsatte målene ved sanksjonstiltak er nødvendig for å opprettholde fred og sikkerhet, det er altså forhold som verden ikke kan klare seg uten. 3) Det finnes ingen annen rimelig måte å oppnå det ønskede resultat på som har færre eller ingen negative konsekvenser. 4) De negative konsekvensene er proporsjonale i forhold til det gode som oppnås ved sanksjonsregimet, som at målet helliger middelet. 5) FN selv og verdenssamfunnet gjør det man kan for å begrense de negative, ikke-intenderte følgene, ved å bruke sanksjonene på en målrettet måte. Det siste kravet er indirekte til stede også i den klassiske doktrinen, men er eksplisitt lagt til som et eget moment av Walzer (2000:155-56), den ”doble intensjonen”:

First, that the “good” be achieved; second that the foreseeable evil be reduced as far as possible.

Selv om doktrinen om dobbel effekt rettferdiggjør en viss ”uhensiktsmessig” skade, bivirkninger, gir den ingen rettferdiggjøring av sanksjonsinstrumentet i seg selv. Slik skade vil alltid innebære uhensiktsmessig lidelse for sivile.

Men det som betyr noe fra et rettferdig krig-utgangspunkt er at denne doktrinen ikke er absolutt, det er kun en *prima facie*-norm i denne sammenhengen (Quinn 1989:345). Sivilbefolkningens lidelse er intendert og forutsett, til en viss grad, men dette veies opp mot andre mål og andre prinsipper:

Especially in the case of norms such as the prohibitions against aggression and genocide, which are themselves devoted to the preservation of human life, it may be necessary to tolerate a high level of civilian hardship in order to prevent or at least discourage future violations (Damrosch 1994:74-75).

4. FNS SANKSJONSREGIME MOT IRAK 1991-2003

Det er bestemmelsene i FN-charteret og Menneskerettighetserklæringen som blir satt til side. Vi fører krig, gjennom FN mot barna og befolkningen i Irak, og med ufattelige resultater: resultater man ikke ventet å se i en krig under Genève-konvensjonen. Vi rammer sivilbefolkningen. Enda verre, vi rammer barn (...) som ikke en gang var født da Irak gikk inn i Kuwait. Hva dreier det seg om? Det er en uhyrlig situasjon for den vestlige verden, for alle oss som er en del av et demokratisk system, som faktisk er ansvarlige for våre regjeringers politikk og innføringen av de økonomiske sanksjonene mot Irak. (...) Jeg var blitt pålagt å gjennomføre en politikk som oppfyller definisjonene på folkemord: en politikk som effektivt har tatt livet av godt over en million enkeltpersoner, barn og voksne. Alle vet vi at regimet, Saddam Hussein, ikke betaler prisen for de økonomiske sanksjonene; tvert imot, det har styrket ham. Det er småkarsfolk som mister barna eller foreldrene sine av mangel på behandlet vann. Det som er klart, er at Sikkerhetsrådet nå er ute av kontroll, for dets handlinger her undergraver dets eget charter og menneskerettighetserklæringen og Genève-konvensjonen.

- Denis Halliday²⁰

Dette kapittelet er en case studie av sanksjonene mot Irak. Sanksjonsregimet er særegent i FNs sanksjonshistorie på mange måter, både måten det ble videreført og gjennomført på, og fordi konsekvensene ble så omfattende. Kapittelet er formet i tre hoveddeler, der del en er en historisk gjennomgang av selve sanksjonsregimet, del to er en mer analytisk drøfting av sanksjonenes konsekvenser, mens den siste omhandler sanksjonenes måloppnåelse og ”ansvarsfordelingen”.

FNs straffeprosess mot Irak har vært den største og mest diskuterte i organisasjonens historie. I mange henseender har den også vært den viktigste, med store virkninger for sanksjonsinstrumentets fremtid, og da sanksjonene ble satt i verk – et bevis på at verdensorganisasjonen kunne fungere som den fredsmekleren den var tenkt som.

4.1 Historisk oversikt over sanksjonsregimet

To kriger, begge startet av det irakiske regimet, la en basis for de store følgene de

²⁰ Halliday trakk seg i 1998, etter 34 år i FN, som FNs koordinator for humanitær hjelp til Irak i protest mot virkningene av den økonomiske embargoen og blokaden på sivilbefolkningen (sitat i Pigler 2002:59-60).

senere omfattende økonomiske straffetiltakene fikk for Irak. Iran-Irak krigen fra 1980 til 1988 var særlig motivert av at Iraks ledelse ønsket bedre adgang til Persiabukta. Krigen gjorde Irak finansielt svekket, førte til miljøskader og ødelagt infrastruktur. Etter dette forsøkte det irakiske regimet å få til en avtale med Kuwait om blant annet ikke-aggresjon, men Kuwait avsto ønskene. Isteden inngikk Kuwait et tettere samarbeid med Iran, noe Saddam Hussein så på som en ren provokasjon.

Det som utløste Golfkrisen - og krigen i 1990-1991 var Iraks invasjon og okkupasjon av Kuwait 2. august 1990 (Naylor 1999:315-316). Dette reagerte et samlet internasjonalt samfunn raskt på, ved at FNs sikkerhetsråd fordømte invasjonen og krevde øyeblikkelig tilbaketrekning av styrkene bare timer senere. Sikkerhetsrådet innførte opprinnelig sanksjonene mot Irak som første svar på Iraks krenkelse av internasjonal lov i henhold til FN-paktens kapittel VII, artiklene 39 og 41. Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 661 6. august, som innebar en vidtrekkende embargo og etablerte en sanksjonskomité for å overvåke og sikre gjennomføringen av sanksjonene. Denne, og tilknyttede resolusjoner, 665, som innebar en shippingblokade og 670, som omfattet også all annen transport, var hovedsakelig innrettet for å presse Irak ut av Kuwait. Men enkelte Sikkerhetsrådsmedlemmer var ikke villige til å se om sanksjonene ville virke. Ulike forsøk på diplomati feilet i tillegg. Så i januar 1991, etter at Irak hadde avslått et siste ultimatum, begynte det militære angrepet mot Irak. Det opprinnelige målet ble nådd etter seks uker; irakiske styrker ble effektivt drevet ut og verdenssamfunnet fikk stoppet Bagdads aggresjon. Etter krigen var det derfor forventet at sanksjonene skulle opphøre (Graham-Brown 1999:59).

4.1.1 Sanksjonsregimets første år

Videreføringen av den andre Golfkrigen, FNs sanksjonsregime mot Irak, begynte 3. april 1991, da Sikkerhetsrådet vedtok den såkalte "krigsoppgjørresolusjonen" etter våpenhvilen, resolusjon 687. I denne videreføres, reformuleres og styrkes sanksjonene som ble innført i kjølevannet av Iraks invasjon av Kuwait i august 1990.²¹

²¹ Irak ble i denne resolusjonen pålagt krav ikke bare om å respektere og trekke seg ut av Kuwait, men i tillegg krav som delvis gikk utenfor rammen som FN har for å innføre sanksjoner mot et land. Den omfattende handelsembargoen skulle opprettholdes, men resolusjonen modifiserte de tidligere resolusjonene ved at mat og materiell som var nødvendig for liv og helse skulle unntas fra blokadene.

Denne ble beskrevet av FNs tidligere generalsekretær Boutros Boutros-Ghali i 1995 som det mest komplekse og langtrekkende avgjørelsessettet som noen sinne er vedtatt av rådet, og referert til som ”the mother of all resolutions” (Corthright og Lopez 1995:42).

Resolusjon 687 stiller åtte krav som Irak måtte innfri før straffetiltakene kunne oppheves: 1) Anerkjennelse Kuwaits territorielle integritet. 2) Akseptere en demilitarisert sone mellom Irak og Kuwait. 3) Destruksjon av alle kjemiske og biologiske våpen, ballistiske raketter, samt godta permanent intern overvåking under ledelse av FN (UNSCOM). 4) Destruksjon av alt materiale for fremstilling av atomvåpen, overvåket av Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA). 5) Returnere eiendom stjålet fra Kuwait. 6) Godta opprettelsen av et fond for betaling av krigsskadeerstatning. 7) Tilbakevending av kuwaitiske og andre statsborgere til sine respektive hjemland. 8) Lovnad om ikke å delta i eller støtte internasjonal terrorisme (Thune 2000:329). Selv om Irak lovet å ta kravene til etterretning, var uenigheten mellom FN og Saddam Hussein til stede allerede fra begynnelsen. Kontroversene dreide seg hovedsakelig om avvæpningsprovisjonene.

Helt fra sanksjonenes første år var det mange som advarte mot de humanitære følgene. FNs assisterende generalsekretær, Martti Ahtisaari, rapporterte allerede i mars 1991, direkte etter den massive bombingene under Golfkrigen, at situasjonen i landet var svært vanskelig:

Most means of modern life support have been destroyed or rendered tenuous. Iraq has, for some time to come, been relegated to a pre-industrial age, but with all the disabilities of post-industrial dependency on an intensive use of energy and technology (UN document S/22366, paragraf 8).

The far-reaching implications of this energy and communications vacuum as regards urgent humanitarian support are of crucial significance for the nature and effectiveness of the international response (ibid., paragraf 9).

I juli samme år forfattet FNs utsending, Sadruddin Aga Khan, en omfattende rapport basert på landsdekkende oversikter over forholdene i Irak. Rapporten inneholdt krav om øyeblikkelige behov for rekonstruksjon og humanitær assistanse, og anslo priser for å

bygge opp landet til førkrigs-tilstand til 22 billioner dollar. Bare for å nå de absolutte behov det første året trengtes 6.8 billioner, som mye av Iraks egen olje egentlig kunne blitt omsatt for. Mange anerkjente internasjonale eksperter og flere enn ti byråer var involvert i arbeidet med rapporten, som sier:

It is evident that for large numbers of the people in Iraq, every passing month brings them closer to the brink of calamity. As usual, it is the poor, the children, the widowed and the elderly, the most vulnerable amongst the population, who are the first to suffer (UN document S/22799).

Sikkerhetsrådet gjorde likevel ingenting for å endre situasjonen ved å lette på sanksjonene. Isteden vedtok rådet resolusjonene 706 og 712, et olje for mat-arrangement, der Irak skulle få selge olje for 1.6 billioner dollar hver sjettede måned. Etter at FNs utgifter, krigsskadereparasjoner og krigserstatninger var trukket fra, ville humanitære behov på langt nær kunne dekkes. Saddam Hussein godtok ikke denne avtalen, og hevdet det var en innblanding i landets suverenitet. Sivilbefolkningens lidelser ble de neste årene ignorert i den politiske manøvreringskampen mellom sin egen regjering og Sikkerhetsrådet, og Sikkerhetsrådet revurderte ikke forholdet til Irak før i april 1995, da det kom med et forslag til en delvis modifisert olje for mat-avtale. Men det var først nesten fem år etter sanksjonsregimets videreføring at rådet og Hussein endelig kom til enighet om et olje for mat-program 20. mai 1996, under resolusjon 986.²²

4.1.2 Olje for mat-programmet

Olje for mat-programmet åpnet for at Irak kunne eksportere en begrenset mengde olje, mot at inntektene ble brukt på mat og medisiner til sivilbefolkningen. Programmet ble innført 10. desember 1996, og de første inntektene nådde Irak våren 1997. Irak fikk lov til å selge olje for 4 billioner dollar hvert år (men dette ble revurdert hver 90.ende dag), og som gikk rett inn på en FN-kontrollert bankkonto i New York, som Irak ikke hadde egen tilgang til.

²² Dette programmet var ikke ment å være en lettelse av sanksjonene, men humanitær hjelp for å lindre sivilbefolkningens verste nød. Den type investeringer og de produktene som måtte til for å få det irakiske samfunnet økonomisk på fote igjen, ble bare i liten grad erstattet av denne hjelpen.

Of the \$4 billion of revenues over one year, 30 percent will go towards reparations for the Gulf war, 15 percent will go to towards humanitarian supplies for 3 million Kurds in northern Iraq, 5-10 percent will go pay for UN operations in Iraq, and 5-10 percent will cover repair and maintenance of the oil pipelines – leaving about \$1.6 billion for Iraq's remaining population of 18 million, less than \$7.50 per person every month (Normand 1996:41).

Olje for mat-avtalen lettet på den verste matmangelen, men ulike byråer og FNs egne avdelinger fremmet rapporter og bevis på at problemene innad i Irak fortsatt var store. Men særlig USA og Storbritannia brukte sin diplomatiske styrke og truet med å bruke veto mot ethvert forsøk på å gjøre noe utover programmet. Disse to landene brukte også sin innflytelse i nyhetsmediene til å forenkle hvor seriøs den humanitære situasjonen var, og beskyldte forskere og humanitære organisasjoner for dårlig forskning og ettergivenhet overfor den irakiske regjering.²³

Selv om det ble regnet som en foreløpig avtale, og enkelte land gjorde sitt for å motarbeide prosjektet, ble olje for mat-programmet aldri avskaffet, kun revurdert og utvidet en rekke ganger. Spesielt ble mengden olje Irak fikk lov til å selge økt kraftig i resolusjon 1153 (1998). Men denne delvise oppmykningen av sanksjonene var på ingen måte en løsning på krisen, som også FNs generalsekretær Kofi Annan hevdet i 2000:

Even if it [olje for mat-programmet] is implemented perfectly, it is possible that our efforts will prove insufficient to satisfy the population's needs (sitert i Bossuyt 2000).

4.1.3 Slutten på sanksjonene

Uenigheten innad i Sikkerhetsrådet om hva som burde gjøres overfor Irak ble stadig tydeligere, og etter UNSCOM-skandalen²⁴ og den følgende amerikanske og britiske bombingene av våpenlagre og lignende i 1998²⁵, viste det seg klart at det kun var USA med betinget støtte fra Storbritannia som ville opprettholde sanksjonene i sin

²³ Se for eksempel intervju med tidligere amerikansk viseutenriksminister James Rubin i Pilger (2002:86-90).

²⁴ Mot slutten av 1998 ble legitimiteten til sanksjons- og avvæpningsregimet svært kompromittert ved bevisene som kom frem om at USA hadde brukt FNs våpeninspektører i UNSCOM for å bedrive spionasje og hemmelige ærender. USA og Storbritannia brukte materiale UNSCOM hadde fremskaffet til å true med militære angrep på Irak, for å presse landet til større samarbeidsvilje med inspektørene. Med militære angrep nært forestående, trakk UNSCOMS leder, Richard Butler, alt FN-personell ut av Irak. Deskrediterte UNSCOM kom aldri igjen inn i Irak (Gellman 1999). Nye inspektører (UNMOVIC) kom først inn i landet igjen i 2002.

