

FN-autorisert humanitær intervensjon -krigen i Libya og prinsippet om ansvar for å beskytte



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 516
Leveringsfrist: 25.04.2012

Til sammen 16 206 ord

23.04.2012

Innholdsfortegnelse

<u>1.</u>	<u>INNLEDENDE KAPITTEL</u>	<u>1</u>
1.1	Oppgavens tema og problemstilling	1
1.2	Oppgavens strukturelle oppbygning	2
1.3	Rettskilder	3
1.3.1	Tolkning av traktater	4
1.3.1.1	Tolkning av FN-pakten	4
1.3.1.2	Tolkning av Sikkerhetsrådsresolusjoner	5
1.4	Generelle prinsipper av betydning for oppgaven	9
1.4.1	Statssuverenitetsprinsippet	9
1.4.1.1	Intervensjonsforbud for medlemslandene	10
1.4.1.2	Intervensjonsforbud for FN	11
1.4.1.3	Unntakene	12
1.5	FNs Sikkerhetsråd	13
1.5.1	Utøvende myndighet: Sikkerhetsrådets kompetanse etter Paktens kapittel VII	14
1.5.2	«Alle nødvendige midler»: Virkemidler etter kapittel VII	15
1.6	FNs forhold til menneskerettighetene	17
<u>DEL I</u>		<u>18</u>
<u>2</u>	<u>RENESSANSEN FOR HUMANITÆR INTERVENSJON OG FREMVEKSTEN AV “THE RESPONSIBILITY TO PROTECT”</u>	<u>18</u>
2.1	Den historiske utviklingen av prinsippet om humanitær intervensjon	18
2.1.1	Perioden før andre verdenskrig	19
2.1.2	Perioden etter andre verdenskrig	20
2.1.3	FN og Sikkerhetsrådet under den kalde krigen	20
2.2	Sikkerhetsrådets praksis fra 1990 til 1999	21
2.2.1	Økende fokus på humanitære kriser, utviklingen etter den kalde krigen	23

2.3	Enkelte resolusjoner fra 1990 til 1999	24
2.3.1	<i>Bosnia-Herzegovina</i>	24
2.3.2	<i>Somalia</i>	24
2.3.3	<i>Rwanda</i>	25
2.4	Uautorisert humanitær intervensjon – NATOs angrep på Kosovo	26
2.4.1	<i>Kosovo</i>	27
2.5	Veien videre; Sikkerhetsrådet etter Kosovo-krisen	29
2.5.1	<i>Øst Timor</i>	29
2.5.2	<i>Sierra Leone</i>	30
2.5.3	<i>Liberia</i>	30
2.5.4	<i>Burundi</i>	31
2.5.5	<i>Sudan</i>	31
2.6	Beskyttelse av sivile innlemmes i Sikkerhetsrådets praksis	32
2.7	Utvikling av generelle normer for beskyttelse av sivile	33
2.7.1	«Protection of Civilians»	34
2.7.2	«The Responsibility to Protect»	35
2.7.3	Verdens stater samles om R2P	36
2.8	Sikkerhetsrådet og R2P	37
2.9	Rådets nyere praksis	38
2.9.1	<i>Den demokratiske republikken Kongo</i>	38
2.9.2	<i>Elfenbenskysten</i>	39
2.10	Rettsstilstanden 16. mars 2011	40
DEL II		41
<hr/>		
3	<u>NÆRMERE OM RESOLUSJONENE OM LIBYA</u>	41
3.1	Resolusjon 1970, februar 2011	42
3.2	Resolusjon 1973, mars 2011	43
3.3	R2P – vilkår	44
3.3.1	Autorisasjonskompetanse	45

3.3.2	Legitimitetsvilkår	45
<u>DEL III</u>		<u>47</u>
<u>4</u>	<u>RESOLUSJON 1973 OG DENS IMPLIKASJONER FOR PRINSIPPET OM R2P</u>	<u>47</u>
4.1	R2Ps rettslige stilling i lys av resolusjon 1973	47
4.2	Representerer resolusjon 1973 noe historisk nytt?	48
4.3	Preventiv R2P	52
4.4	Støtte til regimeskifte?	53
4.5	Er R2P nå å anse som internasjonal sedvane?	54
<u>5</u>	<u>DEN VIDERE UTVIKLINGEN AV R2P</u>	<u>56</u>
5.1	Politiske og etiske problemstillinger	56
<u>LITTERATURLISTE</u>		<u>58</u>
<u>TRAKTATER</u>		<u>64</u>
<u>DOMMER</u>		<u>65</u>

1. Innledende kapittel

1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Våren 2011 brøt det ut demonstrasjoner i Libya og en rekke arabiske land med krav om større demokratiske rettigheter og økt frihet. Opprøret i Libya ble slått hardt ned på av landets styresmakter.

På bakgrunn av frykt for alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen vedtok FNs Sikkerhetsråd (heretter også forkortet: SR) den 17. mars 2011 resolusjon 1973 der medlemslandene gis autorisasjon til å ta i bruk «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile i Libya som var under trussel om å bli utsatt for overgrep.¹

Avhandlingen vil fokusere på FN-autoriserte militære intervensjoner på humanitært grunnlag. I første del vil Sikkerhetsrådets praksis på dette området presenteres i kronologisk rekkefølge. Oppgavens andre del analyserer resolusjon 1973 med utgangspunkt i denne utredningen.

I tredje del drøftes den rettslige stillingen for prinsipper som på grunnlag av Sikkerhetsrådets autorisasjon åpner for bruk av militær makt for beskyttelse av sivile i lys av resolusjon 1973.

Oppgaven reiser spørsmål om hvorvidt resolusjon 1973 representerer noe historisk nytt eller bare er fortsettelse av en eksisterende trend for Sikkerhetsrådet. Hva blir de rettslige følgene av resolusjonen for prinsippene om bruk av militær makt på humanitært grunnlag?

Militært angrep for å beskytte sivile har tradisjonelt blitt omtalt som «humanitær intervensjon». Det må imidlertid skilles mellom tilfellene der bruk av makt er autorisert av FNs Sikkerhetsråd og tilfeller der den ikke er det. Her handler en stat eller en gruppe

¹ Se SR Res. 1973 (2011) punkt 4.

stater på eget initiativ. Innen folkerettslig litteratur er dette definert som “the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without permission of the state within whose territory force is applied”.² Slike uautoriserte intervensjoner faller i utgangspunktet utenfor oppgavens rammer.

Andre har definert humanitær intervensjon som «the threat of use of armed force by a state, a belligerent community, or an international organization, with the object of protecting human rights». ³ Definisjonen favner både uautorisert og autorisert humanitær intervensjon. Denne oppgaven har fokus på humanitære intervensjoner autorisert av FNs Sikkerhetsråd. Humanitær intervensjon vil for denne oppgaven derfor defineres som militær aksjon autorisert av FNs Sikkerhetsråd mot en stat med det formål å beskytte sivilbefolkningen, uten den krenkede stats samtykke.

1.2 Oppgavens strukturelle oppbygning

I det følgende vil det gjøres rede for tolkningen av Sikkerhetsrådsresolusjoner, da dette er viktig i forhold til redegjørelsen for Rådets praksis angående militære intervensjoner på humanitært grunnlag. Først vil de generelle prinsippene for tolkning av traktater gjennomgås. Deretter vil det vurderes i hvilken utstrekning disse prinsippene kan komme til anvendelse ved tolkning av Sikkerhetsrådsresolusjoner i lys av at resolusjoner er av en annen karakter enn traktater.

Videre vil det gjøres rede for grunnleggende folkerettslige prinsipper av betydning for oppgaven, herunder prinsippet om statssuverenitet og intervensjonsforbudet. Utviklingen innenfor disse prinsippene behandles under gjennomgangen av Rådets praksis for å fremheve deres innbyrdes påvirkning. FNs forhold til

² Holzgrefe/Keohane (2003) s. 18.

³ Ian Brownlie i Chesterman (2001) s. 1

menneskerettighetene belyser grunnlaget for Sikkerhetsrådets myndighetsutøvelse innenfor dette området.

Resolusjonene der Rådet autoriserer militær intervensjon på humanitært grunnlag vil analyseres. Det vil fokuseres på utviklingen i Rådets praksis når det gjelder å autorisere bruk av makt for beskyttelsen av sivile. Deretter vil det foretas en oppsummering av rettsstillingen for humanitær intervensjon før vedtagelsen av resolusjon 1973 angående situasjonen i Libya.

Til slutt vil denne resolusjonen analyseres med fokus på hvilke følger den har for den rettslige stillingen for slike intervensjoner, og enkelte tema resolusjonen avstedkommer vil belyses nærmere. Avslutningsvis fremsettes en hypotese for utviklingen av prinsippene for humanitær intervensjon.

1.3 Rettskilder

Redegjørelsen for de folkerettslige rettskildene tar utgangspunkt i statuttene til den Internasjonale Domstolen (ICJ) art 38.⁴ Artikkelen fastsetter traktater, konvensjoner og internasjonal sedvane som relevante rettskilder innenfor folkeretten. Som følge av oppgavens problemstilling vil resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd analyseres særskilt. Juridisk teori vil trekkes inn der denne belyser sedvaneretten, eller gjør rede for folkerettslige normer under utvikling.

⁴ Se International Court of Justice, Statutter (1945)

1.3.1 Tolkning av traktater

FNs Sikkerhetsråd er opprettet og utleder sin myndighet til å autorisere bruk av makt fra bestemmelser i FN Pakten.⁵ De grunnleggende prinsippene for tolkningen av folkerettslige traktater vil derfor gjennomgå i korte trekk.

1.3.1.1 Tolkning av FN-pakten

Tolkningen av Paktens bestemmelser vil ta utgangspunkt i de alminnelige prinsipper for traktattolkning. Hovedreglene om tolkningen følger av Wienkonvensjonen om traktatretten (Wienkonvensjonen) av 23. mai 1969 kapittel 3. Etter art. 31 skal traktatens ordlyd tolkes i samsvar med ordenes alminnelige betydning. Traktaten skal imidlertid tolkes i “god tro”, noe som medfører at det skal fokuseres på hvilken betydning partene selv har lagt i ordene de har brukt.⁶

Det følger av Paktens art. 24 at medlemslandene går sammen om å gi Sikkerhetsrådet det primære ansvaret for å opprettholde fred og sikkerhet i verden, og dette har siden vært Rådets hovedoppgave. De nærmere reglene for Rådets utøvelse av myndighet følger av Paktens kap. VII og vil gjennomgå under punkt 1.5.

Videre vil traktatens formål være et viktig tolkningsmoment der ordlyden er uklar; ordene skal tillegges den betydningen som best samsvarer med traktatens formål og hensikt.⁷ Av art. 24, 2 følger det at Rådet må utøve sin myndighet i samsvar med Paktens formål som vil være å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet og utvikle fredelige forbindelser mellom verdens stater, jf. art. 1.

Etterarbeider og annen etterfølgende praksis kan i tillegg kaste lys over partenes intensjoner og vil kunne benyttes som momenter ved traktattolkningen jf. art. 31 (3).

⁵ FN Pakten, 26/6-1945.

⁶ Ruud / Ulfstein (2006) s. 93

⁷ Ibid. s. 97

Dette er også vesentlig ved tolkning av Sikkerhetsrådsresolusjoner som vil behandles i pkt. 1.3.1.2.

Der de prinsipale tolkningsmomentene opplistet i art. 31 ikke er tilstrekkelige følger supplerende tolkningsmomenter av art. 32. Etter denne bestemmelsen kan traktatens fortale og andre forarbeider benyttes som tolkningsmoment i tilfeller der en tolkning etter prinsippene i art. 31 gir et uklart eller tvetydig resultat.

De følger av dette at Paktens bestemmelser som gir Sikkerhetsrådet kompetanse til å autorisere bruk av makt for å sikre internasjonal fred og sikkerhet vil tolkes etter de ordinære tolkningsprinsippene, med fokus på ordenes alminnelige betydning og traktatens formål.

1.3.1.2 Tolkning av Sikkerhetsrådsresolusjoner

I det følgende vil det fokuseres på tolkningen av Sikkerhetsrådsresolusjoner på bakgrunn av redegjørelsen for alminnelige tolkningsprinsipper for traktater. Det vil drøftes hvorvidt disse kan komme til anvendelse ved tolkningen av resolusjoner. Drøftelsen vil danne grunnlaget for tolkningen av resolusjonene ved gjennomgangen av Rådets praksis de siste 20 år, og analysen av resolusjon 1973.

Det klare utgangspunkt er at bestemmelsene i Wienkonvensjonen ikke kan komme til direkte anvendelse på SR resolusjoner da disse ikke er traktater. Spørsmålet blir derfor i hvilken utstrekning tolkningsprinsippene kan komme inn som hjelpemidler ved tolkningen. Dette har vært omdiskutert i teorien,⁸ men i en avgjørelse fra 2010 kommer the International Court of Justice (ICJ) med uttalelser som langt på vei anerkjenner bruk av prinsippene ved resolusjonstolkning.⁹

⁸ Se E. Papastavridis (2007) s. 94, 100, 117 er negativ til en slik anvendelse av prinsippene, mens Woods (1998) er mer positiv, om enn tilbakeholden.

⁹ ICJ, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (2010) para. 94

Retten uttaler at artiklene i Wienkonvensjonen vil kunne gi retningslinjer for tolkningen av SR resolusjoner. Den understreker likevel at forskjellene mellom SR resolusjoner og traktater vil medføre at også andre faktorer må anses som relevante. Særlig fremhever retten forskjellene på prosedyrene ved traktatinnngåelse og avstemningen over SR resolusjoner. Mens traktater vil være avtaler mellom stater er Rådets resolusjoner et resultat av politiske forhandlinger der medlemmene ofte har motstridende interesser. Dette vil prege tolkningen og føre til at ordlyden ikke blir like avgjørende ved tolkningen av resolusjoner. Uttalelser om resolusjonen fra Sikkerhetsrådets medlemsland avgitt forut for avstemningen vil være relevante.

Resolusjonene vil videre være bindende for alle FNs medlemsland, uavhengig av om de var medlem av SR da resolusjonen ble vedtatt. Dette vil være viktig å ta i betraktning under tolkningen, da suverenitetsprinsippet¹⁰ i utgangspunktet medfører at staten ikke kan bindes av eksterne aktører. Enkelte stater kan være uenige i Rådets vedtak, og resolusjonene vil derfor ikke umiddelbart kunne tolkes som uttrykk for verdenssamfunnets holdning.

Retten påpeker videre at Rådet ofte vedtar flere resolusjoner i tilknytning til hverandre. Tidligere vedtatte resolusjoner vil derfor være relevant ved tolkningen av en senere resolusjon.

Til slutt henviser retten til etterfølgende praksis både fra andre FN organer og andre stater. Dette vil være viktig fordi det kan gi grunnlag for utvikling av folkerettslig sedvane, og si noe om hvilke normer som gjelder på området.

At resolusjonsteksten skal tolkes i god tro følger av Paktens art. 2 (2) der medlemslandene forpliktes til å gjennomføre alle pålegg fra FNs organer "in good faith." Utgangspunktet må også være at resolusjonene skal tolkes etter ordenes alminnelige betydning jf. Wienkonvensjonens art. 31. Dette prinsippet må anses som et generelt tolkningsprinsipp og ble henvist til allerede i 1925 av Permanent Court of International Justice (PCIJ).¹¹ Retten tok stilling til spørsmål om traktattolkning, men

¹⁰ Se avsnitt 1.4.1

¹¹ Se PCIJ, Polish Postal Service in Danzig (1925) para. 113

det er hevdet at rettens henvisning til dette tolkningsprinsippet som et “kardinalprinsipp” gjør at det vil kunne ha relevans ved tolkningen av andre juridiske tekster.¹²

Internasjonale ad-hoc domstoler som International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) har også basert seg på prinsippet når de tolket sine statutter. Tribunalet er opprettet av Sikkerhetsrådet og utleder dermed sin kompetanse fra resolusjoner. Domstolens uttalelser om tolkningen av statuttene vil følgelig være av betydning.¹³

I saken mot Slobodan Milosević uttalte domstolen at dens statutter skulle “tolkes som en traktat”.¹⁴ I Tadić-saken¹⁵ ble dette utdypet med en uttalelse om at statuttene skulle tolkes i samsvar med ordenes “naturlige og ordinære mening i sammenheng med deres kontekst”. Retten refererte her til en tidligere avgjørelse av International Court of Justice (ICJ).¹⁶ ICTY gjentar dette også i Simić-saken¹⁷ og viser til Wienkonvensjonen art. 31 (1) som grunnlag for tolkningen av statuttene.

