

IRAK-INVASJONENS RETTSLIGE BEGRUNNELSE

Er det påberopte rettslige grunnlaget for bruk av makt legitimt?

Kandidatnummer: 350

Veileder: Ken Uggerud

Leveringsfrist: 25. November 05

Til sammen 16199 ord

27.04.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema/Problemstillinger	1
1.2	Avgrensning	2
1.3	Historikk/ Bakgrunn	4
1.4	Metode/rettskildebildet	6
1.4.1	Det tradisjonelle rettskildebilde i folkeretten	6
1.4.2	Utgangspunktet for oppgavens rettskildebilde	7
1.5	Videre fremstilling	11
<u>2</u>	<u>SELVFORSVARSRETTE</u>	<u>11</u>
2.1	Generelt om tolkningen av traktattekster i folkeretten	12
2.2	Konvensjonstekstens ordlyd	14
2.3	Praksis	17
<u>3</u>	<u>TOLKNINGEN AV RESOLUSJON 1441, DEN 8. NOVEMBER 2002</u>	<u>21</u>
3.1	Innledning	21
3.2	Tolkningen av "material breach"	23
3.2.1	Hvem er part i våpenhvileavtalen som fremgår av resolusjon 687?	24
3.2.2	Hva innebærer et "vesentlig brudd"	26
3.3	Sedvane/Praksis	32
3.3.1	Hvilken fremgangsmåte er benyttet ved bruken av Kapittel VII?	33
3.4	Tolkningen av uttrykket "consider" og behovet for en eventuell "second resolution"	40

3.5	Tolkningen av ordlyden ”serious consequences”	44
3.6	Resolusjonens formål	46
<u>4</u>	<u>AVSLUTNINGSVIS/KONKLUSJON</u>	<u>49</u>
<u>5</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>53</u>
<u>6</u>	<u>INTERNASJONALE KONVENSJONER</u>	<u>54</u>

1 Innledning

1.1 Tema/Problemstillinger

Tema for oppgaven er invasjonen av Irak våren 2003. Jeg vil redegjøre for det rettslige grunnlaget som ble påberopt av USA og Storbritannia, herunder om dette rettslige grunnlaget var legitimt. Problemstillingene knytter seg til de ulike tolkningene av rettsgrunnlaget og de begrensninger som foreligger i internasjonal rett ved bruk av makt ovenfor suverene stater. I denne sammenheng vil det også bli naturlig å belyse FNs rolle og FN-paktens gjennomslagskraft.

Det påberopte rettslige grunnlaget for invasjonen i Irak var i utgangspunktet resolusjoner, særlig resolusjon 1441, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd, og selvforsvarsretten etter FN-pakten artikkel 51. Det er knyttet en del uenighet til tolkingen av resolusjon 1441. På den ene siden sto blant annet USA og Storbritannia som mente resolusjonen kunne legitimere maktbruk overfor Irak. Mens andre, for eksempel Frankrike og Kina mente at resolusjonen i seg selv ikke åpnet for bruk av makt.

Selvforsvarsretten i FN-pakten artikkel 51 åpner for at en stat, dersom den blir angrepet, kan forsvare seg ved bruk av makt. I dette tilfellet sto man ikke overfor en klassisk selvforsvarssituasjon fordi invasjonen av Irak ikke var et svar på et forutgående angrep. Her blir spørsmålet om selvforsvarsretten åpner for en utvidende tolkning, hvor også preventive selvforsvarshandlinger kan tillates. Hvor tidlig kan man tillate seg å aksjonere mot en fremtidig trussel, uten at man samtidig åpner for en rett for alle til å angripe andre under påskudd av teoretiske fremtidige trusler? En slik rett ville undergrave FN paktens forsøk på å redusere bruk av makt i internasjonale relasjoner.

Suverenitetsprinsippet står sentralt i forbindelsen med maktbruk utenfor egne landegrenser. Suverenitetsprinsippet går i hovedsak ut på at alle suverene stater er uavhengige og har eksklusiv rett til å utøve jurisdiksjon over sitt territorium.¹ Det vil også si en begrensning for en stats handlefrihet utenfor egne grenser.

Det har skapt store diskusjoner verden over om USA og Storbritannia hadde rettslig grunnlag for det militære angrepet på Irak våren 2003. Det har blitt antydnet fra enkelte hold at angrepet var en følge av den mangeårige konflikten mellom Irak og USA etter den første Golfkrigen på begynnelsen av nittiårene. Det har også blitt spekulert i om bakgrunnen for angrepene kan ha hatt sammenheng med terrorhandlingene i New York og Washington DC den 11. september 2001.

Jeg ønsker å se nærmere på argumentasjonen for og mot invasjonen, og se på hvilken utvikling vi kan komme til å møte fremover. Fungerer FNs sikkerhetssystem etter sin hensikt eller er FN blitt såpass handlingslammet at nasjoner på egenhånd må overta?

1.2 Avgrensning

Helt siden Saddam Hussein kom til makten i Irak i 1979, har landet blitt kritisert for gjentatte, grove menneskerettighetsbrudd. Diverse menneskerettighetsorganisasjoner, som Human Rights Watch og Amnesty, har dokumentert at regjeringen har godkjent henrettelser, tortur og voldtekt som politiske virkemidler.² Det har riktignok vært avholdt valg, men bare medlemmer av Baath-partiet, som utgjør kun 8 % av befolkningen, har kunnet stille. Dette betyr at 92 % av befolkningen har vært avskåret fra politiske posisjoner og muligheten til å forandre det politiske styret.

¹ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997, side 15.

² Se blant annet årlige rapporter på Amnestys hjemmeside www.amnesty.no.

Det har vært store diskusjoner om utenforstående stater skal kunne ha rett til å gripe inn på såkalt humanitært grunnlag. En rett til bruk av makt hvor formålet er å beskytte sivilbefolkningen i en stat hvor de blir utsatt for krenkelser av menneskerettigheter. Da Irak invaderte Kuwait i 1990 var det første gangen man så tegn til at FN grep inn for å beskytte deler av befolkningen for grove menneskerettighetsbrudd.³ Invasjon på humanitært grunnlag blir av denne grunn nevnt, men ikke behandlet som et rettslig grunnlag, da det først i ettertid ble påberopt som et tilleggsargument for handlingene våren 2003.

Irak har lenge brutt sine folkerettslige forpliktelser, og FN har vedtatt en rekke resolusjoner som har pålagt Irak ulike krav overfor FNs medlemsstater. I denne forbindelse har det vært iverksatt en rekke sanksjoner som handelsboikott og flyforbudssoner. Denne form for maktbruk vil ikke bli behandlet i denne oppgaven.

Etter den amerikanske invasjonen har det også vært innblanding fra FNs side. Oppgaven tar allikevel ikke opp det rettslige grunnlaget for styrkenes fortsatte tilstedeværelse i Irak etter invasjonen og amerikanernes samarbeid med andre stater og deres militære bidrag.⁴

Resolusjon 1441, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd i 2002, er den siste resolusjonen vedtatt på bakgrunn av Iraks mislighold av folkerettslige forpliktelser. Den er av størst interesse ved tolkningen av invasjonens legitimitet. Andre relevante resolusjoner som angår Irak blir nevnt, men ikke behandlet særskilt i avhandlingen. I utgangspunktet vil jeg legge størst vekt på USA og Storbritannias argumenter for invasjonen, da de to var i spissen for operasjonen. Andre lands synspunkter vil komme inn der det måtte være av betydning for argumentenes holdbarhet.

³ Se Christine Gray "International Law and the use of Force" fra 2000, side 28.

⁴ For mer informasjon på dette punkt, se resolusjon 1438 (2003), resolusjon 1511 (2003) og resolusjon 1546 (2004) vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

1.3 Historikk/ Bakgrunn

Den 2. august 1990 angrep Irak Kuwait. FNs Sikkerhetsrådet fordømte handlingen og vedtok samme dag resolusjon 660 som påla Irak å trekke seg ut av Kuwait øyeblikkelig. Bare fire dager etter ble Irak møtt med økonomiske sanksjoner da de ikke ville rette seg etter resolusjonen.⁵ Da Irak ikke etterkom pålegget vedtok FNs Sikkerhetsråd den 29. november resolusjon 678, som tillot medlemsstater ”to use *all necessary means* to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to *restore* international peace and security in the area”.(mine uthevelser) Med formuleringen, ”all necessary means” fra FNs side, åpnet dette for at det kunne tas i bruk makt for å tvinge Irak ut av Kuwait hvis ikke Irak på egenhånd ville trekke seg ut innen den 15. januar 1991. To dager etter at denne fristen hadde utløpt, den 17. januar, gikk USA med en allianse av 28 land til krig mot Irak. Krigen varte frem til Iraks kapitulasjon den 28. februar.

Den 3. april 1991 ble det vedtatt en ny resolusjon, resolusjon 687. Denne stilte nye krav til Irak om nedrusting og tilintetgjørelse av deres masseødeleggelsesvåpen, det vil si biologiske og kjemiske våpen samt bæreraketter for kjernevåpen. Dette medførte en inngående runde med inspeksjoner i Irak. Samtidig skulle de økonomiske sanksjoner, etter resolusjon 661, videreføres inntil Irak hadde tilintetgjort sine masseødeleggelsesvåpen. Samarbeidsviljen til Irak var liten, noe som gjorde det svært vanskelig for inspektørene å gjøre en fullverdig jobb.

De økonomiske sanksjonene gikk utover Iraks befolkning. Det humanitære behovet førte til at FNs Sikkerhetsråd vedtok resolusjon 986 i 1995. Det såkalte ”olje for mat-programmet” hvor Irak skulle motta medisiner og mat mot olje. I 1998 brøt Irak samarbeidet og våpeninspektørene ble trukket ut.⁶

⁵ Se resolusjon 661 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁶ Se Philippe Sands ”Lawless World, America and the Making and Breaking of Global Rules” fra 2005, side 181 følgende.

FNs Sikkerhetsråd vedtok i 1999 resolusjon 1284 hvor de stadfestet de økonomiske sanksjoner overfor Irak. Sanksjonene skulle gjelde inntil Iraks masseødeleggelsesvåpen var fjernet. Det forelå ingen faste beviser på at Irak oppbevarte eller hadde mulighet til å produsere masseødeleggelsesvåpen på dette tidspunktet. Dette førte til at en ny inspeksjonsenhet ble etablert i 1999. Enheten satte imidlertid ikke i gang sitt arbeid.

Etter tre år uten inspeksjoner, i 2001, ble George W. Bush junior president i USA. Morgenen den 11. september dette året opplevde befolkningen i New York og Washington DC terrorangrep som rystet hele den vestlige verden. Terrornettverket al-Qaida⁷ påtok seg straks skylden. Det ble fra ulike hold antydnet at det kunne være en mulig forbindelse mellom Saddam Hussein og al-Qaida.⁸

Etter en betent tid med terrorhandlinger og påfølgende krig i Afghanistan, var det igjen viktig å få kontroll over situasjonen i Irak. En nedrustning i Irak var et stort ønske. Problemet var hvordan man skulle bevise at Irak var en reell trussel for verdenssamfunnet.

Da det ikke forelå sterke beviser mot Irak, angående verken landets tilgang til masseødeleggelsesvåpen eller til Saddam Husseins forbindelse til terrorangrepene høsten 2001, ble det store diskusjonene om legitimiteten til en eventuell invasjon av Irak. Ulike fremgangsmåter ble diskutert og argumentert for på flere arenaer.⁹

⁷ Et nettverk av Sunni-muslimske fundamentalister etablert av Osama bin Laden på 1980 tallet. Målet deres var å forene arabere som kjempet i Afghanistan mot den sovjetiske invasjonen av landet. På denne tiden støttet USA denne motstandsstyrken, ved blant annet finansiering og rekruttering av sunni-muslimske ekstremister. Se fakta om al-Qaida på <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article751547.ece>

⁸ Bare to dager etter angrepene den 11. september spurte Donald Rumsfeld, forsvarsminister i Bush regjeringen, FN's Sikkerhetsråd: "Why shouldn't we go against Iraq, not just al-Qaeda?" Se Philippe Sands "Lawless World, America and the Making and Breaking of Global Rules" fra 2005, side 182. Jamfør John Kampfner "Blair's Wars" (Free Press, 2003) side 156.

⁹ En britisk politisk kommentator, John Kampfner, uttalte; "The question was not if there would be a war, but on what terms it would be fought. (Blair and Manning) told the President that he had the power to do it on his own, that Britain would support him come what may, but in order to maximize his case he should try to build

1.4 Metode/rettskildebildet

1.4.1 Det tradisjonelle rettskildebilde i folkeretten

I statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) artikkel 38 er det satt opp en liste over de mest sentrale og relevante rettskildefaktorene i folkeretten. Internasjonale konvensjonstekster, sedvaneretten, alminnelige rettsgrunnsetninger, rettspraksis og relevant folkerettslig teori.¹⁰ Folkeretten mangler et lovgivende organ. Traktater og avtaler mellom landene gir derfor en viktig veiledning for å finne ut hvilke regler partene seg imellom er bundet av. Konvensjonstekster blir så nærme en kommer lovtekst i internasjonal rett og veier tungt ved tolkningen av reglens innhold.

Sedvanen er i motsetning til en traktattekst bindende for alle stater, uavhengig deres godkjenning av reglens innhold. For at sedvanerett skal anses etablert kreves det en fast praksis normalt utøvet over lengre tid. I tillegg må den være utøvet ut fra en subjektiv overbevisning om at den er rettslig forpliktende. Praksis og alminnelige rettsoppfatninger gir uttrykk for folkerettens utvikling og er med på å forme reglens innhold.¹¹

”De forskjellige nasjoners mest kvalifiserte forfatters læresetninger” er i ICJ- statuttene artikkel 38 angitt ”som et subsidiært middel til å fastslå rettsregler”. Selv om det er ment at den folkerettslige teori skal være et subsidiært middel, er det ikke tvil om at den spiller en viktig rolle, særlig når det gjelder å fastslå sedvanerett.¹²

a larger coalition, preferably through the UN.” Se Philippe Sands ”Lawless World, America and the Making and Breaking of Global Rules” fra 2005 side 183. Jamfør John Kampfner “Blair’s Wars” (Free Press) fra 2003, side 168.

