

Beskyttelse av sivile i fredsoperasjoner



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 606
Leveringsfrist: 25.11.2009

Til sammen 17832 ord

24.11.2009

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Innledning og problemstilling	1
1.2	Presisering og avgrensning	1
1.3	Begrepsavklaring	2
1.4	Metode	2
1.5	Videre fremstilling	4
<u>2</u>	<u>PRINSIPPER, GRUNNLAG OG HISTORIKK</u>	<u>5</u>
2.1	Rettsgrunnlag for fredsoperasjoner	5
2.2	Prinsipper for gjennomføringen av fredsoperasjoner	8
2.3	Historisk oversikt over utviklingen i FN i forhold til beskyttelse av sivile	10
<u>3</u>	<u>FOLKERETTSLIGE REGLER SOM GIR GRUNNLAG FOR OG BEGRENSER BRUK AV VÆPNET MAKT</u>	<u>13</u>
3.1	Selvforvar	13
3.2	Krigens folkerett	20
3.3	Menneskerettigheter	25
3.4	Sikkerhetsrådets resolusjoner	28
<u>4</u>	<u>BESKYTTELSE AV SIVILE GJENNOM MANDAT FRA SIKKERHETSRÅDET</u>	<u>30</u>

4.1	Mandat og ROE – innledende bemerkninger	30
4.2	Utforming av mandat og ROE	31
4.2.1	Mandat	31
4.2.2	ROE	34
4.3	UNPROFOR og Srebrenica	35
4.4	MINURCAT	38
4.5	Tolking av mandat og ROE	40
4.5.1	Hvordan tolke sikkerhetsrådsresolusjoner?	41
4.5.2	UNPROFOR og tilfellet Srebrenica	46
4.6	Utvikling av mandater til beskyttelse av sivile	51
4.6.1	Granskning av folkemordet i Rwanda og Srebrenicas fall	51
4.6.2	Brahimi- rapporten	53
4.6.3	Responsibility to protect	55
4.6.4	Mandater etter 1999	60
5	<u>AVSLUTNING</u>	<u>62</u>
6	<u>KILDER</u>	<u>63</u>
6.1	Litteraturliste	63
6.2	FN- dokumenter	64
6.3	Andre dokumenter	65
6.4	Resolusjoner	66
6.5	Konvensjoner	67
6.6	Ressurser på internett	68
6.7	Personlig meddelelse	69

1 Innledning

1.1 Innledning og problemstilling

Forente Nasjoner (FN) har autorisert og gjennomført en rekke fredsoperasjoner siden 1950-tallet. Utfordringene og oppgavene for disse operasjonene har vært forskjellige og graden av suksess har vært varierende. Utviklingen har gått i retning av at fredsoperasjonene har blitt mer komplekse og omfattende. Dette har bydd på nye utfordringer, ikke minst i forhold til hvilken makt de militære styrkene kan bruke for å oppfylle operasjonenes målsetninger. Fra tidlig 1990-tall og frem til i dag har vi sett at vold og overgrep mot sivilbefolkningen i krigsherjede nasjoner og områder har vært omfattende. Etnisk rensing, massakre og grove forbrytelser har vært og er fortsatt utbredt i konflikter, særlig i borgerkriger. Dette har aktualisert og gitt drivstoff til en internasjonal debatt om beskyttelse av sivile. Dette leder oss inn på denne avhandlingens tema - beskyttelse av sivile i fredsoperasjoner. Hva er det rettslige rammeverket for beskyttelse av sivile ved bruk av makt i fredsoperasjoner?

Det er FNs sikkerhetsråds resolusjoner som autoriserer fredsoperasjoner og formulerer deres mandat. Mandatene beskriver hvilke oppgaver FN-styrkene skal utføre og hvilke mål som søkes oppnådd. Resolusjonene er produkter av politiske prosesser og drakamp mellom mektige stater, noe som kan føre til at mandatene ikke blir tilstrekkelig klart utformet for dem som skal utføre dem. Historisk sett har dette vist seg spesielt vanskelig i forhold til spørsmålet om bruk av makt.

1.2 Presisering og avgrensning

Denne avhandlingen handler om bruk av makt for å beskytte sivile i fredsoperasjoner der det foreligger en autorisasjon til dette i et mandat fra FNs sikkerhetsråd. Avhandlingen

diskuterer også adgangen for FN- styrker til å bruke makt i selvforsvar for å beskytte sivile. Temaet er altså maktbruk i fredsoperasjoner, og avhandlingen tar primært for seg operasjoner under terskelen for væpnet konflikt. De grunnleggende prinsippene for krigens folkerett vil bli kort behandlet i punkt 3.2. Krigføringsreglene i krigens folkerett vil ikke bli behandlet nærmere i denne avhandlingen. De faller utenfor avhandlingens problemstilling.

1.3 Begrepsavklaring

Fredsoperasjoner betyr i denne avhandlingen multinasjonale operasjoner autorisert av FNs Sikkerhetsråd. Fredsoperasjoner har i denne avhandlingen samme betydning som det nyere begrepet fredsstøttende operasjoner, eller Peace Support Operations (PSO), og omfatter både fredsbevarende (peacekeeping) og fredsoppbyggende/ håndhevende (peace enforcement) operasjoner.

1.4 Metode

Rettskildelæren inneholder prinsipper for hvordan rettsspørsmål skal løses. I norsk rett er disse uskrevne. Denne avhandlingen skal primært behandle folkerettslige spørsmål. Artikkel 38 i statuttene for Den internasjonale domstol blir ansett for å gi et alminnelig uttrykk for rettskildene i folkeretten. Disse rettskildene er: konvensjoner (eller traktater), sedvane, alminnelige rettsprinsipper og juridisk teori.¹ Konvensjoner og sedvane anses som de primære rettskildene. Statuttene for Den internasjonale domstol fastsetter at rettspraksis og rettslig teori er subsidiære rettskilder.² Det innebærer at det ved løsning av rettsspørsmål er naturlig å ta utgangspunkt i konvensjoner og sedvane, og at alminnelige rettsgrunnsetninger, rettspraksis og rettslig teori bare anvendes dersom en løsning verken finnes i konvensjoner eller i sedvaneretten.³

¹ Statuttene for Den internasjonale domstol (ICJ) – 26 juni 1945 art. 38 (1).

² Ibid. art. 38 (1) (d).

³ Ulfstein (2004) s. 49.

Artikkel 38 i statuttene for den internasjonale domstol er ikke en uttømmende oppregning av rettskildene. Stater kan bli bundet av vedtak truffet av internasjonale organisasjoner, noe som indirekte har et grunnlag i konvensjoner.⁴ Resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd er eksempler på slike vedtak.

Ved tolking av konvensjoner (eller traktater) følger man stort sett de samme prinsipper som ved tolking av lover og avtaler i intern rett. Det gjelder å finne frem til bestemmelsens naturlige og fornuftige mening.⁵ Wienkonvensjonen om traktatretten inneholder bestemmelser om tolking.⁶ Det viktigste tolkingsmomentet er ordlyden, og denne skal tolkes i god tro og i lys av konvensjonens formål. Bestemmelsene må ses i sammenheng.⁷ Konvensjoner som blir behandlet i denne avhandlingen vil bli tolket i henhold til prinsippene over. For øvrig vil norske rettsregler bli tolket i samsvar med norsk rettskildelære.

Sentralt i denne avhandlingen står Sikkerhetsrådets resolusjoner. Dette er en spesiell rettskilde som indirekte har grunnlag i FN- pakten.⁸ Tolking av resolusjoner er en utfordring, noe som vil bli belyst i denne avhandlingen. Det foreligger ingen overordnede prinsipper for hvordan resolusjonene skal tolkes. Wienkonvensjonen om traktatretten kommer ikke nødvendigvis til direkte anvendelse på Sikkerhetsrådets resolusjoner. Men ved analogi kan nok likevel en del av prinsippene for tolking av traktater anvendes på resolusjoner. Det vil bli nærmere behandlet under punkt 4.5.1.

I denne oppgaven kommer jeg også innom en rekke rapporter og ikke- bindende vedtak i form av anbefalinger fra blant annet FNs generalforsamling, særlig under punkt 4.6. Slike

⁴ Ibid. s. 49.

⁵ Fleischer (2000) s. 47.

⁶ Wienkonvensjonen om traktatretten – 23 mai 1969 art. 31, 32 og 33.

⁷ Ibid. art. 31 (1).

⁸ FN- pakten – 26 juni 1945.

vedtak kalles soft law. De er ikke juridisk bindende for stater, men vedtakene kan ha betydning ved at statene føler seg politisk forpliktet til å etterleve dem. Vedtakene kan ha rettspolitisk betydning, ved at de legger grunnlaget for et senere bindende vedtak eller en konvensjon.⁹

1.5 Videre fremstilling

I kapittel 2 redegjøres for rettsgrunnlagene for fredsoperasjoner, og hvilke prinsipper som ligger til grunn for gjennomføringen av dem. En historisk oversikt over utviklingen av beskyttelsen av sivile hører med.

Kapittel 3 tar for seg de folkerettslige reglene som gir grunnlag for og begrenser bruk av væpnet makt i fredsoperasjoner. Fokuset er på regler som har betydning for beskyttelse av sivile. En problemstilling som særlig behandles er om selvforsvarsretten for militære styrker i fredsoperasjoner også omfatter beskyttelse av sivile.

Kapittel 4 tar for seg mandatene for fredsoperasjonene. Mandatet er det sentrale instrumentet for å fremme beskyttelse av sivile. Men ser man på historien, så har ikke mandatene alltid vært like tydelige på dette punktet. Hvor mye makt som kan brukes for å beskytte sivile har vært og er fortsatt uklart, og dette skaper usikkerhet blant dem som skal utføre mandatet ”på bakken”. Hvordan tolkes mandatene? Hvem tolker dem? Hvordan blir mandatene utformet? Hvordan bør mandatene utformes? Dette er sentrale underproblemstillinger som behandles i kapittel 4. En analyse og sammenligning av mandatene for United Nations Protection Force (UNPROFOR) i Bosnia og Herzegovina og United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) tjener som illustrasjon, samt at jeg vil undersøke om det har vært en utvikling i utformingen av FNs resolusjoner, og om viljen til å autorisere bruk av makt for å beskytte sivile har endret seg.

⁹ Ulfstein (2004) s. 53.

2 Prinsipper, grunnlag og historikk

2.1 Rettsgrunnlag for fredsoperasjoner

Alle stater er i utgangspunktet suverene og ikke underkastet noen annen vilje enn sin egen. Dette er et sentralt prinsipp i folkeretten og er stadfestet i FN- pakten.¹⁰

FN- pakten artikkel 2 (4) forbyr stater å true med å bruke, eller bruke makt mot andre stater.¹¹ Regelen er bindende for FNs medlemsstater, og forbyr all bruk av væpnet makt mot andre stater, også de som ikke er medlemmer av FN. Maktforbudet er sedvanerett, noe som ble fastslått av Den internasjonale domstol i Nicaragua- saken.¹² Dette er grunnleggende for å kunne opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.

Men fra tid til annen har det vært, og det er fortsatt behov for at stater blander seg inn i andre staters indre anliggender. Dette har blitt gjort og gjøres fortsatt, som regel under ledelse av FN, North Atlantic Treaty Organisation (NATO), regionale organisasjoner som den europeiske union (EU) og den afrikanske union (AU) eller en koalisjon av villige stater. Innblanding kan skje ved bruk av diplomatiske virkemidler, som forhandling og samtaler, eller ved militær intervensjon.

I det følgende gjennomgås de ulike rettsgrunnlag for fredsoperasjoner. Disse er: selvforsvar, samtykke fra vertsnasjon eller mandat fra FNs sikkerhetsråd. For den type fredsoperasjoner som er tema for denne avhandlingen, er det mandat fra FNs Sikkerhetsråd som er det praktiske rettsgrunnlaget.

¹⁰ FN- pakten art. 2 (1).

¹¹ FN- pakten art. 2 (4): "All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purpose of the United Nations."

¹² Nicaragua v. United States of America, ICJ, 1986.

Selvforsvarsretten i FN- paktens artikkel 51 er et unntak fra det absolutte forbudet mot bruk av makt og intervensjon.¹³ Stater, eller koalisjoner av stater kan bruke væpnet makt i selvforsvar, i hvert fall inntil Sikkerhetsrådet har iverksatt tiltak som tilsier at behovet for å bruke makt i selvforsvar ikke lenger er tilstede. Enkelte sier at selvforsvarsretten er hjemlet i artikkel 51, mens andre sier at artikkel 51 kun konstaterer en iboende rett til selvforsvar.¹⁴

Rettsgrunnlaget for fredsoperasjoner er i praksis enten et samtykke fra vertsnasjonen eller en autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd. Når en stat gir sitt samtykke til tilstedeværelsen av en fredsbevarende styrke eller oppfordrer den til å komme, behøves ingen autorisasjon fra Sikkerhetsrådet. Men som regel foreligger både samtykke fra vertsnasjonen og et mandat fra FNs sikkerhetsråd.¹⁵

Historisk sett har fredsoperasjonene der samtykke fra vertsnasjonen foreligger vært ansett etablert under kapittel VI i FN- paktens artikkel VI om fredelig bileggelse av tvister. Med dette mener jeg at FN- styrkene ikke har blitt autorisert til å bruke væpnet makt for håndhevelsesformål, og at samtykke var påkrevd. Bruk av makt er da begrenset til selvforsvar. Dette var malen for fredsoperasjonene under den kalde krigen, der FN- styrker ofte ble satt inn for å overvære at partene i konflikter respekterte inngåtte avtaler om våpenhvile og tilbaketrekning.

¹³ FN- paktens art. 51: ”Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self- defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self- defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.”

¹⁴ Dahl (2008), s. 59.

¹⁵ Zwanenburg (2005) s. 28- 29.

Der Sikkerhetsrådet autoriserer bruk av makt utover selvforsvarsretten benytter det seg av fraser som ”acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations.”¹⁶ Mandater som ikke autoriserer en slik utvidet bruk av makt for håndhevelsesformål anses altså å være autorisert under kapittel VI.¹⁷

Fredsoperasjoner under kapittel VI må avvikles når vertsnasjonen trekker tilbake sitt samtykke. Rettsgrunnlaget for fredsoperasjonen har da falt bort. Sikkerhetsrådet kan ikke under kapittel VI med bindende virkning bestemme at en fredsbevarende styrke skal bli stående mot vertsnasjonens vilje.

Der samtykke fra vertsnasjonen mangler kan Sikkerhetsrådet autorisere fredsoperasjoner under kapittel VII i FN- paktens.¹⁸ Forutsetningen er at Sikkerhetsrådet vurderer at situasjonen utgjør en trussel mot freden, brudd på freden eller en aggresjonshandling.¹⁹ Under dette kapittelet har Sikkerhetsrådet hjemmel til å pålegge medlemsstatene i FN å gjennomføre tvangstiltak i form av eksempelvis økonomiske sanksjoner, eller i ytterste konsekvens autorisere militær intervensjon.²⁰ Slike avgjørelser er bindende for alle FNs medlemsstater.

En kapittel VII- operasjon kan i motsetning til en kapittel VI- operasjon bli autorisert til å bruke væpnet makt utover selvforsvarsretten for håndhevelsesformål. Artikkel 42 gir Sikkerhetsrådet anledning til å bruke ”such action by air, sea, or land forces as may be necessary” for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.²¹ Artikkel 42 var opprinnelig

¹⁶ Et eksempel på det er mandatet for United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) i S/RES 1861 (2009) paragraf 7.

¹⁷ Findlay (2002) s. 7.

¹⁸ FN- paktens kapittel VII om tiltak mot trusler mot freden.

¹⁹ FN- paktens art. 39.

²⁰ FN- paktens art. 41 og 42. Dette kan for eksempel være avbrudd i handelsforbindelsene med den stat tiltakene retter seg mot. Slike tiltak vurderes som regel før eventuell militær intervensjon autoriseres etter art. 42.

²¹ FN- paktens art. 42.

ment for stående styrker som FN selv hadde. Denne ordningen ble det imidlertid aldri noe av, men innholdet i bestemmelsen brukes likevel.

De fleste fredsoperasjoner i dag har hjemmel i kapittel VII, selv om vertsnaasjonen samtykker. Grunnen til dette kan være at FN vil være på den sikre siden, i tilfelle situasjonen skulle eskalere og bli mer voldelig, og bruk av makt er nødvendig for å stanse eller begrense utviklingen. På den annen side er vertsnaasjonens samtykke en viktig faktor for at en fredsoperasjon skal lykkes.