Videre vil omstendighetene som forelå på det tidspunkt resolusjonen ble vedtatt spille inn ved tolkningen, utover den konkrete ordlyden. Dette ble påpekt av Den Europeiske Menneskerettighetsdomstol (EMD) i den nylig avsatte dommen om Al-Jedda v. Storbritannia. Domstolen støtter seg til ICJs uttalelser om tolkningen av resolusjoner i Namibia-saken fra 1970¹⁸ og uttaler at Sikkerhetsrådsresolusjoner bør tolkes i lys av den faktiske situasjonen som forelå da de ble vedtatt, i tillegg til den alminnelige språklige betydning.¹⁹

¹² Se Larsen (2010) s.45

¹³ Woods (1998) s. 85

¹⁴ ICTY Prosecutor v. Slobodan Milosević (Decision on preliminary motions) (2001) para. 47

¹⁵ ICTY Prosecutor v. Dusko Tadić (Appeals Chamber) (1999) para. 282

¹⁶ ICJ “Competence of Assembly regarding Admission of a State to the United Nations” Advisory Opinion (1950) s. 8

¹⁷ ICTY Prosecutor v. Simić and others, (Trial Chamber), Decision on Motion for Judicial Assistance to be Provided by SFOR and Others (2000) para. 47

¹⁸ ICJ “Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia” s. 53 para. 114

¹⁹ EMD Al-Jedda v. The United Kingdom, Judgement, 7/7-2011, para. 76

Resolusjonens formål kan også komme inn som et tolkningsmoment. Formålet vil kunne utledes fra resolusjonens fortale, offisielle uttalelser fra SRs medlemmer og uttalelser til media. Det må likevel tas høyde for at disse ikke alltid er like nyanserte.²⁰ ICTY benytter likeledes resolusjonens formål som tolkningsmoment i Tadić-saken.²¹ Det siste momentet fra Wienkonvensjonen som kan komme inn ved resolusjonstolkningen er henvisningen til generelle regler i internasjonal rett art. 31 (3) c). Dette momentet må imidlertid anvendes i samsvar med Pakten art. 103. Forrangsbestemmelsen medfører at forpliktelser i andre konvensjoner statene har inngått må vike der de strider mot resolusjonen.

I motsetning til ved tolkning av traktater kan det være grunn til å skille mellom primære og sekundære kilder etter Wienkonvensjonen art. 31 og 32 ved tolkning av resolusjoner. Dette har bakgrunn i resolusjonenes spesielle karakter som følge av å være et resultat av en avstemning. Alle former for forarbeider og uttalelser forut for resolusjonsvedtaket vil kunne gi innblikk i hvilke standpunkter medlemslandene har hatt i forhold til Rådets aksjoner. Disse vil derfor være viktige tolkningsmomenter ved resolusjonstolkning.²²

Konklusjonen vil være at Wienkonvensjonens prinsipper kan være veiledende og brukes som utgangspunkt for tolkningen av Sikkerhetsrådets resolusjoner.²³ Det må imidlertid tas hensyn til at traktater og resolusjoner er forskjellige dokumenter i folkerettslig forstand, noe som medfører at prinsippene for traktattolkning må anvendes med en viss varsomhet på resolusjoner. Det er Rådets *intensjon* med resolusjonen som vil være det avgjørende moment ved tolkningen.²⁴

²⁰ Woods (1998) s. 90

²¹ Se ICTY Prosecutor v. Dusko Tadić (Appeals Chamber) Decision on the Defence Motion Interlocutory Appeal on Jurisdiction (1995) para. 71.

²² Woods (1998) s. 93

²³ Ibid s. 77

²⁴ Larsen (2010) s. 47

1.4 Generelle prinsipper av betydning for oppgaven

Etter den kalde krigen vedtok Rådet ved flere anledninger militær intervensjon ved humanitære kriser. Dette medførte at konflikten mellom slike intervensjoner og prinsippet om statssuverenitet og intervensjonsforbudene i FN Pakten kom frem i lyset. Det vil her gjøres rede for disse prinsippene, da motsetningsforholdet utgjør en viktig premis for utviklingen i Rådets praksis for å autorisere bruk av militærmakt på humanitært grunnlag.

Da oppgavens problemstilling fokuserer på intervensjoner som er autorisert av FNs Sikkerhetsråd vil intervensjonsforbudene som følger av FN Pakten behandles mer inngående. Særlig gjelder dette Paktens art. 2 (7) som forbyr FN å gå til angrep på et medlemsland. Art 2 (4) gjelder medlemslandenes forpliktelse til å ikke angripe hverandre. Denne bestemmelsen er også relevant på bakgrunn av at FN-operasjoner baserer seg på at medlemslandene bidrar til gjennomførelsen av operasjonen, da det ikke er opprettet en egen FN styrke etter art. 43. Derfor vil intervensjonsforbudet for medlemslandene også kunne komme i konflikt med autoriserte humanitære intervensjoner. Spenningsforholdet er likevel størst i forhold til humanitære intervensjoner uten FN-autorisasjon, men dette faller det utenfor oppgavens rammer å gå nærmere inn på. Intervensjonsforbudene utslag av prinsippet om statssuverenitet som vil behandles nedenfor, og deretter art. 2 (4) og art. 2 (7).

1.4.1 Statssuverenitetsprinsippet

Statssuverenitetsprinsippet vil presenteres kort i det følgende, mens prinsippets utvikling de senere år vil behandles under gjennomgangen av Rådets praksis.²⁵

En av grunnpilarene i folkeretten slik det ble tolket ved fredsavtalen i Westfalen i 1648²⁶, er at alle stater er suverene og kun underlagt sin egen vilje.²⁷

²⁵ Se pkt. 2.2

Suverenitetsprinsippet innebærer at kun statlige autoriteter har kompetanse til å handle på vegne av staten uten innblanding fra eksterne aktører.²⁸ Militære intervensjoner er derfor i utgangspunktet en krenkelse av prinsippet, som tradisjonelt er blitt sammenfattet som “suverenitet som autoritet”.²⁹

Statssuverenitetsprinsippet kommer til uttrykk i FN Paktens art. 2 (1), hvor det fastslås at de Forente Nasjoner er basert på at alle statene er suverene og likeverdige. Prinsippet modifiseres av art. 39 jf. 42 som åpner for at Sikkerhetsrådet kan autorisere intervensjoner i medlemsstatene, som ledd i sitt ansvar for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet.

Rådet har i økende grad benyttet denne kompetansen til å gripe inn ved humanitære katastrofer, også der disse utspiller seg innad i en stat.³⁰

1.4.1.1 Intervensjonsforbud for medlemslandene

Art. 2 (4) medfører et forbud for medlemslandene i FN mot å krenke statssuverenitetsprinsippet ved å bruke makt mot en annen stat. Denne bestemmelsen blir ansett å være en kodifisering av internasjonal sedvane.³¹ Dette intervensjonsforbudet gjelder derfor alle verdens stater.

Tolkingen av art 2 (4) har vært omdiskutert, men det synes nå å være enighet om at “makt” er begrenset til bruk av væpnet makt. Dette omfatter også indirekte bruk av militær makt som støtte til opprørsgrupper i en annen stat. Her må det imidlertid skilles mellom hvilke handlinger som vil være å anse som bruk av makt og hvilke om ikke er det.³² I følge Nicaragua-dommen vil det å trene eller gi våpen til opprørsgrupper falle innenfor forbudet, mens det å kun yte økonomisk støtte faller utenfor. Dette følger også

²⁶ Fredsavtale som markerte slutten på trettiårs-krigen undertegnet den 25/10-1648.

²⁷ Ruud/ Ulfstein (2006) s. 22

²⁸ Badescu (2011) s. 20

²⁹ Badescu (2011). s. 21, med videre henvisninger.

³⁰ Se gjennomgang av Rådets praksis i pkt. 2.2

³¹ Jf. ICJ Nicaragua v. United States of America, Judgement, Merits, 27/6-1986 para. 190.

³² Se nærmere angående distinksjonen i Simma (2002) s. 119 og 120, og uttalelser fra ICJ i Nicaragua-saken om *hvilke* handlinger fra en stat som innebærer indirekte maktbruk.

av ordlyden om at maktforbudet gjelder for statenes “internasjonale forhold”. Det har vært diskutert blant internasjonale teoretikere hvor langt ordlyden rekker.³³ Tradisjonelt har det vært hevdet at stater kan intervenere til støtte for de sittende styresmakter dersom disse samtykker til dette, mens hjelp til opprørsgrupper har vært ansett som forbudt.³⁴

Videre følger det av artikkelen at maktbruk er forbudt der den krenker den “territorielle integriteten” eller “politiske uavhengighet” til en stat. Dette har imidlertid ikke utgjort noen skranke i praksis, og maktforbudet anses å omfatte alle former for grenseoverskridende bruk av væpnet makt.³⁵

1.4.1.2 Intervensjonsforbud for FN

Et annet utslag av suverenitetsprinsippet følger av art. 2 (7). Denne bestemmelsen forbyr FN å gripe inn i staters interne anliggender, altså “essensielt innenfor statens interne jurisdiksjon”. Hva som ligger i begrepet “intervensjon” har vært uklart, men etter Generalforsamlingens resolusjon om “Friendly Relations among Nations” fra 1970 ble dette klarere. Her heter det at intervensjon omfatter militær- så vel som ikke-militær innblanding i en annen stats interne anliggender på det politiske, økonomiske eller kulturelle området.³⁶ Denne forståelsen av begrepet ble bekreftet av ICJ i Nicaragua-saken.³⁷ Artikkel 2 (7) regnes som *lex specialis* i forhold til prinsippet om intervensjonsforbud.³⁸

Hva som anses å ligge “essensielt” innenfor statens interne anliggende er den senere tid i større grad blitt tolket innskrenkende. Internasjonale menneskerettigheter har de siste årene fått en betydelig rolle innenfor internasjonal rett, noe som også har påvirket

³³ Simma (2002) s. 121 med videre henvisninger

³⁴ Jf. pkt. 4.4

³⁵ Simma (2002). s. 123

³⁶ GA Res. 2625 (XXV) 24/10-1970

³⁷ ICJ Nicaragua v. The United States of America, Judgement, Merits, s. 108, para 205.

³⁸ Simma (2002) s. 151

tolkningen av art 2 (7). Hva som anses som eksklusivt innenfor statenes jurisdiksjon er redusert som følge av det økende menneskerettighetsvernet. Prinsippet om at alle mennesker har grunnleggende rettigheter vil være å anse som internasjonal sedvane³⁹ og statene kan ikke lenger påberope seg intervensjonsforbudet i art 2 (7) dersom de krenker menneskerettighetene. I tillegg vil det nå være tilstrekkelig at det foreligger overhengende fare for massive menneskerettighetsbrudd for at forbudet i art. 2 (7) vil måtte vike.⁴⁰ Følgelig må grunnleggende menneskerettigheter i dag anses å ligge utenfor hva som regnes som “*essensielt*” innenfor statens interne anliggende.⁴¹

Denne utviklingen har også hatt stor betydning for Sikkerhetsrådets praksis siden den kalde krigen. Rådet har ved flere anledninger autorisert bruk av militær makt ved interne konflikter for å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep fra staten.⁴² Praksisen har lagt grunnlag for utvikling i SRs kompetanse til å gripe inn ved humanitære kriser også i tilfellene der disse ikke har grenseoverskridende konsekvenser.

1.4.1.3 Unntakene

Det foreligger to unntak fra maktforbudet i art. 2 (7); retten til selvforsvar etter Pakten art. 51, og tilfeller der maktbruk autoriseres av Sikkerhetsrådet etter prosedyrene i kapittel VII. Retten til selvforsvar faller utenfor oppgavens rammer. Det vil i oppgaven fokuseres på Sikkerhetsrådets kompetanse etter kap. VII.

Unntaket i art. 2 (7) er gitt i den hensikt å unngå at Rådets ansvar for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet ikke båndlegges.⁴³ Modifikasjonen inkluderer både resolusjoner som autoriserer militær og ikke-militære tiltak så lenge prosedyren i kap. VII er fulgt.⁴⁴ Således vil i utgangspunktet intervensjoner autorisert av Sikkerhetsrådet

³⁹ ICJ Barcelona Traction, Belgium v. Spain, Judgement, 5/2-1970, para. 34.

⁴⁰ Simma (2002) s. 161.

⁴¹ Ibid. s. 162.

⁴² SR Res 929 (1994), SR Res 1528 (2004), SR Res 1973 (2011)

⁴³ Simma (2002) s. 170.

⁴⁴ Ibid. s. 169.

gå klar av forbudene i art. 2 (4) og 2 (7). I forhold til autorisert humanitær intervensjon har det imidlertid ligget et spenningsforhold i spørsmålet om slike intervensjoner ligger under Rådets kompetanse etter kap. VII. På denne bakgrunn vil det i det følgende vil det gjøres kort rede for Rådet, og fokuseres på myndigheten etter kap. VII og særlig hva som ligger i autorisasjon til bruk av «alle nødvendige midler» for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet.

1.5 FNs Sikkerhetsråd

Sikkerhetsrådets kompetanse til å autorisere bruk av militær makt legger grunnlaget for humanitær intervensjon med FN-autorisasjon, og vil gjøres rede for i det følgende.

Rådet består av 15 medlemsland, der 10 av medlemmene velges for en periode på to år. Kina, Russland, England, Frankrike og USA er faste medlemmer rett til å legge ned veto mot Rådets resolusjoner. I utgangspunktet må alle medlemmene stemme for et vedtak for at det skal bli gyldig jf. art. 27 (3), men det foreligger fast praksis for at et vedtak kan fattes også der enkelte av medlemmene avstår fra å stemme. Dette gjelder imidlertid bare de fem faste medlemmene.

Rådet er etter Pakten gitt hovedansvaret for å sikre at internasjonal fred og sikkerhet jf. art 24 (1). Gjennom dette ansvaret er Rådet gitt myndighet til å handle på vegne av alle medlemslandene. Artikkel 25 gir SR kompetanse til å utferdige resolusjoner som vil være juridisk bindende for alle medlemslandene. Innenfor folkeretten vil dette være kontroversielt fordi statene i utgangspunktet kun er underlagt sin egen vilje. Sikkerhetsrådets prerogativer innenfor internasjonal fred og sikkerhet utgjør følgelig en modifikasjon av prinsippet om statsuverenitet.⁴⁵

⁴⁵ Se Ruud /Ulfstein (2006) s. 215

1.5.1 Utøvende myndighet: Sikkerhetsrådets kompetanse etter Paktens kapittel VII

Rådets myndighet til å autorisere militære intervensjoner følger av Paktens kapittel VII. Av art. 39 følger det at det er Rådet som avgjør når det foreligger en trussel mot- eller et brudd på internasjonal fred og sikkerhet, i tillegg til der det foreligger en aggresjonshandling fra en stat. Det er antatt at fredsbegrepet er begrenset til fravær av *organisert* maktbruk.⁴⁶ En ønsker med dette å begrense Rådets myndighetsområde til bruk av militær makt og overlate økonomiske og sosiale problemstillinger til andre FN-organer.⁴⁷

Rådets ansvarsområde er *internasjonal* fred og sikkerhet, og dette har ført til debatter om hvilken kompetanse Rådet har ved interne konflikter. At SR originalt var tiltenkt en begrenset rolle i slike konflikter følger av ordlyden i Pakten. Både art. 1 (1) og art. 24 som angir Rådets kompetanseområde viser til “internasjonal” fred og sikkerhet. Formålet ved inngåelsen av Pakten var også å forhindre mellomstatlige kriger og konflikter. De senere år har likevel Rådet i økende grad fokusert på interne konflikter, og fastslått at også dette kan utgjøre en trussel mot freden. Eksempel på at slike interne konflikter kan utgjøre en trussel mot freden vil være store flyktningstrømmer over grensen til nabostatene.⁴⁸ Praksisen har nå festet seg, og det anses å være internasjonalt anerkjent at Rådet kan gripe inn også i rent interne konflikter. Rådet har derfor gått bort fra å henvise til et slikt grenseoverskridende element i senere resolusjoner.⁴⁹

Trusselvurderingene etter art 39 er den mest aktuelle for Rådet i praksis, og det er her innrømmet en vid skjønnsmargin.⁵⁰ Intensjonen ved opprettelsen av FN var å bidra til en kollektiv sikkerhet for verdens stater jf. art. 1 (1). I den forbindelse vil det være

⁴⁶ Simma (2002) s. 720

⁴⁷ Se bla. FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs barnefond (UNICEF).

