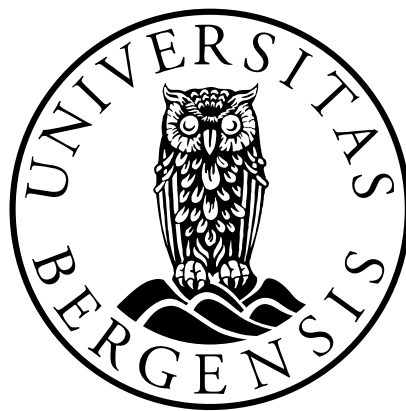


# Om humanitær intervensjon etter mandat fra FNs Sikkerhetsråd

Kandidatnummer: 109



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet  
Antall ord: 14 832

UNIVERSITETET I BERGEN

01.06.2015

## Innholdsfortegnelse

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>4</b>
1.1 TEMA OG OVERORDNET PROBLEMSTILLING.....	4
1.2. TERMINOLOGI.....	4
1.3. BAKGRUNN.....	5
1.4. AKTUALITET .....	6
1.5. METODE OG RETTSKILDER .....	6
1.6. OPPGAVEN VIDERE.....	7
<b>2. HUMANITÆR INTERVENSJON ETTER FN-PAKTEN .....</b>	<b>7</b>
2.1. INNLEDNING.....	8
2.2. STATSSUVERENITETSPRINSIPPET OG INTERVENSJONSFORBUDET.....	8
2.2.1. Statssuverenitetsprinsippet .....	8
2.2.2. Intervensjonsforbudet .....	8
2.3. MENNESKERETTIGHETERS PLESS I FN-PAKTEN OG I SIKKERHETSRADET .....	10
2.3.1. Innledning.....	10
2.3.2. FN-paktens krav og Sikkerhetsrådets adgang til ivaretagelse av menneskerettigheter..	10
2.3.3. Internasjonale anliggender og internasjonal jurisdiksjon .....	13
2.3.4. Stemmegivningen i Sikkerhetsrådet .....	13
2.3.5. Kapittel VII – Hjemmelen for væpnet humanitær intervensjon .....	13
2.4 RESPONSIBILITY TO PROTECT-DOKTRINEN.....	16
2.4.1. Innledning.....	16
2.4.2. Doktrinen bak R2P.....	16
<b>3. FINNES DET EN PRESEDENS FOR KOLLEKTIV HUMANITÆR INTERVENSJON VED INTERNE MENNESKERETTIGHETSKRENKELSER OG HVA ER DET EVENTUELLE INNHALDET I PRESEDENSEN? .....</b>	<b>19</b>
3.1. INNLEDNING.....	19
3.2. SIKKERHETSRADETS BRUK AV KAP. VII UNDER DEN KALDE KRIGEN. ....	19
3.2.2. Sør-Afrika.....	19
3.3. SIKKERHETSRADETS BRUK AV KAP. VII I INTERVENSJONSTILFELLENE ETTER DEN KALDE KRIGENS SLUTT.....	20
3.3.1. Innledning.....	20
3.3.2. Golfkrigen.....	20
3.3.3. Jugoslavia-krigene .....	24
3.3.4. Somalia .....	29
3.3.5. Rwanda og Great Lakes/Zaire.....	34
3.3.6. Haiti.....	38
3.3.7. Libya.....	43
3.3.8. Syria.....	46
3.4. VURDERING OG SAMMENFATNING AV SIKKERHETSRADETS MYNDIGHET.....	46
3.4.1. Utviklingen i Sikkerhetsrådet.....	46
3.4.2. Fellesnevnerne ved Sikkerhetsrådets humanitære intervensjoner i vesentlig interne situasjoner. ....	48
<b>4. AVSLUTNING .....</b>	<b>49</b>

4.1. DAGENS TILSTAND.....	49
4.2. VEIEN FREMOVER.....	49
<b>5. LITTERATURLISTE .....</b>	<b>50</b>
5.1. Traktater: .....	50
5.2. Resolusjoner: .....	51
5.3. Møtereferater: .....	54
5.4. Rapportert: .....	55
5.5. Dommer:.....	55
5.6. Bøker: .....	55
5.7. Artikler:.....	57
5.8. Annet: .....	60

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Tema og overordnet problemstilling.

Folkerettens suverenitetsprinsipp innebærer at statenes forhold til egne borgere i utgangspunktet er et indre anliggende. De siste tiårene har imidlertid et økende antall stater påtatt seg omfattende folkerettslige forpliktelser, blant annet i form av menneskerettigheter. Statene er, igjennom folkeretten, forpliktet overfor egne borgere til å ivareta menneskerettighetene. Dette aktualiserer spørsmålet om folkeretten gir verdenssamfunnet adgang til å bruke militære tvangsmidler for å sikre at statene etterlever menneskerettighetene.

Etter folkeretten er maktbruk kun tillatt ved selvforsvar eller etter mandat fra Sikkerhetsrådet. FN-paktens kap. VII regulerer Sikkerhetsrådets kompetanse til å iverksette kollektive vedtak når det foreligger en trussel mot freden jf. art. 39. Trussel mot freden er tradisjonelt blitt forstått som en trussel mot *internasjonal* fred eller sikkerhet, siden suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet<sup>1</sup> er blitt betraktet som viktigst for å ivareta freden.

FN-pakten ble utformet med fokus på mellomstatlige konflikter. Art 2(4) viser til staten som et offer angrepet utenfra. Begrepene “territorial integrity”, “political independence” og “Members [...] in their international relations” er alle elementer som viser den dominerende tenkemåten etter 2. verdenskrig.

Sikkerhetsrådet har likevel ved flere anledninger fattet vedtak om humanitær intervensjon i vesentlig interne situasjoner, tilsynelatende i strid med suverenitetsprinsippet, intervensjonsforbudet og kravet om at trusselen må være av internasjonal karakter. Spørsmålet som da melder seg er om interne menneskerettighetskrenkelser kan anses som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Denne avhandlingen omhandler humanitær intervensjon etter mandat fra FNs Sikkerhetsråd i situasjoner som i det vesentlige må betraktes som interne, med fokus på utviklingen av Sikkerhetsrådets praksis. Analysen vil ha som utgangspunkt avveiningen mellom det rettslige grunnlaget for militær intervensjon, FN-paktens kap. VII, og prinsippene om statssuverenitet og intervensjonsforbud.

## 1.2. Terminologi

---

<sup>1</sup> Om prinsippene under pkt. 2.2.

Humanitær intervensjon har ingen utvetydig, allment akseptert rettslig definisjon. Holzgrefe formulerer humanitær intervensjon som:

*“makt eller en trussel om bruk av makt, på tvers av landegrensene, av en eller flere stater, i den hensikt å forhindre eller ende vidtgående og grove brudd på fundamentale menneskerettigheter mot andre borgere enn sine egne, uten tillatelse fra den/de statene hvor man benytter seg av makten”<sup>2</sup>.*

I vid forstand omfatter “intervensjon” bl.a. økonomiske sanksjoner, militær intervensjon og politisk press. Jeg vil bruke en snevrere forståelse, bruken av militære maktmidler, med fokus på tilfeller hvor Sikkerhetsrådet har gitt mandat til væpnet humanitær intervensjon ved vesentlig interne situasjoner, situasjoner som tradisjonelt har vært betraktet som interne anliggender.

En skiller vanligvis mellom ensidige intervensjoner, det vil si intervensjoner uten FN-mandat, og kollektive intervensjoner, med mandat fra FN. Jeg vil i det videre kun omtale kollektive intervensjoner.

Et innledende spørsmål er om det bør skilles mellom menneskerettighets- og humanitære spørsmål. Helgesen mener at humanitær innsats har bygget på nøytralitet og upartiskhet, mens menneskerettighetsspørsmål tradisjonelt har vært kontroversielle overfor flere regjeringer. Jeg velger her å ikke operere med et skille, men vil ta for meg intervensjoner med grunnlag i begge former for krenkelser, ettersom humanitær intervensjon erfaringsmessig begrunnes med menneskerettighetsbrudd og ikke humanitære katastrofer.<sup>3</sup>

### **1.3. Bakgrunn**

Siden 1800-tallet har folkerettsteoretikere anerkjent en rett til humanitær intervensjon med grunnlag i folkerettslig sedvane, men innholdet i denne retten har vært uklar, og det er vanskelig å finne statspraksis av humanitære intervensjoner.<sup>4</sup> Etter at FN-pakten ble vedtatt avtok diskusjonen om det eksisterte en slik rett. Flertallet var enige om at FN-paktens prinsipper og formål stengte for ensidig humanitær intervensjon. Doktrinen om humanitær intervensjon fikk ingen eksplisitt oppfølger innenfor FNs system.

Etter FN-paktens ordlyd er staters rett til å bruke væpnet makt begrenset til selvforsvar jf. art. 51. FN kan kun gripe inn militært dersom Sikkerhetsrådet bestemmer at det foreligger en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet jf. art. 42 jf. art. 39. Dette er kap. VIIIs kollektive sikkerhetssystem.

---

<sup>2</sup> Holzgrefe s.18

<sup>3</sup> Helgesen s.5.

<sup>4</sup> Ibid. s.1.

Art. 2(4) og art. 2(7) følger av suverenitetsprinsippet, som innebærer at et lands selvbestemmelsesrett skal respekteres, noe som isolert sett kan synes å svekke individets vern mot statlig overgrep. Bestemmelsen begrenser sterkt adgangen til intervensjon i forhold som vesentlig hører inn under en stats interne jurisdiksjon. Et viktig unntak er bestemmelsene i kap. VII om Sikkerhetsrådets adgang til å gi mandat til maktbruk, herunder bruk av militære tvangsmidler, ved brudd på eller en trussel mot freden. Humanitær intervensjon er rettet spesifikt mot overgrep mot egne innbyggere på eget territorium. Dersom kap. VII tolkes slik at Sikkerhetsrådet har kompetanse til å yte beskyttelse på humanitært grunnlag, vil dette skje på bekostning av suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet. Det kan altså argumenteres for at humanitær intervensjon er et unntak fra lands selvbestemmelsesrett.

#### **1.4. Aktualitet**

Interne konflikter oppstår stadig oftere, og sikkerhetsrådsresolusjoner med mandat om humanitær intervensjon har stor betydning på individ-, stats- og globalt nivå. Dersom det kan utledes en presedens av Sikkerhetsrådets praksis ved humanitære intervensjoner i interne tilfeller, vil denne kunne være retningsgivende også i forbindelse med aktuelle interne konflikter, hvor gjerne flere Sikkerhetsrådsmedlemmer har anført behov for eller endog krav om humanitær intervensjon (bl.a. i Syria).

Motstridende politiske syn er kommet for dagen, og vil fortsette å gjøre det, når det gjelder Sikkerhetsrådets adgang til vedta og sikre gjennomføring av slike operasjoner. I Sikkerhetsrådet ser man tydelig vektleggingen av både politiske og juridiske hensyn. Det er lite preg av juridiske analyser under debattene, selv om folkerettslige prinsipper påberopes til inntekt for sitt politiske syn.<sup>5</sup> Dersom politiske forhandlinger i Sikkerhetsrådet ikke munner ut i et mandat til humanitær intervensjon, vil en intervensjon være urettmessig etter folkeretten.

#### **1.5. Metode og rettskilder**

Rettskildebildet i oppgaven vil hovedsakelig bygge på de tradisjonelle folkerettslige hovedkildene som, etter Wien-konvensjonen om traktatretten art. 21(3) og statuttene for Den internasjonale domstolen art. 38(1), er konvensjoner og sedvane.

Wien-konvensjonen om traktatretten art. 31 til art. 33 inneholder retningslinjer for tolkning av traktater. Etter art. 31(1) skal det ved tolkningen tas utgangspunkt i traktatens ordlyd, sammenholdt

---

<sup>5</sup> Helgesen s.43-44.

med dens formål og prinsipper, men også etterfølgende avtaler, praksis og andre folkerettslige regler partene er bundet av kan få betydning ved tolkningen jf. andre og tredje ledd.

Dette kan reise flere problemstillinger. FN-paktens fortale og formålsbestemmelse vil være relevante tolkningsmomenter. Under henvisning til effektivitetsprinsippet vil formålet normalt tillegges tung vekt dersom ordlyden ikke gir noe klart svar. Dette er ofte tilfelle ved vurderinger av FN-organers kompetanse, sett i lys av paktens generelle ordlyd.<sup>6</sup> En formålsbasert tolkning kan være problematisk med hensyn til overholdelse av suverenitetsprinsippet, ettersom statene kan pålegges større ansvar enn de hadde. Motsetningen til effektivitetsprinsippet, det restriktive tolkningsprinsipp, søker å ivareta suvereniteten gjennom en innskrenkende traktattolkning. Konflikten mellom tolkningsprinsippene møter man ofte, i nyere tid har tendensen gått i retning av å gi forrang til en effektiv gjennomføring.<sup>7</sup>

Utgangspunktet for avhandlingen er FN-pakten, fordi Sikkerhetsrådets kompetanse tolkes utfra denne, men resolusjoner fra Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen vil også stå sentralt.<sup>8</sup> Øvrige traktater, sedvane, juridisk teori og rettspraksis fra Den internasjonale straffedomstolen vil også vurderes.

## **1.6. Oppgaven videre**

Avhandlingens del 2 vil ta for seg reglene om humanitær intervensjon sammenholdt med prinsippene om statssuverenitet og intervensjonsforbud, og den økende internasjonaliseringen av menneskerettighetene med grunnlag i FN-pakten. Etter en juridisk analyse av Sikkerhetsrådets praksis med en samlet vurdering av utviklingen i del 3, vil jeg i del 4 drøfte dagens rettstilstand på området.

## **1.7. Avgrensninger**

FN-intervensjoner i utvilsomme tilfeller av mellomstatlig væpnet konflikt og ensidig og regionale humanitære intervensjoner faller utenfor denne oppgavens tema. Tilsvarende gjelder fredsbevarende operasjoner, blant annet fordi det kreves samtykke fra den impliserte regjering. Jeg vil heller ikke omtale ren humanitær assistanse, da humanitære organisasjoner prinsipielt er avhengige av en stats samtykke for å yte assistanse<sup>9</sup>, de forutsettes å opptre upartisk og uten våpenmakt.<sup>10</sup>

## **2. HUMANITÆR INTERVENSJON ETTER FN-PAKTEN**

---

<sup>6</sup> Ruud s.92.

<sup>7</sup> Ruud s.93.

<sup>8</sup> Resolusjonene har indirekte rettskildemessig grunnlag i FN-pakten. Se bla. art. 25.

<sup>9</sup> Kravet om aksept fra den aktuelle regjering for humanitær assistanse er blitt bekreftet i flere resolusjoner i Generalforsamlingen og i Genèvekonvensjonene.

<sup>10</sup> Helgesen s.6-10.

## 2.1. Innledning

FN gir ikke Sikkerhetsrådet eksplisitt kompetanse til å gi mandat til humanitær intervensjon. En vurdering av Sikkerhetsrådets kompetanse i slike situasjoner forutsetter kjennskap til sentrale bestemmelser i FN-pakten som gir adgang til intervensjon. Det er naturlig å begynne med prinsippene i FN-pakten vedrørende maktforbudet.

## 2.2. Statssuverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet

### 2.2.1. Statssuverenitetsprinsippet

Etter art. 2(1) er FN ”based on the principle of the *sovereign equality* of all its Members”. Et av de fremste folkerettslige prinsippene er at statene ikke er underkastet andres vilje. Statene ønsket med FN å opprette et internasjonalt rettssystem med hovedmål om å ”maintain international peace and security” jf. art. 1(1) ved å beskytte medlemslandenes suverenitet. FN skulle ha virkemidler til rådighet ved trusler mot eller brudd på freden, typisk ved overgrep mot en stats suverenitet.

”[S]overeign equality” sammenfatter prinsippene om suverenitet og likhet: statene er juridisk likestilte, statens person, territorium og politikk skal bli respektert, enhver stat skal nyte rettighetene som følger av statens fulle suverenitet, og etterleve sine internasjonale forpliktelser fullt og helt.<sup>11</sup>

Intervensjonsforbudet følger av suverenitetsprinsippet.<sup>12</sup> Art. 2(4) og art. 2(7) anviser prinsippene om ikke-innblanding.

### 2.2.2. Intervensjonsforbudet

Art 2(4) forbyr stater å bruke eller true med bruk av makt mot andres territorielle integritet eller politiske uavhengighet, samt maktbruk som på annet vis er i strid med FNs prinsipper. Bestemmelsen uttrykker sammenhengen mellom ivaretagelse av fred og suverenitetsprinsippet.

Intervensjonsforbudet i art. 2(7) regulerer forholdet mellom FN som organisasjon og medlemsstatene: Etter art. 2(7) skal ikke FN-organene ”intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state”, medlemsstatene skal ikke bringe andre staters indre anliggender ”to settlement” etter FN-pakten, men intervensjonsforbudet er ikke til hinder for ”the application of enforcement measures under Chapter VII”. Regelen kan betraktes som en veiledning for å oppnå

---

<sup>11</sup> United Nations Documents s.10.

<sup>12</sup> Helgesen s.13.



formålene i artikkel 1, som et pålegg til FN-organene om å respektere medlemsstatenes suverenitet, og som en retningslinje for FN-organenes tolkning av begrepet ”domestic jurisdiction”.<sup>13</sup>

Bestemmelsen illustrerer den krevende avveiningen, da menneskerettigheter historisk er blitt betraktet som internt anliggende og har således falt innunder ordlyden ”the domestic jurisdiction”. En sentral problemstilling er derfor hvor store begrensninger art. 2(7) legger på Sikkerhetsrådets handlingsrom, og hvordan ”domestic jurisdiction” skal forstås.