Det finnes stater som mener det er en sedvanerettslig adgang i folkeretten til humanitær intervensjon, det vil si at man går inn i en annen stat mot dennes samtykke av rent humanitære grunner, uten mandat fra FN. NATOs intervensjon i Kosovo i 1999 var et eksempel på det. Spørsmålsstillingen er knyttet til tilfeller der det verken foreligger en selvforsvarssituasjon, samtykke fra vertslandet eller FN- mandat etter FN- paktens kapittel VII.²² Det foregår en internasjonal debatt om det er etablert en sedvanerettsregel, som på visse premisser tillater humanitær intervensjon. Skeptikere frykter at en utvikling i retning av at FN anerkjenner et rettsgrunnlag for humanitær intervensjon kan gjøre det enklere å blande seg inn i suverene staters interne anliggender. Andre ser på humanitær intervensjon som en siste utvei for å stanse systematiske og grove brudd på menneskerettigheter i en stat, etter at alle diplomatiske løsninger er forsøkt uten å lykkes.

Dette kan tenkes å være et grunnlag for en fredsoperasjon, men det ligger utenfor denne avhandlingens rammer å gå inn i diskusjonen om det. Denne avhandlingen vil ta for seg fredsoperasjoner som har mandat fra Sikkerhetsrådet.

2.2 Prinsipper for gjennomføringen av fredsoperasjoner

I forbindelse med de første fredsoperasjonene i FN- regi på 1950- og 60- tallet lanserte daværende generalsekretær i FN Dag Hammarskjöld prinsipper for gjennomføringen av operasjoner. Disse var at fredsoperasjonen måtte ha de stridende parters samtykke i

²² Johansen (2009) s. 154.

konflikter mellom to stater, eller i det minste vertsnasjonens samtykke i interne konflikter; FN- styrken skulle være og opptre upartisk og bruk av makt var begrenset til selvforsvar.²³ Dette var typiske kapittel VI- operasjoner, og prinsippene var førende for hvordan fredsoperasjoner ble gjennomført under den kalde krigen.

På tidspunktet da prinsippene ble til, var de hovedsakelig myntet på konflikter mellom stater. Men med en økende hyppighet i interne konflikter har prinsippet blitt tilpasset slik at vertsnasjonens samtykke, og da som regel fra den sittende regjeringen, er tilstrekkelig. Det kan være vanskelig å identifisere en klar annen part, og samtykke fra en ikke- statlig aktør er uansett ikke juridisk nødvendig.²⁴

Prinsippene er fortsatt grunnstener for gjennomføring av fredsoperasjoner i dag. De ble gjentatt i den såkalte Brahimi- rapporten²⁵ fra 2000, som på bakgrunn av granskninger av feil begått på 1990- tallet, anbefalte endringer for å bedre møte utfordringer i fremtidige fredsoperasjoner.²⁶ Men vi har i nyere fredsoperasjoner sett at det ikke stilles like strenge krav til samtykke som under den kalde krigen. Samtykke foreligger gjerne ved operasjonens begynnelse, men kan bli trukket tilbake helt eller delvis ettersom tiden går. Dette kan skje der vertsnasjonens regjering ikke er tilfreds med gjennomføringen av fredsoperasjonen. Et viktig poeng i denne sammenheng, er som nevnt under punkt 2.2, at vertsnasjonen eller de stridende partenes samtykke er en faktor som påvirker graden av suksess for fredsoperasjonen. Derfor går FN og dets medlemsland langt for å sikre samtykke. Det er vanskelig å skape fred der en møter motstand fra vertsnasjonens myndigheter. Et eksempel er Norges og Sveriges planlagte bidrag til African Union/ United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID). UNAMID ble etablert i 2007, og hadde et klart kapittel VII-

²³ Zwanenburg (2005) s. 13- 14.

²⁴ Ibid. s. 15.

²⁵ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000).

²⁶ Brahimi- rapporten presenteres under punkt 2.3, og blir ytterligere behandlet under punkt 4.6.

mandat.²⁷ Norge hadde i lengre tid planlagt, og sammen med Sverige tilbudt å bidra med til sammen rundt 400 soldater i en ingeniørbataljon. Men Sudans president Omar al- Bashir gjorde det klart at norske og svenske soldater var uønsket i det krigsherjede Darfur, og ville kun gi samtykke til afrikanske soldater i styrken.²⁸ Operasjonen ble ikke noe av for Norges og Sveriges del.

2.3 Historisk oversikt over utviklingen i FN i forhold til beskyttelse av sivile

Oversikten over FNs fredsoperasjoner kan deles i tre epoker med forskjellige kjennetegn: den kalde krigen (1956-1988), tidlig/ midten av 90- tallet og 1999 til nå.

Under den kalde krigen ble fredsoperasjonene autorisert under kapittel VI i FN – pakten. Dette var stort sett operasjoner som ble etablert med de stridende partenes samtykke for å overvåke våpenhviler som var inngått. Behovet for beskyttelse av sivile var ikke så stort at det ble diskutert i noen særlig grad i FN. Situasjonen i Kongo på 1960- tallet som førte til etableringen av United Nations Operation in Congo (ONUC) var et unntak. Her forekom alvorlige overgrep mot sivilbefolkningen, gjennom brenning av landsbyer og drap. ONUCs strategi var å opprette trygge soner og flyktningleire, og plassere seg mellom de væpnede gruppene og sivilbefolkningen. Hvis de væpnede gruppene forsøkte å bryte gjennom FN – styrkene, ville deres egen rett til selvforsvar kunne utøves. Denne strategien fungerte og mange liv ble reddet.

En rekke vellykkede fredsoperasjoner i kjølvannet av den kalde krigens slutt skapte stor optimisme og en tro på en fremtid der FN ville være ”capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, social progress and better standards of life in larger freedom.”²⁹

²⁷ S/RES 1769 (2007).

²⁸ Røyseland (2008).

²⁹ An Agenda for Peace (1992) paragraf 3.

De nye fredsoperasjonene var omfattende og multifunksjonelle, og FN tok på seg videre oppgaver enn de såkalte førstegenerasjons fredsoperasjonene. Men FN- styrker ble i årene som kom satt inn i komplekse konfliktscenarioer der FNs engasjement i forhold til beskyttelse av sivile skulle bli testet.³⁰

FN mislyktes i å forhindre omfattende etnisk rensning og folkemord i Rwanda (1994) og Bosnia- Hercegovina (Srebrenica 1995). FN ble sterkt kritisert for å stå på sidelinjen uten å gripe inn for å stoppe massakrene av sivile tutsier og bosniske muslimer. I Rwanda stod en liten styrke belgiske FN- soldater, og i Srebrenica en liten nederlandsk styrke. De kunne ikke gjøre annet enn å se på grusomhetene som ble utført. Mandatene For United Nations Protection Force (UNPROFOR) i Bosnia- Herzegovina ble revidert og ble mer robuste i takt med den økende motstanden FN- styrkene møtte, men styrkens beskjedne størrelse og vanskeligheter med å tolke mandatet, sammenholdt med dårlig kommunikasjon og ledelse, førte til at sivilbefolkningen ikke fikk tilstrekkelig beskyttelse.³¹

UNPROFORs mandat analyseres under punkt 4.5.2.

Generalsekretær i FN Kofi Annan autoriserte i 1999 opprettelsen av uavhengige kommisjoner som skulle undersøke hva som gikk galt i fredsoperasjonene på begynnelsen av og midten av 1990- tallet, slik at man kunne lære av erfaringene og utvikle beskyttelsen av sivile i fremtiden. Dette bidro til at Sikkerhetsrådet vedtok den første av sine resolusjoner om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt, med intensjon om "[to] better address the negative impact of armed conflict on civilians"³². Etter dette har det vært normal praksis for Sikkerhetsrådet å eksplisitt inkludere bestemmelser om beskyttelse av sivile i mandater for fredsoperasjoner, enten som hovedformål, eller sideformål. Dette står sentralt i denne avhandlingen, og jeg behandler dette nærmere i kapittel 4.

³⁰ Wills (2009) s. 37.

³¹ Ibid. s. 37.

³² S/RES 1265 (1999) paragraf 11.

I kjølvannet av dette opprettet generalsekretær Kofi Annan i mars 2000 et panel som skulle vurdere mangler i utførelsen av tidligere fredsoperasjoner og komme med ærlige, spesifikke og realistiske anbefalinger om hvordan de burde organiseres i fremtiden. Arbeidet ble ledet av Lakhdar Brahimi, og i august 2000 ble rapporten, som blir referert til som Brahimi-rapporten, offentliggjort.³³ Rapporten uttaler at styrker etablert av FN burde antas å være autorisert til å beskytte sivile mot angrep, men erkjenner at en slik autorisasjon ikke er mye verdt uten at styrkene har tilstrekkelige ressurser til å handle.³⁴ Jeg kommer tilbake til Brahimi-rapporten i punkt 4.6 under utviklingen av mandater for beskyttelse av sivile.

I 2001 presenterte International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) rapporten "The Responsibility to Protect" og lanserte begrepet R2P, som er omfattende, men kort fortalt tar opp verdenssamfunnets ansvar for å beskytte sivile, i siste instans på bekostning av staters suverenitet.³⁵ Denne ideen har hatt og har fortsatt stor innflytelse, og høsten 2005 vedtok FNs toppmøte et dokument om FNs fremtid, der prinsippet R2P ble bekreftet.³⁶

Det nye fokuset på beskyttelse av sivile etter 1999 og hvordan dette har påvirket mandatene i fredsoperasjoner på 2000-tallet, vil bli ytterligere behandlet under punkt 4.6.

³³ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000).

³⁴ Ibid. paragraf 48- 64.

³⁵ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, desember 2001.

³⁶ A/RES/6/1 (2005).

3 Folkerettslige regler som gir grunnlag for og begrenser bruk av væpnet makt

I dette kapitlet gis en kort oversikt over regelverket som tillater og begrenser bruken av væpnet makt i fredsoperasjoner.

3.1 Selvforsvar

Militært personell, som alle andre, anses å ha en naturlig, iboende selvforsvarsrett. Denne retten kan ikke bli opphevet eller begrenset av lov. Derfor er selvforsvarsretten også et minimum for bruk av makt som FN har vært pliktig til å gi de troppebidragsytende statenes styrker i fredsoperasjoner. Fra et praktisk politisk perspektiv ville det dessuten vært umulig å få FNs medlemsstater til å bidra militært, dersom deres styrker ikke ville hatt muligheten til å bruke makt i selvforsvar.

FN- styrker har rett til å bruke væpnet makt i selvforsvar. Dette er blant annet fastslått i Hammarskjölds prinsipper for gjennomføring av fredsoperasjoner.³⁷ Selv i selvforsvar kan makt kun brukes som en siste utvei, og den skal brukes proporsjonalt: kun nødvendig bruk av makt kan bli brukt med det formålet å stanse en umiddelbar trussel, eller forhindre, så langt det er mulig, tap av liv eller alvorlig skade. Deltagere i fredsbevarende styrker skal ikke ta initiativet til bruk av makt. Makt skal ikke brukes for å straffe eller som hevn for tidligere hendelser. Hovedverktøyene for de fredsbevarende styrkene er forhandling og overtalelse, ikke bruk av makt.³⁸ Fredelige virkemidler er også mest hensiktsmessige for å beholde vertsnasjonens samtykke til FN- styrkenes tilstedeværelse, og ved bygging av relasjoner til lokalbefolkningen.

³⁷ Se punkt 2.2.

³⁸ Findlay (2002), s. 14.

Selvforvar for FN- styrker var opprinnelig begrenset til egen og kollegaers person. Men erfaringer viste at selvforsvarskonseptet måtte utvides, og FN opererer nå med et forholdsvis robust selvforsvarsbegrep:

The peace- keeper's right to self- defence does not end with the defence of his/ her own life. It includes defending one's comrades and any persons entrusted in one's care, as well as defending one's post, convoy, vehicle, or rifle. Each peace- keeping operation is expected to function as single, integrated unit and an attack on any of its members or subunits engages the right of self- defence of the operation as a whole.

Since 1973, the guidelines approved by the Security Council for each peace- keeping force have stipulated that self- defence is deemed to include resistance to attempts by forceful means to prevent the peace- keeping force from discharging its duties under the mandate of the Security Council. This is a broad conception of "self- defence" which might be interpreted as entitling United Nations personnel to open fire in a wide variety of situations.³⁹

Det er nå klart at selvforsvar også omfatter å forsvare sivile FN- byråer og deres personell mot angrep.⁴⁰

Et spørsmål som kan stilles er om sivile (for eksempel flyktninger) i FNs omsorg omfattes av de fredsbevarende styrkenes selvforsvarsrett. United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO) snakker om at en FN- soldats selvforsvarsrett også omfatter å forsvare "any persons entrusted in one's care".

Dette blir et spørsmål om selvforsvarsretten kan utgjøre et selvstendig grunnlag for beskyttelse av sivile i fredsoperasjoner. Problemstillingen blir spesielt aktuell i operasjoner der et eksplisitt mandat for beskyttelse av sivile ikke foreligger.

På det internasjonale planet finnes det ennå ingen tydelig rett til å beskytte sivile der dette ikke inngår i FN- styrkens oppgaver. FNs selvforsvarskonsept har blitt tolket vidt, blant annet til å omfatte beskyttelse av mandatet. Men det foreligger ingen uttalelser som

³⁹ General Guidelines for Peace- keeping Operations (1995) paragraf 34 og 35.

⁴⁰ Findlay (2002) s. 15.

bekrefter en generell rett til å beskytte sivile, og at den faller innunder selvforsvarsretten. Det fremstår som uklart om det må foreligge et spesifikt mandat eller ei. Gjennom å posisjonere styrkene på en slik måte at deres individuelle rett til selvforsvar kan utøves, har FN- styrker i ulike operasjoner klart å beskytte sivile. Et eksempel er ONUC.⁴¹

Styrkene i ONUC benyttet en strategi der de stilte seg mellom de væpnede opprørerne og de opprettede trygge sonene og flyktningleirene, slik at FN- styrkenes selvforsvarsrett ble utløst dersom flyktningleirene ble forsøkt angrepet. Strategien var vellykket og mange menneskeliv ble reddet.

Det kan i dag tenkes at denne strategien heller bør karakteriseres som håndhevelse av mandat ved bruk av makt, og må autoriseres gjennom en resolusjon fra Sikkerhetsrådet. Men da må det foreligge en resolusjon som gir adgang for bruk av makt utover i selvforsvar, det vil si et kapittel VII- mandat. De aller fleste mandater for fredsoperasjoner etter 1999 innebærer beskyttelse av sivile, enten som en hovedoppgave eller sideoppgave, og er etablert under kapittel VII. Spørsmålet om selvforsvarsretten som grunnlag for beskyttelse av sivile har ikke så stor betydning for disse operasjonene.

Mandatene gir rammene for mer spesifiserte Rules of Engagement (ROE). For hver fredsoperasjon utformes det engasjementsregler, som FN- styrkene må følge. ROE defineres av FN som "[d]irectives issued by DPKO [Department of Peacekeeping Operations] that specify the way how units in PKO's [peacekeeping operations] have to act with hostile parties and the population."⁴² Kort fortalt er ROE bindende instruksjoner for når, hvor og hvordan soldater kan bruke makt.

Engasjementsreglene er ikke alltid like klart formulert, og det vil kunne oppstå situasjoner som ikke er dekket i operasjonens ROE. Hvor alvorlige overgrep mot sivile må til før en kan gripe inn? Må det være grove forbrytelser eller kan det være mindre forseelser? Hvilke typer av situasjoner skal man blande seg inn i? Engasjementsreglene kan definere hva slags forbrytelser, også mot tredjepersoner, man kan gripe inn overfor. For eksempel kan ROE

⁴¹ Se punkt 2.3.

⁴² Glossary of UN Peacekeeping Terms (1998).

for en fredsoperasjon si at man kan gripe inn overfor ”serious crimes”, for deretter å definere hva det omfatter. Men der engasjementsreglene tier, kan det være nyttig å falle tilbake på en vurdering om tilfellet man står overfor utløser ens egen selvforsvarsrett på vegne av andre.

Det forelå ikke et kapittel VII- mandat i ONUCs tilfelle. ONUCs mandater ble stadig mer vide og robuste ettersom situasjonen i Kongo eskalerte, men resolusjonene ble vedtatt under kapittel VI i FN- paktens og konstaterte kun selvforsvarsretten.