²⁵ Operasjon Ørkenrev i desember 1998. Unilaterale bombeangrep fra amerikanske og britiske styrker rettet hovedsakelig rettet mot militære mål i Iraks største byer. Sivile bygninger og mennesker ble også rammet.

opprinnelige form. Men det var vanskelig å få til noen endringer, siden verken Irak selv eller USA ville gi etter for sine krav. I resolusjon 1284, som ble vedtatt i desember 1999, ble alle tak for oljesalg løftet helt og kravene knyttet til hva slags varer som kunne importeres til Irak ble løst opp. I henhold til denne skulle også midlertidig deler av sanksjonsregimet oppheves dersom Irak slapp FNs våpeninspektører (UNMOVIC) inn i landet (Thune 2000:329). Men Saddam Hussein nektet å godta resolusjonen, fordi Irak ikke fikk direkte kontroll med landets oljeinntekter.

Terrorangrepet mot USA 11. september 2001, endret det politiske fokus i Sikkerhetsrådet mot terrorisme og relaterte saker. Irak-sanksjonene ble skjøvet helt ut av agendaen, og Frankrikes, Kinas og Russlands opposisjon mot sanksjonspolitikken stilnet. En resolusjon (Goods Review List, nr. 1382), med liste over kontrakter og ulike delkomponenter som skulle bedre Iraks import og effektivitet i gjenoppbyggingen ble vedtatt i mai 2002, som resolusjon 1409. Men dette førte til få forbedringer med forsyningen, for fortsatt ble vitale leveranser blokkert.²⁶

Saddam Hussein styrket sin stilling utover i sanksjonsperioden, og selve sanksjonstiltakene var i ferd med å smuldre opp de siste årene. Flytransport og handel tok seg kraftig opp. Flere av verdens statsledere, særlig fra utviklingsland, trosset etter hvert sanksjonspolitikken, og selv faste medlemmer av Sikkerhetsrådet valgte åpent å bryte sanksjonene. Mens USA og Storbritannia til siste slutt krevde nye våpeninspeksjoner og resultater av disse før de ville gå med på en eventuell midlertidig løfting av sanksjonene, ville Russland, Kina og Frankrike at sanksjonene skulle lettes og at det deretter skulle forhandles om en ny type våpenkontroll (Hofsvang 2000). Resultatet ble status quo, før det ble erklært og ført krig mot Irak fra en koalisjon av land, med USA i spissen våren 2003. Sanksjonene ble opphevet kort tid etter at den ”tredje” Golfkrigen var i gang. Resolusjon 1483 hevet formelt sanksjonene, bortsett fra våpenembargoen og blokaden av annet relatert materiell, som nok ikke vil endres før

²⁶ Listene over varer som FN i prinsippet godkjente at Irak kunne importere, men som lå ”på vent” (såkalte *holds*) fordi som oftest USA eller Storbritannia hadde innvendinger økte fra år til år. Dette førte til at Irak kunne ha mottatt for eksempel 26 av nødvendige 28 deler til en maskin, men at de ikke kunne få satt den sammen til bruk, siden de siste komponentene manglet.

dagens²⁷ okkupasjon av Irak er over.

4.2 Konsekvensene av sanksjonene for Irak

Hvor dramatiske sanksjonenes ringvirkninger har vært er det uenighet om. Mellom 1992 og 1996 ble kun begrensede undersøkelser gjort for å kartlegge forholdene innad i Irak. Det ble likevel gjort flere uavhengige studier av Røde Kors, FNs egne avdelinger og uavhengige eksperter gjennom hele perioden. Selv om tallene i disse dokumentene divergerer noe, som også er en følge av at det var nærmest umulig å få full oversikt over forholdene, i tillegg til at informasjonen som Irak sendte ut ikke alltid var kontrollert av internasjonale utsendinger, er det for denne analysens del, ikke de konkrete tallene som er avgjørende, men hva tendensene viser om følgene. Det er vanskelig å skaffe reliabel, uavhengig informasjon om virkningen av sanksjonene, slik de blir tolket og håndtert av FN. Særlig er de lukkede avgjørelsene under sanksjonskomiteens møter problematiske. Informasjon ble et politisk våpen (Graham-Brown 1999:90). Det var for eksempel ingen systematisk overvåking av hva slags varer som faktisk nådde inn til Irak, spesielt de humanitære utelatelsene fra embargoen. I 1996 hevdet komiteen at

...in the absence of a verifying mechanism, the Committee has no way of confirming how much of the supplies for which authorisations were issued [under the no objection procedure] actually arrived in Iraq (United Nations 1996).

Likevel gjør den store mengden av publiserte dokumenter fra FN selv, uttallige forskningsprosjekter og ulike artikler at konsekvensene fremstår som svært tydelige:

Problems in assessing the impact of sanctions relate to previous variations in living standards in different areas of the country, and the difficulties of disentangling the impact of economic sanctions from existing economic problems and war damage. Much current evidence is either anecdotal, or location specific because it is collected by the UN or NGOs in areas where they work. This seems to show differences, particularly in service delivery, in different parts of the country. Despite the difficulties, there can be no doubt that, in absolute terms, there has been a steep decline in general living standards (Graham-Brown 1995).

²⁷ Pr. oktober 2005.

For Irak var et usedvanlig sårbart mål for økonomiske sanksjoner. Særlig økonomisk var landet mottakelig: Det meste av landets rikdom og velferd stammet fra en type eksport; olje. Mulighetene for eksport var også i stor grad avhengig av rør gjennom nabolandene. Adgangen til sjø var begrenset, og havnekapasiteten var i dårlig stand etter den lange krigen mot Iran (Graham-Brown 1999:59). Økonomien var også i svært dårlig generell stand etter denne krigen, og utenlandsgjelden var stor. Etter den første Golfkrigen var også mye av infrastrukturen og sivile bygninger ødelagt. I politiske termer var landet derimot mindre påvirkelig: Den hovedsaklig rurale befolkningen levde i et strengt og undertrykkende autoritært regime under Saddam Hussein, som ikke tolererte politisk opposisjon. Sanksjonenes virkninger ble forsterket fordi Iraks infrastruktur alt var i dårlig stand og fordi landets president brukte mye av de midlene han fikk til forsvaret og egen storslåtthet. Denne sårbarheten, sanksjonenes brede nedslagsfelt, og den relativt sterke viljen i det internasjonale samfunnet til å gjennomføre dem, førte til sterk tro på at Irak ville gi etter for kravene raskt.

4.2.1 Politiske effekter: Ingen regimeendring eller endring av politikken

Det er hevdet at den eneste som nøt godt av sanksjonene var Saddam Hussein og hans nærmeste krets. Han brukte embargoen til å konsentrere statsmakten, og dermed styrke sin direkte kontroll over innbyggernes liv (Pilger 2002:95). Siden de fleste irakere var avhengige av statens matrasjoneringsystem for å overleve, var politisk dissens helt og holdent utenkelig. Det var under alle omstendigheter uaktuelt også på grunn av den sorgen og sinnet de følte overfor den ytre fienden. En konsekvens av sanksjonene var derfor økt oppslutning om regimet. Ved at skylden for den humanitære kritesituasjonen i landet ble lagt på verdenssamfunnet, og spesielt på USA, styrket presidenten sin stilling i folket. Straffetiltakene mot det irakiske regimet, som hadde til hensikt å svekke den styrende eliten, førte til det motsatte. Iraks befolkning, som raskt ble redusert på grunn av sult og sykdom, kombinert med frykten for bombeangrep, hindret utviklingen av et mangfoldig og sivilt samfunn (ibid.; Graham-Brown 1995). Vanlige folk hadde mer enn nok med å livnære seg; politisk aktivitet hadde de verken tid eller ork til. Den irakiske eliten fikk i tillegg mer makt fordi de kontrollerte det lukrative svarte markedet. Med sanksjonene som drepte tusenvis hver måned kunne derfor den irakiske regjering lettere samle støtte mot verden utenfor. Denne ”rally-round-Saddam”-effekten var også påvirket

av propagandamaskineriet til regimet. All medieaktivitet var nøye statskontrollert, og siden landet var isolert fra omverdenen, kunne Saddam Hussein og hans medarbeidere manipulere befolkningen.

Den legitime begrunnelsen for opprettholdelsen av de inhumane sanksjonene var å endre Saddam Husseins politikk, eller eventuelt at noen styrtet ham. Dette ble ikke oppnådd. Og dette følger ”regelen”; sanksjoner har ofte vist seg å ha en bestemt bivirkning; de fungerer som et verktøy det sittende regimet kan bruke for å vekke patriotiske følelser og samle befolkningen, særlig gjelder dette i autoritære stater. Når det i tillegg ble tydelig at særlig USAs, men også Storbritannias politikk etter hvert falt sammen med Saddam Husseins egne ønsker, at de så seg tjent med å opprettholde situasjonen slik den var, var det lite resten av verdenssamfunnet kunne gjøre. USA brukte Saddam for å legitimere sin sterke militære tilstedeværelse i Golfen og sanksjonenes opprettholdelse. Iraks president kunne på sin side gi det internasjonale samfunnet skylden for landets lidelser.

4.2.2 Økonomiske effekter: økonomi i ruiner, kriminalitet, svart handel

To kriger, begge startet av Saddam Hussein, la en basis for sanksjonenes kraftige påvirkning på Iraks økonomi. Iran-Irak-krigen 1980-88 ødela i stor grad Irak og reduserte landet fra en fremgangsrik til en svak økonomisk aktør (Alnasrawi 2001:205-206). Krigen førte til skade på flere irakiske byer og mye av landets oljeproduksjonsanlegg og raffinerisystemer. Den forårsaket også miljøødeleggelser, tappet regimet for kontanter, hemmet utbygging av både militær- og sivil infrastruktur og velferdsprogrammer (Normand 1996). Under Golfkrigen i 1991 ble Irak utsatt for et av historiens største luftbombardementer, som førte til utbredt ødeleggelse av infrastruktur, bygninger og hus. Irak var blitt hensatt til en preindustriell tidsalder, men med alle de handikap som følger med en postindustriell avhengighet av omfattende energiforbruk og økonomisk konsum. Det var i hele sanksjonsperioden elektrisitetsmangel i alle byer, inkludert Bagdad. Vann og kloakkanlegg hadde kollapset, og oksygenfabrikker hadde gått i stykker (Hellebust 2000).

Etter at Iraks lave oljeinntekter ble fordelt på krigsskadeerstatninger og FNs

administrative kostnader og andre utgifter, var summen av penger som tilslutt nådde den vanlige irakiske borger totalt utilstrekkelige. Irak hadde derfor heller ikke midler til å gjenoppbygge sin infrastruktur, verken før eller etter at olje for mat-programmet ble innført. Selv om Sikkerhetsrådet i noen grad forsøkte å lindre sanksjonenes skadevirkninger gjennom dette programmet, skaffet det langt fra tilstrekkelige inntekter i forhold til de skrikende behovene. For det hjalp lite at FN løftet taket på hvor mye olje Irak får selge, ved flere ulike resolusjoner, siden landet ikke fikk importere nødvendig utstyr til å gjenoppbygge oljeindustrien (Hofsvang 2000).

Internasjonale økonomiske sanksjoner virker godt i å omforme normale mønstre av økonomiske samkvem, og dette skjedde også i Irak; de ødela hele lokalsamfunns økonomiske liv og virke, de førte til mangel på nødvendig varer og midler for å gjenoppbygge økonomien, de oppmuntret til kriminalitet og svartebørsmarkeder, og korrupsjon og prostitusjonsvirksomheten vokste (Buck m.fl. 1998:76).

De økonomiske konsekvensene kan også sees i form av konkrete tall: landets BNP har sunket med over totredjedeler, vedvarende overdrevne priser og kollapsen i privatøkonomien var en medvirkende årsak til den langvarige hyperinflasjonen, sterkt stigende arbeidsløshet, storstilt tømning av personlige aktiva, at et massivt antall barn droppet ut av skolen, siden de ble tvunget til å ta småjobber for å skaffe familiene inntekter, og den store økningen av antallet utdannede arbeidere og eksperter som forlot landet som økonomiske flyktninger i søken etter bedre økonomiske kår og arbeidsforhold (Alnasrawi 2001:214).

4.2.3 Sosiale effekter: Humanitær katastrofe for sivilbefolkningen

Sanksjonene rammet i sterkeste grad de svakeste og mest sårbare medlemmene av det irakiske samfunnet – de fattige, gamle, nyfødte og barn, kronisk syke og gravide kvinner. Dødsfallanslagene varierer enormt,²⁸ men mange uavhengige kilder anslår at minst 600 000 barn under 5 år døde som følge av sanksjonene i perioden, og regner

²⁸ To forskere hevdet i en artikkel i det anerkjente medisinske tidsskriftet *Lancet* at ved årskiftet 1995/1996 hadde sanksjonene mest sannsynlig kostet 567 000 irakiske barn livet. Men det er senere satt spørsmålsteget ved disse tallene. Den kjente eksperten på feltet, Richard Garfield foretok i 1999 en uavhengig undersøkelse av barnedødeligheten i Irak mellom 1990 og 1998. Hans konklusjon var at rundt 230 000 barn under fem år hadde mistet livet på de syv årene, og at trefjedredeler av disse skyltes sanksjonenes virkninger (i Thune 2000:349). (Nyere tall har vært vanskelig å oppdrive.)

man med voksne gjelder det nærmere 1,5 millioner mennesker fra 1991 til 2003. I 1996 rapporterte Verdens helseorganisasjon (WHO) at ved å

...comparing levels of the infant mortality rate (IMR) and the mortality of children under 5 years old during the pre war period (1988-1989) with that period of the sanctions (since 1990), it is clear that the IMR has doubled and the mortality rate for children under 5 years old has increased six times.

For første gang på mange tiår var den hyppigste dødsårsaken blant barn diaré. De høyt spesialiserte irakiske legene måtte nå behandle sykdommer knyttet til helseproblemer som er vanlig i utviklingsland, som underernæring, difteri og kolera, som de ikke var opplært til å håndtere (ICRC 1999). Tilbakekomsten av disse sykdommene hadde noen hovedårsaker: matmangel og feilernæring, forurenset drikkevann, og mangel på helsetjenester og medisiner.

