



R2P i Sikkerhetsrådets klype – nødvendig, men problematisk

Tor Christian Dahl-Eriksen

Førstelektor i statsvitenskap

UiT – Norges Arktiske Universitet

tor.dahl-eriksen@uit.no

Sammendrag

Artikkelen handler om den internasjonale dimensjonen ved ansvaret for å beskytte befolkninger mot forbrytelser av massivt omfang: folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og fordrivelse på etnisk grunnlag. Denne dimensjonen forvaltes av FNs sikkerhetsråd og aktiveres når det nasjonale ansvaret, som er det primære, ikke fungerer. Beskyttelsesansvaret (R2P) ble vedtatt ved konsensus som del av slutterklæringen fra FNs verdensstoppmøte i 2005. Forankringen av den internasjonale dimensjonen i Sikkerhetsrådet var nødvendig for å gjøre konsensus mulig. Det var imidlertid ikke oppskriften på enkel iverksettelse. Artikkelen drøfter årsaker til iverksettelsesproblemer gjennom fokus på politikkinnholdet, på Sikkerhetsrådets sammensetning og karaktertrekk, samt på de iverksettende aktørene og deres relasjon til beslutningstakerne. Analytisk drar den veksler på en klassisk iverksettelsesstudie og teoretisk innsikt om hvordan komplekse organisasjoner opptrer.

Nøkkelord

R2P, internasjonalt beskyttelsesansvar, FNs Sikkerhetsråd, iverksettelse, selektiv respons, organisert hykleri

Abstract

The article discusses the international dimension of the responsibility to protect (R2P) populations from mass-atrocities: genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing. It activates when states, the primary protectors, manifestly fail to provide protection. The UN World Summit adopted R2P in 2005, with the international dimension anchored in the UN Security Council, a prerequisite to obtain consensus. Yet, it was not a receipt for smooth implementation. The article discusses why implementation through the Security Council is problematic, by focusing on the content of the policy, how the Security Council is composed and how it functions, and on the implementing actors and their relations to the decision makers. Analytically, the article draws upon a classic study of implementation and theoretical insights about how complex organizations operate.

Key words

R2P, international responsibility, UN Security Council, implementation, selective response, organized hypocrisy

Innledning

Bruk av militær makt for å beskytte sivile i konfliktområder er ingen enkel affære, heller ikke når det i utgangspunktet skjer med verdenssamfunnets velsignelse. Det vises tydelig gjennom den tidvis bitre debatten i etterkant av den militære intervensjonen i Libya i 2011. De massive overgrepene mot sivile som verden har vært vitne til i den syriske borgerkrigen, begått av det syriske regimet, av diverse motstandsgrupper, og med særlig grusomhet av terrororganisasjonen IS, forteller også hvor fryktelig galt det kan gå når det internasjonale

samfunnet ikke makter å sette i verk tilstrekkelige tiltak tidsnok. Artikkelen plasserer seg i denne konteksten, en virkelighet der noen konflikter møtes med handlingslammelse fra det beslutningsorgan verdens ledere har bemyndiget til å ta nødvendige grep.

Beskyttelse av sivile mot forbrytelser av massivt omfang, spesifisert som folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og fordrivelse på etnisk grunnlag (R2P)¹ er både et nasjonalt og et internasjonalt ansvar. Artikkelen retter søkelyset mot den internasjonale dimensjonen som forvaltes gjennom mandater fra FNs sikkerhetsråd, hvor bruk av militær makt er et mulig virkemiddel. Spørsmålet som stilles er: *Hvorfor er iverksettelse av det internasjonale beskyttelsesansvaret gjennom Sikkerhetsrådet problematisk?*

Det ligger implisitt i spørsmålet at iverksettelsen faktisk er problematisk. Gyldigheten av denne forutsetningen fremtrer imidlertid rimelig klar ved et blikk på hva Sikkerhetsrådet har foretatt seg de senere år for å beskytte sivile i konfliktene i Syria, i Yemen og flere steder i det sentrale Afrika. En finner noe positivt, men dessverre alt for lite i forhold til omfanget av de menneskelige lidelsene. For den internasjonale komponenten av R2P har Sikkerhetsrådet vist seg å være en upålitelig 'alliert', spesielt overfor tilfeller der skarpe virkemidler vurderes.

Artikkelen tar sikte på å være et norsk-språklig bidrag til de akademiske diskusjonene rundt R2P innenfor fagdisipliner som internasjonal politikk, internasjonal sikkerhet, og freds- og konfliktstudier. Først gis en kort beskrivelse av hvordan R2P ble del av det internasjonale vokabularet. Deretter presenteres det analytiske rammeverket som består av innsikt fra en berømt klassisk iverksettingsstudie og av teori om hvordan komplekse organisasjoner fungerer. Valget av analyseverktøy er ikke tilfeldig. En av ambisjonene med artikkelen er å vise at teoretisk innsikt utviklet i en annen tid og for andre formål enn det herværende, kan være både relevant og nyttig for bedre å forstå viktige utfordringer knyttet til vår egen tid.