Findlay kommenterer ONUC:

What is most extra- ordinary about the Congo experience is that, having obtained elements of what might today be considered a peace enforcement mandate, ONUC went on to actually conduct an enforcement operation – in the sense of defeating a breakaway regime and reasserting the authority of the central government – while all along denying it was doing more than acting in self- defence and preserving its freedom of movement.⁴³

De fleste nasjonale lovverk inneholder bestemmelser om selvforsvar. Beroende på nasjonale regler kan retten til selvforsvar være formulert ulikt for forskjellige kontingenter i samme fredsoperasjon.

Individets rett til selvforsvar kan ikke begrenses gjennom engasjementsregler, da selvforsvarsretten er sikret i hvert individs nasjonale lovverk.⁴⁴ I fredsoperasjoner beholder den troppebidragsytende staten strafferettslig jurisdiksjon over sitt militære personell. Det vil innebære at hvis den nasjonalt lovbestemte selvforsvarsretten for individet også omfatter andre personer, bør denne selvforsvarsretten kunne utøves for beskyttelse av sivile i fredsoperasjoner. Soldaten som utøver sin lovfestede selvforsvarsrett for å beskytte sivile vil ikke kunne straffeforfølges i sitt hjemland, selv om soldaten går utover operasjonens mandat eller ROE. Det må påpekes at dette kan gi soldater en rett til å beskytte sivile, men

⁴³ Findlay (2002) s. 86.

⁴⁴ Engdahl. *Rätten till självförsvar i fredsinsatser och skydd av civila* (2007) s. 109.

ikke at det nødvendigvis skjer. Stater som bidrar med styrker og som har en utvidet individuell selvforsvarsrett i sitt nasjonale lovverk, vil måtte følge de engasjementsregler som FNs assisterende generalsekretær for fredsoperasjoner godkjenner for hver enkelt operasjon. Dessuten kan det være at den troppebidragsytende staten politisk sett ønsker en mer restriktiv bruk av selvforsvarsrett i fredsoperasjoner, enn hva den tillater i sin nasjonale rett. De troppebidragsytende statenes ROE kan gjerne inneholde instruks om ikke å utføre handlinger som er lovlige. Dette kan være handlinger som kan føre til kritikk som følge av politiske eller andre ikke- juridiske forhold.⁴⁵ FN ønsker at de ulike staters praksis i forhold til bruk av makt er så likeartet som mulig i fredsoperasjoner. Engasjementsreglene forsøker å skape en slik likeartet praksis.

Men den nasjonale retten vil fortsatt være der, slik at en soldat ikke kan straffes for å utføre sin selvforsvarsrett til beskyttelse av sivile der dette er en nasjonalt lovfestet rett.

I norsk rett finner vi bestemmelsen om nødverge i straffeloven § 48, som sier at ”Ingen kan straffes for Handling, som han har foretaget i Nødverge.”⁴⁶ Nødverge er en form for privat rettshåndhevelse, og det er utvilsomt lovens mening at nødvergehandlingen ikke bare er straffri, men fullt ut lovlig.⁴⁷ Loven sonderer ikke etter om angrepet går ut over en selv eller tredjemann. Er jeg vitne til et overfall, har jeg samme nødvergerett overfor overfallsmannen som om jeg selv hadde vært den angrepne.⁴⁸

Denne selvforsvarsretten følger den norske soldaten som bidrar i en fredsoperasjon. Der kan som nevnt operasjonens engasjementsregler legge begrensninger på selvforsvarsretten. Men skulle den norske soldaten komme i en situasjon der han anvender sin selvforsvarsrett til beskyttelse av sivile tredjemenn, og engasjementsreglene har en snevrere beskrivelse av

⁴⁵ Johansen (2009) s. 252.

⁴⁶ Almindelig Borgerlig Straffelov (Straffeloven) av 22 mai 1902 § 48. Denne bestemmelsen blir i det vesentlige videreført i ny Lov om straff av 20 mai 2005 § 18, som er vedtatt men ikke trådt i kraft ennå.

⁴⁷ Andenæs (2004) s. 160.

⁴⁸ Ibid. s. 161.

selvforsvar, vil handlingen uansett falle inn under nødvergeretten i straffeloven, og handlingen anses som lovlig i henhold til norsk rett.

I 2002 ble det distribuert provisoriske ROE for FNs fredsbevarende operasjoner, for å kunne anvendes i utdanning og trening for soldater.⁴⁹ Disse retningslinjene skal betraktes som et levende dokument som kan forandres over tid.

Reglene om bruk av makt angir følgende når det gjelder beskyttelse av sivile:

Use of force, up to, and including deadly force, to defend any civilian person who is in need of protection against a hostile act or hostile intent, when competent local authorities are not in a position to render immediate assistance, is authorised. When and where possible, permission to use force should be sought from the immediate superior commander.⁵⁰

Er denne regelen basert på selvforsvarsretten eller kreves det et mandat fra Sikkerhetsrådet som går utover selvforsvarsretten for at regelen skal kunne tillempes? Kan det sondres mellom ”hostile act” og ”hostile intent”?

ROE for MINURCAT har en regel om beskyttelse av sivile, som språklig sett omtrent nøyaktig sammenfaller med regel 1.8, sitert over.⁵¹ Jeg må i denne sammenheng påpeke at MINURCAT har beskyttelse av sivile som en mandatert oppgave, vedtatt under kapittel VII i FN- pakten. I engasjementsreglene er selvforsvar et eget punkt, og står ikke i sammenheng med regelen om beskyttelse av sivile.⁵² Dette kan være en indikator på at regelen om beskyttelse av sivile krever et mandat fra Sikkerhetsrådet.

Engasjementsreglene for MINURCAT definerer ”hostile act og ”hostile intent”:

⁴⁹ Guidelines for the Development of Rules of Engagement (ROE) for United Nations Peacekeeping Operations (2002).

⁵⁰ UN Master List of numbered ROE, Rule No. 1.8.

⁵¹ ROE for MINURCAT, regel 1.11. Mottatt på e- post fra Dag Harlem Stenersen, som er juridisk rådgiver/ major ved den norske kontingenten i MINURCAT II. Jeg kunne ikke motta hele ROE for operasjonen, da dette er gradert materiale.

⁵² Uttalt av Dag Harlem Stenersen i telefonsamtale 21 november 2009.

Hostile Act. An action where the intent is to cause death, serious bodily harm or destruction of designated property.

Hostile Intent. The threat of imminent and direct use of force, which is demonstrated through an action, which appears to be preparatory to a hostile action. Only a reasonable belief in the hostile intent is required, before the use of force is authorised. Whether or not hostile intent is being demonstrated must be judged by the on-scene commander, on the basis of one or a combination of the following factors:

- a. The capability and preparedness of the threat.
- b. The available evidence which indicates an intention to attack.
- c. Historical precedent within the Mission's Area of Responsibility (AOR).⁵³

Fra norsk perspektiv dekkes normalt "hostile act" av selvforsvaret. Er man vitne til at en tredjemann blir angrepet, har man samme nødvergerett overfor overfallsmannen som den angrepne. Det er heller usikkert om "hostile intent" dekkes. Det er i hvert fall vanskelig å se for seg at alle handlinger som vil utgjøre "hostile intent", også vil utløse nasjonal selvforsvarsrett.

Til en rekke av reglene i de provisoriske ROE for FNs fredsoperasjoner er det tilknyttet en note som angir at regelen ikke kan tillempes hvis den ikke er i samsvar med mandatet. Det indikerer at akkurat den regelen krever noe ytterligere, i form av et mandat fra Sikkerhetsrådet, for å kunne tillempes.⁵⁴ En slik note følger ikke regelen om beskyttelse av sivile.

En selvforsvarsrett som omfatter sivile i FN- styrkers omsorg kan forsvares i mange tilfeller. Dette kan støttes med bakgrunn i regler på både nasjonalt og internasjonalt plan. Men det foreligger ingen entydig og klar anerkjennelse fra FN av at selvforsvarsrett for

⁵³ ROE for MINURCAT.

⁵⁴ Engdahl: *Rätten till självförsvar i fredsinsatser och skydd av civila* (2007) s. 102.

soldater også omfatter sivile. På spørsmålet om det foreligger en slik utvidet rett til selvforsvar, kan man i hvert fall etter norsk rett bekrefte at selvforsvarsretten omfatter sivile som utsettes for en ”hostile act”. Hvor langt denne retten eventuelt rekker utover dette, og hvor grensen mot beskyttelse som krever et spesifikt mandat fra Sikkerhetsrådet går, er derimot ikke helt klart.

3.2 Krigens folkerett

Dette punktet handler ikke om beskyttelse av sivile i fredsoperasjoner. Det handler om FN-styrkers eventuelle forpliktelser under krigens folkerett. Grunnen til at jeg kort gir en oversikt over prinsippene i krigens folkerett her er at fredsbevarende operasjoner kan utvikle seg til væpnede konflikter, med FN- styrker som går fra å være fredsbevarere beskyttet under Safety Convention⁵⁵, til å bli kombattante og eventuelt underlagt krigens folkerett. Situasjonen kan endre seg brått i konfliktfylte områder, og Sikkerhetsrådet kan vedta nye resolusjoner som gir de fredsbevarende styrkene som allerede er i området oppgaver av fredsopprettende karakter. Dette må FN- styrkene i dag være forberedt på. Det har forekommet tilfeller der FN- soldater har blitt anklaget for å ikke å respektere krigens folkerett. Det er derfor viktig å avklare spørsmålet om krigens folkerett gjelder for FN- styrker.

Det er forbudt å starte krig i henhold til FN- paktens artikkel 2. Stater skal ikke bruke eller true med å bruke væpnet makt mot andre stater.⁵⁶ Men kriger oppstår og er en trist realitet. Det er derfor et behov for internasjonale regler som begrenser effektene av krig på mennesker og eiendom, og som beskytter spesielt utsatte og sårbare grupper mennesker, som for eksempel krigsfanger, skadde og sivile. Det er målet for krigens folkerett.⁵⁷ Reglene er å finne i

⁵⁵ Konvensjon om sikkerheten til FN- personell og tilknyttet personell – 9 desember 1994.

Denne konvensjonen omtales senere i dette punktet.

⁵⁶ Se over, note 11.

⁵⁷ På engelsk; international humanitarian law, forkortet IHL.

Genevekonvensjonene⁵⁸ med tilleggsprotokoller⁵⁹, Haagkonvensjonen av 1907 (landkrigsreglementet)⁶⁰, samt sedvanerett. I tillegg finnes en rekke spesielle traktater, deriblant regler som forbyr bruk av visse ødeleggende våpen som skaper lidelser som er uforholdsmessig store i forhold til den militære nytten.⁶¹

Krigens folkerett bygger på prinsippene om militær nødvendighet, humanitet, distinksjon og proporsjonalitet. Med militær nødvendighet menes at man har lov til å gjøre det som er nødvendig for å nå krigsmålet, som typisk vil være å tvinge fienden til overgivelse eller til å avstå fra sitt krigsmål. Prinsippet om humanitet betyr at man ikke har lov til å påføre skader og lidelser som ikke er påkrevd av militære behov, og at man plikter å hjelpe tilskadekomne og nødstedte.⁶² Prinsippet om distinksjon handler om at man ved bruk av makt må skille

⁵⁸ Genèvekonvensjonen om forbedring av sårede og sykes kår i de væpnede styrker i felten (I) – 12 august 1949; Genèvekonvensjonen om forbedring av sårede, syke og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs (II) – 12 august 1949; Genèvekonvensjonen om behandling av krigsfanger (III) – 12 august, 1949; Genèvekonvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid (IV) – 12 august, 1949.

⁵⁹ Tilleggsprotokoll nr. 1 til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter – 8 juni 1977; Tilleggsprotokoll nr. 2 til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for ikke- internasjonale væpnede konflikter – 8 juni 1977.

⁶⁰ De viktigste er: Haagkonvensjonen – 18 oktober 1907. Overenskomst om landkrigs sedvaner og lover (landkrigsreglementet). Dette tjener som et alternativ for de som ikke er tilknyttet første tilleggsprotokoll til Genevekonvensjonene.

⁶¹ Konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødige skader eller ramme vilkårlig – 10 oktober 1980 (det materielle innholdet fremgår av protokoller som kan suppleres med nye når det eventuelt blir aktuelt å forby eller regulere nye våpentyper); Konvensjonen om forbud mot anti- personell miner – 18 september 1997.

⁶² Dahl (2008) s. 45

mellom stridende og militære mål på den ene siden, og sivilpersoner og sivile gjenstander på den andre.⁶³ Prinsippet er også sedvanerett.⁶⁴ Prinsippet om proporsjonalitet betyr kort fortalt at militære behov må vike for humanitet dersom skader og lidelser blir uforholdsmessig store i forhold til den militære gevinsten ved tiltaket.⁶⁵ Dette prinsippet er også sedvanerett.⁶⁶

Felles artikkel 2 til Genevekonvensjonene slår fast at de skal gjelde alle tilfeller av erklært krig eller væpnede konflikter mellom to eller flere av partene. Artikkelen gjelder bare væpnede konflikter mellom stater.⁶⁷ Den nevner ikke kriger internt i en stat. Alle bestemmelsene i konvensjonene gjelder for internasjonale væpnede konflikter, mens kun et utvalg minimumskrav i felles artikkel 3 gjelder for interne væpnede konflikter. Regelverket er ikke så godt utarbeidet for interne konflikter her, men store deler av regelverket kommer likevel til anvendelse i ikke- internasjonale konflikter som sedvanerett. Tilleggsprotokoll II til de fire Genevekonvensjonene har flere spesifikke bestemmelser for interne væpnede konflikter.

⁶³ Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter (1977) art. 48.

⁶⁴ ICRCs sedvanerettsstudie (2005) regel 1. s. 3.

⁶⁵ Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter (1977) art. 51 (5) b.

⁶⁶ ICRCs sedvanerettsstudie (2005) regel 14. s. 46.

⁶⁷ Genèvekonvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid (IV) (1949) art. 2: "[T]he present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties."

Distinksjonsprinsippet skiller mellom kombattante og sivile.⁶⁸ Kombattante er deltakere i en stats militære styrker. Ved væpnede konflikter utfører de krigshandlinger på vegne av staten. Disse handlingene kan utføres uten at den kombattante pådrar seg straffansvar for lovlige krigshandlinger, da han/ hun utfører tjenestehandlinger på ordre fra sin stat. Staten er ansvarlig for sine militære styrkers handlinger. Den kombattante står under et internt disiplinærsystem, som blant annet skal sikre etterlevelse av de folkerettsregler som gjelder under væpnet konflikt.⁶⁹

Den kombattante har rett til å bære våpen, og er også et lovlig angrepsmål. Grunnen til at vi skiller ut kombattante som en gruppe med spesifikke rettigheter og plikter, er at de andre, typisk de sivile, skal være beskyttet mot angrep. Sivile skal ikke være angrepsmål, og de har heller ikke lov til å bære våpen. En rettighet for kombattante er at de har rett på status som krigsfange og i den sammenheng krav på human behandling.⁷⁰

Genevekonvensjonene er bare ratifisert av stater, og bestemmelsene retter seg mot stater. FN har ikke og kan heller ikke ratifisere konvensjoner, og er dermed ikke part i Genevekonvensjonenes forstand. Spørsmålet blir da: er FN bundet av krigens folkerett i fredsoperasjoner?

Siden FN ikke er en stat, har den ikke de samme systemene for lovgivning og mangler de juridiske mekanismene som stater har, og kan derfor ikke gjennomføre alle forpliktelser som konvensjonene i krigens folkerett pålegger.⁷¹

⁶⁸ Tilleggsprotokoll I til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter (1977) art. 50 definerer ”civilians” og ”civilian population”.

⁶⁹ Ibid. art. 43 (1).

⁷⁰ Ibid. art. 45.

⁷¹ Wills (2009) s. 90.