Kanskje var de mest gjennomgående og negative følgene av sanksjonene for sivilbefolkningen den vanskelige tilgangen på mat. Mat var teknisk unndratt fra de innførte sanksjonene, men hjelpeforsendingene var på langt nær nok, og egenproduksjonen i Irak lav. Men hovedårsaken var at Irak fikk produsere og eksportere altfor lite olje, slik at inntektene til regimet, og dermed i befolkningen som helhet til å kjøpe mat for på langt nær dekket minimumsbehovet. Matprisene steg kontinuerlig, samtidig som befolkningen fikk stadig mindre penger. Distribusjonen av mat ut til befolkningen var også problematisk på grunn av det ødelagte veinettet og et vanskelig samarbeidsklima mellom FNs representanter og regimet. I tillegg til generell ressursmangel, syntes problemene med feilernæringen å stamme fra den massive nedbrutte infrastrukturen, da spesielt vannforsyningen og avfallshåndteringen. Før 1991 var vannet i Bagdad like trygt som i vestlige land. Kvaliteten på drikkevannet var de neste årene svært dårlig, i og med at vannets rensemaskiner var ute av drift, slik at sykdommer og infeksjoner raskt spredde seg (ibid.; Hellebust 2000).

Iraks helsesystem, som før de to Golfkrigene var ansett som det mest avanserte og effektive i Midtøsten-regionen, ble helt ubrukelig. Sykehusene fikk ikke nødvendig materiale til reparasjoner eller til å opprettholde driften, siden utstyr og medisiner ble

holdt tilbake av FNs sanksjonskomité i New York (Pilger 2002:62). Under den andre Golfkrigen brukte USA og Storbritannia ammunisjon med utarmet uran. Dette førte til en eksplosiv økning i antall krefttilfeller de senere årene. Mange av disse kreftpasientene, særlig de med leukemi, kunne litt helbredet ved riktig behandling og medisiner. Men komiteen nektet gjennom store deler av sanksjonsperioden Irak leveranser av blyanter, datautstyr, reservedeler, luftavkjølte lastebiler og livsviktige medisiner, alt som er nødvendige elementer for å opprettholde liv og samfunn (ibid.; Hofsvang 2000; Normand 1996).

I 1989 var lese- og skrivekyndigheten i Irak på 95 prosent blant voksne og over 90 prosent blant barn, mye fordi foreldre ble bøtelagt for ikke å sende barna sine på skolen. Fenomenet med gatebarn var ukjent – i løpet av sanksjonsperioden økte antallet hver dag. Irak hadde i 1990 nådd et stadium der de grunnleggende indikatorene som brukes for å måle den generelle velferden blant folk, barna medregnet, var blant verdens høyeste.²⁹ De siste årene har landet ligget blant de nederste 20 prosentene (ibid. 74).

4.3 Måloppnåelse

4.3.1 Hensiktene og målene med sanksjonene

Det eksplisitte målet for sanksjonene mot Irak var å få landet til å legge om sin politikk ved å akseptere en liste med krav som ble definert i resolusjon 687. Halvparten av kravene dreide seg om forholdet til Kuwait, men det var imidlertid de resterende kravene som sto mest sentralt i konflikten mellom Sikkerhetsrådet (egentlig USA og Storbritannia) og Irak. Disse kravene fastslo at Irak skulle destruere sine kjemiske og biologiske våpen, sine ballistiske raketter, og annet materiale som kunne brukes i fremstilling av atomvåpen. I tillegg måtte landet love å ikke støtte eller å begå internasjonal terror (Huseby 2003:190).

Et annet mål med innføringen av sanksjonene og opprettholdelsen av dem, mer implisitt, men noen ganger uttalt i amerikansk og britisk politikk, var å få til en omveltning av det irakiske regimet. Et tredje mål var en modifikasjon av det andre: Saddam Husseins

²⁹ Den mye brukte *HDI-indeksen*, er FNs utviklingsprogram (UNDP) mål på et lands utviklingsnivå. Den er satt sammen av tre ulike indikatorer for menneskelig utvikling: livslengde, inntekt og kunnskap.

regime kunne ikke etterkomme kravene for å heve den økonomiske embargoen, og som en implikasjon av dette skulle derfor sanksjonene være i kraft inntil regimet kollapset (Graham-Brown 1999:62). Det var delte meninger innad i Sikkerhetsrådet om sanksjonene, og spørsmålene dreide seg om det var nødvendig å akseptere Saddam Hussein regime hvis han forble ved makten, eller om aktive forsøk skulle foretas for å endre regimet, hvis sanksjonene viste seg å være ineffektive.

4.3.2 Legitime mål?

At Irak skulle etterkomme FNs liste med krav, ble hevdet å være et folkerettslig legitimt mål, siden vedtaket ble fattet av Sikkerhetsrådet på bakgrunn av at Irak hadde brutt prinsippene om ikke-intervensjon. At Saddam Hussein skulle nedruste, er ikke vanskelig å forsvare. Han var en diktator som hadde oppført seg aggressivt både mot nabostater og brutt menneskerettighetene overfor egen befolkning i lang tid. Men det fiendebildet som ble tegnet av ham som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet etter den kalde krigens slutt var vel overdrevet fra vestens side. Et annet problem i tilknytning til dette er USAs ambivalente politikk overfor Irak over lang tid (Huseby 2003:190-191). Men isolert sett er det uansett ikke urimelig å anse målene i seg selv, slik de fremsto i resolusjon 687, som legitimt.

4.3.4 Ble målene nådd?

Irak insisterte i hele sanksjonsperioden på at kravene Sikkerhetsrådet vedtok at regimet skulle rette seg etter utgjorde en illegitim inngripen i landets formelle suverenitet. Likevel godtok Bagdad etter svært kort tid samtlige krav, og at FNs våpeninspektører, UNSCOM, skulle få ubegrenset tilgang til landets områder og at masseødeleggelsesvåpnene skulle destrueres. Dette markerte begynnelsen på det kraftigste sanksjonsregimet i historien.

Det er fortsatt stor uenighet blant politikere og forskere om sanksjonene faktisk bevirket den form for endring i den irakiske politikken som var ønsket, fordi dette er et vanskelig spørsmål: Dersom målet har vært å forhindre utvikling av masseødeleggelsesvåpen, samt holde Saddam Hussein borte fra ytterlige militære ekspansjoner, kan man ikke umiddelbart si at sanksjonene har vært mislykkede; sjansen for at Saddam Hussein hadde ført en helt annen politikk med hensyn til disse variabler og i tillegg ført en

undertrykkende innenrikspolitik dersom sanksjoner ikke var blitt brukt, er ikke usannsynlig. På den andre siden var hans maktposisjon ikke truet, og hans alvorlige brudd på viktige retts- og menneskerettighetsprinsipper innad i Irak, var stadig mange. Om sanksjonene ”lyktes” er således ikke lett å besvare (Syse 2001). Det som likevel er klart, er at sanksjonene ikke bidro til å oppnå regimeendring eller at Saddam ble fjernet fra makten. Den politiske endringen var derfor liten, selv om Irak ble holdt nede militært. Når det som er det overordnede målet med enhver sanksjonspolitik; endring av politikken til målstaten, ikke blir oppnådd i nevneverdig grad, er det umulig å bedømme sanksjonene som vellykkede.

Det er ikke helt liketil, ikke engang nå etter at sanksjonene er avsluttet, å vurdere i hvilken grad Irak faktisk hadde imøtekommet de kravene som verdenssamfunnet gjennom Sikkerhetsrådet satte i 1991. Men det er klart at flesteparten ble enten helt eller delvis innfridd. I en av de mest systematiske analyser som er foretatt, konkluderes det med at tre av kravene er fullt ut innfridd, krav 1, 2 og 4, og at fire delvis er innfridd, krav 3, 5, 6 og 7 (se punkt 4.1.1 over). Det eneste punktet som Irak ikke har imøtekommet FN, er kravet om å fordømme terrorisme, krav 8 (Cortright og Lopez 2000:55). Men denne analysen har likevel begrenset interesse, for Sikkerhetsrådets medlemmer er uenige om måleenheten som bør vektlegges for å måle sanksjonenes vellykkethet, og fordi kravene i resolusjonen er tillagt helt ulik vekt. Uenigheten har i størst grad dreid seg om kravet om destruksjon av hele landets arsenal av masseødeleggelsesvåpen. Bildet har i hele sanksjonstiden vært uklart, spesielt fordi Saddam Hussein har vært lite samarbeidsvillig overfor våpeninspektørene, og fordi funnene har vært få. Tidligere sjefsinspektør i UNSCOM, Scott Ritter, hevdet i 1999 at

...fra et kvalitativt standpunkt, har Irak blitt avvæpnet, og har i dag ingen brukbare masseødeleggelsesvåpen. I 1998 var infrastrukturen for kjemiske våpen fullstendig avvirket, eller ødelagt av våpeninspektørene eller av Irak i overensstemmelse med vårt mandat. Det biologiske våpenprogrammet var vekk, alle viktige installasjoner var vekk. Det kjernefysiske programmet var fullstendig eliminert. Hvis jeg skulle kvantifisere trusselen fra Irak, ville jeg si [den er lik] null (se Pilger 2002:62).

Problemet er likevel at dersom Saddam Hussein virkelig hadde tilintetgjort alle våpen, er det vanskelig å forstå at han og det militære apparatet ikke ville gjort alt for å få dokumentert dette, slik at sanksjonene kunne heves. Men den irakiske staten visste at særlig USA ønsket et regimeskifte, og at sanksjonene ville opprettholdes til Saddam Hussein var fjernet fra makten uansett. Av blant annet denne grunnen hadde statsapparatet ingen insentiver til å samarbeide fullt ut med inspektørene eller hevde at masseødeleggelsesvåpnene var eliminert.

4.4 Mål, konsekvenser og ansvar

Om sanksjonene hadde en sterk innvirkning på Irak økonomisk og sosialt, er den politiske måloppnåelsen mer uklar. Irak oppfylte aldri kravene i sanksjonsresolusjonene fullstendig, men likevel førte opprettholdelsen av sanksjonene til at regimet i Bagdad ikke på nytt kunne utøve aggresjon eller utvikle og bruke masseødeleggelsesvåpen. Spørsmålet er om dette presset på det politiske styret var legitimt, når følgene for sivilbefolkningen i landet var brudd på deres grunnleggende menneskerettigheter.

Om antallet som har mistet livet i Irak som en direkte eller indirekte følge av sanksjonene er 500 000 eller 1,5 millioner, så er dette uansett et enormt høyt tall. Økonomisk har sanksjonene også kostet; Irak ble satt tilbake mange tiår i utviklingsnivå og det vil ta lang tid før landet har bygget opp oljeindustrien og infrastrukturen. Den generelle nedgangen i levestandard var også kraftig.

Det er klart relevant hvorvidt forholdene for den irakiske befolkning skyldes Saddam Husseins politikk eller sanksjonene i seg selv. Primært må de som innfører sanksjoner (som FNs Sikkerhetsråd) tillegges ansvaret. Det er de statene som vedtar et slikt omfattende sanksjonsregime, der nedgang i levestandard søkes som en måte å få befolkningen til å kreve regimeendring eller politiske endringer på, som må ta konsekvensene på sin kappe.³⁰ Det internasjonale samfunnet, og da særlig Sikkerhetsrådet, bærer derfor mye av ansvaret for de uintenderte og uforutsette konsekvensene av sine beslutninger, uansett hvor skruppelløs og lite samarbeidsvillig

³⁰ Eksperten på sanksjoner, og spesielt de mot Irak, David Cortright, ytret dette på et seminar i regi av Norsk Utenrikspolitisk Institutt, NUPI, høsten 2000 (se Hofsvang 2000).

den sanksjonerte part er. Det kan derfor hevdes at ansvaret for sivilbefolkningens lidelser ligger hos begge parter:

The State under sanction (‘target State’) is considered a recalcitrant that must suffer some infringement of its sovereignty in that its right to trade is restricted, but it otherwise retains full legitimacy as the bearer of national sovereignty and is treated in most other respects as a full-fledged (i.e. equal) member of the community of sovereign states. It thus remains the legitimate representative in international law of its own civilian population. Both the sanctioning party (the Security Council) and the sanctioned party (the target State’s government) are thus supposed to bear responsibility for the necessary protection of civilians in the target state (Conlon 1997:254).

Opprettholdelsen av sanksjonene over så mange år, der målet om å få Saddam Hussein vekk fra makten syntes umulig å oppnå, var også Sikkerhetsrådet (egentlig vetomaktene, med USA i spissen) sitt ansvar. Men virkningene ble forsterket ved at Saddam bidro til dette med sin motvilje til å samarbeide med FN, sin ujevne rasjonerings- og fordelingspolitikk og manipulasjon. Thune (2001) hevdet derimot at det var udiskutabelt at hovedansvaret for situasjonen – den humanitære så vel som den politiske – falt på regimet i Irak. For dersom Bagdad hadde etterkommet internasjonale krav, ville situasjonen vært en annen. Sikkerhetsrådets medlemmer må også ta sin del av skylden, siden de i stor grad førte en egennyttig Irak-politikk (ibid.).

Sanksjonsregimet ble en langdrøy affære, der få etter hvert brydde seg om hva som faktisk skjedde, og Sikkerhetsrådets vetomakter fikk stort spillerom til å føre egennyttig politikk. For det ble tidlig klart at Saddam Husseins regime ikke ville endre sin politiske kurs, og sanksjonspolitikken ble etter hvert utvannet. Politikken var økonomisk vellykket, men denne suksessen fikk ingen *spill over*-effekt til den politiske sfære i Irak, i den forstand at regimet endret sin politiske kurs nevneverdig.

Men selv om ikke alle er enige om hvor stor nøden faktisk var,³¹ har følgene for den

³¹ Den ”nykonservative” amerikanske forskeren Michael Rubin er blant de som hevder at tallene på antall døde og hvor kraftige lidelsene var i Irak måtte behandles med en viss skepsis, særlig på grunn av Saddam Husseins sentrale rolle. Han mente at olje for mat-programmet fungerte forholdsvis bra, i hvert fall i de fleste områder i Irak. Der hvor nøden var størst var i de områdene Saddam hadde størst kontroll med forsyninger, slik at den irakiske ledelse var de som selv påførte befolkningen lidelse (Huseby 2003:200).

uskyldige sivilbefolkningen vært uforsvarlige. Bruddene på menneskerettighetskonvensjonene og andre prinsipper for behandling av sivile i konfliktperioder er mange og omfattende.³² Sanksjonene fremstår derfor som en politikk som var lite velegnet for å nå de fastsatte målene, samtidig som mange uskyldige mennesker døde, ikke fikk nok medisinsk hjelp og fikk svært vanskelige leveforhold i over et tiår. FNs sikkerhetsråd må bære den største delen av ansvaret for de humanitære konsekvensene. Irak-sanksjonene har også fått følger for FNs anseelse som organisasjon, fordi hjelpetiltakene ble gjennomført på en lite formålstjenelig måte.