Diskusjonen faller i tre hoveddeler. Først diskuteres politikkinnholdet med fokus mot tydelighet. Deretter vurderes iverksettelse av R2P i lys av Sikkerhetsrådet som beslutningsarena gjennom to adskilte avsnitt, et med hovedvekt på rådets sammensetning, og et som er viet organisert hykleri, et vel kjent fenomen knyttet til komplekse organisasjoner. Diskusjonen avrundes med fokus mot aktørene som iverksetter Sikkerhetsrådets beslutninger. Konklusjon knytter sammen trådene fra diskusjonen relatert til spørsmålet artikkelen stiller.

R2P

R2P ble lansert gjennom ICISS-rapporten i 2001. ICISS² var en flernasjonalt kommisjon initiert av Canadas regjering, som svar på gjentatte sterke oppfordringer fra FNs daværende generalsekretær Kofi Annan til verdens statsledere om å ta et kollektivt og forpliktende beskyttelsesansvar. Bakgrunnen var verdenssamfunnets svikt under de menneskeskapte humanitære katastrofene i Rwanda og på Balkan på 1990-tallet, men i 2001 og de nærmeste årene etter fikk terrorangrepene og oppmerksomheten rundt terrorbekjempelse det meste av oppmerksomheten. R2P ble løftet opp på den internasjonale dagsorden under FNs generalforsamlings såkalte Verdenstoppmøte høsten 2005. Mer enn 160 medlemsstater var representert ved sine statsoverhoder eller regjeringssjefer (Hehir & Pattison 2016: 141). Det skal være den største samling av statsledere noensinne.

Etter omfattende diskusjoner ble statslederne enige om å ta R2P inn i sluttdokumentet fra Verdenstoppmøtet, godkjent ved konsensus 16. september 2005³. FNs sikkerhetsråd vedtok

1. Akronymet R2P brukes som forkortelse for 'Responsibility to protect'.

2. ICISS = International Commission on Intervention and State Sovereignty.

3. Generalforsamlingsresolusjon 60/1, §138 og 139

en støtteresolusjon 28.juni 2006⁴ og Generalforsamlingen gjentok sin støtte til R2P med en ny resolusjon 15.september 2009⁵. Generalsekretæren gir årlige R2P-rapporter til Generalforsamlingen. Artikkelen har flere referanser til disse.

Med utgangspunkt i det ICISS lanserte, var det en nedstrippet versjon av R2P Verdenstoppmøtet vedtok. R2P er først og fremst et nasjonalt beskyttelsesansvar. Det er når en stats myndigheter åpenbart feiler med å gi nødvendig beskyttelse at det internasjonale ansvaret aktiveres. Slik teksten i sluttdokumentet er utformet, skal verdenssamfunnet da være forberedt på kollektiv handling gjennom Sikkerhetsrådet. Det står ikke at rådet forplikter seg til å handle i hvert enkelt tilfelle. Det er fullt mulig å uttrykke at man er forberedt på noe uten at det omsettes i handling. Det er imidlertid den klare forankringen i Sikkerhetsrådet som representerer den største forskjellen i forhold til ICISS-versjonen av R2P. ICISS var åpen for muligheten av å benytte alternative prosedyrer gjennom Generalforsamlingen dersom Sikkerhetsrådet viser seg handlingslammet, men slike tanker var det ikke mulig å oppnå enighet om på Verdenstoppmøtet. Det forklarer relevansen av ordet 'nødvendig' i artikkelens tittel, og det har implikasjoner for iverksettelsen.

21.august 2006 vedtok FNs sikkerhetsråd en resolusjon om situasjonen i Darfur⁶. Der refererer rådet for første gang til R2P forbundet med en bestemt stat. Forut for resolusjonen som åpnet for bruk av militærmakt i Libya i 2011⁷ ble det referert hyppig til R2P. Mandatteksten nevner rett nok ikke R2P ved navn, men åpner for å beskytte sivile og sivilt befolkede områder med alle nødvendige midler unntatt okkupasjon av landet. Det var første gang Sikkerhetsrådet autoriserte å bruke militær makt av humanitære grunner uten samtykke fra eksisterende statlige myndigheter⁸ (Williams og Bellamy 2012: 273). En rekke senere resolusjoner refererer til R2P, de fleste ved å minne statene om eget beskyttelsesansvar, men det har etter 2011 vist seg svært vanskelig å oppnå enighet i Sikkerhetsrådet rundt mulig bruk av militær makt som virkemiddel⁹.

R2P representerer forsøk på å håndtere humanitære kriser ut fra en bred tilnærming bestående av tre handlingskomponenter; forebygging, reaksjon og gjenoppbygging. Å forebygge kommuniseres ofte som den viktigste fordi preventive tiltak normalt betyr lavere kostnader og mindre politisk kontrovers sammenliknet med tiltak i senere stadier av en konflikt. Det rapporteres om en viss suksess knyttet til denne komponenten¹⁰, selv om en aldri vil kunne vite hva som ville skjedd om en hadde handlet annerledes. Artikkelen fokuserer imidlertid på den reaktive komponenten, hvor det internasjonale samfunnet enten står overfor situasjoner som påkaller umiddelbar handling for å stanse forbrytelser, eller hindre det fra å bli neste scenario. Bruk av militær makt er ment som siste utvei, når alternativene har vist seg utilstrekkelige, eller når en konflikt har eskalert til et nivå der andre virkemidler ikke lenger er relevante. Det skal sitte langt inne å ty til dette midlet, for, som FNs generalsekretær António Guterres påpeker i sin rapport om R2P til Generalforsamlingen i 2017, så er både de menneskelige og de finansielle kostnadene knyttet til militær maktbruk ekstremt høye. Konsekvensene er dessuten alltid usikre (Guterres 2017: 3).