Like fullt anerkjenner FN krigens folkerett, og standpunktet har gjennom hele organisasjonens levetid vært at dens styrker er bundet av konvensjonenes ånd og prinsipper.⁷²

Etter operasjonene i Somalia og Bosnia på 1990- tallet kom det enkelte beskyldninger om at FN- soldater hadde vanskjøttet sine militære plikter og begått handlinger som brøt med krigens folkerett. International Committee of the Red Cross (ICRC) hevdet etter dette at ”ånd og prinsipper” ikke var nok, og presset på for at FN kom med en formell uttalelse om at dens styrker ville etterkomme krigens folkerett.⁷³ I 1999 kunngjorde FNs generalsekretær et flygeblad, der han i punkt 1.1 uttaler:

The fundamental principles and rules of international humanitarian law are applicable to UN forces when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement. They are accordingly applicable in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self- defence.⁷⁴

I flygebladet skilles det tydelig mellom FN- styrker engasjert som kombattante og ikke-kombattante. Dette er gjort for å sikre kompatibilitet med Safety Convention, som gjør det til en forbrytelse under internasjonal rett å angripe FN- styrker som ikke er kombattante.⁷⁵ Siden krigens folkerett gjelder for partene i en konflikt og tillater kombattante å angripe hverandre, er det klart at FN- styrker ikke kan være underlagt krigens folkerett og nyte beskyttelsen i Safety Convention på samme tid. Det er et kardinalprinsipp i krigens folkerett at kombattante styrker skal behandles likt.⁷⁶ ”It is feared that if the principle of equal

⁷² UN Doc A/46/185 (1991) paragraf 28.

⁷³ Wills (2009) s. 93.

⁷⁴ Secretary- Generals’ s Bulletin on Observance by UN Forces of International Humanitarian Law (1999).

⁷⁵ Konvensjon om sikkerheten til FN- personell og tilknyttet personell (1994) artikkel 9.

⁷⁶ Wills (2009) s. 94, med videre henvisning til Roberts, A. og Guelff, R. *Documents on the Laws of War*. 3 utg. Oxford (Oxford University Press), 2000 s. 625.

application is undermined, all respect for the 1949 Geneva Conventions may be destroyed.”⁷⁷

Konklusjonen er at FN- styrker er underlagt krigens folkerett i væpnede konflikter, ved at FN anerkjenner Genevekonvensjonenes ånd og prinsipper. Det er avgjørende å bekrefte om FN- styrkene opptrer som kombattante eller ikke, for å fastslå om de beskyttes av Safety Convention eller ikke.

3.3 Menneskerettigheter

Stater som er parter i menneskerettighetskonvensjoner⁷⁸ er forpliktet til å sikre alle personer innenfor sin jurisdiksjon og sitt territorium visse fundamentale rettigheter og friheter.⁷⁹ Retten til liv, frihet, sikkerhet og retten til rettferdig rettergang er eksempler på slike rettigheter.

Ved væpnet konflikt er stater bundet av krigens folkerett, mens menneskerettighetene er det ledende rettslige regimet i fredstid. Menneskerettighetene gjelder i utgangspunktet både i krig og fred, men det er adgang til derogasjon, det vil si fravikelse av enkeltbestemmelser i krig og krise.⁸⁰ Noen helt sentrale menneskerettigheter er derimot ikke- derogerbare, altså de kan ikke fravikes ved væpnet konflikt, og det gjelder retten til liv (unntatt med hensyn til død som følger av lovlige krigshandlinger), forbudet mot tortur, forbudet mot slaveri og tvangsarbeid og regelen om at ingen kan bli straffet uten lov.⁸¹

⁷⁷ Wills (2009) s. 94- 95, med videre henvisning til Greenwood, C. *Protection of Peacekeepers: The Legal Regime*. (7 Duke Journal of Comparative and International Law) s. 186.

⁷⁸ De viktigste for Norges vedkommende er Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – 4. november 1950 (heretter kalt EMK) og Konvensjonen om sosiale og politiske rettigheter (FN) – 16 desember 1966 (heretter kalt SP).

⁷⁹ EMK art. 1.

⁸⁰ Ibid. art. 15.

⁸¹ Ibid. art. 15 (2).

Et spørsmål som oppstår i forbindelse med staters deltagelse i fredsoperasjoner, er om deres plikter til å sikre menneskerettigheter også gjelder her? Kan menneskerettigheter gis ekstraterritoriell anvendelse? Dette spørsmålet er aktuelt for problemstillingen i denne avhandlingen, da ekstraterritoriell anvendelse av menneskerettigheter kan medføre forpliktelser for stater som deltar i fredsoperasjoner overfor sivilbefolkningen der. En slik forpliktelse kan være å beskytte sivile mot angrep som truer deres rett til liv etter EMK artikkel 2.

Jeg vil ikke gå grundig inn i drøftelsen av dette spørsmålet, men heller peke på noen konklusjoner i Ola Engdahls studie.⁸² Engdahl sammenligner flere menneskerettighetskonvensjoner i denne studien, men jeg vil kun gjengi konklusjonene i forhold til EMK, da den er den hyppigst anvendte og mest aktuelle for Norges del.

Utgangspunktet i EMK artikkel 1 er, som nevnt over, at medlemsstater er forpliktet til å sikre alle personer innenfor sin jurisdiksjon og sitt territorium de rettigheter og friheter som er definert i EMK. Spørsmålet er om pliktene til å sikre menneskerettighetene også kan gjelde ekstraterritorielt.

At menneskerettigheter kan anvendes ekstraterritorielt synes å være klart. Når en medlemsstat av EMK utøver ”overall control” over et territorium faller individer som befinner seg på dette området under den kontrollerende statens jurisdiksjon selv om det ikke i hvert spesifikke tilfelle kan påvises at det finnes en direkte kobling mellom staten og individet. Også tilfeller hvor en konvensjonsstat utøver midlertidig effektiv kontroll over deler av et territorium kan innebære plikter til å garantere EMKs rettigheter og friheter innenfor dette området.⁸³ Å garantere for eksempel retten til liv, innebærer både at staten ikke skal utføre handlinger som truer individets rett til liv, og at staten plikter å beskytte

⁸² Engdahl: *Truppbidragande staters skyldigheter att garantera de mänskliga rättigheterna i fredsinsatser* (2007) s. 67- 95.

⁸³ Ibid. s. 78.

individer slik at rettigheten ikke krenkes. Men hvor langt plikten til å beskytte menneskerettighetene strekker seg, er uklart.

Til og med i tilfeller der en stat utøver effektiv kontroll over utenlandsk territorium er det uten tvil slik at staten ikke utøver samme myndighet over det fremmede territoriet som den gjør over sitt eget.⁸⁴ Det kan derfor anses som uproporsjonalt om konvensjonsstaten skal garantere alle EMKs rettigheter og friheter her. Hvordan dette løses er ikke klart. Men Engdahl foreslår at siden det finnes ulike grader av effektiv kontroll bør det også være mulighet for å gradere statenes plikter etter EMK etter nivået på den effektive kontrollen.⁸⁵ Dette vil både kunne ivareta staters interesser i å ikke ta på seg urimelige byrder ved fredsoperasjoner, og ivareta interessen av at stater sikrer visse grunnleggende menneskerettigheter også ved fredsoperasjoner.⁸⁶

Engdahl hevder altså i sin studie at menneskerettighetsforpliktelser i EMK kan anvendes ekstraterritorielt når en stat utøver ”overall control” over et territorium. Men hvor langt plikten til å beskytte menneskerettighetene rekker og hvilke rettigheter som omfattes er uklart.

Har stater en passiv plikt, altså en plikt til å unngå å bryte menneskerettighetene? Har stater etter EMK en aktiv plikt til å gripe inn overfor overgrep mot sivile, utført av tredjeperson? Hvilke rettigheter må sikres? Hvor langt har staten et ansvar for å for eksempel forhindre angrep på sivile av militser? Alle disse spørsmålene er aktuelle for ekstraterritoriell anvendelse av menneskerettigheter og er gjenstand for debatt. Men avvisningsavgjørelsen i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Saramati- saken gjør det vanskelig å

⁸⁴ Ibid. s. 79.

⁸⁵ Ibid. s. 81.

⁸⁶ Ibid. s. 81.

tilkjenne stater ekstraterritoriale plikter ved deltakelse i fredsoperasjoner.⁸⁷ Kort fortalt var en person ved navn Saramati blitt internert i Kosovo etter ordre fra den norske general-løytnanten som da var sjef for Kosovo Force (KFOR)- styrkene. Sak ble reist av Saramati mot Norge og Frankrike (siden en fransk general tok over som sjef for KFOR- styrkene etter den norske generalen). Saramati mente at interneringen var i strid med Norges og Frankrikes forpliktelser etter EMK. Retten fant at sjefen for KFOR- styrken opererte under delegert myndighet gitt til NATO fra FNs sikkerhetsråd gjennom resolusjon, og at ordren om internering hadde nødvendig hjemmel i mandatet. FN hadde den nødvendige kontrollen med mandatet, ettersom den militære ledelsen av KFOR- styrken var beordret til å rapportere tilbake til Sikkerhetsrådet. Retten mente at Norge ikke var rett saksøkt, og avviste saken. Ansvar var å spore til delegeringsmyndigheten, nemlig FN. Og FN er ikke part i EMK. Retten viste også til FN- paktens artikkel 103, som sier at dersom en stat har konkurrerende internasjonale forpliktelser gjennom de konvensjoner den er part i, skal forpliktelser etter FN- pakten gå foran de konkurrerende konvensjonsforpliktelsene.

3.4 Sikkerhetsrådets resolusjoner

Gjennom Sikkerhetsrådets resolusjoner autoriseres fredsoperasjoner. Resolusjonene er fredsoperasjonenes juridiske grunnlag. De angir mandatet for operasjonen, og hvilken bruk av makt som autoriseres. Kapittel 4 tar for seg beskyttelse av sivile gjennom mandat fra Sikkerhetsrådet.

Under dette punktet gir jeg en kort oversikt over sikkerhetsrådsresolusjonenes natur.

Sikkerhetsrådsresolusjoner er verken lovgivning, dommer eller ”kvasi- dommer”. De er heller ikke traktater.⁸⁸ Sikkerhetsrådet vedtar forskjellige typer resolusjoner: noen er ikke ment å ha rettslige følger, mens andre har rettslige følger. Et hovedskille går mellom resolusjoner som inneholder bestemmelser i form av anbefalinger, og de som er

⁸⁷ Case of Saramati v. France, Germany and Norway. Den europeiske menneskerettighetsdomstol (2007).

⁸⁸ Wood (1998) s. 79.

obligatoriske. Sistnevnte pålegger typisk FNs medlemsstater plikter, eller autoriserer handlinger som ellers kan være ulovlige.⁸⁹ Sikkerhetsrådets resolusjoner under kapittel VII i FN- pakten som autoriserer bruk av makt utover selvforsvarsretten i fredsoperasjoner er eksempler på det.⁹⁰

Sikkerhetsrådet tar avgjørelser og gir anbefalinger på en rekke områder i form av resolusjoner. Noen er interne for FN, som for eksempel anbefaling om utnevning av ny generalsekretær og anbefalinger om FN- medlemsskap. Andre er interne for Sikkerhetsrådet selv. Ytterligere andre gir anbefalinger og uttrykk for Sikkerhetsrådets syn på viktige utfordringer, som resolusjoner om atomvåpen, terrorisme og angrep på FN- personell. Men den store majoriteten av sikkerhetsrådsresolusjoner tar for seg spesifikke situasjoner og tvister.⁹¹ Sikkerhetsrådets resolusjoner som autoriserer og gir mandat til fredsoperasjoner faller inn under denne kategorien.

⁸⁹ Ibid. s. 79.

⁹⁰ Se punkt 2.1.

⁹¹ Ibid. s. 79.

4 Beskyttelse av sivile gjennom mandat fra Sikkerhetsrådet

4.1 Mandat og ROE – innledende bemerkninger

Soldater i felten må i pressede situasjoner ta avgjørelser på om og hvordan makt skal brukes mot umiddelbare trusler mot seg selv og andre. Militært personell gjør disse vanskelige valgene i omgivelser der det kan være vanskelig å skille mellom angripere og sivile.

Politiske og militære ledere bruker to hovedinstrumenter for å veilede soldatene i slike situasjoner: mandatet for operasjonen og Rules of Engagement. Både mandatet og ROE hjelper operasjonens ledere og personellet i felten å definere oppdraget for operasjonen og dens mål. ROE sikrer at nasjonale politiske mål og holdninger gjenspeiles i avgjørelsene soldater tar, spesielt under omstendigheter der det ikke er mulighet for å kommunisere og rådføre seg med høyere ledere. Engasjementsregler sikrer også at rett beslutning tas på rett nivå, og er derfor et kommando- og kontrollverktøy.

Utgangspunktet og grunnlaget for hvordan operasjoner formes og gjennomføres er mandatet. Sentrale elementer er målformulering og fullmakter. Her starter all planlegging, og her autoriseres maktbruk, som igjen blir videre definert i ROE.

Håndboken for FNs multidimensjonale fredsbevarende styrker sier at:

The use of force by the military component will depend on the mandate of the peacekeeping operation and the rules of engagement; sometimes the Security Council will authorize a peacekeeping operation to use armed force in situations other than in self-defence. The circumstances under which the operation may use armed force will then be spelt out in the relevant resolution of the Council. The rules of engagement for the peacekeeping operation will clarify the different levels of force that can be used in various circumstances, how each level of force should be used and any authorizations that may need to be obtained from commanders.⁹²

⁹² Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations (2003) s. 57.

Riktig bruk av makt avhenger av soldatens forståelse av engasjementsreglene og bruken av makt som eventuelt er tillatt utover i selvforsvar. Derfor er det viktig at ROE er tydelige og klare.

Hvorvidt gode avgjørelser blir tatt i pressede situasjoner påvirkes også av en forståelse for omgivelsene og omstendighetene man opererer under, kunnskap om oppdraget for operasjonen og forutgående trening i å håndtere potensielle trusler.

Dette kapittelet tar for seg rollen et mandat fra Sikkerhetsrådet spiller for beskyttelsen av sivile. Sammen med ROE trekker mandatet opp rammene for bruk av makt i fredsoperasjoner. Utforming og tolking av mandater og ROE vil være temaer som blir behandlet. UNPROFORs mandat og Srebrenicas fall vil være utgangspunkt for diskusjonen om beskyttelse av sivile. UNPROFORs mandat vil sammenlignes med mandatet for en operasjon som pågår nå, nemlig MINURCAT. Har hendelsene fra 1990- tallet endret måten FNs sikkerhetsråd møter den store utfordringen beskyttelse av sivile er? Hvordan har dette kommet til uttrykk i nyere mandater?

4.2 Utforming av mandat og ROE

I fredsoperasjoner autorisert av multinasjonale organisasjoner som FN, krever utformingen av mandat og ROE politisk forhandling. Mandat og ROE utledes fra Sikkerhetsrådets resolusjoner. I det følgende behandles operasjoner som både er autorisert og ledet av FN.

4.2.1 Mandat

En av vanskelighetene forbundet med fredsoperasjoner er at det kan virke som at de som utformer mandatet ikke har klart for seg at FN- styrkene består av soldater. Fredsoperasjonene består både av sivile og militære komponenter, men det er fortsatt det militære som utgjør majoriteten av personellet.⁹³ Soldater i fredsoperasjoner handler overfor mennesker. I konfliktsoner der beskyttelse av sivile er en sentral oppgave, holder soldatene

⁹³ Wills (2009) s. 70.

utkikk etter fiendtlige elementer. De patruljerer, de jobber i lag og med allierte, og de etablerer leire. Dette er vanlige militære oppgaver, ikke bare i fredsoperasjoner. Soldater søker klare regler og ordre, og forventer en viss grad av effektivitet.⁹⁴ Resolusjoner fra Sikkerhetsrådet er i bunnen politiske og språket er nyansert og mangler klarhet. Nyanser er ikke særlig til hjelp for offiserer, befal og soldater, som forsøker å løse problemer ”i felten”. I forhold til beskyttelse av sivile er ofte ordlyden i mandatene konstruert slik at FN-styrkene er autorisert til å beskytte sivile de møter, hvis de er under overhengende fare, gitt at beskyttelse er mulig i forhold til ressursene og kapasiteten til styrken, under en forståelse av at beskyttelse av sivilbefolkningen er vertsnasjonens ansvar.⁹⁵ En autorisasjon som er formulert på denne måten bringer opp flere spørsmål. Hva er overhengende fare? Hvor langt kan ressurser og kapasitet strekkes? Hvordan overlapper vertsnasjonens ansvar for beskyttelse med FN- styrkens? Tvetydighet i mandater kan være nyttig for å sikre tilstrekkelig enighet i Sikkerhetsrådet for i det hele tatt å få vedtatt en resolusjon, men:

Mandate ambiguity, coupled with a fear of censure when mistakes are made, can create a disincentive to innovate action to protect civilians. Strong and specific mandates, backed by adequate resources, may stimulate strong and specific responses. The military, after all, cannot operate in an environment of ambiguity,⁹⁶

⁹⁴ Ibid. s. 70.