³² Enkelte eksperter på sanksjoner og folkerett, men også FNs egne folk som har opplevd den humanitære krisen innpå, hevder at FNs politikk mot Irak har bidratt til et folkemord på irakiske sivile. Selv om dette ikke er gjort med fullt overlegg, og Saddam er medskyldig, oppfyller den humanitære katastrofen likevel kjennetegnene på et folkemord: Handlinger som er begått i den hensikt å ødelegge helt, eller delvis, en nasjonal, etnisk, rasemessig, religiøs gruppe som sådan, de kan blant annet gå ut på å drepe eller forårsake langvarig legemlig eller sjelelig skade. (Definisjon fra FNs konvensjon om forhindring eller avskaffelse av forbrytelsen folkemord fra 1948.)

5. ET RETTFERDIG SANKSJONSREGIME?

Let me conclude by saying that the humanitarian situation in Iraq poses a serious moral dilemma for this Organisation. The United Nations has always been on the side of the vulnerable and the weak, and has always sought to relieve suffering, yet here we are accused of causing suffering to an entire population. We are in danger of losing the argument. Or the propaganda war – if we haven't already lost it – about who is responsible for this situation in Iraq – President Saddam Hussein or the United Nations.

-Kofi Annan³³

I dette analytiske kapittelet skal sanksjonene mot Irak vurderes ut fra et rettferdig krigsperspektiv. Kriteriene fra kapittel 3 vil brukes som rammeverk for å bedømme om det var riktig å videreføre sanksjonene etter den andre Golfkrigen, og om de ble gjennomført på en rettferdig måte.

5.1 *Jus ad sanctionem* og sanksjonene mot Irak

Denne delen omhandler kriteriene som må være oppfylt for at sanksjonene mot Irak kan sies å være rettferdige. Dette blir en *ex ante* moralsk analyse, basert på den informasjonen som eksisterte, og slik forholdene faktisk var, under og før sanksjonene ble vedtatt (videreført) etter den andre Golfkrigen. Likevel er det nødvendig å bruke disse kriteriene som et gjennomgående rammeverk for å vurdere om opprettholdelsen av sanksjonene etter noen år kanskje ville forholde seg annerledes til disse kriteriene enn ved innføringen.

5.1.1 Rettferdig grunn

Rettferdig grunn regnes som et absolutt kriterium, som må være oppfylt for at et sanksjonsregime kan betegnes som rettferdig. For at dette kriteriet skal være møtt, må sanksjonene være innført som en respons på en gal handling. Kun når en stat har brutt internasjonal lov, ved en aggressiv eller voldelig fremtreden, kan kollektive sanksjoner innføres mot en stat i overensstemmelse med FN-pakten. Ble dette kriteriet møtt i forhold til Irak?

³³ Sitert i Vera Gowlland-Debbas (red.) (2001:16).

Å bedømme om sanksjonene mot Irak, som ble videreført etter at Iraks aggresjon var slått tilbake militært, var rettferdige ut fra kravet om rettferdig grunn, er svært vanskelig. På dette spørsmålet kan svarene bli ulike om man legger et moralsk eller politisk-legalt perspektiv til grunn. Om sanksjoner i seg selv var en legitim respons på en slik fremferd Irak viste i 1990 ved invasjonen i Kuwait, er det vanskeligere å se at det var riktig å opprettholde slike omfattende sanksjoner. For Irak fremsto som svært ødelagt materielt sett etter de alliertes krigføring og de irakiske styrker var helt drevet tilbake. FN hadde fullført en kollektiv selvforsvarskrig. Likevel ønsket FN å hindre fortsatt og fremtidig irakisk aggresjon, og dermed sikre fred og stabilitet i regionen ved å videreføre sanksjonene fra før krigen, men nå med et annet siktemål: Irak skulle holdes nede ved at verdenssamfunnet skulle ødelegge og kontrollere våpenarsenalet og våpensalg, og ved at regimet skulle avskjermes fra alt internasjonalt samkvem. Politisk ble sanksjonene dermed brukt som en garanti for at Irak ikke skulle gjenta sine gale handlinger. I 1991, da det ble forventet at sanksjonene kun ville være i verk en kort periode, virket dette som rettferdig grunn, for å holde Saddam Husseins regime nede militært.

Dette er umoralsk, men også tvilsomt folkerettslig, for det står ingenting i FN-pakten om at sanksjoner skal kunne brukes som tvangsmiddel etter at krigføring er avsluttet. Men det er flere grunner til at det kan stilles spørsmål ved om det både var etisk og moralsk forsvarlig og i pakt med folkeretten å videreføre sanksjonene, etter de krigsødeleggelsene det irakiske samfunn hadde vært utsatt for. Som folkerettsprofessor Richard Falk (2002) skriver:

Under these circumstances, the imposition of comprehensive sanctions was legally and morally dubious from the outset. It was perfectly obvious that the war had left Iraq in a situation of great vulnerability to a health crisis of major magnitude, and that increasing pressures by sanctions would exact a heavy toll on the civilian society.

Likevel er det, hvis man ser bort fra at Irak først hadde vært utsatt for væpnede angrep, helt lovlig av FN å innføre sanksjoner mot et land som viser aggressiv oppførsel mot omverdenen. Og ble Irak også etter krigen definert som en trussel, og sees dette isolert fra tidligere handlinger, hadde Sikkerhetsrådet i og for seg en rettmessig grunn til å anvende sanksjonsvåpenet. I tilfellet Irak er det derimot umulig å vurdere videreføringen

av sanksjonene uten å se på tidligere historie. Det er nettopp vanskelig å avgjøre om det eksisterte en rett grunn for videreføring av sanksjoner, fordi det var ført krig. Problemet med Irak er at det ikke nevnes noen steder, verken i folkerettslige dokumenter eller i FN-pakten, om hva som er legalt med hensyn til å innføre en ny type tvangsmakt, etter at den alvorligste (ifølge samme dokumenter) allerede er brukt.

Hvor stor trussel Irak faktisk fortsatt representerte etter krigføringen i 1991, er ekspertene fortsatt ikke enige om, men det er første gang i historien et land har blitt påført straffesanksjoner etter et militært nederlag.³⁴ Men, uansett om Sikkerhetsrådet mente Irak fortsatt utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet etter krigen, blandet det seg faktisk inn i Iraks indre anliggender ved å vedta de såkalte avvæpningsprovisjonene. Irak hadde utvilsomt begått en urettmessig handling, som det internasjonale samfunn, gjennom den kollektive styrken ledet av USA, presset tilbake. Men trusselen ble ikke ansett som borte, for det var mulig at Irak ville begå nye aggressive handlinger. Spørsmålet var derfor om Irak planla ny aggresjon mot andre land, som gjorde at det de facto eksisterte en berettiget trussel.³⁵ Men er det legitimt å konkludere at Irak på nytt ville utøve aggressive handlinger med belegg i angrepet på Kuwait, at Saddam Hussein er en hensynsløs makthaver, og at regimet tidligere hadde forsøkt å skaffe seg våpen som tjener til annet enn defensive formål? Det kan konkluderes med at faren fantes, men problemet er om dette likevel gir et rettmessig grunnlag for å bruke generelle sanksjoner (Malnes 2003:158). Sanksjonene ble derfor videreført med en hentydning til hva Irak kunne gjøre i fremtiden.

Det er derfor mulig å vurdere om kriteriet om rettferdig grunn ble oppfylt på to måter: Var det slik at Irak fortsatt utgjorde en trussel med sine masseødeleggelsesvåpen, en illegitim handling, og at Sikkerhetsrådet fortsatt handlet i overensstemmelse med kapittel

³⁴ Irak er det første landet i historien som er blitt påført straffetiltak i tillegg til betaling av krigsskadeerstatning.

³⁵ Gjeldende rettferdiggjøring for sanksjonene var i hele perioden at Irak innehadde muligheter og midler til å produsere kjemiske og biologiske våpen. Problemet er bare det at selv om de er kalt "masseødeleggelsesvåpen", så er biologiske og kjemiske våpen, i kontrast til atomvåpen, ikke forbudt på grunn av den skade de kan føre til, men for den slags skade de påfører sivile og deres ikke-diskriminerende karakter. I følge UNSCOM, og delvis også UNCOMVIC de siste årene, brukte Irak aldri slike våpen i sanksjonsperioden, og ble heller ikke beskyldt for å bruke slike våpen, kun for å inneha midlene til produksjon. I følge blant andre Yoder (1996:150) må trusselen være aktuell, ikke bare mulig, for å konstituere en faktisk rettferdig grunn for tvangsmakt.

VII i FN-pakten da sanksjonene ble videreført med avvæpningskrav, kan sanksjonsregimet sies å ha utspring i en rettferdig begrunnelse. Den rettferdige grunnen var da Irak-regimets (manglende) oppfølging av ulike FN-resolusjoner, spesielt selve 687. Men, hvis Sikkerhetsrådet ikke hadde en legitim grunn for å bruke sanksjoner på nytt, siden aggresjonen var presset tilbake (men Saddam ikke var styrtet), av menneskerettshensyn til de irakiske sivile, og at Iraks våpenarsenal faktisk faller inn under prinsippet om statlig suverenitet, i tillegg til at de fleste kravene i resolusjonene trolig ville blitt oppnådd på en lik måte uten at alle Iraks økonomiske forbindelser måtte stanses, så er dette siste argumentet det mest passende. Fra et etisk ståsted, som i denne oppgaven, er det tvilsomt om det var et rettferdig grunnlag for å videreføre sanksjonene etter krigføringen i 1991. Fra et rent legalt og politisk synspunkt hadde Sikkerhetsrådet legitimitet til å videreføre sanksjonene, siden det har brede fullmakter til å definere utviklingen av masseødeleggelsesvåpen under ”trusler mot fred og sikkerhet”. Men siden rettferdig krig-teorien krever en moralsk vektlegging, er det vanskelig å se at det var humanitært forsvarlig å videreføre slike omfattende sanksjoner, som garantert ville føre til mer lidelse for sivilbefolkningen, med den begrunnelse at Irak en gang i fremtiden kunne utvikle og eventuelt bruke masseødeleggelsesvåpen.

5.1.2 Rett intensjon

Rett intensjon er et annet absolutt kriterium. Motivene eller hensiktene bak en sanksjonspolitik – det Sikkerhetsrådet ønsker å oppnå ved å sperre av en stat fra økonomisk samkvem med andre stater – er gjerne i seg selv komplekse, og blir selvsagt mer sprikende og innviklede siden Sikkerhetsrådet består av ulike aktører. Var hensikten bak sanksjonene å skape fred ved å holde Irak nede militært og svekke regimet, ved å presse Saddam Hussein til å godta en rekke resolusjonskrav, eller var det andre, mer skjulte motiver bak sanksjonene, i tillegg til de formelle? Intensjoner henger også åpenbart sammen med og formes av foreliggende begrunnelser. Var det en sammenheng mellom grunnene for å innføre sanksjonene og de målene som ble satt?

Det er som sagt vanskelig å vite hva de egentlige motivene bak en handling er. Likeså kan det hevdes at institusjoner, som FN generelt, og Sikkerhetsrådet i sanksjonssammenheng, vanskelig kan sies å ha ”intensjoner” på vanlig måte (Syse

2003i:182). En måte å undersøke dette på, er å se om det er sammenheng mellom hva Sikkerhetsrådet hevder formelt er rettferdig grunn for å innføre sanksjoner, og hva som senere gjøres og sies i praksis. Er det lite samsvar mellom den opprinnelige grunnen, proklamert som målene med sanksjonene, nedfelt i resolusjonene; *ex ante* uttalelsene, og hvordan *ex post facto* utviklingen viser at intensjonene er, må dette kriteriet sies ikke å være innfridd. De formelle kravene i sanksjonsresolusjonene konstituerer den rettferdige grunnen, og intensjonene kan ikke gå utover disse. Det er også den offisielle, samlede politikken til Sikkerhetsrådet, og ikke enkeltstatene som konstituerer dette, som må vurderes.

I forbindelse med Irak-sanksjonene er det vanskelig å kunne tyde alle motivasjoner. Motivasjonene har trolig endret seg i løpet av perioden, i pakt med at sanksjonsresolusjonene har fått en annen klang. Dessuten har de opprinnelige målene blitt refortolket og tolket ulik av ulike Sikkerhetsrådsmedlemmer. Det er et utall av ulike interesser, hensikter og ønsker som kan ligge bak hvert av medlemmenes uttalte motivasjon for å opprettholde sanksjonene uforandret, heve dem eller endre dem. Det viktige i denne sammenheng er ikke om tilleggsintensjonene er å stabilisere regionen, for å straffe for brudd på FN-resolusjoner, for å sikre oljeforsyninger til Vesten, for å hindre terrorisme eller for å redde Iraks sivilbefolkning fra en ond diktator. Det relevante er om politikken for å få kontroll med Iraks våpenbruk, faktisk var hovedmotivasjonen.

Sanksjonene ble introdusert i resolusjon 687 med de 7 kravene nevnt og diskutert over, i kapittel 4. Hensikten med disse kravene var å få til en demilitarisering av Irak, så landet ikke kunne true sine nabostater på nytt. Da sanksjonene ble videreført virker det som at Sikkerhetsrådet hadde de rette intensjonene; skape fred og stabilitet. Selv om selve utformingen av resolusjonsteksten og innholdet i kravene var omfattende (og upresist?), var det ingenting som tydet på at enkelte av medlemmene hadde andre hensikter. Mye på grunn av at formuleringene i teksten var så upresis kunne ethvert Sikkerhetsrådsmedlem legge nærmest hva som helst i kravene. Utover i perioden, hevdet blant andre FNs tidligere koordinator for humanitær innsats i Irak, Hans von Sponeck, at det skjulte seg flere motiver enn behovet for kontroll med våpnene bak de siste årenes sanksjonspolitik, særlig fra USAs side:

Både USA og Saddam Hussein ser seg tjent med at situasjonen fortsetter som nå. For USA passer det bra å ha en svak diktator presset opp i et hjørne, da har de kontroll på situasjonen samtidig som de kan bruke Saddam til å legitimere sin sterke militære tilstedeværelse i Golfen. Saddam kan på sin side gi USA og det internasjonale samfunn skylda for Iraks lidelser, og foretrekker det hjørnet han er presset opp i framfor alternativet; å miste makten (sitert i Hofsvang 2000).