⁴⁸ Se SR res. 688 (1991) og også SR res. 794 (1992) der det vises til at “the magnitude of the human tragedy” utgjør en trussel mot freden.

⁴⁹ Se SR Res. 1973 (2011), SR Res. 1925 (2010) og SR Res. 1769 (2007)

⁵⁰ Ruud /Ulfstein (2006) s. 216, se også Simma (2002) s 719.

viktig å komme inn med handling på et tidlig stadium i konflikten, altså der det foreløpig bare foreligger en trussel mot freden.

Det klassiske eksempel på en trussel mot freden vil være en voksende spenning og opprustning mellom stater, med overhengende fare for et brudd på freden eller en aggresjonshandling fra en stat. Situasjonene Rådet kan gripe inn i har imidlertid gjennomgått en utvidelse de siste 20 årene og omfatter nå også tilfeller der det foreligger massive menneskerettighetsbrudd innenfor en stat. Rådet har kommet til at også slike situasjoner kan medføre en trussel mot freden.⁵¹

1.5.2 «Alle nødvendige midler»: Virkemidler etter kapittel VII

Som følge av Sikkerhetsrådets hovedansvar for opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet er det gitt myndighet til å autorisere militære angrep på et medlemsland etter kap. VII i Pakten. Etter den kalde krigen har Rådets praksis vært å anse også humanitære katastrofer som trussel mot freden. I det følgende vil det fokuseres på hvilke virkemidler Rådet kan gjøre bruk av etter art. 41 og 42, samt hva som ligger i begrepet «alle nødvendige midler». Dette er det alminnelige uttrykket Rådet bruker når det autoriserer bruk av militær makt.

Det følger av art. 39 at Rådet har forskjellige virkemidler til disposisjon der det foreligger en trussel mot freden. Disse kan utøves både som anbefalinger eller juridisk bindende tiltak etter art 41 og 42. Artikkel 41 angir at Rådet så langt det er mulig bør søke å løse en internasjonal konflikt ved fredelige midler. I praksis blir det gjerne igangsatt økonomiske sanksjoner som handelsembargo under art 41.

Dersom disse virkemidlene viser seg å være utilstrekkelige eller det er klart at slike tiltak ikke vil føre frem kan Rådet autorisere bruk av militær makt etter art. 42. Dette gjøres ved å gi en autorisasjon til medlemslandene om å benytte «alle nødvendige

⁵¹ Se bla. SR res. 794 (1992) Somalia, SR Res 929 (1994) Rwanda.

midler». ⁵² Det er altså ikke et vilkår for autorisasjon av militær inngripen etter art 42 at det er forsøkt fredelige løsninger først. Et slikt vilkår ville innskrenket Rådets handlingsrom og føre til at Rådet får iverksatt militære virkemidler for sent. Militært angrep etter art 42 vil likevel være forbeholdt ekstraordinære tilfeller. Disse må også være innenfor proporsjonalitetsprinsippet som følger av internasjonal rett jf. ordlyden i art 42 som sier at tiltaket må være “nødvendig”. ⁵³ Det følger av art. 42 at det kan igangsettes militære tiltak på land, i lufta eller på sjøen, Rådet har dermed en vid kompetanse til å avgjøre arten av tiltakene.

Ved opprettelsen av FN var det meningen at medlemslandene skulle bidra til å etablere en stående hær som lå under Sikkerhetsrådets disposisjon jf. art. 43. Dette ble imidlertid aldri gjennomført. Rådet baserer seg nå på en “koalisjon av villige” stater til å bidra i militære operasjoner. Medlemslandene «autoriseres» til å bruke militær makt. Autorisasjonen står i en mellomstilling mellom Rådets anbefalinger og bindende avgjørelser ved at den gir villige stater en rett, men ikke plikt til å delta. Det er internasjonalt anerkjent at autorisasjonen fritar statene fra intervensjonsforbudet, og får samme effekt som bindende avgjørelser fra Rådet. ⁵⁴

At resolusjonene dermed formelt ikke innebærer en plikt for statene til å delta kan medføre spørsmål i forhold til statenes traktatmessige forpliktelser. Etter art. 103 følger det at alle “obligasjoner” som fremgår av Pakten eller av et av FNs organer skal gå foran statens andre traktatforpliktelser ved motstrid. Pakten er altså ansett som en “lex superior” i forhold til andre traktater statene har inngått, og har dermed en semi-konstitusjonell stilling innenfor folkeretten. Dette gjelder også for alle vedtak etter art. 41 og 42 som er fattet av Sikkerhetsrådet. ⁵⁵ I praksis vil derfor art. 103 medføre at SR resolusjoner som autoriserer maktbruk går foran statens andre traktatforpliktelser. ⁵⁶ Dermed vil statene kunne handle der Rådet autoriserer maktbruk selv om de har traktatforpliktelser overfor landet det intervenseres i.

⁵² Se SR Res. 678 (1990), SR Res. 929 (1994) og SR Res. 1973 (2011)

⁵³ Simma (2002) s. 753

⁵⁴ Simma (2002) s. 729

⁵⁵ I.c

⁵⁶ Ibid s. 759

1.6 FNs forhold til menneskerettighetene

I det følgende vil det fokuseres på FNs forhold til menneskerettighetene. Dette vil være belysende for utviklingen som har skjedd i Sikkerhetsrådets praksis for å autorisere humanitære intervensjoner.

Hovedformålet med opprettelsen av de Forente Nasjoner (FN) i 1945 var å forhindre konflikter *mellom* stater som i løpet av bare 50 år hadde ført til to verdenskriger. Fortalen til FN Pakten innledes med at organisasjonens formål er å beskytte kommende generasjoner mot krigens grusomheter. Brudd på menneskerettighetene finner hovedsakelig sted innenfor en stat, og derfor ikke like fremtredende ved utarbeidelsen av Pakten. I fortalen uttrykker likevel medlemslandene at de står sammen i troen på fundamentale menneskerettigheter og individets ukrenkelighet. Videre heter det i art. 1 (3) at formålet med FN er å jobbe for at menneskerettighetene og fundamentale friheter respekteres, noe som gjentas også i art 55. FN var den første internasjonale organisasjonen som formulerte universelle rettigheter gyldig for alle mennesker.⁵⁷

Organisasjonen har i tillegg vedtatt traktater til beskyttelse av menneskerettighetene. Det er etablert flere FN organer og råd som jobber innenfor området. Allerede i 1946 ble Menneskerettighetskommisjonen etablert, og i 1948 ble Menneskerettighetserklæringen vedtatt. Erklæringen er ikke juridisk bindende, men flere av rettighetene er i ettertid akseptert som internasjonal sedvane, bindende for alle verdens stater.⁵⁸ Andre konvensjoner er vedtatt i ettertid. Disse omhandler sivile og politiske rettigheter, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det er også etablert egne FN organer⁵⁹ som jobber med implementeringen av disse konvensjonene.

FN har helt siden opprettelsen basert seg på beskyttelse av menneskerettighetene. Den viktigste oppgaven for organisasjonen ble likevel ansett for å være opprettholdelse av

⁵⁷ Baehr/ Gordenker (1999) s. 100

⁵⁸ Baehr/Gordenker (1999) s 103

⁵⁹ FNs menneskerettighetskomité (HRC), FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR)

internasjonal fred og sikkerhet.⁶⁰ Dette synet styrkes også av at Pakten ikke inneholder noen konkrete pålegg for statene til å beskytte menneskerettighetene.

DEL I

2 Renessansen for Humanitær Intervensjon og fremveksten av “The Responsibility To Protect”

Fra beskyttelse mot “Europas syke mann” til trussel fra “Midt-Østens gale hund”⁶¹

2.1 Den historiske utviklingen av prinsippet om humanitær intervensjon

I det følgende vil det fokuseres på den historiske utviklingen av prinsippene for bruk av militær makt på humanitært grunnlag. Prinsippet har vært meget omdiskutert, til tross for at man tidlig anerkjente at verdenssamfunnet hadde en moralsk plikt til å reagere når sivile ble utsatt for massive overgrep har prinsippet om statssuverenitet, i tillegg til politiske argumenter ofte utgjort et uoverkommelig hinder for intervensjon.

⁶⁰ Baehr /Gordenker (1999). s. 66

⁶¹ Ronald Reagan, pressekonferanse 9/4-1986

2.1.1 Perioden før andre verdenskrig

Humanitær intervensjon er ikke noe nytt fenomen og kan blant annet spores tilbake middelalderens teorier om “just war”.⁶² Teoriene baserer seg på en moralsk tankegang om å gå til krig for å forhindre at andre blir utsatt for overgrep, i tillegg til at ondskap ikke kan forbli ustraffet.⁶³ Etter hvert ble dette imidlertid modifisert av normene om intervensjonsforbud og statssuverenitet. Fredsavtalen i Westfalen la grunnlaget for en tolkning av statssuvereniteten som innebærer at alle stater anses som ukrenkelige. Intervensjon over statsgrensene vil derfor være forbudt.

Fra tiden rundt 1800-tallet og til opprettelsen av FN i 1945 foreligger det likevel spredte eksempler på militære intervensjoner med (delvis) humanitær begrunnelse. Disse eksemplene inkluderer Russland, Frankrike og Englands inntog i Hellas i 1827, Frankrike i Syria i 1860, Russland i Bosnia-Herzegovina og Bulgaria i 1877 og USA på Cuba i 1898. Angrepens karakter av humanitær intervensjon har vært omdiskutert. Begrunnelsen for intervensjonen i Hellas, Syria og på Balkan var i følge vestmaktene å beskytte de kristne minoritetene i landene mot undertrykkelse.⁶⁴ Angrepene hadde imidlertid også en storpolitisk slagside til konflikten mellom de europeiske vestmaktene og det Ottomanske riket, omtalt som “Europas syke mann”.⁶⁵ Vestmaktene ønsket mer kontroll over provinsene i det ottomanske imperiet for å styrke sin posisjon i forhold til Russland.⁶⁶

Bakgrunnen for USAs intervensjon på Cuba faller sammen med de ovennevnte europeiske intervensjoner. USA hevdet å handle i menneskehetens interesse for å stanse overgrep mot befolkningen. Det er i ettertid blitt hevdet at angrepet også hadde politiske og økonomiske motiver om å sikre viktige næringsinteresser for USA.⁶⁷

Intervensjonene hadde derfor ikke utelukkende humanitær motivasjon, men også bakgrunn i et ønske om politisk og fysisk kontroll over landområder. At statene trekker

⁶² Chesterman (2001) s. 9.

⁶³ Chesterman (2001) s. 42

⁶⁴ Franck/ Rodley (1973) s. 280

⁶⁵ Le Monde Diplomatique Archive (2004)

⁶⁶ Franck / Rodley (1973) s. 280, med videre henvisninger

⁶⁷ Ibid s. 285, med videre henvisninger

frem humanitære aspekter i sin begrunnelse for angrepene viser likevel at tanken om humanitær intervensjon var til stede hos datidens statsledere.

2.1.2 Perioden etter andre verdenskrig

Etter andre verdenskrig ble prinsippet om humanitær intervensjon hentet fram igjen og det internasjonale samfunn ønsket å forsikre seg om at lidelsene de to krigene hadde påført menneskeheten ikke skulle gjenta seg. Folkemordkonvensjonen fra 1948 er et eksempel på at statene gikk sammen om humanitær intervensjon ved å forplikte seg til å både forhindre folkemord og også *straffe* andre stater som utøver folkemord.⁶⁸

Konvensjonen inneholder imidlertid ingen praktisk håndhevingsmekanisme så plikten for statene blir i hovedsak teoretisk. Under den kalde krigen var de politiske motsetningene mellom vetomaktene i Sikkerhetsrådet så store at Rådet sjelden kom til enighet om å autorisere bruk av makt ved humanitære katastrofer.

2.1.3 FN og Sikkerhetsrådet under den kalde krigen

De få eksemplene som er på FN-autoriserte intervensjoner fra den kalde krigen vil gjennomgå i det følgende. Rådet autoriserte den fredsbevarende styrken i Kongo fra 1961⁶⁹ til å bruke makt, men kun som en siste utvei for å forhindre borgerkrig.

Resolusjonen er heller ikke ansett som et eksempel på bruk av artikkel 42. ICJ uttalte i *Certain Expenses-saken* fra 1962 at operasjonen i Kongo ikke var av en slik karakter at det var nødvendig med Sikkerhetsrådets vurdering av om det foreligger et brudd på art. 39.⁷⁰

Imidlertid var det en viss utvikling i andre FN organer. Som følge av vetoblokaden i Sikkerhetsrådet ble det vedtatt en alternativ løsning på generalforsamlingen i 1950.

⁶⁸ Se Folkemordkonvensjonen (1948) art. 1

⁶⁹ SR Res. 169 (1961)

⁷⁰ ICJ "Certain Expenses of the United Nations" Advisory Opinion (1962) s. 30

Gjennom “Uniting for Peace”⁷¹ doktrinen skulle generalforsamlingen kunne autorisere maktbruk der Sikkerhetsrådet var satt ut av spill.⁷² Dette var imidlertid kontroversielt juridisk, og ICJ fastslo i Certain Expenses-saken at det kun var Rådet som kunne vedta bruk av militær makt etter art. 42.⁷³

Videre var opprettelsen av fredsbevarende styrker utsendt etter mandat fra FN viktig i etterkrigstiden. Styrkene hadde i utgangspunktet kun som oppgave å være observatører og hadde ingen autorisasjon til bruk av makt. I tillegg ble de kun utsendt med samtykke fra den aktuelle stat og truet således ikke statssuvereniteten.

Det følger av dette at det forelå noen eksempler på bruk av makt med en utad begrunnelse om beskyttelse av sivile i perioden etter 1945. Imidlertid var FNs Sikkerhetsråd var ofte hemmet av bruken av vetoretten når det gjaldt å gå til konkret aksjon i denne perioden. Følgelig kan det hevdes at selv om det forelå et prinsipp om militær intervensjon på humanitært grunnlag, var denne lite benyttet i praksis. Dette henger også sammen at statssuvereniteten ble tolket slik at enhver innblanding i en stats interne anliggende ville være rettsstridig.

2.2 Sikkerhetsrådets praksis fra 1990 til 1999

Etter den kalde krigens avslutning vokste det frem håp om at Sikkerhetsrådet kunne fungere slik det var tiltenkt i 1945. FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali ga i 1992 ut rapporten “An Agenda for Peace” der det pekes på tiltak for å styrke organisasjonens rolle når det gjaldt fredsmekling og fredsbevaring. Sikkerhetsrådets arbeid skulle ikke preges av ineffektivitet som følge av motstridende interesser, men av konsensus og felles mål.⁷⁴

⁷¹ GA Res. 377 A(v) (1950)

⁷² Chesterman (2001) s. 118

⁷³ ICJ “Certain Expenses of the United Nations” Advisory Opinion (1962) s. 15

⁷⁴ FNs generalsekretær “An Agenda for Peace ” (1992) para. 78

Tolkningen av prinsippet om statssuverenitet gjennomgikk en viktig utvikling fra en forståelse av “suverenitet som autoritet” til “suverenitet som ansvar”.⁷⁵ Fokuset ble flyttet fra å intervensjonsforbudet til en tolkning der beskyttelse av menneskerettighetene er inkorporert i statssuvereniteten. Dersom staten ikke tilbyr befolkningen et minstemål av menneskerettigheter vil den ikke lenger være ansett som suveren og ukrenkelig.⁷⁶ Dette henger også sammen med aksepten av enkelte fundamentale menneskerettigheter som internasjonal sedvane og dermed bindende for alle land. Sikkerhetsrådets praksis fra begynnelsen av 1990-tallet viser at suverenitetsprinsippet var gjenstand for endring ved at Rådet i større utstrekning anså seg kompetent til å gripe inn i interne konflikter. Ved flere resolusjoner på begynnelsen av 1990-tallet autoriserte Sikkerhetsrådet sanksjoner etter kap. VII i situasjoner preget av interne stridigheter.

I resolusjon 688 (1991)⁷⁷ uttrykker Rådet bekymring for at den kurdiske flyktningstrømmen fra Irak over i nabolandene kunne utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i regionen. Rådet kom til samme konklusjon angående situasjonen i Jugoslavia i res. 713 (1991)⁷⁸, og uttrykte bekymring for tap av sivile liv og konsekvensene for nabolandene. Væpnet konflikt og borgerkrig i Liberia (1992)⁷⁹ og Angola (1993)⁸⁰ ble også ansett som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Selv om det pekes på et internasjonalt element i de to første resolusjonene, nemlig den *grenseoverskridende* bevegelsen av flyktningstrømmer er resolusjonene regnet som de første hvor en intern konflikt ble omtalt som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.⁸¹ Dette ble ikke fulgt opp i de to afrikanske resolusjonene, som fastslår at det er situasjonen innad i landet som medfører en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjonene viser at Rådet likevel anser seg kompetent til å handle selv om det ikke henviser til klare grenseoverskridende konsekvenser av konflikten.