⁹⁵ Se for eksempel mandatet til United Nations Operation in Burundi (ONUB), S/RES 1545 (2004) paragraf 5: ”without prejudice to the responsibility of the transitional Government of Burundi, to protect civilians under imminent threat of physical violence”; og United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), S/RES 1542 (2004) paragraf 7 f: ”to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities.”

⁹⁶ *Women Targeted or Afflicted by Armed Conflict: What Role for Military peacekeepers?* (2008) paragraf 30.

Før Sikkerhetsrådet godkjenner et mandat for en fredsoperasjon, blir det orientert av generalsekretæren og hans stab, spesielt DPKO. De kommer med anbefalinger om hvilke oppdrag fredsoperasjonen bør få og foreslår et hensiktsmessig mandat. Sikkerhetsrådet blir enige om et mandat som reflekterer medlemmenes syn. Dette skjer som regel etter forhandling og politiske prosesser. Den endelige resolusjonen kan gi større eller mindre ansvar og autoritet enn anbefalingene fra generalsekretæren og DPKO.

Etter resolusjonen er vedtatt får DPKO i oppgave å organisere en FN- styrke for å sette ut i livet målsetningene Sikkerhetsrådet har godkjent i resolusjonen.

Når FN- resolusjoner autoriserer bruk av makt "[to] protect civilians under imminent threat of physical violence"⁹⁷ medfølger ingen omfattende forklaring fra generalsekretæren eller Sikkerhetsrådet om hva denne ordlyden innebærer. I forbindelse med at resolusjonen blir vedtatt, ber Sikkerhetsrådet som regel generalsekretæren presentere en rapport om organiseringen av fredsoperasjonen, der retningslinjer om bruk av makt inkluderes. Sekretariatet lager et utkast til generalsekretæren, basert på relevante presedenser.⁹⁸ Generalsekretæren går over utkastet, og reviderer det om nødvendig, før han presenterer en rapport for Sikkerhetsrådet. Retningslinjene for bruk av makt er som regel generelt utformet. Det politiske lederskapet for den nye fredsoperasjonen vil ikke få noen veiledning om hva som konkret forventes i forhold til oppgaven om å beskytte sivile.

The transition of authority for the protection of civilians - and a clear understanding of what that authority means – from a Security Council mandate, to the negotiated official ROE for the mission, to the small, laminated ROE card provided each peacekeeper is not a clear and direct path.⁹⁹

⁹⁷ Denne ordlyden går igjen i mandatet til en rekke fredsoperasjoner etter 1999, for eksempel S/RES/1291 (2000), gjentatt i S/RES/1565 (2004) for United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) og S/RES/1542 (2004) for United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH).

⁹⁸ Findlay (2002) s. 13.

⁹⁹ Holt (2006) s. 85.

Tolkning av mandatet må til for å sette målsetningene til Sikkerhetsrådet ut i livet. Dette redegjøres for under punkt 4.5.

4.2.2 ROE

FNs ROE er ikke standardiserte, men det er utviklet provisoriske engasjementsregler som blir tilpasset hver fredsoperasjon, basert på den aktuelle resolusjonen fra Sikkerhetsrådet. Operasjonens ROE blir formulert av DPKOs Office of the Military Advisor og UN Office of Legal Affairs. Etter å ha innhentet uttalelser fra den aktuelle operasjonens styrkesjef og FNs spesielle sjef for operasjonen (SRSG), godkjenner FNs assisterende generalsekretær for fredsoperasjoner operasjonens ROE.¹⁰⁰

Når den fredsbevarende styrken er deployert, kan operasjonens styrkesjef foreslå endringer i ROE ved behov. ROE kan bare gis tillegg eller endringer med samtykke av FNs assisterende generalsekretær for fredsoperasjoner.¹⁰¹

Engasjementsreglene for fredsoperasjonen består av én eller flere av de generelle tillatelsene for bruk av makt som er å finne i ”The UN Master List of Numbered ROE”.¹⁰² Listen inkluderer blant annet autorisasjon til bruk av makt i selvforsvar, og for å beskytte annet FN- personell; å forsvare utpekte installasjoner og områder; å forhindre at personer i varetekt rømmer; og bruk av makt mot dem som hindrer FN- personellets bevegelsesfrihet. Én regel tillater bruk av makt for å beskytte sivile. Den er gjengitt under punkt 3.1 over.

¹⁰⁰ Ibid. s. 84.

¹⁰¹ Dahl (2008) s. 404.

¹⁰² Guidelines for the Development of Rules of Engagement (ROE) for United Nations Peacekeeping Operations (2002).

4.3 UNPROFOR og Srebrenica

En gjennomgang av UNPROFOR, dens mandat og Srebrenicas fall er viktig for denne avhandlingen. Her ble ikke tilstrekkelig makt brukt for å beskytte sivile, og resultatet var grusomt. Vanskeligheter med å tolke mandater var en faktor som bidro til Srebrenicas fall og hendelsene i kjølvannet av det. Disse vanskelighetene vil jeg komme tilbake til under punkt 4.5.2.

United Nations Protection Force ble opprinnelig autorisert av Sikkerhetsrådet i februar 1992, som en midlertidig styrke til Kroatia for å skape sikre og fredelige forhold for forhandlingene om en avslutning på krisen i det tidligere Jugoslavia.¹⁰³ I juni ble UNPROFORs mandat utvidet til Bosnia- Herzegovina¹⁰⁴ og i desember til Makedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia, forkortet FYROM).¹⁰⁵ UNPROFOR skulle støtte FNs høykommissær for flyktningers (UNHCR) humanitære operasjoner, ved å beskytte humanitære konvoier. UNPROFOR var i praksis ikke en fredsbevarende styrke, da det ikke var noen fred å bevare.

Høsten 1992 vedtok Sikkerhetsrådet også en rekke resolusjoner, som fordømte etnisk rensning og andre brudd på menneskerettighetene og krigens folkerett som ble utført av partene i konflikten.

Våren og sommeren 1993 vedtok Sikkerhetsrådet resolusjoner som autoriserte etableringen av såkalte "safe areas" rundt byer i Bosnia- Herzegovina som var beleiret av bosnisk-serbiske styrker. Disse resolusjonene skulle bli gjenstand for omfattende kritikk og tolking. Tolkningen av mandatet vil, som nevnt, bli behandlet under punkt 4.5.2.

Ideen om sikre soner ble til etter at styrkesjefen for UNPROFOR i Bosnia- Herzegovina, franske Philippe Morillon, besøkte byen Srebrenica i mars 1993. Srebrenica var en stor bosnisk- muslimsk enklave omringet av bosnisk- serbiske styrker. Serberne hindret at

¹⁰³ S/RES 743 (1992).

¹⁰⁴ S/RES 758 (1992).

¹⁰⁵ S/RES 795 (1992).

konvoier med mat fra UNHCR kom til byen. Innbyggerne og FN fryktet at Srebrenica skulle kollapse, og at serberne skulle ta byen med makt. Før Morillon forlot byen, garanterte han for innbyggernes sikkerhet ved å heise FN- flagget og si: "You are now under the protection of the United Nations. I will never abandon you."¹⁰⁶ Etter dette fikk noen matkonvoier passere de serbiske styrkene, men kun etter en måned angrep serberne byen igjen. Sikkerhetsrådet vedtok 16 april en resolusjon under kapittel VII som erklærte Srebrenica og et avgrenset område rundt "safe area which should be free from any armed attack or any other hostile act".¹⁰⁷ Resolusjonen forlangte tilbaketrekking av bosnisk-serbiske paramilitære grupper fra området og at væpnede angrep på byen skulle stanse. 6 mai ble det opprettet slike sikre soner også rundt Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde og Bihac.¹⁰⁸

Som svar på gjentatte angrep mot de sikre sonene vedtok Sikkerhetsrådet 4 juni 1992 resolusjon 836, som under kapittel VII blant annet ga mandat "to ensure full respect for the safe areas" og "to deter attacks against the safe areas". UNPROFOR var autorisert:

acting in self- defence, to take the necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the 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.¹⁰⁹

Resolusjonen autoriserte også bruk av flyvåpen:

Member States, acting nationally or through regional organizations or arrangements [NATO], may take, under the authority of the Security Council, and subject to close coordination with the Secretary- General and UNPROFOR, all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas, in

¹⁰⁶ Rohde (1997) s. xv.

¹⁰⁷ S/RES 819 (1993) paragraf 1.

¹⁰⁸ S/RES 824 (1993).

¹⁰⁹ S/RES 836 (1993) paragraf 9.

the Republic of Bosnia and Herzegovina, to support UNPROFOR in the performance of its mandate.¹¹⁰

Generalsekretær i FN Boutros- Ghali anslo at man trengte 34 000 nye soldater for å kunne ”ensure full respect for the safe areas” og for å oppnå ”deterrence through strength.”¹¹¹ Alternativt ville det være mulig å starte implementeringen av resolusjonen i form av en ”light option” på 7600 nye soldater. Denne løsningen ville være avhengig av trusselen om bruk av flyvåpen.¹¹² Sikkerhetsrådet vedtok 18 juni 1993 resolusjon 844 som autoriserte en økning av styrken på 7600 soldater.

Men i mars 1994, et år etter ”safe areas” hadde blitt opprettet, var kun 5000 nye soldater på plass i Bosnia- Herzegovina. Og det var kun Nederland som meldte seg frivillig til å sende styrker til sikre soner, i håp om at andre stater ville følge etter.¹¹³

Sommeren 1995 stod det kun en liten nederlandsk styrke i Srebrenica. I juli ble byen inntatt av serbiske styrker, uten at UNPROFOR forsøkte å stoppe dem. Nederlenderne var i kraftig mindretall i forhold til serberne. I tillegg var de serbiske styrkene tyngre bevæpnet. Den lokale sjefen for de nederlandske UNPROFOR- styrkene Thomas Karremans ba om luftstøtte, men ”those requests were not heeded by his superiors at various levels, and some of them may not have been received at all.”¹¹⁴

Etter at de serbiske styrkene tok Srebrenica, skilte de muslimske kvinner og barn fra mennene. Mennenes identitetskort ble samlet inn og brent. Deretter ble mennene ført bort og

¹¹⁰ Ibid. paragraf 10.

¹¹¹ Report of the Secretary- General pursuant to Security Council Resolution 836 (1993) paragraf 5.

¹¹² Ibid. paragraf 5.

¹¹³ Findlay (2002) s. 229.

¹¹⁴ Report of the Secretary- General pursuant to General Assembly Resolution 53/55, *The Fall of Srebrenica* (1999) paragraf 471.

henrettet. Tallene varierer fra kilde til kilde, men det anslås at tallet på henrettede bosniske muslimske menn i Srebrenica- området i julidagene i 1995 er rundt 8000.¹¹⁵

Dommer Riad i the International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) beskrev hendelsene i Srebrenica slik:

a truly terrible massacre of the Muslim population... The evidence tendered by the Prosecutor describes scenes of unimaginable savagery: thousands of men executed and buried in mass graves, hundreds of men buried alive, men and women mutilated and slaughtered, children killed before their mothers's eyes, a grandfather forced to eat the liver of his own grandson. These are truly scenes from hell, written on the darkest pages of human history.¹¹⁶

4.4 MINURCAT

Sikkerhetsrådet vedtok 25 september 2007 resolusjon 1778, som autoriserte en multidimensjonal tilstedeværelse i Tsjad og Den sentralafrikanske republikk. Dette var til å begynne med en operasjon med en rollefordeling mellom FN og EU, der United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT) hadde ansvar for sivile funksjoner, mens EUs EUFOR RCA/TCHAD stod for den militære tilstedeværelsen. Meningen var fra starten av at MINURCAT med tiden skulle overta også den sikkerhetsmessige delen av mandatet. Dette ble gjennomført på nyåret av 2009 etter

¹¹⁵ I artikkelen *Accounting for Genocide: How many were killed in Srebrenica?* (2003) konkluderes det med at minst 7475 personer ble drept etter Srebrenicas fall. Gendercide Watch: *Case study: The Srebrenica Massacre, July 1995* viser til at Røde Kors pr januar 1997 bekreftet 7079 døde eller savnede i Srebrenica. Dette tallet gjengis også i Rohde (1998) s. xvi. Dette er tall som har kommet kort tid etter massakren. Andre tall som oppgis er over 8000 og helt opp til 10 000. www.srebrenicamassacre.org viser til at International Commission of Missing People (ICMP) anslår antallet til 8100 personer.

¹¹⁶ Presseuttalelse utstedt av ICTY (cc/PIO/026- E). Haag, 16 november 1995. Gjengitt i Wills (2009) s. 36.

Sikkerhetsrådets resolusjon 1861, som ”[a]uthorizes the deployment of a military component of MINURCAT to follow up EUFOR in both Chad and the Central African Republic at the end of its mandate.”¹¹⁷

Geografisk ligger Tsjad og Den sentralafrikanske republikk sentralt i Afrika. Tsjad grenser mot Darfur- regionen i Sudan i øst, og denne grensedelingen er en del av årsaken til dagens situasjon i landet.

Konflikten i Darfur, som startet i 2003, beveget seg over grensen til Tsjad og destabiliserte landet. Siden 2005 har det vært intern konflikt i Tsjad, med regjeringshæren på den ene siden og flere grupper av rebeller på den andre. Militser fra Sudan er også involvert. Grupper av rebeller har forsøkt å innta hovedstaden både i 2006 og 2008, men mislyktes ved begge anledninger.

Flere hundre tusen sudanesiske flyktninger har strømmet over grensen, og bor i og rundt leire i det østlige Tsjad. Siden 2003, har opp mot 240 000 sudanesiske flyktninger ankommet fra krigsherjede Darfur. I tillegg finnes det omtrent 45 000 flyktninger fra Den sentralafrikanske republikk i østlige Tsjad. Dette på toppen av 180 000 internt fordrevne flyktninger på grunn av borgerkrigen i Tsjad, har bidratt til økt spenning blant regionens stammer.¹¹⁸

Sikkerhetsrådets resolusjon 1861 autoriserer under kapittel VII i FN- paktens MINURCAT ”to take all necessary measures” innenfor sin kapasitet og i sitt operasjonsområde i østlige Tsjad, og i samarbeid med Tsjads regjering:

- (i) To contribute to protecting civilians in danger, particularly refugees and internally displaced persons;
- (ii) To facilitate the delivery of humanitarian aid and the free movement of humanitarian personnel by helping to improve security in the area of operations;

¹¹⁷ S/RES 1861 (2009) paragraf 3.

¹¹⁸ Bakgrunnsinformasjon på MINURCATs hjemmesider:

<http://minurcat.unmissions.org/Default.aspx?tabid=264>

(iii) To protect United Nations personnel, facilities, installations and equipment and to ensure the security and freedom of movement of its staff and United Nations and associated personnel.¹¹⁹

Det er Tsjad som er hardest rammet av høye flyktingtall og intern konflikt av de to landene som omfattes av operasjonen. Resolusjonen gir også autorisasjon ”to use all necessary measures”, gjennom å etablere en permanent militær tilstedeværelse i Den sentralafrikanske republikk, for å bidra til sikrere omgivelser, i begrenset grad gjennomføre operasjoner for å trekke ut sivile og humanitært personell i fare, samt beskytte FNs personell og deres bevegelsesfrihet.¹²⁰

MINURCATs mandat omfatter, i tillegg til å skape sikkerhet for og beskyttelse av sivile, i samarbeid med de aktuelle regjeringer, organisasjoner og andre operasjoner i området (særsilt African Union/ United Nations Hybrid operation in Darfur, forkortet UNAMID), å bidra til å fremme og beskytte menneskerettigheter, med spesiell oppmerksomhet i forhold til seksuell vold og rekruttering av barnesoldater.¹²¹

4.5 Tolking av mandat og ROE

En rekke politiske ledere og autoriteter tolker Sikkerhetsrådets resolusjoner. Ikke minst tolker Sikkerhetsrådet selv og dets tilknyttede organer dem. Dette påvirker hvordan operasjonene organiseres og deres lederskap. Videre påvirker dette hvordan legitim bruk av makt skal forstås.¹²² Da det ikke foreligger detaljerte retningslinjer fra sentralt internasjonalt hold for hvordan mandatenes autorisasjon av maktbruk skal forstås, vil resultatet kunne være at adgangen til bruk av makt i en og samme fredsoperasjon tolkes på forskjellige

¹¹⁹ S/RES 1861 (2009) paragraf 7 a.