Sikkerhetsrådets manglende evne (og særlig vilje) til å respondere på Iraks delvise imøtekommelse av kravene bidrar til denne forståelsen, særlig for USA sin del. De politiske målene ble forflyttet. Resolusjon 687 hevdet eksplisitt at begrensningen på hva og hvor mye Irak kunne eksportere skulle fjernes når Irak etterkom FNs krav om våpeninspeksjoner. Men USA deklarererte i 1997 at landet ikke aksepterte dette (Cortright og Lopez 1999). Hovedmålet ble politisk og militær oppdemning av det irakiske regimet. Dette er implisitt i de mange uttalelsene fra amerikanske offisielle; at sanksjonene vil være i verk til Saddam Hussein er fjernet fra makten (ibid.). Selv om mange FN-medlemsland var uenige i dette, har det på grunn av prosedurale forhold og lite villighet, vært umulig å hindre at de amerikanske og britiske interessene og motivene har dominert Sikkerhetsrådets politikk overfor Irak.

Kriteriet om at Sikkerhetsrådet måtte ha en rett intensjon for å vedta sanksjonene er vanskelig å bedømme. Da sanksjonene ble videreført er det legitimt å hevde at intensjonen var riktig: troen på av Saddam Hussein ville rette seg etter kravene i resolusjon 687 var sterk blant flertallet av medlemmene. Utover i perioden er det mer tvilsomt om dette var tilfellet. Etter hvert som forholdene endret seg, endret også spesielt vetomaktene sine holdninger overfor sanksjonene. Det vesentlige ut fra rettferdig krig-perspektiv er likevel om det forelå riktige intensjoner i 1991. Og det er det umulig å si at det ikke gjorde. Dette kriteriet må derfor sies å være tilfredsstillt.

5.1.3 Legitim autoritet

Dette kriteriet er et helt nødvendig og absolutt kriterium som må være tilfredsstillt for at et sanksjonsregime kan være rettferdig. Det er FNs sikkerhetsråd, som representerer verdenssamfunnet i denne sammenhengen, som er den institusjonen som må vedta sanksjoner for at de skal regnes som rettferdige, i følge moderne rettferdig krig-tenkning.

Sikkerhetsrådet må også handle ut fra, og konsistent med bestemmelsene i, og etter den makt det er gitt gjennom FN-charteret. Dette kriteriet må derfor oppfylles på to nivåer: Var det Sikkerhetsrådet som vedtok sanksjonene?, og handlet rådet i pakt med den legale basisen i kapittel VII og menneskerettighetene som *jus cogens* i folkeretten?

Enkelte eksperter mener at FN diskrediterte seg selv da sanksjonene mot Irak ble opprettholdt etter at den andre Golfkrigen var avsluttet, for

...to implementing the agreed ceasefire also eroded the legitimacy and moral standing of the United Nations, first, for agreeing to sanctions given its knowledge of their probable effects, and then (...) the ceasefire to cover aspects of coercive disarmament and inspection that were not closely connected with the claim of collective security that was properly put forward as a proper justification of the war (Falk 2002).

Det er likevel riktig å hevde ut fra den konkrete oppfatningen av at om det er Sikkerhetsrådet som vedtar sanksjonene, så har sanksjonsregimet blitt ført med rettmessig autoritet. Siden det *de facto* var Sikkerhetsrådet som videreførte sanksjonene, så regnes de som legitime i denne forstand, ut i fra rettferdig krig-teoriens tanke om at det er verdenssamfunnets øverste autoritet som må vedta dem.

Dette kriteriet går kun på vedtakelsen av sanksjonene i 1991, ikke opprettholdelsen. Men det er klart at med de følgene sanksjonene har fått på grunn av lite konform politikk fra Sikkerhetsrådets side, samtidig som deler av sanksjonene forvitret, er det klart at Rådets legitimitet har blitt undergravet utover i sanksjonsperioden. I tillegg har sanksjonene vist de prosedurale og substansielle problemer som ligger i Sikkerhetsrådets veto-prinsipper. Det ble klarere og klarere etter hvert som årene gikk, at USA hadde styringen på politikken Rådet førte. Landet ønsket å opprettholde sanksjonene, helt til Saddam Hussein ikke lenger satt ved makten Irak. Men uansett om Sikkerhetsrådsmedlemmene var uenige om politikken, måtte alle resolusjoner vedtas med flertall. Og således fremsto Sikkerhetsrådet som en legitim autoritet under hele perioden.

Siden det var FNs sikkerhetsråd som vedtok å videreføre sanksjonene er kriteriet om rettmessig autoritet møtt. Sikkerhetsrådet mistet mye av sin legitimitet utover i sanksjonsperioden på grunn av manglende evne og mulighet til å hankses med de

problemene sanksjonene forårsaket, men dette betyr likevel ikke at prinsippet er brutt. Så lenge Sikkerhetsrådet handlet med henvisning til kapittel VII i pakten ved videreføringen av sanksjonene i 1991, er aspektet møtt. Det er i denne sammenhengen irrelevant om pakten faktisk inneholder bestemmelser om det var legalt å videreføre sanksjonene etter at det var ført krig.

5.1.4 Komparativ rettferdighet

En del av målsetningen med sanksjoner er at freden som skapes skal være rettferdig for begge (eller alle) parter (Syse 2003i:174). Det overordnede målet bak enhver FN-politikk må i følge rettferdig krig-tradisjonen alltid være fred og gjenopprettelse av rettferdige forhold. Rettferdighet for innbyggerne i Irak, rettferdighet for nabolandene og resten av verdenssamfunnet, skulle være det ønskede utfall.

Sanksjoner må som ethvert annet virkemiddel i internasjonal politikk følge prinsippet om likhet og likebehandling, som er nedfelt i folkeretten. Dette er essensielt for FNs politikk overfor organisasjonens medlemsstater. For at utfallet av en politikk skal sees på som legitimt, spesielt av de direkte involverte parter, er det avgjørende at FN ikke forskjellsbehandler medlemsland. Som et kjerneeksempel på dette, er den ulike sanksjonspolitikken landene i Midtøsten har blitt utsatt for. Mangelen på kollektive sanksjoner mot Israel, et land som besitter ikke-konvensjonelle våpen, inkludert atomvåpen, og som har en gjennomgående historie av brudd på folkerettslige forpliktelser, er problematisk for FNs anseelse, særlig blant muslimske land. For Israels våpenarsenaler og historie om forkjøpsangrep, gjorde landet til en like stor trussel mot internasjonal fred og stabilitet i regionen som Irak var. Sanksjonene ble videreført i Irak fordi landet kanskje *kunne* utvikle atomvåpenkapabiliteter i fremtiden (Normand og Wilcke 2001). Iraks begrunnelse og rettferdiggjøring av behovet landet hadde for å ha ikke-konvensjonelle våpen som et avskrekkingsmiddel overfor Israel, kunne kanskje ha blitt tatt seriøst for å hindre at FN ble beskyldt for å bruke dobbelstandarder overfor sine medlemsland.

Dette betyr likevel ikke at det var helt ureglementert at Irak fikk noen form for straffereaksjoner etter invasjonen av Kuwait. Men kanskje var rettferdigheten nådd da

det irakiske angrepet var slått tilbake etter krigføring. Med historisk belegg, er det ikke helt uriktig å hevde at det eksisterte en viss rettmessighet i Saddam Husseins nektelse av å godta kravene i resolusjon 687 umiddelbart, som en innblanding av landets indre anliggender. Samtidig er det naturlig at FN ville hindre at landet på nytt skulle få true sine naboland. Spørsmålet er dermed om ikke våpenkontrollen kunne vært gjort på en mer human måte enn ved totale sanksjoner, som allerede før krigføringen hadde vist seg å ha svært skadelige følger for sivilbefolkningens levekår.

Kriteriet om komparativ rettferdighet er et *prima facie*-prinsipp: Sikkerhetsrådet måtte hele tiden vurdere om de menneskelige lidelsene kunne måles i forhold til det som var rettferdig grunn for sanksjonene og hvordan Irak og omverdenen oppfattet konflikten. Kriteriet kan i Iraks tilfelle ikke sies å være oppfylt på en tilstrekkelig måte. Verken FNs sikkerhetsråd eller Iraks ledelse vedkjente seg den andre parts sak og meninger. Selv om sanksjonene hadde hjemmel i FN-pakten, og dermed var legale i seg selv, viste organisasjonen mange svakheter i gjennomføringen av sanksjonene. FN har også mistet en viss anseelse, siden Irak er eneste land i regionen som har vært utsatt for ”forebyggende” straffetiltak. At Irak ble styrt av en lite samarbeidsvillig og korrump leder, som ikke gjorde det beste ut av situasjonen for å lette nøden for sin egen befolkning, gjorde ikke situasjonen bedre. FNs sikkerhetsråd hadde retten på sin side, men tok for lite hensyn til motparten, slik at uskyldige måtte lide.

5.1.5 Proporsjonalitet til illegitim handling

Det godet som ønskes oppnådd ved sanksjonene, avmilitarisert irakisk regime, og dermed fred og stabilitet, må være av så stor viktighet og nødvendighet for verdenssamfunnet, at den død og lidelse som forårsakes er proporsjonal både til målets viktighet og til hva slags handling som er begått.

Det var selvsagt viktig å holde regimet ute av stand til igjen å gå til angrep mot nabostater og for å unngå at Saddam Hussein kunne bruke masseødeleggelsesvåpen mot egen befolkning. Å fremme fred i regionen, i form av kontroll med Iraks våpenarsenaler var av høy politisk og moralsk verdi. Men oversteg denne *prima facie*-forpliktelsen som Sikkerhetsrådet og FNs medlemsland innehar om å gjenopprette stabile forhold, den

andre *prima facie*-plikten om å ikke skade uskyldige sivile med den politikken som føres? FN ønsket å skjerme nabostater og den irakiske befolkning fra nye brudd på internasjonale normer, samtidig som det var klart at den politikken som ble valgt, omfattende økonomiske sanksjoner, ville påvirke uskyldige sivile i Irak. Målet om å hindre at Saddam Hussein og Irak på ny skulle kunne ruste opp og eventuelt gå til en ny krig, oversteg med moralsk styrke i dette tilfellet menneskerettighetene til den irakiske befolkningen, slik Sikkerhetsrådets politikk fremsto.

Det er umulig å si hva utfallet hadde blitt om ikke sanksjonene hadde blitt videreført i en eller annen form. Sanksjonene og våpenrestriksjonene var også ment å beskytte den irakiske sivilbefolkningen fra overgrep fra landets ledelse. Det å holde Irak nede var sett på som viktigere enn at befolkningen i Irak måtte lide en viss periode på grunn av mat- og medisinmangel og ødelagt samfunnsstruktur. Det er vanskelig å vurdere om proporsjonalitetsprinsippet her ble brutt, særlig fordi det var umulig for de besluttende parter å vite hvor mye lidelse som ville oppstå eller hvor snart målene ville bli nådd. Det som uansett er vanskelig å forsvare er hvordan (forventet) enorm lidelse og død hos sivilbefolkningen i Irak kunne rettferdiggjøres fordi FN ville kontrollere Iraks indre anliggender og hva Irak kunne utrette i fremtiden:

It is hard to see how a quarter million civilian deaths is a proportional response not to any present act of aggression, but something fairly far removed from that – the possession of the means to produce weapons which might do indiscriminate harm, if they are constructed, and if they are then used (Gordon 1999i:2).

Proporsjonalitetsprinsippet er vanskelig å bedømme i dette tilfellet, fordi det er to moralske goder som står mot hverandre. Ingen kunne ane ved sanksjonenes videreføring i 1991 hvor mye lidelse som ville forårsakes, og målet om fred og stabilitet i regionen kunne synes som et overordnet godt mål for alle.

Det er vanskelig å se at sanksjoner var en rett respons på den handling Irak hadde begått (eller egentlig eventuelt kunne begå i fremtiden). Målet med sanksjonene - å få til en kursendring i Iraks politikk, og dermed fred og stabilitet i regionen – var sett på som klart proporsjonalt med en viss lidelse blant sivilbefolkningen i Irak. Det er nesten

umulig å vurdere om kriteriet om proporsjonalitet er møtt i dette tilfellet, selv om den manglende måloppnåelsen viser at sanksjonenes konsekvenser var disproportjonale, slik at virkemiddelet i seg selv fremstår som lite egnet i Iraks tilfelle. For selv om situasjonen sanksjonene ble videreført i var spesiell, kan ikke den slutningen automatisk trekkes om at *jus ad sanctionem*-prinsippet om proporsjonalitet ble brutt.

5.1.6 Rimelig håp om å lykkes

Kriteriet om et rimelig håp om å lykkes innebærer at dersom man ikke har noen mulighet for å oppnå en rettfærdig fred som befolkningen på begge sider kan leve med, skal man under "vanlige" forhold ikke ty til maktbruk i det hele tatt (Syse 2003i:174-175). Dette dreier seg både om at sanksjonene må kunne realisere de fastsatte målene og at det skal føre til at sivilbefolkningen, spesielt i målstaten, får en fredfylt tilværelse.

Dette kriteriet synes derfor problematisk angående Irak. Var det fornuftig og sannsynlig at videreføringen av sanksjonene ville føre til en endring av regimets politikk og hindre ny opprustning og eventuelt bruk av masseødeleggelsesvåpen? Og at dette ville skape varig fred? Målene i resolusjonene var svært divergente. Og så lenge den irakiske ledelsen ikke ville bli direkte berørt av en slik total økonomisk straff, fordi han alltid ville finne smutthull og ha pengereserver tilgjengelig, var det lite trolig at sanksjonene ville lykkes. De kunne kun lykkes på den måten at man fikk kontroll og oversikt med våpnene fordi våpeninspektører kom inn i landet, men dette trengte ikke å ha noe å si for det politiske klimaet. Så lenge sanksjonene ikke heller var en del av en større strategi for diplomatisk løsning på konflikten, hadde Saddam Hussein lite å tjene på å samarbeide (Cortright og Lopez 2000:56-57). For, som nevnt tidligere:

Sanctions can help to encourage a process of dialogue and negotiation, but they cannot by themselves remove a targeted regime or force a drastic change in policy. Sanctions should not be used in a purely punitive manner to starve an opponent into submission.

Sanksjoner virker best i en diplomatisk kontekst, der enkelte krav fra målstaten hadde blitt ettergitt når kravene i Sikkerhetsrådets resolusjoner hadde blitt oppfylt. Men;

...in the Iraq case, there has been no reciprocation of Baghdad's concessions, and thus no incentive for the government to take further steps toward compliance (...). The Security Council has adopted an unyielding posture and refused to reciprocate (ibid.).