¹⁰ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald ”Utvalgte emner i folkerett” fra 1997, side 15.

¹¹ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald ”Utvalgte emner i folkerett” fra 1997, side 17 følgende.

¹² Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald ”Utvalgte emner i folkerett” fra 1997, side 33.

1.4.2 Utgangspunktet for oppgavens rettskildebilde

Utgangspunktet er at Sikkerhetsrådet har hovedansvaret for opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet, jamfør FN-pakten artikkel 24. Sikkerhetsrådet skal sørge for en rask og effektiv håndtering av konflikter som oppstår på det internasjonale plan. Medlemsstatene skal stå samlet bak Sikkerhetsrådets avgjørelser.¹³

Kapittel VI i FN-pakten gir Sikkerhetsrådet kompetanse til å foreslå fremgangsmåter eller løsninger på en konflikt, såkalte ”anbefalinger” jamfør artikkel 36. Sikkerhetsrådet skal ta i betraktning partenes forsøk på konfliktløsning og oppfordre til bruk av den internasjonale domstol. Det mest hensiktsmessige vil alltid være å få partene til forhandlingsbordet hvor de sammen kan prøve å oppnå enighet. Dette vil kunne bringe dem nærmere hverandre og hindre senere tvister mellom dem.

Kapittel VI gir ikke myndighet til å utføre tvangstiltak, etter dette kapitlet kreves det samtykke av de involverte parter. Det er statens eget primære ansvar å løse tvister på en fredlig måte, jamfør artikkel 2 (3) og artikkel 33 i FN pakt. Gjennom forhandlinger og megling oppfordres partene til å komme frem til en overenskomst. Målet er at partene selv oppnår en forsoning.

Kapittel VII åpner for en videre kompetanse når statene selv ikke klarer å finne en løsning. Kapitlet hjemler både ikke-militære og militære angrep ovenfor stater, jamfør artikkel 41 og artikkel 42.¹⁴ FN-paktens ønske er å redusere all bruk av makt på det internasjonale plan. Alle ikke-militære forsøk på forsoning skal prøves ut og kun når disse ikke er tilstrekkelige kan militære tiltak iverksettes. I artikkel 39 er det ulike inngangsvilkår

¹³ Se Erik Møse ”Menneskerettigheter” fra 2002, side 52.

¹⁴ Militær makt etter dette kapittel er ikke i strid med intervensjonsforbudet i artikkel 2(7) i FN-pakten.

for at stater skal kunne benytte seg av denne myndigheten. Det må eksistere en trussel mot freden, et brudd på freden, eller en aggresjonshandling.¹⁵

Etter artikkel 25 og artikkel 28 i FN-pakten, er alle medlemsstater bundet av de vedtakene Sikkerhetsrådet måtte vedta.¹⁶ Medlemsstatene skal akseptere Sikkerhetsrådets beslutninger. Samtidig plikter Sikkerhetsrådet å være organisert slik at de sørger for en kontinuerlig oppfølging og behandling av de konkrete forhold. Hvert medlemsland skal være representert, ved et regjeringsmedlem eller ved en annen egnet representant, på de jevnlige møter som avholdes. Ønsket er at medlemsstatene sammen skal fatte vedtak de i fellesskap kan stå inne for. En velbegrunnet beslutning som gir uttrykk for organisasjonens løsning og holdninger knyttet til den tvist som er i fokus.¹⁷

Den internasjonale domstol har lagt til grunn at internasjonale organisasjoner som FN, på bakgrunn av effektivitetshensynet¹⁸ ”ikke uten videre bare har de beføyelser som er blitt uttrykkelig foreskrevet ved stiftelsen. ”[Men] at organisasjonen skal ha de beføyelser og den rettsevne som er nødvendig for en effektiv utførelse av dens funksjoner.”¹⁹ Det er dette som gjerne kalles ”implied powers”, FNs underforståtte myndighet.²⁰ Denne fastslåelsen er særlig viktig for FN som har en avgjørende rolle i opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet. Dette er med på å sørge for at FN-paktens regler kan gjennomføres.

Sikkerhetsrådet har vedtatt en rekke resolusjoner som har pålagt Irak ulike forpliktelser overfor FN. Det har særlig vært i forbindelse med FNs ønske om å få kjennskap til og

¹⁵ For eksempel Somalia-aksjonen i 1992, hvor overfall på nødhjelpstransporter og faren for hungersnød var begrunnelsen for invasjonen.

¹⁶ Se for Norges del, lov 7. juni nr. 1968 om gjennomføring av Sikkerhetsrådets bindende vedtak.

¹⁷ For hva angår Sikkerhetsrådets kompetanse se Morten Ruud og Geir Ulfstein ”Innføring i folkerett” fra 1998, side 216-223.

¹⁸ Skal senere, under avsnittet om generell tolkning av traktater, forklare mer om de metoderettslige uttrykkene som blant annet effektivitetshensynet.

¹⁹ Se sitat fra Carl August Fleischer ”Folkerett” fra 2000, side 48.

²⁰ Se International Court of Justice, Reports 1949 side 174 ”effectively discharged”.

kontroll på Iraks militære situasjon. Ettersom alle stater er suverene og uavhengige er det ikke en selvfølge at Sikkerhetsrådets mange avgjørelser blir akseptert og overholdt. På grunn av FNs mangel på et effektivt tvangsapparat er organisasjonens system avhengig av samarbeid og imøtekommenhet for å kunne fungere. Irak har flere ganger vist liten vilje til å samarbeide med FN. Det viste seg å være meget vanskelig å for FN å få gjennomført sine beslutninger overfor Irak, ikke minst på grunn av Iraks manglende vilje til åpenhet. Den 8. november 2002 vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 1441. Denne resolusjonen oppsummerte i all hovedsak de forpliktelsene Irak allerede hadde overfor FN, og gav en siste mulighet for Saddam Hussein å etterkomme disse.

Tidligere forpliktende resolusjoner ovenfor Irak har åpnet for bruk av militær makt ved ikke-oppfyllelse.²¹ Diskusjonen rundt invasjonens legitimitet har vært mye knyttet til tolkningen av resolusjon 1441, herunder om den åpnet for bruk av makt som en konsekvens av at Irak ikke oppfylte sine forpliktelser. De ulike tolkningene av resolusjonen vil jeg komme tilbake til i den videre fremstilling.

Når en konflikt på det internasjonale plan ikke lar seg løse på en fredlig måte legger FN-pakten opp til at medlemsstatene sammen skal kunne gå til aksjon. Det at FN fremstår som en samlet enhet som stadig arbeider for fred og sikkerhet er med på å skape solidaritet og sterkere bånd mellom stater. Bli et medlemsland angrepet av en annen stat kan staten på egenhånd, eller kollektivt sammen med allierte medlemsstater, reagere med selvforsvar, jmfør artikkel 51 i FN-pakten. Denne uomtvistede retten er blitt praktisert over lang tid og anses som internasjonal sedvanerett.. Spørsmålet er om selvforsvarsretten åpner for bruk av makt når man mener å stå overfor en mulig fremtidig trussel, såkalt ”preventivt selvforsvar”.²²

Ut i fra en angivelig forbindelse mellom Saddam Hussein og al-Qaida påberopte USA og Storbritannia seg denne ”preventive selvforsvarsretten”. Tolkningen av selvforsvarsretten

²¹ Jmfør resolusjon 678 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd, gjort rede for under kapitelet om Historikk/Bakgrunn.

²² Se Carl August Fleischer ”Folkerett” fra 2000, side 89.

og argumentasjonen rundt en eventuell utvidende tolkning av denne retten vil bli behandlet i avhandlingens hoveddel.

Når et samlet FN skal vedta beslutninger angående konfliktløsning melder ulike reelle hensyn seg. Ønsket om lite bruk av makt i internasjonale relasjoner kan komme på kant med behovet for en effektiv håndtering og gjennomføring av vedtatte beslutninger. Da etterlevelse av Sikkerhetsrådets resolusjoner i utgangspunktet bygger på statenes godvilje, skjer det ofte at den forpliktete stat kan trenere gjennomføringen av vedtakets krav. Suverenitetsprinsippet gjør situasjonen for Sikkerhetsrådet ofte vanskelig når det skjer og bruk av makt kan derfor bli siste utvei. Når de ulike medlemsstatene skal stemme over vedtak vil naturligvis ulike stater ha ulike interesser. Dette fører ofte til uenigheter angående gjennomføringen av vedtaket, og en harmonisering av de ulike hensyn kan bli en vanskelig prosess.

Etter artikkel 27 i FN-pakten har USA, Storbritannia, Frankrike, Russland og Kina vetorett i Sikkerhetsrådet. Disse landene ble sett på som seiersherrer etter den andre verdenskrig og ble, igjennom FN-pakten, gitt et særlig ansvar ovenfor folkeretten. Hvis ett av de faste medlemmene stemmer mot et vedtak, fører det til at vedtaket ikke er gyldig. Et fast medlem kan allikevel avstå fra å stemme uten at det blir å anse som bruk av vetoretten. Vedtaket blir da ansett som gyldig.²³ Vetoretten kan virke begrensende på Sikkerhetsrådets handlingsevne, men retten er en viktig reservasjonsmulighet for de faste medlemmene av FNs Sikkerhetsråd.

Før invasjonen av Irak var det lange diskusjoner både om nødvendigheten av å invadere og om hvordan det skulle gjennomføres. Flere nasjoner begynte å bli utålmodige da Irak nektet å innfri sine forpliktelser.

²³ Se Carl August Fleischer "Folkerett" fra 2000 side 288 følgende.

1.5 Videre fremstilling

I den videre fremstillingen skal jeg se på begrunnelsene for invasjonen av Irak den 19. mars 2003.

Innledningsvis vil jeg gjøre rede for argumentasjonen for og mot en eventuell utvidende tolkning av selvforsvarsretten.

Deretter vil jeg diskutere tolkningene av resolusjon 1441 og avslutningsvis prøve å konkludere på bakgrunn av juridisk metode og se på hva konsekvensene av krigen har blitt.

2 Selvforsvarsretten

Hovedargumentet for invasjonen av Irak har vært kombinasjonen av de ulike relevante resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. Tolkningen av de ulike resolusjonene vil jeg gjøre rede for i neste kapittel.

Det har i tillegg vært diskutert om selvforsvarsretten, etter FN-pakten artikkel 51, åpner for en utvidende tolkning hvor også det preventive selvforsvar faller inn under bestemmelsen. Bestemmelsen lyder slik:

“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and the responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.”

Utgangspunktet i artikkel 51 er at en stat, individuelt eller kollektivt, har rett til å forsvare seg ved ”armed attack”. FN-pakten skal ikke hindre den naturlige rett til selvforsvar mot væpnet angrep. Selvforsvarsretten har i denne sammenheng status som sedvanerett.²⁴

2.1 Generelt om tolkningen av traktattekster i folkeretten

Forarbeider til internasjonale tekster har mindre vekt enn forarbeider til nasjonale lover.²⁵ Suverenitetsprinsippet er en faktor som begrunner denne påstanden. En skal i folkeretten være særlig varsom med å lage udetaljerte regler i en konvensjonstekst. Dette kan skape tvil om regelens innhold og hvilke forpliktelser statene har etter bestemmelsen. Etter Wienkonvensjonen²⁶ om traktatretten artikkel 32 skal forarbeider bare vektlegges som et tilleggsargument for å bekrefte den naturlige tolkningen av konvensjonens ordlyd. Det brukes gjerne lang tid på formuleringer og oversettelser av internasjonale tekster og ordlyden alene veier derfor tungt.²⁷

I folkeretten er det ingen lovgivende myndighet som utarbeider lover og regler. Konvensjoner og traktater formes av den grunn ved at partene forhandler seg frem til en avtale de alle samtykker til. Statene bestemmer hele tiden over seg selv gjennom ulike typer viljeseerklæringer, jamfør suverenitetsprinsippet og avtaleprinsippet. Dermed er det grunn til å legge større vekt på ordlyden ved traktattolkning enn ved lovtolkning av nasjonal rett.

FN-pakten er utformet på flere språk blant annet engelsk, fransk, kinesisk, russisk og spansk. Dette kan føre til at det ikke alltid er like lett å formulere en entydig tekst hvor alle

²⁴ Se Carl August Fleischer “Folkerett” fra 2000, side 294.

²⁵ Særlig norske lover, amerikanske og engelske lovforarbeider tillates ikke like stor vekt som i Norge.

²⁶ Wienkonvensjonen av 23. mai 1969 trådte i kraft i 1980 og inneholder bestemmelser om blant annet tolkning av internasjonale tekster.

²⁷ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald “Utvalgte emner i folkerett” fra 1997, side 26.

parters oppfatning blir gitt presist uttrykk for. Ord og uttrykk kan ha ulike meninger på de ulike språkene, og dette kan skape tvetydighet om avtalens innhold. Wienkonvensjonen artikkel 33 sier at man skal velge den tolkning som best forener de to motstridende tolkningsalternativer på bakgrunn av konvensjonens formål.²⁸

Når en konvensjonstekst eller avtale skal tolkes brukes det gjerne en restriktiv tolkning i folkeretten. Dette går ut på at en må være forsiktig med utvidende tolkning og analogier, spesielt ved regler som innskrenker en stats suverenitet. Suverenitetsprinsippet står sterkt og det må vises særlig varsomhet når en tolker regler som eventuelt gir myndighet til maktbruk ovenfor andre stater.

