

Humanitær intervensjon i et folkerettslig perspektiv



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 551
Leveringsfrist: 25.4.2010
Til sammen 17 145 ord

22.04.2010

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING:</u>	<u>3</u>
<u>2</u>	<u>KAN HUMANITÆR INTERVENSJON RETTFERDIGGJØRES ETTER BESTEMMELSENE I FN-PAKTEN ELLER FOLKERETTSLIG SEDVANE?</u>	<u>5</u>
2.1	Introduksjon:	5
2.2	Statssuverenitet og intervensjonsforbudet:	5
2.2.1	Statssuverenitet:	5
2.2.2	Intervensjonsforbudet:	7
2.3	Retten til selvforsvar, FN-pakten artikkel 51:	8
2.4	Menneskerettigheter og FN-paktens formål:	10
2.5	Sikkerhetsrådets kompetanse etter kapittel VII:	12
2.5.1	Sør-Rhodesia:	13
2.5.2	Sør-Afrika:	15
2.5.3	Egnet til å skape presedens:	15
2.5.4	Vurdering av rammene i art. 39:	17
2.6	Humanitær intervensjon som folkerettslig sedvane:	18
2.7	Konklusjon:	20
<u>3</u>	<u>ÅPNER KONSEPTET OM “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT” FOR HUMANITÆR INTERVENSJON?:</u>	<u>22</u>
3.1	Introduksjon:	22
3.2	Forebyggende ansvar:	26
3.3	Reaksjonsansvar:	27

3.3.1	Alvorlighetsgraden:	32
3.3.2	Intervensjonens formål:	33
3.3.3	Siste utvei:	34
3.3.4	Proporsjonalitet:	35
3.3.5	Rimelige utsikter:	36
3.3.6	Myndighet:	37
3.4	Ansvar for å gjenoppbygge:	38
3.5	Sikkerhetsrådets rolle:	38
3.5.1	Introduksjon:	38
3.5.2	Har R2P noe rettslig grunnlag:	39
3.5.3	Sikkerhetsrådets sammensetning og vetoretten:	40
3.5.4	Politisk vilje:	42
3.6	Konklusjon:	43
<u>4</u>	<u>FOLKEMORDKONVENSJONENS BESTEMMELSER VERSUS R2P:</u>	<u>45</u>
4.1	Introduksjon:	45
4.2	Rammene for folkemordkonvensjonen:	46
4.3	Forholdet til R2P:	48
4.4	Konklusjon:	50
<u>5</u>	<u>LEGALITET OG LEGITIMITET:</u>	<u>51</u>
<u>6</u>	<u>VURDERING OG KONKLUSJON:</u>	<u>56</u>
<u>7</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>59</u>

1 INNLEDNING:

I denne avhandlingen vil jeg se på hvorvidt folkeretten åpner for såkalt humanitær intervensjon. Humanitær intervensjon betraktes gjerne som bruk av makt eller trusler om bruk av makt over landegrensene av en eller flere stater, med det formål å stoppe eller avverge utbredte og alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter.¹

Problemstillingene rundt humanitær intervensjon ble forsøkt klarlagt og utarbeidet gjennom doktrinen "The responsibility to protect" (heretter R2P) i 2001. I folkeretten har spørsmål om regulering av borgernes rettigheter og plikter blitt betraktet som et internt anliggende, og dermed vært opp til den enkelte stat. En slik forståelse er i tråd med to av folkerettens kjerneprinsipper, suverenitetsprinsippet og forbudet mot intervensjon. Allerede disse prinsippene synes å avskjære muligheten til humanitær intervensjon, særlig da suverenitetsprinsippet muligens kan betraktes som selve forutsetningen for folkeretten som system. Ved FNs opprettelse i 1945 ble dette grunnprinsippet traktatfestet, og intervensjonsforbudet ble utformet.²

FN-pakten åpner tilsynelatende bare for bruk av makt i to tilfeller. For det første ved selvforsvar etter artikkel 51, og for det andre når Sikkerhetsrådet vedtar at en situasjon representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet etter Paktens kapittel VII. FN-paktens fortale stadfester at organisasjonen skal arbeide for å fremme og ivareta menneskerettighetene, men bestemmelsene har imidlertid fått en vag og uklar utforming. Ved utarbeidelsen av R2P søkte forfatterne å skape større forståelse for problemet med å forsone humanitær intervensjon og statssuverenitet. I dette ligger det ikke at forfatterne tok sikte på å forlate suverenitet som ett kjerneprinsipp, men de hevdet at med en stats suverenitet følger det et ansvar.³ Målet var særlig å oppnå politisk enighet om handlingsrammer ved humanitær intervensjon, og da i hovedsak gjennom FN.

¹ Holzgrefe (2003), s. 18

² FN-pakten art. 2 (1) og (7)

³ Wills (2009), s. 49

Denne avhandlingen vil således bli en vurdering av humanitær intervensjon i et folkerettslig perspektiv, og vil i hovedsak bero på traktatolkning, folkerettslig sedvane og doktrinen om R2P.

I en rekke tilfeller har man sett massive overgrep mot mennesker i form av etnisk rensning, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. Folkemordet i Rwanda i 1994 er blant de verste vi har vært vitne til i nyere tid. 6. april ble flyet til Rwandas president Habyarimana skutt ned. Bare en time senere var folkemordet i gang, og i løpet av 100 dager ble så mange som 1 million tutsier drept av folkegruppen Hutu. FN var allerede tilstedeværende med fredsbevarende styrker i staten, og på tross av gjentatte oppfordringer fra lederen av styrken om forsterkninger, ble disse oppfordringene møtt med taushet. Sikkerhetsrådet på sin side klarte ikke å komme til noen effektiv løsning ved at de unnlot å karakterisere situasjonen som "folkemord", og dermed unngikk alle forpliktelser dette hadde medført.⁴ I etterkant av folkemordet anerkjente FNs Generalsekretær at organisasjonen hadde misslykkes, han uttalte blant annet: "We must all recognize that...we have failed in our response to the agony of Rwanda, and thus have acquiesced in the continued loss of human life."⁵

Det gjennomgående trekket ved en rekke konflikter er FNs lite effektive løsninger når det kommer til interne menneskerettighetssituasjoner. Et sentralt spørsmål er hvor mye enkeltindivider skal betale for passivitet og de institusjonelle problemene FNs Sikkerhetsrådet står overfor. Sammensetningen av Sikkerhetsrådets medlemsstater er et utbredt problem, hvor særlig de fem faste medlemsstatenes vetorett skaper debatt. Dette leder over til problemstillingen om hva som skjer i tilfeller hvor Sikkerhetsrådet mislykkes i å fatte vedtak.

⁴ Folkemordkonvensjonen art. 1

⁵ S/1994/640 (1994), avsnitt 43

2 KAN HUMANITÆR INTERVENSJON RETTFERDIGGJØRES ETTER BESTEMMELSENE I FN-PAKTEN ELLER FOLKERETTLIG SEDVANE?

2.1 Introduksjon:

Den sentrale problemstillingen i dette kapitlet er om man finner hjemmel for humanitær intervensjon i FN-pakten, og dersom slik hjemmel ikke foreligger, hvorvidt humanitær intervensjon likevel kan rettferdiggjøres med bakgrunn i internasjonal sedvanerett. Spørsmålet må belyses gjennom en tolkning av paktens grunnleggende prinsipper, samt av de enkelte bestemmelsene som regulerer området. For det første vil jeg se på prinsippet om staters suverenitet og intervensjonsforbudet, deretter en nærmere vurdering av menneskerettigheters forankring i FN-pakten.

2.2 Statssuverenitet og intervensjonsforbudet:

2.2.1 Statssuverenitet:

Suverenitetsprinsippet innebærer at alle stater er suverene og således ikke underkastet noen annen vilje enn sin egen. Bare dersom det er inngått særlige avtaler om det, som traktater og konvensjoner, kan internasjonale organisasjoner eller stater gjøre inngrep i en annen stat. FN-pakten anerkjenner suverenitetsprinsippet som et av de mest grunnleggende prinsippene i folkeretten. Prinsippet er traktatfestet i Paktens art. 2(1), som sier følgende:

”The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all Members”.

Suverenitetsprinsippet bygger i utgangspunktet på en idé om absolutt og endelig myndighet innad i en stat. Prinsippet står dermed i direkte konflikt med konseptet om humanitær intervensjon, blant annet siden saker som essensielt hører til statens egen jurisdiksjon faller utenfor folkerettslig regulering. Men meningen, formålet og grensene for suverenitet har til stadighet vært gjenstand for debatt. Dette var blant annet en av problemstillingene til The International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, i dens 2001 rapport. Kommisjonen gikk nærmere inn på forholdet mellom suverenitet og intervensjon.

Den konkluderte blant annet med at staters suverenitet er en essensiell komponent for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Ifølge kommisjonen representerer suverenitetsprinsippet et forsvar for svake stater mot de sterke.⁶ Men videre kom kommisjonen til at begrepet suverenitet måtte nyfortolkes fremfor å devalueres, ved å betrakte suverenitet som ansvar fremfor suverenitet som kontroll.⁷ I tillegg hevdet ICISS at suverenitet ikke bare medfører en rett for statene til å bestemme over eget territorium, men en plikt til å påse at borgernes rettigheter er ivaretatt. Denne forståelsen av suverenitetsprinsippet er i tråd med den forståelse Kofi Annan la til grunn når han uttalte følgende:⁸

”State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined—not least by the forces of globalization and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty—by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the charter of the UN and subsequent international treaties—has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights. When we read the charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them.”

Dette indikerer en utvikling mot en sterkere beskyttelse av individets rettigheter, og at med en stats suverenitet følger også et ansvar ovenfor individuelle rettigheter for borgerne. Men denne uttalelse sier ikke noe om hvordan stater skal forholde seg til brudd på grunnleggende rettigheter i tredje stater, og gir derfor ingen veiledning ved problemstillingene om humanitær intervensjon, men konstaterer at det muligens kan bli tale om en sterkere beskyttelse for individets rettigheter.

En av de viktigste følgene av suverenitetsprinsippet er forbudet mot maktbruk og forbudet mot intervensjon, som kommer til uttrykk i FN-pakten artikkel 2(4) og artikkel 2(7).

⁶ ICISS (2001), s. 6-8

⁷ Ibid s. 13

⁸ The Economist; ”Two concepts’ of Sovereignty”. 18. September 1999.

2.2.2 Intervensjonsforbudet:

Intervensjonsforbudet er traktatfestet i FN-pakten art. 2(7):

”Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter”.

Intervensjonsforbudets betydning viser seg blant annet fra bestemmelsens plassering i paktens artikkel 2. Formålene og prinsippene i paktens kapittel 2 skulle gjøre FNs organer bedre i stand til å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Ved opprettelsen av FN kom den tekniske komiteen til at man ønsket generelle formål og prinsipper fremfor detaljerte bestemmelser.⁹ På denne måten ble det kollektive sikkerhetssystemet mer fleksibelt og Sikkerhetsrådet kunne lettere tilpasse seg situasjoner man ikke hadde forutsetning til å ta høyde for ved FNs opprettelse.

Intervensjonsforbudet omfatter blant annet statenes gjensidige plikt til å respektere hverandres eksistens. FNs Generalforsamling gir en autoritativ tolkning og utdypning av intervensjonsforbudet i resolusjon 2625(1970). Resolusjonen stadfester at ingen stat har rett til å intervensjonere i en annen, dette være seg så vel direkte som indirekte. Uansett begrunnelse gjelder forbudet intervensjon i en annen stats interne og eksterne forhold. Forbudet skal omhandle væpnet maktbruk, samt alle andre former for innblanding eller forsøk på trusler mot en annen stat, eller mot dens politiske, økonomiske eller kulturelle elementer.¹⁰ Dette kan bidra til noe veiledning om begrepets innhold, men noen klar pekepinn er det imidlertid ikke.

Det følger eksplisitt av artikkel 2(7) at forbudet mot intervensjon ikke skal være til hinder for tvangstiltak etter Paktens kapittel VII. Det har vært diskutert hvorvidt adgangen til å iverksette tvangstiltak skal anses som et unntak fra utgangspunktet om intervensjonsforbud,

⁹ De Wet (2004), s. 102

¹⁰ GA/2625 (XXV) (1970)

eller om dette skal anses som FNs prinsipielle kompetanse.¹¹ Siste del av bestemmelsen i art. 2(7) sier følgende; ”but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”. Denne modifikasjonen bidrar til at stater ikke har adgang til ”å gjemme” seg bak suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet. Plasseringen av bestemmelsen under kapittel I i Pakten tilsier at modifikasjonen bidrar til at FN kan oppnå sitt overordnede mål om å opprettholde og ivareta den internasjonale fred og sikkerhet.¹²

2.3 Retten til selvforsvar, FN-pakten artikkel 51:

Jeg har i det foregående fremholdt suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet som to grunnleggende utgangspunkter i folkeretten. I disse prinsippene ligger også en rett for stater til å verne om sin suverenitet, og om nødvendig ved bruk av væpnet makt. Retten til selvforsvar er iboende og traktatfestet i FN-pakten artikkel 51:

”Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security”.

I dette ligger at hver enkelt stat har rett til å beskytte seg selv mot væpnet angrep. Bestemmelsen hjemler imidlertid ikke bare statens rett til å beskytte seg selv, men åpner for at tredje stater kan bidra gjennom kollektivt selvforsvar. Det har til stadighet vært diskutert hvor omfattende retten til selvforsvar er. Enkelte hevder det må foreligge en utstrakt rett til selvforsvar som går videre enn retten til å ”svare” på væpnet angrep.¹³ Tilhengerne av denne forståelsen finner grunnlag for dette i begrepet ”inherent right of self-defense”, hvilket de hevder opprettholder forståelsen av selvforsvar som internasjonal sedvanerett før opprettelsen av FN. På den annen side har man dem som mener retten til selvforsvar utløses av væpnet angrep, og at bestemmelsen i artikkel 51 må forstås som et unntak til

¹¹ Alston (2008), s. 87

¹² FN-paktens fortale

¹³ Gray (2008), s. 117-119

intervensjonsforbudet i artikkel 2(7).¹⁴ Her hevdes det at rammene for bruk av selvforsvar i artikkel 51 ville være meningsløse dersom tidlig internasjonal sedvanerett fremdeles skulle gjelde. Debatten mellom de to sidene går i utgangspunktet ut på hvorvidt artikkel 51 skal anses som en kodifisering av internasjonal sedvanerett, eller om man gjennom artikkel 51 søkte å sette grenser for bruken av selvforsvar.

En klar avgrensning for når stater lovelig kan bruke væpnet makt og påberope seg selvforsvar er således ikke avklart. I Nicaragua-saken kom ICJ til at den nedre grensen for bruk av væpnet makt måtte antas å være høyere enn grensen for forbudet mot bruk av makt i artikkel 2(4). Særlig etter denne saken har man sett en tendens til at stater søker å rettferdiggjøre bruk av væpnet makt under artikkel 51.¹⁵ Dette tilsier at man bør være forsiktig med å tillegge begrepet en for vid forståelse. Bruk av væpnet makt skal ikke kunne "kamoufleres" som selvforsvar, når grunnlaget og formålet for intervensjon i utgangspunktet er et annet.

Spørsmålet blir dermed hvorvidt humanitær intervensjon kan rettferdiggjøres under reglene om selvforsvar. Humanitær intervensjon ble ovenfor beskrevet som, bruk av makt eller trusler om bruk av makt over landegrensene av en eller flere stater, med det formål å stoppe eller avverge utbredte og alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Menneskerettighetsbrudd begått innenfor en stat kan vanskelig utgjøre væpnet angrep mot en annen stat, så humanitær intervensjon kan vanligvis ikke rettferdiggjøres etter den tradisjonelle oppfatningen av selvforsvar.