I ettertid kan det virke som at det var ”mismatch” mellom de ambisiøse målene til enkelte av Sikkerhetsrådets medlemmer og sanksjonsinstrumentets velegnethet med å nå dette målet. Dette var første sanksjonstilfellet av kollektiv og så omfattende karakter i historien, med få antagelser om hva som kunne bli utfallet og med store forventninger knyttet til at Saddam faktisk ville samarbeide. Men; Sikkerhetsrådets sanksjoner før krigen hadde ikke ført til målet. Selv om sanksjonskravene nå var annerledes, viste alle tidligere erfaringer med sanksjoner at suksessraten var lav. I følge sanksjonshistorien er det i svært liten grad vært mulig å oppnå høye politiske mål, slik som de i resolusjon 687. Når det da i tillegg var snakk om et autoritært regime, som ikke brydde seg om sin befolknings ve og vel, og den typiske responsen fra en populasjon under sanksjoner er å samle seg rundt sitt lederskap (Eland 1995:32), var det i utgangspunktet lite trolig at Irak ville imøtekomme Sikkerhetsrådets krav.

Da sanksjonene ble videreført i 1991 hadde de fleste et håp om at de ville lykkes med å få Irak til å etterfølge kravene forholdsvis raskt. Selv om det innad i resolusjonene ligger at det vil ta tid for Irak å oppfylle alle krav selv om de hadde prøvd. Men dette ”håpet” var ikke sett i lys av sanksjonspolitikken historie, hvordan sanksjonene var formet, og vurdert opp mot motparten. Kriteriet er oppfylt i seg selv, for det er liten grunn til å tvile på at Sikkerhetsrådsmedlemmene faktisk trodde på en rask suksess. At de hadde så manglende kunnskaper om at dette med svært liten sannsynlighet ville inntreffe, kan ikke tas med i betraktningen.

5.1.7 (Nest) siste utvei

Prøvde det internasjonale samfunnet andre muligheter og midler før sanksjoner ble innført som det siste alternativet? Den unike erfaringen med Irak, der en forlenget embargo ble skjerpet inn etter en krig, reiser spørsmål både om hvordan sanksjoner skal vurderes som virkemiddel i forhold til krig, og på hvilket nivå og varighet sivil lidelse og død er akseptabelt i implementering av en form for tvang som i økende grad har blitt brukt som et substitutt for bruk av væpnet makt.

Sanksjoner var siste utvei på den måten at de ble brukt etter krig, de ble videreført i en ny resolusjon med nye krav, som ikke ga rom for forhandlinger. På den andre siden blir sanksjoner regnet som nest siste utvei før væpnet inngripen, forutsatt at det ligger trusler om dette bak sanksjonene. I Irak skjedde ikke dette; krigføringen ble avsluttet etter at Irak var presset tilbake, og bombet mange tiår tilbake i utvikling, både sivilt og militært. Sanksjonene som ble videreført dreide seg heller ikke om et konkret, akutt situasjonsbilde, men om et skjold mot fremtidig (hypotetisk) irakisk aggresjon.

Ulike problemer knytter seg dermed til tilfellet Irak: Hva når målet for en krig under FN-pakten egentlig var nådd? FNs koalisjonsstyrke hadde slått det irakiske angrepet tilbake. Hvilken "posisjon" får da sanksjoner som er videreført etter krig? Det var forsøkt å få til ulike løsninger med Saddam Hussein før resolusjon 687 ble satt i verk, spesielt foregikk det ulike forhandlinger mellom det irakiske regimet og representanter for FN og USA. Men Saddam motsatte seg enhver diskusjon om våpeninspeksjoner og de andre kravene, fordi det påvirket Iraks autonomi. At sanksjonene derfor ble innført med de omfattende kravene, ble sett på som siste utvei for å oppnå fredelige forhold. En ny krig var i dette tilfellet ingen løsning, siden dette gjaldt forhold inne i Irak.

Sanksjoner må ses på som en del av en bredere fredsskapende strategi. Inntrykket fra Irak er at sanksjonene har vært med på å hardne fronter. Nasjonen synes å stå mer samlet bak regimet utover i perioden. Ofte kan også militær handling og kortvarig krig sees på som å foretrekke for et land under sanksjoner der den politiske ledelsen i landet er lite opptatt av velferden til sine egne innbyggere. Irak er et godt eksempel på dette; Saddam Husseins svake samarbeidsvillighet har ført til den langvarige opprettholdelsen (Simmons 1996:174). Sanksjonene blir ikke sett på verken som nest siste uvei eller siste, men som en straff fra det internasjonale samfunnet for handlinger de ikke kan lastes for.

Det er i forhold til ordlyden i kriteriet om siste utvei, slik det kommer til uttrykk i rettferdig krig-doktrinen, veldig vanskelig å bedømme om videreføringen av sanksjonene faktisk representerte siste uvei i Irak. De kan nå også sees på som en nest siste utvei for å få til en mer politisk korrekt løsning på det problemet som verdenssamfunnet hadde med Irak angående aggresjon og våpenproduksjon. Det er slikt sett vanskelig å bedømme om

dette kriteriet er oppfylt eller ikke. Sanksjonene mot Irak kan derfor regnes som nest siste utvei eller siste utvei – alt etter hvordan sanksjonspolitikken og krigføringen vurderes i forhold til hverandre, og hvordan de to virkemidlene vurderes teoretisk. For at sanksjonene skulle representert en nest siste utvei, skulle alle andre midler vært prøvd, og trusler om bruk av væpnet makt skulle vært bruk som pressmiddel (Pape 1997:97). Dette skjedde ikke i Irak, for sanksjonene i seg selv ble en siste utvei; en måte for verdenssamfunnet å demme opp for fremtidig irakisk våpenproduksjon og aggressiv oppførsel. Legalt sett regnes uansett økonomiske tvangstiltak som en *a priori* og ikke som en *a posteriori* løsning i forhold til militær inngripen (Delmonte 2001:351). At sanksjonene her derfor utgjorde en siste utvei er ikke i konformitet med dette synet.

5.2 Jus in sanctione og sanksjonsregimet mot Irak

Ble sanksjonene mot Irak, etter videreføringen, gjennomført på en rettferdig måte i forhold til reglene for adferd i krig og generelle menneskerettighetsprinsipper og folkerettslige forpliktelser?

5.2.1 Proporsjonalitet mellom mål og midler

Proporsjonalitetsprinsippet representerer i *jus in bello*-kontekst et kriterium for å avgjøre legaliteten til hvordan de kollektive sanksjonene ble gjennomført mot Irak.

Proporsjonalitet i denne sammenhengen krever at det er en balanse mellom hvor viktige FNs interesser er i å nå de fastsatte målene med sanksjonene, og organisasjonens interesse i å unngå uakseptabel lidelse, og kanskje til og med brudd på menneskerettighetene, for sivilbefolkningen. Sanksjonene mot Irak måtte ikke føre med seg så mange negative konsekvenser, at disse oversteg det (gode) som skulle oppnås. For det gode som skal oppnås rettferdiggjør ikke en hver bruk av midler. Faktorer som kan påvirke om proporsjonalitetskriteriet ble møtt er massiv fattigdomsvekst, stor moralitetsøkning, nedgang i økonomiske forhold, og hvor lenge effektene kan sies å påvirke det irakiske samfunnet.

Det offisielle formålet for å opprettholde sanksjonene var å få Irak til å imøtekomme de kravene som ble stilt i våpenhvileresolusjonen. Det mest vesentlige her, samtidig som det var at internasjonalt krav, var at Irak skulle tilintetgjøre alle sin

masseødeleggelsesvåpen og midler til å produsere slike. Var det et likeverdige forhold mellom dette målet, og sanksjonene, som ville føre til store vanskeligheter for en sivilbefolkning som allerede hadde lidd mye under de foregående sanksjonene og krig? Dette går også på hvor velegnet sanksjoner er for å oppnå et slikt høypolitisk mål, der det ikke er noen direkte sammenheng mellom befolkningens leveforhold og påvirkning av de politiske beslutninger, og de kravene som skal etterkommes.

Forholdet mellom skade og hva som positivt oppnås endrer seg over tid.

Skadevirkningene har økt betydelig utover i perioden sanksjonene varte, og selv om de humanitære forholdene ble litt bedre etter at olje for mat ble innført, har de menneskelige lidelsene vært enorme. Mange vil leve med skader og sykdommer de pådro seg under sanksjonene i fremtiden. Samfunnsmaskineriet ble mer og mer tvunget i kne, og lidelsene økte etter hvert som ressursene ble utarmet. Langvarige og store økonomiske problemer og strukturelle endringer som følge av dette, vil påvirke det irakiske samfunnet i mange tiår. Det er vanskelig å se at de positive virkningene av sanksjonene har utviklet seg på samme måte. Det som kunne synes som en slags rimelig balanse i 1991, var helt uakseptabelt i 1996 og i 2002 (Villumstad 1998). Som også Kondocho (2001) nevner:

Since too many Iraqi people have suffered and died as a result of the sanctions, and only insufficient progress has been made in disarming Iraq, the sanctions regime in its present form cannot be considered proportional.

Det er helt klart at sivilbefolkningen i Irak, og særlig barn, har lidd mye under sanksjonene. I moderne historie er det vanskelig å finne større brudd på barns rettigheter enn lidelse og død blant over en halv million barn og nyfødte. FN skal alltid sikre at sanksjonene ikke medfører en disproporsjonal innvirkning.

The Security Council imposed economic sanctions on Iraq with high expectations of successfully eliminating non-conventional weapons in Iraq. The means of pursuing these objectives – after these expectations proved to be unfounded – are not unlimited, especially at the expense of innocent life. The advantage gained (...), measured by Iraqi compliance with the cease-fire resolutions, is extremely remote in comparison with the enormous civilian casualties. While the goal of eliminating Iraq's non-conventional weapons in order to ensure peace and security in the region is unquestionably of great importance, it is unclear how much

comprehensive sanctions have furthered these goals. Iraq has often revealed valuable information on its weapons program in response to high level defections or threatened military strikes. Because their role in gaining Iraqi compliance is so remote, sanctions violate the principle of proportionality (Normand og Wilcke 2001).

Nåværende generalsekretær i FN, Kofi Annan, har også uttrykt bekymring for dette:

The hardship imposed on the civilian population is greatly disproportionate to the likely impact of the sanctions on the behaviour of the protagonists (sitert i Cortright og Lopez 1999).

Et av de målene som klarest viser dette er veksten i fattigdom. Under sanksjonsperioden falt en stor del av befolkningen under grensen for uverdige leveforhold. Denne veksten, den høye dødsraten og den lange varigheten av sanksjonenes effekter, overstiger grensen for hva som kan regnes som rimelige følger av en FN-politikk. Det kan derfor konkluderes med at kriteriet om proporsjonalitet ikke er møtt i Irak. At sanksjonene samtidig ikke bidro til nevneverdig måloppnåelse styrker denne påstanden. Sanksjonene var derfor ikke bare urettmessige, men også i stor grad ineffektive.

Sanksjoner bryter ikke prinsippet om sivil immunitet selv om de skader uskyldige, dersom slik skade er en genuin sideeffekt – det vil si indirekte og ikke-intendert (Johnson 1999:130). Men dette holder ikke for Irak. For basert på den informasjonen som er tilgjengelig i dag, og var det under innføringen og opprettholdelsen av sanksjonene, om de ødeleggende virkningene sanksjoner har økonomisk, sosialt og humanitært for målstatens befolkning, så ble *prima facie*-prinsippet om proporsjonalitet, ikke oppfylt her.

5.2.2 Diskriminering

Fra tidligere er det nevnt at prinsippet om diskriminering er en viktig *prima facie*-norm innenfor rettferdig krig-doktrinen. Å skade og drepe uskyldige og ikke-stridende er tillatt kun i (nøds-) tilfeller der avgjørende og viktigere plikter må settes over dette. I enhver situasjon hvor det er fare skal også sivile sikres humanitære forsyninger og medisinsk hjelp. I det irakiske tilfellet sto det moralske dilemmaet mellom å skjerme nabostatene og verdenssamfunnet fra Saddam Husseins regime med masseødeleggelsesvåpen og eventuell ny angrepskrig, eller å påføre det irakiske samfunn menneskelige og

økonomiske byrder ved omfattende sanksjoner.

Et kritisk spørsmål under distinksjonsprinsippet er om sanksjonene rammet hele befolkningen, som et middel for å influere regimets politikk – et klart brudd, eller om de rammet regimet, men i tillegg som sivile ble påført en viss lidelse som en uunngåelig bivirkning av dette. I Irak ble hele befolkningen lidende, mens den politiske ledelsen ikke ble nevneverdig påvirket av straffetiltakene. Dette beviser at omfattende sanksjoner av denne typen var et ”blunt instrument”,³⁶ som ikke traff den politiske eliten. De svakeste og mest sårbare samfunnsmedlemmene, de med minst politisk makt og de som hadde færrest muligheter til å skaffe seg nødvendige livsmidler, led mest under sanksjonene. Da FN videreførte sanksjonene etter den militære invasjonen, ble de innført under svært kritiske omstendigheter, og førte umiddelbart til total kollaps i landets økonomi og infrastruktur og til sivile dødsfall (Normand og Wilcke 2001). På denne måten brøt sanksjonene diskrimineringsprinsippet, med en gang de lyktes i å ødelegge Iraks grunnleggende samfunnsforhold.

Fra et etisk ståsted melder følgende betraktning hva angår sanksjonene mot Irak seg: De hadde en slående likhet med ett av krigens mest makabre midler: beleiringen. FN bestemte at et område skulle lukkes av med hensikt å forhindre at forsyninger kom inn (Syse 2001). På mange måter kan sanksjoner sees på som den moderne versjonen av beleiringskrig: begge involverer systematisk deprivasjon av en by eller et land for økonomiske ressurser. Ironisk nok er det makthaverne som opplever størst trygghet i en slik situasjon. En stor inkongruens oppstår når mennesker som ikke er ansvarlige for de lovstridige handlingene begått av sitt regime, blir straffet. Dette er umoralsk *per se* (Delmonte 2001:348). Selv om en nasjon ikke blir fysisk innesperret ved sanksjoner, oppnås den samme effekten ved at internasjonale institusjoner og press forhindrer salg, kjøp og utvikling av varer, så vel som å hindre migrasjon (Gordon 1999i:6). Sanksjoner, som beleiringer, er et ikke-diskriminerende middel som ikke skiller mellom stridende og ikke-stridende, og har gjennom historien påført ekstrem og direkte lidelse for de svakeste, de mest sårbare og de minst politisk aktive (Gordon 1999:21). Dette skjedde også i Irak.