Selv om innblanding i ”domestic jurisdiction” ikke er entydig definert, gir praksis generelle retningslinjer. For eksempel fastslo Haagdomstolen i 1949 at britisk minerydding i albansk farvann krenket albansk suverenitet. Verken mangel på internasjonale mekanismer eller den albanske regjeringens pliktforsømmelser kunne rettferdiggjøre at mineryddingen ”might easily lead to perverting the administration of justice itself” jf. *The Corfu Channel Case, Reports 1949*<sup>14</sup>. USAs støtte til Contras i Nicaraguasaken i 1986 ble også sett på som et tilfelle av ulovlig intervensjon<sup>15</sup>. Situasjonene tyder på at det internasjonale samfunn har fastsatt en relativt høy terskel for å tillate innblanding i ”domestic jurisdiction”.

”UN Declaration on the Inadmissibility of Intervention”<sup>16</sup> av 1965 erklærer at ingen stat har rett til å intervenere i en annen stats anliggender. Det fremgår også av ”Friendly Relations”-deklarasjonen<sup>17</sup> at

*”[n]o state or group of states has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other state. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law”.*

Deklarasjonen fikk tilslutning ved konsensus og uttrykker *opinio juris* blant medlemsstatene.

Deklarasjonen gir dermed en autoritativ tolkning og utdyping av folkerettens og FN-paktens prinsipper og formål. Den synes å utvide anvendelsesområdet for og styrken i intervensjonsforbudet.<sup>18</sup>

Formålet med intervensjonsforbudet var ikke å svekke FN's effektivitet når det gjaldt å bevare eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet, men å begrense FN's kompetanse på andre måter<sup>19</sup>: Art. 2(7) fastslår at statene ikke kan påberope seg nasjonal jurisdiksjon i tilfeller hvor kap. VII anvendes,

---

<sup>13</sup> Helgesen s.17.

<sup>14</sup> Dommens s.35.

<sup>15</sup> Se bla. dommens pkt.3, 4 og 6.

<sup>16</sup> A/Res/20/2131(1965).

<sup>17</sup> A/Res/25/2625(1970).

<sup>18</sup> Helgesen s.18-19.

<sup>19</sup> Goodrich, Hambro, Simons s.62.

og FN-tiltak med fred som målsetting således har 'forrang' foran suvereniteten. For at humanitære intervensjoner i vesentlig interne situasjoner skal ha forrang foran suvereniteten, må følgelig også kap. VII anvendes.

Art. 2(7) anvendes fortrinnsvis ved menneskerettighetsspørsmål, hvor intervensjonsforbudets rekkevidde er blitt nærmere fastlagt.<sup>20</sup> Jeg tar nå for meg menneskerettighetenes stilling i FN-pakten, med vekt på utviklingen av intervensjonsforbudets rekkevidde når Sikkerhetsrådet vurderer humanitære intervensjoner.

## **2.3. Menneskerettigheters plass i FN-pakten og i Sikkerhetsrådet**

### **2.3.1. Innledning**

FN-paktens preambel erklærer statenes støtte til fundamentale menneskerettigheter, menneskets verdighet og like rettigheter for kvinner og menn. Art. 1(3) uttrykker et av FN's formål om internasjonalt samarbeid for å fremme og oppmuntre respekt for menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle. Flere artikler i pakten berører også menneskerettighetsspørsmål, viktigst er kanskje art. 55(c) sammenholdt med art. 56.<sup>21</sup>

FN-pakten gir ikke Sikkerhetsrådet eksplisitt kompetanse til å behandle menneskerettigheter. Sikkerhetsrådet skulle selv tolke hva det innebar å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Fra et tidlig stadium var menneskerettighetsspørsmål fastlåst i regjeringers- og Sekretariatets byråkratiske maskinerier. Sikkerhetsrådet sørget allerede fra starten for å holde seg på betryggende avstand fra dette temaet.<sup>22</sup> Denne avstanden viste seg imidlertid vanskelig å opprettholde som følge av den stadig tydeligere sammenhengen mellom overgrep mot menneskerettigheter og trusler mot internasjonal fred og sikkerhet.<sup>23</sup>

Det oppsto en økende forventning til at FN skulle involveres i fredsskapende og fredsbyggende prosesser i borgerkrigsherjede stater, hvor menneskerettigheter var truet.<sup>24</sup> For å utføre sin oppgave om å ivareta fred og sikkerhet fant Rådet det derfor i økende grad nødvendig å inkludere behandling av menneskerettighetsspørsmål under alle stadier av konflikter.

### **2.3.2. FN-paktens krav og Sikkerhetsrådets adgang til ivaretagelse av menneskerettigheter**

---

<sup>20</sup> Helgesen s.20.

<sup>21</sup> Ibid. s.21.

<sup>22</sup> Mertus s.115.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

Sikkerhetsrådets myndighet til å ta opp menneskerettigheter kan således betraktes som integrert i dets ansvar for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.<sup>25</sup> Sikkerhetsrådet har ansvaret for å vurdere ethvert tilfelle og bevis konkret, og identifisere trusler mot freden, fredsbrudd og angrepshandlinger jf. bla. art. 39. I tilfeller hvor Sikkerhetsrådet identifiserer en trussel vil det bestemme hvordan det skal reagere innenfor FN-paktens rammer. Etter kap. VII kan Sikkerhetsrådet gi anbefalinger for ivaretagelse av internasjonal fred og sikkerhet og iverksette konkrete tiltak etter art. 41 og 42, også med militære midler.

Sikkerhetsrådet skal handle i tråd med ”the Purposes and Principles of the United Nations” jf. art. 24 (2). Dette innebærer blant annet ”the maintenance of international peace and security” jf. art. 1(1), ”respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples” jf. art. 1(2) og ”promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all” jf. art. 1(3). Suverenitetsprinsippet skal ikke stå i veien for Sikkerhetsrådsvedtak som ivaretar disse formålene og prinsippene jf. art. 2(7): Prinsippet ”shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII”.

Selve ordlyden i FN-pakten gir menneskerettighetsbegrepet lite materielt innhold. Ettersom FN-pakten er formulert med svært generelle henvisninger til menneskerettighetene er det naturlig å betrakte paktens bestemmelser som rettslige standarder. Menneskerettigheter er generelt sett et folkerettslig anliggende, med visse spor i FN-pakten også, men menneskerettighetenes innhold avhenger av folkerettens utvikling.<sup>26</sup> Menneskerettigheter er følgelig et FN-anliggende med det innhold de til enhver tid har, men Sikkerhetsrådet kan bare under spesielle forhold fatte tvangsmessige vedtak etter kap. VII i vesentlig interne situasjoner.

Formålet om å ivareta menneskerettigheter i art. 1(3) er vagere formulert enn formålet om å ivareta internasjonal fred og sikkerhet gjennom effektive kollektive tiltak jf. art. 1(1), ettersom FN ikke utstyres med en myndighet til å iverksette tiltak for å implementere artikkel 1(3). FNs opprinnelige ansvar var å fremme *samarbeidet* rundt menneskerettigheter, av hensyn til intervensjonsforbudet og suverenitetsprinsippet.<sup>27</sup> Formålet er således ikke bindende for medlemsstatene, og alene gir det ikke grunnlag for bindende FN-vedtak. Dette ble synliggjort da forslaget om å erstatte ”promote” med ”protect” i art. 55(c) ikke fikk flertall for å klargjøre at FN ikke kunne påtvinge stater å overholde menneskerettighetene.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Mertus s.116.

<sup>26</sup> Helgesen s. 22.

<sup>27</sup> Ibid. s.19.

<sup>28</sup> Rodley s.18.

Etter art. 55(c) skal FN ”promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion”. Vern av menneskerettigheter anses altså nødvendig for fredelige og vennskapelige internasjonale forbindelser. Ordlyden ”promote” viser at FN ikke blande seg i hvordan statene gjennomførte menneskerettighetene, den forplikter ikke FN til å velge spesifikke tiltak for å fremme menneskerettigheter, og den hjemler ikke tiltak rettet mot medlemsstatene. For å vurdere om bestemmelsen forplikter medlemsstatene juridisk, må derfor art. 55(c) ses i sammenheng med art. 56, som retter seg mot medlemsstatene: ”[a]ll Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in article 55”.

Enkelte mener at uttrykket ”pledge”, sammenholdt med formålstolkning og effektivitetshensyn, tilsier at statene er rettslig forpliktet til å etterleve bestemmelsen.<sup>29</sup> Et forslag om at statene hadde en plikt til å treffe nasjonale tiltak for å nå målene i art. 55 vant imidlertid ikke fram i 1945.<sup>30</sup>

Dette forstås som at medlemsstatene har en *samarbeidsplikt*, men ikke en plikt til å *følge* vedtak Generalforsamlingen måtte fatte etter art. 55, eller *iverksette* tiltak nasjonalt for å oppnå formålene. Etter art. 60 er ansvaret for oppgavene etter art. 55 og 56 tillagt Generalforsamlingen og Economic and Social Council, som kun har anbefalingsmyndighet, jf. kap. IV og X. Art. 56 skiller seg vesentlig fra art. 25, som *forplikter* medlemsstatene til å iverksette Sikkerhetsrådsvedtak.<sup>31</sup>

Selv om menneskerettigheter ble et internasjonalt anliggende ble ikke menneskerettighets- eller den humanitære situasjonen i et bestemt land gjenstand for internasjonale tiltak. Pakten satte rettslige standarder, og det ble overlatt til FN-organene å avklare innholdet i både rettigheter og rettslige forpliktelser.<sup>32</sup>

Moderne folkerett sikrer enkelte grunnleggende menneskerettigheter gjennom traktater, statspraksis og nye holdninger til menneskerettigheter som har skapt sedvaneretsnormer om vern av menneskerettigheter. Det eksisterer flere viktige og tunge konvensjoner på menneskerettighetsområdet i folkeretten, bl.a. Verdenserklæringen om menneskerettigheter, Folkemordskonvensjonen, Rasediskrimineringskonvensjonen, Torturkonvensjonen og Barnekonvensjonen. Wien-deklarasjonen om menneskerettigheter (1993) slår fast at FN-organer skal kunne *ta opp* situasjonen i enkeltland. På det rettskapende planet er det derfor utvilsomt at menneskerettigheter er et internasjonalt anliggende. Men normene har kun virkning i den utstrekning de følges av statene. Traktatregimet på

---

<sup>29</sup> Se Lillich s.40-45.

<sup>30</sup> Helgesen s. 25.

<sup>31</sup> Ibid. s.24-25.

<sup>32</sup> Ibid. s.30.

menneskerettighetsområdet har heller ikke implementeringsmekanismer som gir FN-organer adgang til å bruke maktmidler for å sikre respekt for menneskerettighetene.<sup>33</sup>

### **2.3.3. Internasjonale anliggender og internasjonal jurisdiksjon**

Det kan derfor være hensiktsmessig å sondre mellom internasjonale anliggender og internasjonal jurisdiksjon. "[J]urisdiction" omfatter både skapelse og håndheving av rett. Den rettskapende side av menneskerettigheter er et internasjonalt anliggende, mens rettshåndhevelsen er innenfor "domestic jurisdiction". "[J]urisdiction" i betydningen rettshåndhevelse er ikke blitt betraktet som et FN-anliggende:<sup>34</sup> kun Sikkerhetsrådet har rettshåndhevelsesmyndighet i FN etter art. 2(7) om kollektive sikkerhetstiltak.

Spørsmålet om rettshåndhevelse, ved makt for beskyttelse av menneskerettigheter, blir følgelig spørsmål om tolkningen av kap. VII vedrørende Sikkerhetsrådets kompetanse. Når tilvante forestillinger av hva som betraktes som indre anliggender utfordres kan Sikkerhetsrådets mulighet for aksjon for å verne menneskerettigheter bli større. Det er blant annet spørsmål om det foreligger en trussel mot freden etter art. 39, hvor art. 2(7) er en sentral tolkningsretningslinje.<sup>35</sup>

### **2.3.4. Stemmegivningen i Sikkerhetsrådet**

Sikkerhetsrådet består av 5 permanente medlemmer med vetorett (Kina, USA, Russland, England og Frankrike) og 10 ikke-faste medlemmer jf. art. 27(3). Vedtak som ikke berører saksbehandlingen skal treffes med minst ni stemmer, inkludert de permanente medlemmenes. Den fremste begrensningen i Sikkerhetsrådets handlefrihet ligger trolig i vetoretten, som gjerne anvendes for politiske mål. Som integrert del av pakten er bruk av den i samsvar med pakten. Vetoretten har allikevel blitt tolket noe ved at avholdelse fra å stemme ansett som en "concurring vote" etter art. 27(3).<sup>36</sup>

Menneskerettighetsvern inngikk ikke i Sikkerhetsrådets mandat ved stiftelsen. Den manglende politiske vilje til humanitær intervensjon viste seg bl.a. ved at de permanente medlemslandene nedla veto. Uttrykket "threat to the peace", som åpner for vedtak etter kap. VII jf. art. 39, fikk en snever tolkning, med avgjørende vekt på intervensjonsforbudet.

### **2.3.5. Kapittel VII – Hjemmelen for væpnet humanitær intervensjon**

---

<sup>33</sup> Helgesen s.30-31.

<sup>34</sup> Ibid. s.31.

<sup>35</sup> Ibid. s.31-32.

<sup>36</sup> "Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects" s.58.

Etter art. 39 i kap. VII skal Sikkerhetsrådet ”determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security”. ”[S]hall [...] determine” gir Sikkerhetsrådet kompetanse til å bestemme om situasjonen faller innenfor en av de tre karakteristikkene.

Karakteristikkene ble ikke nærmere definert ettersom Sikkerhetsrådet skulle ha et visst rom for skjønn og for en dynamisk utvikling av begrepet ”threat to the peace”. Ved tvil bruker Sikkerhetsrådet det mindre alvorlige ”threat to the peace” som inngangsvilkår for tvangstiltak etter kap. VII. Dette vilkåret er særlig relevant her da de øvrige alternativene (”breach of the peace” og ”act of aggression”) åpenbart dekker grenseoverskridende situasjoner.<sup>37</sup> Sikkerhetsrådspraksis viser at ”threat to the peace” er det aktuelle begrepet ved humanitære kriser innenfor en stat.<sup>38</sup> Spørsmålet er hvorvidt en humanitær krise innenfor en stat kan anses som en ”threat to the peace” i henhold til art. 39.

Fredsbegrepet i art. 39 samsvarer godt med fredsbegrepet i art. 1(1). Fredsbegrepet skal forstås i sin snevre og tradisjonelle militærpolitiske forstand, som fravær av militær konflikt.<sup>39</sup> Begrepene ”the peace” og ”international peace” blir brukt om hverandre i art. 39 og innebar tradisjonelt et krav om trussel mot internasjonal fred (grenseoverskridende trussel) for at FN skulle kunne anvende makt etter kap. VII.<sup>40</sup> Ved interne situasjoner, herunder interne konflikter med humanitær nød, kunne ikke militær maktbruk brukes. Dette har vært problematisk med et økende antall interne konflikter hvor det gjerne er staten som begår de alvorligste menneskerettighetsbruddene.

Ved interne konflikter med humanitær nød flyttes fokus til fra stat til mennesket. På 90-tallet begynte man å fokusere på den sterke sammenhengen man så mellom trusler mot internasjonal fred og sikkerhet, og grove brudd på menneskerettighetene. Sikkerhetsrådet fokuserer fra da av mer på beskyttelse av mennesket og mindre på beskyttelse av staten. I interne tilfeller med humanitær nød av et visst omfang vil Sikkerhetsrådet derfor kunne vedta tvangstiltak. Grove menneskerettighetsbrudd har konsekvenser som kan utgjøre en trussel mot ”international peace and security”. Interne tilfeller med humanitær nød kan derfor kvalifiseres som ”trussel mot internasjonal fred og sikkerhet” og Sikkerhetsrådet kan følgelig anvende Kap. VII.

Forståelsen av begrepet ”threat to the peace” har altså endret seg igjennom en dynamisk fortolkning.

---

<sup>37</sup> Helgesen s.34.

<sup>38</sup> ”Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects” s.61-62.

<sup>39</sup> Helgesen s. 34.

<sup>40</sup> Mertus s.123.

Art. 39 gir Sikkerhetsrådet flere handlingsalternativer: anbefalinger, oppfordring til å etterleve midlertidige tiltak, ikke-militære tvangstiltak etter art. 41 eller væpnede tiltak etter art. 42, som hjemler adgangen til militær intervensjon:

”Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”

Hovedvilkåret for vedtak om militærbruk etter art. 42 er at Sikkerhetsrådet i første omgang har tatt i bruk art. 39 og kommet frem til at det i det minste er en trussel mot freden jf. ”maintain or restore international peace and security”.

Ordlyden stiller ikke krav om at Sikkerhetsrådet har forsøkt tiltak etter art. 41, men ikke-militære tiltak må påvises utilstrekkelige eller vurderes utilstrekkelige. Dette samsvarer med effektivitetsprinsippet. Det stilles heller ingen krav til Sikkerhetsrådets vurdering av art. 41-tiltakenes utilstrekkelighet.

Sikkerhetsrådet bestemmer hvilke tiltak det vil sette i gang. Ordlyden ”as may be necessary” forutsetter imidlertid en proporsjonalitetsvurdering og en nødvendighetsvurdering. Art. 39 forutsetter, med sine tre karakteristikker av ulikt nivå, en vurdering av situasjonens alvorlighetsgrad og en grensedragning mot kap. VI. Når kap. VII forutsetter vurdering av om tiltak etter art. 40 og 41 er tilstrekkelig for å unngå militærbruk, er det naturlig å vurdere hvilket militært nivå som er nødvendig etter art. 42. Art. 51 gir adgang til militært selvforsvar inntil Sikkerhetsrådet har tatt ”measures necessary” for å ivareta ”international peace and security”. Selvforsvaret skal følgelig ha effekt jf. ordlyden ”measures necessary”. Proporsjonalitet begrenser handlefriheten, og stiller et resultatkrav.<sup>41</sup> Man ser stadig at Sikkerhetsrådets medlemmer understreker at omfanget av intervensjonene ikke skal overstige formålet.