Kan humanitær intervensjon rettferdiggjøres under såkalt preventivt selvforsvar?

Imidlertid kan humanitær intervensjon muligens falle under såkalt preventivt selvforsvar. Med preventivt selvforsvar siktes det til staters rett til bruk av væpnet makt på tross av at angrep mot staten i realiteten ikke foreligger. Hvorvidt en rett til preventivt selvforsvar i det hele tatt foreligger er noe uklart. En naturlig forståelse av ordlyden i artikkel 51 synes å

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

utelukke slik maktbruk, jfr. ”if an armed attack occurs”, dette tilsier at væpnet angrep mot staten faktisk skal foreligge.¹⁶ En rett til preventivt selvforsvar åpner for at stater lettere kan kamuflere under artikkel 51 det som i realiteten er et væpnet angrep, men på den annen side vil det være vanskelig å kunne rettferdiggjøre at en slik rett ikke foreligger. Det kan neppe forlanges at stater skal være vitne til et forestående angrep uten selv å kunne handle. Den rådende oppfatningen per i dag synes å være at stater kan handle preventivt hvor det skjer for å motvirke et umiddelbart forestående væpnet angrep, og etter at alle former for fredelig løsning er forsøkt, men ikke ført frem.¹⁷ Også med denne innfallsvinkelen er det vanskelig å se at bestemmelsen er myntet på humanitære forhold.

Jeg kan ikke se at humanitær intervensjon har støtte i FN-pakten artikkel 51. Retten til selvforsvar må være ment å skulle beskytte staters suverenitet og deres territorium.

2.4 Menneskerettigheter og FN-paktens formål:

Tidligere var den rådende oppfatningen at regulering av menneskerettigheter hører hjemme i nasjonal rett, men den nasjonale beskyttelsen ble til tider ansett som mangelfull og utilstrekkelig, særlig hvor det var tale om vern mot overgrep fra myndighetene.¹⁸ Dermed ble beskyttelse av menneskerettighetene i tillegg ansett som et folkerettslig traktatanliggende, og det ble vedtatt en rekke konvensjon til vern om menneskerettighetene,¹⁹ imidlertid med ujevn oppslutning. Menneskerettighetene har også fått en viss forankring i FN-pakten, om enn med noe vag utforming. Medlemsstatenes bekreftelse på at de skal bidra til å ivareta fundamentale menneskerettigheter kommer allerede av Paktens fortale. En henvisning finner man også i art. 1(3), som er en del av FNs formål og prinsipper. Bestemmelsen sier at ett av FNs formål er:

¹⁶ Ruud (2002), s. 178

¹⁷ Ibid s. 179

¹⁸ Ruud (2002), s. 191

¹⁹ Verdenserklæringen, ØSK, SP, EMK etc.

”To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human right and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”.

Beskyttelse av menneskerettighetene må således fremstå som et helt grunnleggende formål for organisasjonen. Spørsmålet i dette henseende er hvorvidt forankringen av menneskerettigheten i FN-pakten på noen måte kan åpne for humanitær intervensjon. Pakten gir i liten grad bestemmelsene om menneskerettigheter noe materielt innhold. Enkeltindivider kan således neppe oppnå noen særlig beskyttelse direkte fra bestemmelsene i FN-pakten. Oppgaven om en utarbeidelse av et regelverk ble lagt til Generalforsamlingen og Menneskerettighetskommisjonen, og resultatet ble ”Universal Declaration of Human Rights”, 10. desember 1948. Heller ikke denne er formelt juridisk bindende, men ble et viktig materiale for den videre utviklingen av menneskerettighetene.²⁰

Et sentralt spørsmål er hvorvidt noen av de grunnleggende menneskerettighetene har fått status som folkerettslig sedvane, og dermed er bindende for alle stater. Den rådende oppfatningen synes å være at sedvane foreligger, og kanskje også til dels som jus cogens.²¹ Det er imidlertid usikkert hvilke rettigheter dette i tilfelle skulle gjelde. Plasseringen av menneskerettighetene blant FNs formål og prinsipper styrker etter min mening oppfatningen om at sedvane foreligger. Det er imidlertid en gjennomgående svakhet at bestemmelsene i FN-pakten ikke søker å konkretisere rettighetene. En nærliggende tanke kan være at menneskerettighetene ville fått en sterkere og mer konkret utforming i FN-pakten, dersom intensjonen var at disse skulle gjelde på lik linje med øvrige grunnleggende prinsipper. Det er klart at forbudet mot intervensjon og prinsippet om staters suverenitet ville lide dersom FN skulle ha en effektiv håndhevingskompetanse ovenfor individene i den enkelte stat.

²⁰ Ruud (2002), s. 194-196

²¹ Ruud (2002), s. 192

På tross av at menneskerettighetene muligens har status som folkerettslig sedvane, og enkelte også som jus cogens, er det etter min mening vanskelig å tolke en rett til humanitær intervensjon ut fra FN-paktens bestemmelser. Dette skyldes særlig den klare forankringen til de to unntakene til intervensjonsforbudet som faktisk er traktatfestet, samt den vage utformingen av bestemmelsene om menneskerettigheter. FN-pakten er klart nok ikke noe rettighetsdokument, og bestemmelsene er heller ikke egnet til å skape noen plikt. Dette kan vanskelig sies å bidra til noe effektivt vern, men snarere med oppfordringer til medlemsstatene om å ivareta fundamentale rettigheter, samt respekt for borgerne i øvrige medlemsstater. En slik forståelse av menneskerettighetenes forankring i FN-pakten synes også å være i overensstemmelse med prinsippet om staters suverenitet og intervensjonsforbudet.

Muligheten for humanitær intervensjon kan således neppe forankres i FNs regulering av menneskerettighetene. Mitt neste spørsmål blir dermed om Sikkerhetsrådet muligens kan fatte vedtak om humanitær intervensjon under henvisning til FN-pakten kapittel VII.

2.5 Sikkerhetsrådets kompetanse etter kapittel VII:

Etter FN-pakten kapittel VII har Sikkerhetsrådet kompetanse til å vedta tiltak for å forhindre brudd på og gjenopprette freden. Etter artikkel 39 kan Sikkerhetsrådet vedta anbefalinger om bevaring og gjenoppretting av internasjonal fred og sikkerhet:

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

Det sentrale i dette henseende er imidlertid hvorvidt Sikkerhetsrådet har anledning til å intervensjonere etter kapittel VII på grunnlag av humanitære forhold. Problemstillingen beror på en tolkning av Paktens art. 39. Tiltak etter kapittel VII kan bare iverksettes dersom ett av vilkårene i art. 39 er oppfylt. Bestemmelsen gir Sikkerhetsrådet kompetanse til å avgjøre hvorvidt en situasjon er å betrakte som en trussel mot den internasjonale freden, brudd på

freden eller en aggresjonshandling. Dersom Rådet finner ett av disse vilkårene oppfylt, kan tiltak som nevnt i kapittel VII tas i bruk.

Tradisjonelt kan det nok hevdes at begrepet "peace" har blitt tillagt en snever forståelse.²² I dette ligger det at freden er i behold så langt det ikke er tale om noen form for militær konflikt mellom stater.²³ Dette utelukker således rent humanitære konflikter, da disse ofte ikke utgjør noen militær konflikt, og langt viktigere er det sjelden tale om grenseoverskridende konflikter. Den naturlige forståelsen av innholdet i art. 39 tilsier en slik løsning. Sikkerhetsrådets håndtering av tidligere konflikter kan bidra til nærmere forståelse av rammene i art. 39. Gjennom resolusjoner fatter Sikkerhetsrådet vedtak for å håndtere konflikter på en mest mulig effektiv måte. Dette har Sikkerhetsrådet kompetanse til gjennom bestemmelsen i FN-pakten artikkel 25. Slike resolusjoner har så vel rettskildemessig- som rettslig betydning, ved at de er bindende vedtak som FNs medlemsstater har forpliktet seg til å følge, jfr. "accept and carry out the decisions".²⁴

2.5.1 Sør-Rhodesia:

Sør-Rhodesia var den tidligere engelske kolonien, som i dag er kjent som staten Zimbabwe. Konflikt oppstod 11. november 1965 da statene erklærte seg uavhengig av Storbritannia. Sikkerhetsrådet fordømte handlingen gjennom vedtakelsen av resolusjon 217, Sikkerhetsrådet sa følgende om situasjonen i staten: "that its continuance in time constitutes a threat to international peace and security".²⁵ På tross av denne uttalelsen er det usikkert hvorvidt Sikkerhetsrådets vedtak hjemlet bruk av makt etter kapittel VII. Sikkerhetsrådets involvering i situasjonen skyldes i hovedsak et undertrykkende og rasistisk politisk styre. Enkelte har hevdet at resolusjonen måtte betraktes som et mandat om at en stat kunne bruke militær makt for å avslutte grove menneskerettighetsbrudd.²⁶

²² Ruud (2002) s. 219

²³ De Wet (2004) s. 138

²⁴ FN-pakten art. 25

²⁵ Resolusjon 217 (1965), avsnitt 1

²⁶ Helgesen (1999) s. 50

Situasjonen endret imidlertid karakter da portugisiske oljetanker, med samtykke fra portugisiske myndigheter, bidro med olje som styrket Sør-Rhodesias posisjon. Sikkerhetsrådet vedtok 9.april 1966 resolusjon 221. Det kommer klart av resolusjonen at Rådet betrakter situasjonen som en fortsatt trussel mot freden, jf. "the resulting situation constitutes a threat to the peace".²⁷ Sikkerhetsrådet har likevel ikke gitt noen klare rammer for bruk av makt, eller hvilke bestemmelser resolusjonen skal forankres i. Det er imidlertid lang praksis fra Sikkerhetsrådets side at de ikke redegjør nærmere for hvilke bestemmelser situasjonen faller under. I en lang rekke tilfeller anses det som tilstrekkelig klart at tilfeller faller under Paktens kapittel VII, dersom Rådet på noen måte henviser til "breach" og "threat" "of the peace", eller lignende begreper som henviser til bruk av art. 39.

Det har vært stilt spørsmål ved konfliktens karakter, altså konfliktens interne aspekter versus internasjonale konsekvenser. Erika De Wet hevder Sikkerhetsrådet her tar i bruk en dobbelt strategi.²⁸ Sikkerhetsrådet har tilsynelatende tatt i betraktning hvilke konsekvenser situasjonen innad i staten får internasjonalt, for så å benytte Paktens kapittel VII for å ta stilling til en intern situasjon isolert sett.

Situasjonen i Sør-Rhodesia ble i flere år fulgt opp av en rekke resolusjoner som søkte å få regjeringen til å gå av og opprettelsen av en demokratisk stat, samt slutten på politisk undertrykkelse.

På den ene siden kan det se ut som Sikkerhetsrådets resolusjoner utvider anvendelsesområdet til artikkel 39, da konflikten i hovedsak var intern. Sikkerhetsrådet har imidlertid gitt mandat etter Paktens kapittel VII først når det foreligger et grenseoverskridende element, om enn av beskjeden karakter. Det har vært omdiskutert hvorvidt Rådet fattet resolusjon 221 med sikte på å hindre internasjonal militær konflikt, eller om resolusjonen i det alt vesentlige var myntet på de interne forholdene.²⁹ Sikkerhetsrådets hovedbekymring var neppe faren for internasjonal væpnet konflikt, men

²⁷ Resolusjon 221 (1966), avsnitt 1

²⁸ De Wet (2004), s. 150

²⁹ Helgesen (1999), s. 51

dette kan likevel ikke overskygge det faktum at Sikkerhetsrådet hadde ”behov” for et grenseoverskridende element før kapittel VII ble tatt i bruk.

2.5.2 Sør-Afrika:

FN hadde over lengre tid hatt betydelig fokus på menneskerettighetssituasjonen i Sør-Afrika. Og i en rekke tilfeller oppfordret staten til å iverksette tiltak for å bedre situasjonen for sivile. Sikkerhetsrådet fattet imidlertid ikke noen bindende resolusjon under Paktens kapittel VII. FN fattet blant annet resolusjon 181 7. august 1963 som fastslo at Sør-Afrikas apartheid system var i strid med FNs prinsipper og ”is seriously disturbing international peace and security”. Dette representerte en særlig fordømming av systemet i staten, men ble ikke ansett som tilstrekkelig til å falle under kapittel VII.

Situasjonen hadde en rekke likhetstrekk med Sør-Rhodesia, da FN-tiltak etter kapittel VII ble vedtatt først når et grenseoverskridende element forelå. Først når regimet utviste aggresjon mot nabolandene og utstrakt import av krigsmaterialet, kom Sikkerhetsrådet til at situasjonen var å betrakte som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Men også i dette tilfellet var det omstridt hva som i realiteten var Sikkerhetsrådets motivasjon for vedtaket.

2.5.3 Eignet til å skape presedens:

Spørsmålet er etter dette om Sikkerhetsrådets resolusjoner og handlinger i de ovenfor nevnte tilfellene er egnet til å skape presedens for at et internt forhold kan utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Dette kan bidra til at Sikkerhetsrådet har kompetanse til å fatte vedtak om militæraksjon når forholdet i hovedsak er av intern karakter. Begge tilfellene belyser særlig begrensningen av maktbruk dersom det er tale om rent interne forhold, men at kravet til grenseoverskridende element synes lite. I begge situasjonene ble det også stilt spørsmål ved Sikkerhetsrådets reelle hensikt ved vedtakelsen av tiltak etter kapittel VII.

Etter Sikkerhetsrådets resolusjon 221 (1966) var det den grenseoverskridende faktoren i form av forsyninger som utløste Rådets standpunkt, om at situasjonen i Sør-Rhodesia utgjorde en trussel mot freden. På tross av at realitetene kan diskuteres, var den formelle årsaken i tråd med kravet om grenseoverskridende element i Paktens artikkel 39. Dette må også være tilfellet når det gjelder Sør-Afrika. Sikkerhetsrådet synes konsekvent på ikke å stadfeste trussel mot internasjonal fred og sikkerhet før de kan knytte dette til ringvirkninger internasjonalt.

Forståelsen av begrepet ”internasjonal fred og sikkerhet” synes i nyere tid å bli tillagt en noe videre definisjon. I takt med endringer i det internasjonale samfunnet, og karakteren av konflikter, har intervensjon etter FN-paktens kapittel VII på 1990-tallet stadig oftere blitt tatt i bruk. Sikkerhetsrådet har imidlertid begrunnet tiltak i de internasjonale konsekvensene av en konflikt, fremfor interne menneskerettighetsbrudd. Dette viser seg blant annet i Irak 1991,³⁰ Jugoslavia og Bosnia og Herzegovina 1991,³¹ Somalia 1992,³² Rwanda 1994³³ etc.

Konflikten i Irak og resolusjon 668 belyser en nytenkning hos Sikkerhetsrådet. Som en konsekvens av krigen mot Kuwait i 1990 led Iraks sivilbefolkning under store undertrykkelser. Sikkerhetsrådet fordømte statens behandling av egen befolkning, og kom til at konsekvensen av disse forholdene måtte betraktes som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Rådet støttet seg på at menneskerettighetssituasjonen som medførte flyktningsstrømmer måtte betraktes som et grenseoverskridende element, som førte til tiltak etter Paktens kapittel VII.