4. Sikkerhetsrådsresolusjon 1674

5. Generalforsamlingsresolusjon 63/308

6. Sikkerhetsrådsresolusjon 1706

7. Sikkerhetsrådsresolusjon 1973, vedtatt 17.mars 2011

8. Ved sammenliknbare tilfeller har enten myndighetene gitt samtykke eller vært ikke-eksisterende.

9. Det var NATO som påtok seg ansvaret med iverksettelsen av Sikkerhetsrådsresolusjon 1973. Senere er varetten aktivt brukt av Kina og Russland som mener NATO strakk Libya- mandatet for langt ved å fremtvinge regime-skifte. De er ikke alene om den oppfatningen.

10. I 2015-rapporten om R2P til Generalforsamlingen nevner daværende generalsekretær Ban Ki-Moon suksesser på den preventive komponenten i Kenya, Guinea, Elfenbenskysten og Kirgisistan.

Analytisk ramme

De amerikanske forskerne Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky, pionører innen teoriutvikling knyttet til iverksettelse, studerte på 1960-tallet et statlig program i USA som i regi av organisasjonen EDA¹¹ lanserte hjelpepakker for økonomisk stimulans og jobbskapning rettet mot urbane strøk med høy arbeidsledighet, spesielt blant minoriteter. Første mottaker av hjelp var byen Oakland i California, men etter fire år med diverse målrettede tiltak var konklusjonen åpenbar mangel på samsvar mellom intensjoner og resultater. Pressman og Wildavsky studerte dette prosjektet i detalj. Artikkelen benytter viktig innsikt fra denne studien som analyseverktøy. Den klassiske teksten er fra 1973, men artikkelen legger til grunn den utvidede bokutgaven fra 1984 som i tillegg inneholder en ny innledning og noen supplerende kapitler signert Angela Browne og Aaron Wildavsky¹².

Alle moderne organisasjoner er i større eller mindre grad komplekse. FNs spesielle rolle som verdensorganisasjon med ansvar for internasjonal fred og sikkerhet minsker ikke relevansen av generell teoretisk innsikt. Tilsvarende kan sies om Sikkerhetsrådet som en kompleks organisasjon i organisasjonen. Analytisk drar artikkelen veksler på den svenske organisasjonsforskeren Nils Brunssons studier av hvordan komplekse organisasjoner opptrer. De to utvalgte bøkene er begge analytiske verk basert på omfattende empiriske studier¹³. Få, om overhodet noen, har studert fenomenet 'organisert hykleri', et kjent trekk ved komplekse organisasjoner, mere inngående enn Brunsson.

R2P Politisk innhold

Språk har betydning, for status og for forståelse. Det er derfor ikke likegyldig hva R2P betegnes som, men både i offisielle dokumenter og i den akademiske litteraturen varierer ordvalget betydelig, ofte uten eksplisitt forklaring. 'Doktrine' brukes en del i betydningen kollektivt fastlagte retningslinjer¹⁴ (NAOB 2017). Det ligger nokså tett opp til hva vi forstår med et 'prinsipp' som er den foretrukne betegnelsen i denne artikkelen. Et prinsipp er mer enn en idé ettersom det inkluderer høyere grad av forståelse rundt meningsinnhold og gyldighet, men det er svakere enn en norm med hensyn til å spesifisere konsekvenser for aktører som bryter prinsippet. Det Globale Senter for R2P, lokalisert i Genève og New York¹⁵, snakker imidlertid både om et globalt prinsipp og om en internasjonal norm. ICISS brukte betegnelsen 'en norm i utvikling', men det er ikke lett å redegjøre presist for hva R2P skal utvikles til. Som Marc Schack påpeker i sin doktorgradsavhandling fra 2016 kan det dog ikke være tale om en ny rettslig norm. Statslederne som i 2005 ble enige om å ta R2P inn i slutt-erklæringen fra Verdenstoppmøtet, hadde ikke intensjoner om å skape nye bindende rettsregler (Schack 2016: 76). §139 i sluttdokumentet er da også tydelig på at kollektiv handling gjennom Sikkerhetsrådet skal skje i henhold til FN-pakten, altså innenfor rammen av eksisterende internasjonal rett. Det var dette som, ifølge Alex Bellamy, gjorde konsensus mulig, at man verken endret, eller endog forsøkte å endre grunnleggende internasjonale regler for bruk av makt (Bellamy 2015: 14).

11. 'The Economic Development Administration' (EDA) ble opprettet på initiativ fra Kongressen i 1965.

12. Bokens tittel er 'Implementation'.

13. Bøkenes titler er 'The Organization of Hypocrisy' og 'Mechanisms of Hope' fra henholdsvis 1989/2006 og 2006.

14. Det latinske ordet er 'doctrina' som kan oversettes med læresetning.

15. Det Globale Senter ble etablert i 2008 og er ment både som et verdensledende forskningssenter og som et ressurs-senter for statlige myndigheter, internasjonale organisasjoner og NGOer. Formålet er å fremme universell aksept for og effektiv iverksettelse av R2P.