Effektivitetsprinsippet går ut på å søke den tolkning som sikrer effektiv gjennomføring av traktatens formål. Skulle forskjellige tolkninger av en konvensjon føre til ulike resultater, vil den tolkning som best fremmer konvensjonens formål være å foretrekke.²⁹

Dynamisk tolkning, som betyr at retten forandrer seg i samsvar med samfunnsutviklingen, kan komme i strid med ordlyden i en tekst. Samfunnsutviklingen kan føre til at ordlyden ikke lenger passer med de formål som har oppstått. Hvis utviklingen skal følges kan det bety at man må fravike den opprinnelige ordlyden. Om et slikt fravik skjer, kan det innebære en innskrenking av suverenitetsprinsippet. Å la nye tilfeller falle inn under ordlyden ved bruk av utvidende tolkning og analogier kan det føre til uforutsigbarhet av tekstens innhold og at ny utilsiktet rettsutvikling skapes kontinuerlig. En bedre fremgangsmåte når behovet for forandring melder seg er en ordinær prosess, hvor man tar stilling til alle hensyn som kan være relevante for omgjøringen av reglene.³⁰

Som jeg skal vise i den videre fremstillingen har problemet oppstått ved tolkningen av FN-pakten artikkel 51. Selvforsvarsretten tolkes utvidende og man går bort fra ordlyden når

²⁸ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997, side 63.

²⁹ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997, side 61.

³⁰ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997, side 62.

det åpnes for preventive selvforsvarshandlinger. Fremfor en ny runde med forhandlinger angående regelens innhold, forsøker en å få den oppståtte situasjonen til å dekkes av artikkelens ordlyd. Det ender med at en stat alene begynner å argumentere for ting som det ikke har blitt tatt stilling til i utgangspunktet. Behovet for å følge samfunnsutviklingen er trolig stor når det kommer til rettsutviklingen innenfor en stats sikkerhet, men en må være varsom med å la utviklingen av nye forhold automatisk falle innunder tekstens ordlyd. Innenfor folkeretten, og særlig på området om sikkerhet og bruk av makt, er det viktig at alle parter er med i forhandlinger om eventuelle forandringer i gjeldende rett.

2.2 Konvensjonstekstens ordlyd

Utgangspunktet etter FN-pakten artikkel 2 (4), er at det gjelder et forbud mot bruk av makt mot andre stater. Etter suverenitetsprinsippet skal ikke stater måtte stilles ovenfor krav de selv ikke har godtatt. Selvforsvarsretten etter FN-pakten artikkel 51 er et unntak fra hovedreglen om forbudet mot bruk av makt. Gjennom FN-pakten og sedvaneretten er alle stater bundet av denne regelen.³¹ Et annet unntak er når FNs Sikkerhetsråd gir sin godkjenning etter FN-pakten artikkel 39 følgende. Dette kommer jeg tilbake til senere i avhandlingen.

Selvforsvarsretten fungerte som en sedvaneregel før FN-pakten trådte i kraft etter andre verdenskrig. Av den grunn har formuleringen i artikkelen blitt "the inherent right of individual or collective self-defense". Det er ulike meninger om hva som skal forstås med denne formuleringen. De som er positive til en utvidende tolkning av ordlyden mener at det allerede på det tidspunktet da FN-pakten ble skrevet, fantes en vid sedvanerett som åpnet

³¹ Se Carl August Fleischer "Folkerett" fra 2000, side 47.

for en såkalt ”forhåndsbeskyttelse”. Denne preventive selvforsvarsretten mener de derfor er bevart som internasjonal sedvanerett, og at retten består til den uttrykkelig avskaffes.³²

På motsatt side hevdes det at det ved FN-paktens inngåelse bare var en snever tolkning av selvforsvarsretten, og at regelens ordlyd er helt klar. Suverenitetsprinsippet setter begrensninger og de fastslår at regelen er et unntak av artikkel 2 (4), om forbudet mot å bruke makt. Formålet med regelen var nettopp å begrense maktbruk i internasjonale relasjoner og vilkåret for bruk av makt ved ”armed attack” ville være meningsløs hvis regelen åpnet for maktbruk før et slikt angrep inntraff.³³

I Nicaragua-saken fra 1986³⁴ vurderte Den internasjonale domstol hva sedvaneretten skulle innebære. De antok at sedvaneretten var i samsvar med forbudet mot bruk av makt etter FN-pakten artikkel 2 (4).³⁵ Domstolen påpekte også at forbudet mot bruk av makt omfatter det å sende eller understøtte irregulære styrker eller opprørsgrupper.³⁶ Domstolens uttalelser samsvarer med en naturlig språklig forståelse av artikkel 51.

Ordlyden ”armed attack” reiser noen tolkningsspørsmål. Hva ligger i dette vilkåret?

Et militært angrep, som et angrep med atomvåpen, faller klart inn under ordlyden ”armed attack”. Ordet ”armed” tyder på at det her er snakk om ”væpnet” angrep. Ordlyden er klart mer snever enn i FN-pakten artikkel 2 (4) hvor det heter ”threat or use of force”.

³² Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” side 86 jamfør; Bowett ”Self-Defence in International Law” fra 1958, Schwebel ”Aggression, Intervention and Self-Defense in Modern International Law” fra 1972 og McDouglas and Feliciano ”Law and Minimum World Public Order” fra 1961.

³³ Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” side 87 jamfør; Brownlie ”International Law and the Use of Force by States” fra 1963 og Rifaat ”International Aggression: A Study of the Legal Concept” fra 1979.

³⁴ I Nicaragua-saken ble USA dømt for brudd på aggresjonsforbudet, etter FN-pakten artikkel 39, på grunn av den langvarige støtten til gruppen Contras som gikk mot Nicaraguas lovlige regjering.

³⁵ Se ICJ Reports 1986 side 14 og 99 følgende.

³⁶ Se Morten Ruud og Geir Ulfstein ”Innføring i folkerett” fra 1998 side 175.

Denne forskjellen tyder på at trussel om bruk av makt ikke er ment å gjelde etter artikkel 51. Ordlyden "occurs" støtter også denne tolkningen, da det åpenbart forutsettes at angrepet må ha startet før retten til selvforsvar kan gjøres gjeldende og begrunne et motangrep.³⁷

Terrorhandlingene i USA den 11. september 2001 har blitt sett på som et "armed attack" som utløste selvforsvarsretten. Terrornettverket al-Qaida påtok seg skylden og USA gikk til krig mot Afghanistan. Noe tvilsomt var det om staten Afghanistan stod bak handlingene den 11. september, selv om de hadde gitt al-Qaida tillatelse til å ha treningsleire hvor de drev opplæring av terrorister. På bakgrunn av uttalelsene i Nicaragua-saken, om forbudet mot å understøtte irregulære opprørsgrupper, kan det tyde på at USAs bruk av selvforsvarsretten i dette tilfellet var legitim.

Ordlyden i artikkel 51 legger opp til at Sikkerhetsrådet skal ha en betydelig rolle i de situasjoner hvor bruk av makt kan bli aktuelt. Selvforsvarsretten gjelder "until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security." Det fremgår av denne formuleringen at når FNs Sikkerhetsråd griper inn faller også statens rett til selvforsvar bort.³⁸ Ord som "authority" og "responsibility" peker i retning av at Sikkerhetsrådet på mange måter skal bestemme regelens rekkevidde og lede problemløsningen. I Nicaragua-saken gikk USA så langt at de mente det var Sikkerhetsrådet, og ikke domstolen (ICJ), som skulle ta seg av anklager om hvorvidt artikkel 51 ble riktig anvendt. Dette ble avvist av Den internasjonale domstol.³⁹

³⁷ Se Morten Ruud og Geir Ulfstein "Innføring i folkerett" fra 1998, side 178 følgende.

³⁸ Se Carl August Fleischer "Folkerett" fra 2000, side 294.

³⁹ Se Christine Gray "International law and the use of force" fra 2000, side 88.

2.3 Praksis

Praksis belyser hvordan regelen utøves og hvordan den blir tolket. Den internasjonale domstol la til grunn i Nicaragua-saken at det måtte foreligge nødvendighet og proporsjonalitet i et eventuelt motangrep etter selvforsvarsretten. Dette er ikke uttrykkelig nevnt i ordlyden i FN-pakten artikkel 51, men betingelsene gjelder på bakgrunn av sedvaneretten. Det har vært lite diskusjon om disse vilkårene foreligger eller ikke, både ved individuell og kollektiv bruk av selvforsvarsretten.⁴⁰

Betydningen av ordet proporsjonalitet går ikke så langt at det kreves lik bruk av våpentype og lignende. Det skal brukes makt som står i forhold til angrepet og makten skal være nødvendig for å avverge det angrepet staten er utsatt for. Selvforsvaret må ikke være basert på hevn eller være preget av straff.

Nødvendighetskriteriet går ut på at aksjonen som skal kunne utløse selvforsvarsrett ikke må være avsluttet fordi det da lett vil kunne anses som en gjengjeldelseshandling. En slik handling som bærer preg av hevn vil kunne ses på som en aggresjonshandling etter FN-pakten artikkel 39. I Nicaragua-saken ble vilkårene til nødvendighet og proporsjonalitet kun referert til som tilleggsargumenter for at USAs handlinger manglet legitimitet. Det ble blant annet påpekt at USAs handlinger ikke var nødvendige da de først inntraff flere måneder etter Nicaraguas angrep på El Salvador. Domstolen la til grunn at USAs handlinger var illegale fordi de ikke kunne si å ha handlet ”in self-defence”.⁴¹

Problemet som fremgår av praksis angående FN-pakten artikkel 51, har vært at det så ofte kun har blitt diskutert om vilkårene for proporsjonalitet og nødvendighet har foreligget. Spørsmålet om selvforsvarsretten åpner for en utvidende tolkning, hvor det preventive selvforsvar også går inn under bestemmelsen, har ofte blitt unngått.⁴²

⁴⁰ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 106.

⁴¹ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 106.

⁴² Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 107.

Det kan være enklere å argumentere for at det enten har vært eller ikke har vært nødvendighet og proporsjonalitet i et lands handlinger, enn å argumentere for at regelen åpner for ”forhåndsangrep”. Det har ført til at også de som er positive til en utvidende tolkning kan fordømme en preventiv selvforsvarshandling ved å begrunne det med at det ikke var nødvendighet eller proporsjonalitet. For eksempel uttalte USA i forbindelse med Sør-Afrikas preventive handling mot Angola i 1985:

*”that there is no inherent right to engage in military activity across one’s border on the basis that it is a pre-emptive strike. The question is whether it is self-defence, a necessary, reasonable, and proportionate response to the danger posed”.*⁴³

Det foreligger flere eksempler på at det ikke tas stilling til regelens rekkevidde, men at den konkrete handling tolkes slik at den stemmer med ordlyden ”armed attack”. Under Vietnam-krigen argumenterte USA for at en stats mange handlinger over tid kan ses på som et ”armed attack”, og dermed kan begrunne en selvforsvarshandling. Nord-Vietnam sine ”accumulation of events”⁴⁴ rettfærdiggjorde og skapte proporsjonalitet mellom Nord-Vietnams tidligere handlinger mot Sør-Vietnam og USAs svar på disse handlingene.

Denne tolkningen ble styrket av ICJ’s uttalelser i Nicaragua saken da de henviste til Nicaraguas handlinger ovenfor Honduras og Costa Rica;

”Very little information is available to the Court as to the circumstances of these incursions or their possible motivations, which renders it difficult to decide whether they may be treated for legal purposes as *amounting, singly or collectively*, to an armed attack by Nicaragua on either or both States.”⁴⁵ (min uthevelse)

⁴³ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 107.

⁴⁴ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 107.

⁴⁵ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 108, jamfør Leventhal “Israeli Counter-fedayeen Tactics in Lebanon: Self-Defense and Reprisal under Modern International Law”.

Her åpner domstolen for at en slik sammenslåing av hendelser skal kunne ses på som et ”armed attack” og dermed åpne for en bruk av selvforsvarsretten.

Et annet eksempel var da Israel angrep Egypt, Jordan og Syria i 1967. De hevdet at det ikke var snakk om preventivt selvforsvar, men kun selvforsvar da de mente de arabiske landenes tidligere handlinger kunne ses på som ”armed attack”. En annen hendelse som viser at det er en klar vegring for å definere selvforsvarsrettens grenser, er konflikten mellom Iran og Irak i 1980. Her startet Irak ved å hjemle invasjonen av Iran på bakgrunn av en preventiv selvforsvarsrett, for så å snu sin argumentasjon til at invasjonen var legitim etter FN-pakten artikkel 51, på grunn av tidligere ”armed attack” fra Iran.⁴⁶

Det problematiske her er at verken FNs Sikkerhetsråd eller Generalforsamlingen i FN etter noen av disse hendelsene har tatt stilling til om FN-pakten artikkel 51 åpner for en preventiv selvforsvarsrett.⁴⁷ Argumentasjonen rundt nødvendigheten av handlingen er ofte da det som vektlegges ved tolkningen av handlingens legitimitet. De tolker ordlyden ”armed attack” utvidende, ved for eksempel å la flere tidligere handlinger falle inn under definisjonen av ”armed attack”.

Har Sikkerhetsrådet gitt klare nok signaler om hvordan regelen i artikkel 51 skal forstås?

Verdenssamfunnets utvikling kan føre til at nye hensyn og behov må tas med i avveiningen når en eventuell endring av rettsreglene foretas. Noen reelle hensyn kan tale for at rettsstilstanden bør forbli som den er, andre hensyn kan tale for at en forandring i gjeldende rett er nødvendig.

Behovet for å være ”føre var” har blitt mye større i dag, særlig for stater som opplever hyppige terrorangrep. I første rekke ønsker disse statene, som blant annet Israel og USA, å kunne svare på tidligere begåtte terrorangrep. Samtidig er det et stort behov for å prøve å

⁴⁶ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 112 følgende.

⁴⁷ Se Christine Gray “International law and the use of force” fra 2000, side 115.

avverge ytterligere angrep. Av denne grunn kan det være hensiktsmessig å kunne tolke selvforsvarsretten utvidende.