⁷⁵ Badescu (2011) s. 23

⁷⁶ Deng (1996), Preface s. xvii og xviii

⁷⁷ SR. Res. 688 (1991)

⁷⁸ SR. Res. 713 (1991)

⁷⁹ SR. Res. 788 (1992)

⁸⁰ SR. Res. 864 (1993)

⁸¹ Chesterman (2001) s. 130

Rådets kompetanse til å gripe inn i interne konflikter synes nå å være akseptert i praksis, noe ICTY langt på vei bekrefter i Tadić-saken. Domstolen uttaler her i et obiter dicta at det er “allment akseptert, og støttet av praksis blant majoriteten av FNs medlemsland” at Sikkerhetsrådet har myndighet til å handle etter art. 39 ved interne konflikter.⁸²

Videre var det en utvikling i hvilke situasjoner Rådet så seg kompetent til å gripe inn i. Rådet uttalte i 1992 at fravær av krig og væpnet konflikt ikke i seg selv medfører internasjonal fred og sikkerhet, også konflikter innenfor det økonomiske, sosiale og humanitære området kan tilsi en trussel mot freden.⁸³ Denne oppfatningen av humanitære kriser som trussel mot freden var økende grad del av Rådets praksis. Nedenfor vil dette belyses med en gjennomgang av Rådets resolusjoner på 1990-tallet der autorisasjon av militær makt gis på humanitært grunnlag.

2.2.1 Økende fokus på humanitære kriser, utviklingen etter den kalde krigen

Med bakgrunn i alvorlige menneskerettighetsbrudd både i Europa og Afrika på 1990-tallet kom spørsmålet om humanitær intervensjon igjen på agendaen hos internasjonale teoretikere.⁸⁴ Det utviklet seg en tanke om “droit d’ingerence”,⁸⁵ det vil si rett til å intervenere i en annen stat for å beskytte sivilbefolkningen. Denne retten til bruk av militær makt overfor en stat strider mot prinsippet om statsuverenitet, og det kan derfor hevdes å være kontroversielt innenfor folkeretten. I særlig grad gjelder dette tilfellene der maktbruken ikke er autorisert av Sikkerhetsrådet, men også der den er det har prinsippet møtt motstand.⁸⁶

⁸² ICTY Prosecutor v. Tadić, “Decision on the defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction”, Appeals Chamber (1995) para. 30

⁸³ SR S/23500, 1992, s. 3

⁸⁴ Se bla. F. R. Tesón “Humanitarian Intervention: An inquiry into Law and Morality” (1997), S. D. Murphy “Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order” (1996), S. Chesterman “Just War or Just Peace? -Humanitarian intervention and international law” (2001) og J. L. Holzgrefe og R. O. Keohane “Humanitarian Intervention -Ethical, Legal and Political Dilemmas” (2003).

⁸⁵ Se nærmere M. Bettatti og B. Kouchner «Devoir d’ Ingerence», DENÖEL, (1987)

⁸⁶ Særlig har landene i “the Non-Aligned Movement” vært skeptiske til humanitær intervensjon. Se Gray (2003) s. 595. En nærmere redegjørelse for NAM finnes i Thakur (2006) s. 264 flg.

2.3 Enkelte resolusjoner fra 1990 til 1999

I det følgende vil enkelte resolusjoner fra 1990-tallet gjennomgås for å illustrere utviklingen i Rådets praksis når det gjaldt å autorisere bruk av makt på humanitært grunnlag. Resolusjonene vil først presenteres, før det foretas en analyse med fokus på de humanitære argumentene Rådet fremhever for vedtaket.

2.3.1 *Bosnia-Herzegovina*

Balkan var preget av uro og voldelige sammenstøt mellom ulike befolkningsgrupper etter Titos fall og oppløsningen av den Jugoslaviske republikk. Rådet fastslo i resolusjon 770 fra august 1992 at “situasjonen” i Bosnia-Herzegovina utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet jf. art. 39. Rådet handlet etter kap. VII og autoriserte medlemsstatene å ta i bruk “alle nødvendige midler” for å tilrettelegge for humanitær assistanse til Sarajevo og landet forøvrig.⁸⁷ Rådet ga en av FNs humanitære organisasjoner i oppgave å utføre dette arbeidet.

2.3.2 *Somalia*

Sikkerhetsrådets resolusjoner om intervensjon i Somalia i desember 1992 er regnet som det første eksempelet på at Rådet konkret definerer en humanitær katastrofe som en trussel mot freden.⁸⁸ Bakgrunnen for resolusjonen var den humanitære situasjonen som fulgte i kjølvannet av borgerkrigen. Rådet uttrykte i res. 746 stor bekymring over forholdene i landet, og påpekte at de kunne utvikle seg til en trussel mot freden.⁸⁹ Resolusjon 794 ble vedtatt 3. desember 1992. Rådet behandlet vilkåret for maktbruk jf. art 39. Det fastslo at “the human tragedy” forårsaket av konflikten og som var forverret av vanskelighetene med å få tilført humanitær bistand, medførte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. I punkt 10 stadfestet Rådet at det handlet etter kap. VII og autoriserte FNs medlemsland til å benytte “alle nødvendige midler” for å sikre

⁸⁷ Se SR res. 770 (1992) Bosnia-Herzegovina s. 2

⁸⁸ I. Lewis og J. Mayall i Berdal/ Economides (2007) s. 108

⁸⁹ SR res. 746 (1992) s. 1

humanitær assistanse til Somalia. Resolusjonen etablerte Unified Task Force (UNITAF) som ble ledet av USA.

2.3.3 Rwanda

Flere hundre tusen tutsier og moderate hutuer ble drept i løpet av et par måneder våren 1994 under folkemordet i Rwanda. Dette skjedde til tross for at det allerede fantes en FN-styrke i landet. Styrken var satt inn etter prosedyrene i kap. VI for å overvåke fredsavtalen som var inngått året før, men var dårlig utrustet både materielt og økonomisk.⁹⁰ Sikkerhetsrådet vedtok flere resolusjoner angående situasjonen i Rwanda, men ingen ga autorisasjon til å gå inn med militære styrker i landet.

FNs Generalsekretær konkluderte i mai 1994 at hendelsene var å anse som folkemord. Rådet gikk til aksjon en drøy måned senere og resolusjon 929 vedtatt i juni 1994 fastslår at “the magnitude of the humanitarian crisis” medfører en trussel mot fred og sikkerhet i regionen. Resolusjonen autoriserte medlemslandene til å benytte “alle nødvendige midler” for å oppnå humanitære formål.⁹¹ På dette tidspunktet var det imidlertid for sent og rundt 800 000⁹² sivile var allerede drept.

Resolusjonene angående situasjonen i Bosnia-Herzegovina, Somalia og Rwanda var de første der Rådet konkret autoriserte tiltak etter kap. VII på blant annet humanitært grunnlag. I innledningen til resolusjon 770 (Bosnia-Herzegovina) understreket Rådet at humanitær assistanse var avgjørende for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet i området. Det refererte ikke til den humanitære situasjonen konkret som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Dette gjorde imidlertid Rådet i resolusjon 794 (Somalia). Det innleder resolusjonen med å understreke at situasjonen i Somalia var unik, noe som krevde at eksepsjonelle virkemidler ble tatt i bruk. Dette var trolig for å svekke resolusjonens presedens i

⁹⁰ B. D. Jones i Berdal/Economides (2007). s. 152, med videre henvisninger

⁹¹ SR Res. 929 (1994) jf. Res 925 (1994), Rwanda

⁹² Tallet er hentet fra “Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda” 1999 s. 1

forhold til en aksept av militære inngrep på bakgrunn av humanitære katastrofer, noe flere av Rådets medlemmer var skeptiske til.⁹³

Utviklingen gikk dermed mot en aksept av humanitære kriser som trussel mot freden, forbeholdet i res. 794 (1992) viser imidlertid at det forelå spenninger mellom medlemslandene. Likevel er resolusjonen ansett å legge grunnsteinen for at SR autoriserer bruk av militær makt med et humanitært formål.⁹⁴

Motsetningene mellom medlemslandene på dette området ble tydelig i forhold til konflikten i Rwanda. Rådet ble ikke enige om konkret handling før folkemordet allerede var i gang. Da Rådet kom på banen ble omfanget av den humanitære krisen fastslått som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Folkemordet medførte at optimismen ved avslutningen av den kalde krigen ble dempet, og Rådet fremstod som et lite effektivt alternativ der en humanitær katastrofe var et faktum.

Følgelig etablerte Rådet i løpet av 1990-tallet en praksis for å gripe inn ved humanitære katastrofer, men det var også tilfeller der det ikke klarte å samle seg om en aksjon. Rettslig sett var det åpnet for FN-autorisert intervensjon på humanitært grunnlag, men normen var usikker og ble ikke konsekvent etterlevd i årene som fulgte.

2.4 Uautorisert humanitær intervensjon – NATOs angrep på Kosovo

Uautoriserte humanitære intervensjoner faller i utgangspunktet utenfor rammene for denne oppgaven. NATOs intervensjon i Kosovo vil imidlertid likevel behandles da den er viktig for forståelsen av Rådets praksis etter 1999.

Intervensjonen i Kosovo må forstås på bakgrunn av at folkemordet i Rwanda svekket Sikkerhetsrådets troverdighet internasjonalt. Rådets ineffektivitet i forhold til situasjonen i Rwanda medførte at flere stater mistet troen på dets handlekraft ved humanitære kriser. Den uautoriserte intervensjonen i Kosovo fikk også store

⁹³ Kina og Russland har tradisjonelt vært skeptiske til å intervenere på humanitært grunnlag, se nærmere J. Welsh i Prize/ Zacher (2004) s. 182

⁹⁴ Report from the Secretary-General, "United Nations Yearbook" 1993 para. 431

ringvirkninger både for Rådet og for FN. I kjølvannet av intervensjonen ble det reist spørsmål om det forelå en folkerettslig *rett* til humanitær intervensjon, uavhengig av om SR hadde gitt en autorisasjon til bruk av makt. I det følgende vil det foretas en analyse av intervensjonen i Kosovo og konsekvensene den fikk for Sikkerhetsrådet.

2.4.1 Kosovo

Kosovo hadde havnet i skyggen av borgerkrigene i Bosnia-Herzegovina og Slovenia på starten av 1990-tallet. Etter undertegningen av Dayton-avtalen i 1995 skjøt opprøret blant kosovoalbanerne fart, og sammenstøtene mellom opprørsgruppene og serbiske styrker ble mer voldssomme. I mars 1998 vedtok SR resolusjon 1160 der partene formanet om å komme til en fredelig løsning på konflikten. Resolusjonen fordømmer krigshandlinger fra begge parter, og understreker at den Jugoslaviske republikken er en suveren stat. Samtidig ble det åpnet for større autonomi for Kosovo.⁹⁵ Resolusjonen anses som et kompromiss mellom USA og Storbritannia på den ene siden og Russland på den andre. USA og Storbritannia var bekymret for utviklingen i Kosovo og mulighetene for en ny humanitær katastrofe. De så derfor på mulighetene for å gå inn med militær makt, mens Russland på sin side var opptatt av at prinsippet om statssuverenitet ikke måtte svekkes.⁹⁶

Forsøk på en politisk løsning på konflikten strandet, og i september 1998 vedtok SR resolusjon 1199. Resolusjonen var omstridt og hadde bakgrunn i omfattende diplomatisk tautrekking.⁹⁷ Rådet uttrykte i resolusjonen bekymring for at den situasjonen i Kosovo kunne utvikle seg til en humanitær katastrofe og at dette måtte forhindres. Det ble fastslått at situasjonen i regionen medførte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, men Rådet understreket den Jugoslaviske republikkens territorielle integritet. Rådet viste til kapittel VII og forlangte at partene avsluttet alle krigshandlinger og umiddelbart forbedret den humanitære situasjonen.⁹⁸ Det ble ikke

⁹⁵ SR Res. 1160 (1998) Kosovo para. 5

⁹⁶ S. Economides i Berdal/ Economides (2007) s. 224.

⁹⁷ Se *ibid.* s. 225 med videre henvisninger.

⁹⁸ SR Res. 1199 (1998) Kosovo s. 2-5

oppnådd enighet i Rådet om en militær intervensjon, og resolusjonen hadde følgelig ingen operative paragrafer. Etter para. 16 ville Rådet vurdere ytterligere tiltak og handlinger dersom resolusjonen ikke ble etterlevd. Uenigheten mellom vetomaktene var imidlertid så stor at noen eventuell militær aksjon ble aldri autorisert.

Partene fortsatte krigen og situasjonen forverret seg. I mars 1999 startet The North Atlantic Treaty Organization (NATO) "Operation Allied Force" med flyangrep mot Jugoslavia. Angrepet varte i 78 dager og var både juridisk og politisk kontroversielt.⁹⁹

NATO-landene var delt i sin begrunnelse for angrepet, USA hevdet at det lå en implisitt autorisasjon til maktbruk i res. 1199, mens Storbritannia argumenterte for at det i løpet av 1990-tallet hadde utviklet seg en rett til humanitær intervensjon også der det ikke forelå noen klar FN autorisasjon.¹⁰⁰ Andre medlemsland som Russland og Kina var meget skeptiske til en slik norm. I likhet med andre ikke-vestlige stater var de av den oppfatning at en *rett* til humanitær intervensjon egentlig var en omskrivning for vestlig imperialisme, og at et slikt inngrep i statssuvereniteten ikke kunne godtas. De fryktet at en slik norm ville kunne utvikle seg til et verktøy de vestlige supermaktene kunne bruke mot dem etter forgodtbefinnende.¹⁰¹

Sikkerhetsrådets rolle som eneste internasjonale organ med myndighet til å autorisere bruk av makt ble svekket av «Allied Force». Resolusjon 1244 ble vedtatt samme dag som NATO trakk seg ut av Kosovo, og var et forsøk på å styrke Rådets kredibilitet. Under punkt 7 autoriserte Rådet medlemslandene og aktuelle internasjonale organisasjoner *ex post facto* til å benytte "alle nødvendige midler" for å sikre humanitær bistand. NATO ble gitt myndighet til å etablere et trygt område for Kosovos innbyggere.¹⁰² Resolusjonen var et forsøk på å gjenreise Sikkerhetsrådets autoritet som det primære organ innenfor internasjonal fred og sikkerhet.¹⁰³

⁹⁹ Se Independent International Commission on Kosovo "The Kosovo Report –conflict, international response lessons learned"

¹⁰⁰ S/PV.3988 (1999) s. 4 (US), s. 12 (UK)

¹⁰¹ S. Economides i Berdal/ Economides (2007) s. 234

¹⁰² SR Res. 1244 (1999), Kosovo para. 7 jf. para 9. og annex 2, pkt. 4.

¹⁰³ S. Economides i Berdal /Economides (2007) s. 238

Intervensjonen i Kosovo er ansett som det første tilfellet av humanitær intervensjon uten FN autorisasjon, og var derfor meget omdiskutert.¹⁰⁴ Kommisjonen som ble nedsatt for å granske forholdet konkluderte med at angrepet var folkerettslig “ulovlig, men legitimt”.¹⁰⁵

2.5 Veien videre; Sikkerhetsrådet etter Kosovo-krisen

Nedenfor foretas en gjennomgang av SR resolusjoner vedtatt etter Kosovo-intervensjonen for å illustrere Rådets praksis. Bakgrunnen for resolusjonene vil kort gjøres rede for, etterfulgt av en tolkning med fokus på de humanitære aspektene ved resolusjonene.

2.5.1 Øst Timor

Omtrent samtidig med NATOs operasjon i Kosovo, brøt det ut uroligheter i Øst-Timor som følge av folkeavstemningen om uavhengighet. Landet hadde vært underlagt Indonesia siden 1975, og etter valget gikk indonesiske styrker til angrep på sivilbefolkningen. Til tross for intervensjonsiveren blant enkelte av Rådets medlemmer angående Kosovokrisen, var det få av medlemmene i SR som ønsket å gå inn i Øst Timor.¹⁰⁶ De toneangivende statene mente det var uaktuelt å gå inn uten godkjenning fra Indonesiske styresmakter, til tross for at dette ikke er rettslig påkrevd etter folkeretten.