I en artikkel 16.mars 1969 ble resultatene av EDA-prosjektet omtalt som katastrofalt dårlige av avisen Los Angeles Times¹⁶. Antallet nyetablerte arbeidsplasser lå langt unna ambisjonene. Gjennom sin studie av prosjektet avdekket Pressman og Wildavsky en rekke problematiske forhold som på ulike vis bidro til den svake måloppnåelsen. Før iverksettelse kan finne sted må det nødvendigvis eksistere et politisk innhold som er ment iverksatt. Normalt vil det være tale om noen spesifiserte mål og en beskrivelse av virkemidler som anses egnet for måloppnåelse. Ifølge Pressman og Wildavsky kan det nok for visse formål være nyttig å skille politikkinnhold fra iverksettelse, men her var ambisjonen det motsatte, å få til tettere kobling mellom det å utforme mål og å iverksette dem i form av en gjensidig interaksjonsprosess (Pressman og Wildavsky 1973/1984: innledning). Planleggerne i Oakland oppdaget imidlertid at konteksten de opererte innenfor viste seg å være adskil- lig mere kompleks enn forventet. Selv det som i utgangspunktet kunne fortone seg nokså enkelt, ble mere komplisert enn antatt. Forventede aktiviteter ble enten ikke gjennomført eller det oppstod betydelige forsinkelser. Pressman og Wildavsky advarte derfor sterkt mot å betrakte iverksettelse som noe som skal skje etter politikkkutforming, mer eller mindre uavhengig av denne (Ibid: 143). Uten tette bånd fra begynnelsen mellom innhold og iverksettelse blir resultatet lett en prosess fylt med hindre. Politikken bør derfor utformes slik at den tar høyde for disse vanskelighetene. Poenget er å redusere behovet for klargjøring i ettertid så mye som mulig, for å hindre at iverksettelsen stopper opp eller forsinkes. Uklare mål og vage prioriteringer bidrar ikke til smidig iverksettelse. Når politikkinnhold allikevel ofte får et slikt preg er årsaken at det øker muligheten for bred oppslutning (Browne og Wildavsky 1983b: 213), men som Pressman og Wildavsky sier så forsvinner poenget med gode idéer dersom de ikke kan gjennomføres (Pressman og Wildavsky 1973/1984: 143). For eksempel kritiserte de en formulering som 'maksimal mulig sysselsetting' for å være altfor uklar i forhold til å spesifisere forpliktelser (Ibid: 30). Manglende samsvar mellom mål og resultater kan også bringe politikkinnholdet som sådan under lupen (Ibid: innledning). Pressman og Wildavsky tok høyde for at ambisjonene i EDA-prosjektet kunne ha vært satt for høyt. De skriver at mislykket iverksettelse kan bli resultatet dersom man overvurderer hva som er mulig å gjennomføre (Ibid: 136).

Flyttes blikket mot den internasjonale arena og iverksettelse av R2P, ser en at mye av innsikten generert gjennom EDA-studien er gjenkjennbar. Verdenstoppmøtets adopterte versjon av R2P er som nevnt innledningsvis adskillig mere diffus enn ICISS-versjonen, ikke spesielt med hensyn til hva en vil oppnå, men særlig når en spør hvordan det konkret skal skje. ICISS foreslo en rekke midler for beskyttelse av sivile til anvendelse på ulike stadier av konflikter, men bortsett fra å understreke Sikkerhetsrådets sentrale rolle er det lite å hente fra de aktuelle paragrafene i sluttdokumentet (138 og 139) hva iverksettelse angår. Sluttdokumentet har heller ingen direkte referanser til ICISS-rapporten. §138 nevner rett nok passende og nødvendige midler, men uten nærmere spesifisering. §139 er litt mere spesifikk. Der omtales diplomatiske, humanitære og andre fredelige midler, samt besluttsom kollektiv handling gjennom Sikkerhetsrådet overfor tilfeller der stater ikke gir beskyttelse og hvor fredelige midler anses inadequate, men formuleringene er runde og dermed åpne for ulike og ikke nødvendigvis forenlige fortolkninger. Paragrafene indikerer ikke en tydelig vei fremover. Ifølge Noelle Crosley fører det til at nye spørsmål reises og at nye kontroverser sparkes i gang (Crosley 2018: 419). Dette erkjennes av FNs tidligere generalsekretær Ban Ki-Moon som i sin 2016-rapport om R2P til Generalforsamlingen forsøkte å reise en diskusjon om

16. Ordene avisen brukte var 'a pretty big disaster'.

hva grunnlaget for kollektiv handling og mulig bruk av militær makt skal være (Ban 2016: 7). Det skal naturligvis legges til at spesifisering av virkemidler utover det generelle er svært vanskelig å lage ettersom ethvert tilfelle vil ha sine unike særtrekk. Kanskje er det umulig, skjønt det kan være mulig å definere noen grenser for bruk av bestemte virkemidler (Schack 2016: 91). Størst synes vanskelighetene å være når situasjonen påkaller mulig bruk av militær makt (von Einsiedel og Bosetti 2016: 372). Verdenstoppmøtet måtte komme til enighet om en tekst dersom R2P overhodet skulle få en plass i sluttokumentet. Det var åpenbart lettest å få til om de vanskeligste spørsmålene kunne skyves ut i fremtiden. Generelle tekster reflekterer derfor ofte grensene for mulig enighet, men de samme grensene tenderer dermed også til å bli grenser for vellykket iverksettelse.