En utvidende tolkning av selvforsvarsretten vil samtidig kunne åpne for mer bruk av makt mellom stater, noe FN-pakten klart ønsker å unngå, jmfør FN-pakten artikkel 2. Misbruk vil også lett kunne oppstå, da det vil være vanskelig å etterleve en konsekvent bruk av den preventive selvforsvarsretten. Når motivene for eksempel er religiøse vil man kunne føle en konstant trussel, og det kan være vanskelig å bevise at det dreier seg om en reell trussel. Tidspunktet for hvor tidlig man skal kunne ta i bruk denne retten kan også være problematisk.

Bevisvurderingen viste seg å være problematisk også i vår sak. Hvis USA og Storbritannia skulle kunne legitimere invasjonen i Irak på bakgrunn av selvforsvarsretten, ville det være et behov for klare beviser mot Irak. Irak måtte ha vært skyldig i et "armed attack" mot en av FNs medlemsstater. Etter angrepene mot USA den 11. september ble det antydnet at Saddam Hussein kunne ha forbindelser til al-Qaidas nettverk, men det forelå ingen beviser på at dette var tilfellet. Det ville i så fall være et for spinkelt grunnlag å gå til krig på.

I frykt for at Irak i fremtiden skulle komme til å angripe USA, og at retten til forhåndbeskyttelse forelå, virket det også naturlig at sterkere beviser på at Irak var en reell trussel burde ha foreligget i tiden før invasjonen.

Jeg vil i den videre delen av avhandlingen tolke de resolusjoner som har stilt krav overfor Irak. Disse resolusjonene har hatt som formål å klarlegge om Irak representerte en reell trussel, og da særlig om deres tilgang til masseødeleggelsesvåpen.

3 Tolkningen av Resolusjon 1441, den 8. november 2002

3.1 Innledning

Resolusjon 1441 åpner for en ”final opportunity”⁴⁸ for Irak til å etterkomme sine forpliktelser ovenfor FN. Det minnes om de foregående resolusjoner blant annet resolusjon 678 og 687 og hvilken myndighet disse resolusjoner gav FNs medlemsstater.

Resolusjon 1441 minner Irak på hvilke konsekvenser resolusjon 678 åpnet for hvis ikke de krav resolusjonen påla Irak ble etterlevd. Resolusjon 678 gav FN myndighet til å bruke alle nødvendige midler for å få Irak til å oppfylle de forpliktelsene Irak allerede hadde etter blant annet resolusjon 660. Ordlyden ”all necessary means” legger opp til at de kan bruke makt for å tvinge igjennom disse kravene. Resolusjon 660, og andre påfølgende resolusjoner til resolusjon 660, påla Irak i all hovedsak å trekke seg ut av Kuwait og gjenopprette fred og sikkerhet i området.

Videre blir Irak minnet om at resolusjon 687, den såkalte ”våpenhvileresolusjonen”, ble vedtatt fordi FN så den som helt nødvendig for å oppnå fred og sikkerhet i området. Resolusjon 687 var svært omfattende og gikk i all hovedsak ut på at Irak måtte tilintetgjøre sine masseødeleggelsesvåpen og akseptere en overvåking av Iraks militære installasjoner i fremtiden. Dette for å forsikre FN om at de heller ikke hadde mulighet til å produsere denne type våpen i ettertid. Irak måtte godta Kuwaits suverenitet og gi tilbake okkupert landområde og la Kuwaitiske statsborgere vende tilbake til Kuwait.⁴⁹

Saddam Hussein hadde i 1989 vist at han var i stand til å bruke masseødeleggelsesvåpen, og da også mot sitt eget folk. Iraks befolkning består av ulike folkegrupper og forskjellsbehandlingen av de ulike gruppene har vært stor. Saddam Hussein brukte blant

⁴⁸ Jamfør resolusjon 1441 punkt 2 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁴⁹ Jamfør resolusjon 687 punkt 2-13, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

annet giftgass som våpen mot kurdere i Nord-Irak. FNs Sikkerhetsråd vedtok resolusjon 688 den 5. april 1991 som konkluderte med at Iraks handlinger var å anse som en ”trussel mot internasjonal fred og sikkerhet”. Iraks mange brudd på menneskerettigheter har ført til at FNs Sikkerhetsråd i lang tid har stilt krav om at dette må opphøre. FN, som ivaretaker av fred og sikkerhet, har hatt en særlig vanskelig oppgave i denne sammenheng.

Iraks holdninger til samarbeid med FN og deres uvilje til åpenhet om landets forsvarssituasjon, førte til at FN fant det nødvendig med inspeksjoner i landet for å sørge for at masseødeleggelsesvåpen ikke ble forsøkt skjult. I resolusjon 1441 beklager FN dypt Iraks manglende imøtekommenhet angående inspeksjonene i landet, hvor UNSCOM og IAEA⁵⁰ ble nektet adgang til flere avgjørende områder. Denne holdningen fra Iraks side bare forsterket FNs tro om at landet hadde masseødeleggelsesvåpen og dermed kunne ses på som en trussel. Videre påpeker FN Iraks holdninger til bekjempelse av terrorisme og til manglende åpenhet for internasjonale hjelpeorganisasjoners tilstedeværelse i landet.

Situasjonen var spent og kommunikasjonen med Irak var dårlig. Flere nasjoner så behovet for å handle overfor Irak. Irak hadde lenge unnlatt å etterleve sine forpliktelser etter en rekke resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. Økende terrorangrep og uro i verden førte til at Irak ble sett på som en stadig større trussel, men det forelå lite informasjon og få beviser på at Irak var en reell trussel. Usikkerheten både rundt Iraks militære situasjon og eventuelle forbindelser med terrornettverk som al-Qaida, førte til at FN ikke lenger kunne la være å reagere på Iraks umedgjørighet med hensyn til de krav de hadde blitt stilt overfor. Resolusjon 1441 kom derfor som en reaksjon på Iraks manglende handlingsvilje. I 2002 ble det satt i gang en ny runde med inspeksjoner. Kommisjonen UNMOVIC⁵¹, nedsatt ved en resolusjon i 1999, skulle få tilgang til alle områder som tidligere ikke hadde latt seg inspisere. UNMOVIC skulle forsikre seg om at Irak, som de selv påstod, ikke hadde masseødeleggelsesvåpen.

⁵⁰ Forkortelse for: United Nations Special Commission og International Atomic Energy Agency

⁵¹ Forkortelse for: United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission.

Da UNMOVIC ble opprettet ble det bestemt at den første perioden med inspeksjoner skulle gå over 120 dager.⁵² I resolusjon 1441 punkt 3. kreves det av Irak at de innen 30 dager fra den 8. november, skal legge frem ”a currently accurate, full, and complete declaration of all aspects of its programmes to develop chemical, biological, and nuclear weapons, ballistic missiles, and other delivery systems”. Inspektørene hadde dermed kort tid til å gjennomføre landet. Flere medlemsland mente en gjennomgripende inspeksjonsrunde ville kreve lengre tid. Flere av medlemslandene ble usikre på hva inspektørene ville klare på så kort tid, og hva som skulle bli konsekvensen av at Irak ikke ville dokumentere sin situasjon. Det ble truet med ”serious consequences” hvis Irak ikke oppfylte sin del av resolusjonens krav, jmfør resolusjon 1441 punkt 13. Hva som skulle ligge i formuleringen ”alvorlige følger” ble ikke presisert i resolusjonens ordlyd.

3.2 Tolkningen av ”material breach”

Resolusjon 1441 konstaterer at Irak har vært og fortsatt er ”in material breach” ovenfor de forpliktelser de relevante resolusjonene pålegger Irak.⁵³ Kombinasjonen av resolusjon 678, 687 og 1441 skulle i følge USA og Storbritannia gi autorisasjon til maktbruk ovenfor Irak våren 2003.

Argumentet for at de ulike resolusjonene kunne legitimere maktbruk ovenfor Irak var avhengig av at Irak brøt avtalen om våpenhvile som fremgikk av resolusjon 687.

⁵² Se Hans Blix ”Avgjørende dager” fra 2004, side 230, jmfør resolusjon 1248 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁵³ Se resolusjon 1441 punkt 2, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

3.2.1 Hvem er part i våpenhvileavtalen som fremgår av resolusjon 687?

Når det her er snakk om en våpenstillstand heter det i Hague regulations Respecting Laws and Customs of War on Land artikkel 40, vedtatt den 18. oktober 1907⁵⁴, at:

”any serious violation of the armistice by one of the parties gives the other party the right of denouncing it and in cases of urgency of resuming hostilities”.

Som det her fremgår må det foreligge en alvorlig overtredelse av avtalen, for at retten til å kunne si opp avtalen om våpenhvilen og eventuelt gjenoppta fiendtligheten legitimeres.

Etter Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 60(1) fremgår det at et vesentlig brudd på en bilateral avtale “..entitles the other to invoke the breach as a ground for terminating the treaty or suspending its operation in whole or in part.” Videre etter artikkel 60 (2) b, fremgår det at et vesentlig brudd på en multilateral avtale kan påberopes av ”a party specially affected by the breach”. For at en part kan påberope seg et vesentlig brudd på avtalen er det nødvendig å slå fast hvem som skal kunne ses på som part av våpenhvileavtalen etter resolusjon 687. Det er bare partene som kan påberope seg bruddet.⁵⁵

I resolusjon 687 heter det at:

”a formal ceasefire is effective between Iraq and Kuwait and the Member states cooperating with Kuwait”, jamfør punkt 33.

⁵⁴ Konvensjonen om fredelig bileggelse av internasjonale tvister. En konvensjon vedtatt med sikte på opprettholdelsen av internasjonal fred og ønsket om fredelige løsninger på internasjonale tvister.

⁵⁵ Se Dominic McGoldrick “From “9-11” to the “Iraq War 2003” International Law in an Age of Complexity” fra 2004, side 63.

Ordlyden her kan peke i retning av at det er en multilateral avtale mellom Irak og medlemmer av 1991 sammenslutningen, med blant annet USA og Storbritannia som individuelle parter, og ikke Sikkerhetsrådet eller FN som helhet.

For at USA og Storbritannia kan sies å være individuelle parter i en multilateral avtale og at de på individuelt grunnlag hevder at Irak er "in material breach", må de sammen med Kuwait kreve en tilsidesetting av våpenhvileavtalen. Det må være en "unanimous agreement" for tilsidesettelsen, jamfør Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 60 (2) a. Det eneste unntaket er hvis en enkel stat er "specially affected" eller at bruddet "radically changes the position of every party" jamfør artikkel 60 (2) b og c.⁵⁶ Det var lite som tydet på at Irak hadde planer om å bruke masseødeleggelsesvåpen mot en konkret stat, tross Iraks motarbeidelser og trolig ønsket om å kunne oppfattes som en trussel i verdenssamfunnet.

Teksten i Haag-konvensjonen er fra 1907 og reglene har utviklet seg med tiden, særlig etter både den første og den andre verdenskrig. Etter å ha sett hva som skjedde under de to krigene kom stormaktene sammen for å prøve å samle verden og lage regler som skulle forsøke å forhindre slike alvorlige hendelser i fremtiden. FN-pakten var et av bidragene som skulle sikre fred og sikkerhet i verden. Å redusere bruk av makt var en av paktens hovedformål. FN-pakten artikkel 2 (4), forbudet mot bruk av makt, mister helt sin hensikt hvis et vesentlig brudd fra en parts side kan føre til at en fredsavtale opphører og bruk av makt fra motparten kan rettferdiggjøres.

En annen måte å tolke partsforholdet på er å se på hvordan våpenhvileavtalen kom til. Resolusjon 687 er vedtatt på bakgrunn av FN-pakten kapittel VII. Det følger av dette at FN eller FNs Sikkerhetsråd er part i våpenhvileavtalen og eventuelle brudd dermed tilsier brudd på FN-pakten.⁵⁷ En rekke resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd, har i tiden etter resolusjon 687, gitt uttrykk for FNs misnøye med Iraks manglende etterlevelse av

⁵⁶ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997, side 75.

⁵⁷ Se Carl August Fleischer "Folkerett" fra 2000, side 191.

våpenhvileresolusjonen. Resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd må ses på som gitt på vegne av et samlet FN.

Konklusjonen må bli at hvis FN ses på som Iraks motpart i våpenhvileavtalen, må FN gjennom Sikkerhetsrådet sette til side resolusjon 687 på bakgrunn av et vesentlig brudd på avtalen. Dette ble ikke gjort.

Hvis avtalepartene i våpenhvileavtalen skulle oppfattes å være Irak og de medlemslandene Kuwait samarbeidet med, herunder USA og Storbritannia, måtte tilsidesettingen av resolusjonen skje på bakgrunn av en "unanimous agreement". Wienkonvensjonen artikkel 60 åpner for muligheten til å sette avtalen tilside, men det er ingen automatisk konsekvens av et eventuelt brudd. Hvis ikke avtalen blir satt tilside fortsetter den å gjelde. Resolusjon 687, om våpenhvile, må sies å fortsatt gjelde mellom partene, uavhengig av hvem som anses som part i avtalen.

3.2.2 Hva innebærer et "vesentlig brudd"

Da det ikke er egne retningslinjer for tolkningen av resolusjoner, velger jeg å se på folkerettslige prinsipper generelt for å benytte disse analogisk så langt det passer ved tolkningen av resolusjon 1441.

Etter Wienkonvensjonen er et "vesentlig brudd" definert etter artikkel 60 (3) b,

"as a violation of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the treaty."

Det skal med andre ord være et brudd som vanskeliggjør og er av avgjørende betydning for gjennomføringen av avtalens formål.

Det hender avtalen gir uttrykk for hva som skal sies å være et vesentlig brudd på avtalen og noen ganger også hva konsekvensen av et slikt brudd vil kunne være.

Resolusjon 1441 punkt 4 lyder;

”that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a *further material breach* of Iraq`s obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraph 11 and 12 below;”(mine uthevelser).

I et tidligere uttakst til dette punktet i resolusjonen ble det foreslått at det skulle tas med at:

“such breach authorizes member states to use all necessary means to restore international peace and security to the area”.