På vegne av Sikkerhetsrådets medlemsstater i 1992 gav presidenten følgende uttalelse:

”The absence of war and military conflicts amongst States does not itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the

³⁰ S/Res/668 (1991)

³¹ S/Res/713 (1991)

³² S/Res/794 (1992)

³³ S/Res/918 (1994)

economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security. The United Nations membership as a whole, working through the appropriate bodies, needs to give the highest priority to the solution to these matters”.³⁴

Denne uttalelsen har ikke noen bindende virkning for Sikkerhetsrådet eller FNs medlemsstater, men tilsier at Sikkerhetsrådet beveger seg mot et skift i rammene for fred og sikkerhet, og synes å gå lenger enn hva en naturlig forståelse av FN-paktens ordlyd tilsier. En nærliggende begrunnelse for endringen kan være FNs formål, opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet. Det er mulig den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetsbegrepet er for snevert, og derfor ikke tilstrekkelig til å ivareta FNs hovedformål. Dette kan man finne støtte for i uttalelsen fra daværende Sikkerhetsråds President, hvor under dagens konflikter Sikkerhetsrådet anerkjenner at man står overfor endringer som skaper ny risiko for stabilitet og sikkerhet.

2.5.4 Vurdering av rammene i art. 39:

Ordlyden i art. 39 synes å forutsette grenseoverskridende elementer for at vedtak etter kapittel VII kan settes i verk. Intervensjonstilfellene på 1990-tallet viser imidlertid et noe nyansert bilde av bestemmelsens rekkevidde. Sikkerhetsrådet har nå stadfestet trussel mot internasjonal fred og sikkerhet også hvor det mangler noen klar grenseoverskridende militær konflikt. Den uklare rettsstillingen til artikkel 39s rekkevidde skyldes nok det faktum at den utvidende forståelsen av ”trussel mot internasjonal fred og sikkerhet” svekker grunnprinsippenes stilling. En slik skepsis ble blant annet anført av USA, Sovjetunionen, Kina og Storbritannia under vedtakelsen av resolusjon 688 (Irak-konflikten), men på bakgrunn av et massivt internasjonalt opinionspress endret USA og Sovjetunionen oppfatning. Statene hadde i utgangspunktet hevdet at vedtakelsen av resolusjon 688 kunne medføre presedens, og dermed åpne for at Sikkerhetsrådet fikk en lav terskel for innblanding i en stats interne anliggende. Men også her må den formelle

³⁴ S/23500 3 (1992) s. 1

motivasjonen være de grenseoverskridende faktorene, og kan således ikke åpne for intervensjon på internt humanitært grunnlag.

Jeg kan ikke se at noen av de ovenfor nevnte tilfellene gir rom for rent humanitære intervensjoner. Det ser ikke ut til at Sikkerhetsrådet anser seg berettiget til å intervensjonere hvor en situasjon ikke medfører internasjonale konsekvenser. FNs medlemsstater synes heller ikke å anerkjenne en slik intervensjonsrett med grunnlag i Paktens kapittel VII.

2.6 Humanitær intervensjon som folkerettslig sedvane:

Et mulig alternativt grunnlag for humanitær intervensjon kan være at slik rett er skapt gjennom folkerettslig sedvane. For å danne sedvane i folkeretten er det både objektive og subjektive krav som må oppfylles. Dette kan blant annet tolkes ut i fra statuttene for ICJ artikkel 38(1)(b), ”general practice accepted as law”. Den objektive delen beror på statenes uttrykk for deres rettsoppfatning, gjennom for eksempel lovgivning, uttalelser fra offentlige myndigheter og håndhevelse. Den subjektive delen beror på opinio juris, hvilket omfatter at statene må handle i den tro at handlingen er i tråd med gjeldende rett.

Artikkel 38 sier at det kreves ”general practice”, hvilket innebærer at det kreves stor oppslutning fra statene. På tross av at antall intervensjon gjennom et titalls år synes å være nok, kreves det også ”widespread acceptance”, hvilket innebærer at et flertall av statene må følge praksisen. Dette kravet ble blant annet lagt til grunn av ICJ i Fiskerijurisdiksjon-saken.³⁵

Etter opprettelsen av FN har det vært en rekke intervensjoner som muligens kan gis humanitær begrunnelse. Dette gjelder USAs intervensjon i Den dominikanske republikk (1965), Vietnams intervensjon i Kapuchea (1978), Tanzania i Uganda (1979), USA i Panama (1989), EOWAS i Liberia (1990), Storbritannia, Frankrike og USA i Irak (1991),

³⁵ ICJ 1974, United Kingdom vs. Iceland

ECOWAS i Sierra Leone (1998) og NATOs intervensjon i Kosovo (1999).³⁶ Dette er en rekke tilfeller som absolutt taler for at retten til humanitær intervensjon foreligger. På tross av antallet tilfeller har statene påberopt seg forskjellige grunner for å rettferdiggjøre intervensjon. India hevdet for eksempel selvforsvar, Vietnam hevdet de svarte på aggressiv krigføring utført i Kambodsja, Tanzania mente de reagerte på Ugandas innovasjon av Kagera, og EOWAS ble invitert av myndighetene i Sierra Leone og Liberia. NATO på sin side hevdet intervensjonen i Kosovo var i tråd med resolusjoner fattet av Sikkerhetsrådet.³⁷ Det er vanskelig å karakterisere dette som sedvane i og med at statene ikke påberoper seg humanitær intervensjon som grunnlag for handlingen.

Etter NATOs intervensjon i Kosovo var mange av FNs medlemsstater bestemt på at resolusjonene fattet av Sikkerhetsrådet ikke åpnet for humanitær intervensjon. Dette ble uttalt av Generalforsamlingen, og på grunnlag av dens flertall synes vedtak å være egnet til å skape sedvane. Forbudet mot intervensjon har gjentatte ganger blitt stadfestet gjennom resolusjoner og deklarasjoner fattet i blant annet Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet, dette styrker oppfatningen om at humanitær intervensjon ikke anses som sedvane. I "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States"³⁸ gav Generalforsamlingen uttrykk for at ingen stat hadde rett til å intervenere på noe grunnlag mot andre stater "personality...or against political, economic and cultural elements".

Den generelle holdningen blant stater synes å være at de ikke intervensjoner på humanitært grunnlag. Intervensjonen i Irak i 1991 kan muligens betraktes som et unntak til dette. En av de tre intervensjoner parter hevdet at opprettelsen av ikke-flysonen i seg selv kunne rettferdiggjøres på bakgrunn av en rett til ensidig humanitær intervensjon.³⁹ Intervensjonen fikk bred aksept og oppslutning av verdenssamfunnet. Men ett unntak kan imidlertid ikke være tilstrekkelig til å skape sedvane.

³⁶ Holzgrefe (2002), s. 46

³⁷ Resolusjon 1160, 1199, 1203 (1998)

³⁸ GA/2625 (1970)

³⁹ Holzgrefe (2002), s. 183

Det gjennomgående trekket i folkerettsteori er at sedvane for humanitær intervensjon ikke foreligger.⁴⁰ Det er ikke tilstrekkelig at bestemmelsen om forbudet mot intervensjon noen ganger brytes, dette kvalifiserer ikke til å danne ny sedvane. Staters karakterisering av ”egen” intervensjon tyder på at de mangler rettsoverbevisning for at en rett til humanitær intervensjon foreligger. Jeg kommer således til at det ikke foreligger en rett til humanitær intervensjon med hjemmel i folkerettslig sedvane.

2.7 Konklusjon:

Problemstillingene rundt humanitær intervensjon har vært gjenstand for debatt i lang tid, men man kan nok si at blant annet Kosovo-krigen i 1999 satt temaet høyt opp på den internasjonale dagsordenen. Som vist ovenfor har FN tradisjonelt latt hensynet til statlig suverenitet veie tyngre enn menneskerettighetene innad i den enkelte stat. Kjernen i intervensjonsforbudet er at urett begått innad i en stat, ikke skal være en legitim grunn til å bruke væpnet makt mellom suverene stater. Men som nevnt ovenfor gir FN-pakten to unntak til det generelle forbudet mot krigføring. Første del av oppgaven har således basert seg på hvorvidt humanitær intervensjon kan hjemles i noen av FN-paktens unntaksregler.

Etter en nærmere vurdering av bestemmelsene i FN-pakten kan jeg ikke se at humanitær intervensjon har tilstrekkelig hjemmel, og en adgang til humanitær intervensjon kan neppe innfortolkes. Retten til selvforsvar passer dårlig da det i utgangspunktet er et krav om faktisk og reell trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Også i forhold til bestemmelsene i kapittel VII setter uttrykket ”internasjonal” begrensninger. Det er nærliggende at medlemsstatene har benyttet denne ordlyden for nettopp å påse at intervensjon i en stats suverenitet ikke kan rettferdiggjøres hvor det er en ren intern konflikt.

⁴⁰ Ruud (2002), s. 187-189

De siste 60 årene har imidlertid menneskerettighetene fått en sterkere internasjonal stilling. FN-pakten pålegger medlemsstatene å ivareta menneskerettighetene og en rekke konvensjoner er kommet til med utgangspunkt i Pakten. Dette innebærer ikke at brudd på menneskerettighetene uten videre skal bli et anliggende som hører hjemme i FN. FNs organer har kompetanse til å legge press på medlemsstater som ikke etterlever sine humanitære forpliktelser. Problemet er imidlertid menneskerettighetenes folkerettslige forankring, i form av oppfordringer og ikke plikter og rettigheter som effektivt kan håndheves. Eneste mulighet for å iverksette tvangsmidler er i regi av Sikkerhetsrådet. Som belyst ovenfor kan det vanskelig tenkes tilfeller hvor humanitære forhold isolert sett faller under bestemmelsene i Paktens kapittel VII.

En tolkning av Sikkerhetsrådets praksis kan på den annen side gi et noe mer nyansert bilde av FN-paktens tilsynelatende klare intervensjonsforbud på humanitært grunnlag. Dette viser seg særlig gjennom resolusjoner som synes å ha humanitære forhold for øye, på tross av dette ser det ut til at vedtak om intervensjon fra Sikkerhetsrådet er betinget av grenseoverskridende elementer. Sikkerhetsrådets praksis har ikke noen øyeblikkelig presedensverdi, da hver enkelt konflikt er særegen, og omhandler særlig forskjellige juridiske og politiske aspekter. Man kan derfor neppe stadfeste en fast tilbøyelighet til at Sikkerhetsrådet godkjenner intervensjon ved interne menneskerettighetsbrudd. Praksis de senere årene viser imidlertid at Sikkerhetsrådet ikke er helt fremmed for humanitær intervensjon, på tross av manglende grenseoverskridende militær konflikt.

Jeg vil videre i avhandlingen se nærmere på hvorvidt humanitær intervensjon kan rettfærdiggjøres på annet grunnlag enn FN-pakten.

3 ÅPNER KONSEPTET OM “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT” FOR HUMANITÆR INTERVENSJON?:

3.1 Introduksjon:

Doktrinen om “the responsibility to protect”, heretter R2P, er en forholdsvis ny doktrine som for første gang ble introdusert i 2001. Doktrinen ble utarbeidet på bakgrunn av en uttalelse fra FNs Generalsekretær Kofi Annan i 2000.⁴¹ I ”The Millennium Report” av april 2000 kom han med følgende utfordring til FNs Generalforsamling;

”If humanitarian intervention is indeed an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”⁴²

Denne uttalelsen førte til opprettelsen av ICISS. Kommisjonen skulle se nærmere på en hel rekke spørsmål vedrørende humanitær intervensjon, deriblant juridiske, moralske, operasjonelle og politiske. Disse spørsmålene ble forsøkt besvart ved at ICISS rådførte seg med et bredest mulig spekter av meninger rundt om i verden, og utfallet ble rapporten ”The Responsibility to Protect”.⁴³ R2P tar sikte på å legge grunnlaget for et statsansvar, og problemstillingen i det følgende blir dermed hvorvidt doktrinen åpner for humanitær intervensjon, og hva som inngår i rammene for et slikt internasjonalt ansvar, deriblant spørsmålet om hvem som skal utøve retten, hvem som har autoritet og når, hvor og hvordan inngrep kan foregå. På tross av at rapporten ikke har noen rettslig betydning kommer jeg i det følgende til å ta utgangspunkt i denne, da rapporten etter min mening best belyser doktrinens mulige rammer.

Rapporten skulle klarlegge rammene for R2P, og skape en større forståelse for problemet med å forsone humanitær intervensjon og statssuverenitet. Målet med rapporten var særlig å søke politisk enighet om hvordan det internasjonale samfunnet kan handle – og da i hovedsak gjennom FN – hvor en situasjon i utgangspunktet krever humanitær intervensjon.

⁴¹ Evans (2008), s. 38

⁴² Kofi Annan, The Millennium Report (2000), s. 48

⁴³ Evans (2008), s. 38

FNs medlemsstater synes å erkjenne et ansvar til å beskytte. Dette følger blant annet av Generalforsamlingens resolusjon 60/1, ”The World Summit Outcome Document”,⁴⁴ som ble resultatet av FNs toppmøte i 2005, hvor alle 191 medlemsstater ble representert. Senere er dokumentets paragraf 138 og 139 stadfestet i Sikkerhetsrådets resolusjon 1674, med enstemmig tilslutning fra Sikkerhetsrådets medlemsstater. Resolusjonens avsnitt 4 sier følgende:

“*Reaffirms* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity;”

Dette er en tematisk resolusjon om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt, men avsnitt 4 er en operativ bestemmelse som bekrefter konklusjonen fattet av Generalforsamlingen i resolusjon 60/1. Resolusjoner er som nevnt bindende vedtak som medlemsstatene er forpliktet til å følge i tråd med FN-pakten artikkel 25. Et sentralt spørsmål er hvorvidt FN's medlemsstater pålegges en forpliktelse som følger direkte av Generalforsamlingens resolusjon 60/1. Det er klart at resolusjonen bidrar til å identifisere relevante prinsipper vedrørende humanitær intervensjon, men det er Sikkerhetsrådet som er rette organ til å utøve handling.⁴⁵ Det er en sentral faktor at statsledere er en abstrakt ikke-enhet som ikke vil ”lide” noen konsekvenser i form av at de ansvarliggjøres ved å påta seg ansvar for det internasjonale samfunnet. Resolusjonen har i seg selv neppe noen betydning utover at den bidrar til å identifisere sentrale prinsipper,⁴⁶ da Generalforsamlingen ikke er rette organ til å utøve handling i tilfeller vedrørende fred og sikkerhet. Bestemmelsene i paragraf 138 og 139 har imidlertid fått bindende betydning for Sikkerhetsrådet i og med at bestemmelsene stadfestes i resolusjon 1674 avsnitt 4.

Ideen bak R2P er at suverene stater har et ansvar for å beskytte egne borgere fra katastrofer som kan unngås, hvilket er i tråd med suverenitetsprinsippet. Problemet i relasjon til suverenitetsprinsippet oppstår imidlertid ved konseptets andre side, ved at dersom staten ikke er villig eller har mulighet til å yte slik beskyttelse bør ansvaret overføres til det

⁴⁴ A/60/1, para 138 og 139

⁴⁵ FN-pakten art. 39

⁴⁶ Evans (2008), s. 51

internasjonale samfunnet. Doktrinen pålegger således stater et ansvar overfor borgere i tredjestater. I konseptet om R2P ligger det en plikt til å forebygge, reagere/avverge og gjenoppbygge.⁴⁷ Det er klart at R2P har gode grunner som taler for et internasjonalt ansvar på menneskerettighetsområdet. Dersom intervensjon er vellykket, vil konseptet bidra til reduksjon av menneskelige lidelser, og det er en klar styrke for menneskerettighetene at ansvaret går på tvers av landegrensene, imidlertid med den forutsetning at staten selv ikke har mulighet eller ønske om å avhjelpe situasjonen. Et sentralt spørsmål er imidlertid hvordan gjennomføringen av handling skal fungere i praksis. Det synes som handling i ”regi” av doktrinen skal godkjennes gjennom Sikkerhetsrådet i tråd med Paktens bestemmelser. Det synes således som Sikkerhetsrådet er begrenset av kravet til ”internasjonal fred og sikkerhet” i artikkel 39. Det er imidlertid nærliggende at konseptet skal gjelde uten krav om et grenseoverskridende element, da en slik begrensning ikke vil gi konseptet noen operativ funksjon utover det som allerede er stadfestet i Pakten.