Handlinger i tråd med humanitær rett med en forutgående tillatelse fra Sikkerhetsrådet etter kap. VII er lovlige etter internasjonal rett. Slike handlinger omfatter også militærbruk som er utført på vegne av FN og under kontroll og ansvar fra Sikkerhetsrådet.<sup>42</sup> Da man uansett er innenfor kap. VII og derfor må følge samme rammer ved å fastslå om kravene etter art. 39 er innfridd, bør man se hvilke begrensninger FN-pakten setter på Sikkerhetsrådet, når det skal fastsette om en situasjon utgjør en trussel mot ”international peace and security”.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Helgesen s.36-37.

<sup>42</sup> ”Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects” s.59-60.

<sup>43</sup> Helgesen s.42.

Menneskerettighetsbestemmelsen i art.1(3) omfatter hele FN, selv om den ikke hjemler bindende tiltak overfor medlemsstatene. Sikkerhetsrådet har ikke ansvar for menneskerettighetsspørsmål etter kap. VII, men for den kollektive sikkerheten. Menneskerettigheter som trekkes inn i området for kap. VII blir underlagt Sikkerhetsrådets jurisdiksjon. Går Sikkerhetsrådet inn på medlemmenes ”domestic jurisdiction” jf. art. 2(7) ved å trekke inn menneskerettigheter i sitt kompetanseområde?

Det kan være krevende å definere Sikkerhetsrådets kompetanse etter kap. VII generelt når hensikten var konkret tolkning og anvendelse. Forholdet mellom art. 2(7) og kap. VII må vurderes konkret.<sup>44</sup> Sikkerhetsrådet skal vurdere den faktiske situasjonen og bestemme om den kan subsumeres under art. 39 før det vurderes hvilke tiltak som kan iverksettes. Art. 2(7) vil være en retningslinje og tolkningsfaktor fortløpende da Sikkerhetsrådet skal følge paktens formål og prinsipper jf. Art 24. Paktens formål og prinsipper skal ikke legge rigide begrensninger på FN-organenes handlefrihet og deres mulighet til å handle for organisasjonens og verdenssamfunnets beste. Prinsippene uttrykker FN-paktens dynamikk, slik “essentially”-standarden i art. 2(7) illustrerer. Videre fastslår art. 24(2) Sikkerhetsrådets “specific powers”. Dette kan forstås som at Sikkerhetsrådet har ytterligere fullmakter.<sup>45</sup>

## **2.4 Responsibility to protect-doktrinen**

### **2.4.1. Innledning**

Som følge av de permanente medlemmenes vetorett står politiske interesser ofte i veien for intervensjon i tilfeller hvor de rettslige vilkårene ellers kan synes oppfylt. For å redusere antallet vetonedleggelsler i slike tilfeller, har FN oppstilt “Responsibility to protect”-doktrinen som søker å hindre veto pga. nasjonale politiske interesser.

Debatten om “Responsibility to protect” (R2P) er relevant når det diskuteres om ordlyden i kap. VII gir FN rom til å iverksette militære tiltak der det foreligger krenkelser av menneskerettigheter.

### **2.4.2. Doktrinen bak R2P**

Overnasjonale institusjoners autoritet avhenger av at medlemslandene anerkjenner institusjonens beslutninger.<sup>46</sup> ”The Responsibility to Protect” er et dokument Den internasjonale kommisjonen for

---

<sup>44</sup> Helgesen s.44-45.

<sup>45</sup> Ibid. 44-46.

<sup>46</sup> Thakur s.57.



intervensjon og statlig suverenitet (The International Commission on Intervention and State Sovereignty, heretter ICISS) forfattet i 2001 etter ønske fra FN for å forsøke å bote på de nevnte problemene.<sup>47</sup> Dokumentet ble enstemmig vedtatt av Generalforsamlingen i 2005.

ICISS trekker frem at det internasjonale samfunnet har konstatert at de eksisterende instrumentene for ivaretagelse av fred og sikkerhet har vist seg utilstrekkelige i ekstremtilfeller.<sup>48</sup> R2P-dokumentet tar blant annet sikte på å innføre begrepet ”Responsibility to protect” fremfor ”humanitarian intervention”, da R2P-begrepet anses å kunne få bredere støtte.<sup>49</sup> Videre forsøker man i dokumentet å vise at vern av menneskerettigheter og suverenitetsprinsippet ikke nødvendigvis er motstykker.<sup>50</sup>

Respekten for statssuvereniteten må veies opp mot risikoen for en restriktiv holdning til inngripen i humanitære kriser. Sikkerhetsrådets faste medlemmer vil kunne bruke sin veto rett selv ved de groveste tilfellene av menneskerettsbrudd. Historisk har den gjenværende muligheten vært å bruke makt uten FNs godkjenning og slik sett underminere sine forpliktelser overfor FN og bryte folkeretten.<sup>51</sup>

I dokumentets ”Core principles” 1a og 1b oversettes suverenitet som ansvar, og hovedansvaret for befolkningen ligger hos staten. Dersom staten ikke bemektiger seg dette ansvaret eller ikke følger det opp, tilfaller ansvaret det internasjonale samfunnet. Maktforbudet kan altså settes til side dersom en stat ikke følger opp sitt beskyttelsesansvar overfor en lidende befolkning.<sup>52</sup> R2P snudde debatten i FN fra en debatt om en intervensjonsrett til en rett til å beskytte.

Beskyttelsesrett og -plikt er inndelt i tre: ”The responsibility to prevent”, ”The responsibility to react” og ”The responsibility to rebuild”.<sup>53</sup> Tredje del faller utenfor denne avhandlingens tema.

Den første delen, ”The responsibility to prevent”, stiller et preventivt ansvarskrav til staten(e) som intervenerer om å forhindre årsakene til intern konflikt som utsetter befolkningen for fare.<sup>54</sup> Tanken er at suverenitetsretten gir en plikt til å beskytte egen befolkning. Dette er dokumentets viktigste del jf. R2P priorities (4)a. Ansvaret utløses bare dersom landets beskyttelsesansvar ikke har eller vil fungere.<sup>55</sup> Man vil da gripe inn internasjonalt gjennom FN og FN-paktens bestemmelser.<sup>56</sup> R2P er følgelig ment å komplettere FN-pakten.

---

<sup>47</sup> Orford s.1.

<sup>48</sup> Thakur s.74.

<sup>49</sup> Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty – ”The responsibility to protect”, (heretter R2P-rapporten), s. 9-12.

<sup>50</sup> R2P-rapporten s. 7-8.

<sup>51</sup> Thakur s.74-75.

<sup>52</sup> R2P-rapporten, Synopsis, s. VIII.

<sup>53</sup> Jf. R2P(3) Elements.

<sup>54</sup> R2P(3) Elements bokstav a.

<sup>55</sup> R2P(4)a.

<sup>56</sup> Thakur s.1.

Jeg vil i nå fokusere på ansvaret for å reagere. Det kreves en ”compelling human need” for at reaksjonsansvaret utløses jf. R2P(3) Elements bokstav b. Begrepet er ikke definert, men ”compelling” antyder en viss terskel. “[H]uman need” gjenspeiler fokus på menneskelige lidelser som kriterium for å reagere, i motsetning til ”threat to peace” i art. 39, som sikter til brudd på suverenitetsprinsippet. Etter dokumentet kan ”compelling ... need” møtes med internasjonale *sanksjoner*, men det er kun ved ”extreme ... compelling need” at humanitær *intervensjon* er aktuelt.

I likhet med i FN-pakten må enhver stat som ønsker humanitær intervensjon legge dette frem for Sikkerhetsrådet. Staten må formelt be FNs Sikkerhetsråd om tillatelse eller få Sikkerhetsrådet til å ta saken opp selv.<sup>57</sup>

ICISS har forsøkt å innføre en inhabilitetsregel i R2P-dokumentet for å unngå at stater med nasjonale interesser i saken skal hindre humanitære intervensjoner. Ifølge R2P-doktrinen bør faste medlemmer med vitale nasjonale interesser i en konflikt avstå fra å legge ned veto.<sup>58</sup>

Dersom vilkårene i kap. VII i utgangspunktet er oppfylt, men Sikkerhetsrådet viser seg handlingslammet eller bruker for lang tid til å behandle en sak, stadfester R2P-dokumentet at saken kan bli behandlet av Generalforsamlingen under en ”Uniting for Peace”-prosedyre hvor regionale organisasjoner kan autoriseres til å iverksette tiltak.<sup>59</sup>

Dersom de faste medlemmene ikke lykkes med å opprettholde sitt ansvar om å beskytte, bør det ifølge ICISS ikke utelukkes at stater søker øvrige midler enn Sikkerhetsrådets for å stoppe krenkelsene.<sup>60</sup>

R2P-doktrinen ble lansert som et konsept og har ikke formell status som lov. Sikkerhetsrådet er følgelig ikke juridisk bundet av doktrinen og Rådet har det avgjørende ordet. Skal R2P-doktrinen ha en reell mulighet til å påvirke FN trenger den følgelig oppslutning blant de fem permanente Sikkerhetsrådsmedlemmene. I 2002 virket de fleste medlemmene positive til hovedlinjene i dokumentet<sup>61</sup>, delvis fordi R2P ble tolket ulikt.<sup>62</sup> Det er derfor fortsatt knyttet en del usikkerhet til prinsippets presise mening, juridiske status og anvendelighet i praksis. I realiteten vil ettertidens resolusjoner vise hvilken betydning R2P-doktrinen har hatt, og om den er i ferd med å utvikle seg som sedvanerettslig hjemmel for intervensjon.

---

<sup>57</sup> Thakur s.82.

<sup>58</sup> R2P Right Authority 3d.

<sup>59</sup> R2P Right Authority 3e. Utfyllende i R2P-rapporten s.53.

<sup>60</sup> R2P Right Authority 3f.

<sup>61</sup> Thakur s.85.

<sup>62</sup> Alvarez s.278.

### **3. FINNES DET EN PRESEDENS FOR KOLLEKTIV HUMANITÆR INTERVENSJON VED INTERNE MENNESKERETTIGHETSKRENKELSER OG HVA ER DET EVENTUELLE INNHOLDET I PRESEDENSEN?**

#### **3.1. Innledning**

Praksisen som drøftes i det følgende vil hovedsakelig stamme fra tiden etter den kalde krigen, da de permanente medlemmene i Sikkerhetsrådet viste økende intervensjonsvilje.

#### **3.2. Sikkerhetsrådets bruk av kap. VII under den kalde krigen.**

Sikkerhetsrådet anvendte kap. VII ved enkelte anledninger under den kalde krigen. I juridisk teori trekkes Kongo, Sør-Rhodesia og Sør-Afrika under apartheid gjerne frem. I denne avhandlingen vil jeg behandle Sør-Afrika, mens Kongo<sup>63</sup> og Sør-Rhodesia<sup>64</sup> utelates.<sup>65</sup>

##### **3.2.2. Sør-Afrika**

Sikkerhetsrådet forsøkte i det lengste å unngå en anvendelse av kap. VII, da apartheidregimet ble ansett som et vesentlig internt anliggende. I resolusjon 181(1963)<sup>66</sup> ble det fastslått at apartheid var i strid med FN-paktens prinsipper og at situasjonen i Sør-Afrika var *”seriously disturbing international peace and security”*.<sup>67</sup>

I resolusjon 418(1977)<sup>68</sup> ble situasjonen ansett som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjonen henviste eksplisitt til kap. VII som hjemmel for et vedtak om bindende våpenembargo. Sikkerhetsrådet uttalte at konflikten hadde fått grenseoverskridende elementer ettersom sør-afrikanske styrker angrep frigjøringsbevegelser i Zambia og Angola. Sikkerhetsrådet fordømte voldsbruken og drapene på den afrikanske befolkningen, og uttalte at det:

*”[d]etermines, having regard to the policies and acts of the South African Government, that the acquisition by South Africa of arms and related material constitutes a threat to the maintenance of international peace and security”*.

---

<sup>63</sup> Se S/Res/161 og S/Res/169 av 1961.

<sup>64</sup> Se S/Res/217(1965), S/Res/221(1966), S/Res/232(1966) og S/Res/277(1970).

<sup>65</sup> Om Kongo i Helgesen s.48 flg. og Sør-Rhodesia i Helgesen s.52 flg.

<sup>66</sup> S/Res/181(1963).

<sup>67</sup> Helgesen s.52.

<sup>68</sup> S/Res/418(1977).

Etter ordlyden var det kombinasjonen av apartheid-systemet, regimets aggresjon mot nabolandene og importen av krigsmateriell som samlet utgjorde en trussel mot freden.

Resolusjonen ble vedtatt etter en alvorlig forverring av den interne menneskerettighetssituasjonen, bl.a. med sørafrikansk politi som skjøt mot demonstranter. Rodley mener derfor at til tross for at preambelen viser til ekstern aggresjon, var ikke selve resolusjonen *motivert* av de sørafrikanske militæraksjonene i nabolandene.<sup>69</sup> Hensikten var å fjerne apartheid og sikre selvbestemmelse i Sør-Afrika, slik det var uttrykt i Apartheidkonvensjonen. Sikkerhetsrådet var imidlertid påpasselig med å ikke kategorisere situasjonen etter art. 39 før man så klare grenseoverskridende elementer.<sup>70</sup>

Det var altså i hovedsak interne forhold i Sør-Afrika som ble betraktet av Sikkerhetsrådet som en trussel mot den internasjonale freden og sikkerheten, uten at det var aktuelt med humanitær intervensjon. Situasjonen illustrer likevel hvilken type interne situasjoner Sikkerhetsrådet kunne betrakte som hørende inn under kap. VII.

#### Presedens:

Presedensverdien av Sikkerhetsrådets tiltak i Sør-Afrika må sees i lys av den spesielle stillingen rasediskriminering og apartheid hadde fra FN-paktens ikrafttredelse til 1990-tallet. Presedensverdien er derfor begrenset, men situasjonen illustrer hva Sikkerhetsrådet kunne foreta seg dersom de politiske forholdene lå til rette.<sup>71</sup>

### **3.3. Sikkerhetsrådets bruk av kap. VII i intervensjonstilfellene etter den kalde krigens slutt**

#### **3.3.1. Innledning**

Mot slutten av den kalde krigen viste Sikkerhetsrådet seg mer handlekraftig som følge av færre vetonedleggelsler. Sikkerhetsrådet betraktet et betydelig antall situasjoner som ”threat to international peace and security” som er relevante også for debatten om humanitær intervensjon.

#### **3.3.2. Golfkrigen**

Golfkrigen startet med Iraks angrep på Kuwait, deretter fulgte multinasjonale styrkers frigjøring av Kuwait. Saddam Husseins regime knuste et kurdisk opprør i 1991.

---

<sup>69</sup> Rodley s.27.

<sup>70</sup> Illustrerende: S/Res/569(1985).

<sup>71</sup> Helgesen s. 55.

Resolusjon 668(1991)<sup>72</sup> fastslo at undertrykkelsen av sivilbefolkningen, særlig kurderne, utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Den påla Irak å gi adgang til humanitære organisasjoner i de utsatte områdene. Ved "Operation Provide Comfort" ble det etablert en flyforbudssone i Nord-Irak (safe havens). FN sikret en avtale med Irak om å utstasjonere humanitært FN-personell og 500 politifolk. Irak samtykket i at USA og andre allierte overførte sine oppgaver til FN-styrken.

Spørsmålet er om resolusjon 668 skapte presedens for autorisasjon for FN å tillate intervensjon ved omfattende overgrep mot menneskerettighetene innenfor et lands grenser. Først må det vurderes om kurderkrisen var en vesentlig intern situasjon og i neste omgang om resolusjonen autoriserte militærbruk.

Resolusjonen tok opp både de omfattende interne menneskerettighetsovergrepene og deres grenseoverskridende konsekvenser. Sikkerhetsrådet var bekymret for undertrykkelsen av sivilbefolkningen, herunder kurderne, på eget territorium, og mente undertrykkelsen førte til grenseoverskridende flyktningstrømmer. Rådet anså dette som trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Sikkerhetsrådet "[c]ondemns the repression of the Iraqi civilian population [...], the consequences of which threaten international peace and security in the region."

Sikkerhetsrådet understreket altså her at det var konsekvensene, de grenseoverskridende flyktningstrømmene, som utgjorde trusselen.<sup>73</sup>

Resolusjonen henviser til art. 2(7) i preambelens andre avsnitt. Dette kan forstås som et uttrykk for at situasjonen ikke kunne karakteriseres som intern med bakgrunn i en nylig avsluttet krig, mange allierte i området og to millioner flyktninger. Sikkerhetsrådet anså seg åpenbart kompetent til å ta opp interne menneskerettighetsspørsmål med internasjonale konsekvenser ved å behandle disse helt åpent.<sup>74</sup> Dette var i tråd med tidligere praksis, men tidligere intervensjoner hadde kun funnet sted overfor apartheid. Dette utgjorde et tydelig skritt i retning av å utvide begrepets virkeområde.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> S/Res/688(1991).

<sup>73</sup> Helgesen s. 57.

<sup>74</sup> Ibid. s.59.

<sup>75</sup> Ibid. s.61.