Ordlyden ”all necessary means” er verken tatt med i resolusjon 687 eller i resolusjon 1441, bare der det direkte henvises til de andre resolusjonene. Denne ordlyden var helt essensiell i resolusjon 678 for at bruk av makt skulle kunne rettferdiggjøres på bakgrunn av resolusjonens innhold. På grunn av innsigelser fra Russland og Frankrike ble det bevisst ikke tatt med i resolusjon 1441.⁵⁸ Dette peker i retning av at bruk av makt ikke nødvendigvis var ment å være en av de alvorlige følgene resolusjon 1441 sikter til.

I resolusjon 1441 punkt 1 heter det at Irak er ”in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq`s failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991);”.

⁵⁸ Se Dominic McGoldrick “From “9-11” to the “Iraq War 2003” International Law in an Age of Complexity” fra 2004, side 62.

Her går det frem av ordlyden at et vesentlig brudd særlig angår Iraks manglende samarbeidsvilje med våpeninspektørene. I resolusjon 1441 punkt 4, gjengitt tidligere, defineres et vesentlig brudd fra Iraks side ved at Irak gjennom sin erklæring gir feil informasjon angående Iraks masseødeleggelsesvåpen. FN venter på dokumenter fra Irak som skal fastslå Iraks militære situasjon. I all hovedsak ser det ut som at et eventuelt vesentlig brudd må ha med Iraks forhold til masseødeleggelsesvåpen å gjøre. Det vil være et brudd hvis Irak ikke samarbeider med UNMOVIC og IAEA, eller hvis Irak gir uriktig informasjon i sin deklarasjon. Innen 30 dager skulle Irak legge frem en nøyaktig og fullstendig rapport om sin våpensituasjon, jamfør resolusjon 1441 punkt 3.

Skulle et vesentlig brudd på avtalen være unnlater og uvilje til samarbeid med enten IAEA eller UNMOVIC, virker det naturlig at dette ville blitt rapportert av inspektørene til FNs Sikkerhetsråd. En slik rapport er ikke blitt forelagt FNs Sikkerhetsråd.⁵⁹ Det virker klart at hvis bevisene for et vesentlig brudd skal kunne sies å foreligge, burde nøye inspeksjoner og vurderinger foretas. Antagelser og indisier burde ikke strekke til for å fastslå et vesentlig brudd.

I januar 2003 påstår El Baradei, leder av IAEA, at de på bakgrunn av den informasjonen de til da hadde klart å skaffe, ikke kunne hevde at Irak var ”in material breach”. De ønsket nye fire til fem måneder til videre undersøkelser.⁶⁰ Samme holdning viste leder av UNMOVIC, Hans Blix, da våpeninspektørene ble trukket ut før den tilmålte tid hadde utløpt. Det virker som om grunnlaget for å kunne påstå et eventuelt vesentlig brudd blir svekket ved å kutte ned på den tiden inspeksjonene var ment å pågå. Inspeksjonene burde ha pågått i lengre tid, som planlagt, for full utnyttelse av den oppgaven de skulle gjennomføre. De inspeksjoner som ble foretatt, før våren 2003, førte ikke til tilstrekkelige beviser på at Irak hadde masseødeleggelsesvåpen.

⁵⁹ Se ”Hans Blix, Avgjørende dager” fra 2004, side 143.

⁶⁰ Se Special Report War in Iraq, BBC den 30. januar 2003 ”If they (the U.N. Security Council) decide that this is a material breach, then that is their prerogative.”. Uttaleles fra El Baradei.

Når er det blitt påberopt ”material breach” fra Iraks side?

Iraks ”material breach” er kun formelt påberopt en gang siden 1991, i resolusjon 707 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. Flere andre resolusjoner har påpekt Iraks manglende samarbeidsvilje til gjennomføringen av våpenhvilen og slått fast brudd på resolusjonen med uttrykk som; ”clear violation”, ”clear and flagrant violation”, ”flagrant violation”, ”totally unacceptable contravention” og ”has failed to comply with the terms of SCR 687”⁶¹ Disse ordvalgene, i ulike resolusjoner vedtatt etter 1991, kan tyde på at FNs Sikkerhetsråd ikke har vært overbevist om at de bruddene Irak har vært skyldig i, har vært av ”vesentlig” grad og dermed hindret videre gjennomføring av avtalen.

Det er altså kun resolusjon 707 (1991) som påberoper et vesentlig brudd på avtalen fra Iraks side. Resolusjonen definerer Iraks vesentlige brudd ved å si at Iraks ”violations (...) of its undertakings to cooperate with the Special Commission and the IAEA”.⁶²

Hovedargumentet for at Irak brøt avtalen ved ikke å samarbeide med UNSCOM og IAEA, var Iraks motvilje angående UNSCOM og IAEOs overflygninger av Irak. Dette gjorde inspeksjonsjobben vanskelig, og muligheten til å få gjennomført avtalens formål ble hindret.⁶³

Etter 1991, har det fra amerikansk side, blitt foretatt en rekke luftangrep mot Irak. I januar 1993 mot en bygning utenfor Bagdad. Irak hadde vært inne i Kuwait med militære styrker for å hente gjenglemte utstyr. I juni år 1993 hadde Irak foretatt et attentatforsøk mot tidligere president Bush senior. Dette ble hevnet med angrep mot den irakiske etterretningens hovedkvarter i Bagdad. I september 1996 gikk både amerikanske og britiske styrker inn etter at Irak hadde angrepet Arbil i Nord-Irak. I desember 1998 brukte USA militær makt

⁶¹ Se blant annet resolusjon 772 fra 1992, 1060 fra 1996, 1115 fra 1997, 1134 fra 1997, 1205 fra 1998, og 1194 fra 1998 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁶² Se resolusjon 707 punkt 1, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁶³ Jamfør Wienkonvensjonen om traktetretten artikkel 60 (3) b.

under et fire dagers luftangrep hvor blant annet flere av Iraks militære installasjoner ble bombet.⁶⁴

I resolusjon 1441 hevdes det at Irak fortsatt er ”in material breach” av blant annet resolusjon 687. Resolusjon 707 fra 1991 fastslo dette, som forklart ovenfor. Spørsmålet blir om et vesentlig brudd påberopt for 11 år siden kan sies å være relevant for å hevde at Irak fortsatt var ”in material breach” i år 2002, og av den grunn legge våpenhvileavtalen til side.

Saddam Hussein har, som tidligere nevnt, vist at han er i stand til å bruke masseødeleggelsesvåpen. Det viktigste anliggende for resolusjon 1441 er dog ikke tidligere begåtte handlinger, men angår eventuelle fremtidige trusler fra Iraks side. Av den grunn er det vesentlig å finne ut av Iraks forhold til masseødeleggelsesvåpen i år 2002 og årene fremover. Hvis Irak enten oppbevarer eller er i stand til å produsere ulike typer av masseødeleggelsesvåpen, vil de både være ”in material breach” og en mulig trussel i fremtiden.

Irak hevdet hele tiden at de ikke lenger verken oppbevarte eller hadde muligheten til å produsere masseødeleggelsesvåpen. UNMOVIC og IAEA hadde heller ikke klare beviser på at Iraks påstand innebar ”false statements”.⁶⁵ Hadde det vært enighet i FNs Sikkerhetsråd om at Irak var ”in material breach”, kunne de satt våpenhvileavtalen til side. Etter vanlig kontraktsrettslige prinsipper hadde FNs Sikkerhetsråd dog ingen forpliktelse til å sette avtalen til side. De kunne velge å mene at en videre forhandling med Irak var mer gunstig.⁶⁶ Ved å sette inn ytterligere midler til våpeninspeksjon og overvåking, kunne de krav FN hadde stilt til Irak blitt innfridd. Uansett virker det naturlig at det var opp til FNs Sikkerhetsråd å avgjøre om Irak kunne sies å være ”in material breach”, og eventuelt hvilke konsekvenser dette kunne få.

⁶⁴ Se Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 192.

⁶⁵ Jamfør resolusjon 1441 punkt 4, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁶⁶ Jamfør resolusjon 1441 punkt 12, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. ”...in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to *consider* the situation and the need for full compliance...” (min uthevelse).

Ved brudd på en våpenhvileavtale kan altså ikke motparten gjenoppta retten til bruk av makt gjennom tidligere vedtatte autorisasjoner. Våpenhvilen gjelder fortsatt, og ny bruk av makt kan kun legitimeres ved bruk av selvforsvarsretten eller autorisasjon gitt av FNs Sikkerhetsråd. Denne påstanden bekreftes også i resolusjon 687 punkt 33. Der fremgår det at våpenhvilen blir effektiv ”upon official notification by Iraq (...) of its acceptance of the provisions”, ikke gjennom hvorvidt Irak etterlever avtalens forpliktelser.

Skulle resolusjon 678, som uttrykkelig autoriserer bruk av makt, gjelde som autorisasjon i 2003 måtte det i så fall være på bakgrunn av Kuwaits rett til selvforsvar, jamfør FN-pakten artikkel 51. Skulle medlemsstater som samarbeidet med Kuwait kunne ta i bruk retten til å ”use all necessary means to uphold and impliment Security Council resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions”, måtte dette ha vært for å få Irak til å trekke seg ut av Kuwait.

Hvis ”all subsequent resolutions” er ment å gjelde også de resolusjoner som ble vedtatt i ettertid av resolusjon 678,⁶⁷ ville resolusjonen trolig bare autorisere bruk av makt for å sikre at Irak imøtekommer våpeninspektørens krav, ikke for å avsette Iraks regjering og fremtvinge regimeskifte. Det kan umulig ha vært FNs mening å gi en reservasjonsfri blankofullmakt til bruk av makt ovenfor Irak. Dette ville ført til at Irak ville mistet sin suverenitet og at FN-paktens generelle forbud mot bruk av makt ikke lenger gjaldt ovenfor Irak.

⁶⁷ Henrik Thune, Espen Barth Eide og Geir Ulfstein, Notat fra NUPI 2003, ”Krig mot Irak. Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?” side 23.

3.3 Sedvane/Praksis

Ved å se på tidligere situasjoner hvor behovet for maktbruk har meldt seg, kan vi lettere forstå de mange ulike tolkningene og uenighetene som kommer til uttrykk ved argumenteringen av ulike fremgangsmåter for bruk av makt. Praksis belyser utviklingen og er i stor grad med på å forme den retningen jussen tar.

FNs Sikkerhetsråd har, som beskrevet tidligere, kompetanse etter FN-pakten kapittel VII til å "make recommendations" eller "decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."⁶⁸ I denne sammenheng er det viktig å merke seg vetoretten, som ble gitt de fem permanente medlemmene av FNs Sikkerhetsråd.⁶⁹ Denne retten, som går ut på at en av de fem statene kan stanse et vedtak, har stor betydning og kan i stor grad påvirke FNs handlinger. Vetoretten innebærer ikke bare at et av de faste medlemmene kan stanse et vedtak. Forslag til vedtak kan innholdsmessig bli påvirket av hva man antar de andre faste medlemmene vil godta.⁷⁰ Som vi skal se i vårt tilfelle hadde vetoretten særlig stor betydning da USA og Storbritannia forsøkte å få vedtatt en aller siste resolusjon, som skulle autorisere bruk av makt mot Irak. Der la de frem et noe forsiktig utkast i håp om at Sikkerhetsrådets medlemmer ville godta forslaget. Dette vil jeg komme tilbake til under avsnittet om den såkalte "second resolution".

Vetoretten ble hyppig brukt etter den andre verdenskrig. Mellom 1946 og 1970 var Sovjetunionen den fremste i å benytte seg av denne retten. I 1970 la USA ned veto for første gang. Etter dette var USA det faste medlemmet av FNs Sikkerhetsråd, som benyttet seg av denne retten oftest. Fra 1972 frem til 1990 brukte USA vetoretten hele tretti ganger

⁶⁸ Se artikkel 39 i FN-pakten.

⁶⁹ USA, Storbritannia, Frankrike, Kina og Sovjetunionen har denne vetoretten etter FN-pakten artikkel 27. Se mer om dette under avsnittet om oppgavens rettskildebilde.

⁷⁰ Se Carl August Fleicher "Folkerett" fra 2000, side 289.

for å beskytte Israel, da de en rekke ganger skal ha brutt folkeretten ved blant annet å okkupere palestinske områder.⁷¹

Da Irak invaderte Kuwait i 1990 svarte FNs Sikkerhetsråd med en enstemmig resolusjon som fordømte Iraks handlinger og forlangte Iraks umiddelbare tilbaketrekning.⁷² FN stod endelig samlet bak et vedtak hvor ingen av de faste medlemmene benyttet seg av vetoretten. Denne beslutningen håpet man skulle være starten på en ny trend ved FNs Sikkerhetsråd sin handlemåte.⁷³ Dette var andre gang FNs Sikkerhetsråd gav autorisasjon til bruk av makt på bakgrunn av FN-pakten kapittel VII. Et problem som skulle vise seg sener var dog FNs inkonsekvente bruk av FN-pakten kapittel VII.

3.3.1 Hvilken fremgangsmåte er benyttet ved bruken av Kapittel VII?

I resolusjon 678, som angikk FNs rett til bruk av makt ved gjennomføringen av kravet om at Irak måtte trekke seg ut av Kuwait, henviste FNs Sikkerhetsråd til kapittel VII. Det er blitt diskutert om dette var ment å være en generell kapittel VII autorisasjon, en artikkel 42 handling eller et svar på selvforsvarsretten etter artikkel 51. En uttrykkelig henvisning til hvilken hjemmel Sikkerhetsrådet mente å benytte seg av, ble nemlig ikke angitt.

I resolusjonen som angikk konflikten mellom Nord og Sør Korea i 1950 ble det ikke henvist til FN-pakten kapittel VII, men operasjonen var ledet under FNs kommando.⁷⁴ Operasjonen etter resolusjon 678 i Irak, foregikk ikke under FNs flagg, tross henvisningen til kapittel VII. Her er det en litt uforklarlig forskjell i bruken av den myndighet FNs Sikkerhetsråd har etter kapittel VII. Det er med på å skape uforutsigbarhet om hvilken

⁷¹ Se Carl August Fleicher "Folkerett" fra 2000, side 145.