Hva er R2Ps svakheter?:

Innhugget i staters suverenitet kan bidra til å belyse konseptets baksider. Ved å erkjenne R2Ps eksistens og innhold bekrefter stater at det internasjonale samfunnet i regi av Sikkerhetsrådet rettmessig kan gjøre inngrep i interne forhold. Dette synes å gjøre medlemsstatene mer tilbakeholdne med å fastlegge konkrete rammer for konseptet, og intervensjon lar seg vanskelig igangsettes da statene er forbeholdne med å godkjenne intervensjon på bakgrunn av R2P. Utover dette er det også en overhengende fare for at verdens stormakter får et overtak som vanskelig kan godkjennes av stater med mindre ressurser.

R2P anerkjenner fremdeles staters suverenitet som ett kjerneprinsipp i folkeretten, imidlertid med det tillegg at med en stats suverenitet følger det et ansvar.⁴⁸ Stater skal således fremdeles ha hovedansvaret for borgere på eget territorium. Først når stater ikke opprettholder sine internasjonale forpliktelser overfor egne borgere, kan et inngrep i statens

⁴⁷ Ibid, s. 39-41

⁴⁸ Wills (2009), s. 49

suverenitet rettferdiggjøres etter R2P. ICISS argumenterer for at R2P er et ansvar for alle regjeringer, som først og fremst skriver seg til ansvar på eget territorium,⁴⁹ deretter ovenfor tredjestater. Etter min mening må dette forstås som ICISS' normative oppfattelse av R2P versus suverenitet. Etter R2P stilles det dermed forutsetninger for staters suverenitet.

Mulige løsninger når Sikkerhetsrådet mislykkes i å handle:

Ifølge ICISS er det Sikkerhetsrådet som i utgangspunktet burde være berettiget til å igangsette intervensjon på bakgrunn av R2P. Rapporten foreslår enkelte alternative løsninger i tilfeller hvor Sikkerhetsrådet av forskjellige grunner ikke greier å utarbeide noen effektiv resolusjon. For det første hevdes det at FNs Generalforsamling kan autorisere intervensjon på bakgrunn av R2P, dette på tross av Generalforsamlingens manglende makt til å iverksette direkte handling. Ifølge FN-pakten artikkel 11 har Generalforsamlingen kun kompetanse til å diskutere og komme med anbefalinger til Sikkerhetsrådet i saker vedrørende internasjonal fred og sikkerhet. Rapporten sier videre at overveldende støtte fra FNs medlemsstater gjerne er tilstrekkelig til å rettferdiggjøre intervensjon.⁵⁰ Anbefalinger fra Generalforsamlingen vedrørende internasjonal fred og sikkerhet krever totredjedels flertall,⁵¹ dette må antas også å gjelde for ICISS formulering ”supported by an overwhelming majority of member states”.⁵²

Etter min mening er dette neppe en effektiv løsning i praksis. Det kan være vanskelig for Generalforsamlingen å oppnå totredjedels flertall dersom det ikke var mulig å komme til en løsning i Sikkerhetsrådet. Dette kan stille seg annerledes dersom vedtak hindres av veto fra en stat i Sikkerhetsrådet, da er det mer nærliggende at løsning kan søkes ved totredjedels støtte i Generalforsamlingen, enn i situasjoner hvor Sikkerhetsrådet generelt sett er mot vedtak. For det andre foreslår rapporten at en koalisjon eller individuelle stater kan intervensere på humanitært grunnlag.⁵³ Dette får naturlig nok en del stater til å frykte for de ”opprinnelige” vestlige lands imperialisme. Noen stormakter kan sies å ha betydelig

⁴⁹ ICISS (2001), kap. XI

⁵⁰ Ibid, pkt. 6.30

⁵¹ FN-pakten art. 18(2)

⁵² ICISS (2001), pkt. 6.30

⁵³ Ibid, pkt. 6.40

innflytelse, både politisk, militært og økonomisk. Frykten kan være at stormaktene lettere kan rettferdiggjøre intervensjon i svake stater på bakgrunn av konseptet, og spesielt dersom intervensjon kan iverksettes uten sikkerhetsrådsresolusjon. Det kan også være fare for at konseptet lettere åpner for politisk innflytelse i svake stater.

Prinsippet om R2P har blitt delt inn i tre ansvarsområder. For det første hevder ICISS at det er et internasjonalt ansvar for å forebygge, for det andre et ansvar for å reagere og til sist et ansvar for å gjenoppbygge.⁵⁴ I forhold til problemstillingen om humanitær intervensjon må det internasjonale ansvaret for å reagere være av størst interesse. De øvrige ansvarsområdene blir noe på siden av problemstillingen for denne avhandlingen, jeg kommer derfor ikke til å gjøre noen inngående redegjørelse for disse.

3.2 Forebyggende ansvar:

Ansvaret for å forebygge er det første og generelt sett kanskje det viktigste elementet i doktrinen om R2P. Det forebyggende ansvaret var sentralt i Generalforsamlingens resolusjon 60/1 hvor statsledere enstemmig støttet ansvaret, både for den enkelte medlemsstat og det internasjonale samfunnet som helhet. I dokumentets avsnitt 138 står det følgende:

”Each individual State has the responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nation in establishing an early warning capability”.

Et sentralt spørsmål er imidlertid hva som direkte ligger i dette. Første del av avsnittet viser klart til ansvaret den enkelte stat har ovenfor egne borgere, jfr. ”protect its population”.

⁵⁴ Ibid, kap. 3,4 og 5.

Etter min mening sier ikke dette noe utover det iboende ansvar som allerede foreligger i suverene stater. Suverenitetsprinsippet bygger ikke bare på beskyttelse av de territoriale grensene, men også på beskyttelse av borgerne innad i staten. Videre sier avsnitt 138 at det ”internasjonale samfunnet” skal oppfordre og hjelpe tredjestater til å utøve sitt ansvar etter R2P. Dette sier lite om hvordan det forebyggende ansvaret skal utøves i relasjon til tredjestater. Gareth Evans hevder en vurdering av tre faktorer kan bidra til en mer effektiv konfliktforebygging. For det første bør det kreves god kjennskap til staten og regionen i risiko, man kan da gjennomføre en sterk analyse av situasjonen. For det andre kreves det god kjennskap til hvilke tiltak som kan iverksettes, på denne måten kan de mest effektive tiltakene tas i bruk. Til sist er det avgjørende at tiltakene kan iverksettes gjennom politisk vilje til å gjøre ressurser tilgjengelige.⁵⁵ Etter min mening synes alle disse faktorene fornuftige for å påse en effektiv og suksessfull forebygging av konflikter, og ikke minst for å oppnå formålet med det forebyggende ansvar, som er å redusere, og forhåpentligvis eliminere behov for intervensjon.

3.3 Reaksjonsansvar:

I forhold til denne avhandlingen er den mest sentrale delen av R2P stater ansvar til å reagere når en situasjon krever beskyttelse på humanitært grunnlag. Dersom preventive tiltak har vist seg å være ineffektive, samt at staten selv ikke er villig eller har mulighet til å avhjelpe situasjonen, åpner reaksjonsansvaret for at Sikkerhetsrådet og dets medlemsstater kan gripe inn. Reaksjonsansvaret utløser en plikt for stater til å reagere gjennom å stoppe eller avverge konflikter. Problemstillingen er imidlertid hvilke situasjoner som er kvalifisert til å utløse denne plikten. Verdens statsledere anerkjente gjennom resolusjon 60/1 at de påtar seg et reaksjonsansvar. Avsnitt 139 i dokumentet sier følgende;

”The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapter VI and VII of the Charter, to help to protect

⁵⁵ Evans (2008), s. 81

populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”.

På tross av dette gjenstår det en rekke spørsmål som fremdeles er ubesvart. Dette sier ikke noe om hvordan stater skal forholde seg til borgere i tredje stater, og hvilke tiltak som kan iverksettes. Rapporten fra ICISS kan være veiledende for hvor langt et eventuelt reaksjonsansvar skal gå. Den foreslår en rekke tiltak som kan tas i bruk, blant annet økonomiske, politiske, juridiske og i de aller alvorligste tilfellene åpnes det for bruk av makt. Bruk av makt med grunnlag i R2P har skapt stor debatt. Det er bred enighet i Sikkerhetsrådet og blant dets medlemsstater at det er en forutsetning for bruk makt at mindre inngripende tiltak er forsøkt. Konflikten i Sudan kan bidra til å belyse dette. Konflikten oppstod i hovedsak mellom ikke-arabiske grupper og arabiske stammer (Janjaweed) i regionen Darfur. Sikkerhetsrådet vedtok i 2004 resolusjon 1556 hvor det oppfordret Sudans regjering til å avvæpne Janjaweed gruppen innen 30 dager, i tillegg uttrykte Rådet sin intensjon om å vurdere sanksjoner.⁵⁶ Resolusjon 1556 ble ikke tilstrekkelig etterlevd av Sudans regjering. Sikkerhetsrådet vedtok dermed resolusjon 1564 som truet med oljesanksjoner dersom resolusjon 1556 ikke ble etterlevd. Heller ikke denne resolusjonen førte til noen effektiv løsning. Til tross for mange års forsøk på å håndtere krigen er det fortsatt kamper og vedvarende kriser for sivilbefolkningen. Sikkerhetsrådets tiltak i denne konflikten har ikke vært effektive, og en trussel om sanksjon synes ikke tilstrekkelig. Det kan tenkes at konflikten i Sudan kunne vært avhjulpet ved å iverksette oljesanksjoner, da store deler av statens inntekter ligger i olje. Dette belyser at tiltak må være av en slik karakter at de er egnet til å avverge eller stoppe konflikter.

⁵⁶ Resolusjon 1556 (2004), avsnitt 6

Sikkerhetsrådet og dets medlemsstater har i en rekke tilfeller vist tilbakeholdenhet med å karakterisere alvorlighetsgraden av menneskelige lidelser i konfliktområder. Dette viste seg i Rwanda, Srebrenica og Sudan. Dette kan tenkes å skrive seg tilbake til en rekke faktorer. For det første er det ikke tvilsomt at bruk av makt gjør et stort innhugg i en stats suverenitet, på dens eget territorium. Dette viser seg særlig ved at humanitære kriser ofte er en rent intern konflikt som muligens ikke skaper ringvirkninger utover landegrensene. I tillegg vil bruk av militær makt alltid skape en risiko for tap av menneskeliv, samt at de intervenerende statene må bruke betydelige ressurser på gjennomføringen. En annen faktor er at man med sikkerhet ikke kan vite hvilke utslag militær intervensjon vil få. Dersom intervensjon lykkes har man avhjulpet en humanitær krise. Dersom man mislykkes vil det være fare for at en allerede eksisterende krise eskalerer. Men disse faktorene kan neppe alene bidra til at Sikkerhetsrådet og dets medlemsstater skal være tilskuere til ekstreme humanitære kriser. Det er nærliggende at det må foretas en vurdering av konfliktens karakter fra sak til sak. ICISS har stilt opp noen mulige kriterier som jeg kommer tilbake til nedenfor.

Det er heller ikke helt uproblematisk å fatte vedtak om mindre inngripende tiltak. Her er det særlig tale om politiske, diplomatiske, juridiske og økonomiske sanksjoner. Her er det helt avgjørende å vurdere hvilke utfall de enkelte sanksjonene vil få, særlig med tanke på sivil befolkningen innad i staten. Økonomiske sanksjoner kan for eksempel fort gjøre stor skade. Sanksjoner viser en reaksjon, og at ”verdenssamfunnet” tar avstand fra den aktuelle situasjonen. Men faren er imidlertid stor for at sanksjonen ikke rammer de forhold den er myntet på. Økonomiske sanksjoner i form av at man for eksempel stopper noen former for import fra staten, rammer gjerne sivile sterkere enn for eksempel opprørs grupper. Eksempel på dette kan være den ovenfor nevnte Sudan-konflikten. Det er mulig at gjennomføring av oljesanksjoner ville rammet sivile som har fordel av inntektene urimelig hardt, og Sudans regjering først på sikt. Sanksjoner som rammer de grupper som er

ansvarlig for forbrytelser mot menneskerettigheter har imidlertid vist seg å være effektive, særlig dersom de alene rammer disse gruppene.⁵⁷

Er R2P egnet til å oppstille reaksjonsansvar ved naturkatastrofer?:

Et sentralt spørsmål kan være hvor langt konseptet om R2P favner. Gjelder konseptet beskyttelse i alle tilfeller av alvorlige humanitære lidelser, og vil følgene av naturkatastrofer således falle innenfor konseptets rekkevidde? Sentralt står dermed FNs medlemsstaters eventuelle ansvar for å reagere på situasjoner som for eksempel Haiti. 12. januar 2010 ble Haiti rammet av et kraftig jordskjelv. Usikkerheten over hvor mange som hadde mistet livet i jordskjelvet vedvarte i dagevis, og det ble åpenbart at svært mange døde som følge av skader eller utmattelse etter skjelvet, da hjelpearbeidet kom til kort. Det stod ikke på det internasjonale samfunnets vilje når det gjaldt å bistå Haiti, hvilket det sjelden gjør ved naturkatastrofer. Avgjørende er imidlertid en øyeblikkelig og effektiv handlingsevne, sentralt er dermed hvem som er nærmest til å reagere effektivt. På Haiti var de første timene/dagene avgjørende for å redde menneskeliv, og den geografiske nærheten var derfor sentral i første omgang. Men det avgjørende vil nok være at stater med store ressurser bidrar. En stor utfordring med hjelpearbeidet på Haiti var at statens egen politiske ledelse var så godt som slått ut, likeså var landets helsevesen og FN-styrken i landet. Behovet for personell var derfor omgående, det er dermed nærliggende at et eventuelt reaksjonsansvar ved naturkatastrofer i første omgang ligger til stater med ressurser til å avhjelpe krisen.

Kan et slikt ansvar falle under konseptet om R2P enkelt og greit fordi det er tale om et internasjonalt ansvar for sivile? Spørsmålet har vært gjenstand for debatt en rekke ganger. I rapporten "A More Secure World – Our Shared Responsibility"⁵⁸ ble det lagt til grunn en forståelse av R2P utover beskyttelse mot folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensning og forbrytelser mot menneskeheten. Panelet hevdet R2P omfattet såkalt "avoidable catastrophe", hvilket også skulle omfatte naturkatastrofer. Mer avgjørende var kanskje at

⁵⁷ Resolusjon 591 (1986) Sør-Afrika

⁵⁸ "The High-Level Panel on Threats, Challenges and Change" (2004) (Se. Doc. A/59/562)

ved utarbeidelsen av bestemmelser om beskyttelse av personer ved naturkatastrofer vurderte "The International Law Commission" hvorvidt dette kunne være en faktor under R2P. I 2009 kom de imidlertid til at konseptet om R2P måtte være begrenset til de fire forbrytelser nevnt ovenfor. De uttalte følgende vedrørende naturkatastrofer under R2P: "[it] would stretch the concept beyond recognition".⁵⁹ Dette belyser at det neppe står på viljen men at R2P ikke er egnet til å pålegge stater noe reaksjonsansvar ved naturkatastrofer.