Det bør her bemerkes at begrepet 'iverksettelse' i seg selv ikke sier noe om effekter. Å iverksette innebærer å utføre handlinger som har til hensikt å realisere et bestemt politikkinnhold (Van Meter og Van Horn 1974: 447). Når det lykkes har iverksettelsen vært en suksess. Iverksettelse garanterer imidlertid intet bestemt utfall, men kan meget vel resultere i noe annet enn forventet, noe uønsket, uønsket eller begge deler.

Ifølge generalsekretær António Guterres er det universell og varig enighet om hensikten med R2P-prinsippet, inkludert at beskyttelsesansvaret er både nasjonalt og internasjonalt (Guterres 2017: 3). Det er heller ingen uenighet om at R2P retter seg mot forbrytelser som skjer i massiv skala, ikke mot enhver krenkelse av menneskerettigheter, men tersklene for hva som skal regnes som massivt for de typer forbrytelser R2P omhandler, er ikke tydelig spesifisert. Det finns heller ingen spesifisering av når en stat har sviktet sitt beskyttelsesansvar i en slik grad at tiden er inne for verdenssamfunnet til å ta over. Hvor stort rommet for tolkninger er kan sikkert diskuteres, men sett i lys av Sikkerhetsrådets handlingslammelse i forhold til den humanitære situasjonen i Syria kan man vanskelig si at generalsekretærens optimistiske situasjonsbeskrivelse hva politikkinnholdet angår har sitt motsvar på handlingssiden. Når det sentrale beslutningsorganet ikke leverer må en forvente at det stilles spørsmål om politikkinnholdet er for ambisiøst. At retorisk enighet ikke alltid er tilstrekkelig til å utløse handling fikk også daværende generalsekretær Kofi Annan smertelig erfare. I sitt siste år som generalsekretær forsøkte han gjentatte ganger å få Sikkerhetsrådet til å gripe inn i situasjonen i Darfur. Responsen var lunken (Turner 2013: 141) selv om man etter hvert (2006-07) fikk opprettet en fredsbevarende styrke i samarbeid med Den Afrikanske Union. Av flere grunner ble den lite effektiv (Holmes 2014: 128).

Sikkerhetsrådet

Sammensetningen

Det tilhører Sikkerhetsrådets doméne å avgjøre når og hvordan det internasjonale beskyttelsesansvaret skal aktiveres. Jennifer Welsh, generalsekretærens spesialrådgiver for R2P i perioden 2013-16, argumenterer for at Sikkerhetsrådet ikke bare har rett til å handle, men at det også dreier seg om en forpliktelse (Welsh 2009). Dette synspunktet har imidlertid liten støtte i den akademiske litteraturen. Internasjonale forpliktelser er mere kontroversielle enn tilsvarende rettigheter (Glanville 2012). Før den endelige teksten i slutterklæringen fra Verdenstoppmøtet ble lagt frem, ble det jobbet i kulissene med å svekke formuleringer om forpliktelser (Shack 2016: 89).

FNs sikkerhetsråd består av fem permanente og ti roterende medlemsstater. Sistnevnte velges for to år. De permanente medlemmene kan legge ned veto mot ethvert forslag de misliker, hvilket hyppig forekommer. De mange som har studert denne beslutningsarenaen, konkluderer med at vi ikke kan forvente debatter der det bedre argumentet blir avgjørende.

Vetomaktene prioriterer ofte egne interesser foran beskyttelsesansvaret (Ban 2016: 5). I konflikter hvor disse støtter ulike fraksjoner er det derfor stor fare for handlingslammelse. Sikkerhetsrådet er bare handlingskompetent når medlemsstatene er kollektivt enige (Nadin 2014). Det innebærer et flertall som enten inkluderer vetomaktens stemmer, eller at de som ikke stemmer for er avholdende, men lar være å bruke vetoen. Denne enighet har vi sett lite til i tilfellet Syria, til tross for Ban Ki-Moons sterke påminnelse om at R2P omfatter alle befolkninger, i alle situasjoner og til alle tider (Ban 2015: 8). Han støttes fra faglig hold. For eksempel konkluderer Jacinta O'Hagan¹⁷ med at R2P er et universelt prinsipp både av opphav og i innhold. Det er iverksettelsen det er uenighet om (O'Hagan 2015: 303), og denne uenigheten er tidvis betydelig. Melinda Rankin¹⁸ omtaler Sikkerhetsrådets handlingslammelse i Syria som et nederlag for statene som adopterte R2P, som testen FN ikke besto. Det truer legitimiteten til prinsippet (Rankin 2017: 396).