Resolusjonen tydeliggjorde sammenhengen mellom menneskerettighetsbrudd begått innenfor en stats jurisdiksjon og internasjonal fred og sikkerhet: krisen som rammet den kurdiske befolkningen var i utgangspunktet intern, men den hadde omfattende regionale og internasjonale konsekvenser.<sup>76</sup>

Det må nå vurderes om resolusjon 668 ga mandat til humanitær intervensjon.

Sikkerhetsrådet tok utgangspunkt i sitt ansvar om å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. De viktigste mekanismene for dette ansvaret hører inn under kap. VII, men Sikkerhetsrådet henviste kun til art. 2(7) som bekrefter Iraks suverenitet, territoriale integritet og politiske uavhengighet.

Sikkerhetsrådet "[d]emands" at Irak umiddelbart brakte undertrykkelsen til opphør og respekterte menneske- og politiske rettigheter til alle irakiske borgere.

Spørsmålet er om dette er forankret i kap. VII. Ordlyden av "demands" tilsier et bindende vedtak.

"[D]emands" er rettet mot å få slutt på interne overgrep, og det gis instruksjon til hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å få slutt på konfliktene, nemlig respekt for de politiske rettighetene.

Resolusjonen fremstår som bindende, imidlertid gjør mangelen på henvisning til kap. VII dette problematisk.<sup>77</sup> Sikkerhetsrådet

*"[i]nsists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations [...] and to make available all necessary facilities for their operations".*

Språkbruken kan forstås som et krav, men ordlyden tyder ikke på at kravet kan gjennomføres med tvangsmidler. Det er i strid med praksis at humanitære organisasjoner trer inn og starter operasjoner uten mottakerstatens samtykke. FN gikk forøvrig ikke inn før Irak samtykket.

Generalsekretæren gjorde det derfor klart at en ny resolusjon ville være påkrevet for å gjennomføre humanitære intervensjoner med tvang. Sikkerhetsrådet utvidet tolkningen av sivilbefolknings rett til humanitær assistanse som forpliktet den irakiske regjering til å slippe til humanitære organisasjoner. Selv om dette utgjorde et betydelig press på den irakiske regjering, kunne kravet neppe blitt brukt som grunnlag for humanitære operasjoner mot Iraks vilje. Ettersom Irak samtykket, ble dette aldri vurdert av Sikkerhetsrådet.<sup>78</sup>

Det kan hevdes at resolusjonen gir implisitt hjemmel til kollektiv humanitær intervensjon. En karakteristikk etter art. 39 er nødvendig for å autorisere maktbruk etter art. 42, men art. 39 er ingen

---

<sup>76</sup> Helgesen s. 63.

<sup>77</sup> Ibid. s. 63.

<sup>78</sup> Ibid. s.62–64.

selvstendig hjemmel for maktbruk. Art. 39 kan følges av tiltak på en rekke nivåer.<sup>79</sup> Det er ikke bare bruk av militær makt som er aktuelt, og betegnelsen ”trussel mot freden” utløser ikke automatisk autorisasjon.<sup>80</sup> Tidligere Sikkerhetsrådspraksis tyder på at art 39 ikke er blitt forstått slik at den gir autorisasjon til maktbruk.

Den britiske representanten pekte på to formål ved resolusjonen: Den irakiske regjering måtte stanse overgrepene, og det måtte gis solid støtte til Generalsekretæren og FN-organisasjoner i deres arbeid for å bistå ofrene og hindre ytterligere dødsfall.<sup>81</sup>

Resolusjonsteksten, forhistorien og debatten taler derfor mot at resolusjon 688 dannet et rettslig grunnlag for den allierte intervensjonen i Nord-Irak.

### Presedens

Det første spørsmålet er om resolusjonen åpner for at interne menneskerettighetsovergrep kan utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Menneskerettighetsovergrepene fant sted på irakisk territorium, men resolusjon 688 betegnet situasjonen som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det var første gang en flytningkatastrofe fikk denne karakteristikken, og det var første gang humanitær intervensjon ble drøftet i forhold til en flyktningssituasjon. Resolusjonen viser ikke til art. 39 eller kap. VII generelt, trolig fordi resolusjonen var et kompromiss for å unngå veto. Direkte henvisning til art. 39 ville bekreftet artikkelens anvendelse, og de formelle vilkår for militær intervensjon ville vært oppfylt. Sikkerhetsrådet ville demonstrert åpent at det hadde hjemmel til å tillate militærbruk ved menneskerettighetsovergrep med grenseoverskridende elementer. Hvis undertrykkelsen av kurdere ikke hadde hatt grenseoverskridende elementer ville Rådet neppe vedtatt resolusjon 688.<sup>82</sup>

Resolusjonen skapte således ikke presedens for at Sikkerhetsrådet uten videre aksepterer grove, systematiske og omfattende, men dog rent interne menneskerettighetsbrudd som en trussel mot freden.

Det neste spørsmålet er om resolusjonen skapte en presedens for humanitær intervensjon.

---

<sup>79</sup> Se pkt.2.3.5.

<sup>80</sup> Helgesen s.65.

<sup>81</sup> S/PV.2982(1991) s.63-66.

<sup>82</sup> Helgesen. s.70-71.

Resolusjonen ble allment akseptert, særlig på grunn av de humanitære siktemålet bak intervensjonen. Resolusjonens ordlyd, kontekst, og debatten i Sikkerhetsrådet viser imidlertid at resolusjonen ikke har presedensverdi for humanitær intervensjon.

Den etterfølgende uformelle aksepten av ”Operation Provide Comfort” kan imidlertid ha innevarslet en åpning for fremtidig kollektiv humanitær intervensjon.<sup>83</sup>

### 3.3.3. Jugoslavia-krigene

Jugoslaviakrigene startet i 1991, krevde over 30 000 sivile liv, drev millioner på flukt i løpet av fire år og foranlediget en rekke Sikkerhetsrådsresolusjoner. Ved resolusjon 713(1991)<sup>84</sup> innførte Sikkerhetsrådet en våpenembargo mot Jugoslavia, men uttrykte kun ”concern” for at fortsettelse av dagens situasjon ville innebære en ”threat to international peace and security”. Situasjonen lå utenfor art. 39, men utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, noe den senere resolusjon 743(1992)<sup>85</sup> bekreftet.

Resolusjon 713 viste både til regionale konsekvenser og hendelser ved territorialgrensene. Disse utgjorde ingen reell trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, ettersom krigshandlingene hovedsakelig fant sted innenfor Jugoslavia. Noen sikkerhetsrådsmedlemmer begrunnet at de stemte for resolusjonen med at Jugoslavia samtykket.<sup>86</sup>

Etter jugoslavisk initiativ opprettet Sikkerhetsrådet ved resolusjon 743 den fredsbevarende styrken United Nations Protection Force (UNPROFOR) som skulle skape betingelser for en helhetlig løsning på den jugoslaviske krisen. Resolusjon 752(1992)<sup>87</sup> krevde respekt for Bosnias territoriale integritet, opphør av krigshandlingene og opphør av utenlandsk innblanding i Bosnia. Situasjonen ble fortsatt ikke ansett som en trussel mot freden. Senere fulgte resolusjon 757(1992)<sup>88</sup>, forankret i kap. VII, hvor Sikkerhetsrådet fordømte jugoslaviske myndigheter og den jugoslaviske hær, og beklaget at:

*“its call for the immediate cessation of forcible expulsions and attempts to change the ethnic composition of that population has not been heeded, and reaffirming in this context the need for the effective protection of human rights and fundamental freedoms, including those of ethnic minorities”.*

---

<sup>83</sup> Helgesen s.73.

<sup>84</sup> S/Res/713(1991).

<sup>85</sup> S/Res/743(1992).

<sup>86</sup> S/PV.3009 s.6.

<sup>87</sup> S/Res/752(1992).

<sup>88</sup> S/Res/757(1992).



Sikkerhetsrådet betraktet nå situasjonen som en klar trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, innførte økonomiske sanksjoner og beklaget at humanitær bistand ikke fikk fri adgang. Resolusjonen hadde klare antydninger om etnisk rensing. Jugoslaviske og kroatisk styrker stod på bosnisk territorium, og den internasjonale konflikten var et faktum.

Etter rapporter om etnisk rensing, konsentrasjonsleirer og humanitære hjelpeforsyninger som ikke nådde frem, la Sikkerhetsrådet økende vekt på humanitære hensyn i resolusjon 764(1992)<sup>89</sup>. Det ga UNPROFOR-styrker i Bosnia mandat om å:

*”ensure the security and functioning of Sarajevo airport and the delivery of humanitarian assistance”.*

Resolusjon 770(1992)<sup>90</sup> fastslo at:

*”the provision of humanitarian assistance [...] is an important element in the Council's effort to restore international peace and security...”.*

For første gang ble humanitær hjelp anerkjent som en integrert del og forutsetning for internasjonal fred og sikkerhet med henvisning til den kritiske humanitære situasjonen.<sup>91</sup> Siden blokkeringen av humanitær bistand var en viktig del av strategien for etnisk rensing, viste Sikkerhetsrådet til kap. VII og:

*”[c]alls upon States to take [...] all measures necessary to facilitate in coordination with the United Nations the delivery [...] of humanitarian assistance...”.*

Resolusjonens mandat til ”all measures necessary”, var forankret i kapittel VII, og både forhistorie og debatt etterlot liten tvil om at resolusjonen autoriserte maktbruk: Det var et mandat til militær maktbruk for å få frem humanitær assistanse.

Resolusjonen ga ikke ubegrenset handlingsrom ved intervensjonen, formålet var å få fram bistand. At resolusjonen dreide seg mer om humanitær hjelp enn menneskerettighetsovergrep i tradisjonell forstand fremgår av at Rådet vedtok resolusjon 771(1992)<sup>92</sup> som fokuserte på menneskerettighetsbrudd og brudd på humanitær rett. Denne bestemte iht. kap. VII at alle parter måtte respektere resolusjonens innhold, uten at situasjonen ble bedømt som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjon

---

<sup>89</sup> S/Res/764(1992).

<sup>90</sup> S/Res/770(1992).

<sup>91</sup> Helgesen s. 77.

<sup>92</sup> S/Res/771(1992).

770 og resolusjon 771 tyder på en vilje til å strekke seg lengre for beskyttelse av humanitær bistand enn for direkte menneskerettighetsovergrep.<sup>93</sup>

Etter at en rekke stater tilbød militær personell til å bistå de humanitære hjelpeforsyningene vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 776(1992)<sup>94</sup>, hvor UNPROFOR-mandatet ble utvidet ytterligere ”*in implementation [...] of resolution 770*”, uten egen eksplisitt forankring i kap. VII.<sup>95</sup>

En resolusjon som ikke var forankret i kap. VII ble altså benyttet for å fullbyrde en resolusjon som autoriserte bruk av militære maktmidler: 770-mandatet tillot medlemsstater til å ta i bruk makt og resolusjon 776-mandatet gjaldt UNPROFOR. Resolusjon 776 må ses i lys av at kap. VII ikke hjemler fredsbevarende styrker og mandatet begrenses tradisjonelt til selvforsvar.

En rapport fra Generalsekretæren lå til grunn for resolusjonen, og den presiserte at tilleggsstyrker stilt til disposisjon stod under UNPROFORs kommando og var underlagt reglene for fredsbevarende operasjoner.<sup>96</sup> Selvforsvarsbegrepet ble slik sett utvidet ved at UNPROFOR-styrken fikk ty til makt i selvforsvar dersom den ble hindret i å utføre sitt mandat. Dette strakk seg utover tradisjonell fredsbevaring. Resolusjon 776 ligger nært opp til kap. VII. Forskjellen mellom å autorisere ”all necessary measures” for at humanitær hjelp skal nå frem (res. 770) og å gi mandat til maktbruk mot enhver som hindrer arbeidet med å få frem humanitær hjelp (res. 776) synes liten.<sup>97</sup>

I resolusjon 798(1992)<sup>98</sup> var Sikkerhetsrådet:

*”Appaled by reports of the massive, organized and systematic detention and rape of women...”* og fordømte på det sterkeste *”...these acts of unspeakable brutality”*. At Sikkerhetsrådet kun vedtok å støtte en undersøkelsesdelegasjon illustrerer at det lettere anvender kap. VII for å sikre humanitær assistanse, enn ved menneskerettighetsbrudd.

I resolusjon 815(1993)<sup>99</sup> bringes UNPROFOR-styrkens mandat eksplisitt innenfor kap. VII, men formålet begrenses til å sikre styrkens bevegelsesfrihet. Resolusjonen utgjør et vendepunkt ved å kreve full respekt for internasjonal humanitærrett i krigsherjede beskyttelsessoner.<sup>100</sup>

---

<sup>93</sup> Helgesen s.78-79.

<sup>94</sup> S/Res/776 (1992).

<sup>95</sup> Helgesen s.79.

<sup>96</sup> S/24540(1992).

<sup>97</sup> Helgesen s.79-80.

<sup>98</sup> S/Res/798(1992).

<sup>99</sup> S/Res/815(1993).

<sup>100</sup> Helgesen s. 81.

Resolusjon 824(1993)<sup>101</sup> fastsatte flere ”safe areas”, men angrepene fortsatte uforminsket. Dette ledet til resolusjon 836(1993)<sup>102</sup>, hvor Sikkerhetsrådet fordømte den etniske rensningen, de alvorlige bruddene på humanitær rett og hindringene av humanitær hjelp, og sa seg ”determined” på å beskytte sivilbefolkningen i ”safe areas”. Med bakgrunn i bistandsbehovet og grove overgrep mot menneskerettighetene autoriserte Sikkerhetsrådet UNPROFOR til:

*”acting in self-defense, to take the necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the safe areas by any of the parties or to armed incursion into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys”.*

Resolusjon 824 og resolusjon 836 innevarslet et utvidet selvforsvarsbegrep, men utstyrte også UNOPROFOR med et mandat etter kap. VII.<sup>103</sup>

Resolusjon 836 bemyndiget også FNs medlemsstater til å anvende:

*”all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas [...] to support UNPROFOR in the performance of its mandate”.*

Intensjonen i Sikkerhetsrådet var å opptre med større beslutsomhet, men det gikk to år før mandatet faktisk ble implementert. I 1995 vedtok Sikkerhetsrådet å styrke UNPROFOR med inntil 12500 tropper for å beskytte sikkerhetssonene.<sup>104</sup> Bosnia-serberne var imidlertid oppmuntret av suksessen med en gisseltagning<sup>105</sup> og bestemte seg for å ”rense” bl.a. Srebrenica, hvilket førte til det største masse mordet i Europa siden annen verdenskrig.<sup>106</sup> Dette ledet til at FN lot NATO avgjøre. Amerikanerne innledet ”Operation Deliberate Force” som tvang Milosevic til forhandlinger, og innledet prosessen som førte til fredsavtalen.<sup>107</sup>

#### Presedens:

Ved vurdering av presedensverdien for retten til kollektiv humanitær intervensjon må en ta stilling til flere forhold. Det må avklares om menneskerettighetene var hovedmotivet for de ulike tiltakene med

---

<sup>101</sup> S/Res/824(1993).

<sup>102</sup> S/Res/836(1993).

<sup>103</sup> Helgesen s.82.

<sup>104</sup> S/Res/998(1995).

<sup>105</sup> Bosniaserbere tok over 350 FN-soldater som gisler.

<sup>106</sup> 7079 muslimer myrdet i byen.

<sup>107</sup> Helgesen s.83.

autorisasjon av Sikkerhetsrådet, om situasjonen kan karakteriseres som intern, og om det forelå samtykke fra bosniske myndigheter.

Resolusjonene ble vedtatt som følge av hindringene for humanitær bistand, av direkte overgrep mot menneskerettighetene og av bruddene på internasjonal humanitær rett. Krigføringen kvalifiserte for betegnelsen folkemord etter Folkemordskonvensjonens art. 2. Dette tilsier at menneskerettighetene var hovedmotivet for Sikkerhetsrådstiltakene.

Overgrepene fant sted innenfor Bosnias grenser. Dette kan skape presedens for at Sikkerhetsrådet under visse forutsetninger kan betrakte interne menneskerettighetsovergrep som trusler mot internasjonal fred og sikkerhet. Menneskerettigheter og humanitære lidelser var viktige, men det var *"the situation"* generelt som medførte at man anså at det forelå en reell trussel. Resolusjon 836 er illustrerende: her omtales brudd på menneskerettighetene og internasjonal humanitær rett, hindre for bistanden, brudd på Bosnias territoriale integritet og brudd på fredsplanen.<sup>108</sup> Hele *situasjonen* utgjør en trussel mot freden, men hensynet til menneskerettighetene og de humanitære behovene er fremtredende.

Konflikten i det tidligere Jugoslavia begynte internt, i motsetning til Bosniakrigen, som vanskelig kan sies å ha vært et *"vesentlig"* internt anliggende. Den jugoslaviske hæren befant seg innenfor Bosnias grenser og tok del i krigføringen. Bosnia-serberne var støttet av Beograd frem til den kroatisk offensiven i 1995. Frem til dette var det reell frykt for at Beograd på ny skulle gå aktivt inn i krigen igjen.<sup>109</sup> Konflikten var følgelig internasjonal.

Både krigens faktiske forhold og forhandlingsprosessen for fredsavtalen viser at Jugoslavia var involvert inntil krigens slutfase. Flere resolusjoner i Sikkerhetsrådet hadde nettopp til hensikt å stanse direkte og indirekte innblanding på bosnisk territorium.<sup>110</sup> Det var derfor ikke behov for noen rett til humanitær intervensjon for å legitimere Sikkerhetsrådets vedtak inn i kap. VII.<sup>111</sup>

Konflikten var altså både internasjonal og intern. FNs engasjement hadde preg av humanitær intervensjon. Til tross for konflikten kompleksitet synes det klart at art. 39 kom til anvendelse, med sitt krav om tilstrekkelig reell trussel mot freden, hvilket klart var tilfellet i Jugoslavia.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Helgesen s. 84.