Hvilke krav stilles til bruk av militær makt etter R2P?:

Den neste problemstillingen er når konseptet om R2P skal åpne for tvangsmessig militær aksjon. Dette gjelder særlig tilfeller hvor rammene innad i en stat er brutt ned, og hvor sivile konflikter og undertrykkelse er så voldelige at sivile er truet ved massakre, folkemord eller etnisk rensning i stor skala.⁶⁰ På grunnlag av konsultasjoner med medlemsstatene, kom ICISS til at selv de stater som hadde de største motforestillinger mot å gjøre inngrep i staters suverenitet, anerkjente et begrenset unntak til forbudet mot intervensjon i enkelte situasjoner.⁶¹ Det har også vært enighet om at man med så mye presisjon som mulig skal kunne definere hva som er en ekstrem situasjon, og dermed krever militær intervensjon. ICISS oppstiller i sin rapport seks kriterier for militær intervensjon, hvilke er følgende: "right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects". Nær tilsvarende kriterier ble fremholdt av "The High-Level Panel in Threats Challenges, and Change" og av Kofi Annan i 2005 rapporten "In Larger Freedom", men ble ikke anerkjent i "The World Summit" og medlemsstatene, eller av Sikkerhetsrådet. På tross av dette vil jeg i det følgende se nærmere på hva som ligger i de ovenfor nevnte kriteriene, og dermed få et nærmere innblikk i hvilke situasjoner som muligens åpner for militær intervensjon.

⁵⁹ UN Doc.A./CN.4/SR.3019

⁶⁰ ICISS (2001), pkt. 4.13

⁶¹ Ibid

3.3.1 Alvorlighetsgraden:

Militær intervensjon på humanitært grunnlag skal ifølge ICISS betraktes som eksepsjonelle og ekstraordinære tiltak. Slike tiltak skal bare benyttes hvor det foregår alvorlige overgrep mot mennesker, eller hvor det er svært sannsynlig at slike skader vil skje i nærmeste fremtid. Å stoppe eller avverge konflikter ved militæraksjon kan ifølge ICISS bare skje i to tilfeller:

”large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or”

“large scale ethnic cleansing, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape”.

En av disse to vilkårene må være oppfylt før en situasjon kan anses som tilstrekkelig alvorlig, men det er fremdeles Sikkerhetsrådet som er det organet med autoritet til å vurdere tilfellets alvorlighetsgrad. I lys av vilkårene er det klart at det må være tale om store tap av menneskeliv, dette være seg på grunnlag av folkemord, krigsforbrytelse, etnisk rensning etc. Det som imidlertid er særlig viktig er at denne faktoren ikke bare gjelder faktiske tap av menneskeliv, men også mulige tap av menneskeliv, jfr. ”apprehended”. Uten en slik mulighet til å kunne reagere før skaden har oppstått ville det internasjonale samfunnet vært stilt i en moralsk vanskelig situasjon. Det kan neppe kreves at man skal være vitne til at folkemord igangsettes for først da å kunne stoppe situasjonen. Men på den annen side kan det tenkes negative følger av å intervenere før en faktisk humanitær krise foreligger. Dette elementet åpner for at stater kan intervenere uten at det foreligger noen reell fare. Etter min mening er denne muligheten til å reagere før skaden har oppstått såpass viktig at problemstillinger som nevnt ovenfor lett kan avverges, ved for eksempel å kreve at tiltak bare kan iverksettes dersom det er ”klar og overhengende fare” for alvorlige humanitære kriser dersom en unnlater å handle. En slik forståelse av begrepet ”apprehended” har mye til felles med retten til preventivt selvforsvar. Etter lang debatt synes en slik rett å foreligge dersom det er tale om umiddelbart forestående angrep.⁶²

⁶² Se ovenfor kap. 2.3

Kriteriene til alvorlighetsgraden skiller tilsynelatende ikke mellom situasjoner hvor staten ikke har vilje til å reagere, og hvor det ikke lenger eksisterer en regjering og staten i realiteten ikke har mulighet til å reagere. Dette skyldes gjerne at hvert enkelt tilfelle krever en subjektiv vurdering, uavhengig av statens rolle. Det er nærliggende at ”kollapsede stater” oftere har nådd terskelen for alvorlighetsgraden, da interne tiltak er vanskeligere å igangsette uten noen effektiv myndighet.

I tillegg sier kriteriene ikke noe om hvorvidt for eksempel folkemord må være av grenseoverskridende karakter. I FN-pakten artikkel 42 kreves det et element av ”threat to international peace and security” for at Sikkerhetsrådet har kompetanse til å autorisere militær intervensjon. Når det gjelder graden av alvorlighet synes vurderingen å legges til Sikkerhetsrådet, ved at ICISS påpeker at Rådet på 1990-tallet tilsynelatende beveget seg mer mot en vurdering av den enkelte krisesituasjon, og ikke hvorvidt situasjonen hadde et grenseoverskridende element.⁶³ Men hvorvidt denne løsningen har støtte blant FNs medlemsstater, er noe usikkert.

3.3.2 Intervensjonens formål:

Hovedformålet med å rettferdiggjøre militær intervensjon er å stoppe eller avverge menneskelige lidelser. I dette ligger det at stater ikke skal føres av andre hovedformål, for eksempel på grunnlag av egen vinning ved å intervenere. Problemstillingen rundt egen vinning har vært oppe i en rekke debatter, og gjør særlig mindre stater bekymret for hva R2P åpner for. I 2009 avholdt Generalforsamlingen en tematisk dialog vedrørende R2P, hvor mindre staters bekymring for konseptets innvirkning ble tatt opp.⁶⁴ Enkelte hevdet her at R2P åpnet for at mektige ”vestlige” stater kunne gjøre politisk motiverte inngrep, mens mindre mektige stater ble stående hjelpeløse. På den andre siden ble det hevdet at FNs medlemsstater - på grunnlag av R2P - ikke lenger kunne være tilskuere til alvorlige

⁶³ ICISS (2001), pkt. 4.23

⁶⁴ GA/10847 (2009)

humanitære kriser, da konseptet krever handling, men at det var en iboende fare for misbruk av doktrinen.

Det er på det rene at doktrinen representerer et unntak til forbudet mot intervensjon, om enn snevert. Stormaktene har betydelig mer ressurser til å intervensjonere, og kan dermed i hovedsak føres av motiv som gagnar staten. Men på den andre siden kan man hevde at R2P medfører at stater med mindre ressurser blir tvunget til å benytte ressursene i samsvar med sine egne interesser, fremfor ”gode intensjoner”. Dersom de skal støtte og delta i intervensjon på humanitært grunnlag vil plassering av ressurser på slike tiltak ikke være aktuelt dersom de ikke oppnår noe utover beskyttelse av sivile.

Det er imidlertid mulig at man neppe kan forvente at stater bare skal ha én førende faktor for intervensjon. Dette hadde vært den ideelle situasjonen - ved at man ikke trengte å stille spørsmål med for eksempel politisk innflytelse, økonomisk vinning etc. - men dette er neppe realiteten. Her har ICISS hevdet at økonomiske og personelle kostnader muligens kan bidra til å rettferdiggjøre en viss egeninteresse. Etter min mening må det mest nærliggende være å foreta en avveining av de forskjellige faktorene. Det er klart at krigføring medfører store økonomiske kostnader og på sitt verste tap av personell. Etter min mening kan en viss egeninteresse enkelte ganger rettferdiggjøres, men bør neppe være den styrende faktoren for intervensjon. Her bør det foretas en vurdering av hvorvidt den menneskelige situasjonen i en tredjestat er av så avgjørende betydning at egeninteresse kan rettferdiggjøres, særlig dersom alternativet er ingen reaksjon fra det internasjonale samfunnet.

3.3.3 Siste utvei:

Militær intervensjon forutsetter at alle øvrige fredelige løsninger er forsøkt. I dette ligger det blant annet at diplomatiske og ikke-militære løsninger må være undersøkt. Det sentrale spørsmålet er imidlertid hvor bokstavelig dette skal tas. Det er nærliggende at man tar høyde for hva den aktuelle situasjonen krever, særlig hvorvidt en rask og effektiv løsning er påkrevd. Det er rimelig at ikke alle tenkelige løsninger må være utprøvd, men det må

forutsettes at det kan antas at forsøket ikke ville ført frem. En tilsvarende løsning finner man i FN-pakten kapittel VII artikkel 42 som hjemlet bruk av væpnet makt. Artikkel 42 sier følgende: "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security". Tiltak etter bestemmelsen skal i utgangspunktet benyttes først når mindre inngripende tiltak etter artikkel 41 er forsøkt, med unntak av tilfeller hvor tiltak etter artikkel 41 er eller vil være utilstrekkelige. Det kan være nærliggende at denne faktoren av R2P bør tolkes som fastsatt i den tilsvarende bestemmelsen i FN-pakten, på tross av at R2P ikke er regulert i Pakten. De beste grunner taler uansett for en slik løsning også ved R2P, i og med at det vil være for tid og ressurskrevende å utprøve alle mindre inngripende tiltak før Sikkerhetsrådet kan ty til væpnet makt.

3.3.4 Proporsjonalitet:

Denne delen av reaksjonsansvaret beror på at skalaen, varigheten og intensiteten av en militæraksjon skal være av så liten målestokk som mulig for å sikre de humanitære forholdene. Her bør kanskje R2P ses i sammenheng med begrepet "necessary" i FN-pakten artikkel 42. Den foreslåtte militære handlingen skal være av en så liten skala som mulig for å imøtese det humanitære formålet saken gjelder.

Hvilke tiltak som skal iverksettes beror således på en vurdering av den konkrete situasjonen, det er urimelig å gi militære styrker et videre kompetanseområde enn hva situasjonen synes å kreve. Det skal således være en balanse mellom den trusselen man står ovenfor og omfanget av det militære inngrepet.

3.3.5 Rimelige utsikter:

Etter dette vilkåret kan militær intervensjon bare igangsettes dersom det er rimelig mulighet for suksess. Med suksess siktes her til muligheten for å stoppe eller avverge de faktorer som utløste behovet for intervensjon i utgangspunktet. I følge ICISS er militær intervensjon forbudt dersom faktisk beskyttelse ikke kan oppnås, eller dersom konsekvensene ved intervensjonen muligens kan forverre situasjonen. Her skal man blant annet ha for øye militær aksjoner som er ment å avhjelpe mindre humanitære kriser. Slik intervensjon kan ikke rettferdiggjøres dersom prosessen utløser en større konflikt. I dette må det blant annet ligge at man i enkelte tilfeller må "ofre" menneskeliv, da aktiv militær reaksjon kan medføre større humanitære krise og tap av flere menneskeliv. Dette kan fremstå som en kynisk tilnærming til problemstillingen - at noen skal ha autoritet til å velge hvem som har retten til liv og hvem som ikke har det. Men i realiteten fremstår dette som den rimeligste løsningen, den enkelte situasjon må vurderes, og konsekvensene av militær aksjon må kartlegges. Videre om dette sier ICISS følgende:

"Application of this precautionary principle would on purely utilitarian grounds be likely to preclude military action against any one of the five permanent members of the Security Council even if all the other conditions for intervention described here were met".

I dette ligger det tilsynelatende en begrensning i at militær aksjon mot de fem faste medlemsstatene etter R2P er lite sannsynlig. Dette på tross av at de øvrige vilkårene for militær intervensjon foreligger. Rapporten sier således at humanitære kriser, som folkemord og etniske rensking i Sikkerhetsrådets fem faste medlemsstater neppe kan stoppes eller avverges ved hjelp av militær intervensjon. ICISS sier videre at dette også muligens må gjelde øvrige stormakter. Dette fremstår etter min mening nokså urimelig, særlig med tanke på at det er de fem faste medlemsstatene, samt stormaktene, som har størst mulighet, kapasitet og ressurser til å igangsette intervensjon, mens de tilsynelatende selv er "beskyttet" mot en slik innblanding på eget territorium. ICISS synes kort og godt å stadfestet at dette er tilfellet, og at tilfeller hvor intervensjon ikke kan igangsettes på tross av at alle øvrige vilkår er tilstede, ikke skal bidra til at intervensjon ikke kan skje i andre

stater.⁶⁵ Dette må imidlertid betraktes som en iboende begrensning ved folkeretten, og et utslag av den dobbeltstandard løsningen med fem faste medlemsstater medfører. Det er nærliggende å tenke at en alternativ løsning neppe ville ført til en mer fungerende folkerett. Dette skal imidlertid ikke fritta stormaktene fra øvrige sanksjoner, om enn av en del mildere art. Ifølge rapporten kan og skal slike sanksjoner bli tatt i betraktning i slike saker, som en del av R2P.

3.3.6 Myndighet:

ICISS var som nevnt overbevist om at det ikke var noen annet organ enn FNs Sikkerhetsråd som var egnet til å håndtere saker vedrørende humanitær intervensjon. Denne oppfatningen henger gjerne sammen med det faktum at Sikkerhetsrådet fatter vedtak i saker om bruk av makt etter FN-pakten kapittel VII. Sikkerhetsrådet fremstår derfor som det organet innenfor FN med tilstrekkelig beslutningskompetanse, dette på tross av at den utløsende faktoren for intervensjon er humanitær og ikke nødvendigvis en direkte trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådets rolle i dette henseende er å avgjøre når, hvor, hvordan og av hvem militær intervensjon skal skje. En sentral problemstilling er imidlertid hva som skjer i tilfeller hvor Sikkerhetsrådet mislykkes i å fatte vedtak. ICISS kom i sin rapport med to alternative forslag. Det ene alternativet er at avgjørelse fattes i Generalforsamlingen, det andre alternativet er at avgjørelse fattes av kollektive grupper/organisasjoner som handler innenfor sitt område, for eksempel NATO. Denne oppfatningen synes ikke å være delt av FNs medlemsstater, da de i resolusjon 60/1 tilsynelatende legger all autoritet på området til Sikkerhetsrådet, jfr. ”we [heads of state and governments] are prepared to take collective action in a timely and decisive manner, through the Security Council”. Dette er i og for seg ikke særlig overraskende, da det er nærliggende at FNs medlemsstater ikke ønsker at andre organ, organisasjoner, stater etc. skal ha myndighet til å fatte avgjørelser av så inngripende karakter som bruk av militær makt.

⁶⁵ ICISS (2001), pkt. 4.42

Etter min mening synes det nærliggende å utarbeide en alternativ løsning hvor Sikkerhetsrådet mislykkes. Slik at man med mer eller mindre sikkerhet kan sørge for at medlemsstatene ikke blir satt i en ny Rwanda- eller Jugoslavia-situasjon. Jeg vil komme nærmere inn på dette i de avsluttende delene av avhandlingen.

3.4 Ansvar for å gjenoppbygge:

R2P inneholder en tredje faktor, hvilket er staters ansvar til å følge opp i etterkant av intervensjon ved gjenoppbygging. I dette ligger det blant annet å bygge opp varige fred, fremme et godt styresett og en bærekraftig utvikling. Dette krever engasjement både gjennom tilstedeværelse, ressurser og samarbeid med sivilbefolkning og myndigheter. Manglende oppfølging kan føre til at de underliggende problemene som i første omgang igangsatte intervensjonen ikke blir tilstrekkelig løst. De intervenerende parter må således gå i kjernen av konflikten, for å sørge for at staten blir bygget opp til å håndtere lignende situasjoner. Det er også en annen side ved gjenoppbygningsansvaret, det må være en grense for okkupasjon, ved at de intervenerende parter trekker seg ut når situasjonen er tilstrekkelig holdbar i staten. Hele formålet med denne delen av R2P er å sette staten i stand til å kunne beskytte egen befolkning og territorium. Intervensjonspartene skal i utgangspunktet legge til rette for at staten har de "verktøy" som kreves for å gjenoppbygge staten.