¹²⁰ Ibid. paragraf 7 b.

¹²¹ Ibid. paragraf 6 f og g.

¹²² Holt (2006) s. 91.

måter, og derfor utføres forskjellig av de ulike kontingentene.¹²³ Dette kan synes noe vilkårlig. Men hvordan bør resolusjoner tolkes?

4.5.1 Hvordan tolke sikkerhetsrådsresolusjoner?

Det finnes få autoritative holdepunkter for hvordan sikkerhetsrådsresolusjoner bør tolkes. Når regler og metoder for tolking i internasjonal rett har blitt vurdert, har det stort sett vært i forhold til tolking av traktater. Lite oppmerksomhet har blitt viet til prinsipper om tolking av resolusjoner.

Utgangspunktet for tolking av resolusjoner bør være de samme prinsippene som for tolking av traktater i Wienkonvensjonen om traktatretten. Men det må tas hensyn til at slike resolusjoner er vedtatt av Sikkerhetsrådet som et politisk organ med et spesielt mandat etter FN- pakten, og at slike vedtak ikke er traktater i rettslig forstand.¹²⁴ Thirlway kommenterer:

It is unclear to what extent, if any, the rules as to interpretation of treaties may be applied, by extension, to the interpretation of the resolutions or decisions of international organizations. In one sense, a resolution represents, like a treaty, a meeting of wills, a coming-together of the (possibly opposing) aspirations of the States whose representatives have negotiated its drafting. In another sense, it is a unilateral act, an assertion of the will of the organ adopting it, or a statement of its collective view of a situation.¹²⁵

Wood tar utgangspunkt i prinsippene i Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31, og diskuterer om de er kompatible for tolking av resolusjoner.¹²⁶

¹²³ Som nevnt presenterer generalsekretæren vanligvis, etter en resolusjon som autoriserer en fredsoperasjon, en rapport om organiseringen av operasjonen. Retningslinjene om bruk av makt er som regel generelt utformet. Se punkt 4.2.1

¹²⁴ Wood (1998) s. 95.

¹²⁵ Wood (1998) s. 86, med videre henvisning til: Thirlway, H. "The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960- 1989". BYIL 67, 1996, s. 29.

¹²⁶ Se punkt 1.4.

Det første er at traktater skal tolkes i god tro. Dette prinsippet gjelder også for tolking av resolusjoner, noe som forsterkes av artikkel 2 (2) i FN- pakten, som forplikter alle medlemmer av FN å, i god tro, oppfylle alle forpliktelser som forventes av dem i henhold til FN- pakten.

Videre skal traktaters ordlyd tolkes i henhold til vanlig språklig forståelse. Dette prinsippet gjelder også for tolking av resolusjoner, da slik tolking av ordlyd er basert på sunn fornuft.¹²⁷ Dette er et grunnleggende og viktig tolkingsmoment.

Enkeltbestemmelser skal tolkes i henhold til traktatens kontekst. Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 (2) sier at konteksten som traktaten kan tolkes i skal omfatte, i tillegg til teksten, dens preambel og tillegg:

- (a) any agreement relating to the treaty which was made between all the parties in connection with the conclusion of the treaty;
- (b) any instrument which was made by one or more parties in connexion with the conclusion of the treaty and accepted by the other parties as an instrument related to the treaty.

Sikkerhetsrådsresolusjoner har sjelden en så vid kontekst. Det er klart at konteksten for bestemmelser i resolusjoner omfatter resolusjonsteksten, preambelet og eventuelle tillegg, og kan tolkes i henhold til dem. Men i forhold til vedtakelsen av en sikkerhetsrådsresolusjon forekommer det ikke slike ”agreements” eller ”instruments” som det er henvist til over. Forklaringen på det er enkel, og det er at det er ikke flere parter i en resolusjon, kun Sikkerhetsrådet.¹²⁸ Derfor passer ikke hele denne bestemmelsen på tolking av resolusjoner.

Traktatbestemmelser skal tolkes i lys av formålet med traktaten. På samme måte skulle en forvente at man kan tolke resolusjoner også. Men hvor ser man etter formålet med resolusjonen? Preambelet kan være til hjelp, men det må leses med forsiktighet. Preamblene har en tendens til å inneholde forslag som ikke ble akseptert som en del av de operative paragrafene. Og resolusjonene tar ikke mål av seg å alltid gjøre rede for formålet i

¹²⁷ Wood (1998) s. 89.

¹²⁸ Ibid. s. 89.

preamblene.¹²⁹ Bakgrunnsdokumenter (for eksempel rapporter fra generalsekretæren) er trolig viktigere i denne sammenheng. I tillegg hender det at medlemmer av Sikkerhetsrådet kommer med uttalelser før og etter vedtakelsen av en resolusjon. Disse kan gi veiledning om formålet. Kort fortalt må man se på alle omstendigheter rundt vedtakelsen av en resolusjon for å bestemme hva som er formålet med den.¹³⁰

Som en konklusjon kan man si at i en del tilfeller kan en stor del av prinsippene for traktattolking i Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31 også anvendes på sikkerhetsrådsresolusjoner. Men de må benyttes med varsomhet. Resolusjoner er ikke traktater, og det er store forskjeller mellom dem. Resolusjoner kommer også i mange ulike former.¹³¹ Resolusjoner må tolkes i sammenheng med FN- paktens. Det kan bli kunstig, og til en viss grad umulig å søke å anvende alle prinsippene for tolking i Wienkonvensjonen for traktatretten på resolusjoner.¹³²

Kun Sikkerhetsrådet selv, eller en instans som er autorisert til det av Sikkerhetsrådet, kan virkelig tolke en resolusjon, i ordets rette forstand. Det er et etablert prinsipp at retten til å gi en autoritativ tolking av en juridisk regel kun tilhører det organet som har makt til å endre eller avskaffe den.¹³³ Slike ”virkelige” tolkinger vil trolig være vanligere i forhold til resolusjoner enn i forhold til traktater. Tolkingene vil kunne bli gitt i nye resolusjoner.¹³⁴ Å endre traktater er mer tidkrevende og krever mer ressurser.

Som nevnt i innledningen på punkt 4.5 er det flere enn Sikkerhetsrådet som tolker resolusjonene. Det er en rekke instanser og ledere involvert i en fredsoperasjon, og

¹²⁹ Ibid. s. 87.

¹³⁰ Ibid. s. 90.

¹³¹ Se punkt 3.4.

¹³² Wood (1998) s. 95.

¹³³ Ibid. s. 82- 83.

¹³⁴ Ibid. s. 83.

tolkinger forekommer på ulike nivå. Mandatene i resolusjonene skal implementeres og operasjonaliseres, og i denne prosessen kan det være behov for å tolke.

Den militære kommandoen over styrkene i en fredsoperasjon blir utført av operasjonens styrkesjef. Denne kommandoen utfører han for generalsekretæren, og styrkesjefen står kun til ansvar for han/ henne i kommandokjeden.¹³⁵ Siden det er vanlig å inkludere omfattende sivile elementer i fredsoperasjoner, er praksisen at det utnevnes en spesiell sjef for operasjonen (SRSG), som har autoritet over de sivile og militære elementene. SRSG er sjef for operasjonen, og i SRSGs fravær er styrkesjefen det. Generalsekretærens autoritet ”i felten” skal utøves av sjefen for operasjonen, som er ansvarlig overfor generalsekretæren. I praksis blir ansvaret fordelt mellom SRSG og styrkesjefen gjennom et internt dokument.¹³⁶

Styrkesjefen fungerer som en forlengelse av autoriteten til generalsekretæren, og er i praksis ansvarlig for gjennomføring av fredsoperasjonen. Operasjonalisering av mandatet kan kreve tolking. Dette må styrkesjefen ha adgang til å gjøre. I hvert fall bør det gjelde ved enkle tolkinger som ikke berører temaer som kan være kontroversielle. Rammer for bruk av makt kan være et slikt kontroversielt tema.

Hvis styrkesjefen skulle være i tvil om hvordan en del av mandatet bør tolkes, bør han rådføre seg med sin overordnede, nemlig generalsekretæren. I tillegg bør han rådføre seg med SRSG, men som nevnt står styrkesjefen kun i direkte kommandolinje til generalsekretæren. Generalsekretæren igjen, bør ved tvil om tolkingen fremme dette i en rapport til Sikkerhetsrådet, slik at eventuelt en ny resolusjon kan skape klarhet.

Mandater tolkes også av stater. Og det er normalt at styrkesjefer for nasjonale kontingenter henvender seg til sine nasjonale overordnede for veiledning fremfor til styrkesjefen for operasjonen. Men styrkesjefen har full operativ kontroll over de troppebidragsytende statenes styrker, og de er forpliktet til å følge de ordre de blir gitt.¹³⁷ Ideelt sett skal de

¹³⁵ Zwanenburg (2005) s. 38.

¹³⁶ Ibid. s. 39.

¹³⁷ Zwanenburg (2005) s. 40.

troppebidragsytende statene avstå fra å blande seg inn i operative anliggender. Statene beholder jurisdiksjonen over sine styrker og har autoritet til å trekke tilbake styrkene.¹³⁸

Når statene overfører instruksjonsmyndighet til en multinasjonal styrke, hender det ofte at de tar visse forbehold (caveats). De kan være av politisk karakter eller juridisk karakter.¹³⁹

Et forbehold kan være at styrkene som deltar i en fredsoperasjon ikke skal deployeres til visse områder i operasjonsområdet, eller at de ikke skal utføre visse operasjoner, fordi de ikke har tilstrekkelig trening i å utføre dem. I praksis kan slike forbehold trekke personellet i fredsoperasjonen i ulike retninger. Dette kan by på utfordringer for operasjonens styrkesjef.

Tolkingen av ROE og operasjonens faktiske militære kapasitet til å beskytte sivile kan være viktigere for implementeringen av mandatet enn dens ordlyd.

United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) var den første operasjonen som fikk eksplisitt mandat til å beskytte sivile i overhengende fare.¹⁴⁰ I denne operasjonen ble 500 FN- soldater tatt som gisler i 2000 av en gruppe rebeller som hadde terrorisert befolkningen.¹⁴¹ Generalsekretæren uttalte etter dette at "[t]he peacekeepers lacked cohesion and a common understanding of the force's purpose and rules of engagement, and some contingents were not prepared to deal with the difficult environment and logistical

¹³⁸ Ibid. s. 40. Se også punkt 3.1 om statenes strafferettslige jurisdiksjon over styrkene.

¹³⁹ Johansen (2009) s. 246.

¹⁴⁰ S/RES 1270 (1999) paragraf 14: "[The Security Council] [a]cting under Chapter VII of the Charter of the United Nations ... authorizes UNAMSIL to take the necessary action ... within its capabilities and areas of deployment, to afford protection to civilians under imminent threat of physical violence, taking into account the responsibilities of the Government of Sierra Leone and ECOMOG."

¹⁴¹ United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center:

<http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=60>

challenges.”¹⁴² Mangel på felles forståelse av operasjonens mål og ROE forekommer dessverre ofte.

Brahimi- rapporten fra 2000 var offensiv, og hevdet at klare mandater og robust ROE, sammenholdt med tilstrekkelig militær kapasitet var essensielle momenter for fredsoperasjoners suksess.¹⁴³ Etter at rapporten ble publisert støttet FNs generalsekretær dette, men søkte også å berolige medlemsstater:

The Panel’s recommendations regarding the use of force apply only to those operations in which armed United Nations peacekeepers have deployed with the consent of the parties concerned. I therefore do not interpret any portions of the Panel’s report as a recommendation to turn the United Nations into a war- fighting machine or to fundamentally change the principles according to which peacekeepers use force. The Panels’s recommendations for clear mandates, ”robust” rules of engagement, and bigger and better equipped forces must be seen in that light. They are practical measures to achieve deterrence through strength, with the ultimate purpose of diminishing, not increasing, the likelihood for the need to use force, which should always be seen as a measure of last resort. Indeed, rules of engagement provide for a graduated response, precisely for that reason.¹⁴⁴

4.5.2 UNPROFOR og tilfellet Srebrenica

Det er en rekke årsaker til at FN ikke klarte å beskytte befolkningen i Srebrenica og forhindre at byen falt. En av dem er uklare mandater og tolkingsproblemer.

Etter hvert som den humanitære situasjonen i Srebrenica og resten av Bosnia- Herzegovina forverret seg forsøkte Sikkerhetsrådet å svare ved å stadig utvide UNPROFORs rolle. Men det forelå ingen klar strategi, så styrkens nye oppgaver ble ikke fulgt opp av en tilsvarende økning i antallet soldater som trengtes for å utføre dem tilfredsstillende. I et forsøk på å

¹⁴² *UN Chief Calls Sierra Leone 'Dangerous and Volatile'* (2000).

¹⁴³ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000).

¹⁴⁴ Report of the Secretary- General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations (2000) paragraf 7 e.

oppretholde konsensus i Sikkerhetsrådet ble UNPROFORs mandater revidert i vage formuleringer, som gjorde at de overfladisk fremsto som mer robuste. Men dette ble gjort uten å forklare hva endringene betydde. Dette var spesielt tydelig i forhold til ”safe area”-politikken som ble vedtatt i 1993.¹⁴⁵

Det mest robuste mandatet kom med Sikkerhetsrådets resolusjon 836.¹⁴⁶ Der bestemte Sikkerhetsrådet at UNPROFOR skulle ”ensure full respect for the safe areas” som det ble referert til i resolusjon 824, nemlig Gorazde, Sarajevo, Zepa, Tuzla, Bihac og Srebrenica. Konseptet ”safe area” skapte tolkingsproblemer. Dette var første gang konseptet ble brukt, og man hadde ingen klar forestilling om hva det innebar og hvordan man kunne sikre respekt for dem. Uttrykket ”safe haven” ble unngått, siden det har en spesifikk mening og krever spesifikke forpliktelser under internasjonal lov, som rekker videre enn ”safe area”-konseptet.¹⁴⁷ Men det var klart at de sikre sonene ble opprettet for å skåne de bosnisk-muslimske befolkningene der fra angrep utenfra. I november 1994 foreslo FNs generalsekretær en klar avgrensning av og en fullstendig demilitarisering av de sikre sonene, og anerkjente det som hadde vært åpenbart fra opprettelsen av dem, at å tillate den bosnisk-muslimske regjeringen å beholde styrker, våpen og militære installasjoner innenfor de sikre sonene, skapte en ustabil situasjon og tiltrakk seg angrep fra de bosnisk-serbiske styrkene.¹⁴⁸ De sikre sonene ble aldri fullstendig demilitarisert.

Som et tidlig punkt i resolusjon 836 uttrykker Sikkerhetsrådet at de er ”[d]etermined to ensure the protection of civilians in the safe areas.” Men det avstår fra å bruke en klar ordlyd, som for eksempel ”protect the safe areas”, i selve mandatet som er vedtatt under kapittel VII i FN-pakten. Som nevnt under punkt 4.5.1 skal man være forsiktig med å legge for stor vekt på det som står i preambelet til resolusjonen. Preamblene har en tendens til å inneholde forslag som ikke ble akseptert som en del av de operative paragrafene.

¹⁴⁵ Wills (2009) s. 34.

¹⁴⁶ S/RES 836 (1993).

¹⁴⁷ Findlay (2002) s. 227.

¹⁴⁸ Ibid. s. 231.

UNPROFOR ble gitt mandat ”to deter attacks against the safe areas”.¹⁴⁹ ”Deterrence” oversatt til norsk betyr fraråding, og er en militær strategi der man ønsker å få en aggressor til å avstå fra å angripe. Dette oppnås som regel gjennom trussel om bruk av og tilstedeværelse av overlegen militær makt.

UNPROFORs militære ledere, som var bekymret for at de ikke hadde blitt tildelt nok styrker til å beskytte de sikre sonene, tolket mandatets ordlyd meget snevert. De forholdt seg til at deres oppgave var å fraråde angrep mot de sikre sonene, men ikke å beskytte dem, om nødvendig, hvis frarådingen mislyktes.¹⁵⁰

Ved Srebrenica hadde ikke UNPROFOR i nærheten av styrken til å virke avskrekkende på de serbiske aggressorene. Kun noen hundre lett bevæpnede nederlandske soldater stod mot en flere tusen mann tungt bevæpnet serbisk styrke. Og flystøtten resolusjon 836 autoriserte ble ikke anvendt, grunnet dårlig kommunikasjon og manglende enighet mellom NATO og FN om bruken av den.