<sup>109</sup> Ibid. s.84-85.

<sup>110</sup> Bl.a. S/Res/820(1993).

<sup>111</sup> Helgesen s.85.

<sup>112</sup> Ibid. s.85-86.

Menneskerettighetsovergrepene hadde ikke særlige virkninger utover selve Bosnia. Sammenliknet med situasjonen i Irak var Sikkerhetsrådet mer villige til å akseptere denne interne menneskerettighetssituasjonen som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, uavhengig av grenseoverskridende konsekvenser. I Nord-Irak var det interne årsaker med klare internasjonale ringvirkninger. I Bosnia hadde ytre politiske krefter innvirkning på de interne forhold. Den siste årsakssammenhengen fremstår ikke som mindre internasjonal i sin karakter enn den første. Krigen i Bosnia hadde også grenseoverskridende konsekvenser, bl.a. en enorm flyktningstrøm.<sup>113</sup>

Bosniske myndigheter anmodet også gjentatte ganger om internasjonale tiltak mot de serbiske angrepene. I debatten om resolusjon 836 var det tydelig at Bosnias utenriksminister ønsket seg en internasjonal militæraksjon.<sup>114</sup>

Sikkerhetsrådets håndtering av krigen i det tidligere Jugoslavia kan vanskelig sies å ha satt en ny presedens for humanitær intervensjon. Konflikten var internasjonal, og bosniske myndigheter samtykket. Motivasjonen var imidlertid vesentlig humanitær og konflikten interne karakter gjør diskusjonen om humanitær intervensjon relevant. Sikkerhetsrådet kunne allikevel anvendt kap. VII i tradisjonell forstand.<sup>115</sup>

### 3.3.4. Somalia

Sultkatastrofen i det borgerkrigsherjede klansamfunnet Somalia i 1992 ble betegnet som ”den største humanitære katastrofe i verden”.<sup>116</sup> Flere resolusjoner i Sikkerhetsrådet i 1992 signaliserte stormaktenes motvilje mot å gripe inn.

I resolusjon 733(1992)<sup>117</sup> ble situasjonen betegnet som ”*a threat to international peace and security*” dersom man tillot at den fortsatte. De påfølgende resolusjonene uttrykte bekymring over den forestående humanitære katastrofen og hindringene i leveringen av nødhjelp. FN ble kritisert for ikke å ha en klar strategi eller tilstrekkelig vilje til å gripe inn.<sup>118</sup>

Resolusjon 751(1992)<sup>119</sup> viste til ”*request by Somalia*”, ble vedtatt enstemmig og uten debatt, og etablerte ”United Nations Operation in Somalia” (UNOSOM). Klanleder Ali Mahdi, som gjorde krav på presidentembetet, hadde bedt FN om en fredsbevarende styrke, men hadde liten makt i Somalia.

---

<sup>113</sup> Helgesen s.86-87.

<sup>114</sup> S/PV.3228 s.3 flg.

<sup>115</sup> Helgesen s.87-88.

<sup>116</sup> Natsioes, referert i ”Somalia, No Mercy in Mogadishu”.

<sup>117</sup> S/Res/733(1992).

<sup>118</sup> Blant kritikerne, se Clark på s.221-222.

<sup>119</sup> S/Res/751(1992).

Sikkerhetsrådet betraktet dette som et tilstrekkelig samtykke og dermed som et rettslig grunnlag for UNOSOM. Resolusjonen baserte seg ikke på kap. VII, det var dermed tale om en ordinær fredsbevarende operasjon som krevde samtykke. Resolusjon 767(1992)<sup>120</sup> uttrykte bekymring over at situasjonen i Somalia ”constitutes a threat to international peace and security”, men fattet ikke vedtak etter kap. VII.<sup>121</sup>

UNOSOM maktet ikke nå målene i resolusjon 751. Med over 350 000 somaliere omkommet av sult sa USA seg villig til militærbruk, men ikke under FN-kommando. Det fantes ingen regjering i Somalia som FN kunne anmode om samtykke til bruk av militærmakt.<sup>122</sup> FN måtte derfor i første omgang avklare om det etter art. 39 forelå en trussel mot freden som et resultat konflikten hadde på regionen, og videre bestemme hvilke tiltak som måtte treffes.<sup>123</sup>

I resolusjon 794(1992)<sup>124</sup> uttalte Sikkerhetsrådet at:

*”the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security”*

og fordømte

*“all violations of international humanitarian law occurring in Somalia, including in particular the deliberate impeding of the delivery of [...] supplies essential for the survival of the civilian population”.*

Og videre:

*“affirms that those who commit or order the commission of such acts will be held individually responsible in respect of such acts”.*

Denne siste presiseringen innebar at Rådet eksplisitt anså det som en krigsforbrytelse å hindre humanitær assistanse, selv i en intern konflikt.<sup>125</sup> Dette utgjorde en betydelig utvidelse av tolkningen av å yte humanitær assistanse, som innebar autorisasjon til å bruke

---

<sup>120</sup> S/Res/767(1992).

<sup>121</sup> Helgesen s.89-90.

<sup>122</sup> Letter of the Secretary General, UN Doc 24868.

<sup>123</sup> Helgesen s.91.

<sup>124</sup> S/Res/794(1992).

<sup>125</sup> Helgesen s. 92.

*”all necessary means to establish as soon as possible a secure environment for humanitarian relief operations in Somalia”.*

Sikkerhetsrådet henviste ikke til grenseoverskridende konsekvenser til konflikten. Rådet anvender en karakteristikk etter art. 39 med den humanitære tragedien som eneste begrunnelse, skapt av bruddene på internasjonal humanitær rett og forsterket av hindringene for humanitær assistanse.<sup>126</sup> De rent interne forholdene var således tilstrekkelige til å anvende art. 39 og til mandat til intervensjon.

Sikkerhetsrådet åpnet resolusjonen med å erkjenne

*”the unique character of the present situation in Somalia and mindful of its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an immediate and exceptional response”.*

Bakgrunnen for presiseringen av det ekstraordinære ved situasjonen var at afrikanske stater og Kina var bekymret for en for bredt formulert presedens.<sup>127</sup> Det viktigste ekstraordinære elementet var at verdenssamfunnet stod overfor et land uten statsadministrasjon.<sup>128</sup>

At situasjonen utgjorde en trussel mot freden og stabiliteten i regionen ble ikke tillagt avgjørende vekt.<sup>129</sup> Flertallet anså grove menneskerettighetsbrudd som tilstrekkelig grunnlag for å legitimere aktive handlinger.<sup>130</sup>

Den USA-ledede aksjonen ”Operation Restore Hope” (UNITAF) fikk etter resolusjon 794 ikke i eksplisitt oppdrag å avvæpne de forskjellige somaliske grupperingene. Generalsekretæren mente at FN hadde en implisitt forståelse med USA om dette, men UNITAFs øverstkommanderende avviste dette. USA ønsket både å unngå både langvarige operasjoner, og å utsette seg for beskyldninger om å ha andre mål enn humanitære. Aksjonen skulle sikre havner i Somalia, forsyningsveier og viktige forsyningspunkter, samt forberede overgangen til en fredsbevarende FN-styrke (”feed and leave”). Når det hovedsakelig var den væpnede konflikten som var kilden til hungerskatastrofen var det klart at Operation Restore Hope ikke ville løse problemene.<sup>131</sup>

---

<sup>126</sup> Helgesen s. 92.

<sup>127</sup> S/PV.3145.

<sup>128</sup> S/PV.3145 s.23-24

<sup>129</sup> S/PV.3145 s.19-20.

<sup>130</sup> Crawford s.273.

<sup>131</sup> Helgesen s.93-94.

Med resolusjon 814(1993)<sup>132</sup> opprettet Sikkerhetsrådet UNOSOM II, den første fredsbevarende operasjonen med mandat til tvangsbruk uten samtykke fra partene i landet.<sup>133</sup> Den ble hjemlet i kap. VII og vedtatt enstemmig.

Det fremgikk ikke direkte av resolusjonen at den autoriserte bruk av militærmakt. Fordi det ennå ikke var etablert ”*a secure environment*” for hjelpeforsyningene måtte UNOSOM II inkludere tvangstiltak som ikke forutsatte samtykke. Verdenssamfunnet måtte ta ansvar for å gjenoppbygge institusjoner og infrastruktur i stater som var gått i oppløsning. UNOSOM II ble en grunnstein for et nytt, fredsskapende og mer intervensjonistisk FN.<sup>134</sup>

Det humanitære formålet medførte langt mer vidtgående tiltak enn ved tidligere kriser, og det var skapt en ”*unbreakable link [...] between humanitarian assistance and security*” som Marokkos representant uttalte det.<sup>135</sup> Resolusjonens ordlyd rettet fokuset mot brudd på internasjonal humanitær rett, fravær av rettsorden, overgrep mot menneskerettigheter samt konsekvenser av flyktningssituasjonen for nabolandene. UNITAF hadde ikke klart å løse problemene knyttet til avvæpning av fraksjonene eller Somalias statsadministrasjon.<sup>136</sup> Av debatten fremgår det at lov og orden nå ble sett på som en forutsetning for å lykkes med de humanitære oppgavene, slik at FN endret prioriteringene

*”from purely humanitarian aid to rebuilding and reconstruction, and to help the Somali people achieve political governance”*

med formål om

*”[e]stablishment of peace, security, national reconciliation, democracy, respect for human rights and national reconstruction”.*<sup>137</sup>

Sikkerhetsrådet utstyrte FN-styrkene med et svært vidtrekkende mandat. I motsetning til resolusjon 794, viste resolusjon 814 ikke til den ekstraordinære situasjonen i Somalia, men det ble tungt vektlagt i debatten.<sup>138</sup> Flere land så dette som løfterikt med tanke på FNs fremtidige rolle i konflikter andre steder, i motsetning til Kina, som derimot understreket at resolusjonen ikke skapte presedens.<sup>139</sup>

---

<sup>132</sup> S/Res/814 (1993).

<sup>133</sup> Helgesen s. 94-95.

<sup>134</sup> Se An Agenda for Peace, 1992, særlig del VI, og Helgesen s.94-95.

<sup>135</sup> S/PV.3188 s.16.

<sup>136</sup> Helgesen s. 95.

<sup>137</sup> S/PV.3188 s.8 og 12.

<sup>138</sup> S/PV.3188 se bl.a. USAs ambassadør s.19.

<sup>139</sup> S/PV.3188, s.36 og 41.



UNOSOM II kom i konfrontasjon med klanlederne, særlig General Aideed. Etter at UNOSOM II-styrkene var blitt angrepet av Aideeds styrker, vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 837(1993)<sup>140</sup>, som i medhold av kap. VII fastslo at ved resolusjon 814 var Generalsekretæren autorisert til å bruke alle midler mot dem som stod bak angrepene. Resolusjon 886(1993)<sup>141</sup> fornyet UNOSOM II-mandatet og understreket at hovedprioriteten var å støtte det somaliske folkets forsøk på nasjonal forsoning og etablering av demokratiske institusjoner. Mandatet ble så begrenset til et mer tradisjonelt fredsbevarende oppdrag<sup>142, 143</sup>.

#### Presedens:

Resolusjon 794 var den første som eksplisitt autoriserte massiv militær intervensjon innenfor et land, for å avhjelpe en intern humanitær situasjon, uten invitasjon fra landets regjering.<sup>144</sup> Det fremstår i grove trekk som en humanitær intervensjon.

Det var trolig ikke den væpnede konflikten og bruddene på humanitærrett og menneskerettigheter i seg selv som gjorde at Sikkerhetsrådet bestemte seg for å intervenere, men de humanitære konsekvensene.<sup>145</sup> Resolusjon 794 fordømte bruddene på internasjonal humanitær rett, men selve autorisasjonen gikk ut på å skape trygge rammebetingelser for de humanitære operasjonene. Krigshandlingene var ikke et selvstendig argument for intervensjon, men hovedårsaken til at nødhjelpen ble hindret, hvilket igjen gjorde intervensjon nødvendig.<sup>146</sup>

Årsakene og konsekvensene Sikkerhetsrådet begrunnet intervensjonen med var interne, og med resolusjon 795 anså Sikkerhetsrådet interne menneskerettighetsovergrep og deres interne konsekvenser som en trussel mot internasjonal sikkerhet og fred. Rådet ble fra da av villige til å anvende militære maktmidler for å avhjelpe en humanitær situasjon. Debatten i Sikkerhetsrådet viste imidlertid at noen medlemmer betraktet dette som en reaksjonsmåte som kunne skape presedens.<sup>147</sup>

Mandatet til UNISOM II iht. resolusjon 814 var vesentlige bredere enn iht. resolusjon 794. Styrken skulle både sikre respekt for menneskerettigheter og bidra til mer effektive forsyninger av humanitær bistand. Men de formål som ble tillagt UNISOM II gikk utover den tradisjonelle doktrinen for humanitær intervensjon, ettersom styrken her i tillegg skulle bidra til endringer i det somaliske styresettet. Man kan derfor betrakte dette som et skritt videre enn humanitær intervensjon slik begrepet

---

<sup>140</sup> S/Res/837(1993).

<sup>141</sup> S/Res/886(1993).

<sup>142</sup> S/Res/897(1994).

<sup>143</sup> Helgesen s.97-98.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Ibid. s.98-100.

vanligvis forstås. Tradisjonelt sorteres styresett under ”domestic jurisdiction” jf. art 2(7).<sup>148</sup> Enstemmigheten bak denne resolusjonen innebar derfor en betydelig endring i forhold til den tradisjonelle oppfatningen av intervensjonsforbudet.

Somalia-resolusjonene hadde imidlertid betydelige begrensninger. Landet hadde ingen statsmakt som kunne håndhevet statssuvereniteten. Den tidlige invitasjonen fra Mahdi kan ikke sies å hjemle mandatene etter kap. VII, da ingen hadde kontroll over det meste av territoriet eller internasjonal anerkjennelse. Man kan se det slik at intervensjonsforbudet er gyldig, men at det ikke kan anvendes når ikke noen kan påberope seg intern jurisdiksjon. I den grad de viktigste fraksjonene kunne påberope seg suvereniteten, ble dette av FN benyttet for å legitimere intervensjonen.<sup>149</sup>

Roberts peker på at det eksisterer en ”*long-standing proposition in international law that when a state completely collapses into chaos, there can be grounds for military intervention by other states if such a course has a serious chance of restoring order*”.<sup>150</sup> Doktrinen kan betraktes som en retningslinje for Sikkerhetsrådets vurderinger overfor fremtidige humanitære intervensjoner med så omfattende formål som her.<sup>151</sup>

### 3.3.5. Rwanda og Great Lakes/Zaire

Den rwandiske befolkningen bestod tradisjonelt av 85% hutuer og 14% tutsier, med tutsier som overklassen. Motsetningen mellom folkegruppene har dype røtter, men konflikten blusset opp da den eksilbaserte og tutsi-dominerte Front patriotique rwandais (FPR) krysset grensen fra Uganda i 1990 og okkuperte flere byer i nordøst Rwanda. I august 1993 ble det inngått en fredsavtale, Arushaavtalen, med enighet å danne om en overgangsregjering. Dette mislyktes og partene ba FN om å sette inn en nøytral FN-styrke for å implementere Arusha-avtalen. Sikkerhetsrådet vedtok UN Assistance Mission to Rwanda (UNAMIR)<sup>152</sup>, men splittelsene og voldsbruken tiltok. Resolusjon 909(1994)<sup>153</sup> forlenget UNAMIRs mandat.<sup>154</sup> Kort tid etter omkom presidenten i en flyulykke, noe som utløste brutale hevnaksjoner mot tutsier, og FPR slo tilbake. FNs spesialrapportør for Rwanda rapporterte om drap på en halv million rwandere i løpet av tre måneder.

---

<sup>148</sup> Helgesen s.100.

<sup>149</sup> Ibid. s.100.

<sup>150</sup> Roberts s.440.

<sup>151</sup> Helgesen s.101.

<sup>152</sup> S/Res/872(1993).

<sup>153</sup> S/Res/909(1994).

<sup>154</sup> Helgesen s.101-102.

Resolusjon 912(1994)<sup>155</sup> reduserte FN-nærværet, men etter internasjonalt press ble dette omgjort i resolusjon 918(1994)<sup>156</sup> som innebar utsending av 5000 tropper med et nytt mandat og våpenembargo. Embargoen var hjemlet i kap. VII og hadde en art. 39-terminologi:

*”[d]etermining that the situation in Rwanda constitutes a threat to peace and security in the region”.*

UNAMIRs mandat var ikke hjemlet i kap. VII. Resolusjonen var således todelt. Men trusselen mot freden var tydelig og kan ikke være gyldig i bare én henseende og ikke en annen.<sup>157</sup> Det var *”the magnitude of the human suffering caused by the conflict”* som ga grunnlag for å ta i bruk art. 39. Resolusjonen viser til at:

*”the death of many thousands of innocent civilians, including women and children, the internal displacement of a significant percentage of the Rwandan population, and the massive exodus of refugees to neighboring countries, constitutes a humanitarian crisis of enormous proportions”.*

Resolusjonen etterlater liten tvil om at de grove bruddene på humanitær rett og menneskerettigheter i Rwanda var motiverende for Sikkerhetsrådet,<sup>158</sup> som uttrykker

*”once again its alarm at continuing reports of systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law in Rwanda...”.*

Rådet minnet videre om at

*”the killing of members of an ethnic group with the intention of destroying such a group [...] constitutes a crime punishable under international law”.*

hvilket er en tydelig henvisning til folkemorddefinisjonen i Folkemordskonvensjonens art. 2. Resolusjonen ble vedtatt mot Rwandas stemme. Rwanda motsatte seg våpenembargoen, men ikke UNAMIR-mandatet. Debatten viser at det var enighet om at konflikten hørte inn under kap. VII.<sup>159</sup>

Konfliktene fortsatte, og den franske regjeringen tilbød seg å lede en væpnet politiaksjon med FN-mandat. Generalsekretæren var positiv til forslaget og viste til at UNITAF-operasjonen i Somalia hadde satt presedens slike intervensjoner.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> S/Res/912(1994).