3.5 Sikkerhetsrådets rolle:

3.5.1 Introduksjon:

Vi har sett ovenfor at ICISS gjennom konseptet om R2P foreslår noen mulige rammer for humanitær intervensjon, og ved alvorlige humanitære kriser bruk av militær makt. Militær intervensjon er ikke bare et betydelig inngrep i en stats suverenitet, men en reaksjon som involverer bruk av dødelig makt, muligens i stor skala. Spørsmålet er imidlertid hvem som har autoritet til å avgjøre i den enkelte sak hvorvidt de humanitære forholdene er av en slik

karakter at militær intervensjon kan rettferdiggjøres. Forbudet mot bruk av eller trussel om bruk av væpnet makt er en av grunnsteinene i FN-pakten. Som nevnt er det eneste unntaket som kan leses av pakten i selvforsvar og i situasjoner som faller under kapittel VII. Unntak for intervensjonsforbudet på humanitært grunnlag har ikke noen uttrykkelig støtte i FN-pakten, jf. ovenfor kapittel 2. Hvilken rolle Sikkerhetsrådet har på området er derfor helt avgjørende. ICISS uttalte om Sikkerhetsrådets autoritet;

”The Commission is in absolutely no doubt that there is no better or more appropriate body than the Security Council to deal with military intervention issues for human protection purposes. It is the Security Council which should be making the hard decisions in the hard cases about overriding state sovereignty. And it is the Security Council which should be making the often even harder decisions to mobilize effective resources, to populations at risk when there is no serious opposition in sovereignty grounds”.⁶⁶

Den rådende oppfatningen er imidlertid ikke at man skal finne noe alternativ til Sikkerhetsrådet som autoritativ på området, men å få Sikkerhetsrådet til å fungere bedre enn det har gjort.

En rekke spørsmål må likevel stilles om Sikkerhetsrådets rolle, både når det gjelder dens juridiske kapasitet til å autorisere militær intervensjon, dens politiske vilje til å fatte slike avgjørelser, sammensetningen av medlemsstatene, og den iboende institusjonelle dobbeltstandarden med de fem faste medlemsstatenes vetorett.

3.5.2 Har R2P noe rettslig grunnlag:

Her er spørsmålet hvorvidt Sikkerhetsrådet har noen uttrykkelig hjemmel som støtter R2P. Etter kapittel 2 ovenfor kan vi se at Sikkerhetsrådet kan autorisere militæraksjon dersom det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Som nevnt ovenfor kreves det i disse tilfellene et grenseoverskridende element. Spørsmålet blir således hvorvidt humanitær intervensjon kan falle under begrepet trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og dermed

⁶⁶ ICISS (2001), s. 49

har hjemmel direkte fra FN-pakten. I tråd med det som er sagt under kapittel 2 kan man se at enkelte intervensjonssaker de siste årene har vært noe i grenseland, Sikkerhetsrådet har vært mer tilbakeholdne med å konstatere et klart grenseoverskridende element. Dette kan muligens tyde på at Sikkerhetsrådet beveger seg mer i en retning av R2P, men noe klart uttrykk for dette kan neppe sies å foreligge, verken fra Sikkerhetsrådet eller FNs medlemsstater.

3.5.3 Sikkerhetsrådets sammensetning og vetoretten:

Sikkerhetsrådet består av femten medlemsstater, hvorav fem er faste medlemmer og de øvrige ti velges for en periode på to år.⁶⁷ De fem faste medlemsstatene er Storbritannia, USA, Frankrike, Russland og Kina. Disse ble valgt ved opprettelsen av FN og kunne nok på denne tiden betraktes som verdens stormakter. Ordningen med fem faste medlemsstater ekskluderer enkelte stater av betydelig størrelse og innflytelse, dette gjelder særlig stater fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. Det er mulig sammensetningen av Sikkerhetsrådet ikke er særlig representativt for verdensbildet per i dag. Dette faktum er neppe avgjørende i forhold til R2P, da problemer med gjennomføringen av doktrinen vanskelig kan ses løst ved å endre sammensetning av Sikkerhetsrådet. De personelle, materielle og prosessuelle problemstillingene kan neppe avhjelpes ved en annen sammensetning. Det er ikke særlig tvilsomt at stater som Russland og Kina er mer autokratiske enn demokratiske, hvilket naturlig nok er en faktor som gjør det vanskeligere for Sikkerhetsrådet å komme til enighet i avgjørende freds- og sikkerhetsspørsmål. Den kjente kommentatoren Robert Kagan fremla for ett par år siden en idé om "League of Democracies", som skulle avhjelpe Sikkerhetsrådets problemer gjennom "de gode mot de onde".⁶⁸ Ideen kom opprinnelig fra "The Princeton Project" ledet av John Ikenberry og Anne-Marie Slaughter. Her ble ideen kalt "Concert of Democracies", dette skulle være en institusjon av verdens liberale demokratier.⁶⁹ Dette er etter min mening en svært bisarr løsning. For det første har demokratiske like mange uoverensstemmelser seg imellom som mellom autokratiske og

⁶⁷ FN-pakten art. 23 (1) og (2)

⁶⁸ Robert Kagan, *The Return of History and End of Dreams* (London: Atlantic Books, 2008)

⁶⁹ www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf, s. 7

demokratiske stater. Det er også nærliggende at en slik løsning kan virke mot sin hensikt når det gjelder globale spørsmål som klima, atomvåpen etc. For det tredje vil det også være en skremmende utvikling å skape konkurrerende ideologiske allianser.

En sentral problemstilling er imidlertid de fem faste medlemsstatenes vetorett. Hver enkelt av de fem statene har rett til å nedlegge veto.⁷⁰

Bruk eller trusler om bruk av vetoretten kan være et hinder for å handle effektivt i situasjoner som krever rask handling for å avverge betydelige humanitære kriser. Det kan settes spørsmålstegn ved fornuften i at en stat har mulighet til å nedlegge veto, og på denne måten overskygge andre staters synspunkt i alvorlige humanitære situasjoner. Vetoretten representerer også et problem hvor en eller flere av de fem faste medlemsstatene handler på siden av Sikkerhetsrådets avgjørelser. Dette kan være tilfellet hvor bruk av veto fører til at Sikkerhetsrådet er handlingslammet, men enkelte stater mener situasjonen krever handling. Stater kan dermed heve seg over Sikkerhetsrådets beslutninger og bidrar helt klart til å svekke dets troverdighet og autoritet. For eksempel forut for Irak-krigen i 2003 var det mange som mente at USA og Storbritannia ikke hadde oppnådd noe vedtak i form av sikkerhetsrådsresolusjon⁷¹ som åpnet for intervensjon, men likevel gikk de militært inn i staten. Dette sender ikke minst et signal til øvrige stater om at man i enkelte tilfeller ”kan ta saken i egne hender”.

Ved utarbeidelsen av rapporten ”The Responsibility to Protect” ble det foreslått en ”code of conduct” ved bruk av vetoretten i spørsmål vedrørende humanitære kriser.⁷² Ideen var at de faste medlemmene skulle avstå fra å bruke vetoretten i slike saker, så langt vitale nasjonale interesser ikke var involvert. På den ene siden er dette en mulig løsning til å avhjelpe problemer forbundet med retten til å nedlegge veto. Dette kan muligens bidra til at den humanitære situasjonen kommer mer i fokus, gjerne på bekostning av interne tilsideliggende elementer. Det vil også føre til at Sikkerhetsrådet bli et demokratisk organ

⁷⁰ FN-pakten art. 27 (1)

⁷¹ Resolusjon 1444 (2002)

⁷² ICISS (2001), s. 51

ved avgjørelse av humanitær karakter. På den annen side er det vanskelig å avgjøre når en situasjon berører vitale nasjonale interesser, og ikke minst hvem som har autoritet til å avgjøre dette. Så langt jeg kan se er dette et fortsatt uavklart område, og jeg kan heller ikke se at denne tilnærmingen til å avstå fra bruk av vetoretten er tatt til etterretning i Sikkerhetsrådet og de fem faste medlemsstatene.

3.5.4 Politisk vilje:

Det er sentralt at Sikkerhetsrådet er i stand til å handle når det gjelder situasjoner som er prekære per i dag. Det hjelper i utgangspunktet lite hvilke handlinger som er hjemlet dersom trusselbildet er endret. Dersom verdensbildet endrer seg uten at Sikkerhetsrådets handlingsrammer endrer seg, må man forvente at Sikkerhetsrådets stilling vil avta i betydning, vekst og myndighet.

Sikkerhetsrådet har klart nok vist engasjement og tatt ansvar i en rekke situasjoner, men har dessverre også ofte mislykkes. Dette kan blant annet skyldes de faste medlemmenes manglende interesse, hvilke konsekvenser handling vil få på innenrikspolitikken, uenighet mellom de faste medlemmene, både i henhold til om og hvilke handlinger som skal iverksettes etc. Dette er i stor grad et resultat av en motvilje hos enkelte medlemmer til å bære byrden, særlig de finansielle og personelle byrdene en handling medfører.

FN eksisterer i en verden av suverene stater, og dens operasjoner må derfor være basert på politisk realisme. Men organisasjonen er også idealistisk, da den handler i lys av visse gitte verdier, som internasjonal fred og sikkerhet. For at FN skal kunne oppnå sine mål er det avgjørende med støtte fra det internasjonale samfunnet. Den rådende oppfatningen er at FN er det organet som innehar den moralske legitimitet, politiske troverdighet og administrative upartiskhet som kreves for å megle og forsone spenninger i internasjonale relasjoner. FN er det eneste organet som har mulighet til å autorisere militæraksjon på vegne av det internasjonale samfunnet. Det fremstår imidlertid som en svakhet ved organisasjonen at den ikke innehar eget politi og militære styrker. En multinasjonal koalisjon av allierte kunne sikret en mer troverdig og effektiv militærmakt når en motstandsdyktig handling er nødvendig og berettiget.

3.6 Konklusjon:

Spørsmålet i dette kapittelet har vært hvorvidt doktrinen om R2P åpner for humanitær intervensjon. Siden opprettelsen av R2P i 2001 har FNs medlemsstater anerkjent et ansvar for å beskytte sivilbefolkningen.⁷³ Imidlertid kommer anerkjennelsen med den begrensning at de foreslåtte rammene ICISS oppstilte for doktrinen, ikke har fått noen støtte. På tross av doktrinens delvise anerkjennelse har praksis de siste årene vist at verken Sikkerhetsrådet eller FNs medlemsstater søker grunnlag for humanitær intervensjon i R2P. Det skyldes nok det faktum at doktrinen ikke har fått noen rettslig betydning og er fremdeles et teoretisk konsept i utvikling. Dette viser blant annet resolusjon 63/308 vedtatt av FNs Generalforsamling i oktober 2009:

”Recalling the 2005 World Summit Outcome, especially paragraphs 138 and 139 thereof.”

Generalforsamlingen minner om forpliktelsen vedtatt i resolusjon 1674. Resolusjonen ble resultatet av en debatt vedrørende Generalsekretær Ban Ki-moon’s forslag til hvordan R2P kunne implementeres.⁷⁴ FNs medlemsstater synes imidlertid ikke klar for implementering av doktrinens rammer, og deres begrunnelser fremstår nokså sammenfallende. Først og fremst ble det hevdet at innholdet i R2P fremdeles var for vagt, og implementering krevde en mye mer inngående definisjon av doktrinens innhold. Sudan sa blant annet at konseptet led under to misforståelser, for det første at enkelte forstår R2P som en rett til å intervensere internt i suverene stater, og for det andre at grensene og definisjonen av R2P allerede ble fastsatt i 2005 ”The World Summit”.⁷⁵ Sudan mente at dette var grunnen til at majoriteten av FNs medlemsstater var bekymret og tilbakeholdne i debatten vedrørende implementeringen av ideen om R2P. Venezuela og Cuba uttrykte også bekymring vedrørende misbruk av R2P, ved at stater lettere kunne intervensere med annet formål enn fred og sikkerhet.⁷⁶ Dette innebærer imidlertid ikke at statene ser bort fra aktuelle problemstillinger vedrørende humanitær intervensjon, problemet ligger i at statene må

⁷³ A/60/1 (2005), para. 138 og 139

⁷⁴ Ban Ki-moon, ”Implementing the responsibility to protect” (januar2009)

⁷⁵ A/63/308 (2009), s. 5

⁷⁶ Ibid, s. 3-5

finne en sammenfallende løsning som fungerer effektivt i praksis. Punkt 2 i resolusjon 63/308 sier at FNs medlemsstater skal fortsette vurderingen av doktrinen om R2P. Jeg kan ikke se at det er gjort noen videreutvikling på dette området.

Etter min mening er det nødvendig å skape en klar og effektiv løsning på humanitære kriser, jo før jo heller. Det burde være et globalt mål å ivareta helt elementære menneskerettigheter, og et ansvar som hver stat påtar seg å ivareta, uavhengig av hvor borgerne måtte befinne seg. Jeg mener at dagens system ikke er tilstrekkelig effektivt, i og med at Sikkerhetsrådets oppbygning ikke fungerer optimalt i dette henseende.

Sikkerhetsrådet har per i dag sjeldent klart å komme med tilfredsstillende løsninger, og det er derfor kanskje nærliggende at man må tenke i andre retninger og løsninger for å imøtese humanitære kriser. Jeg vil idet følgende se på hvorvidt det kan tenkes alternative rettslige grunnlag for humanitær intervensjon, og hvordan disse muligens fungerer/kan fungere i praksis.

4 FOLKEMORDKONVENSJONENS BESTEMMELSER VERSUS R2P:

4.1 Introduksjon:

Konvensjonen om bekjempelse av folkemord er en FN-konvensjon som ble opprettet av FNs Generalforsamling i 1948. Konvensjonen ble opprettet for å bekjempe folkemord gjennom internasjonalt samarbeid.⁷⁷

Folkemordkonvensjonen artikkel I sier følgende ”The Contracting Parties confirm that genocide, whether committed In time of peace or in time of war, is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish”. Videre stadfester konvensjonens artikkel II hva som ligger i begrepet ”genocide”. De fleste stater i verden har ratifisert konvensjonen, hvilke muligens har ført til at dens bestemmelser og normer har fått karakter som internasjonal sedvanerett, og er dermed bindende for alle stater.⁷⁸ I tillegg pålegges statene etter artikkel V å gjøre de tilpassninger som kreves i nasjonal lovgivning for at bestemmelsene i konvensjonen fungerer effektivt, særlig med tanke på håndheving av bestemmelsene.

Etter folkemordkonvensjonen artikkel II defineres folkemord som ødeleggelse av ”a national, ethnical, racial or religious group”. Dette er ikke fjernt fra forståelsen av R2P som gjerne defineres som et ansvar for å forhindre og stoppe krigs forbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten.⁷⁹ Spørsmålet er således om et statsansvar allerede kan utledes av konvensjonen om bekjempelse av folkemord. Svar på denne problemstillingen må søkes gjennom en tolkning av praksis på området. ICJ saken om Bosnia Herzegovina vs. Serbia og Montenegro kan bidra til å belyse rammene for folkemordkonvensjonen.