Etter sterkt diplomatisk press godkjente Indonesia at en fredsbevarende styrke fra FN ble satt inn i Øst-Timor.¹⁰⁷ Resolusjon 1264 fastslår at vilkåret for maktbruk i art 39 var

¹⁰⁴ Se Independent International Commission on Kosovo “The Kosovo Report –conflict, international response lessons learned” (2000)

¹⁰⁵ Se *Ibid.* s. 4

¹⁰⁶ Chesterman (2001) s. 150

¹⁰⁷ S. Chesterman i Berdal/Economides s. 196

oppfylt ved at situasjonen i Øst Timor utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Deretter handlet Rådet etter kapittel VII og opprettet en multinasjonal styrke som skulle sørge for fred og sikkerhet i området. I resolusjonens fortale uttrykte Rådet bekymring over rapporter om utbredt og systematisk vold mot sivilbefolkningen. Samtidig understreket Rådet respekten for Indonesias suverenitet og territorielle integritet.¹⁰⁸

2.5.2 *Sierra Leone*

Sierra Leone var preget av borgerkrig gjennom hele 90-tallet. I 1997 forverret situasjonen seg da den nyvalgte regjeringen ble kastet i et statskupp. Den afrikanske organisasjonen Economic Community of West African States (ECOWAS) hadde allerede styrker i landet, og gikk imot kuppet.¹⁰⁹ Situasjonen for sivilbefolkningen forverret seg de neste årene, og i oktober 1999 etablerte SR en fredsbevarende styrke, UNAMSIL.¹¹⁰ Rådet fastslo i fortalen at situasjonen i Sierra Leone medførte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i regionen. UNAMSIL fikk myndighet til å ta i bruk “alle nødvendige midler” for å beskytte sitt personell, men skulle også jobbe for å beskytte sivile.

2.5.3 *Liberia*

Konflikten i Liberia strekker seg langt tilbake i tid og har også nær sammenheng med landets store naturressurser. Styresmaktene i Liberia bidro også til å øke urolighetene i nabolandet Sierra Leone ved å bistå opprørstyrkene der. Sikkerhetsrådet fastslo i resolusjon 1343 (2000) at dette utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i regionen og la ned handelsembargo for våpen og diamanter til og fra Liberia.

¹⁰⁸ SR Res. 1264 (1999), Øst Timor

¹⁰⁹ Chesterman (2001) s. 155

¹¹⁰ SR Res. 1270 (1999)

Situasjonen ble stadig verre og Rådet vedtok resolusjon 1509 i 2003. Fortalen stadfestet den prekære humanitære situasjonen i landet, og at assistanse måtte igangsettes umiddelbart. Videre var Rådet bekymret for rapporter om omfattende menneskerettighetsbrudd og overgrep mot sivilbefolkningen. Rådet handlet derfor etter kapittel VII og etablerte en “fredstvingende” styrke UNMIL, med hovedformål å stabilisere landet og se etter at våpenhvileavtalen ble etterlevd. I tillegg skulle UNMIL bidra til beskyttelse av sivile, samt jobbe for å bedre sikkerheten slik at det kunne tilbys humanitær hjelp til befolkningen.

2.5.4 Burundi

Sikkerhetsrådet vedtok i mai 2004 å sende inne en fredsbevarende styrke, ONUB, i Burundi blant annet som følge av den prekære humanitære situasjonen i landet. Rådet henviste spesifikt til de to generelle resolusjonene om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt, 1265 fra 1999 og 1296 fra 2000. ONUB ble opprettet etter prosedyren i kapittel VII som følge av at Rådet hadde fastslått at situasjonen i landet medførte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Styrken ble autorisert til å ta i bruk “alle nødvendige midler” for å utføre mandatet, som også omfattet beskyttelse av “sivile i umiddelbar fare for fysisk vold”. I fortalen understreket likevel Rådet landets suverenitet og territorielle integritet og påpekte viktigheten av prinsippene om godt naboskap mellom stater og intervensjonsforbudet. Rådet uttrykte også at det tar til etterretning at en FN styrke var ønsket av styresmaktene i landet.

2.5.5 Sudan

Sudan har vært preget av uro og konflikter i lang tid, særlig har Darfur-området vært preget av borgerkrig. Sikkerhetsrådet vedtok i 2005 å etablere en FN styrke i landet, UNMIS, etter å ha fastslått at situasjonen i landet medførte en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Rådet innledet resolusjonen med å fordømme krenkelsen av

menneskerettighetene og vold mot sivilbefolkningen, særlig i Darfur-området. Partene i konflikten ble oppfordret til å forhindre slike overgrep. UNMIS' mandat omfattet å jobbe for at internasjonale menneskerettigheter ble sikret og koordinere det internasjonale arbeidet for beskyttelsen av sivile i Sudan. I den forbindelse handlet Rådet etter kapittel VII og autoriserte styrken til å benytte "alle nødvendige midler" innenfor sin kapasitet å beskytte sivile som står i «direkte fare for å bli utsatt for fysisk vold», men understreket at dette først og fremst er de sudanske styresmaktens ansvar.¹¹¹ I 2007 henviste Rådet spesifikt til resolusjon 1674 (2006) om beskyttelse av sivile da det opprettet en blandingsstyrke mellom FN og den afrikanske union, UNAMID. Mandatet til UNMIS videreføres når det gjelder beskyttelse av sivile og UNAMID autoriseres til å benytte alle nødvendige midler for å beskytte sivilbefolkningen. Rådet gjentar likevel at dette er statens primæransvar.¹¹²

2.6 Beskyttelse av sivile innlemmes i Sikkerhetsrådets praksis

Resolusjonene fra perioden etter Kosovo-krisen viste at Sikkerhetsrådet for alvor gikk inn for å handle der det foreligger massive menneskerettighetsbrudd. Resolusjon 1264, angående Øst-Timor, autoriserte et militært inngrep på bakgrunn av menneskerettighetsbrudd og vold mot sivile. Resolusjonens presedensverdi ble svekket ved Rådets uttale at det ikke ville handlet uten samtykke fra indonesiske styresmakter.

I sin resolusjon angående situasjonen i Sierra Leone henviste SR for første gang spesifikt til "prinsippet om beskyttelse av sivile" som grunnlag for å gå inn med makt etter kapittel VII. Resolusjonen var derfor betydningsfull i utviklingen av prinsippet om bruk av militær makt på humanitært grunnlag. Rådet gjentok betydningen av beskyttelse av sivile i *umiddelbar fare* for å bli utsatt for fysiske ved fastsettelsen UNMILs mandat i Liberia. Den samme ordlyden ble brukt i mandatet til styrken i Burundi. Rådet henviste imidlertid til at en militær operasjon var ønsket av

¹¹¹ SR Res. 1590 (2005)

¹¹² SR Res. 1769 (2007) para. 15

styresmaktene, noe som medfører at resolusjonen ikke gir et like tungt presedensgrunnlag.

Resolusjonene viser likevel at “beskyttelse av sivile” er blitt et konkret mål for Rådet, og at det er villig til å handle etter kap. VII for å gjennomføre dette. Ved omstruktureringen av de fredsbevarende styrkene i Sudan henviste også Rådet spesifikt til de generelle resolusjonene om beskyttelse av sivile. Resolusjon 1706 fra 2006 var første gang Rådet henviste til prinsippet om Responsibility to Protect (populært forkortet R2P)¹¹³ i en konkret resolusjon. I resolusjonens fortale gjenkalte Rådet sine tidligere resolusjoner om emnet og henviste også til paragraf 138 og 139 fra World Summit Outcome Documents (heretter forkortet «WSOD»).

Rådets praksis etter 1999 viste en økende vilje til å adressere humanitære kriser ved å autoriserer bruk av militær makt. I kjølvannet av debatten rundt humanitær intervensjon som fulgte etter Kosovokrisen, ble det også lansert prinsipper for å styrke Sikkerhetsrådets rolle og beskyttelsen av sivile innenfor folkeretten. Fremveksten av disse prinsippene vil bli gjort rede for i det følgende.

2.7 Utvikling av generelle normer for beskyttelse av sivile

Rådets praksis på 1990-tallet, i tillegg til innflytelse fra andre FN organer medførte at normene for intervensjon på humanitært grunnlag autorisert av Rådet utviklet seg. Det vil her gjøres rede for de generelle resolusjonene for beskyttelse av sivile i væpnet konflikt. Resolusjonene danner grunnlag for Rådets handlingsplan på dette området, og er basis for senere konkrete operasjoner.

¹¹³ Se pkt. 2.7.1

2.7.1 «Protection of Civilians»

To dager etter at Rådet autoriserte militær intervensjon i Øst Timor vedtok det resolusjon 1265 som uttrykte Rådets vilje til å gripe inn i konflikter for å beskytte sivilbefolkningen. Resolusjonen innledet med å peke på de sivile lidelsene væpnet konflikt medfører og at dette vil kunne true internasjonal fred og sikkerhet. Rådet fastslo at dette faller inn under organets hovedansvarsområde, og på viktigheten av å forbygge konflikter og løse internasjonale kriser.

Videre understreket Rådet sin vilje til å adressere tilfeller av væpnede konflikter der sivile er skadelidende. Rådet uttalte i denne forbindelse at det var beredt til å ta i bruk de relevante midler Rådet er autorisert til gjennom Pakten.¹¹⁴ Dette inkluderer også bruk av militær makt etter kapittel VII. Rådet åpnet med dette for å benytte militær makt i tilfeller der sivilbefolkningen var utsatt for massive overgrep.

Resolusjonen må ses på som et resultat av Sikkerhetsrådets praksis på 1990-tallet der Rådet gjentatte ganger autoriserte bruk av makt ved humanitære katastrofer. Temaet var også vidt diskutert blant internasjonale jurister.¹¹⁵ Videre medførte debatten om uautorisert humanitær intervensjon at Rådet ønsket å uttrykke forpliktelse til å beskytte sivile, og styrke sin autoritet.

Rådet gjentok sitt engasjement i humanitære katastrofer i 2000. Resolusjon 1296 viderefører resolusjon 1265 (1999). Rådet understreket nok en gang overgrep mot sivile i militære konflikter kan medføre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og at alle nødvendige midler ville bli tatt i bruk.¹¹⁶

Resolusjonene viste at Rådet ønsket å stadfeste sin intensjon om å sikre internasjonal fred og sikkerhet gjennom å handle der det utøves grove brudd på menneskerettighetene. Rådet fastslo også at væpnet konflikt kan medføre at situasjonen for sivilbefolkningen blir så prekær at det konstituerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

¹¹⁴ SR Res. 1265 (1999) s. 3

¹¹⁵ Se note 84

¹¹⁶ SR Res. 1296 (2000) s. 2

Imidlertid medførte Rådets manglende handling under flere humanitære katastrofer på 1990-tallet at positivismen som hadde rådet etter avslutningen av den kalde krigen var erstattet av en mer nøktern forventning til både Rådet og FN. Til tross for at det hersket enighet om at verdenssamfunnet ikke kan tillate seg å stå passivt på sidelinjen ved humanitære katastrofer, var det stor uenighet om hvordan slike situasjoner skulle håndteres.

2.7.2 «The Responsibility to Protect»

Under FNs generalforsamling forut for det nye milleniumsskiftet kom FNs generalsekretær Kofi Annan med følgende spørsmål til statslederne; “ 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?”¹¹⁷

Spørsmålet førte til at den canadiske regjeringen gikk inn for å opprette en internasjonal ekspertgruppe som skulle jobbe med utfordringene forbundet med prinsippet om humanitær intervensjon. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) utga i desember 2001 sin rapport “The Responsibility to Protect”.¹¹⁸ Kommisjonen ønsket å føre debatten bort fra prinsippet om *rett* til intervensjon, til et prinsipp om *forpliktelse* til å handle.

Videre ønsket kommisjonen at R2P i hovedsak skulle omhandle forebygging av menneskerettighetsbrudd og politiske løsninger på konflikter, og kun dersom dette viste seg nytteløst ble det åpnet for militær intervensjon. Dette utgjorde hovedformålet og regnes som R2Ps første grunnpilar. R2P baserer seg på at det er statene som er hovedansvarlig for beskyttelse av sivilbefolkningen. Dette ansvaret følger av statssuvereniteten, og blir gjerne uttrykt som “sovereignty as responsibility”.¹¹⁹

¹¹⁷ FNs generalsekretær “We the Peoples -United Nations in the 21st century” (2000) s. 48

¹¹⁸ ICISS “The Responsibility to Protect” (2001)

¹¹⁹ Kommisjonen var inspirert av F. Dengs teorier om “sovereignty as responsibility”

Det internasjonale samfunn har et ansvar for å hjelpe stater med å oppfylle disse kravene. Dette utgjør prinsippets andre grunnpilar. Det er imidlertid den tredje grunnpilaren som har fått mest oppmerksomhet ved prinsippet.

Dette omhandler tilfeller der en stat ikke vil eller kan forhindre eller stanse massive menneskerettighetsbrudd innenfor staten. Her vil intervensjonsforbudet måtte vike. Dette gjelder kun i ekstraordinære tilfeller, der andre forsøk på løsninger har vært ufruktbare. Beslutning om militær intervensjon skal treffes av Sikkerhetsrådet etter prosedyren i kapittel VII.

R2P omhandler også en forpliktelse for statene til å sørge for gjenoppbygging av stater, særlig dersom det intervereres militært.¹²⁰

Som rettslig grunnlag for prinsippet anfører kommisjonen ansvaret som følger av statsuvereniteten, Sikkerhetsrådets ansvar for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet, forpliktelser som følger av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, samt praksis fra Sikkerhetsrådet og statene.¹²¹

2.7.3 Verdens stater samles om R2P

Prinsippet om forpliktelse til å beskytte ble også inntatt i dokumentene vedtatt av FNs generalforsamling i 2005. Generalsekretær Kofi Annan gikk inn for prinsippet i sin rapport forut for forsamlingen der han uttalte at verdenssamfunnet må “omfavne dette prinsippet, og også gå til aksjon der det er nødvendig”.¹²² Samtlige stater på generalforsamlingen aksepterte prinsippet, om enn i en noe modifisert utgave. Av World Summit Outcome Documents (heretter: WSOD) følger det at statene går inn for at “enhver stat har ansvar for å beskytte sin sivilbefolkning mot folkemord,

¹²⁰ Se ICISS (2001) s. 11

¹²¹ ICISS (2001) s. 11

¹²² FNs generalsekretær “In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for All”, United Nations (2005), annex, recommendation 7b)

krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten”.¹²³ Statene forpliktet seg til å handle dersom menneskerettighetsbruddene blir begått innenfor staten. Videre ble det fastsatt at statene skal handle gjennom FN med fredelige midler etter Pakten kapittel VI for å forhindre og stanse massive menneskerettighetsbrudd i andre stater. Dersom dette viser seg å være nytteløst erklærte statene at de er rede til å handle “in a timely and decisive manner” gjennom SR etter prosedyrene kapittel VII.¹²⁴ Dette inkluderer bruk av militær makt, men det understrekes at spørsmålet om maktbruk må avgjøres i det enkelte tilfelle.

Følgelig må det vurderes konkret når militær makt skal brukes. Det er hevdet at denne «case by case» modifikasjonen, i tillegg til at avgjørelsen er lagt eksklusivt til Rådet, medfører at WSOD får liten selvstendig betydning da dette allerede er en innarbeidet praksis hos SR.¹²⁵

Statene gikk således ikke inn for en mer vidtrekkende generell doktrine om militær inngripen på humanitært grunnlag. Gjennomslaget for R2P på generalforsamlingen regnes likevel som betydningsfullt for den videre utvikling av prinsippet.¹²⁶ I det følgende vil prinsippet om R2P forstås på grunnlag av hva statene kom til enighet om i WSOD.

2.8 Sikkerhetsrådet og R2P

I 2006 vedtok SR en generell resolusjon, der det for første gang henvises til R2P. Rådet gjentok vedtaket fra WSOD angående beskyttelse av sivile mot folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten.¹²⁷ Resolusjonen viser at Rådet anerkjenner prinsippet og anser seg kompetent til å handle etter det.