⁷² Jamfør resolusjon 660 fra 1990 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁷³ Den såkalte "New World Order", se FNs "Blue Book Series", vol IX.

⁷⁴ Se Christine Gray "International Law and the Use of Force" fra 2000, side 148. Resolusjon 84 autoriserte "all member states providing military force" og "to use the UN flag".

fremgangsmåte FNs Sikkerhetsråd kommer til å benytte seg av, ved praktiseringen av de reglene kapittel VII åpner for.

Det skulle vise seg at FNs Sikkerhetsråd fikk en enorm oppgang i antall saker de involverte seg i etter den kalde krigen. På de vel førti årene mellom 1945 og 1988 var FN kun innblandet i femten operasjoner. Etter den kalde krigen, og da bare over en tiårs periode, økte dette til hele 25 operasjoner hvor FNs Sikkerhetsråd var innblandet.⁷⁵

En av de mange konfliktene som oppstod etter den kalde krigen var krisen mellom kroater, bosniere og serbere, som førte til delingen av Jugoslavia. De 16 første resolusjonene som angikk den fredsbevarende styrken UNPROFOR⁷⁶, nedsatt for å bistå ved forhandlingene, ble vedtatt uten henvisning til FN-pakten kapittel VII. UNPROFOR ble også opprettet uten at det forelå en fredsavtale mellom partene. FNs Sikkerhetsråd ga ingen uttrykkelig henvisning til hvilken hjemmel de brukte ved dannelsen av resolusjon 743. Den eneste konkrete henvisning var til artikkel 25, om at alle medlemsstater plikter å etterleve FNs Sikkerhetsråd sine avgjørelser. I resolusjon 743 fra februar 1992 ble det i stede gitt en generell bemerkning om begrunnelsen for vedtagelsen av resolusjonen;

*”to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall settlement of the Yugoslav crisis”.*⁷⁷

Det endte med en rekke resolusjoner, rundt 30 stykker vedtatt av FNs Sikkerhetsråd, som angikk UNPROFOR. Disse resolusjonene gikk blant annet ut på å delegere kompetanse angående overvåking og kontroll av ulike områder.

Det viste seg ikke lett å bistå partene i denne konflikten. Allerede i september 1992 ble det gitt autorisasjon til bruk av makt for gjennomføringen av hjelpetiltakene, særlig leveransen

⁷⁵ Se Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 158.

⁷⁶ Forkortelse for: United Nations Protection Force.

⁷⁷ Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” fra 2000, side 165 og 166.

av humanitær hjelp.⁷⁸ Kina avholdt seg fra å stemme og viste til problematikken rundt henvisningen til resolusjon 770, som ble vedtatt på bakgrunn av kapittel VII. Her refereres det altså til kapittel VII gjennom henvisningen til 770.

Kina ble urolig for at UNPROFOR ville risikere å komme i konflikt når de med makt skulle kunne gjennomføre leveranser. Kina hevdet de involverte parter ville se på den humanitære leveransen som en trussel mot dem selv og hjelp for de øvrige parter. Dette ville føre til at ingen ville samarbeide om å få hjelpen dit det var nødvendig. Kina mente autorisasjonen til bruk av makt i Jugoslavia forandret den vanlige fremgangsmåten ved fredsbevarende arbeid. Kina var bekymret for at operasjonen skulle gå fra å være en "peacekeeping" til en "peacemaking" operasjon.⁷⁹

Her er vi inne på FN-pakten artikkel 39, om å "maintain or restore" internasjonal fred og sikkerhet, det vi kaller fredsbevaring og fredsoppretting. I en fredsbevarende operasjon, som dette i utgangspunktet skulle være, pleier det normalt å foreligge en våpenhvileavtale eller en fredsavtale. Det er naturligvis lettere å gjennomføre en fredsbevarende operasjon når det allerede foreligger en fredsavtale mellom partene. Det gjorde det ikke mellom partene i Jugoslavia. Finnes ingen våpenhvileavtale eller fredsavtale, er det mer naturlig å snakke om fredsoppretting. Da blir første mål å gjenopprette fred mellom to parter i en konflikt. Ved fredsoppretting er det samtidig mer naturlig at et virkemiddel kan innebære bruk av makt.

FNs forhandlinger med Irak på 90-tallet dreide seg om fredsoppretting.⁸⁰ FNs Sikkerhetsråd sitt arbeid i denne konflikten resulterte i en våpenhvileavtale mellom partene. I 2003 da USA og Storbritannia invaderte Irak forelå nettopp denne våpenhvileavtalen etter

⁷⁸ Se resolusjon 776, vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁷⁹ Se Sikkerhetsrådets 3114 møte fra 1992.

⁸⁰ Se resolusjon 678, "restore international peace and security".

resolusjon 687.⁸¹ Situasjonen i Irak etter resolusjon 1441 fra 2002, dreide seg ikke lenger om fredsoppretting, men om fredsbevaring.⁸² Ut fra den fremgangsmåten FN-pakten legger opp til ved bruken av kapittel VII, følger det ikke logisk lenger at bruk av makt skulle være nødvendig.

I Somalia ble også denne sammenslåingen av forsøk på fredsbevaring og opprettelsen av en separat håndhevingsstyrke for gjennomføringen forsøkt gjennomført.⁸³ I likhet med situasjonen i Jugoslavia ble det først opprettet en fredsbevarende styrke for så senere å autorisere medlemstaters rett til bruk av makt.⁸⁴

Etter hendelsene i Jugoslavia og Somalia var det bred enighet om at de to virkemidlene ikke lett lot seg kombinere.⁸⁵ Upartiskhet blir ofte hovedproblemet. Det viste seg da UNPROFOR ble beskyldt for å ta side, da de skulle beskytte sivilbefolkningen for serbernes etniske rensning. Mellom de parter som er i konflikt kan det se ut som at fredsbevarende tiltak sammen med maktbruk, kun fører de videre i den uoverensstemmelse som allerede foreligger. Ingen makter å samarbeide, verken med hverandre eller med FN som ivaretaker av fred og sikkerhet.

Hendelsene i Kosovo i 1999 belyser også hvordan reglene i FN-pakten selv kan hindre en løsning av den konkrete konflikt. FNs Sikkerhetsråd vedtok tre resolusjoner i 1998 som fordømte bruk av makt fra Serbia mot sivile, og terrorhandlinger av Kosovo Liberation

⁸¹ Jamfør ”a formal ceasefire is effective between Iraq and Kuwait and the Member states cooperating with Kuwait”, se resolusjon 687 punkt 33.

⁸² Jamfør resolusjon 1441, punkt 12. “*secure* international peace and security”, og ikke “*restore*”.

⁸³ Se Christine Gray “International Law and the Use of Force” fra 2000, side 173.

⁸⁴ Jfr. Resolusjon 770 fra august 1992, da NATO-land fikk autorisasjon til å bruke ”all necessary measures” og resolusjon 816 hvor dette ble viderefølg ”under the authority of the Security Council...to take all necessary measures”.

⁸⁵ Se Christine Gray “International Law and the Use of Force” fra 2000, side 174.

Army.⁸⁶ De første to resolusjoner var Kina alene om å gå i mot.⁸⁷ Den siste var også Russland i mot sammen med Kina.⁸⁸ NATO⁸⁹ begrunnet dermed sin maktbruk på bakgrunn av humanitært grunnlag.

Det var delte meninger om hvilken hjemmel de ulike statene hadde brukt under operasjonen i Kosovo. Land som Frankrike, Slovenia og Nederland mente NATO handlet på bakgrunn av resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. På tross av at ingen av resolusjonene uttrykkelig autoriserte bruk av makt. Saken ble brakt til ICJ av Jugoslavia mot de ti NATO-land som hadde grepet inn. Belgia var det eneste landet som også under rettsaken påstod at maktbruken var autorisert gjennom de ulike resolusjoner vedtatt av FNs Sikkerhetsråd. De øvrige medlemmene fastholdt ikke at FNs Sikkerhetsråd hadde denne ”implied authorization”.⁹⁰

Her ser vi hvordan argumentasjonen til USA og Storbritannia i 2003 ligner begrunnelsen til operasjonen i Kosovo. Hadde FN-pakten lagt opp til en striktere fremgangsmåte ved bruken av kapittel VII, kunne trolig spørsmålet om handlingene var legitime lettere blitt besvart.

I ettertid har FNs Sikkerhetsråd fordømt NATOs handlinger i Kosovo.⁹¹ Dette peker i retning av at Sikkerhetsrådet ikke hadde gitt den autorisasjonen, som blant annet Belgia hevdet.

⁸⁶ Se resolusjon 1160, resolusjon 1199 og resolusjon 1203 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

⁸⁷ Jmfør vetoretten etter FN-pakten artikkel 27 (3).

⁸⁸ Se Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 194.

⁸⁹ Forkortelse for: North Atlantic Treaty Organisation. ”NATO is committed to defending its member states against aggression or the threat of aggression and to the principle that an attack against one or several members would be considered as an attack against all” Se NATOs hjemmeside på www.nato.int.

⁹⁰ Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” fra 2000, side 195.

⁹¹ Se resolusjon 1244 fra 1999 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

Denne svært kompliserte situasjonen førte til at mange land nå mente at bruk av makt må ha uttrykkelig hjemmel. De ulike tolkningene av påståtte autorisasjoner og ukonsekvent bruk av kapitel VII, skapte unødvendig mange uoverensstemmelser i en allerede vanskelig konflikt. Generalsekretæren i FN uttale i sin rapport om organisasjonens arbeid i 1999;

*”the moral rights and wrongs of this complex and contentious issue will be the subject of debate for years to come, but what is clear is that enforcement actions without Security Council authorization threaten the very core of the international security system founded on the Charter of the United Nations. Only the Charter provides a universally accepted legal basis for the use of force.”*⁹²

Sikkerhetsrådets handlinger har tydelig vært inkonsekvente, særlig i forhold til hvilken hjemmel man har ment å ville anvende. FN Sikkerhetsråds påtenkte rolle har vist seg å bli noe fleksibel og udefinert i forhold til bruken av kapitel VII. På bakgrunn av tidligere praksis, er det en mulighet for at USA og Storbritannia ikke mente at en uttrykkelig autorisasjon for bruk av makt var nødvendig. Det så man også i utkastet til den foreslåtte ”second resolution” som ble lagt frem den 24. februar 2003. Der var det ingen uttrykkelig autorisasjon som fremgikk av ordlyden. Dette resolusjonsforslaget kommet jeg tilbake til senere, under avsnittet om behovet for en ”second resolution”.

Maktbruk etter Kapittel VII har, i tillegg til de allerede gjennomgåtte situasjoner⁹³, vært benyttet ved vedtakelsen av resolusjoner som pålegger økonomiske sanksjoner⁹⁴, militære operasjoner under FN kommando⁹⁵, eller direkte maktbruk til medlemsstater.⁹⁶ Av humanitære grunner er maktbruk etter Kapittel VII også blitt brukt for eksempel i Rwanda og Albania og for å innsette demokrati på Haiti.

⁹² Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” fra 2000, side 195.

⁹³ Hendelsene i Jugoslavia, Somalia og Kosovo.

⁹⁴ Overfor Irak i 1990

⁹⁵ Under Korea krigen i 1950.

⁹⁶ Under konflikten mellom Irak og Kuwait i 1990.

USA har tidligere argumentert for at FN-pakten artikkel 2 (4) ikke er et absolutt forbud, men at bruk av makt kan brukes for å ”further world public order” og rettfærdiggjøre ”pro-democratic inventions”⁹⁷ En slik hjemmel for intervensjon er allikevel ikke en praksis USA vanligvis har fulgt.⁹⁸

I 1991 ble den første folkevalgte presidenten på Haiti avsatt ved et kupp. FNs Sikkerhetsråd fastslo at situasjonen etter kuppet var å se på som en trussel mot freden. Dette førte til at USA i 1994 invaderte Haiti. FNs Sikkerhetsråd autoriserte medlemsstatene til å bruke makt ”to restore democratic government”.⁹⁹ En uttrykkelig henvisning til artikkel 42 i FN-pakten ble ikke gitt her heller, kun en generell referanse til kapittel VII.¹⁰⁰

Tradisjonen i FN skal være å ikke autorisere bruk av makt til de faste medlemmer, eller medlemmer med enten historiske eller geografiske interesser i det område situasjonen hersker.¹⁰¹ Land med egeninteresse i konfliktens utfall egner seg ikke særlig godt, særlig når litt perifere begrunnelser som enten selvforsvarsretten eller ønsket om demokratiske styreformers ligger som hovedargumenter for intervensjonen. Suverenitetsprinsippet tilsier at hver enkelt stat bestemmer og styrer på den måten de selv ønsker. FNs inngripen med slike begrunnelser mangler uansett hjemmel i FN-pakten, og bruken av en eventuell ”implied” rett er svært inkonsekvent. FNs Sikkerhetsråd påpekte at situasjonen på Haiti var ”unique and exceptional”, og de har sjelden latt FN-pakten kapittel VII strekke så langt.¹⁰² Demokratiske valg har ofte blitt annullert uten at FN har grepet inn. Ikke en gang

⁹⁷ Se Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 42.

⁹⁸ USAs invasjon i Panama i 1989 ble begrunnet i selvforsvarsretten. President Noriega nektet å godta valget som ble vunnet av Endara. USA gikk inn i Panama med den argumentasjon om at de handlet for å beskytte sine egne som oppholdte seg i landet. Senere uttrykte de at deres politiske interesser var å beskytte demokratiet. Se Christine Gray ”International Law and the use of Force” fra 2000, side 43.

⁹⁹ Se resolusjon 940 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

¹⁰⁰ Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 155.

¹⁰¹ Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 189.