Videre i Sikkerhetsrådets resolusjon 836 fikk UNPROFOR, som nevnt under punkt 4.3 over blant annet autorisasjon til å bruke makt i selvforsvar i svar på bombardering mot ”safe areas”.¹⁵¹

General Sir Michael Rose sier i sin bok om tiden i Bosnia- Herzegovina at Sikkerhetsrådets resolusjoner 824 og 836 ga allmennheten inntrykk av at territoriet og befolkningen i de utpekte ”safe areas” ville bli garantert for av FN.¹⁵² Samtidig observerte han at mandatet eksplisitt unngikk å bruke ordene ”protect” eller ”defend”, og at bruken av makt ble forbundet med ”acting in self- defence”. Rose uttrykker:

¹⁴⁹ S/RES 836 (1993) paragraf 5.

¹⁵⁰ Findlay (2002) s. 229.

¹⁵¹ Se note 109 for hele teksten i S/RES 836 (1993) paragraf 9.

¹⁵² Rose (1998) s. 245. Rose var styrkesjef for UNPROFOR i Bosnia- Herzegovina fra januar 1994 til februar 1995.

In the clamour of international protest against what was happening in the enclaves it was invariably overlooked that deterrence in a peacekeeping mission is a long way from defending or protecting. Defence or protection are war-fighting operations which the peacekeepers were never instructed or equipped to pursue. The concept of a safe area, a designated sanctuary of civilians endangered by battle, is as old as war itself, but it can only work if all the parties to a conflict respect the agreement. When Bosnian forces used a safe area as a base from which to attack the enemy and the Serbs responded by attacking that safe area, there was little that UNPROFOR could do to protect the civilian population.¹⁵³

De sikre sonene var store og ble aldri fullstendig demilitarisert, noe som reiste spørsmål om i hvilken grad det var mulig å sikre deres sikkerhet innenfor rammene for selvforsvar.

Etter krigen i Bosnia- Herzegovina har generalsekretæren uttalt at stater som ikke bidro med soldater til UNPROFOR ville at styrken skulle konfrontere serberne, mens de troppebidragsytende statene ville unngå konfrontasjon. Resultatet ble at:

resolutions were adopted in which some of the more robust language favoured by the non-troop-contributing nations was accommodated. Chapter VII was invoked with increasing frequency, though often without specifying what that implied in terms of UNPROFOR operations. In this way, the efforts of Member States to find compromise between divergent positions led to the UNPROFOR mandate becoming rhetorically more robust than the Force itself.¹⁵⁴

Mandatet for UNPROFOR i Bosnia- Herzegovina ble tolket forskjellig av ulike kontingenter. Man klarte ikke å beskytte befolkningen i Srebrenica, men noen kontingenter andre steder intervenerte for å beskytte sivile i fare og forhindre massakre og andre grove

¹⁵³ Ibid. s. 245- 246. Vi kan her se at Rose tolker ”safe area” til å være det samme som ”safe haven”. Som nevnt tidligere i punkt 4.5.2 tolket andre ”safe area” som noe annet enn ”safe haven” igjen. Slike motstridende tolkinger skapte forvirring ”på bakken” i Bosnia- Herzegovina.

¹⁵⁴ Report of the Secretary- General pursuant to General Assembly Resolution 53/55, *The Fall of Srebrenica* (1999) paragraf 43.

brudd på menneskerettighetene. Sentralt i Bosnia- Herzegovina hadde man tilfeller av at britiske styrker beskyttet sivile i fare, og britene hadde den oppfatningen at det var opp til den lokale styrkesjefen å avgjøre hvor langt man kunne gå.¹⁵⁵ Oberstløytnant Stewart forklarer at:

I took the mandate we were given and examined in detail what it implied ... I felt strongly that the main reason we had been sent to Bosnia was to support the operation to save lives – anyone's life, for that matter. Moreover, any action taken with that intension was not simply defensible, it was an imperative.¹⁵⁶

Her ser vi en meget vid formålstolking av mandatet. Dette er en tydelig motsetning til den snevre tolkingen av bestemmelsenes ordlyd over. Tolkingen her er etter mitt skjønn en for vid tolking, for her har men gått bort fra ordlyden og tolker kun i henhold til formålet. Ordlyden er det primære tolkingsmomentet, mens formålet med resolusjonen kan være til støtte i tolkingen. Det kan også være vanskelig å finne frem til resolusjonens formål.¹⁵⁷

Styrkesjef for Nordbat- 2, Henricsson, bestemte også at man ikke bare skulle observere og rapportere, som man fra FN var instruert til å gjøre. Så langt det var mulig skulle man beskytte sivile og forhindre grove brudd på menneskerettighetene. Dette er et brudd med tradisjonell fredsbevaring og avvikende fra praksisen til en rekke andre kontingenter i Bosnia- Herzegovina, som til tider ”stood idly by as atrocities took place.”¹⁵⁸

¹⁵⁵ Findlay (2002) s. 226.

¹⁵⁶ Findlay (2002) s. 226, med videre henvisning til: Stewart, B. (Lt- Col). *Broken Lives: A Personal View of the Bosnian Conflict*. London (Harper Collins), 1993, s. 317.

¹⁵⁷ Se punkt 4.5.1.

¹⁵⁸ Findlay (2002) s. 226, med videre henvisning til: Dalsjö, R. ”Sweden and Balkan Blue Helmet Operations”. Red. Ericson, L. *Solidarity and Defence: Sweden's Armed Forces in International Peace-keeping Operations During the 19th and 20th Centuries*. Stockholm (Swedish Military History Commission), 1995, s. 108- 109.

Andre UNPROFOR- styrker ignorerte menneskerettighetsbrudd, da de hevdet at å intervensere for å stoppe dem falt utenfor mandatet, eller var utenfor deres kontroll.¹⁵⁹

Til tross for uttalte ønsker fra en rekke etterfølgende styrkesjefer for UNPROFOR om å få flere soldater til disposisjon, og bedre evne til å beskytte, fikk UNPROFOR aldri eksplisitt mandat eller de nødvendige styrkene til å kunne gi sivilbefolkningen i Bosnia- Herzegovina tilstrekkelig beskyttelse.

4.6 Utvikling av mandater til beskyttelse av sivile

4.6.1 Granskning av folkemordet i Rwanda og Srebrenicas fall

Operasjonene på 1990- tallet i Rwanda og i Bosnia- Herzegovina var dyrekjøpte erfaringer for FN. FN ble utpekt som en hovedsyndebukk, da man ikke klarte å beskytte sivile og stanse massakrer og grove menneskerettighetsbrudd i land der FN hadde styrker. Mange var etter dette tvilende til om FN ville reise seg og om organisasjonen hadde evne til å opptre som reell beskytter av internasjonal fred og sikkerhet.

Etter at Kofi Annan ble generalsekretær i 1997 virker det som om FN våknet igjen. Annan beordret etableringen av uavhengige kommisjoner til å granske folkemordet i Rwanda og omstendighetene før og etter Srebrenicas fall. Formålet med kommisjonene var, som nevnt i den historiske gjennomgangen i punkt 2.3, å finne ut hva som gikk galt og hvorfor. FN skulle lære av feil begått i fortiden, for bedre å kunne beskytte sivile i fremtiden. Rapportene fra kommisjonene kom i 1999.¹⁶⁰ Under punktet "Lessons for the future" i rapporten om Srebrenicas fall trekker generalsekretæren frem:

¹⁵⁹ Findlay (2002) s. 226.

¹⁶⁰ Report of the Secretary- General pursuant to General Assembly Resolution 53/55: *The Fall of Srebrenica* (1999) og Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda (1999).

the United Nations must be aware that its presence in conflict areas also raises among the same civilians an expectation of protection which must be borne in mind when analysing the means necessary to conduct an operation. Whether or not an obligation to protect civilians is explicit in the mandate of a peacekeeping operation, the Rwandan genocide shows that the United Nations must be prepared to respond to the perception and the expectation of protection created by its very presence.¹⁶¹

Kan dette sees på som en tolkingsretningslinje? Eller er det kun et forsøk på å påvirke Sikkerhetsrådet og FN- systemet til å endre sin holdning til spørsmålet om beskyttelse av sivile? Det er nok kun det siste, da rapportene ikke har noen direkte rettslige virkninger. Rapportene er del av en større holdningsendring i FN, som vi skal se videre i dette punktet. I beste fall kan rapportene karakteriseres som soft law.¹⁶²

I konklusjonen for rapporten oppfordrer generalsekretæren medlemslandene til å begynne å reflektere over og vurdere:

issues such as the gulf between mandate and means; the inadequacy of a symbolic deterrence in the face of a systematic campaign of violence; the pervasive ambivalence within the United Nations regarding the role of force in the pursuit of peace; an institutional impartiality even when confronted with attempted genocide; and a range of doctrinal and institutional issues that go to the heart of the United Nations ability to keep the peace and help protect civilians from armed conflict.¹⁶³

Etter dette vedtok i 1999, som nevnt under punkt 2.3 over, Sikkerhetsrådet resolusjon 1265, som var den første om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt. Året etter bekreftet Sikkerhetsrådet i resolusjon 1296:

¹⁶¹ Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/55: *The Fall of Srebrenica* (1999) paragraf 502.

¹⁶² Se punkt 1.4.

¹⁶³ Ibid. paragraf 505.

its intention to ensure, where appropriate and feasible, that peacekeeping missions are given suitable mandates and adequate resources to protect civilians under imminent threat of physical danger, including by strengthening the ability of the United Nations to plan and rapidly deploy peacekeeping personnel, civilian police, civil administrators, and humanitarian personnel, utilizing the stand-by arrangements as appropriate.¹⁶⁴

Tiden rundt millenniumskiftet markerte en endring i FN. Nedturene på 1990- tallet krevde at strategier og tankegang rundt gjennomføring av fredsoperasjoner kom under lupen. Fokuset ble dreid i retning av beskyttelse av sivile, og FNs rolle i det. Dette skulle få innvirkning på Sikkerhetsrådets mandater, og rammene for bruk av makt.

4.6.2 Brahimi- rapporten

Den tidligere omtalte Brahimi- rapporten kom på bakgrunn av erfaringer fra 1990- tallet med anbefalinger om hvordan fredsoperasjoner burde organiseres og gjennomføres i fremtiden. Paragraf 1 i rapporten setter en klar standard:

Without significant institutional change, increased financial support and renewed commitment on the part of Member States, the United Nations will not be capable of executing the critical peacekeeping and peace- building tasks that the Member States assign it in the coming months and years. There are many tasks which the United Nations should not be asked to do. But when the United Nations does send its forces to uphold the peace, they must be prepared to confront the lingering forces of war and violence with the ability and determination to defeat them.¹⁶⁵

Brahimi- rapporten er offensiv i ordbruken i forhold til bruk av makt for å beskytte sivile, og antyder at FN- styrker som bevitner at sivile blir angrepet ikke bare har en rett til å gripe inn, men også kan være moralsk tvunget til å gjøre det. Rapporten fortsetter:

¹⁶⁴ S/RES 1296 (2000) paragraf 13.

¹⁶⁵ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (2000) paragraf 1.

Indeed, peacekeepers – troops and police – who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means, in support of basic United Nations principles and, as stated in the report of the Independent Inquiry on Rwanda, consistent with 'the perception and the expectation of protection created by [an operation's] very presence' (see S/1999/1257, p. 51).¹⁶⁶

Rapporten diskuterer ikke nærmere hva fredsbevarende styrker bør gjøre hvis de blir konfrontert med et moralsk ansvar til å handle, den snarere konstaterer at det kan foreligge et moralsk ansvar. Men Brahimi- rapporten er på lik linje med de uavhengige rapportene kun del av en større holdningsendring i FN. Også Brahimi- rapporten er i beste fall soft law. Videre sier rapporten:

United Nations military units must be capable of defending themselves, other mission components and the mission's mandate. Rules of engagement should not limit contingents to stroke- for- stroke responses but should allow ripostes sufficient to silence a source of deadly fire that is directed at United Nations troops or at the people they are charged to protect and, in particularly dangerous situations, should not force United Nations contingents to cede the initiative to their attackers.¹⁶⁷

Rapporten fremhever at fredsbevarende styrker i fremtiden må være kapable og klare for å utføre oppgaver som før 2000 ble ansett som forbeholdt fredsopprettende operasjoner. Målrettede angrep mot sivile kan utgjøre en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, og kan derfor utløse handling fra Sikkerhetsrådets side. Hvis en fredsoperasjon fra FN "is already on the ground, carrying out those actions may become its responsibility and it should be prepared."¹⁶⁸ En fredsbevarende operasjon kan eskalere til å bli en væpnet konflikt, og FN- styrker kan gå fra fredsbevarende oppgaver til å delta i konflikten som kombattante. Da vil de være underlagt krigens folkerett.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Ibid. paragraf 62.

¹⁶⁷ Ibid. paragraf 49.

¹⁶⁸ Ibid. paragraf 50.

¹⁶⁹ Se punkt 3.2.

4.6.3 Responsibility to protect

I 2000 utfordret Kofi Annan medlemmene i FN til å finne en måte å løse den potensielle konflikten mellom respekt for staters suverenitet og beskyttelse av menneskerettigheter.¹⁷⁰ Generalsekretærens millenniumsrapport kom i april 2000, og i kjølvannet av krigen i Kosovo pågikk en internasjonal debatt om humanitær intervensjon.¹⁷¹ I rapporten viste Kofi Annan til argumenter fra kritikere av humanitær intervensjon og han anerkjente:

both the force and the importance of these arguments. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?¹⁷²

ICISS tok utfordringen og i 2001 publiserte de rapporten ”The Responsibility to Protect”.¹⁷³ ICISS er kort presentert i punkt 2.3. Som nevnt der lanserte ICISS et omfattende konsept om et kollektivt internasjonalt ansvar for å beskytte. Sentralt i konseptet står staters eget ansvar for å beskytte sin befolkning, men der staten svikter kan det være rom for humanitær intervensjon. Som nevnt i punkt 2.1 faller det utenfor denne avhandlingens rammer å gå inn i diskusjonen om det foreligger en sedvanerettslig adgang i folkeretten til humanitær intervensjon. Det står jeg ved. Men siden adgangen til intervensjon på humanitært grunnlag er en sentral del av R2P, vil jeg si noe om det i den sammenhengen. Jeg vil i det følgende vise at R2P har vært med på bidra til en ny tankegang om hvilke forpliktelser FN, og særskilt Sikkerhetsrådet, har i forhold til beskyttelse av sivile. Dette har vist seg i utformingen av mandater, og dermed rammeverket for bruk av makt for å beskytte sivile i fredsoperasjoner.

¹⁷⁰ Utfordringen kom i generalsekretær Kofi Annans millenniumsrapport: ’We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st century’ (2000).

¹⁷¹ Se punkt 2.1 for en kort presentasjon av humanitær intervensjon.

¹⁷² ’We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st century’ (2000) s. 48.

¹⁷³ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, desember 2001.

Hovedprinsippene i R2P er:

A: State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B: Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.¹⁷⁴

Det første prinsippet over samsvarer med EMK artikkel 1.¹⁷⁵

ICISS hevder i rapporten at det kollektive internasjonale ansvaret for å beskytte sivile pålegger Sikkerhetsrådet og hver enkelt stat forpliktelser. Det er flere måter Sikkerhetsrådet og stater kan utføre pliktene på, fra diplomatisk press og økonomiske sanksjoner til militær intervensjon. Sistnevnte skal kun brukes som en siste utvei, og er kun et aspekt av R2P, men er utvilsomt det mest kontroversielle. Under punktet som omhandler prinsipper for militær intervensjon, gjør ICISS rede for ”The Just Cause Threshold”:

Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur of the following kind:

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

B. large scale ’ethnic cleansing’, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.¹⁷⁶

Her vises det til hvilke typer grove forbrytelser som man vil forhindre. Hvis man ikke klarer å forhindre at de skjer, bør man gripe inn. Dette er grove forbrytelser som man så blant

¹⁷⁴ Ibid. s. XI.

¹⁷⁵ Se punkt 3.3.

¹⁷⁶ Ibid. s. XII.

annet i Rwanda og Bosnia- Herzegovina på 1990- tallet: etnisk rensning og systematiske massedrap.