¹²³ World Summit Outcome Documents (2005) para. 138

¹²⁴ Ibid. para. 139

¹²⁵ Chesterman (2011) s. 3 med videre henvisninger

¹²⁶ Se Evans (2008) s. 44

¹²⁷ SR Res. 1674 (2006) para. 4

Det første eksempelet på at Rådet viser til R2P i en konkret resolusjon var resolusjon 1706 fra august 2006 angående situasjonen i Sudan. I fortalen til resolusjonen gjenkaller Rådet resolusjon 1674 om beskyttelse av sivile under væpnede konflikter og paragraf 138 og 139 fra WSOD. Det henvises ikke eksplisitt til R2P i forhold til situasjonen i Sudan eller i resolusjonens operative poster.

I 2009 kom Rådet med en ny generell resolusjon angående beskyttelse av sivile.¹²⁸ Rådet uttalte at det er statene som primært har ansvaret for å beskytte sivilbefolkningen og etterleve menneskerettighetene. Videre pekte Rådet på at partene fortsatt har dette ansvaret under en væpnet konflikt. R2P ble trukket frem ved at det ble henvist til para 138 og 139 fra WSOD. I resolusjonen para. 4 understreket Rådet at det er villig til å aksjonere der det begås overgrep mot sivile under en væpnet konflikt, og at det vil ta i bruk virkemidlene som følger av Pakten.

2.9 Rådets nyere praksis

I det følgende vil det fokuseres på Rådets nyere praksis innenfor bruk av makt på humanitært grunnlag. De mest fremtredende resolusjonene på dette området vil presenteres og analyseres før det gjøres rede for hva som var rettsstillingen for slike resolusjoner forut for vedtagelsen av resolusjon 1973 i mars 2011.

2.9.1 *Den demokratiske republikken Kongo*

Som følge av uroligheter og brudd på våpenhvileavtalen opprettet Sikkerhetsrådet i 1999 en fredsbevarende styrke, MONUC, som skulle overvåke våpenhvilen og jobbe for avvæpning av hærstyrkene i landet. Rådet uttrykte bekymring for sikkerheten og situasjonen for sivile i landet. Urolighetene i landet vedvarte. I 2003 autoriserte Rådet også en midlertidig styrke som skulle bistå MONUC i en særlig utsatt del av landet.

¹²⁸ SR Res. 1894 (2009)

Styrken ble ledet av Frankrike, og opererte under navnet «Operation Artemis».¹²⁹

Mandatet omfattet blant annet å øke den humanitære situasjonen i området, samt bidra til å bedre sikkerheten for sivilbefolkningen.¹³⁰

De senere år har det vært en positiv utvikling mot fred, noe som medførte at MONUCs mandat ble omgjort. Den nye FN styrken, MONUSCO, ble etablert i mai 2010, og skulle jobbe for fortsatt stabilitet i landet.¹³¹

Rådet innledet resolusjonen med å uttrykke sterk bekymring for den humanitære situasjonen i landet, og fordømte angrep på sivilbefolkningen på det sterkeste. Rådet understreket også at dette i første omgang er de kongolesiske styresmakters ansvarsområder. Deretter opprettet Rådet MONUSCO etter kapittel VII. Styrken ble autoriser til å benytte “alle nødvendige midler” innenfor sin kapasitet til å gjennomføre mandatet, som omfattet å sørge for en effektiv beskyttelse av sivilbefolkningen. Rådet understreket at dette skulle være styrkens høyeste prioritet.

2.9.2 *Elfenbenskysten*

Som følge av urolighetene i kjølvannet av presidentvalget i Elfenbenskysten høsten 2010, vedtok Sikkerhetsrådet å fornye mandatet til FN-operasjonen i landet, UNOCI, etablert i 2004.¹³² Respekten for Elfenbenskystens suverenitet og territoriale integritet ble understreket i fortalen til resolusjon 1962 (2010). Samtidig ble det fremhevet at statslederne har det primære ansvaret for å beskytte sivile, R2P første grunnpilar. Deretter fastslo Rådet at situasjonen i landet utgjorde en trussel mot freden etter art. 39 og handlet etter kapittel VII når det fornyer mandatet til UNOCI. I resolusjonens paragraf 9 gjentok Rådet formaningen om at styresmaktene plikter å sørge for beskyttelse av sivilbefolkningen. Rådet understreket UNOCIs autorisasjon om å benytte

¹²⁹ Se EU Common Security and Defence Policy (2003)

¹³⁰ SR Res. 1484 (2003)

¹³¹ SR Res. 1925 (2010)

¹³² Se SR Res. 1528 (2004)

“alle nødvendige midler” for å fullføre sitt mandat innenfor sitt kompetanseområde, herunder beskyttelse av sivile og ivaretagelse av menneskerettighetene i Elfenbenskysten.

De to resolusjonene føyer seg inn i rekken av resolusjoner som autoriserer FN-styrker til bruk av makt for å bedre den humanitære situasjonen i landene. Autorisasjonen til «Operation Artemis» i Den demokratiske republikken Kongo ga imidlertid mandat til en regional organisasjon, EU, til å benytte makt for å bistå MONUC. Operasjonen var den første EU gjennomførte utenfor Europa, og er et eksempel på at Rådet autoriserer en regional organisasjon til å gjennomføre en resolusjon. Rådet har imidlertid også tidligere benyttet seg av muligheten til å autorisere en regional organisasjon til å handle utenfor organisasjonens landegrenser.¹³³ I resolusjonen angående Elfenbenskysten gjentar Rådet myndighetenes plikt etter R2P første grunnpillars. Følgelig kan det hevdes at Rådets praksis om å ta dette med i innledningen til resolusjoner nå begynner å feste seg.¹³⁴ Det vil nedenfor foretas en oppsummering av rettstilstanden for bruk av makt på humanitært grunnlag. Her vil det tas utgangspunkt i den tidligere gjennomgangen av Sikkerhetsrådets praksis. Hovedlinjene i utviklingen av slike intervensjoner vil fremheves for å danne grunnlag for den nærmere analysen av resolusjon 1973.

2.10 Rettstilstanden 16. mars 2011

Forut for intervensjonen i Libya forelå det en sikker praksis for at Sikkerhetsrådet både kunne, og faktisk *gjorde* bruk av militære virkemidler etter kapittel VII ved humanitære kriser. Rådet har vedtatt både generelle og konkrete resolusjoner der det understreker sitt engasjement for beskyttelse av sivile.

¹³³ Det kanskje mest kjente eksempelet er NATOs intervensjon i Afghanistan. Se SR Res. 1386 (2001) som oppretter ISAF-styrken, NATO overtok hovedansvaret for styrken i 2003.

¹³⁴ Se også SR Res. 1545 (2004), SR Res. 1574 (2004), SR Res 1925 (2010), SR Res. 1970 (2011) SR Res. 1973 (2011)

De siste 20 årene, siden avslutningen av den kalde krigen, har prinsippet om statsuverenitet gjennomgått en utvikling, og er nå ansett å innebære et ansvar som forplikter styresmaktene til å sørge for at sivilbefolkningen ikke blir utsatt for overgrep. Videre har det vokst fram normer som forplikter verdenssamfunnet til å reagere der en stat ikke makter å gi sivilbefolkningen denne beskyttelsen.

Det er imidlertid ikke nødvendigvis en direkte sammenheng mellom en internasjonalt anerkjent holdning om å forhindre humanitære kriser og det faktum at det internasjonale samfunn og Sikkerhetsrådet vil handle der det begås overgrep. At statene gikk inn for R2P på Generalforsamlingen i 2005 var viktig for prinsippet, men det var fortsatt en usikker norm i begynnelsen av mars 2011. I det følgende vil det fokuseres på hvilken innvirkning resolusjon 1973 har hatt på prinsippet, og om resolusjonen kan sies å innebære en historisk handling fra Rådet.

DEL II

3 Nærmere om resolusjonene om Libya

I det følgende vil de to resolusjonene angående situasjonen i Libya gjennomgås og analyseres. Først vil det gjøres rede resolusjon 1970 som innførte økonomiske og materielle sanksjoner mot libyske styresmakter. Deretter vil jeg redegjøre for resolusjon 1973, og analysere denne tematisk med fokus på hvordan prinsippet om R2P er benyttet som grunnlag for å gå til militært angrep på humanitært grunnlag.

3.1 Resolusjon 1970, februar 2011

I februar 2011 brøt det ut demonstrasjoner i Libya med krav om større åpenhet og demokrati. Demonstrasjonene kom som følge av liknende demonstrasjoner i nabolandene Egypt og Tunisia som en del av opprøret i regionen som er døpt “ den arabiske våren”. Folkemengden krevde også statsleder Muammar al-Gaddafis avgang. Demonstrasjonene utviklet seg raskt til et væpnet opprør og landet ble kastet ut i borgerkrig.

I forsøk på å slå ned opprøret satte libyske styresmakter inn flyvåpen og bakkestyrker. Situasjonen for sivilbefolkningen forverret seg dramatisk og flere statsledere fryktet at en humanitær katastrofe var nært forestående. Dette førte til at Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 1970 den 26. februar 2011. Rådet innleder resolusjonen med å uttrykke stor bekymring for situasjonen i Libya og bruken av makt mot sivilbefolkningen. Det pekes på grove brudd på menneskerettighetene blant annet ved at fredelige demonstrasjoner blir møtt med militær makt. Det fremheves at regionale organisasjoner som Den Arabiske Liga, Den Afrikanske Union og Den Islamske Konferanse fordømmer brudd på menneskerettighetene og krigens folkerett i Libya.

Rådet fastslår at de utbredte og systematiske angrepene på sivilbefolkningen utført av libyske styresmakter kan konstituere forbrytelser mot menneskeheten. Det viser eksplisitt til R2P første grunnpilar når det gjentar libyske styresmakters plikt til å beskytte sivilbefolkningen.

Rådet understreker imidlertid også den libyske statens suverenitet, uavhengighet, territorielle integritet og nasjonale enhet. Rådet nevner ikke artikkel 39 direkte, men viser til sitt ansvar for opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet etter Pakten. For de operative paragrafene uttaler Rådet at det handler etter kapittel VII, herunder artikkel 41. Det forlanger at styresmaktene umiddelbart avslutter maktbruken, og oppfordrer makthaverne til å innfri demonstrantenes legitime krav. Videre pålegger Rådet libyske styresmakter å respektere menneskerettighetene og krigens folkerett, og gi menneskerettighetsorganisasjoner adgang til riket umiddelbart. Deretter vedtas en

handelsembargo av militært utstyr til og fra Libya. I tillegg fryses styresmaktens konti i utenlandske banker.

Det kan dermed virke som Rådet nå har etablert en praksis for å inkorporere R2P i sine resolusjoner.¹³⁵ Henvisningen til statssuvereniteten i resolusjon 1970 kan være et uttrykk for at enkelte av Rådets medlemsland fortsatt er skeptiske til en praksis som åpner for bruk av militær makt på humanitært grunnlag. Flere land uttrykte avstand fra bruk av militær makt i Libya ved å avstå fra å stemme over resolusjon 1973.¹³⁶

3.2 Resolusjon 1973, mars 2011

Libyske styresmakter tok ikke hensyn til resolusjon 1970 og fortsatte å slå ned på demonstrasjoner og opprørere. FN fryktet at Gaddafi ville begå massive menneskerettighetsforbrytelser mot sivilbefolkningen, særlig i byer der opprørerne hadde fått fotfeste. Oberst Gaddafi benektet ikke dette. I en radiotale til folket uttalte han at han ville “cleanse Libya house by house”¹³⁷ og sa også “officers have been deployed inn all tribes and regions so that they can purify all decisions from these cockroaches”.¹³⁸ Uttalelsene minner om radiopropaganda som ble spredd forut for folkemordet i Rwanda.

I frykt for et nært forestående angrep på sivilbefolkningen i Benghazi ble Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 vedtatt 17. mars 2011. Resolusjonen autoriserer et militært angrep på Libya for å forhindre massive overgrep mot sivilbefolkningen, og anses å være første gang Rådet benytter seg av R2P doktrinen for humanitær intervensjon i praksis.¹³⁹

¹³⁵ Se SR Res. 1706 (2006)

¹³⁶ Dette gjaldt Kina, Russland, Brasil, Tyskland og India.

¹³⁷ BBC News 22/3-2011

¹³⁸ Bellamy /Williams (2011) s. 838

¹³⁹ Se bla. Klassekampen intervju, E. B Eide og G. Ulfstein, 19/3-2011

Rådet innleder med å fastslå at libyske myndigheter ikke har rettet seg etter resolusjon 1970. Deretter uttrykker det stor bekymring for situasjonen i landet, med betydelige tap av sivile liv.

Videre henviser Rådet til R2P første grunnpilar og understreker libyske styresmakters plikt til å beskytte befolkningen, og gjentar at partene i en væpnet konflikt har hovedansvaret for å sikre beskyttelse av sivile. Rådet går så videre til å behandle vilkårene for bruk av militær makt etter Pakten, og fastslår at situasjonen i Libya medfører en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet jf. art 39. Deretter handler det etter kapittel VII og autoriserer medlemslandene til å ta i bruk «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder som er truet av angrep jf. art 42.

3.3 R2P – vilkår

I det følgende vil det analyseres hvilke vilkår Sikkerhetsrådet la til grunn for autorisasjonen til bruk av makt i resolusjon 1973. Jeg vil sammenligne vilkårene som følger av ICISS-rapporten og WSOD og disse vil deretter settes opp mot resolusjonsteksten for å belyse hvilke momenter Rådet legger vekt på når det benytter R2P i praksis.

Generalforsamlingens Outcome Documents para. 138 og 139 tjener som sammenligningsgrunnlag ved tolkningen av resolusjon 1973. Dette ses på som uttrykk for hva statene anser som sitt ansvar etter prinsippet. Rapporten om R2P utarbeidet av ICISS vil imidlertid kunne komme inn som et supplement til para. 138 og 139. Som tidligere gjort rede for kan tolkningen av Sikkerhetsrådsresolusjoner ta utgangspunkt i alminnelig traktattolkning, men det må også tas hensyn til de spesifikke særtrekk ved resolusjoner. Rådets intensjon med resolusjonen vil i siste instans være det avgjørende for tolkningen.

3.3.1 Autorisasjonskompetanse

Det er i ICISS rapporten fremhevet at det er Sikkerhetsrådet som i utgangspunktet skal autorisere bruk av væpnet makt.¹⁴⁰ Av paragraf 139 i WSOD følger det at statene er enige om å handle gjennom Sikkerhetsrådet “in a timely and decisive manner” for å beskytte sivilbefolkningen mot overgrep, herunder ved bruk av makt etter kapittel VII. Statene går følgelig inn for at det kun er Sikkerhetsrådet som har kompetanse til å autorisere militære angrep for å beskytte sivile.

De rettslige vilkårene for bruk av makt etter Pakten anses oppfylt ved at Rådet fastslår at situasjonen i Libya medfører en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og handler etter kapittel VII i FN Pakten når det autoriserer bruk av makt for å beskytte sivile som er i fare for overgrep.

3.3.2 Legitimitetsvilkår

ICISS fremhever i sin rapport prinsipper som må ligge til grunn før en militær intervensjon er autorisert. Disse omhandler legitimiteten av angrepet, ikke legaliteten. Legaliteten til bruk av militær makt følger av Sikkerhetsrådets kompetanse etter FN Pakten.

Legalitet og legitimitet er likevel nært knyttet sammen i folkeretten. Dette følger av at rettsområdet er preget av den til enhver tid gjeldende statspraksis og internasjonale konsensus på det aktuelle området. Det vil derfor være av stor betydning hva statene anser som legitim bruk av makt.

Prinsippene i ICISS-rapporten baserer seg på teoriene om “just cause”. For at en humanitær intervensjon skal være legitim må det foreligge tilfeller av seriøs og uopprettelig skade på individer, herunder masse mord eller etnisk rensing i stor skala.

¹⁴⁰ ICISS (2001) s. 12

Videre må handlingen være utført av statsmaktene eller med deres samtykke. Deretter nevnes at bruk av militær makt må skje med riktig formål; å stanse eller unngå menneskelige lidelser. Aksjonen bør være multilateral, og ha støtte i regionen og blant befolkningen der den utføres.

Det har vært hevdet at resolusjon 1973 ikke ville blitt vedtatt uten oppfordringen fra Den Arabiske Liga om å gå inn med militær makt.¹⁴¹ Vetolandene som var skeptisk til resolusjonen uttalte at de avsto fra å benytte sin vetorett på grunn av at en intervensjon var ønsket av den arabiske liga.¹⁴²

Etter ICISS-rapporten må bruk av militær makt være siste mulighet for en løsning på konflikten. Rapporten legger seg på et strengere nivå enn det som følger om Sikkerhetsrådets kompetanse etter Pakten, jf. art. 42. Militær intervensjon er for ICISS reservert for de ekstraordinære tilfellene, og alle fredelige midler må være uttømt.¹⁴³ I WSOD er ikke dette spesifisert. Statene enes kun om å gå sammen og handle gjennom SR for å beskytte folkegrupper fra folkemord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og forbrytelser mot menneskeheten.