³⁶ Betegnelse brukt av blant andre Boutros Boutros-Ghali i 1995 i *Supplement to an Agenda for Peace*.

I klassisk moralfilosofisk tenkning om beleiring, som tanken om rettfærdig krig faller inn under, har muligheten for en fluktvei som en forutsetning for at slike innesperringar overhodet kan være etisk forsvarlige – det vil si det må eksistere en mulighet for sivile til å rømme ut, uten at beleiringen skal bli mindre effektiv. Det er i realiteten denne etiske fluktvei man forsøker å få til med økonomiske sanksjoner som rammer sivile hardt, som olje-for-mat-programmet overfor Irak; livsnødvendige forsyninger og nødvendig medisinsk behandling for sivilbefolkningen skulle være mulig (Syse 2001). Likevel hadde sanksjonsregimet, spesielt de første årene av perioden, karakter av   g  p  tvers av distinksjonsprinsippet, for sanksjonene

...operates by restricting the economy of the entire community, creating shortages of food, water, and fuel. Those who are least able to survive the ensuing hunger, illness, and cold are the very young, the elderly, and those who are sick or injured. Thus the direct consequence of siege is that harm is done to those who are the least able to defend themselves, who present the least military threat, who have the least input into policy or military decisions, and who are most vulnerable to hunger, cold and illness (Gordon 1999i:4).

Prinsippet om diskriminering m  være oppfylt under gjennomføringen av et gitt sanksjonsregime for at det skal kunne bedømmes som rettfærdig. Ser man p  konsekvensene av sanksjonene for Iraks sivilbefolkning, der de mest sårbare og mest ”uskyldige av de uskyldige” ble hardest rammet, i tillegg til at regimet nærmest forble upåvirket gjennom hele perioden, må det konkluderes med at dette kriteriet *ikke* ble møtt i Irak. Lite humanitær hjelp ble gitt, og således fikk sivilbefolkningen ingen fluktvei ut av kaoset. Følgene av sanksjonene var ikke rettfærdige.

I tillegg fremstår følgene av indirekte sanksjoner som *de facto* ikke bivirkninger, for de negative konsekvensene for befolkningen er nødvendige og intensjonelle; sanksjonene kan ikke være effektive uten. Og selv ikke en god hensikt kan rettfærdiggjøre sanksjoner som kun fører til lidelse, og ikke til måloppnåelse av betydelig grad. Hvis et sanksjonsregime f r et snev at ren kollektiv straff over seg, som Irak-sanksjonene etter hvert fremsto som, kan ingenting rettfærdiggjøre det, selv ikke at det er en uhenksmessig bivirkning av en politikk. Som Pierce (1996:110) hevder

...if not directly intended, the pain, suffering, and physical harm inflicted on the innocent are foreseen and turn the innocent into a means to an end. In double-effect terms, the ends do not justify the means. More specifically, in this case, the good to be achieved (persuading or forcing the target government to change its policy) is to be accomplished by means of the harm done (the pain and suffering of the population), and thus the use of such sanctions in this way is not morally acceptable by the principle of double-effect.

Dette viser et av de sterkeste moralske argumentene mot bruk av sanksjoner: uskyldige mennesker blir brukt som midler for å nå mål. Doktrinen om dobbel effekt, som av mange har vært brukt som en etisk "utvei" for å rettferdiggjøre sanksjonspolitikken generelt, gjelder derfor ikke for Irak. Sikkerhetsrådet visste at sivile ville miste livet og lide som følger av sanksjonene, og likevel ble de videreført og opprettholdt over så lang tid.

Sanksjonene mot Irak brøt diskrimineringsprinsippet på ulike måter. Først og fremst rammet de gal målgruppe: de mest uskyldige og forsvarsløse ble rammet sterkest, mens regimet heller nøt godt av sanksjonene. Det var de mest uskyldige delene av den irakiske sivilbefolkningen som led mest, både når det gjaldt forringelse av leveforholdene generelt og tap av menneskeliv. Sanksjonenes følger for sivilbefolkningen kan heller ikke sees på som ikke-intenderte bivirkninger. Sikkerhetsrådet visste hva konsekvensene ville bli, og det ble tidlig dokumentert hvor stor nøden faktisk var. Utfallet av sanksjonene var derfor uforsvarlige og uetiske. Sikkerhetsrådets politikk kan heller ikke forsvares ved en henvisning til doktrinen om den doble effekt. Det var bevist før videreføringen av sanksjonene at uskyldige ville lide, og derfor kan ikke sanksjonenes konsekvenser regnes som ikke-intenderte bivirkninger av sanksjonstiltakene.

5.3 Konklusjon – var sanksjonene rettferdige?

For at sanksjonsregimet mot Irak skal kunne regnes som rettferdig må alle kriteriene som regnes som absolutte være tilfredsstillende, samtidig som at *prima facie*-prinsippene må være begrunnet og gjennomført på en etisk forsvarlig måte.

Denne gjennomgangen viser tydelig at en samlet vurdering av sanksjonsregimet mot Irak må konkludere med at det var *urettferdig*. Det ene av de tre absolutte kriteriene innenfor

jus ad sanctionem, rettferdig grunn, kan ikke sies å være oppfylt. Så lenge sanksjonene er innført på tvilsomt moralsk og politisk grunnlag, må hele sanksjonspolitikken bedømmes som uetisk. Trekket dette likevel i tvil, og man hevder at det faktisk eksisterte en rett grunn, så lenge Sikkerhetsrådet vedtok at dette var tilfellet, vil sanksjonsregimet som helhet likevel være urettmessig. For siden de to prinsippene i *jus in sanctione*, proporsjonalitet og diskriminering, begge er brutt, vil den totale konklusjonen bli at sanksjonsregimet ikke var tilfredsstillende i følge rettferdig krigsdoktrinen. Selv om disse må vurderes uavhengig av kriteriene i *jus ad sanctionem*, og de kun er *prima facie*-plikter, kreves det at de er oppfylt såfremt ikke de har måttet vike for andre, mer pressende prinsipper. Her har det viktigste vært å skjerme sivile for lidelse, selv om det irakiske regimets politikk skulle kontrolleres, og dette skjedde ikke på langt nær godt nok til at sanksjonene var gjennomført på et rettferdig vis.

Om det konkluderes med at de negative konsekvensene av sanksjonene er katastrofale eller moderate, må de uansett settes opp mot verdien av det målet som søkes oppnådd, og verdien av dette og sannsynligheten for at det skal inntreffe. Om målet med å hindre at Irak utviklet og brukte masseødeleggelsesvåpen var verdt de humanitære og økonomiske følgene, fremstår etter at sanksjonsregimet ble avsluttet, som etisk uforsvarlig. Målet om en diktators nedrustning og endring i politisk adferd kunne kanskje tenkes å oppveie en viss lidelse, dersom bedre alternativer ikke var til stede og trusselen Saddam Hussein representerte var enormt stor for det internasjonale samfunnet. Når ulike teorier og empiriske undersøkelser legges til grunn, var Irak heller ikke et tilfelle der sanksjonene hadde stor sannsynlighet for å lykkes. Sanksjonenes følger i form av menneskelig lidelse og død som var ment å skulle oppveie målet om å fjerne det sittende regimet, må derfor anses som umoralske, og menneskerettighets- og folkerettsstridige siden denne lidelsen delvis var intendert og siden hovedmålet ikke ble oppnådd, selv om det fra enkelte hold hevdes at sanksjonspolitikken hadde en rettmessig forankring i FN-pakten.

6. KONKLUSJON: GODT MÅL MED UMORALSKE FØLGER

Foreliggende studie har forsøkt å besvare spørsmål knyttet til om omfattende, kollektive økonomiske sanksjoner, som de mot Irak, kan være rettferdige. Slike spørsmål innebærer både legal tenkning, moralfilosofiske vurderinger og politiske overveielser. Kriterier fra rettferdig krig-tradisjonen ble brukt som rammeverk for diskusjonen omkring sanksjoners velegnethet som konfliktløsningsmiddel på den internasjonale arena. Kapittel 2, som ga en teoretisk innføring i hva som menes med sanksjoner og gjennomføringen av slike virkemidler; effektivitet, legale begrensninger og FN som autoritet, og kapittel 3, med en gjennomgang av hva som ligger i begrepet om rettferdig krig, utgjorde det teoretiske utgangspunktet. Den historiske gjennomgangen av selve sanksjonsregimet mot Irak i kapittel 4, ble brukt som empirisk analysemateriale for diskusjonen i kapittel 5; om sanksjonene var rettferdige.

Rettferdig krig-prinsippene viste seg å få systematisert og problematisert en rekke etiske og politiske spørsmål relatert til bruken av sanksjoner. Spesielt ble forholdet mellom *jus ad sanctionem* og *jus in sanctione* belyst: det kan være rettferdig å innføre sanksjoner (selv om dette trolig ikke var tilfellet i Irak), samtidig som konsekvensene og gjennomføringen av sanksjonspolitikken viser at den ikke er rettferdig. Denne oppgaven viste også at å bruke dette teoretiske rammeverket som analogi for sanksjoner, i en noe bearbeidet form, ga mening. Sanksjoner under kapittel VII i FN-pakten bør behandles med samme alvor som væpnet inngripen, både på grunn av konsekvensene de medfører, men også fordi de faktisk krever samme legale og folkerettslige forpliktelser i gjennomføringen. Likevel bør sanksjonsinstrumentet, som forsøkt vist i denne studien, diskuteres og anvendes ut i fra sine egne begrensninger og ”egenskaper”, og ikke bare som et alternativ til krig.

Problemet ligger først og fremst i sanksjonsmiddelets natur, at det er et utelukkende indirekte tvangsmiddel. Begrunnelsen for bruk av sanksjoner har i hovedsak vært basert på en antagelse om at en degradering av sivilbefolkningens materielle kår over tid vil undergrave den sittende politiske ledelse, eller påvirke politikken som føres. Dette

forutsetter en forbindelse mellom befolkningens livskvalitet og regimets utenrikspolitikk. Men denne forbindelsen er ikke til stede i autoritære stater. Økonomiske tvangstiltak vil derfor innebære at et brutalt regime tilføres et middel som gir dets politiske vurderinger økte negative følger for uskyldige sivile. Det var akkurat dette som skjedde i Irak (Thune 2000:351). Dette gjør det vanskelig å kunne etisk forsvare FNs langvarige sanksjoner mot Irak med belegg i FN-pakten og folkerettslige konvensjoner. Sanksjonene brøt først og fremst med FNs egne forpliktelser overfor menneskerettighetene, og sanksjonene levde ikke opp til en folkerettslig forutsetning om at det må være et samsvar mellom formålet med en politikk og dens konsekvenser.

Likevel kan visse deler av begrunnelsen for sanksjonene mot Irak fremdeles være gyldige. Saddam Husseins regime må bære en svært viktig del av ansvaret for folkets lidelser fordi det under hele perioden var usikkerhet rundt landets våpenarsenaler. Dette fritar likevel ikke det internasjonale samfunnet fra et stort medansvar gjennom et sanksjonsregime som ikke oppfylte minimumskriterier for etisk forsvarlig gjennomføring. For hvis beslutningstakere i krig er bundet av de moralske kriteriene som blant annet er nedfelt i rettferdig krig-doktrinen, er de som innfører sanksjoner på vegne av verdenssamfunnet på samme måten underlagt slike begrensninger. Prinsippet om sivil immunitet har like stor gyldighet uansett tvangsmiddel. FNs sikkerhetsråd hadde derfor forpliktelser til å hindre at sanksjonene ikke førte til lidelse som var disproportjonal med de målene som var fremsatt. Det kan fastslås at FN ikke overholdt sine egne internasjonale normer i Irak.

Problemene som sanksjonspolitikken mot Irak førte til, setter søkelyset på FNs økende bruk av sanksjoner som middel for å håndtere internasjonale konflikter. For kan denne moderne ekvivalenten til beleiringskrig rettferdiggjøres i etiske og politiske termer? Vurdert ut fra kriteriene fra rettferdig krig-teorien, var sanksjonene mot Irak ikke moralsk rettmessige og i tillegg juridisk tvilsomme. Sanksjonene brøt med flere av kriteriene som de nevnte kjørereglene i rettferdig krig-tradisjonen utgjør, og medvirket samtidig til alvorlige brudd på menneskerettighetene, spesielt retten til liv, mat og helse. Rettferdige sanksjoner kan, som en følge av dette, ikke være omfattende i formen, og ikke ha endring av (høy)politiske forhold som mål. Likevel bidro sanksjonene til

fredeligere forhold i regionen, siden Saddam Hussein ble fratatt mulighet til å fremstille, anvende- og bruke masseødeleggelsesvåpen, eller konvensjonelle våpen for den saks skyld, slik at faren for ny aggresjon fra Irak side var utelukket i hele sanksjonsperioden.

Fører den stadige bruken av økonomiske sanksjoner, om enn i en mindre omfattende utforming enn de mot Irak, til en mer rettferdig internasjonal orden? Denne studien har vist at sanksjoner på de fleste nivåer vil ha negativ innvirkning på målstatens økonomiske struktur- og liv, og dermed for sivilbefolkningen, men at de i mer målrettede tilfeller stadig vil kunne være et virkemiddel å anvende mot stater som bryter grunnleggende internasjonale normer og folkeretten. De gir også FN-fellesskapet et instrument å bruke mot aggresjon, som gjør det mulig å unngå bruk av væpnet makt. For at sanksjonene ikke skal være i strid med folkeretten og bryte grunnleggende menneskerettigheter, er det derfor nødvendig å revurdere virkemiddelet i seg selv, men også den legale og legitime basis sanksjonene har i FN-pakten og dermed Sikkerhetsrådets makt til å vedta og å opprettholde langvarige, og det som i de fleste tilfeller må anses som umoralske, sanksjonsregimer. For, hvis sanksjoner skal være et middel for å gjeninnføre rettferdighet, må de nøyaktig utformes og implementeres, og rettes mot den besluttende eliten i målstaten, og ikke uskyldige sivile (Cortright og Lopez 1999). Det er et paradoks ved FNs sanksjonspolitik at all den tid politikere fortsetter med å implementere og argumentere for sanksjoner, så øker eksperter og legfolks skepsis overfor økonomisk tvangstiltak som et godt politisk virkemiddel (Baldwin 1999:80). De omfattende konsekvensene av Irak-sanksjonene har ført til at nye strategier for bruken av sanksjoner er utformet for å gjøre forholdet mellom bruken av virkemiddelet og måloppnåelsen mer samsvarende, såkalte ”smarte sanksjoner”. For FN vil aldri igjen kunne innføre økonomiske straffetiltak mot sine medlemsland på den samme omfattende måten som mot Irak. Sanksjonsregimet mot Irak vil således få en plass som et unikt tilfelle i sanksjonspolitikens historie.