Dilemmaet selektiv respons har vært en gjenganger over tid i diskusjoner om humanitært begrunnede intervensjoner, fra lenge før R2P-prinsippet entret arenaen. Martin Binder understreker imidlertid at Sikkerhetsrådets respons ikke er tilfeldig, men heller ikke kan forklares ut fra noen bestemt enkeltfaktor (Binder 2015: 712-726). Når intervensjon på humanitært grunnlag vurderes, og Binder opererer med humanitære intervensjoner som en vid kategori som omfatter både militære og ikke-militære midler¹⁹, er båndene den aktuelle staten har til en eller flere av vetomaktene en tungtveiende faktor, men ikke den eneste som kan påvirke utfallet. Det kan også blant annet omfanget av menneskelig lidelse, hvordan konflikten berører nabostatene, om og hvordan FN tidligere har vært involvert i konflikten, den motmakt en eventuell intervensjon kan forventes å bli møtt med, samt medieoppmerksomheten rundt krisen, men å forutsi hva som kommer til å bli avgjørende stilt overfor et bestemt scenario, er ingen enkel oppgave. R2Ps ugjenkallelige forankring i Sikkerhetsrådet gjør prinsippet svært sårbart ettersom det bare vil utløse reell beskyttelse når nevnte faktorer i tilstrekkelig grad går i dets favør. Bellamy beskriver hvordan debattene i Sikkerhetsrådet i forkant av Resolusjon 1674 i 2006, hvor rådet ga sin støtte til R2P, avdekket betydelig uenighet rundt kriteriene for når prinsippet skal aktiveres, en diskusjon som fortsatte da Sikkerhetsrådet debatterte beskyttelse av sivile i bredere forstand i juni 2007. Mens noen medlemsstater ønsket mere konkrete kriterier, argumenterte andre for at prinsippet heller burde snevres inn begrunnet med fare for misbruk (Bellamy 2009a: 138-139).

Det kan argumenteres for at selektiv respons er bedre enn ingen respons overhodet, men for Mahmood Mamdani betyr selektiv respons at R2P-prinsippet svekkes og legges åpent for manipulasjon. Han kaller det å la retten underordnes maktens diktat (Mamdani 2010: 62). Susan Harris Rimmer tar det ytterligere et steg og spør om R2P kan ha noen verdi når bare svake stater kan bli gjenstand for intervensjon (Rimmer 2015: 269). Bellamy ser imidlertid noe annerledes på saken. R2P har entret en verden som mangler mye på å være perfekt, men å ønske seg vekk fra politiske realiteter er lite fruktbart. Å akseptere prinsippet som sådan løser ikke vanskelige spørsmål knyttet til iverksettelsen, men R2P skyver Sikkerhetsrådet fremover. Å forstå hvordan politiske prinsipper fungerer i den virkelige verden gjør det mulig å beregne både potensialet og begrensningene. Det blir lettere å etablere realistiske forventninger om hva som er mulig å oppnå, og en vil lettere kunne avdekke hvor innsatsen må skjerpes (Bellamy 2015: 16-18). Viktigheten av å etablere edruelige forventninger til R2P

17. O'Hagan diskuterer hvorvidt R2P kan sies å være en vestlig idé, hvilket hun bestemt avviser.

18. Rankin refererer til Stuart M. Patrick.

19. Ikke-militære midler kan for eksempel være økonomiske sanksjoner eller fredsbevarende styrker.

understrekes også av Luke Glanville. Han argumenterer dessuten for at R2P har hatt reell og observerbar innflytelse på staters adferd, en innflytelse som kan spores selv der Sikkerhetsrådet ikke har vist handlekraft (Glanville 2016: 184). Prinsippet har dessuten satt dype spor når det gjelder den internasjonale samtalen rundt beskyttelse og intervensjon på humanitært grunnlag. Disse spørsmålene er ikke lenger mulig å diskutere uten å bruke terminologi som assosieres med R2P (Crossley 2018: 415-416).

Gjennom studien av EDA-prosjektet oppdaget Pressman og Wildavsky at utskifting av sentrale beslutningstakere skapte problemer for iverksettelsen (Pressman og Wildavsky: innledning og 107-110). En kunne ikke ta for gitt at det en opprinnelig var blitt enige om, fortsatt stod ved lag. Avtaler ble gjort til gjenstand for modifisering, og utvidede nettverk gjorde gjennomføringen av diverse tiltak mere komplisert. Om regelmessig skifte av ikke-permanente medlemmer i Sikkerhetsrådet byr på tilsvarende problemer for iverksettelsen av R2P, er imidlertid et mere åpent spørsmål. Den generelle innsikten er at når noen aktører forlater arenaen og nye kommer til, så økes kompleksiteten og iverksettingen blir vanskeligere å gjennomføre (Van Meter og Van Horn 1975: 489), men at nye beslutningstakere bringer med seg nye premisser til debattene i Sikkerhetsrådet er jo ikke nødvendigvis negativt. Det beror på hvem disse nye deltakerne er og hvem de erstatter, hvordan de ser på de aktuelle utfordringene, og spesielt i denne sammenheng hvor forpliktet statslederne føler seg i forhold til vedtaket de var med på å fatte i 2005. Risikoen er selvfølgelig til stede for at tidligere enighet undermineres, med en mere trøblete iverksettelsesprosess som følge. Stater som hevder å være genuint opptatt av å beskytte sivile, kan dessuten ha interesser som går ut over det rent humanitære. Som medlemsstat i Sikkerhetsrådet må en også regne med at verdenssamfunnet legger merke til ens standpunkter i ulike saker. Det kan gi både gunstige og ugunstige ringvirkninger. For eksempel, selv om det ofte ikke kommuniseres klart og tydelig, så kan det å vise overfor verden utenfor at man tar beskyttelsesansvaret på alvor, tenkes å inngi respekt fra andre, samt kanskje i tillegg gi økt selvrespekt.