Resolusjon 1973 ble vedtatt som følge av at resolusjon 1970 ikke ble etterlevd av libyske styresmakter. Det var følgelig forsøk på en løsning for sivilbefolkningen uten bruk av militær makt. Det kan spørres om resolusjon 1970 er tilstrekkelig for å si at alle fredelige midler er uttømt, men faren for massive overgrep ble ansett å være akutt slik at Rådet var under et visst tidspres for å handle.

Rådet peker på at overgrepene mot sivilbefolkningen kan kategoriseres som forbrytelser mot menneskeheten. Dette vil klart falle inn under ICISS-rapportens vilkår om masse mord og WSOD-kriteriet om forbrytelser mot menneskeheten. Forbrytelser mot menneskeheten er innenfor internasjonal strafferett definert som en serie overgrep av svært alvorlig karakter som drap, tortur eller voldtekt. Overgrepene må være del av styresmaktenes politikk eller i det minste tolerert av disse. Enkelthendelser eller

¹⁴¹ Bellamy/ Williams (2011) s. 841

¹⁴² I.c.

¹⁴³ ICISS (2001) s. 12

sporadiske handlinger faller utenfor definisjonen, da det må være snakk om en omfattende praksis for overgrep.¹⁴⁴

Etter WSOD art. 139 må staten utvise en grunnleggende svikt i å beskytte sine innbyggere fra slike overgrep for at det internasjonale samfunn skal ha et ansvar for å gå inn med makt. Det vil følgelig kunne hevdes at Sikkerhetsrådet anså situasjonen i Libya til å være av en slik karakter at statene ved sin erklæring i WSOD har en forpliktelse til å handle.

Rådet stadfester ikke at det foreligger en forbrytelse mot menneskeheten, men uttaler at angrepene på sivilbefolkningen *kan* konstituere en slik forbrytelse. Dette reiser spørsmål om R2P doktrinen kan benyttes preventivt, noe som drøftes under punkt 4.3.

DEL III

4 Resolusjon 1973 og dens implikasjoner for prinsippet om R2P

4.1 R2Ps rettslige stilling i lys av resolusjon 1973

I det følgende vil det foretas en analyse av den rettslige stillingen for R2P i lys av resolusjon 1973.

¹⁴⁴ Se ICC statutter art. 7

Resolusjonen blir ansett å være første eksempel på bruk av den militære delen av R2P tredje grunnpilar i praksis,¹⁴⁵ men resolusjonsteksten inneholder likevel ingen eksplisitt henvisning til denne delen av prinsippet. R2P nevnes kun med første grunnpilar i innledningen til resolusjonen. Dette kan være uttrykk for at de andre delene av prinsippet fortsatt er kontroversielle innad i Rådet, noe som også kan leses ut av at flere land avstod fra å stemme over resolusjonen.¹⁴⁶

Når det gjelder de operative postene for beskyttelse av sivile følger Rådet sin nyere praksis og autoriserer bruk av makt til å beskytte sivilbefolkning «under the threat of attack». Dette samsvarer med ordlyden i resolusjonene angående situasjonen i Sudan.¹⁴⁷ Rådet utelater følgelig vilkåret som er benyttet i tidligere resolusjoner om at det må foreligge en «imminent threat» overfor sivilbefolkningen. Det at dette vilkåret nå er sløpfet, er blitt hevdet å utgjøre et ekspanderende moment ved resolusjon 1973.¹⁴⁸ Rådet autoriserer bruk av makt der det foreligger en trussel mot sivilbefolkningen, men det kreves ikke lenger at denne er overhengende. Det vil følgelig være videre handlingsrom for Rådet i slike situasjoner, også iverksettelse av preventive tiltak.¹⁴⁹

4.2 Representerer resolusjon 1973 noe historisk nytt?

Det er hevdet at resolusjon 1973 må anses som historisk innenfor folkeretten.¹⁵⁰ I det følgende vil det drøftes om resolusjonen representerer første gang det er gitt autorisasjon til direkte bruk av militær makt for å beskytte sivile, og om den i så måte er historisk.

I utgangspunktet vil svaret på dette være negativt, noe den forutgående gjennomgangen av Sikkerhetsrådets praksis viser. Rådet har etter den kalde krigen i økende grad hatt

¹⁴⁵ Se bla. Evans (2011) (Yale Global online) s. 5, Thakur (2011) s. 13

¹⁴⁶ Dunne/ Gifkins (2011) s. 522

¹⁴⁷ Res. 1706 (2006) og 1769 (2007), ordlyden «imminent threat» er imidlertid benyttet i res 1925 (2010), praksisen er derfor ikke helt entydig.

¹⁴⁸ Dunne/ Gifkins (2011) s. 523

¹⁴⁹ Preventiv bruk av R2P vil behandles i punkt 4.3

¹⁵⁰ G. Ulfstein i intervju med Klassekampen 19/3-2011.

fokus på beskyttelse av sivile, og har ved flere anledninger vedtatt bruk av makt for å oppnå dette formålet.

Resolusjon 1973 vil likevel representere et skritt videre i denne sammenheng. Resolusjonen gir autorisasjon til å benytte «alle nødvendige midler» utelukkende for å beskytte sivile som er truet av angrep. Dette gjøres også på tross av de libyske styresmaktens ønsker. Mange av Rådets tidligere resolusjoner som omhandler beskyttelse av sivile i konkrete konflikter er situasjoner der Rådet oppretter en fredsbevarende styrke eller utvider mandatet til en slik styrke.¹⁵¹ Fredsbevarende styrker blir i utgangspunktet kun satt inn der den berørte staten samtykker og det foreligger en fredsavtale mellom partene. Disse tilfellene er følgelig ikke direkte sammenlignbare med situasjonen i Libya.

I operasjoner fra tidlig 90-tall, som i Bosnia og Somalia, hadde Rådet fokus på den humanitære situasjonen. Det var allerede opprettet en FN-styrke som arbeidet i landene, og resolusjonene ga autorisasjon til bruk av alle nødvendige midler for å sikre «humanitær assistanse». Det ble ikke gitt en direkte autorisasjon til militært angrep for å beskytte sivile slik som i Libya, men resolusjonene viser at Rådet begynte å åpne for å bruke makt for forbedre den humanitære situasjonen for befolkningen.

Til sammenligning var det forut for angrepet på Kosovo i 1999 ikke gitt autorisasjon til bruk av makt, mens operasjonen i Øst Timor hadde samtykke fra Indonesia.

Tilfellet som kanskje har størst likhet med forholdene i Libya er resolusjon 929 fra 1994 angående situasjonen i Rwanda. Her var det allerede satt inn en FN-styrke, men denne hadde ikke klart å forhindre omfattende overgrep mot sivilbefolkningen. I juni autoriserte Rådet en midlertidig styrke, som fikk navnet «Operation Turquoise» til å benytte «alle nødvendige midler» for å oppnå «humanitarian objectives» som fulgte av resolusjon 925 (1994).

¹⁵¹ Se Res. 1925 (2010) MONUSCO, 1769 (2007) UNAMID, 1545 (2004) ONUB, 1528 (2004) UNOCI, 1509 (2003) UNMIL og 1272 (1999) UNTAET og 1270 (1999) UNAMSIL.

Beskyttelse av sivilbefolkningen fulgte også av mandatet til den fransklede «Operation Artemis» i Den demokratiske republikken Kongo i 2003.¹⁵² Stryken ble satt inn ved siden av MONUC for å avhjelpe utfordringene den fredsbevarende styrken sto overfor i Bunia-regionen.

«Operation Turquoise» og «Operation Artemis» vil derfor være å anse som eksempler på autorisasjon til å bruke militær makt for beskyttelse av sivile blir gitt utenom mandatet til en fredsbevarende styrke. Operasjonen i Rwanda er imidlertid ikke regnet som en suksess da den først kom på et tidspunkt da situasjonen for sivilbefolkningen var så prekær at operasjonen ble ansett som for sen. «Operation Artemis» var av kort varighet hvor styrken opererte på et klart definert geografisk område. Hovedformålet med operasjonen var å bistå MONUC, og herunder bidra til å sikre at sivilbefolkningen var trygg. Operasjonen er ikke direkte sammenlignbar med intervensjonen i Libya, da det ikke gis autorisasjon til å gå inn med militær makt utelukkende med det formål å beskytte sivile i fare for overgrep, men dette ligger som et av flere momenter i mandatet til operasjonen.

Følgelig representerer det ikke noe historisk nytt at SR autoriserer «alle nødvendige midler» for å beskytte sivile. Resolusjon 1973 føyer seg inn i rekken av resolusjoner vedtatt med dette formålet for øyet. Det kan likevel hevdes at Rådet gikk til aksjon på et tidligere tidspunkt i Libya, enn for eksempel sammenlignet med situasjonen i Rwanda i 1994.

Det kan stilles spørsmål om resolusjon 1973 er første eksempel på en situasjon der Rådet autoriserer et militært angrep der utførelsen av oppdraget legges til en regional organisasjon.¹⁵³ Som tidligere nevnt baserer Rådet seg på en koalisjon av villige stater for å utføre operasjoner eller bidra til å opprette en spesifikk FN-styrke. Rådet har imidlertid autorisert slike operasjoner tidligere, som NATOs operasjon i Afghanistan fra 2001. Dette er altså ikke noe nytt for Rådet, men et eksempel på at det har vært en utvikling mot en mer omfattende autorisasjonskompetanse for Rådet enn det som

¹⁵² SR Res. 1484 (2003)

¹⁵³ Operasjonen i Libya ble ledet av USA de første dagene, senere overtok NATO ansvaret for operasjonen. Nato Press briefing 25/3-2011

opprinnelig var tiltenkt etter FN Pakten. Den forutsatte at det skulle opprettes en egen hær under Sikkerhetsrådets myndighet etter art. 43. Det følger derfor ikke direkte av Pakten at Rådet har kompetanse til å gi autorisere angrep fra en regional organisasjon på en stat som ikke medlem av organisasjonen. Rådet har likevel gjort dette i praksis, men det vil falle utenfor oppgavens rammer å drøfte dette nærmere.

Som det følger av gjennomgangen av Rådet praksis har Pakten et dynamisk element der statssuverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet er modifisert slik at det etterhvert er åpnet for at Rådet kan autorisere intervensjon også ved interne konflikter.

Resolusjon 1973 føyer seg inn i rekken av autorisasjoner gitt av Sikkerhetsrådet for militært angrep på humanitært grunnlag. Likevel kan det med utgangspunkt i en analyse av Rådets praksis hevdes at resolusjon 1973 er den første resolusjonen som autoriserer direkte bruk av militær makt med det eksplisitte formål å beskytte sivile uten den berørte stats samtykke.

Dette reiser spørsmål om Rådet ved resolusjon 1973 gikk lengre enn det tidligere hadde gjort i forhold til statsamtykke. Libyske styresmakter gikk klart ut mot et militært angrep, og det er hevdet at dette er første gang Rådet autoriserer bruk av makt direkte i strid med den berørte statens ønsker.¹⁵⁴

Resolusjonen viser at Rådet anser seg kompetent til å autorisere maktbruk for beskyttelse av sivile også i tilfeller der dette gjøres på tvers av internasjonalt anerkjente styresmakter. Dette utgjør et viktig moment for R2P da prinsippet nettopp omhandler tilfellene der en stat utfører overgrep mot egen sivilbefolkning. Enkelte mener at resolusjonen nå gir et rettslig grunnlag for å gå til militært angrep på internasjonalt anerkjente styresmakter,¹⁵⁵ og at Rådet med dette har forsert den siste formelle hindringen for prinsippet om humanitær intervensjon.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Bellamy/ Williams (2011) s. 825, Pippan (2011) s. 165

¹⁵⁵ Pippan (2011) s. 165

¹⁵⁶ Bellamy /Williams (2011) s. 847

Resolusjonen kan dermed sies å være det klareste eksempelet hittil på en ren humanitær intervensjon etter prinsippene i R2P.¹⁵⁷

4.3 Preventiv R2P

Selv om det forelå flere rapporter om omfattende brudd på menneskerettighetene og utstrakt vold mot sivile,¹⁵⁸ fremgår det av resolusjonen at Rådet først og fremst handler for å *forhindre* at det begås massedrap og en forverring av den humanitære situasjonen. I det følgende vil det redegjøres for hvorvidt resolusjon 1973 nå åpner for å benytte R2P preventivt.

ICISS rapporten åpner for preventiv bruk av militærmakt. Det følger av prinsippene for bruk av militær intervensjon at terskelen for “just cause” er oppfylt der det er sannsynlig at overgrepene er umiddelbart forestående.¹⁵⁹ Av WSOD følger at statene skal handle “rettidig” for å beskytte sivile. Det følger derfor av ICISS at preventiv R2P er tillatt, mens det er noe mer uklart hva som ligger i den mer vage ordlyden i WSOD. En naturlig forståelse av “rettidig” vil likevel kunne tolkes slik at det åpnes for preventive angrep. Dersom SR venter til det faktisk foreligger massive overgrep mot sivile vil et militært angrep vanskeligere anses som rettidig, men heller som for sent, noe som tidligere har svekket Rådets kredibilitet.¹⁶⁰ Dette støttes også av formålet ved utviklingen av R2P som nettopp var å *unngå* humanitære katastrofer.

Den operative paragrafen i resolusjon 1973 autoriserer medlemslandene til å benytte alle nødvendige midler for å beskytte sivilbefolkningen i Libya. Vilkårene for maktbruk etter R2P blir ikke spesifikt nevnt. Ved tolkningen av SR resolusjoner vil imidlertid fortalen kunne trekkes inn ved tolkningen, da denne er viktig for å fastlå Rådets intensjon. Følgelig vil Rådets uttalelser om at overgrepene “kan medføre forbrytelser

¹⁵⁷ Evans (2011) (Yale Global Online) omtaler det som et «textbook example» på handling etter R2P.

¹⁵⁸ Human Rights Watch Press Release, 26/2-2011, BBC News, 7/3-2011.

¹⁵⁹ ICISS (2001) s. XII (Synopsis)

¹⁶⁰ Pippan (2011) s. 166 anser preventiv bruk av R2P som avgjørende skal prinsippet ha noen praktisk verdi.

mot menneskeheten” og at det understreker at det vil handle for å “sikre beskyttelsen av sivile”, komme inn ved analysen av resolusjonen. Som følge av dette kan det hevdes at Rådet åpner for å benytte R2P doktrinen preventivt.

4.4 Støtte til regimeskifte?¹⁶¹

Det kan reises spørsmål om resolusjon 1973 innebærer en modifikasjon av normene som i utgangspunktet forbyr en stat å yte støtte til opprørsgrupper i en annen stat. Det er hevdet at resolusjon 1973 er unik da det for første gang gis et rettslig grunnlag for militært angrep på en stat der de sittende styresmaktene var internasjonalt anerkjent da resolusjonen ble utferdiget.¹⁶²

I det følgende vil det drøftes hvorvidt res. 1973 åpner for å gi militær støtte til opprørerne, og i tilfelle i hvilken utstrekning. Videre vil det vurderes hvilken betydning resolusjonen har for spørsmålet om R2P kan sies å omfatte støtte til regimeskifte.

Støtte til opprørsgrupper har i utgangspunktet ikke vært ansett som tillatt innenfor folkeretten. ICJ uttalte i Nicaragua-saken at det ikke foreligger noe rettslig grunnlag innen internasjonal sedvane for bruk av militære midler for å støtte opprørsgrupper i en annen stat. En slik handling vil være i strid med intervensjonsforbudet og maktforbudet.¹⁶³ USAs støtte til Contras i Nicaragua hadde ikke bakgrunn i en resolusjon fra Sikkerhetsrådet, og denne saken vil derfor ikke kunne tillegges like stor vekt ved analysen av resolusjon 1973.

¹⁶¹ Rådet autoriserte i slutten av mars 2011 res. 1975 som åpner for bruk av militær makt for å styrte tidligere styresmakter i Elfenbenskysten. Styresmaktene var på dette tidspunktet imidlertid ikke lenger anerkjent som de rettmessige styresmakter i landet, og situasjonen kan følgelig ikke direkte sammenlignes med situasjonen i Libya ved vedtagelsen av res. 1973.

¹⁶² Pippan (2011) s. 165.