⁷⁷ Folkemordkonvensjonens fortale

⁷⁸ Schabas (2009), s. 409-411

⁷⁹ A/60/1 (2005)

4.2 Rammene for folkemordkonvensjonen:

Saken kom opp for ICJ da Bosnia Herzegovina stevnet Serbia Montenegro for brudd på folkemordkonvensjonen. Spørsmålet som ble reist var hvorvidt Serbia hadde brutt sine forpliktelser til å forhindre folkemord i nabostaten Bosnia. Dette førte til at ICJ måtte ta stilling til rekkevidden av bestemmelsene om forhindring av folkemord. I dette henseende uttalte ICJ at: "the obligation of States is rather to employ all means reasonably available to them, so as to prevent genocide as far as possible".⁸⁰ Det må her antas at retten sikter til at ansvaret ikke kan gå lenger enn å pålegge statene plikter de makter å ivareta, med en rimelig vurdering av den enkelte stats forutsetninger. Man kan således neppe ilegge en stat et ansvar den overhodet ikke har for eksempel økonomiske forutsetninger for å imøtekomme. En slik forståelse kan underbygges av ICJ sin uttalelse om at en stat pådrar seg ansvar dersom man sitter med de forutsetninger som kreves, men unnlater å bidra på tross av at folkemord kunne vært forhindret.⁸¹ I den aktuelle saken synes det som ICJ mener at statene har ansvar til å gjøre sitt beste for å påse at folkemord ikke forekommer.⁸²

Spørsmålene videre må være når og hvordan et slikt ansvar utløses, og avslutningsvis hvilke konsekvenser eventuelle brudd på dette ansvaret vil få. Om hva som utløser ansvar sier ICJ følgende:

"a State may be found to have violated its obligation to prevent even though it had no certainty, at the time when it should have acted, but failed to do so, that genocide was about to be committed or was under way; for it to incur responsibility on this basis it is enough that the State was aware, or should normally have been aware, of the serious danger that acts of genocide would be committed".

Retten sier med dette at det ikke kreves en absolutt sikkerhet, men at det er tilstrekkelig at staten burde ha visst. I tillegg må det tas hensyn til hvilke virkninger bistand fra staten med rimelighet måtte kunne antas å få, staten må som nevnt ovenfor ha kapasitet til å påvirke

⁸⁰ ICJ, "Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro", para. 430

⁸¹ Ibid

⁸² Ibid, para. 432

situasjonen tilstrekkelig effektivt. ICJ mener at dette beror på en rekke faktorer, blant annet geografisk avstand mellom staten og situasjonen man skal avhjelpe, hvilken politisk tilknytning som foreligger, samt andre bånd mellom staten og de som muligens bryter folkemordkonvensjonen artikkel I og II. Man må hele tiden ha for øyet at forhindring av folkemord uansett må vurderes ut fra et juridisk perspektiv - handlingen må være innenfor rammene for internasjonal rett.⁸³

I den aktuelle saken kom retten til at Serbia hadde et særlig nært forhold til situasjonen og var den medlemsstatene med størst påvirkningskraft. I utgangspunktet synes dette rimelig på grunnlag av oppløsningen av Jugoslavia, men på den annen side kan det virke underlig at andre stater skal fritas fra ansvar etter folkemordkonvensjonen. Saken viser imidlertid at man ikke kan ilegge stater ansvar dersom det ikke er en viss tilknytning og nærhet til konflikten. Det synes som ICJ legger avgjørende vekt på nærhet, og at dette er en utløsende faktor for ansvar. Dette virker etter min mening rimelig med tanke på øyeblikkelig og effektiv handlingsevne, men jeg kan ikke se at den *geografiske* nærheten i alle tilfeller skal være avgjørende, nærhet kan så vel være makt og resurser til å reagere.

I henseende til ansvar for øvrige stater uttalte Louise Arbour (FNs høgkommissær for menneskerettigheter) at hun antok at Sikkerhetsrådets medlemsstater og særlig de fem faste medlemsstatene etter folkemordkonvensjonen kunne ilegges et større ansvar ovenfor sivile, uansett hvor disse måtte befinne seg. Denne uttalelsen underbygger hun på grunnlag av deres makt og globale rekkevidde.⁸⁴ Etter min mening synes dette å ha noe for seg, særlig med tanke på de fem faste medlemsstatene. Dersom statene bruker sin vetorett og dermed forhindrer tiltak som kunne avverget folkemord, synes det nærliggende at disse har et større ansvar for utfallet enn øvrige stater. Også her kan ICISS sin uttalelse om de fem faste medlemsstatenes ”code of conduct” være rimelig. I rapporten ble det foreslått at statene avsto fra vetoretten i spørsmål vedrørende alvorlige humanitære kriser.⁸⁵ Problemstillingen ble ikke ført for retten i den gjeldende saken og faller dermed utenfor ICJs

⁸³ Ibid, para. 430

⁸⁴ Louise Arbour, *The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice*, s. 453

⁸⁵ ICISS (2001), s. 51

kompetanseområde.⁸⁶ Det kan tenkes at en idé om ”code of conduct” kan være like aktuelt i forhold til folkemordkonvensjonen som for konseptet om R2P.

I lys av denne avgjørelsen fra ICJ synes det som stater har et klart ansvar begrunnet i folkemordkonvensjonen. Ordlyden i folkemordkonvensjonen artikkel I, jfr. artikkel II legger i utgangspunktet ansvaret på alle stater i enhver situasjon som faller under definisjonen av folkemord.

Konsekvenser for brudd på folkemordkonvensjonen trår ikke i kraft før folkemord faktisk har oppstått. Dette er nærliggende da bestemmelsen i utgangspunktet regulerer forhindring av en situasjon som ennå ikke er oppstått. Dette ble også stadfestet av ICJ i saken mellom Bosnia Herzegovina og Serbia Montenegro i avsnitt 431. Dersom det hevdes at en stat ikke har etterlevd sine forpliktelser etter folkemordkonvensjonen må denne stevnes inn for ICJ, og avgjørelse fattes i tråd med statuttene for ICJ. Avgjørelse i saken mellom Bosnia Herzegovina og Serbia Montenegro ble fattet i februar 2007. Retten kom til at Serbia kunne holdes ansvarlig for folkemord, men bare i den utstrekning at de kunne ha påvirket situasjonen slik at folkemord kunne vært forhindret. ICJ avstod imidlertid fra å tildele ”straff”, da det var usikkert hvorvidt Serbia med sikkerhet kunne forhindre folkemord. Dersom retten hadde besluttet å ilegge straff kan dette tenkes i form av oppreisning og erstatning, men svært inngripende tiltak kan neppe tenkes da Serbia ikke var en aktiv part i konflikten.

4.3 Forholdet til R2P:

Den sentrale problemstillingen er hvorvidt R2P er ment å skulle ilegge statene ansvar i situasjoner som faller utenfor rekkevidden av folkemordkonvensjonen.

⁸⁶ ICJ art. 36

Dersom R2P implementeres og gis tilstrekkelig støtte, fremstår det nokså klart at tilfeller som nevnt i folkemordkonvensjonen faller under doktrinen. Mer usikkert er det imidlertid om doktrinen oppstiller noe selvstendig ansvarsgrunnlag. Disse problemstillingene gjør seg særlig gjeldende da folkemordkonvensjonen artikkel 1 og R2P retter seg mot statene som subjekt.

Enkelte har hevdet at R2P er basert på folkerettslig sedvane, blant annet med grunnlag i prinsipper i FN-pakten og folkemordkonvensjonen.⁸⁷ Det er klart at stater er pålagt å handle i tråd med folkemordkonvensjonen i tilfeller av folkemord. Dersom man legger til grunn ICISS forslag til innholdet i R2P er det nærliggende at doktrinen er ment å omfatte mer enn folkemord, og dermed pålegger statene ansvar i tilfeller av mindre grov karakter. ICISS foreslo at doktrinen skulle omfatte folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser samt etnisk rensning. Andre hevder at doktrinen også må omfatte mindre alvorlige forbrytelser. En vid tolkning av doktrinen gjør at beskyttelsesansvaret utløses på et tidligere stadium, og kan derfor mer effektivt forhindre katastrofer som folkemord. Ved å tillegge R2P en videre forståelse enn folkemordkonvensjonen pålegges statene nye ansvarsområder, fremfor å stadfeste og eventuelt videreutvikle allerede eksisterende statsansvar.

En vid forståelse av R2P gjør imidlertid et stort innhugg i staters suverenitet og gjør det vanskelig å få utbredt støtte for doktrinen, ved at dette vil åpne for en lavere terskel for intervensjon. Reguleringer som søker å åpne for modifikasjon i staters suverenitet, krever etter min mening elementære grenser. Den enkelte stat vil dermed vite hvordan man skal forholde seg i prekære situasjoner, og ikke minst hvilke handlinger som rettferdiggjør inngrep i en stats suverenitet. Uklare grenser for når ansvar utløses svekker også muligheten til å imøtese behovet for akutt og effektiv handling for å avhjelpe konflikter. Dersom man står ovenfor en alvorlig og akutt situasjon, synes det urimelig at det tar måneder eller år før en løsning kan iverksettes.

⁸⁷ Wills (2009), s. 108

4.4 Konklusjon:

Sikkerhetsrådet har ikke kommet til noen minnelig løsning vedrørende konseptet om R2P, men har forpliktet seg til å vurdere den videre utformingen av konseptet.⁸⁸ Med de rammene som er oppstilt av ICISS synes det mest nærliggende at konseptet er tenkt å skulle favne videre enn den definisjonen som kommer av folkemordkonvensjonen artikkel 2. Konseptet om R2P synes derfor egnet til å ha selvstendig betydning ved siden av folkemordkonvensjonen. Intervensjon begrunnet i folkemord synes å ramme den snevreste forståelsen av ”humanitær intervensjon”, og rammer neppe den videre forståelsen av begrepet, som for eksempel innholdet i ”forbrytelser mot menneskeheten”.⁸⁹

Det er imidlertid vanskelig å si noe konkret om R2Ps stilling ved siden av folkemordkonvensjonen, i og med at konseptet ikke har noen folkerettslig anerkjennelse, og man kan derfor ikke analysere hvordan ”regelsettene” fungerer ved siden av hverandre i praksis.

⁸⁸ A/63/308 (2009), avsnitt 2

⁸⁹ Se ovenfor kap. 3.1

5 LEGALITET OG LEGITIMITET:

Som nevnt ovenfor har humanitær intervensjon neppe noen forankring i folkeretten, verken gjennom traktater, konvensjoner eller på grunnlag av internasjonal sedvanerett. Spørsmålet er imidlertid hvorvidt ulovlig humanitær intervensjon likevel kan rettferdiggjøres. Dette beror med andre ord på hvorvidt det kan tenkes et skille mellom retten og det riktige. Vurderingen blir altså om det kan skilles mellom legalitet og legitimitet. NATOs intervensjon i Kosovo kan belyse problemstillingen.

Sikkerhetsrådet fattet tre resolusjoner vedrørende konflikten i Kosovo.⁹⁰ Hver enkelt av resolusjonene fordømte Serbias bruk av makt ovenfor sivile, og terroristhandlinger utført av "Kosovo Liberation Army". Vedtak ble fattet under FN-pakten kapittel VII, men ga ikke klar myndighet til bruk av makt da Russland og Kina ikke ville gi sin støtte til en slik resolusjon. Dette førte til at USA og deres NATO-allierte besluttet å handle på tross av manglende myndighet gjennom Sikkerhetsrådet. I etterkant har en rekke stater gjennom forskjellig FN forum gjort det klart at de ikke anser NATOs intervensjon i Kosovo som legal. Tyskland og USA tok del i intervensjonen og har også i ettertid hevdet at handlingen var legal, men uttrykte at NATOs intervensjon ikke var egnet til å skape presedens på området.⁹¹ De stater som støtter seg til en tradisjonell tolkning av folkeretten understreket statssuverenitet som ukrenkelig og dermed fordømte intervensjonen. Andre støttet seg til den moralske siden ved å handle når man står ovenfor alvorlige brudd på menneskerettighetene. Generalforsamlingen kom til at de moralske sidene ved intervensjon er komplekse og vil være gjenstand for debatt i lang tid. Men de hevdet videre at intervensjon uten myndighet fra Sikkerhetsrådet representerer en trussel for det internasjonale sikkerhetssystemet som er forankret i FN-pakten, og at kun maktbruk utført i tråd med Pakten kan anses som en legal intervensjon.⁹²

⁹⁰ Resolusjon 1160(1998), 1199(1998) og 1203(1998)

⁹¹ Gray (2008), s. 39-50

⁹² A/54/1 (1999) avsnitt 66

Det faktum at NATO intervenerte i Kosovo uten tilstrekkelig autorisasjon fra Sikkerhetsrådet og heller ikke søkte noen løsning gjennom Generalforsamling, gjør at NATOs handling rettslig sett fremstår som tvilsomme. Det er vanskelig å forsone NATOs væpnede intervensjon på vegne av Kosovo med det generelle rammeverke for juridiske rettigheter og plikter som avgjør lovligheten av bruk av makt.

I etterkant av NATOs intervensjon ble det utarbeidet en rapport som redegjør for konflikten, her ble det blant annet sagt følgende:

”There were strong grounds for believing that a political compromise, even if negotiable, would not work reliably to protect Kosovar Albanians, given the nature of Milosevic’s past record of war crimes and illusory reassurances, and especially considering the precariousness of the situation in Kosovo.”⁹³

Enkelte betraktet dette som et øvrig argument for at handling i regi av FN ikke ville medføre noen effektiv løsning for sivilbefolkningen i Kosovo. Grunlaget for en slik oppfatning må være at Sikkerhetsrådet gjentatte ganger hadde forsøkt å komme til en minnelig løsning, og syntes ikke villige til å bruke makt for å sikre siviles rettigheter, på tross av at mindre inngripende tiltak viste seg utilstrekkelige. De som støtter NATOs intervensjon hevder at FN-paktens forbud mot intervensjon i interne konflikter ikke kan gjelde på bekostning av folkemord og forbrytelser mot menneskeheten, selv uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. Denne ”siden” foreslår at en koalisjon av ”likesinnede” stater kan handle på moralsk grunnlag i situasjoner som krever det. En slik løsning skaper imidlertid en debatt rundt hvem som har kompetanse til å avgjøre når en situasjon er tilstrekkelig til å se bort fra Sikkerhetsrådets syn. Dersom konflikten i Kosovo betraktes som presedens er det nokså urovekkende at stater kan overse Sikkerhetsrådet og selv avgjøre hva de legger i ”moralsk riktig”.

I rapporten utarbeidet i etterkant av konflikten ble NATO kritisert for at de unnlot å føre saken for Generalforsamlingen når Sikkerhetsrådet ikke kom til enighet. Dette skyldes nok

⁹³ The Kosovo Report, kap. 6

som nevnt ovenfor at Generalforsamlingen muligens ikke kan avhjelpe situasjonen hvor forslaget ikke når frem i Sikkerhetsrådet, da det kreves to tredjedels flertall for vedtak. De fleste stater⁹⁴ som støttet NATOs intervensjon søkte ikke å rettferdiggjøre handlingen verken før eller etter konflikten.⁹⁵ Fremfor å definere Kosovo konflikten som egnet til å skape presedens, anså statene intervensjonen som et nødvendig og fornuftig unntak til FN-pakten, om enn "uheldig". Det synes som NATOs medlemsstater i etterkant av intervensjonen har vært påpasselige med å fremheve at de ikke anser intervensjonen for å ha noen presidens skapende verdi.⁹⁶ Dette ekskluderer imidlertid ikke andre stater og regional organisasjoner fra å intervenere uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet, og deretter referere til Kosovo-konflikten. Det er omstrid hvorvidt NATOs intervensjon i Kosovo har skapt presedens, etter min mening bidro konflikten absolutt til å belyse at en handling som ikke har rettslig grunnlag likevel kan rettferdiggjøres, men ikke at intervensjon uten klar myndighet fra Sikkerhetsrådet er lovlig.