<sup>156</sup> S/Res/918(1994).

<sup>157</sup> Helgesen s.102-103.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> S/PV.33771.

I resolusjon 929(1994)<sup>161</sup> uttrykte Sikkerhetsrådet dyp bekymring over de systematiske og utstrakte drap på sivilbefolkningen og fant at situasjonen utgjorde et unikt tilfelle med behov for umiddelbar internasjonal respons. Rådet bestemte at den humanitære krisen utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet i regionen, uten å henvise til grenseoverskridende elementer.

Operasjonen skulle være midlertidig og flernasjonal under fransk kommando, med rent humanitære formål. Mandatet ble gitt med henvisning til kap. VII, men ikke art. 42. Autorisasjonen gikk ut på å bruke alle nødvendige midler for å oppnå de humanitære målene satt i resolusjon 925. Siden det ikke var mulig å nå disse målene med en tradisjonell fredsbevarende operasjon tok Rådet i bruk kap. VII.

FPR var sterkt imot intervensjonen fordi de mente Frankrike hadde tatt parti for den selvutnevnte rwandiske regjering. Også OAU<sup>162</sup> mente at FN burde holde seg til UNAMIR. Konflikten var i det vesentlige intern, men ingen imøtegikk dette under debatten. Dette er en indikasjon på en bred enighet om at en så alvorlig intern situasjon kan utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.<sup>163</sup>

UNITAF ble brukt som argument for å autorisere styrken, men erfaringene fra Somalia ble også brukt som argument mot å autorisere en egen styrke med kap. VII-mandat. Kina avholdt seg fra å stemme og avviste presedensverdien av UNITAF-operasjonen. Også USA gav uttrykk for skepsis i en del kretser og pekte på at resolusjonen derfor var blitt innsnevret.<sup>164</sup> ”Opération Turquoise” startet og styrkene sørget for beskyttelse av flere tutsi-samfunn og etablerte en ”safe haven”, hvor mange hutuer søkte tilflukt etter rapporter om FPR-hevnaaksjoner. Samtidig forsøkte omtrent to millioner rwandere å krysse grensene.<sup>165</sup>

#### Presedens:

En vurdering av intervensjonens presedensverdi må omfatte spørsmålene om konflikten var vesentlig intern, om intervensjonsgrunnlaget var humanitært og om intervensjonen var tvangsmessig.

Den interne menneskerettighetssituasjonen, med tilfeller som kvalifiserte for begrepet folkemord, var klart motiverende for resolusjon 929.<sup>166</sup> Samtidig var flyktningstrømmen massiv allerede første gang

---

<sup>160</sup> S/1994/728 avsnitt 11 og 12.

<sup>161</sup> S/Res/929(1994).

<sup>162</sup> OAU: Organization of African Unity.

<sup>163</sup> Helgesen s.106.

<sup>164</sup> S/PV.3392 s.9.

<sup>165</sup> Helgesen s.106-107.

<sup>166</sup> Ibid. s.107.

situasjonen ble karakterisert som en ”trussel mot freden”. Flyktningssituasjonen ble imidlertid ikke påberopt som intervensjonsgrunnlag i resolusjonen.

Under diskusjonen rundt resolusjon 688 var det konsekvensene i form av flyktningstrømmer som ble betraktet som ”trussel mot freden”. I Rwanda ble ikke flyktningssituasjonen betraktet som en trussel, men ”*the magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda*”. I motsetning til under Golfkrigen var det nå enighet om at en vesentlig intern situasjon kunne utgjøre en trussel mot freden. Derimot var uenigheten vedrørende militær intervensjon sterk, men Kina truet ikke med veto.<sup>167</sup>

Resolusjonen påpekte at situasjonen var unik. Frankrikes representant beskrev det som ”*unprecedented massacres, of such magnitude that one no longer hesitates to describe them as genocide*”.<sup>168</sup> Også i resolusjon 918 og 925 viste man til at det pågikk et folkemord. Situasjonen ble betegnet som ekstrem.

Humanitær intervensjon er tvangsmessig, noe som i utgangspunktet utelukker samtykke fra den intervenerte staten. Rwanda stemte, som medlem av Sikkerhetsrådet, for resolusjon 929.

Regjeringen i Rwanda var selvutnevnt, og i motstrid med Arusha-avtalen. Dens legitimitet ble avvist av bl.a. FPR og MDR-fraksjoner, og den mislyktes med sin diplomatiske offensiv for å oppnå anerkjennelse. Det viktigste kriteriet for anerkjennelse av en stat er effektiv kontroll over eget territorium, noe regjeringen manglet.<sup>169</sup> Dette tilsier at samtykket ikke er gyldig.

Manglende anerkjennelse av en regjering har imidlertid normalt ikke betydning for dens folkerettslige status. Stater må etter folkerettslig sedvane forholde seg til en stats regime i internasjonale forbindelser, uavhengig av om regimet er anerkjent.<sup>170</sup> Dette må også gjelde for Rwandas regjering som hadde et statsapparat med en viss stabilitet og permanens (bla. representert i Sikkerhetsrådet). Sikkerhetsrådsmedlemmene omtalte den sittende regjeringen og FPR for to sidestilte krigførende parter. I resolusjon 929 ble det ikke lagt vekt på at Rwandas regjering stemte for. At fem sikkerhetsrådsmedlemmer avholdt seg fra å stemme var et tydelig politisk signal om at disse ikke oppfattet den rwandiske regjerings stemmegivning som representativ for det rwandiske folk.<sup>171</sup> Brasils representant påpekte at ”one of the Rwandese parties” uttrykte motstand mot planene.<sup>172</sup> Ved UNAMIRs etablering i resolusjon 872 viste derimot Sikkerhetsrådet til at det forelå samtykke både fra Rwandas regjering og FPR.

---

<sup>167</sup> Helgesen s.107-108.

<sup>168</sup> S/PV.3392 s.5.

<sup>169</sup> Helgesen s. 109.

<sup>170</sup> Fleischer s.80.

<sup>171</sup> Helgesen s.109-111.

<sup>172</sup> S/PV.3392 s.3.

Formelt fant det altså ikke sted noen intervensjon i tradisjonell forstand. Samtykket hadde imidlertid ikke nevneverdig betydning for resolusjon 929.<sup>173</sup>

I 1994, etter intervensjonen, kom FPR til makten i Rwanda. Flyktningstrømmen var massiv, og konfliktene blusset opp igjen og spredde seg nå også til Zaire og Uganda. Motsetningene mellom folkegruppene eskalerte, og det oppstod en massiv humanitær nød, særlig i det østlige Zaire.

Sikkerhetsrådet handlet ikke før i 1996 med resolusjon 1078(1996)<sup>174</sup>. Rådet vurderte at situasjonen i Øst-Zaire utgjorde en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i regionen og Generalsekretæren ble bedt om å utarbeide en *”humanitarian task force, with military assistance if necessary”*. Resolusjon 1080(1996)<sup>175</sup> ga mandat til opprettelse av en styrke for å bidra til at humanitære organisasjoner kunne vende tilbake til området. Hensikten var å sikre effektiv distribusjon av nødhjelp, og å repatriere flyktninger og internt fordrevne. Styrken ble opprettet i medhold av kap. VII og kunne anvende alle nødvendige midler. De rent humanitære formålene understrekes flere ganger i debatten og i resolusjonen.<sup>176</sup>

Intervensjonens humanitære karakter er utvilsom, men den kan vanskelig karakteriseres som en tradisjonell humanitær intervensjon. Hutu-militsen i Øst-Zaire var støttet av Zaire, som ønsket intervensjonen velkommen.<sup>177</sup> Humanitære organisasjoner måtte evakuere på grunn av krigshandlingene. Et argument for anvendelse av kap. VII var altså at det forelå en trussel mot freden i tradisjonell forstand.<sup>178</sup>

### 3.3.6. Haiti

Kort tid etter Haitis første frie presidentvalg i 1990, assistert av FN, ble president Aristide avsatt ved et militærkupp. Et samlet internasjonalt samfunn gikk inn for å isolere de nye makthaverne og få Aristide tilbake til makten. Aristide ba om at det ble innført sanksjoner mot militærregjeringen.

I medhold av FN-paktens kap. VII vedtok Sikkerhetsrådet en olje- og våpenembargo, med begrunnelsen:

---

<sup>173</sup> Helgesen s.111.

<sup>174</sup> S/Res/1078(1996).

<sup>175</sup> S/Res/1080(1996).

<sup>176</sup> Se bl.a. S/PV.3713 s.8.

<sup>177</sup> S/PV.3713 s.13.

<sup>178</sup> Helgesen s.113.

*”the incidence of humanitarian crises, including mass displacements of population, becoming or aggravating threats to international peace and security”, og*

*” the fact that [...]the legitimate Government of President Jean-Bertrand Aristide has not been reinstated”.*<sup>179</sup>

Rådet var også overbevist om at en endring av situasjonen var nødvendig for å unngå negative regionale ringvirkninger. Rådet viste til rapporter fra Haitis representant om en eksepsjonell situasjon som berettiget ekstraordinære tiltak:

*”in these unique and exceptional circumstances, the continuation of this situation threatens international peace and security in the region”.*

Sikkerhetsrådet fant ikke at trusselen skyldtes akutte grenseoverskridende forhold, men nevnte at situasjonen kunne få regionale ringvirkninger.

Flere medlemmer understreket situasjonens eksepsjonelle karakter for å unngå å skape presedens. Kinas støtte til resolusjonen var betinget av forespørselen fra Haitis representant i FN, OAS<sup>180</sup> og Generalforsamlingen.<sup>181</sup>

Eksilpresidenten og militærregjeringen avtalte å gjeninnsette den legitime regjeringen og at Aristide kunne vende tilbake. Sikkerhetsrådet hevet sanksjonene mot Haiti<sup>182</sup> og etablerte den fredsbevarende styrken United Nations Mission in Haiti (UNMIH)<sup>183</sup>. Militærregjeringen overholdt imidlertid ikke fredsavtalen og Sikkerhetsrådet gjeninnførte sanksjonene.<sup>184</sup> Resolusjon 873(1993)<sup>185</sup> bestemte at militærregimets

*”failure to fulfill obligations under the Agreement constitutes a threat to peace and security in the region”.*

Sikkerhetsrådet varslet nye tiltak dersom UNMIHs oppdrag fremdeles ble hindret og fredsavtalen ikke ble oppfylt.

---

<sup>179</sup> S/Res/841(1993).

<sup>180</sup> OAS: Organization of American States.

<sup>181</sup> S/PV.3238(1993) s.21.

<sup>182</sup> S/Res/861(1993).

<sup>183</sup> S/Res/867(1993).

<sup>184</sup> Helgesen s. 116.

<sup>185</sup> S/Res/873(1993).

FNs generalsekretær fastslo tidlig at sanksjonene ikke hadde gitt de forventede resultatene og at UNMIH ikke klarte å sikre avtalen, og anbefalte autorisering av en gruppe medlemsstater til å

*”facilitate the early restoration of the legitimate authorities and the re-establishment of their structures in working order, as well as implementation of the tasks previously assigned to UNMIH”.*<sup>186</sup>

Sikkerhetsrådet vedtok resolusjon 940(1994)<sup>187</sup> som, under henvisning til kap. VII, autoriserte alle nødvendige midler for å avsette makthaverne og gjeninnsette presidenten, med en tofasert strategi: gjeninsetting av de legitime myndigheter etter kap. VII, og overtakelse av UNMIH som fredsbevarende styrke.<sup>188</sup>

Rådet var alvorlig bekymret for

*”the significant further deterioration of the humanitarian situation in Haiti, in particular the continuing escalation by the illegal de facto regime of systematic violations of civil liberties, the desperate plight of Haitian refugees and the recent expulsion of the staff of the International Civilian Mission...”.*

På bakgrunn av dette bestemte Sikkerhetsrådet at situasjonen fortsatt utgjorde en trussel mot fred og sikkerhet, uten å vise til en direkte, grenseoverskridende trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Videre fastslo Sikkerhetsrådet

*”The unique character of the present situation in Haiti and its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response”.*

Resolusjonen var omstridt, Kina og Brasil avstod fra å stemme, og den kinesiske representanten mente at intervensjon var i strid FN-paktens prinsipper og ville skape en *“dangerous precedent”*.<sup>189</sup>

Flere medlemmer som stemte for resolusjonen understreket at den ikke var presedensskapende. Rådet ble kritisert for kritikkløst å tøye kriteriene for trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og akseptere at stormakter anså seg å ha innflytelsessfærer. Det ble også antydnet at USAs egentlig motiv for resolusjonen var å unngå et flyktningproblem.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> S/1994/828.

<sup>187</sup> S/RES/940(1994).

<sup>188</sup> Helgesen s.117.

<sup>189</sup> S/PV.3413 og Freudenschuss s.521.

<sup>190</sup> S/PV.3413 s.26.



USA fremforhandlet en avtale om regimets avgang og iverksatte intervensjon med en styrke på 21000 amerikanske soldater. De fleste militære lederne ble tvunget i eksil, og Aristide vendte tilbake til Haiti 15. oktober 1994.

### Presedens

For å vurdere intervensjonens presedensverdi må det avklares om det forelå en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, om det var en invitert intervensjon, og om intervensjonen var demokratisk.<sup>191</sup>

De internasjonale implikasjonene var ubetydelige ved vedtakelsen av resolusjon 841.

Flyktningstrømmen økte i tiden fram til resolusjon 940, uten at dette ble brukt som argument. Lite taler for at situasjonen utgjorde en reell trussel mot "tradisjonell" internasjonal fred og sikkerhet, men Rådet benyttet sin kompetanse etter art. 39 til både å subsumere situasjonen under kap. VII, og til å iverksette militære tvangstiltak.<sup>192</sup>

Aristide ba om både militær intervensjon og sanksjoner.<sup>193</sup> Spørsmålet er om han kunne be om FN-intervensjon på vegne av Haiti. I så fall står vi ikke overfor en tradisjonell humanitær intervensjon, som i utgangspunktet utelukker invitasjon og samtykke.

Situasjonen i Haiti illustrerer den avgjørende betydningen av nasjonale politiske hensyn.

Sikkerhetsrådet erkjente at kuppmakerne hadde den faktiske kontroll, jf. omtalen av "*the de facto authorities*" i res. 841, samtidig som regimet ble betegnet som illegalt.

Fleischers vurdering er at det ikke er rettsstridig å unnlate å anerkjenne en revolusjonsregjering, men andre stater: "*må ... på vanlig måte respektere det nye regime i det internasjonale samkvem. De kan ikke lenger slutte avtale med de gamle makthaverne*".<sup>194</sup>

Anerkjennelse har altså ikke betydning for regjeringens rettslige status. Folkeretten er tradisjonelt mindre opptatt av regjeringers legitimitet, enn av deres faktisk evne til statsdannelse. Regjeringer blir bedømt ut fra etterlevelse av internasjonale forpliktelser. En regjering kan bli betraktet som legitim dersom den utøver effektiv myndighet over sine innbyggere og representerer sin stat i internasjonale

---

<sup>191</sup> Helgesen s.119 til 125.

<sup>192</sup> Ibid. s.119.

<sup>193</sup> Se russiske representant om dette i S/PV.3413.

<sup>194</sup> Fleischer s.80.

forbindelser.<sup>195</sup> Militærregimet utøvde effektiv myndighet over sine innbyggere. Sikkerhetsrådet anerkjente ikke militærregjeringen og i FN var Haiti representert ved de gamle makthaverne. Generalsekretæren mente at en styrke som skulle utøve makt utover selvforsvar måtte forankres i kap. VII, tross samtykke fra den lovlige valgte president Aristide.<sup>196</sup> Situasjonen var altså særegen fordi det forelå samtykke fra *de jure* myndighetene, samtidig som Sikkerhetsrådet vedtok militær intervensjon mot *de facto* makthaverne. Intervensjonen var derfor ikke invitert.<sup>197</sup>

Resolusjonene viste til humanitære behov, men disse var ikke den egentlige utløsende faktoren til intervensjonen. Militærregimets voldsbruk og de grove menneskerettighetsbruddene ble vektlagt sterkere enn tidligere. Et særegent forhold er at makthaverne brøt fredsavtalen og at Sikkerhetsrådet gjeninnførte sanksjonene i resolusjon 873, med advarsel om ytterligere tiltak dersom UNMIHs oppdrag ble hindret, ved brudd på overgangsavtalen, og ved brudd på humanitærrett og menneskerettigheter.<sup>198</sup>

Resolusjon 917(1994)<sup>199</sup> inneholder en sterk fordømmelse av menneskerettighetsbruddene:

*“the numerous instances of extra-judicial killings, arbitrary arrests, illegal detentions, abductions, rape and enforced disappearances, the continued denial of freedom of expression, and the impunity with which armed civilians have been able to operate and continue operating”.*

Haitis regjering var blitt valgt i 1990 gjennom demokratiske prosesser organisert og assistert av FN. I en slik situasjon har FN særlige forutsetninger for å bedømme legitimiteten til landets regjering.<sup>200</sup> Resolusjonsteksten viser at dette var tungtveiende hensyn for beslutningen om intervensjon. Det kunne virke som det ble gjennomført en demokratisk intervensjon. At en udemokratisk regjering bryter internasjonale avtaler, legitimerer imidlertid ikke intervensjon etter folkeretten. Dette ville utfordret intervensjonsforbudet og suverenitetsprinsippet, som forutsetter at det ikke stilles krav til innholdet i en statsmakt, kun til dens eksistens.<sup>201</sup> ICJs<sup>202</sup> dom i Nicaragua-saken slo fast at det ikke eksisterte noen intervensjonsrett på bakgrunn av landets *“ideology or political system”*<sup>203</sup>. Den rådende rettsoppfatningen i FN avviker trolig ikke fra ICJs på dette punktet.