¹⁰² Christine Gray ”International Law and the Use of Force” fra 2000, side 196.

sanksjoner ble innført i verken Burma i 1990, Algeri i 1991, Nigeria i 1993, Niger i 1996 eller Pakistan i 1999.¹⁰³ Autorisasjonen gitt i forhold til situasjonen på Haiti virker å være noe ulik de forhold FN-pakten er ment å regulere,¹⁰⁴ men har klare likhetstrekk med det fremtvungede regimeskifte i Irak i 2003.

3.4 Tolkningen av uttrykket “consider” og behovet for en eventuell ”second resolution”

Resolusjon 1441 kan sies å være en resolusjon bygget på en rekke kompromisser mellom medlemmene av FNs Sikkerhetsråd. Dette har bidratt til store problemer ved tolkningen av resolusjonens innhold. Et viktig moment som var oppe til diskusjon før vedtakelsen av resolusjon 1441 var om en eventuell “material breach” automatisk ville gi rett til bruk av makt. Det sies ikke uttrykkelig i resolusjon 1441 at det er nødvendig med en ytterligere resolusjon som gir myndighet til bruk av makt, heller ikke at resolusjonen selv gir denne autorisasjonen.

Resolusjon 1441 punkt 12 lyder; ”Decides to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to *consider* the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security;” (min uthevelse).

¹⁰³ Christine Gray ” International Law and the Use of Force” fra 2000, side 44.

¹⁰⁴ Christine Gray ” International Law and the Use of Force” fra 2000, side 144.

En rekke medlemsland uttrykte spesifikt at de ikke ville slutte seg til resolusjon 1441 hvis ordlyden i resolusjon 1441 punkt 12 automatisk gav rett til bruk av makt ved et eventuelt vesentlig brudd på avtalen fra Iraks side.¹⁰⁵

Storbritannia var av en annen oppfatning. Ordlyden ”consider” var et av Storbritannias argumenter for at resolusjon 1441 alene gav myndighet til å bruke makt ovenfor Irak. Storbritannia har hevdet at hvis det hadde vært meningen at de trengte en ny resolusjon hadde det vært mer naturlig å bruke ordet ”decide”. Storbritannia mente at ordet ”consider” la opp til at de skulle overveie eller ta situasjonen i betraktning, ikke at de på ny måtte ta en avgjørelse eller vedta noe nytt.¹⁰⁶

En annen måte å se det på er at ordvalget nettopp legger opp til en videre overveielse ved en eventuell ”material breach”. Når et vesentlig brudd er konstatert må da FNs Sikkerhetsråd overveie å vurdere hva konsekvensene skal bli. Når noe må legges frem til videre drøftelser er det naturlig at denne vurderingen kommer til gjennom vedtagelse av en eventuell ny resolusjon.

I resolusjon 1441 punkt 12 er det et annet interessant ordbytte, fra å bruke ”restore international peace and security in the area” som i resolusjon 678, til å bruke ”secure international peace and security”. I et av de tidligere utkastene fulgte man ordlyden i resolusjon 678, men dette gikk de bort fra i resolusjon 1441 sitt endelige utkast¹⁰⁷. Ordlyden ”restore” viser til det vi kaller ”fredsoppretting” i motsetning til

¹⁰⁵ Se uttalelser fra Russland, Kina og Frankrike som ved inngåelsen av resolusjon 1441 påpekte deres syn om at resolusjonen ikke automatisk gav rett til bruk av makt, samme dag som resolusjon 1441 ble vedtatt; ”Iraq-Joint statement by the People`s Republic of China, France and the Russian Federation. New York, November 8, 2002.” og deres senere deklarasjon fra den 6. mars 2003.

Jamfør <<http://www.info-france-usa.org/news/statmnts/2002/iraq111302.asp>>

¹⁰⁶ Se Dominic McGoldrick ”From “9-11” to the “Iraq War 2003” International Law in an Age of Complexity” fra 2004, side 64.

¹⁰⁷ Se Dominic McGoldrick ”From “9-11” to the “Iraq War 2003” International Law in an Age of Complexity” fra 2004, side 62

”fredsbevaring”.¹⁰⁸ Dette ordbytte taler for at ”secure” ikke er ment å innebære den normale forståelsen av det å ”gjenopprette” eller ”gi tilbake” fred og sikkerhet. Ordlyden ”secure” virker ikke tilstrekkelig klar nok for å kunne innebære en slik drastisk fremgangsmåte, som det å bruke militær makt er i en slik situasjon. Ved å gjenopprette fred og sikkerhet legges det trolig opp til bruk av sterkere midler enn ved å sikre allerede eksisterende fred. Dette støtter en argumentasjon om at resolusjonene 687 og 678 sammen ikke legger opp til å gi rett til bruk av makt ovenfor i Irak i fremtiden, men opphører når forpliktelsen etter resolusjon 660 er oppnådd.

I resolusjon 1441 heter det i punkt 2 at Irak gis en ”final opportunity” til å rette seg etter de forpliktelser Irak er pålagt av resolusjonen. Skulle ordvaget tolkes helt bokstavelig kunne det være naturlig for Irak å anta at det ikke ville komme ytterligere krav fra FNs side. Ordvalget ”siste sjanse” kan oppfattes slik at det ikke ville være behov for at USA og Storbritannia trengte en ny resolusjon før eventuelt de ”alvorlige følger”¹⁰⁹ ville kunne inntreffe.

Den 24. februar 2003 la USA, Storbritannia og Spania frem et forslag til en eventuell ny resolusjon, som var ønsket av de øvrige medlemslandene. Ordlyden i forslaget gav ingen uttrykkelig autorisasjon til bruk av makt ovenfor Irak. USA og Storbritannia mente allikevel at en vedtakelse av teksten ville medføre en rett til bruk av makt gitt av FNs Sikkerhetsråd.

Teksten presiserer i all hovedsak at Irak fortsatt er ”in material breach” for sine forpliktelser, at de har ”unnlatt å gripe den siste sjansen” og at dette vil få ”serious consequences”. Videre, på bakgrunn av Iraks erklæring fra den 8. desember, at de hadde gitt ”feilaktige uttalelser” og ”unnlatt å føye seg etter og å samarbeide fullt ut om iverksettelsen av resolusjon 1441”.¹¹⁰ Samtidig kreves det at Irak innen den 17. januar,

¹⁰⁸ Se FN-pakten artikkel 39 hvor det heter ”maintain or restore” internasjonal fred og sikkerhet.

¹⁰⁹ Se resolusjon 1441 punkt 13 hvor det trues med ”serious consequences” hvis ikke resolusjonens forpliktelser overholdes.

¹¹⁰ Se Hans Blix, ”Avgjørende dager” fra 2004, side 200.

skulle oppgi alle våpen og annet forbudt materiell. Her kan det virke som at det som kreves vanskelig kan bevises fra Iraks side, da de mente de ikke hadde noe å legge frem. Det hadde i så fall bare blitt Iraks ord om at de ikke lenger hadde noen våpen eller annet forbudt materiell.

Det kan virke som at USA og Storbritannia holdt fast ved sin argumentasjon om at kombinasjonen av resolusjon 1441, 687, og 678 ga en autorisasjon til å bruke makt mot Irak. I håp om at FNs Sikkerhetsråd ville vedta forslaget, og om ”den nye resolusjonen” hadde blitt vedtatt, mente de trolig at FN hadde bekreftet deres påstand om at retten til bruk av makt allerede forelå.

Det viste seg vanskelig å få et flertall for ”den nye resolusjonen”. Det endte aldri med en formell avstemming, men motstanden mot en invasjon av Irak var klart synelig blant de øvrige medlemmene av FNs Sikkerhetsråd. Etter FN-pakten artikkel 39 skulle hvert enkelt medlem først og fremst avgjøre om Irak var ”en trussel mot freden”, om de eventuelt ”brøt freden” eller utviste en ”aggresjonshandling”. På bakgrunn av UNMOVICs tolvte rapport til FNs Sikkerhetsråd, gitt den 7. mars 2003, var det lite som tydet på at Irak, på det tidspunktet, kunne sies å være en trussel mot freden.¹¹¹

USA og Storbritannia valgte å ikke legge frem resolusjonsforslaget for avstemming da de innså at det ikke ville bli vedtatt. De så på inspektørens rapport som en hindring i sine forsøk på å få med seg flertallet. Den 9. mars kom Washington med en nyhetsmelding:

”Amerikanske diplomater innrømmer at deres største utfordring er å overbevise verden, og særlig de øvrige medlemmene av Rådet, om at herrerne Blix og El Baradei tok feil da de hevdet at inspeksjonene fungerte så bra at de trengte mer tid til å gjennomføre dem”.¹¹²

¹¹¹ Se Hans Blix, ”Avgjørende dager” fra 2004, side 195.

¹¹² Se Hans Blix ”Avgjørende dager” fra 2004, side 205.

Etter FN-pakten artikkel 100 (2), skal alle medlemmer av FN "respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities."

Ved at USA påstod at inspektørene tok feil i sin vurdering, av om Irak oppbevarte masseødeleggelsesvåpen, indikerer det at de ikke betraktet UNMOVIC og IAEA sitt arbeid som kvalitetsmessig pålitelig. Slike uttalelser synes ikke å harmonisere særlig godt med hensikten i artikkel 100 (2) sitt innhold. FNs "staff", i denne sammenheng UNMOVIC og IAEA, må trolig betraktes som en uavhengig og objektiv ressurs i arbeidet for å kartlegge Iraks forhold til masseødeleggelsesvåpen.

Mye tyder på at USA og Storbritannia forstod at en ny autorisasjon ville styrke deres grunnlag for å bruke makt ved en eventuell invasjon. Da de innså at de ikke ville få et flertall ved en avstemming, burde det ha gitt et klart signal om at flertallet, på dette tidspunktet, ikke mente at maktbruk mot Irak var berettiget.¹¹³

3.5 Tolkningen av ordlyden "serious consequences"

Irak har vist liten imøtekommenhet når angår etterlevelsen av sine forpliktelser, og utsettelse og motarbeidelse har ført til at forhandlingene med Irak har vært krevende og gått langsomt. Ved en rekke anledninger har Irak blitt advart etter brudd på diverse avtaler og forpliktelser.¹¹⁴ Da vi i folkeretten står uten et tvangsapparat som kan håndheve de forpliktelser en stat måtte ha ovenfor FN, blir FNs Sikkerhetsråd sin oppgave å gi en advarsel om hvilke konsekvenser en kan vente ved manglende oppfyllelse ovenfor de krav

¹¹³ Se Hans Blix "Avgjørende dager" fra 2004, side 204.

¹¹⁴ Se blant annet resolusjon 772 fra 1992, 1060 fra 1996, 1115 fra 1997, 1134 fra 1997, 1205 fra 1998, og 1194 fra 1998 vedtatt av FNs Sikkerhetsråd.

de tidligere har satt. Disse konsekvensene blir gjerne gitt uttrykk for ved ulike formuleringer.

Resolusjon 1441 punkt 13. lyder ”*Recalls, in that context*, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face *serious consequences* as a result of its continued violations of its obligations; “(mine uthevelser)

Det antydes ikke noe om hva disse “serious consequences” skulle kunne innebære. Vi vet at ordvalget ”all necessary means” åpner for bruk av makt hvis det skulle ses på som nødvendig. I resolusjon 678, som gav direkte autorisasjon til maktbruk ovenfor Irak, ble denne formuleringen valgt. Det er ikke omstridt blant FNs medlemsstater at dette ordvalget gir rett til bruk av makt. Henvisninger til tidligere ordlyd i de ulike resolusjoner kan peke i retning av at denne ordlyden fortsatt er ment å være gjeldene ordlyd. Ønsket om at de fortsatt skal etterkomme de eldre resolusjoners forpliktelser tyder på det samme. Ordlyden gir dog ikke konkret uttrykk for at bruk av makt skulle kunne være en av de alvorlige følger. Hadde det vært enighet om spørsmålet om å bruke makt hadde resolusjonens legitimitet ikke vært problematisk.

Hvis ordlyden i resolusjon 1441 ikke skulle innebære maktbruk, hva er det som i så fall skulle tilsi at konsekvensene etter den nye resolusjonen 1441, skulle være av mildere art enn konsekvensene etter de foregående resolusjoner?

USA hevdet at resolusjon 1441 måtte forstås slik at så lenge Irak fortsatte å bryte sine forpliktelser, ville en alvorlig følge av dette kunne være at de ble utsatt for et militært angrep. Ordvalget ”alvorlige konsekvenser” kan tyde på at militær makt kunne bli følgen. At Sikkerhetsrådet ”recalls” at alvorlige følger kan bli utfallet, kan imidlertid tyde på at punkt 13 er mer en påminnelse enn en autorisasjon for bruk av makt. . Ved å se ”restore” og ”peace and security in the area” i sammenheng¹¹⁵, viser det at autorisasjonen til bruk av

¹¹⁵ Se resolusjon 1441 punkt 13 ”in that context”.

makt gitt i resolusjon 678, må forstås dit hen at den var ment å gjelde gjenopprettelsen av fred og sikkerhet i Kuwait i 1990.¹¹⁶ Sikkerhetsrådet skal, som påpekt tidligere, i henhold til punkt 12 ”consider” situasjonen, før de eventuelt gir autorisasjon til bruk av makt ovenfor Irak. Denne vurderingen må da tas blant annet på bakgrunn av våpeninspektørens rapporter.

Tolkningen av resolusjon 1441 punkt 13 må kunne sies å styrke den konklusjonen tolkningen av punkt 12 i resolusjonen førte til. ”Serious consequences” er ment som en trussel om at alvorlige følger kan inntreffe ved videre brudd på forpliktelsene, dog etter en vurdering og behandling i FNs Sikkerhetsråd. Ordlyden ”alvorlige følger” kan ikke alene sies å autorisere maktbruk mot Irak.