Organisert hykleri

Fenomenet 'organisert hykleri' innebærer at organisasjonen møter noen krav med ord, andre med beslutninger, og atter andre med handlinger. Dermed blir det, spesielt i konfliktsituasjoner, vanskelig å opptre konsistent. Som følge av at organisasjonsmessige strukturer, prosesser og ideologier favner om inkonsistente krav, risikerer en manglende samsvar mellom hva som kommuniseres at skal gjøres, hva som blir besluttet gjort, og hva som deretter gjøres (Brunsson 1989/2006: introduksjon). Fenomenet er vanskelig, ja kanskje umulig, å unngå. Fester vi lit til Stephen Krasner, så er organisert hykleri dessuten mest utbredt nettopp blant organisasjoner som opererer i den internasjonale sfære, blant annet grunnet mangel på overstatlige myndighetsorganer som kan løse konflikter autoritativt (Krasner 2009: 213). Brunsson mener ikke at fenomenet er etterstrebellesverdigg, men ensidig fordømmelse er heller ikke spesielt fruktbart fordi organisert hykleri faktisk gir organisasjoner noen ikke helt uvesentlige fordeler. Han fremhever spesielt at det bidrar til å sikre legitimitet i konfliktfylte omgivelser. Formelt fattede beslutninger tiltrekker seg oppmerksomhet fra omgivelsene også i situasjoner hvor de ikke følges opp med handling (Brunsson 2006: 32).

Prinsippet om statlig suverenitet er nedfelt i FN's charter, kapittel 1, artiklene 2.1, 2.4 og 2.7. Tradisjonelt har prinsippet vært forstått som ikke-innblanding i staters interne anliggender. Til forsvarerne av denne forståelsen finner vi stater hvor myndighetene ikke ønsker omverdenens innsyn i hvordan befolkningen behandles, men som påpekt av Jarat Chopra, er det også et syn mange små stater slår vakt om, av frykt for hva de mektigere kan finne

på å foreta seg. Den tradisjonelle forståelsen av suverenitet skaper orden og forutsigbarhet internasjonalt ved å gjøre det vanskeligere å skjule mindre ideelle motiver under dekke av humanitære paraplyer (Chopra 1994: 40). Det finns situasjoner hvor bruk av militær makt er eneste mulighet for å stanse forbrytelser av massivt omfang. Ifølge Justin Morris er imidlertid støtten til R2P fra en betydelig del av det internasjonale samfunnet omvendt proporsjonal med sannsynligheten for at dette virkemiddelet kommer til anvendelse (Morris 2016: 206).

ICISS valgte å utfordre den tradisjonelle forståelsen for å dreie debatten rundt intervensjoner på humanitært grunnlag vekk fra det 'evige' spørsmålet om statlig suverenitet kan tilsidesettes eller ikke. Grepet var å gjøre ansvar for å beskytte befolkningen til et aspekt ved suvereniteten, slik at kun myndigheter som ivaretar sitt beskyttelsesansvar legitimt, kan gjøre krav på suverenitet. Uten legitimitet vil der ikke være noen suverenitet å tilsidesette. Dette var i og for seg ikke nye tanker. Diskusjoner rundt hva som konstituerer legitimt styre, har dype historiske røtter. Den alternative suverenitetsforståelsen ble imidlertid ikke adoptert av verdens ledere sammen med R2P, skjønt heller ikke eksplisitt avvist. Paragrafene 138 og 139 i sluttokumentet fra Verdenstoppmøtet sier intet om statssuverenitet og refererer heller ikke til ICISS' diskusjon.

Både Bellamy (Bellamy 2009b: 170) og Carstehn Stahn (Stahn 2007: 101) taler om økende aksept innenfor FN for en kobling mellom suverenitet og beskyttelsesansvar, men omfanget av aksepten er uklar. Muligens er fotfestet sterkest hos FNs toppledelse. Ved flere anledninger minnet generalsekretær Kofi Annan om at hensikten med FNs charter er å beskytte menneskers rettigheter, ikke de som forbryter seg mot dem (Annan og Mouzavizadeh 2012: 132), og hans etterfølger Ban Ki-Moon så ikke R2P og suverenitet som motsetninger, men som allierte (Ban 2015: 6). Men hvis suverenitet koblet til ansvar ender opp som snakkeversjonen samtidig som den tradisjonelle forståelsen legger premissene for handling, likner situasjonen nettopp på hva Brunsson sier kjennetegner organisert hykleri. Fenomenet legger dessuten til rette for å skille utformingen av et politisk program fra iverksettelsen tidsmessig. Det var fordelaktig med hensyn til å oppnå nødvendig konsensus rundt R2P i 2005, men det svekker den etterfølgende evnen til å handle i tråd med programmet.