Rapporten foreslår videre at dersom man må ty til militær intervensjon av humanitære grunner er det ønskelig at Sikkerhetsrådet autoriserer dette gjennom en resolusjon. ICISS påpeker at Sikkerhetsrådet er den mest passende instansen til å gi slike autorisasjoner. ”The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.”¹⁷⁷ Men hvis Sikkerhetsrådet skulle være blokkert, for eksempel hvis et av de fem permanente medlemmene legger ned veto, legger rapporten frem to alternative løsninger:

- I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the ”Uniting for peace” procedure; and
- II. action within area of jurisdiction by regional or sub- regional organizations under Chapter VIII of the Charter subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.¹⁷⁸

Rapporten fortsetter:

The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience- shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.¹⁷⁹

Disse utsagnene hadde tydelig som mål å pålegge Sikkerhetsrådet forpliktelser. ICISS var ikke subtile, men rimelig direkte i sin språkbruk. Brahimi- rapporten var også slik. R2P må anses som soft law. Av alle initiativene for å endre fokus og pålegge FN forpliktelser, var og er R2P den mest innflytelsesrike.

¹⁷⁷ Ibid. s. XII.

¹⁷⁸ Ibid. s. XIII.

¹⁷⁹ Ibid. s. XIII.

Dette handler ikke bare om adgangen til under visse premisser å intervensere på humanitær bakgrunn, men om et videre ansvar for å beskytte, som starter med Sikkerhetsrådet og forplanter seg gjennom hele FN- systemet, helt ned til FN- styrkenes nivå. Den overhengende ideen om FN som garantist for internasjonal fred og sikkerhet avhenger av at Sikkerhetsrådet omfavner dette ansvaret og forplikter seg selv.

Rapporten adresserer det spesielle ansvaret de fem faste medlemmene i Sikkerhetsrådet har:

The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto- power, in matters where their vital interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.¹⁸⁰

På FNs toppmøte i 2005, som nevnt i punkt 2.3, formelt godkjente generalforsamlingen følgende aspekt av R2P, ved å påta seg:

to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case by case basis and in co- operation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.¹⁸¹

Denne resolusjonen fra FNs generalforsamlingen har status som soft law, og har hatt rettspolitisk betydning.¹⁸²

Denne bestemmelsen ble bekreftet av Sikkerhetsrådet i den tredje resolusjonen om beskyttelse av sivile i væpnet konflikt.¹⁸³ Det viktigste punktet i denne resolusjonen, og for problemstillingen for denne avhandlingen, er at Sikkerhetsrådet bekreftet følgende:

¹⁸⁰ Ibid. s. XIII.

¹⁸¹ A/RES/6/1 (2005) paragraf 139.

¹⁸² Se punkt 1.4.

[The Security Council] [r]eaffirms its practice of ensuring that the mandates of United Nations peacekeeping, political and peacebuilding missions include, where appropriate and on a case- by- case basis, provisions regarding

- (i) the protection of civilians, particularly those under imminent threat of physical danger within their zones of operation,
- (ii) the facilitation of the provision of humanitarian assistance, and
- (iii) the creation of conditions conducive to the voluntary, safe, dignified and sustainable return of refugees and internally displaced persons[.]

Sikkerhetsrådet uttrykte deretter sin intensjon om å sikre at:

- (i) such mandates include clear guidelines as to what missions can and should not do to achieve those goals,
- (ii) the protection of civilians is given priority in decisions about the use of available capacity and resources, including information and intelligence resources, in the implementation of the mandates,
- (iii) and that protection mandates are implemented[.]¹⁸⁴

R2P har påvirket FN i den forstand at Sikkerhetsrådet har forpliktet seg selv til å fokusere på beskyttelse av sivile. Disse forpliktelsene har de innarbeidet i mandater for fredsoperasjoner og dermed videreført til sine styrker. Humanitær intervensjon er bare et aspekt av R2P – det er hele ansvar for beskyttelse- tanken FN har tatt til seg.

¹⁸³ S/RES 1674 (2006) paragraf 4. I paragraf 26 legger Sikkerhetsrådet til ”that the deliberate targeting of civilians and other protected persons, and the commission of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict, may constitute a threat to international peace and security, and *reaffirms in this regard* its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps[.]”

¹⁸⁴ Ibid. paragraf 16.

4.6.4 Mandater etter 1999

Kommisjonene og panelene som ble etablert rundt millenniumskiftet skapte, som sagt over, en ny tankegang i FN- systemet. Fra slutten av 1999 begynte disse nye ideene å vise seg ved at mandatene begynte å endre seg. UNAMSIL ble dette året den første fredsoperasjonen med et mandat som eksplisitt autoriserte beskyttelse av sivile.¹⁸⁵

Siden da har et flertall av alle fredsoperasjoner en referanse til beskyttelse av sivile, og mandatene og ROE har blitt mer eksplisitte i å tillate og lede fredsbevarende styrker til å beskytte sivile.¹⁸⁶

Språket i en del mandater og ROE sammenfaller i stor grad med R2P- konseptet. Imidlertid ser vi også bruk av slikt språk i mandater for fredsoperasjoner før ICISS- rapporten kom i 2001. Dette viser at fokuset og engasjementet i forhold til beskyttelse av sivile stammer fra en rekke kilder, som er fortløpende presentert i punkt 4.6. De inkluderer de uavhengige granskningene av tilfellene Rwanda og Srebrenica, Brahimi- rapporten, R2P, FNs toppmøte i 2005 og Sikkerhetsrådets resolusjoner om beskyttelsen av sivile i væpnet konflikt.¹⁸⁷

Operasjonene med beskyttelsesmandat har viktige reservasjoner (caveats), som begrenser hva de er forventet å gjøre. Sikkerhetsrådet anerkjenner vanligvis at beskyttelse av sivile primært er vertsnasjonens ansvar, uavhengig av om vertsnasjonens regjering fungerer som den skal, eller er på randen av kollaps.¹⁸⁸ For eksempel har United Nations Stabilization mission in Haiti (MINUSTAH) mandat til å beskytte sivile i overhengende fare ”without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities.”¹⁸⁹ Som nevnt under punkt 4.2.1 kan det være vanskelig å tolke hva dette betyr, og hvor grensene og tersklene mellom statsansvar og FN- styrkers ansvar settes.

¹⁸⁵ Se over, note 138.

¹⁸⁶ Holt (2006) s. 86.

¹⁸⁷ Wills (2009) s. 52.

¹⁸⁸ Ibid. s. 86.

¹⁸⁹ S/RES 1542 (2004) paragraf 7 I f.

En slik reservasjon har ikke mandatet for United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (MINURCAT). Der vises det til at MINURCAT har mandat til å ”take all necessary measures” for å, inter alia, beskytte sivile i fare ”in liaison with the Government of Chad”. Her vises det til at beskyttelsen av sivile skal skje i samråd og samarbeid med Tsjads regjering.

Videre begrenser Sikkerhetsrådet ansvaret for å beskytte sivile til å gjelde innenfor operasjonsområdet til FN- styrken og innenfor styrkens kapasitet. Sikkerhetsrådets resolusjon 1861 sier at ”MINURCAT shall be authorized to take all necessary measures, within its capabilities and its area of operations in eastern Chad.”¹⁹⁰

Noen mandater har spesifisert visse kategorier sivile som spesielt har behov for beskyttelse. I beskyttelsesmandatet til MINURCAT står det at ”MINURCAT shall be authorized to take all necessary measures ... [to] contribute to protecting civilians in danger, particularly refugees and internally displaced persons.”¹⁹¹ Slik kan Sikkerhetsrådet legge føringer og lede operasjonsledelsen i retning av å være spesielt observant og prioritere spesielt utsatte grupper sivile i sin planlegging. Slike spesielt utsatte grupper er typisk flyktninger (som spesifisert i mandatet til MINURCAT), kvinner og barn.

¹⁹⁰ S/RES 1861 (2009) paragraf 7 a.

¹⁹¹ Ibid. paragraf 7 a (i).

5 Avslutning

Det rettslige rammeverket for bruk av makt for å beskytte sivile i fredsoperasjoner er Sikkerhetsrådets mandater. ROE er også en viktig del av dette rammeverket, da maktbruk autorisert i mandatene spesifiseres der.

Den individuelle selvforsvarsretten for FN- soldater kan også omfatte beskyttelse av sivile. De fleste nasjoners lovverk inneholder bestemmelser om selvforsvar. I Norge har vi retten til nødverge i straffeloven § 48. Er man vitne til at en tredjemann blir angrepet, har man samme nødvergerett overfor overfallsmannen som den angrepne. Hvor langt selvforsvarsretten rekker, og hvor grensen mot beskyttelse som krever spesifikt mandat fra Sikkerhetsrådet skal trekkes, er ikke helt klart.

Tolking av sikkerhetsrådsresolusjoner er en utfordring da det finnes få autoritative holdepunkter for hvordan de bør tolkes. Men man kan si at i en del tilfeller kan en stor del av prinsippene for traktattolking i artikkel 31 i Wienkonvensjonen om traktatretten anvendes på sikkerhetsrådsresolusjoner. Men de må benyttes med varsomhet. Resolusjoner er ikke traktater, og det er store forskjeller mellom dem.

Sikkerhetsrådet har i betydelig grad anerkjent sitt ansvar til å tydelig autorisere bruk av makt for å beskytte sivile. Men brede mandater og tilstrekkelig robuste ROE er ikke nok. FNs medlemsstater må engasjere seg, og bidra med tilstrekkelige økonomiske og militære ressurser for å sette Sikkerhetsrådets resolusjoner ut i livet.

6 Kilder

6.1 Litteraturliste

Andenæs, Johs. *Alminnelig strafferett*. 5 utg. Oslo (Universitetsforlaget), 2004.

Dahl, Arne Willy. *Håndbok i militær folkerett*. 2 utg. Oslo (Cappelen akademisk forlag), 2008.

Durch, William J.; Holt, Victoria K.; Earle Caroline R.; og Shanahan, Moira K. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington, DC (The Henry L. Stimson Center), 2003.

Findlay, Trevor. *The Use of Force in Peace Support Operations*. New York (Oxford University press), 2002.

Henckaerts, Jean Marie og Doswald- Beck, Louise. *Customary International Humanitarian Law*. ICRC. Cambridge (Cambridge University Press), 2005.

Holt, Victoria K. og Berkman, Tobias C. *The Impossible Mandate. Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, DC (The Henry L. Stimson Center), 2006.

Johansen, Sigrid Redse og Staib, Jacob Thomas. *Jus og militærmakt*. Oslo (Gyldendal Akademisk), 2009.

Responsibility to protect – folkrättsliga perspektiv. Redigert av Engdahl Ola og Hellman Cecilia. Stockholm (Försvarshögskolan), 2007.

Rohde, David. *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's worst Massacre since World War II*. Boulder, Colorado (Westview Press), 1998.

Rose, General Sir Michael. *Fighting for Peace: Bosnia- Herzegovina 1994*. London (The Harvill Press), 1998.

Ruud, Morten og Ulfstein, Geir. *Innføring i folkerett*. 2 utg. Oslo (Universitetsforlaget), 2004.

Wills, Siobhan. *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*. New York (Oxford University Press), 2009.

Zwanenburg, Marten. *Accountability of Peace Support Operations*. Leiden (Martinus Nijhoff Publishers), 2005.

6.2 FN- dokumenter

An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary- General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 juni 1992.

General Guidelines for Peace- keeping Operations, UN/210/TC/GG95. United Nations Department of Peacekeeping Operations, 1995.

Glossary of UN Peacekeeping Terms. UN Department of Peacekeeping Operations, Training Unit, september 1998. www.un.org/Depts/dpko/glossary/r.htm

Guidelines for the Development of Rules of Engagement (ROE) for United Nations Peacekeeping Operations, MD/FGS/0220.0001. The UN Master List of numbered ROE. Attachment 1. Department of Peacekeeping Operations, 2002. Gjengitt i Findlay (2002) s. 425.

Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. Peacekeeping Best Practices Unit. DPKO, 2003.

Report of the Secretary- General pursuant to Security Council Resolution 836 (1993), S/25939, 14 juni 1993.

Report of the Secretary- General pursuant to General Assembly Resolution 53/55, *The Fall of Srebrenica*, A/54/549, 15 november 1999.

Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, S/1999/1257, 16 desember 1999.

Report of the Secretary- General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations, A/55/502, 20 oktober 2000.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21 august 2000.

Secretary- Generals' s Bulletin on Observance by UN Forces of International Humanitarian Law, ST/SGB/1999/13, 6 august 1999.

Secretary- General Kofi Annan' s Millennium Report: 'We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century', New York, 3 april 2000.

UN Doc A/46/185, 23 mai 1991.

6.3 Andre dokumenter

Brunborg, Helge; Hovde Lyngstad, Torkild og Urdal, Henrik. *Accounting for Genocide: How many were killed in Srebrenica?* I: *European Journal for Population* 19(3), 2003 s. 229- 248. www.prio.no/CSCW/Research-and-Publications/Publication/?oid=56078

Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), International Court of Justice, ICJ Reports, Judgement of 27 June 1986. www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=nus&case=70&k=66

Case of Saramati v. France, Germany and Norway. Den europeiske menneskerettighetsdomstol, avisningsavgjørelse av 31 mai 2007.

Gendercide Watch: *Case study: The Srebrenica Massacre, July 1995.*

www.gendercide.org/case_srebrenica.html

Goetz, Anne- Marie og Anderson, Letitia. *Women Targeted or Afflicted by Armed Conflict: What Role for Military peacekeepers?* Juni 2008. Report of Wilton Park Conference 914, 27- 29 mai 2008. www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP914/pdfs/WP914.pdf

Lederer, Edith. *UN Chief Calls Sierra Leone 'Dangerous and Volatile'* Associated Press, 2 august 2000. www.globalpolicy.org/component/content/article/150/32610.html

Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, desember 2001.

Røyseland, Halstein. *Norge sender ikke styrker til Darfur*. I: VG. 9 januar 2008.

www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=508182

Wood, Sir Michael. *The Interpretation of Security Council Resolutions*. 2 Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1998.

6.4 Resolusjoner

A/RES/6/1, 24 oktober 2005.

S/RES/743, 21 februar 1992.

S/RES/758, 5 juni 1992.

S/RES/795, 1 desember 1992.

S/RES/819, 16 april 1993.

S/RES/836, 4 juni 1993.

S/RES/844, 18 juni 1993.

S/RES/1265, 17 september 1999.

S/RES/1270, 22 oktober 1999.

S/RES/1291, 24 februar 2000.

S/RES/1296, 19 april 2000.

S/RES/1542, 30 april 2004.

S/RES/1545, 21 mai 2004.

S/RES/1565, 1 oktober 2004.

S/RES/1674, 28 april 2006.

S/RES/1769, 31 juli 2007.

S/RES/1861, 14 januar 2009.

6.5 Konvensjoner

Haagkonvensjonen – 18 oktober 1907. Overenskomst om landkrigens sedvaner og lover (landkriksreglementet).

Statuttene for den internasjonale domstol (ICJ) – 26 juni 1945.

FN- pakten – 26 juni 1945.

Genévekonvensjonen om forbedring av sårede og sykes kår i de væpnede styrker i felten (I) – 12 august 1949.

Genévekonvensjonen om forbedring av sårede, syke og skipbrudnes kår i de væpnede styrker til sjøs (II) – 12 august 1949.

Genévekonvensjonen om behandling av krigsfanger (III) – 12 august, 1949.

Genévekonvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid (IV) – 12 august, 1949.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon – 4 november 1950.

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

Wienkonvensjonen om traktatretten – 23 mai 1969.

Tilleggsprotokoll nr. 1 til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for internasjonale væpnede konflikter – 8 juni 1977.

Tilleggsprotokoll nr. 2 til Genèvekonvensjonen hva angår beskyttelsen av ofre for ikke-internasjonale væpnede konflikter – 8 juni 1977.

Konvensjon om forbud mot eller restriksjoner på bruk av visse konvensjonelle våpen som kan forårsake unødige skader eller ramme vilkårlig – 10 oktober 1980.

Konvensjon om sikkerheten til FN- personell og tilknyttet personell – 9 desember 1994.

Konvensjonen om forbud mot anti- personell miner – 18 september 1997.

6.6 Ressurser på internett

Den internasjonale Røde Kors- komiteens hjemmesider:

www.icrc.org

FNs hjemmesider:

www.un.org

MINURCATs hjemmeside:

<http://minurcat.unmissions.org/Default.aspx?tabid=262>

Peacekeeping resource hub:

www.peacekeepingbestpractices.unlb.org

United Nations Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Center:

<http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=60>

www.srebrenicamassacre.org

6.7 Personlig meddelelse

Dag Harlem Stenersen, juridisk rådgiver/ major, den norske kontingenten i MINURCAT II.

Kontakt per telefon 21 november og per e-post 22 november 2009.