3.6 Resolusjonens formål

I folkeretten har vi en form for tolkning som kalles teleologisk tolkningsmetode. Det går ut på at en skal tolke teksten i lys av konvensjonens formål.¹¹⁷ Dette har kommet til uttrykk i Wienkonvensjonen artikkel 31. Artikkel 31 er ikke uttømmende men gir en veiledning for tolkningen av internasjonale tekster. Resolusjon 1441 er ikke en konvensjonstekst i den sammenheng, men vanlige kontraktsrettslige prinsipper tilsier også at avtalens formål og partenes mening skal vektlegges ved tolkningen av tekstens innhold. Resolusjoner i FNs Sikkerhetsråd kommer til på bakgrunn av avtaleprinsippet hvor medlemmene må bli enige om innholdet til det utkastet de velger å vedta. Vetoretten forsterker at partenes formål er av avgjørende betydning ved vedtakelsen av en resolusjon. På bakgrunn av deres oppfatninger om den konkrete situasjon, kan de nettopp påvirke innholdet i resolusjonen betraktelig.

¹¹⁶ Se Dominic McGoldrick “From “9-11” to the “Iraq War 2003” International Law in an Age of Complexity” fra 2004, side 66.

¹¹⁷ Se Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald ”Utvalgte emner i folkerett” fra 1997, side 57.

Har man en tvetydig resolusjon virker det naturlig at man skal forsøke å tolke den i retning av partenes formål. Hva var så formålet med resolusjon 1441?

Iraks manglende samarbeid og mangeårige motarbeidelser, kunne tolkes dit hen at man hadde noe å frykte når det gjaldt Iraks evne og i hvert fall vilje til å fremstå som en trussel for verdenssamfunnet. Av frykt for eventuelle angrep fra Iraks side ønsket man å få oversikt og kontroll over situasjonen i landet. Måten dette skulle gjøres på var gjennom vidtgående inspeksjoner i Irak. Målet var å få bekreftet at Irak snakket sant om at de ikke lenger oppbevarte noen form for masseødeleggelsesvåpen. Et av formålene ved resolusjon 1441 var å gi Irak en siste sjanse til å avdekke og destruere sitt våpenprogram.

Skulle det vise seg at Irak hadde masseødeleggelsesvåpen og at de dermed ga "false statements", ville det "constitute a further material breach of Iraq's obligations", jamfør resolusjon 1441 punkt 4. Dette ville i så fall rettferdiggjort at de alvorlige følgene, som punkt 13 i resolusjonen truer med, legitimt kunne blitt en konsekvens. USA og Storbritannia valgte å ikke vente til de eventuelt fikk de beviser som var nødvendige for å kunne påberope et vesentlig brudd fra Iraks side. USAs og Storbritannias handlinger kan tyde på at andre formål, enn å finne ut av Iraks våpensituasjon, var av avgjørende betydning.

Ved å legge vekt på de uttalelser ulike stater kom med i forkant av resolusjonens vedtakelse, vil det på mange måter vise til hvilke formål de ulike land hadde. Samme dag som resolusjon 1441 ble vedtatt, den 8. november 2002, la Kina, Frankrike og Russland frem en "Joint statement" som ga uttrykk for deres forståelse av resolusjonens innhold.

Den lyder som følger; *"Resolution 1441 (2002) adopted today by the Security Council excludes any automaticity in the use of force. In this regard, we register with satisfaction the declarations of the representatives of the United States and the United Kingdom confirming this understanding in their explanations of vote, and assuring that the goal of*

the resolution is the full implementations of the existing Security Council resolutions on disarmament of Iraq's weapons of mass destruction. All Security Council members share this goal.

In case of failure by Iraq to comply with its obligations, the provisions of paragraphs 4, 11 and 12 will apply. Such failure will be reported to the Security Council by the Executive Chairman of UNMOVIC or by the Director General of IAEA. It will be then for the Council to take a position on the basis of that report.

Therefore, the resolution fully respects the competences of the Security Council in the maintenance of international peace and security, in conformity with the Charter of the United Nations.”¹¹⁸

Resolusjon 1441 mangler en konkret henvisning til hva en alvorlig følge kan innebære for Irak. Frankrike, Kina og Russland ønsket derfor med denne uttalelsen å gi klarhet i den tvetydighet som fremkommer av resolusjon 1441.

De påpekte at resolusjonen ikke medførte en automatisk rett til bruk av makt ved et eventuelt vesentlig brudd fra Iraks side, men at et slikt brudd skulle rapporteres til FNs Sikkerhetsråd av UNMOVIC eller IAEA. I tråd med FN-paktens formål skulle Sikkerhetsrådet, på bakgrunn av rapporten, ta stilling til hva som videre burde blitt gjort. Videre ga de uttrykk for at det er et felles mål for alle medlemmer av Sikkerhetsrådet at Irak skulle etterleve sine forpliktelser etter de ulike resolusjoner.

Ut fra denne uttalelsen virker det klart at Frankrike, Kina og Russland har ment at resolusjon 1441 ikke alene gir hjemmel til bruk av makt ovenfor Irak, men at det er opp til et samlet Sikkerhetsråd å avgjøre dette, på bakgrunn av den informasjonen våpeninspektørene legger frem.

¹¹⁸ Jamfør <<http://www.info-france-usa.org/news/statmnts/2002/iraq111302.asp>>

Igjen tyder dette på at USA og Storbritannia hele tiden visste hvilke intensjoner medlemmene av FNs Sikkerhetsrådet hadde. Hadde USA og Storbritannia latt våpeninspektørene utføre det arbeidet som var planlagt, ville de trolig fått med seg resten av Sikkerhetsrådet senere. Med det forbehold om at inspektørene fant masseødeleggelsesvåpen eller materiell for å produsere slike våpen. Hadde inspektørene fått den tiden de trengte, og på den bakgrunn bekreftet at Irak ikke hadde masseødeleggelsesvåpen, ville resolusjonens formål blitt oppnådd. Grunntanken etter FN-pakten er å redusere maktbruk på det internasjonale plan. Da virker det også naturlig at våpeninspektørene burde ha brukt mer tid på å avklare situasjonen før man velger å benytte maktbruk uten å ha håndfaste beviser. USA og Storbritannia stanset det arbeidet som skulle sørge for gjennomføringen av resolusjonens formål.

4 Avslutningsvis/Konklusjon

Formålet med FN-pakten kapittel VII er at FNs Sikkerhetsråd skal "make recommendations" eller "decide what measures shall be taken in accordance with art. 41 and 42". Tiltak etter kapittel VII må være å "maintain" eller "restore" internasjonal fred og sikkerhet. Meningen er at FN skal fungere som et organ hvor demokratiske avgjørelser skal foretas innenfor Sikkerhetsrådets medlemsstater.

Jeg har vært inne på de forskjellige grunnlag en stat kan påberope seg for å kunne bruke makt legitimt overfor en annen stat. Regelen om selvforsvarsretten er nedfelt i artikkel 51 i FN-pakten. Ordlyden i bestemmelsen har vist seg å ikke stemme godt med de nye tilfeller stater i dag kan stå overfor. Behovet for at en stat skal kunne preventivt beskytte seg mot væpnede angrep er kanskje mer synlig i dag enn før. Ved utformingen av FN-pakten etter andre verdenskrig var naturlig nok ikke alle tenkelige scenarier tatt hensyn til. Rettens dynamiske utvikling fører til at forandringer må tas hensyn til underveis.

Hvis ikke ordlyden i FN-pakten artikkel 51 forandres til å harmonisere bedre med innholdet i et preventivt selvforsvar, virker det naturlig etter folkerettslige prinsipper at preventivt selvforsvar ikke legitimt kan påberopes etter bestemmelsens innhold. Før vi har fått en endring i de allerede eksisterende regler, må vi forholde oss til de regler som gjelder. Vi må vurdere og vektlegge ulike hensyn og ta stilling til om vi fortsatt mener vi opprettholder sikkerheten med de reglene som gjelder.

Da det ble lagt til grunn at Irak var ”in material breach” måtte FNs Sikkerhetsråd foreta en avveining av de fordeler og ulemper som var ved enten å gå til krig, eller å velge en videre forhandling med Irak. Ved en krig ville trolig mange soldaters liv gå tapt og en kunne heller ikke se bort ifra at også sivile liv ville mistes. På den annen side ville en krig eventuelt kunne fjerne en diktator som hadde begått en rekke grove menneskerettighetsbrudd. Ved en videre forhandling med Irak ville dårlig samarbeid og utsettelse kunne fortsette. Muligheten for at Irak skjulte masseødeleggelsesvåpen ville trolig alltid være en faktor som kunne bidra til usikkerhet og som kunne ført til at Irak ville ses på som en trussel også i fremtiden. USA og Storbritannia mente det var på tide å gjøre noe mer enn å prøve å samarbeide videre med Irak, som på mange måter hadde vist seg å være svært vanskelig.

Til tross for den forståelige utålmodigheten var USA og Storbritannia pliktige etter folkeretten å forsøke alle muligheter for fredelige konfliktløsninger før det kunne bli legitimt å ta i bruk makt som virkemiddel. Den 5. april 2002 uttalte Bush i et tv-intervju at ”Saddam needs to go”.¹¹⁹ USA virket rimelig klare i sin sak, men ønsket en allianse. Storbritannias statsminister Tony Blair hadde antydnet at han var på USAs side. Allerede 18. mars 2002 hadde Blairs politiske rådgiver, Sir David Manning, informert Condoleezza Rice i Bush regjeringen, om at ”you (Blair) would not budge in your support for regime change”.¹²⁰

¹¹⁹ New York Times, den 6. april 2002, Del A side 9.

¹²⁰ Gaby Hinsliff, ”Blair in firing line on Iraq leak”, The Observer, den 19. september 2004, side 4.

I et utkast til kvartalsrapporten som UNMOVIC la frem til FNs Sikkerhetsråd den 7. mars 2003, heter det;

”Først fra midten av januar har Irak tatt en rekke skritt med potensial til enten å føre til fremleggelse av lagre eller forbudt materiell for tilintetgjørelse, eller til fremleggelse av relevante bevis som kan løse lenge uløste nedrustningsspørsmål.”¹²¹

Det kan tyde på at Irak endelig så seg nødt til å samarbeide fullt ut. Til tross for at dette hadde latt seg vente på, virket det som om videre forhandlinger med Irak muligens ville kunne føre til oppklaringer. Hadde våpeninspektørene funnet masseødeleggelsesvåpen i Irak, ville dette trolig ført til at et samlet FN ville se på forholdet til Irak med så stor missnøye at en vedtagelse av en autorisasjon til bruk av makt kunne blitt aktuelt.

Etter Generalsekretærens uttalelser i 1999¹²² ville det være naturlig at bruken av FN-pakten kapittel VII i fremtiden nettopp er avhengig av en uttrykkelig autorisasjon før maktbruk kan anvendes. Praksisen som er gjennomgått i denne avhandlingen viser også at en uttrykkelig autorisasjon, som ikke er å missforstå, vil være den beste fremgangsmåten å benytte seg av ved bruk av makt. Suverenitetsprinsippet krever forutsigbarhet og inkonsekvent bruk av makt fører til at denne forutsigbarheten forsvinner.

Jeg har påpekt at det har vært flere hendelser opp igjennom årene hvor FNs innblanding har blitt totalt utelatt.¹²³ For at et medlems egeninteresse ikke skal påvirke vurderingen av om FN skal blande seg inn eller ikke, burde det være en mer håndfast praksis på når det er riktig av FN å gripe inn eller ikke.

En mulighet hadde kanskje vært å ikke kunne benytte seg av vetoretten i situasjoner som angår brudd på menneskerettighetene. Er alle de faste medlemmene av FNs Sikkerhetsråd

¹²¹ Se Hans Blix ”Avgjørende dager” fra 2004, side 186.

¹²² Se tidligere i avhandlingen på side 38.

¹²³ Se tidligere i avhandlingen på side 40.

enige om at en stat har brutt menneskerettighetene nedfelt i enten ØSK eller SP¹²⁴, og dette er fastslått, virker det også naturlig at de ikke burde legge ned veto mot at FN reagerer overfor denne staten. FNs oppgave som iveretaker av internasjonal fred og sikkerhet burde få gjennomslag for å kunne intervenere når en stat bryter de grunnleggende menneskerettigheter. Alle land som har ratifisert en konvensjon om menneskerettigheter burde la seg bli irettesatt hvis de skulle komme til å bryte disse rettighetene. Det er klart at det i disse tilfellene måtte ha foreligget detaljerte retningslinjer om fremgangsmåten, for at det internasjonale samfunnet skal kunne gripe inn uten selv å være overgriper.

Ved å fremme menneskerettighetene vil trolig verden oppfattes som mer rettferdig, også for de som lider av fattigdom og som er uten særlig stor innflytelse på det internasjonale plan. Verdier som demokrati og menneskerettigheter er helt sentrale i dagens sikkerhetspolitikk. Det fremgår dog ganske klart at reglene i FN-pakten ikke lenger tilfredsstillter og fokuserer nok på gjennomføringen av disse verdiene. En større respekt for menneskerettigheter og demokratiske løsninger kan være med på å redusere de mange årsakene til den internasjonale terrorisme.

¹²⁴ Forkortelser for; FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter.

5 Litteraturliste

Morten Ruud, Geir Ulfstein og Ole Kristian Fauchald "Utvalgte emner i folkerett" fra 1997

Morten Ruud og Geir Ulfstein "Innføring i folkerett" fra 1998

Christine Gray "International Law and the use of Force" fra 2000

Carl August Fleischer "Folkerett" fra 2000

Erik Møse "Menneskerettigheter" fra 2002

Dominic McGoldrick "From "9-11" to the "Iraq War 2003" International Law in an Age of Complexity" fra 2004

Hans Blix "Avgjørende dager" fra 2004.

Philippe Sands "Lawless World, America and the Making and Breaking of Global Rules" fra 2005

Henrik Thune, Espen Barth Eide og Geir Ulfstein, Notat fra NUPI 2003, "Krig mot Irak. Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?"

6 Internasjonale konvensjoner

Konvensjonen om fredelig bileggelse av internasjonale tvister – 18. oktober 1907

FN-pakten – 26. juni 1945

Statuttene for Den Internasjonale Domstol – 26. juni 1945

Wienkonvensjonen om traktatretten – 23. mai 1969