LITTERATUR

- Addis, Adeno (2003): "Economic Sanctions and the Problem of Evil", i *Human Rights Quarterly*, no. 25.
- Alnasrawi, Abbas (2001): "Iraq: economic sanctions and consequences, 1990-2000", i *Third World Quarterly*, vol. 22 (2): 205-218.
- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baldwin, David A. (1985): *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, David A. (1999): "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", i *International Security Studies*, vol. 24 (3).
- Bossuyt, Marc (2000): "The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights – The Bossuyt Report", *Working paper*, E/CN.4/Sub.2/2000/33. (2004, februar 16) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.html>
- Boutros-Ghali, Boutros (1995): *Supplement to an Agenda for Peace*. New York: United Nations.
- Buck, Lori, Nicole Galland og Kin Richard Nossal (1998): "Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq", i *Review of International Studies* 24 (1).
- Cassese, Antonio (1994): *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press.
- Childress, James F. (1992): "Just-War Criteria", i Miller, Richard B. (red.): *War in the Twentieth Century*. Louisville, Kentucky: Westminster/John Know Press.
- Christiansen, Drew S. J. og Gerard F. Powers (1995): "Economic Sanctions and the Just-War Doctrine", i Lopez, George A. og David Cortright (red.): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold World?*. Boulder: Westview Press.
- Clawson, Patrick (1993): "Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Future Action", i *Ethics and International Affairs*, vol. 7.
- Conlon, Paul (1997): "The Humanitarian Mitigation of UN Sanctions", i *German Yearbook of International Law 1996*, vol. 39: 249-284.
- Cortright, David og George A. Lopez (1999): "Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq", i *Journal of International Affairs*, vol. 52 (2).
- Cortright, David og George A. Lopez (red.) (2000): *The Sanctions decade: assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Columbia: Lynne Rienner.

- Dahl, Arne Willy (2003): *Håndbok i militær folkerett*. Oslo: Cappelen.
- Damrosch, Lori Fisler (1993): "The Civilian Impact of Economic Sanctions", i Damrosch, Lori Fisler (red.): *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. New York: Council on Foreign Relations Press: 274-315.
- Damrosch, Lori Fisler (1994): "The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions", i *Ethics and International Affairs*, vol. 8.
- Delmonte, Luis Mesa (2001): "Economic Sanctions, Iraq, and U.S. Foreign Policy", i *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 11: 345-358.
- Dowty, Alan (1994): "Sanctioning Iraq: The Limits of the new world order", i *The Washington Quarterly*, no. 3.
- Doxey, Margaret P. (1987): *International Sanctions in Contemporary Perspective*. Basingstoke: MacMillan Press.
- Draper, Kai (1996): "Self-defense, collective obligation, and noncombatant liability", i *Social Theory and Practice*, vol. 24 (1): 1-16.
- Drury, A. Cooper (1998): "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered", i *Journal of Peace Research*, vol. 35 (4).
- Eide, Espen Barth (1998): "Etter Irak-krisen: når skal FN bruke makt?", i *Hvor Hender Det?*, nr. 3 1997/1998. Oslo: NUPI.
- Eland, Ivan (1995): "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", i Lopez, George A. og David Cortright (red.): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold World?*. Boulder: Westview Press.
- Falk, Richard (2002): "Iraq, the United States, and International Law: Beyond Sanctions" (2004, januar 4) [online]. Tilgjengelig på – URL: http://www.transnational.org/forum/meet/2002/Falk_IraqUSinternatLaw.html
- Finholt, Hege Cathrine (2002): *Can Humanitarian Intervention be Morally Justified?*. Oslo: Universitetet i Oslo, Filosofisk Institutt. Hovedoppgave.
- Galtung, Johan (1967): "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia", i *World Politics*, vol. 19 (3).
- Gasser, Hans-Peter (1993): "International humanitarian law and the protection of warvictims" (2005, januar 18) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.icrc.org/web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList104/B24E18B3F030114ABC1256B660059066B>
- Gellman, Barton (1999): 'U.S. Spied on Iraq Via U.N.', i *Washington Post* 2. mars.
- Gordon, Joy (1999): "A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions", i *Ethics and International Affairs*, vol. 13: 123-142.

Gordon, Joy (1999i): "Economic Sanctions, Just war Doctrine, and the "Fearful Spectacle of the Civilian Dead"", i *Cross Currents*, vol. 49.

Gowlland-Debbas, Vera (1994): "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility", i *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43.

Gowlland-Debbas, Vera (red.) (2001): *UN Sanctions and International Law*. Haag, London, Boston: Kluwer Law International.

Graham-Brown, Sarah (1995): "The Iraq Sanctions Dilemma. Intervention, Sovereignty and Responsibility", i *Middle East Report*, no. 193.

Graham-Brown, Sarah (1999): *Sanctioning Saddam: the politics of intervention in Iraq*. London: I.B.Tauris.

Hazelzet, Hadewych (1995): "Assessing the Suffering from 'Successful' Sanctions: An Ethical Approach", i Lopez, George A. og David Cortright (red.): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold World?*. Boulder: Westview Press.

Heiberg, Astrid Nøklebye: "'Dumme' sanksjoner rammer blindt" (2004, april 1) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.dagbladet.no/pint/?/kultur/2000/05/02/20291.html>

Hellebust, Henning A. (2000): "Irak faller sammen" (2004, 22 september) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/uriks/d126424.htm>

Hofsvang, Ellen (2000): "Feilslått og farlig" (2004, februar 16) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.verdensmagasinetx.no/Artikler/259.html>

Hovi, Jon (2001): "Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt", i *Internasjonal politikk*, nr. 59 (4).

Hufbauer, Gary Clyde, Jeffery J. Schott og Kimberly Ann Elliott (1990): *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington D. C.: Institute for International Economics. 2.utgave.

Huseby, Robert (2003): "Sanksjonene mot Irak – effektivitet og moral", i Rasch, Bjørn Erik, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.): *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Hveem, Helge (1996): *Makt og velferd i det globale samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.

ICRC (1999): "Iraq: 1989-1999; a decade of sanctions" (2005, januar 7) [online]. Tilgjengelig på – URL: http://www.icrc.org/web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList74/4BBFCEC7FF487A3CC1256B66005EUF_B6

Johnson, James Turner (1984): *Can Modern War Be Just?*. New Haven and London: Yale University Press.

Johnson, James Turner (1999): *Morality and Contemporary Warfare*. New Haven and London: Yale University Press.

Jeremic, Emil (1998): *Are Comprehensive Sanctions Just? Just War Principles and Comprehensive Economic Sanctions. The Case of FR Yugoslavia*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap. Hovedoppgave.

Keampfer, William og Anton Lowenberg (1999): "Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective", i *International Studies Quarterly* 43 (1): 37-58.

Kelsen, Hans (1950): *The Law of the United Nations*. London: Stevens & Sons.

Kondoch, Boris (2001): "The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq" (2004, april 12) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.casi.org.uk/info/kondoch01.pdf>

Köchler, Dr. Hans (1994): "Ethical Aspects of Sanctions in International Law. The Practise of the Sanctions Policy and Human Rights" (2004, januar 4) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.i-p-o.org/sanctp.htm>

Lopez, Georg A. og David Cortright (red.) (1995): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*. Boulder: Westview Press.

Malnes, Raino (1994): *National interest, morality and international law*. Oslo: Scandinavian University Press.

Malnes, Raino (2003): "Er forebyggende krig rettferdig krig?", i Rasch, Bjørn Erik, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.): *Spillet om Irak*. Oslo: Abstakt Forlag.

Matlary, Janne H. (2002): *Intervention for Human Rights in Europe*. Hampshire og New York: Palgrave.

Minear, Larry, David Cortright, Julia Wagler, Crisis in Iraq Staff og Thomas G. Weiss (1998): "Toward more Humane and Effective Sanctions management. Enhancing the Capacity of the United Nations System" (2005, januar 7) [online]. Tilgjengelig på – URL: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/misc/

Naylor, R. T. (1999): *Economic Warfare – Sanctions, Embargo Busting and Their Human Costs*. Boston, Massachusetts: Northeastern University Press.

Ngobi, James (1995): "The United Nations Experience with Sanctions", i Lopez, George A. og David Cortright (red.): *Economic Sanctions. Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold World?*. Boulder: Westview Press.

Norman, Richard (1995): *Ethics, Killing and War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Normand, Roger (1996): "Iraqi Sanctions, Human Rights and Humanitarian Law", i *Middle East Report*, no. 200.

Normand, Roger og Christoph Wilcke (2001): "Human Rights, Sanctions, and Terrorist Threats: The United Nations Sanctions Against Iraq", i *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 11: 299-343.

Oudraat, Chantal de Jonge (2000): "Making Economic Sanctions Work", i *Survival*, vol. 42 (3).

Pape, Robert A. (1997): "Why Economic Sanctions Do Not Work", i *International Security*, vol. 22 (2).

Phillips, Robert L. (1984): *War and Justice*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

Pierce, Albert C. (1996): "Just War Principles and Economic Sanctions", i *Ethics and International Affairs*, vol. 10.

Pilger, John (2002): *Verdens nye herskere*. Oslo: Forlaget Oktober.

Quinn, Warren S. (1989): "Actions, Intentions, and Consequences: The Doctrine of the Double Effect", i *Philosophy and Public Affairs*, vol. 11.

Ragin, Charles C. (1992): "Introduction. Cases of 'What is a case?'" i Ragin, Charles C. og Howard S. Becker: *What is a Case?*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramsey, Paul (1968): *The Just War: Force and Political Responsibility*. New York: Charles Scribner's Sons.

Schrijver, Nico (1994): "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Perspective", i Post, Harry H. G. (red.): *International Economic Law and Armed Conflict*. Dordrecht: Kluwer.

Schulz, Carl-Erik (1994): *On Sanctions and Rationality*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Økonomisk institutt. Hovedoppgave.

Segall, Anna (1999): "Economic Sanctions: legal and policy constraints" i *International Review of the Red Cross*, no. 836.

Semb, Anne Julie (2003): "Spillet om spillereglene: Folkerettens bestemmelser om bruken av væpnet makt", i Rasch, Bjørn Erik, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.): *Spillet om Irak*. Oslo: Abtast Forlag.

Simmons, Geoff (1996): *The Scourging of Iraq: Sanctions, Law and Natural Justice*. New York: St. Martin's Press.

Syse, Henrik (2001): "Økonomiske sanksjoner og etikk" (2004, oktober 8) [online]. Tilgjengelig på – URL:
<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/generell/fn/032001-220036/hov005-bu.html>

Syse, Henrik (2003): *Rettferdig krig?*. Oslo: Aschehoug.

Syse, Henrik (2003i): "Rett intensjon som vilkår for rettferdig krig", i Rasch Bjørn Erik, Janne Haaland Matlary og Per Kristen Mydske (red.): *Spillet om Irak*. Oslo: Abtast Forlag.

Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Thune, Henrik (1998): "Bør vi bry oss?", i *Hvor hender det?*, nr. 19 1997/1998. Oslo: NUPI.

Thune, Henrik (2000): "Den andre Golfkrigen – om sanksjoner og stormaktsrivaliseringen i Irak", i *Internasjonal politikk*, nr. 58 (3).

Thune, Henrik (2001): "Sanksjoner, FN og Irak" i *Hvor hender det?*, nr. 22 2000/2001. Oslo: NUPI.

UN document S/22366. *Report to the Secretary-General on humanitarian needs in Kuwait and Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by Martti Ahtisaari, Under Secretary-General for Administration and Management, 20/03/91*. (2004, juli 16) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.un.org/Depts/oip/reports/S22366.html>

UN document S/22799. *Report to the Secretary-General dated July 15, 1991 on humanitarian needs in Iraq prepared by a mission led by the Executive Delegate of the Secretary-General for humanitarian assistance in Iraq, 17/06/91*. (2004, juli 16) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.cam.ac.uk/societies/casi/info/undocs/S22799.html>

United Nations (1996): *Report of the Security Council Committee established by Resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait, S/1996/700, 26/08/96*. (2004 april, 12) [online]. Tilgjengelig på – URL: www.un.org/Docs/sc7comitees/IraqKuwait/700.pdf

US Catholic Bishops (1992): "The Challenge of Peace: God's Promise and Our Response. The Pastoral Letter on War and Peace", i Elshtain, Jean Bethke (red.): *Just war Theory*. Oxford: Blackwell.

Villumstad, Stein (1998): "Revurder sanksjonene mot Irak" (2004, september 20) [online]. Tilgjengelig på – URL: <http://www.nac.no/article/articleprint/1400>

Walzer, Michael (2002): *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books. 3. utgave.

Weiss, Thomas G. (1999): "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighting Humanitarian Impulses", i *Journal of Peace Research*, vol. 36 (5).

World Health Organisation (1996): *The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis*. Genève: WHO.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Yoder, John Howard (1996): *When war is unjust. Being honest in just-war thinking*. Eugene, Oregon: Wipf & Stock Publishers.

Elektroniske kilder

FN-pakten, Charter of the United Nations (2004, januar 4) [online]. – URL:
<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

FNs sikkerhetsråds resolusjoner vedrørende Irak (2004, februar 12) [online]. – URL:
<http://www.un.org/Depts/oip/background/scrindex.html>

Konvensjonen om forhindring eller avskaffelse av forbrytelsen folkemord, vedtatt av FN i 1948 (2004, januar 4) [online]. – URL:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm

Konvensjonen for sivile og politiske rettigheter, International Covenant on Civil and Political Rights, vedtatt av FN i 1966 (2004, januar 4) [online]. – URL:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

Konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, vedtatt av FN i 1966 (2004, januar 4) [online]. – URL:
http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm

Menneskerettighetserklæringen, Universal Declaration of Human Rights, vedtatt av FN i 1948 (2004, januar 4) [online]. – URL:
<http://www.un.org/Overview/rights.html>

Utenriksdepartementets hjemmesider om internasjonal rett. (2004, april 12) [online]. – URL:
<http://odin.dep.no/ud/niv/fred/032001-990717/index-dok000-b-f-a.html>

Utenriksdepartementets traktatregister; Genève-konvensjonene og Haag-konvensjonen (2004, april 12) [online]. – URL:
<http://www.lovdato.no/traktater>