¹⁶³ ICJ Case concerning military and paramilitary actions in and against Nicaragua, Judgement, Merits, para. 209

Resolusjonen autoriserer imidlertid bruk av bruk av militær makt for å beskytte sivile innenfor Libyas grenser. Det må dermed avgjøres ut fra tolkning av autorisasjonen om bevæpning av opprørerne vil kunne falle inn under mandatet.

Resolusjonens paragraf 4 vedtar bruk av «alle nødvendige midler» og presiserer at dette vil kunne gjennomføres til tross for våpenembargoen vedtatt i res. 1970.

Utgangspunktet må være at resolusjonen først og fremst tar sikte på å modifisere embargoen med tanke på at de involverte statene fører eget militært utstyr inn på Libysk territorium. Dette følger klart av en naturlig språklig forståelse av ordlyden sammenholdt med resolusjonens formål.

Spørsmålet blir imidlertid om dette også innebærer en rett til å gi opprørerne våpen, og i så fall hvor langt denne retten gjelder. Ordlyden «alle nødvendige midler» er i praksis ansett som en vid hjemmel for bruk av alle former for militær makt.¹⁶⁴ Her er autorisasjonen gitt for å beskytte sivilbefolkningen innenfor Libysk territorium. Det vil derfor kunne hevdes at autorisasjonen åpner for å gi våpen til opprørerne når dette gjøres utelukkende som ledd i beskyttelsen av sivile.¹⁶⁵ Et annet aspekt er likevel at dette vanskelig lar seg håndheve i praksis. I tillegg vil kunne få uheldige konsekvenser at avansert militært materiell havner hos uerfarne opprørere uten militær utdanning.

4.5 Er R2P nå å anse som internasjonal sedvane?

Vedtaket av resolusjon 1973 reiser spørsmål om dette medfører at prinsippet om R2P vil være å anse som internasjonal sedvane. I det følgende vil først de generelle vilkårene for utvikling av internasjonal sedvane gjennomgås, deretter drøftes det hvilken innvirkning resolusjonen har på dette området.

Etter statuttene til ICJ artikkel 38 (1) b) følger internasjonal sedvane av to deler, og omfatter et objektivt og subjektivt vilkår. Den første delen består i at det må foreligge

¹⁶⁴ Se punkt 1.5.2

¹⁶⁵ Se C. Phipan (2011) s. 167 og D. Akande (2011) i artikler fra EJILtalk.org

en fast praksis for bruk av normen blant verdens stater. Denne praksisen må også ha foregått over en viss tidsperiode, her stilles det likevel ikke strenge krav. ICJ har uttalt at internasjonal sedvane kan utvikle seg “even without the passage of any considerable period of time”.¹⁶⁶ Følgelig vil det være teoretisk mulig å legge R2P til grunn som sedvane selv om det ikke er mer enn 10 år siden doktrinen ble utviklet.

Videre må bruken av normen være uttrykk for *opinio juris*. Statene må ha handlet i den tro at normen er uttrykk for gjeldende rett. Det kan reises spørsmål om det er kun statenes *handlinger* som skal legges til grunn ved vurderingen av om det foreligger en tilstrekkelig *opinio juris*. ICJ har ved flere anledninger uttalt at også statens rettsoppfatninger som ikke er uttrykt ved handling kan legges til grunn.¹⁶⁷ På denne måten vil også diplomatiske forhandlinger og fremvekst av normer som R2P kunne utvikle seg til internasjonal sedvane, selv om statene ikke har gått til konkret aksjon med bakgrunn i doktrinen.

Resolusjon 1973 vil utgjøre et skritt i retning av at R2P blir anerkjent som internasjonal sedvane. Dette ligger likevel et stykke inn i framtiden. Resolusjonen var meget omdiskutert da den ble vedtatt; fem av Rådets medlemmer avsto fra å stemme, og tok med dette avstand fra resolusjonen. Følgelig kan det ikke sies å foreligge en klar statspraksis for R2P, selv om prinsippet etter World Summit konferansen i 2005 regnes som anerkjent blant statene.

Resolusjon 1973 har trolig mest innvirkning på det normative området. Statene ser på det som klart at de *har* et ansvar for å beskytte sivile som er i faresonen for å bli utsatt for overgrep. Utfordringen ligger i spørsmålet om *når* de skal handle.¹⁶⁸ Konklusjonen vil bli at R2P per i dag ikke er å anse som internasjonal sedvane, prinsippet kan imidlertid utvikle seg i denne retningen. Resolusjon 1973 vil for fremtiden stå som det første eksempel på at prinsippet kom til praktisk anvendelse. Hvorvidt prinsippet vil

¹⁶⁶ ICJ North Shelf Continental Shelf Cases (Federal Republic of German v. Denmark, Federal Republic of Germany v. Netherlands) (1969) para. 73

¹⁶⁷ Chesterman (2001) s. 63 med videre henvisninger.

¹⁶⁸ Weiss (2011) s. 291

utvikle seg til en rettslig bindende norm avhenger av flere faktorer, deriblant fremtidige resolusjoner og deres grad av suksess.

5 Den videre utviklingen av R2P

5.1 Politiske og etiske problemstillinger

Veien videre for prinsippet om at alle verdens stater har en plikt til å gripe inn der det begås massive overgrep mot sivile ligger fortsatt åpen. Vedtakelsen av resolusjon 1973 er et skritt i riktig retning, men mye gjenstår før prinsippet kan sies å ha festet seg i det internasjonale samfunn. I hvilken grad dette skjer avhenger også av det ettermælet operasjonene får. Blir de regnet som en suksess vil det åpne for flere operasjoner, mens et nederlag vil legge hindringer i veien for prinsippet.

Det er heller ikke til å komme fra at Sikkerhetsrådet er et politisk organ. Rådets avgjørelser vil alltid preges av den politiske konteksten de vedtas i. Juss og politikk henger uløselig sammen innenfor dette området av folkeretten. Forhandlingene forut for resolusjon 1973 viser hvor viktige regionale organisasjoner er innenfor dette feltet. Det er hevdet at resolusjonen ikke ville blitt vedtatt hvis ikke Den arabiske liga gått inn for intervensjon.¹⁶⁹ Politisk ble det for komplisert for medlemmene i Sikkerhetsrådet å avstå fra handling da det stadig kom rapporter om overgrep mot sivilbefolkningen, og libyske styresmakter truet med nye angrep. På den annen side var det nettopp oppfordringen til handling fra en regional organisasjon som bidro til å legitimere angrepet for vetomaktene i SR på nasjonalt politisk nivå. Ved at det Den arabiske liga ga klarsignal for et militært angrep slapp vestmaktene unna det politisk betente tema om nok en vestlig intervensjon i et arabisk land. Operasjonene i Irak og Afghanistan er

¹⁶⁹ Bellamy/ Williams (2011) s. 841

eksempler på intervensjoner som i ettertid anses for å være bare delvis vellykket. For Rådet blir det regionale initiativet tungen på vektskålen til å vedta en intervensjon. Dette kan bidra til en praksis for Rådet og gi grunnlag for utvikling av en folkerettslig norm. Gjennomgangen av Rådets praksis viser at prinsipper kan vokse fram ved en fast og konsekvent overholdelse fra Rådet. Rådets kompetanse til å gripe inn ved interne konflikter kan sies å være utslag av en slik konsekvent praksis.

Prinsippet om R2P har fortsatt et stykke å gå før det blir en fast praksis for intervensjon der det begås massive brudd på menneskerettighetene overfor sivilbefolkningen.¹⁷⁰ Resolusjon 1973 representerer i så måte et forsøk fra det internasjonale samfunn om å forhindre at sivile blir offer for overgrep fra egne statsmakter.

¹⁷⁰ Sikkerhetsrådets utfordringer med å komme til enighet om handling i forbindelse med den pågående konflikten i Syria viser at avgjørelsene i høy grad er politisk og preget av vetomaktenes internasjonale forbindelser.

Litteraturliste

- Badescu (2011) Cristina Gabriela Badescu, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect – Security and Human Rights*, Routledge, New York (2011)
- Baher/ Gordenker (1999) P. R Baher og L. Gordenker, *The United Nations at the End of the 1990s*, McMillan Press Ltd, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London (1999)
- Bellamy (2009) Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect – Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity Press, Cambridge (2009)
- Bellamy / Williams (2011) Alex J. Bellamy og Paul D. Williams, *The new Politics of protection? – Côte d' Ivoire, Libya and the responsibility to protect*, International Affairs vol. 87, nr. 4, Blackwell Publishing, Oxford (2011)
- Berdal/ Economides (2007) Mats Berdal og Spyros Economides, *United Nations Interventionism 1991 -2004*, Cambridge University Press, Cambridge (2007)

- Chesterman (2001) Simon Chesterman, *Just war or Just peace?- Humanitarian intervention and international law*, Oxford University Press, Oxford (2001)
- Deng (1996) Francis M. Deng [et al.], *Sovereignty as Responsibility; Conflict Management in Africa*, The Brookings Institution, Washington DC (1996)
- Dunne /Gifkins (2011) Tim Dunne og Jess Gifkins, *Libya and the state of intervention*, Australian Journal of International Affairs, Vol. 65, Routledge, New York (2011)
- Evans (2008) Gareth Evans, *The Responsibility to Protect – Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Brookings Institution, Washington DC (2008)
- Franck/Rodley (1973) Thomas N. Franck og Nigel S. Rodley, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force*, American Journey of International Law, Vol. 67, American Society of International Law, Washington DC (1973)
- Gray (2003) Christine Gray, *The use of force and the international legal order*, i M. D. Evans, International Law, Oxford University Press, Oxford (2003)

- Holzgrefe/Keohane (2003) J. L. Holzgrefe og R. O. Keohane, *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge (2003)
- ICISS (2001) International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa (2001)
- Independent International Commission on Kosovo (2000) Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report – Conflict, International Response and Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford (2000)
- Larsen (2010) Kjetil Mujezinović Larsen, *The European Convention on Human Rights and UN-mandated Peace Operations: A Square Peg in a Round Hole?* Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo (2010)
- Papastravidis (2007) Efthymios Papastravidis, *Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraqi Crisis*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 56, Cambridge (2007)

- Pippan (2011) Christian Pippan, *The 2011 Libyan Uprising, Foreign Military Intervention, and International Law*, Juridikum –zeitschrift für kritik, recht, gesellschaft, nr. 2, Wien (2011)
- Price/ Zacher (2004) Richard M. Price og Mark W. Zacher, *The United Nations and Global Security*, Palgrave MacMillan, New York (2004)
- Ruud / Ulfstein (2006) Morten Ruud og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett*, Universitetsforlaget, Oslo (2006)
- Simma (2002) Bruno Simma, *The Charter of the United Nations - a commentary*, 2 vols, Oxford University Press, Oxford (2002)
- Thakur (2006) Ramesh Thakur, *The United Nations Peace and Security –From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge (2006)
- Thakur (2011) Ramesh Thakur, *The Responsibility to Protect – norms, laws and the use of force in international politics*, Routledge, New York (2011)
- Weiss (2011) Thomas G. Weiss, *RtoP Alive and Well after Libya*, Ethics & International Affairs, Vol. 25, nr. 3, New York (2011)

Woods (1998)

Michael C. Woods, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, Max Planck Yearbook of the United Nations Law, Vol. 73, Heidelberg (1998)

Nettdokumenter:

BBC, News 7/3-2011

London, [Siteret 19/4-2012]

<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12670482>

BBC, News 22/3-2011

London, [Siteret 17/3-2012]

<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-12544624>

Chesterman (2011)

Simon Chesterman, *Leading from Behind –The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya*, Ethics & International Affairs 25 (2011), New York University School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Working Paper no. 11-35, 31/5-2011, New York [Siteret 11/3-2012]

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1855843

- Evans (2011) YaleGlobal Online Magazine, New Haven, 15/4-2011, [Sitert 23/11-2011]
<http://yaleglobal.yale.edu/content/gareth-evans-responsibility-protect-transcript>
- Dapo Akande (2011) EJIL Talk! Firenze, [Sitert 3/2-2012]:
<http://www.ejiltalk.org/does-sc-resolution-1973-permit-coalition-military-support-for-the-libyan-rebels/>
- EJIL Talk! Firenze, [Sitert 3/2-2012] :
<http://www.ejiltalk.org/france-admits-to-arming-libyan-rebels-was-this-lawful/>
- EU Common Security and Defence Policy (2003) Brussel, [Sitert 15/3-2012]:
<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/artemis.aspx?lang=en>
- Human Rights Watch, Press release New York, [Sitert 19/4-2012]
<http://www.hrw.org/news/2011/02/26/libya-ces-fire-protesters-western-city>
- Le Monde Diplomatique Archive, (2004) Le Monde Diplomatique Archive, Ignacio Ramonet, *Tyrkia og EU*, Oslo (2004) [Sitert 20/4-2012]
http://www.diplomatique.net/2004.11/show_front_894.html

NATO Press briefing, 25/3-2011 Brussel, [Sitert 18/4-2012]
http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_71781.htm?selectedLocale=en

Ronald Reagan (1986),
Pressekonferanse 9. April 1986 White House, Washington DC, [Sitert 7/12-2011]
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=37105#axzz1cSW4HQlq>

Traktater

FN-Pakten FN-Pakten 26/6-1945

ICJ statutter Statuttene for Den Internasjonale Domstol, 26/6-1945

Folkemordkonvensjonen Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9/12-1948

Wienkonvensjonen Wienkonvensjonen om traktatretten, 23/5-1969

ICC statutter Statuttene for Den Internasjonale Krigsforbryterdomstol, 17/7-1998

Dommer

Permanent Court of International Justice, PCIJ. *Polish Postal Service in Danzig* (1925)

International Court of Justice, ICJ. *Competence of Assembly regarding Admission of a State to the United Nations*, Advisory Opinion (1950)

International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion (1971)

International Court of Justice, ICJ. *Nicaragua v. The United States of America*, Judgements, Merits, (1986)

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY. *Prosecutor v. Dusko Tadić*, Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion Interlocutory Appeal on Jurisdiction (1995)

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY. *Prosecutor v. Dusko Tadić*, Appeals Chamber (1999)

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY. *Prosecutor v. Simić and others*, Trial Chamber, Decision on Motion for Judicial Assistance to be Provided by SFOR and Others (2000)

International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY. *Prosecutor v. Slodoban Milosević*, Decision on preliminary motions (2001)

Den europeiske menneskerettighetsdomstol, EMD. *Al-Jedda v. The United Kingdom*, Judgement, 7/7-2011.

Sikkerhetsrådsresolusjoner

SR Res. 169, 24/11-1961, Kongo

SR Res. 678, 29/11-1990, Irak-Kuwait

SR Res. 688, 5/4-1991, Irak

SR Res. 713, 25/9-1991, Jugoslavia

SR Res. 746, 17/3-1992, Somalia

SR Res. 770, 13/8-1992, Bosnia og Herzegovina

SR Res. 788, 19/11-1992, Liberia

SR Res. 794, 3/12-1992, Somalia

SR Res. 864, 15/9-1993, Angola

SR Res. 925, 8/6-1994, Rwanda

SR Res. 929, 22/6-1994, Rwanda

SR Res. 1160, 31/3-1998, Brev fra Storbritannia og USA ang. Situasjonen i Kosovo

SR Res. 1199, 23/3-1998, Kosovo

SR Res. 1244, 10/6-1999, Kosovo

SR Res. 1264, 15/9-1999, Øst-Timor

SR Res. 1265, 17/9-1999, Protection of civilians in armed conflict

SR Res. 1270, 22/10-1999, Sierra Leone

SR Res. 1272, 25/10-1999, Øst Timor

SR Res. 1296, 19/4-2000, Protection of civilians in armed conflict

SR Res. 1386, 20/12-2001, Afganistan

SR Res. 1484, 30/5-2003, Den demokratiske republikken Kongo

SR Res. 1509, 19/9-2003, Liberia

SR Res. 1528, 27/2-2004, Elfenbenskysten

SR Res. 1545, 21/5-2004, Burundi

SR Res. 1574, 19/11-2004, Sudan

SR Res. 1590, 24/3-2005, Sudan

SR Res. 1674, 28/4-2006, Protection of civilians in armed conflict

SR Res. 1706, 31/8-2006, Sudan

SR Res. 1769, 31/7-2007, Sudan

SR Res. 1894, 11/11-2009, Protection of civilians in armed conflict

SR Res. 1970, 26/2-2011, Libya

SR Res. 1973, 17/3-2011, Libya

SR Res. 1975, 30/3-2011, Elfenbenskysten