---

<sup>195</sup> Müllerson og Scheffer s.124-125.

<sup>196</sup> S/1994/828.

<sup>197</sup> Helgesen s.122.

<sup>198</sup> Ibid. s.122-123.

<sup>199</sup> S/Res/917(1994).

<sup>200</sup> Müllerson og Scheffer s.126.

<sup>201</sup> Helgesen s.124.

<sup>202</sup> ICJ: International Court of Justice.

<sup>203</sup> ICJ Reports 1986 s.14.

Intervensjonen hadde ingen presedens og skapte heller ingen presedens for en generell adgang til humanitær intervensjon. Til det var situasjon for særegen. Haiti-tilfellet ga heller ingen adgang til demokratisk intervensjon: Intervensjonens formål var ikke først og fremst begrunnet med Aristides mulighet til å returnere til Haiti, men i at regimet hindret FN-organenes arbeid og en FN-administrert avtale. På dette grunnlaget konkluderte Rådet med at det forelå en trussel mot freden, som var forårsaket av interne forhold.<sup>204</sup>

### 3.3.7. Libya

I 2011 utviklet politiske protester mot Muammar Gaddafis regime seg til et landsomfattende opprør med hovedsete i Benghazi. Regjeringshæren tok i bruk harde virkemidler for å slå ned opprøret, og menneskerettighetskommisjonen rapporterte om store menneskelige lidelser. FN og regionale organisasjoner fordømte Gaddafi-regimets undertrykkelse av folket, og Sikkerhetsrådet uttalte at libyske myndigheter måtte: *"meet its responsibility to protect its population"*.<sup>205</sup>

Resolusjon 1970(2011)<sup>206</sup> krevde en *"immediate end to the violence"* og tillot bl.a. våpenembargo og frysing av libyske midler, men myndighetenes voldsbruk fortsatte uforminsket.

Resolusjon 1973(2011)<sup>207</sup> ble vedtatt under kap. VII og omfattet bruk av *"all necessary measures"* for å *"protect civilians and civilian populated areas under threat of attack"* i Libya og en flyforbudssone. En *ad hoc*-koalisjon begynte missil- og luftangrep mot libyske militære mål for å håndheve resolusjonen, men NATO overtok tidlig kommandoen over de militære operasjonene.

Ved resolusjon 1973 fikk medlemsstatene tillatelse til å

*"take all necessary measures [...] to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya[...]"*.

Uttrykket *"all necessary measures"* overløt i praksis til NATO å bestemme hvilke maktmidler som skulle tas i bruk, men resolusjonens implisitte forutsetning var at midlene måtte tilpasses formålet (beskyttelse av sivile). Avsnittet ga kun mandat til militære maktmidler med dette formålet, ettersom militærbruk med andre formål ville vært en rettsstridig *"threat or use of force"* mot den libyske staten jf. art. 2(4).

---

<sup>204</sup> Helgesen s.125.

<sup>205</sup> SC/10180-AFR/2120.

<sup>206</sup> S/Res/1970(2011).

<sup>207</sup> S/Res/1973(2011).

Resolusjon 1973 var det første mandatet fra Sikkerhetsrådet for en militær intervensjon som bygget på ”Responsibility to Protect”<sup>208</sup> mot en fungerende regjeringens ønske.<sup>209</sup>

Allerede ved første angrep ble det reist tvil om koalisjonen handlet innenfor mandatet. Kina viste tydelig misnøye over amerikanske og europeiske angrep i Libya, og Russland fordømte angrepet. OAU var imot enhver form for militær intervensjon.

To sentrale spørsmål var om situasjonen måtte betraktes som vesentlig intern, og om Sikkerhetsrådet i så fall kunne tillate bruk av militær makt.

Resolusjon 1973 trekker frem “*the deteriorating situation, the escalation of violence, and the heavy civilian casualties*”. Videre trekkes Libyas “*responsibility [...] to protect*” sivilbefolkningen frem, altså klart interne faktorer.

Sikkerhetsrådets “*determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas and the rapid and unimpeded passage of humanitarian assistance and the safety of humanitarian personnel*”, og erkjennelse av at “*the widespread and systematic attacks currently taking place in the Libyan Arab Jamahiriya against the civilian population may amount to crimes against humanity*” understøtter også at det forelå en vesentlig intern situasjon.

Sikkerhetsrådets bekymring for “*the plight of refugees and foreign workers*” som blir tvunget til å flykte fra volden, for “*the safety of foreign nationals and their rights in the Libyan Arab Jamahiriya*”, og voldshandlingene og truslene fra libyske myndigheter mot “*journalists, media professionals and associated persons*” trekker imidlertid i retning for en situasjon med grenseoverskridende elementer. Dette var lite vektlagt i resolusjonsteksten. Ytre omstendigheter vektlegges først ved vurderingen av en ikke-intervensjon.

Det fantes følgelig grenseoverskridende argumenter for intervensjonen, men det var omfattende menneskerettighetsbrudd i en intern væpnet konflikt mellom regjeringsstyrker og opprørsstyrker, som ifølge Sikkerhetsrådet utgjorde en ”threat to international peace and security”. I en slik situasjon er grenseoverskridende konsekvenser på sikt nærmest uunngåelige. Resolusjonen ble imidlertid fattet før flyktningsstrømmen hadde fått noe betydelig omfang. Borgerkrigen internt i Libya ble altså betraktet som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Sikkerhetsrådet betraktet grove systematiske og omfattende menneskerettighetsbrudd som en trussel mot freden.

---

<sup>208</sup> Pkt. 2.6.

<sup>209</sup> Sikkerhetsrådet hadde en aktiv R2P-begrepsbruk også ved behandlingen av konflikten i Elfenbenskysten. Det var imidlertid tale om en fredsbevarende operasjon, og Elfenbenskystens representant støttet resolusjonen. Se bl.a. S/Res/1975(2011).

Sikkerhetsrådet handlet “under Chapter VII”, anså at det forelå en “threat to international peace and security”, og ga ved resolusjon 1973 tillatelse til bruk av “all necessary measures”, også militære, for å beskytte sivilbefolkningen og sørge for flyforbudet ble overholdt.

#### Presedens:

Antallet sivile tap var betydelig lavere enn ved tidligere intervensjoner og således ikke avgjørende for Sikkerhetsrådets vurdering.

Resolusjon 1973 vektla “*the responsibility of the Libyan authorities to protect the Libyan population*”, en eksplisitt referanse til R2P-doktrinen. Flere folkerettsteoretikere betrakter derfor resolusjonen som den første reelle anvendelsen av R2P-doktrinen i praksis. Intervensjonen oppfylte ICISSs to hovedmål: Å skape en kollektiv ansvarsfølelse for å unngå veto av prinsipielle grunner fra de faste medlemmene og å forplikte stater til å stanse grove overgrep. Kina og Russland la ikke ned veto, og USA, Frankrike og England viste påfallende støtte til intervensjon. Dette tilsier at ICISS maktet å forene land med ulike suverenitetsforståelser til å ta et felles ansvar, og at intervensjonen skapte presedens for å følge R2P-suverenitetsdoktrinen ved vurdering av humanitær intervensjon.

At begrepsbruken i resolusjonen sammenfaller med R2P-doktrinen innebærer imidlertid ikke at det var denne doktrinen som fikk Kina og Russland til å avstå fra å nedlegge veto. Frankrike og Storbritannia betraktet suverenitet som et ansvar for å beskytte. USA nevnte på sin side ikke eksplisitt R2Ps internasjonale element og vektla den nasjonale rett til intervensjon.<sup>210</sup>

Kina var tvilende til resolusjonens del om maktbruk og understreket de særegne forholdene i Libya som gjorde at Kina avstod fra å legge ned veto. Kina avstod derfor fra å stemme og presiserte at Sikkerhetsrådet burde respektere Libyas suverenitet, uavhengighet og territorielle integritet, og løse konflikten fredelig.<sup>211</sup> Dette kjennetegner Kinas holdning også for andre tilfeller, som er å begrense situasjoners presedensverdi ved å understreke deres eksepsjonelle karakter. Kinas representant i Sikkerhetsrådet bemerket statenes ulike syn på R2P og oppfordret Generalforsamlingen til å fortsette diskusjonene om temaet<sup>212</sup>, et klart varsel om en mer restriktiv holdning fra Kinas side overfor lignende situasjoner i fremtiden.

---

<sup>210</sup> Se uttalelser i S/PV.6498.

<sup>211</sup> S/PV.6498 s.10.

<sup>212</sup> S/PV.6531 s.20.

I likhet med Kina avstod Russland fra å stemme, men uten like uttalte prinsipielle reservasjoner som Kina.<sup>213</sup> Russland var bekymret for den humanitære situasjonen, men ga ikke uttrykk for medansvar for Libyas sivilbefolkning. Russland var kritiske til “Unified Protector”-operasjonen og gjorde det klart at det ikke ville støtte implementeringen av en resolusjon med tilsvarende siktemål i fremtiden. Heller ikke Russland begrunnet sin stemmegivning med R2P-doktrinen.

Sikkerhetsrådets faste medlemmer hadde altså ulike tolkninger av suverenitetsbegrepet da de støttet intervensjon, de begrunnet sin stemmegivning ulikt, og uttrykte sterkt divergerende oppfatninger under implementeringsfasen. Intervensjonen var derfor ingen samstemt støtte til R2P-doktrinen.

Resolusjon 1970 understreket Libyas ansvar for beskyttelse av sin egen befolkning. Resolusjon 1973 ga adgang til å etablere flyforbudssoner, men noen av de faste medlemmenes intensjon var å styrte Gaddafi. Flere NATO-medlemmer begrunnet sin tolkning av resolusjon 1973 med at regimet hadde mistet sin legitimitet og måtte erstattes av et folkerepresentativt styresett. Dette kunne skapt presedens for at land aktivt kunne gripe inn for å tilrettelegge for demokratisering av et annet land, om nødvendig ved bruk av makt. Dette ville vært i strid med ICISSs målsetting ved utviklingen av R2P. ICISS-rapporten anså at det kunne være nødvendig å redusere regimets mulighet til å skade sivile, men målet med en intervensjon måtte avgrenses til beskyttelse av sivile. Rapporten fastsetter at regimeendring aldri skal være et mål med intervensjon. Det er folkerettsbruddene, og ikke styresettet, som legitimerer intervensjon.

### **3.3.8. Syria**

I 2011 begynte omfattende demonstrasjoner i Syria med krav om løslatelse av politiske fanger, ytringsfrihet og demokrati. Demonstrasjonene begynte fredelig, men ble fort slått ned med militærmakt. Sikkerhetsrådet ble informert om den syriske hærens vedvarende brutale framferd og bombing av byen Homs. Humanitære organisasjoner ble nektet adgang, og FN sendte en delegasjon som fremforhandlet en våpenhvileavtale. Syrias president Assad fortsatte volden med uforminsket styrke, til tross for at han hadde akseptert våpenhvileavtalen. Kina og Russland la ned veto mot å fordømme Syria, og situasjonen er fortsatt fastlåst i Sikkerhetsrådet (mai 2015). Situasjonen i Syria har igjen gjort spørsmål rundt humanitær intervensjon høyaktuelle.

## **3.4. Vurdering og sammenfatning av Sikkerhetsrådets myndighet**

### **3.4.1. Utviklingen i Sikkerhetsrådet**

---

<sup>213</sup> S/PV.6498 s.8.

Sikkerhetsrådet har gitt mandat til intervensjoner i vesentlig interne situasjoner, og det har funnet sted en betydelig utvikling i tolkningen av begrepet “threat to the peace”.

Forbudet mot rasediskriminering står i en særstilling i FN, og før Golfkrigen var sikkerhetsrådsintervensjonene begrenset til tilfeller med rasediskriminering og apartheid (bl.a. Sør-Afrika). I Irak utvidet Sikkerhetsrådet begrepet “international peace and security”, ved å knytte ivaretagelse av fred til menneskerettigheter, dog uten å skape noen klar presedens for humanitær intervensjon i interne konflikter.

Sikkerhetsrådet tydeliggjorde denne sammenhengen ytterligere i Somalia, ved å bruke det humanitære elementet som hovedbegrunnelse for intervensjonen uten at grenseoverskridende forhold ble trukket inn for å legitimere resolusjonen. Sikkerhetsrådet videreførte dette under Rwandaintervensjonen som ble begrunnet med “*the magnitude of the humanitarian crisis*”.

I Haiti la Sikkerhetsrådet hovedvekten på det humanitære aspektet, men vektla for første gang behovet for demokrati. Sikkerhetsrådet var nå også villig til å intervensjonere for å ivareta eller opprette folkestyre. Demokrati ble ikke betraktet som et mål, men som et middel for å håndtere den humanitære situasjonen.

I Libya var det humanitære aspektet, beskyttelse av befolkningen mot overgrep fra makthaverne innenfor landets grenser, avgjørende. Sikkerhetsrådets begrepsbruk tyder på at det for første gang henviste til R2P-doktrinen. Resolusjon 1973 fremstår imidlertid ikke som et klart vendepunkt i behandlingen av interne konflikter mot en fungerende regjeringens ønske. Resolusjonen skiller seg heller ut gjennom sterkt divergerende syn på mandatets innhold og på implementeringsfasen.

Under Libya-intervensjonen uttrykte flere FN-medlemmer at NATO tok revolusjonsstyrkenes parti og at dette gikk langt over mandatet til resolusjon 1973. Kina og Russland uttrykte, bl.a. med henvisning til maktforbudet, at de ikke ville støttet en resolusjon med et slikt innhold. Man kan anta at denne misnøyen i stor grad vil kunne vanskeliggjøre humanitære intervensjoner med Sikkerhetsrådsmandat i fremtiden.

Denne gjennomgangen minner om at politiske hensyn både hos faste og ikke-faste medlemmer i Sikkerhetsrådet fortsatt er avgjørende for stemmegivningen. I dag er dette tydelig i Syria-konflikten, hvor et sikkerhetsrådsmandat til intervensjon hadde vært i tråd med praksis.<sup>214</sup> De faste medlemmenes

---

<sup>214</sup> Syria har bl.a. verdens største flyktningstrøm (UNCHR).

realpolitiske interesser i Syria spiller en avgjørende rolle for at det ikke syns mulig å enes om en humanitær intervensjon.

### **3.4.2. Fellesnevnerne ved Sikkerhetsrådets humanitære intervensjoner i vesentlig interne situasjoner.**

Debatten og Sikkerhetsrådets vedtak domineres altså av politiske hensyn. Dette gjør det vanskelig å sette opp entydige kriterier for når en intern situasjon kan karakteriseres som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Enkelte fellesnevnerne ved intervensjonene kan allikevel gi noe veiledning:

Resolusjonene viser ofte til situasjonenes særegne, eksepsjonelle, eller ekstreme karakter. Praksisgrunnlaget er derfor basert på tilfeller som særlig Kina understreker er eksepsjonelle for å unngå å skape presedens. Dette innebærer en svekkelse av presedensverdien. På en annen side kan hver ny intervensjon svekke dette argumentet, og svekke motstandskraften i suverenitetsprinsippet og intervensjonsforbudet.<sup>215</sup>

Et viktig utviklingstrekk er at Sikkerhetsrådet har ansett seg kompetent til å betrakte interne menneskerettighetsbrudd som trusler mot freden, uten å begrunne dette ytterligere med å peke på grenseoverskridende elementer. Omfattende menneskelige lidelser internt i en medlemsstat er ved flere anledninger blitt ansett som tilstrekkelige til å legitimere intervensjon.

Trussel mot freden etter art. 39 hjemler ikke uten videre bruk av militærmakt etter art. 42, fordi proporsjonalitetskravet og nødvendighetskravet som innfortolkes i art. 42 innebærer at militærbruk er forbeholdt ytterste nødtilfeller<sup>216</sup>, som ved grove, systematiske og omfattende menneskerettighetsbrudd.

I samtlige nevnte resolusjoner forelå det en væpnet konflikt. I andre land med omfattende humanitære lidelser uten væpnet konflikt har ikke Sikkerhetsrådet intervenert militært. Dette tilsier at en forutsetning for humanitær intervensjon i utgangspunktet er en væpnet konflikt.

Sikkerhetsrådet har i flere situasjoner tøyet mulighetene for internasjonale/regionale dimensjoner langt for å legitimere intervensjonen. De internasjonale dimensjonene fremstår imidlertid ikke alltid som intervensjonens reelle årsak, ettersom interne forhold alene var tilstrekkelige til å intervenere.

---

<sup>215</sup> Helgesen s.131-133.

<sup>216</sup> Pkt. 2.3.5.



Sikkerhetsrådet har intervenert i vesentlig interne situasjoner hvor statsmakten har vært sterkt svekket, fraværende eller manglet internasjonal legitimitet. Dette kan indikere at å gjenopprette en statsmakt som ledes av en regjering med internasjonal legitimitet (valgt gjennom demokratiske prosesser), i økende grad syns å legitimere sikkerhetsrådsvedtak om humanitær intervensjon, forutsatt at den humanitære situasjonen i landet tilsier det.<sup>217</sup> Å avsette landets regime med makt burde ikke bli et mål i seg selv, da valg av politisk system ligger innenfor suverenitetsprinsippets kjerneområde.