Kommisjonen som utarbeidet rapporten vedrørende Kosovo hadde problemer med å avgjøre loveligheten av NATOs handlinger, dette skyldes vurderingen mellom den beskyttelse intervensjonen faktisk fikk for sivile i Kosovo, og intervensjonens manglende støtte fra Sikkerhetsrådet.⁹⁷ Å ty til bruk av makt uten anerkjennelse fra Sikkerhetsrådet bidrar til å svekke FNs myndighet og respekt, og særlig Sikkerhetsrådets mandatområde når det gjelder internasjonal fred og sikkerhet.⁹⁸ Men det bidrar neppe til større respekt for FN at de misslykkes i å handle ved situasjoner som Kosovo, Bosnia og Rwanda. Intervensjonen i Kosovo i 1999 er bare en av flere ulovlige intervensjon som muligens kan gis moralsk begrunnelse. Dette gjelder blant annet Indias intervensjon i Øst-Pakistan som respons på massive brudd på menneskerettighetene i staten. Vietnams krig mot regimet i Kambodsja og Tanzanias intervensjon i Uganda. NATOs intervensjon i Kosovo skiller seg imidlertid noe fra de andre tilfellene, i og med at fokuset ble rettet mot den manglende

⁹⁴ I hovedsak ble intervensjonen støttet av Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia og USA.

⁹⁵ Gray (2008), s. 354

⁹⁶ Holzgrefe (2003), s.199

⁹⁷ The Kosovo Report, kap. 6

⁹⁸ FN-pakten art. 24(1)

folkerettslige reguleringen av humanitær intervensjon. I etterkant av Kosovo synes det å være bred enighet om at det er et uakseptabelt skille mellom hva folkeretten åpner for, og hva som moralsk sett kreves.⁹⁹ Det synes å være en voksende oppfatning at kravet om autorisasjon fra Sikkerhetsrådet er et hinder for å beskytte elementære menneskerettigheter i interne konflikter.

Et sentralt spørsmål er hvilke konsekvenser skille mellom legalitet og legitimitet i realiteten har. Dette er ikke en særegen svakhet i folkeretten, men det er sikkert at en ulovelig handling kan rettferdiggjøres på moralsk bakgrunn også i de aller fleste nasjonale regelverk. Om dette uttalte Michael Byers og Simon Chesterman følgende:

”Indeed, the threat to an international rule of law lies not in the occasional breach of that law – laws are frequently broken in all legal systems, sometimes for the best of reasons – but in the attempts to mould that law to accommodate the shifting practices of the powerful”.¹⁰⁰

Det er således ikke selve ulovligheten i handlingen som er problemet, problemet ligger imidlertid i de konsekvenser handlingen får, og hvorvidt den er egnet til å endre gjeldende rett. Det er klart at folkerettslig sedvanerett oppstår først når praksisen har en viss støtte og fasthet. NATOs intervensjon i Kosovo har ikke fått noen generell støtte vedrørende de rettslige aspektene ved handlingen, men har fått støtte ved at intervensjonen generelt sett betraktes som moralsk riktig. Dette belyser at folkeretten mangler rettslig regulering på et område som krever det for å opprettholde den internasjonale rettsordenen. Kommisjonen som utarbeidet rapporten om Kosovo kom til at NATOs handlinger ikke var direkte lovlige, men likevel måtte anses for å ha tilstrekkelig legitimitet. De kom til at det gjeldende regelverket måtte tolkes slik at bestemmelsene ble i samsvar med den internasjonale moralske oppfatningen.¹⁰¹ På denne måten ønsket kommisjonen å redusere skille mellom legalitet og legitimitet. Her foreslo de en doktrine som skulle regulere rammene for humanitær intervensjon, men jeg kan ikke se at denne har fått støtte verken av Generalforsamlingen, Sikkerhetsrådet eller FNs medlemsstater.

⁹⁹ Holzgrefe (2003), s. 131

¹⁰⁰ Ibid s. 203

¹⁰¹ The Kosovo Report

Etter min mening er det en uheldig løsning at humanitær intervensjon ikke har fått noe lovfestet grunnlag, hvilket kan føre til at folkeretten ved humanitære spørsmål vil stå ovenfor et skille mellom legalitet og legitimitet. I og med at Sikkerhetsrådet ikke fungerer optimalt på område vil det være fare for at man igjen kan stå ovenfor tilsvarende situasjon som i Kosovo. Jeg må si meg enig i det kommisjonen sier om at realiteten før intervensjonen i Kosovo gjorde at man var i mangel av noen annen effektiv løsning. Det er positivt at intervensjonen var suksessfull og bedret situasjonen for de sivile, det er imidlertid en klar svakhet at dette sender signal til stater og organisasjoner om at man kan ta "saken i egne hender". Stater og organisasjoner kan således påberope seg makt til å avgjøre hva som er og ikke er moralsk akseptert.

6 VURDERING OG KONKLUSJON:

Jeg har i det foregående sett på mulige hjemmelgrunnlag for humanitær intervensjon. På grunnlag av de vurderingene jeg har gjort synes det som humanitær intervensjon har en veldig usikker folkerettslig status. Det er dermed usikkert hvordan stater generelt og FN skal forholde seg til alvorlige brudd på elementær menneskerettigheter.

Per i dag synes det som humanitær intervensjon kan rettferdiggjøres dersom det er åpenbart nødvendig for å stoppe alvorlige menneskerettighetsbrudd. Dette synes å gjelde selv uten støtte fra Sikkerhetsrådet. Slike handlinger fra en eller flere stater får neppe noen alvorlige rettslige konsekvenser, hvis handlingen var åpenbart nødvendig. En positiv side ved denne løsningen er at den muligens bidrar til en høy terskel for intervensjon, da den intervenerende part må ha de beste av grunner for å kunne rettferdiggjøre handlingen i ettertid. Som nevnt ovenfor er det ikke en særlig svakhet at bestemmelser brytes når handlingen kan rettferdiggjøres gjennom de beste moralske grunner. Problemet er imidlertid at rammene er vage og bidrar til lite forutberegnelighet. Etter min mening kan dette neppe fremstå som en tilfredsstillende løsning. Denne løsningen kan anses uheldig i og med at majoriteten av Sikkerhetsrådet anser en handling som strider med FN-pakten som moralsk og politisk riktig. Denne striden mellom det som er på den ene siden er lovlig, men på den annen side moralsk riktig kan skape problemer dersom liknende tilfeller som Kosovo oppstår igjen.¹⁰² Dette kan føre til at man setter spørsmålsteget ved det moralske i det reglesettet som faktisk gjelder.

Problemerkene med humanitær intervensjon oppstår i tilfeller hvor Sikkerhetsrådet ikke er i stand til å autorisere effektiv handling. En mulig løsning kan være å traktatfeste bestemmelser vedrørende humanitær intervensjon. Dette gjør at det skapes faste rammer for når humanitær intervensjon lovlig kan gjennomføres. Ett skritt videre kan muligens være at man ikke bare legaliserer intervensjon på humanitært grunnlag, men oppstiller en plikt til å handle ved alvorlige brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Debatten

¹⁰² Holzgrefe (2003), s. 243

rundt R2P viser imidlertid hvor vanskelig det er å komme til en minnelig løsning, dette skyldes særlig det faktum at intervensjon på humanitært grunnlag bryter med folkerettens grunnprinsipper.

En annen mulig løsning er å se bort fra at stater kan intervenere uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet, og heller fokusere på å avhjelpe grunnen til at Sikkerhetsrådet og FN-pakten ikke er egnet til å komme med effektive tiltak. Dette leder blant annet tilbake til forslaget fra ICISS om "code of conduct". Bruk av eller trusler om bruk av vetoretten fremstår etter min mening som ett av de prinsipielle hindrene for effektiv internasjonal handlingsevne. Dette er særlig uheldig i tilfeller som krever en rask og besluttsom handling for å stanse eller forhindre alvorlige menneskerettighetsbrudd. På denne måten kan humanitære kriser undergraves ved en enkelt stats vetorett. Dette er særlig bekymringsverdig i tilfeller hvor en eller flere av de faste medlemsstatene benytter vetoretten av grunner som er utenforliggende for den aktuelle situasjonen. Etter min mening synes det vanskelig for Sikkerhetsrådets fem faste medlemsstater å beskytte sin posisjon og retten til å bruke veto når de selv handler utenfor FN-paktens rammer. Dette gjelder blant annet NATOs intervensjon i Kosovo, som ble støttet av både Frankrike, Storbritannia og USA. Dette bidrar til å belyse de sprikende interessene innad i Sikkerhetsrådet, da autorisasjon til handling ikke ble gitt siden Russland og Kina ikke ville gi sin støtte. Det kan tenkes at de fleste tilfeller av intervensjon på moralsk grunnlag hvor handlingen får bred støtt av "verdenssamfunnet" i etterkant, ville fått tilstrekkelig støtt til lovlig intervensjon dersom de fem faste medlemsstatene avstod fra bruk av veto. Det fremstår som et gjennomgående trekk at Frankrike, Storbritannia og USA på den ene siden, og Russland og Kina på den annen, er stater som generelt sett har nokså sprikende synspunkter. Ideen om "code of conduct" innebærer at de fem faste medlemsstatene avstår fra bruk av veto i saker som gjelder å stanse eller forhindre alvorlige humanitære kriser.

Jeg tror en effektiv metode for å avhjelpe problemstillingene rundt humanitær intervensjon kunne vært å traktatfeste ett øvrig unntak i FN-pakten, på linje med retten til selvforsvar i artikkel 51, og retten til intervensjon ved fare for internasjonal fred og sikkerhet i artikkel

39. Jeg forslår at det her stadfestes at Sikkerhetsrådet har myndighet til å fatte vedtak om hvilke tiltak som skal iverksettes ved alvorlige brudd på menneskerettighetene, og at vedtak som fattes i tråd med bestemmelsen pålegger de fem faste medlemsstatene å avstå fra bruk av veto. Ved å tillegge myndighet på området til Sikkerhetsrådet avhjelper man bekymringer om intervensjon over en lav terskel, og forhåpentligvis sørger for en mer eller mindre enhetlig praksis. Dette avhjelper imidlertid ikke tilfeller hvor Sikkerhetsrådet mislykkes i å iverksette tiltak på annet grunnlag enn veto. Dersom de fem faste medlemsstatene avstår fra bruk av veto blir stemmeprosessen i Sikkerhetsrådet demokratisk. Hvorvidt statene føres av hensyn som er utenforliggende for målet med å stoppe eller avverge menneskelige lidelser, kan vanskelig forhindres. Etter min oppfatning kan dette bare oppnås ved at representantene i Sikkerhetsrådet er uavhengige, på linje med for eksempel sammensetningen av ICJ.¹⁰³ Dette er imidlertid en løsning som neppe er aktuell eller særlig heldig for sammensetningen av Sikkerhetsrådet. Etter min mening er muligens en god løsning at Sikkerhetsrådet ikke består av fem faste medlemsstater, men av 15 stater som alle har én stemme.

¹⁰³ ICJ art. 2

7 Litteraturliste

Bøker:

Wills, Siobhán. *Protecting Civilians; The Obligations of Peacekeepers*. Oxford University Press 2009

Evans, Gareth. *The Responsibility to Protect; Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*. Brookings Institution Press 2008

Holzgrefe, J.L. and Robert O. Keohane. *Humanitarian Intervention; Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge University Press 2003

Alston, Philip and Euan MacDonald. *Human Rights, Intervention, and the Use of Force*. Oxford University Press 2008

Schabas, William A. *Genocide in International Law; The Crime of Crimes*. Cambridge University Press 2009

Gray, Christine. *International Law and the Use of Force*. Oxford University Press 2008

De Wet, Erika. *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford and Portland Oregon 2004

Pattison, James. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect; Who Should Intervene?*. Oxford University Press 2010

Ruud, Morten og Geir Ulfstein. *Innføring i Folkerett*. Universitetsforlaget 2002

Høstmælingen, Njål. *Internasjonal Menneskerettigheter*. Universitetsforlaget 2004

Helgesen, Vidar. *Til Krig for menneskerettighetene; Legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon*. Institutt for offentlig retts skriftserie 1999

Kagan, Robert. *"The Return of History and End of Dreams"*. Atlantic Books 2008

Konvensjoner og traktater:

FN-pakten – 26. juni 1945

Statuttene for Den Internasjonale Domstol (ICJ) – 26. juni 1946

Konvensjonen om bekjempelse av folkemord – 9. desember 1948

Menneskerettighetserklæringen – 10. desember 1948

Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (FN) – 16. desember 1966

Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (FN) – 16. desember 1966

Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) – 21. mai 1999

Domsregister:

ICJ (2007), *"Bosnia Herzegovina vs. Serbia Montenegro"*

ICJ (1974), *"United Kingdom vs. Iceland"*

ICJ (1986), *"Nicaragua vs. United States of America"*

Resolusjoner av Sikkerhetsrådet:

Resolution 181 (1963). *"Question relating to the policies of apartheid of the Government of South Africa"*

Resolution 217 (1965). *"Question concerning the situation in Southern Rhodesia"*

Resolution 221 (1966). *"Question concerning the situation in Southern Rhodesia"*

Resolution 591 (1986). *"South Africa"*

Resolution 687 (1991). *"Iraq – Kuwait"*

Resolution 688 (1991). *"Iraq"*

Resolution 713 (1991). *"Socialist Federal Rep. of Yugoslavia"*

Resolution 794 (1992). *"Somalia"*

Resolution 918 (1994). *"On the expansion of the mandate of the UN Assistance Mission for Rwanda and imposition of an armed embargo on Rwanda"*

Resolution 1160 (1998). *"On the letters from the United Kingdom and the United States"*

Resolution 1199 (1998). *"On the situation in Kosovo"*

Resolution 1203 (1998). *"On the situation in Kosovo"*

Resolution 1444 (2002). *"The situation in Afghanistan"*

Resolution 1556 (2004). *"Report of the Secretary-General on the Sudan"*

Resolution 1564 (2004). *"Report of the Secretary-General in the Sudan"*

Resolution 1674 (2006). *"Protection of civilians in armed conflict"*

Resolution 1706 (2006). *"Report of the Secretary-General on the Sudan"*

Resolusjoner og rapporter av Generalforsamlingen:

A/60/1 (2005). *"The World Summit Outcome Document"*

A/63/308 (2009). *"The Responsibility to Protect"*

A/59/562 (2004). *"Report of the Secretary-General"*

A/54/1 (1999). *"Report of the Secretary-General – General on the work of the Organization"*

GA/2625 (1970). *"Declaration on the Principles of International Law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the Charter of the United Nations"*

GA/10847 (2009). *"General Assembly holds Interactive Dialogue on Responsibility to Protect"*

S/1994/640 (1994). *"Report of the Secretary-General on Rwanda"*

Doc. A/CN.4/SR3019. *"International Law Commission"*

Artikler og annet:

ICISS (2001). *"The Responsibility to Protect"*

Independent International Commission on Kosovo. *"The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lesson Learned"*

Arbour, Louise. *"The Responsibility to protect as a duty of care in international law and practice"*

Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *"A more secure world: Our shared responsibility"*

The Princeton Project – www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf

Ban Ki-moon (2009). *"Implementing the responsibility to protect"*

Kofi Annan (2000). *"The Millenium Report of Secretary-General of the United Nations"*

The Economist (1999). *"Two Concepts of Sovereignty"*