Begrepet trussel mot freden er blitt gradvis utvidet, ved at vesentlig interne situasjoner med omfattende menneskelige lidelser omfattes av begrepet, og det uten at Sikkerhetsrådet har behovd å vise til grenseoverskridende elementer. Den reelle, vesentlig endringen består således i at Sikkerhetsrådet i økende grad vektlegger beskyttelse av mennesker på bekostning av beskyttelse av staters suverenitet.

## **4. AVSLUTNING**

### **4.1. Dagens tilstand**

Sikkerhetsrådet signaliserer ved sin praksis at FNs rammeverk er forenelig med intervensjon på humanitært grunnlag, når grove og systematiske brudd på menneskerettigheter og humanitær rett truer liv og verdighet av en stor del av en stats sivilbefolkning.

Man ser imidlertid at Sikkerhetsrådet gang på gang stilles overfor kompliserte avveininger i situasjoner hvor sivilbefolkninger blir ofre for langvarige borgerkriger eller blir utsatt for alvorlige overgrep av makthaverne. Sikkerhetsrådet står da overfor svært krevende avveininger mellom de moralpolitiske, rettslige og rettspolitiske hensyn og formål.<sup>218</sup>

Enkelttiltak vil ikke kunne løse de politiske, moralske og rettslige dilemmaene Sikkerhetsrådet vil stå overfor i årene framover. Det er derfor en stor utfordring å videreutvikle prosedyrer for et mer dynamisk samarbeid som reduserer faren for 'misbruk' av vetoretten.

### **4.2. Veien fremover**

Flere land har tatt til orde en adgang til ensidig humanitær intervensjon. Det foreligger ingen generell konsensus rundt en slik internasjonal rettsorden, og eksisterende sedvane åpner ikke for dette.

---

<sup>217</sup> Helgesen s.139.

<sup>218</sup> "Humanitarian Intervention – Legal and Political Aspects" s.121.

Sikkerhetsrådet er fortsatt en helt sentral aktør som beskytter utsatte sivilbefolkninger og verdenssamfunnets mektigste forum for å møte kompliserte dilemmaer ved alvorlige konfliktsituasjoner. For å beholde denne plassen må Sikkerhetsrådet utvise handlekraft og kunne intervensere i alvorlige interne konflikter. Ellers risikerer det å se sin autoritet redusert og bane veien for andre fora, som regionale organisasjoner, som vil få økt innflytelse og makt. En konsekvens av dette vil kunne bli økt stormaktdominans.

Sikkerhetsrådet fremstår allikevel ofte som handlingslammet, selv overfor situasjoner med tungt internasjonalt press. R2P-doktrinen har fortsatt ikke fått den tilsiktede effekten. For å unngå at Sikkerhetsrådets handlingslammelse ikke skal motarbeide internasjonale forsøk på å avverge humanitære tragedier, har man argumentert for å utvikle nye sikringsmekanismer (en ”sikkerhetsventil”) som verken undergraver Sikkerhetsrådet eller gjør det politisk irrelevant. Utfordringen vil i så fall være å holde adgangen til humanitær intervensjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet åpen for ekstreme situasjoner, uten å risikere å svekke den internasjonale rettsorden.<sup>219</sup> Dette vil i så fall by på betydelige utfordringer mht. utforming, internasjonal tilslutning og praktisk gjennomføring.

## 5. LITTERATURLISTE

### 5.1. Traktater:

Charter of the United Nations (FN-pakten), 1945.

Vienna convention on the law of treaties (Wien-konvensjonen) 1969.

Statute of the international court of justice (ICJ-statuttene) 1945.

The Universal Declaration of Human Rights (Verdenserklæringen om menneskerettighetene), 1948.

The Vienna Declaration and Programme of Action (Wien-deklarasjonen om menneskerettigheter), 1993.

Convention on the Rights of the Child (Barnekonvensjonen), 1989.

---

<sup>219</sup> Ibid. s.124.

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Torturkonvensjonen), 1989.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Folkemordkonvensjonen), 1948.

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965.

Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (Rwandastatuttene), 1994.

## **5.2. Resolusjoner:**

Sikkerhetsrådets resolusjon 161 av 21. februar 1961.

Sikkerhetsrådets resolusjon 169 av 24. november 1961.

Sikkerhetsrådets resolusjon 217 av 12. november 1965.

Sikkerhetsrådets resolusjon 221 av 9. april 1966.

Sikkerhetsrådets resolusjon 232 av 16. desember 1966.

Sikkerhetsrådets resolusjon 277 av 18. mars 1970.

Sikkerhetsrådets resolusjon 181 av 7. august 1963.

Sikkerhetsrådets resolusjon 418 av 4. november 1977.

Sikkerhetsrådets resolusjon 392 av 19. juni 1976.

Sikkerhetsrådets resolusjon 569 av 26. juli 1985.

Sikkerhetsrådets resolusjon 688 av 5. april 1991.

Sikkerhetsrådets resolusjon 713 av 25. september 1991.

Sikkerhetsrådets resolusjon 743 av 21. februar 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 752 av 15. mai 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 757 av 30. mai 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 764 av 13. juli 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 770 av 13. august 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 771 av 13. august 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 776 av 14. september 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 798 av 18. desember 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 815 av 30. mars 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 824 av 6. mai 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 836 av 4. juni 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 998 av 16. Juni 1995.

Sikkerhetsrådets resolusjon 808 av 22. februar 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 820 av 17. april 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 733 av 23. januar 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 751 av 24. april 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 767 av 24. juli 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 794 av 3. desember 1992.

Sikkerhetsrådets resolusjon 837 av 6. juni 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 886 av 18. november 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 897 av 4. februar 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 872 av 5. oktober 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 909 av 5. april 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 912 av 21. april 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 918 av 17. mai 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 925 av 8. juni 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 929 av 22. juni 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1078 av 9. november 1996.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1080 av 15. november 1996.

Sikkerhetsrådets resolusjon 841 av 16. juni 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 861 av 27. august 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 867 av 23. september 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 873 av 13. oktober 1993.

Sikkerhetsrådets resolusjon 940 av 31. juli 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 917 av 6. mai 1994.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1970 av 22. februar 2011.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 av 17. mars 2011.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1975 av 30. mars 2011.

Generalforsamlingens resolusjon 46/182 av 19. desember 1991.

Generalforsamlingens resolusjon 20/2131 av 21. desember 1965.

Generalforsamlingens resolusjon 25/2625 av 24. oktober 1970.

Generalforsamlingens resolusjon 60/1 av 24. oktober 2005.

### **5.3. Møtereferater:**

FNs Sikkerhetsråds 2982. møte av 5. april 1991.

FNs Sikkerhetsråds 3009. møte av 25. september 1991.

FNs Sikkerhetsråds 3106. møte av 13. august 1992.

FNs Sikkerhetsråds 3145. møte av 3. desember 1992.

FNs Sikkerhetsråds 3188. møte av 26. mars 1993.

FNs Sikkerhetsråds 3377. møte av 16. Mai 1994.

FNs Sikkerhetsråds 3392. møte av 22. juni 1994.

FNs Sikkerhetsråds 3713. møte av 15. november 1996.

FNs Sikkerhetsråds 3228. møte av 4. juni 1993.

FNs Sikkerhetsråds 3238. møte av 16. juni 1993.

FNs Sikkerhetsråds 3413. møte av 31. juli 1994.

FNs Sikkerhetsråds 6498. møte av 17. mars 2011.

FNs Sikkerhetsråds 6531. møte av 10. mai 2011.

#### **5.4. Rapporter:**

FNs Generalforsamling, "An Agenda for Peace: resolution / adopted by the General Assembly", 1993.

The International Commission on Intervention and State Sovereignty, "The Responsibility to Protect", 2011.

Report of the Secretary-General on the Situation in Bosnia and Herzegovina (S/24540, 10. september 1992).

Letter from the Secretary General, UN Doc 24868, 29. november 1992.

Letter dated 19 June 1994 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/1994/728, 20. juni 1994).

Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti (S/1994/828, 15. juli 1994).

#### **5.5. Dommer:**

*The Corfu Channel Case*, ICJ Reports 1949 s. 4.

*The Certain Expenses of the United Nations*, ICJ Reports 1961.

*The Nicaragua case*, ICJ Reports 1986 s. 14.

#### **5.6. Bøker:**

Helgesen, Vidar, *"Til krig for menneskerettighetene – Legaliteten etter FN-pakten av kollektiv humanitær intervensjon"*, Oslo 1999.

Orford, Anne, *"International Authority and the Responsibility to protect"*, Cambridge 2011.

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *"Innføring i folkerett - 4. utgave"*, Oslo 2011.

Fleischer, Carl August, *"Folkerett"*, 8. utgave, Universitetsforlaget, Oslo 2005.

Mertus, Julie, *"The United Nations and Human Rights – A guide for a New Era"*, London og New York 2009.

Thakur, Ramesh, *"The Responsibility to Protect: Norms, laws and the use of force in international politics"*, London 2011.

Malone, David M., *"The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century"*, Colorado 2004.

Welsh, Jennifer, *"Humanitarian Intervention and International Relations"*, Oxford 2006.

Holzgrefe, J.L og Robert O. Keohane, *"Humanitarian intervention – Ethical, Legal, and Political Dilemmas"*, Cambridge 2003.

Chesterman, Simon, *"Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law"*, Oxford, 2001.

Spijkers, Otto, *"The United Nations, the Evolution of Global Values and International Law"*, Antwerp 2011.

Schweigman, David, *"The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice"*, London 2001.

Danish Institute of International Affairs, *"Humanitarian Intervention – Legal and Political aspects"*, København 1999.



Tesón, Fernando R, ”*Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*”, New York 1988.

Bring, Ove, ”*FN-stadgan og världspolitiken: Om folkrättens roll i en föränderlig värld.*” Nordsteds Juridik, Stockholm 1997.

Goodrich, Leland M., Edvard Hambro, Anne Patricia Simons: ”*Charter of the United Nations: Commentary and Documents*”. Columbia University Press, New York og London 1969.

Arne Willy Dahl, ”*Håndbok i militær folkerett*”, Oslo 2008.

Kelly K. Pease og David P. Forsythe, ”*Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics*”, 1993.

The Royal Institute of International Affairs, ”*United Nations Documents*”, London og New York 1947.

Rodley, Nigel S., ”*To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights*”, London 1994.

Lillich, Richard B., ”*International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice*”, andre utgave, Boston 1991.

### **5.7. Artikler:**

Sal, Anders, ”*Syria og argumentet for humanitær intervensjon*”, 2012. Lenke (mai 2015):  
[http://nyemeninger.no/alle\\_meninger/cat1002/subcat1025/thread243112/#post\\_243112](http://nyemeninger.no/alle_meninger/cat1002/subcat1025/thread243112/#post_243112)

Aasen, Marte, ”*Kosovo og Krim: Folkerettens ofre*”, 2014. Lenke (mai 2015):  
<http://norgesfredsrad.no/tag/humanitaer-intervensjon/>

Western, Jon og Goldstein, Joshua S, ”*Humanitarian Intervention Comes of Age – Lessons From Somalia to Libya*”, 2011. Lenke (mai 2015):  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-11-01/humanitarian-intervention-comes-age>

Bajoria, Jayshree og McMahon, Robert, ”*The Dilemma of Humanitarian Intervention*”, 2013. Lenke (mai 2015):

<http://www.cfr.org/humanitarian-intervention/dilemma-humanitarian-intervention/p16524>

Golebiewski, Daniel, ”*The Humanitarian Interventions of the UN*”, 2013. Lenke (mai 2015):

<http://thepolitic.org/the-security-councils-humanitarian-intervention/>

Zimmermann, Dominik, ”*Why is the Practice of Humanitarian Intervention so Controversial?*”, 2014.

Lenke (mai 2015):

<http://www.e-ir.info/2014/04/30/why-is-the-practice-of-humanitarian-intervention-so-controversial/>

Massingham, Eve, ”*Military intervention for humanitarian purposes: Does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends?*”, 2009. Lenke (mai 2015):

<https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc-876-massingham.pdf>

Eide, Barth, ”*Intervensjon, mandat, og legitim autoritet – lever vi nyintervensjonismens tidsalder?*”, 1999. Lenke (mai 2015):

<http://www.pacem.no/2000/1/1intervensjon/05eide/>

Løwer, Eldbjørg, ”*Humanitær intervensjon*”, 1999. Lenke (mai 2015):

[https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/humanitaer\\_intervensjon/id262970/](https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/humanitaer_intervensjon/id262970/)

Evans, Gareth, ”*End of Argument*”, 2011. Lenke (mai 2015):

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3784--gareth-evans-foreign-policy-end-of-the-argument>

Physicians for Human Rights, Africa Watch, ”*Somalia: No Mercy in Mogadishu : The Human Cost of Conflict and the Struggle for Relief*”, New York, 1992. Lenke (mai 2015):

<http://www.hrw.org/legacy/reports/1992/somalia/>

Freudenschuss, Helmut, ”*Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*” i ”*European Journal of International Law*”, 1994, s. 492 til 531.

Lenke (mai 2015):

<http://www.ejil.org/pdfs/5/1/1264.pdf>

”Reform of peacekeeping”. Tilgjengelig via. UNs nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml>

”Post Cold-War surge”. Tilgjengelig via. UNs nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>

”The present”. Tilgjengelig via. UNs nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/present.shtml>

”UN Security Council strongly deplores ISIL’s ”barbarism,” says resolve stiffened to defeat group”.

Tilgjengelig via. UNs nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50209#.VUiNMWTmko>

”Background Information on the Responsibility to Protect”. Tilgjengelig via. UNs nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

Hansen, Jon Børge, ”Skal vi vente på Sikkerhetsrådet?”, 2006. Artikkel fra Klassekampen 14.01.06.

Lenke (mai 2015):

<http://www.fn.no/Aktuelt/Kronikker/Skal-vi-vente-paa-Sikkerhetsraadet>

Ulfstein, Geir og Christiansen, Hege Føsund, ”The Legality of the NATO bombing in Libya” i

”International and Comparative Law Quarterly, 62”, 2013, s. 159 til 171. Lenke (mai 2015):

<http://ulfstein.net/wp-content/uploads/2013/02/UlfsteinLibya2013.pdf>

Yüksel, Pinar, ”Operation Unified Protector and Humanitarian Intervention with Security Council Authorization: Intra Vires” i ”Ankara Law Review, Vol. 9 No. 1”, 2012, s. 53 til 80. Lenke (mai 2015):

<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/64/1768/18721.pdf>

Cohn, Marjorie, ”The Responsibility to Protect – The Cases of Libya and Ivory Coast”, 2011. Lenke (mai 2015):

<http://www.globalresearch.ca/the-responsibility-to-protect-the-cases-of-libya-and-ivory-coast/24799>

Rikje, Niels, ”Intervention in Libya: a Crime of Aggression?” i ”ICD Brief 4. March 2014”.

Tilgjengelig via: <http://www.internationalcrimesdatabase.org/>

”Folkerett og menneskerettigheter”. Artikkel tilgjengelig på FN-sambandets norske sider. Lenke (mai 2015):

<http://www.fn.no/Tema/Folkerett/Viktige-temaer-i-folkeretten/Folkerett-og-menneskerettigheter>

Om konflikten i Elfenbenskysten. Artikkel tilgjengelig på globalis sine nettsider. Lenke (mai 2015):

<http://www.globalis.no/Konflikter/Elfenbenskysten>

Crawford, Susan M, "U.N. Humanitarian Intervention in Somalia" i "Transnational Law and Contemporary Problems 3" (1993) s. 273 flg.

Clark, Jeffrey, "Debacle in Somalia: Failure of the Collective Response" i Damroschs "Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts", New York 1993, s. 205 til 239.

Tanja, Gerhard J, "Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future" i "European Commission: Law in Humanitarian Crises", 1995, s. 67 til 97.

Roberts, Adam, "Humanitarian War: military intervention and human rights" i "International Affairs Vol. 69, No. 3", 1993, s. 429 til 449.

Müllerson, Rein; Scheffer, David J, "Legal regulation of the use of force" i "Beyond confrontation: international law for the post-Cold War Era", 1995, s. 93 til 141.

Österdahl, Inger, "By All Means, Intervene!" i "Nordic Journal of International Law", Vol. 66, 1997, s. 241 til 271.

Schachter, Oscar, "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations" i Damsrosch/Scheffer "Law and Force in the New International Order", San Francisco 1991, s. 65 til 93.

Hurd, Ian, "Is Humanitarian Intervention Legal? The Rule of Law in an Incoherent World" i "Ethics & International Affairs, 25, no. 3", 2011, s. 293 til 313.

Alvarez, José E., "The Schizophrenias of R2P" i Alston/MacDonald "Human Rights, Intervention, and the Use of Force", New York, 2008, s. 275 til 284.

## **5.8. Annet:**

Jugoslavia-tribunalet. Lenke (mai 2015): <http://www.icty.org/>

Den internasjonale Røde Kors-komiteens hjemmeside (mai 2015): <https://www.icrc.org/en>

Security Council Press Statement on Libya, (SC/10180-APR/2120). Lenke (mai 2015):  
<http://www.un.org/press/en/2011/sc10180.doc.htm>

Grunnlag for forståelse av R2P. Lenke (mai 2015): <http://www.responsibilitytoprotect.org/>

Hjemmeside til FNs kontoret til spesialrådgiver for forebygging av folkemord. Lenke (mai 2015):  
<http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/>

Data fra FNs høykommissjonær for flyktninger. Lenke (mai 2015): <http://data.unhcr.org/>