Sentralt med hensyn til å forbedre iverksettelsen står evnen til, gjennom evaluering, å lære av fortidens feil. Det forutsetter det Browne og Wildavsky kaller en lærende kultur (Browne & Wildavsky 1983a: 191), men komplekse organisasjoner preget av organisert hykleri byr ofte ikke på gode vilkår verken for tilstrekkelig evaluering eller læring. Ifølge Pressman og Wildavsky er iverksettelse og evaluering to sider av samme sak ettersom noe må være iverksatt før det kan evalueres, mens det er gjennom den etterfølgende evalueringen at forståelsen av hendelsesforløpet formes (Pressman og Wildavsky 1973/1984: introduksjon). Det beste er om evaluering kan gjennomføres, ikke som en enkelthendelse, men som en kontinuerlig prosess, fordi det vanligvis gir bedre utsikter til rask respons selv om det å identifisere de mest relevante variable og effektene av dem fortsatt kan by på betydelige utfordringer (Browne og Wildavsky 1983a: 191). Organisasjonsmessig læring innebærer etablering av nye regler, forbedrede rutiner etc. Det er en mere kompleks form sammenliknet med læring på individnivå. Selv om grensen i praksis neppe er sylskarp, så kan vi ifølge Mary Jo Hatch og Ann L. Cunliffe snakke om to kategorier organisasjonsmessig læring. Den første og enkleste har et utnyttende preg der formålet er å anvende det man allerede har ervervet av kunnskap og ressurser med sikte på å gjøre det samme som før, bare mere effektivt. Alternativet er den utforskende varianten som aktivt søker etter nye muligheter, gjennom eksperimenter og forskning, og som kan resultere i betydelige organisasjonsmessige endringer (Hatch

og Cunliffe 2006: 313)²⁰. Denne stiller store krav til en lærende kultur preget av fleksibilitet, men ulike individer i organisasjonen tolker ikke nødvendigvis de samme hendelser på samme måte. Jo mere kompleks organisasjonen er, jo mere sannsynlig er det at den aggregerte læringen i ulike enheter og avdelinger ikke nødvendigvis kan sammenfattes til noe som er felles for hele organisasjonen. Stort sprik med hensyn til tolkning av erfaringer gjør det da vanskelig å stake ut en felles kurs fremover. Gjennom studien av EDA-prosjektet observerte Pressman og Wildavsky at en rekke problemer oppstod av slike grunner. De gikk så langt som til å hevde at programmet hadde stengt seg ute fra mulighetene for å lære (Pressman og Wildavsky 1973/1984: 125). Hva R2P angår så har vi i tiden etter 2011 sett hvilken betydelig utfordring tilsvarende forhold representerer for iverksettelsen av R2Ps internasjonale handlingsdimensjon gjennom Sikkerhetsrådet.

Jared Genser understreker at en omfattende evaluering av hvordan Sikkerhetsrådet har håndtert beskyttelsesansvaret, både av det som har vært vellykket og det som ikke har vært det, er helt essensiell med sikte på å forbedre iverksettelsen av intensjonene R2P-prinsippet rommer i årene fremover, men, skrivende vinteren 2018, konstaterer han at ingen uavhengig analyse har funnet sted så langt (Genser 2018: 424-425). Behovet til tross, det er ikke gitt at noen slik evaluering overhodet kommer. En kan heller ikke uten videre forvente sterk vilje blant medlemsstatene til å evaluere egne R2P-relaterte erfaringer. En ting er at det vil legge beslag på tid og oppmerksomhet, knappe goder i konkurranse med annet som oppleves mere påtrengende og kanskje mere attraktivt. Brunsson peker imidlertid på en annen grunn som ikke skal undervurderes. Det er ubehagelig å bli konfrontert med at iverksatte tiltak kanskje fikk uønskede konsekvenser. Sensitiv informasjon om hva som ble gjort feil, kan således skade både organisasjoner og andre aktører. Beslutningstakere kan derfor rett og slett vegre seg for å søke etter slik informasjon (Brunsson 2006: 151-152). Læring er jo bare mulig når det finnes feil å lære av, men samtidig som lite feil hemmer læring, så er mange feil en indikasjon på inkompetanse som det ikke er spesielt trivelig å bli forbundet med (Browne og Wildavsky 1983b: 227). Den norske evalueringen av krigsinnsatsen i Libya i 2011 kan til en viss grad tjene som eksempel ettersom den i utgangspunktet var omsluttet av en lunken holdning blant mange politikere. Rapporten²¹ kom i september 2018, ble presentert for Stortinget av utenriksministeren i januar 2019, og deretter debattert i Stortinget i månedsskiftet mars-april. Debatten ble mye sentrert rundt konstitusjonelle spørsmål knyttet til grunnlaget for beslutningen om at Norge skulle delta i de militære operasjonene. Ikke at det på noen måte er uvesentlig, men viljen var påfallende mindre til å diskutere spørsmål som forholdet mellom mandatet og iverksettelsen, hvorvidt den militære innsatsen faktisk ga beskyttelse til befolkningen, umiddelbart og senere, samt eventuelle motiver Norge kunne tenkes å ha hatt for sin deltakelse utover de rent humanitære. En rapport som er såpass mild i kritikken av de aktuelle beslutningstakerne som denne kan neppe forventes å generere omfattende selvransakelse. Kontrasten er stor til kritikken som ble det britiske politiske lederskapet til del i den såkalte Chilcot-rapporten fra juli 2016. Denne evaluerte Storbritannias deltakelse i Irak-krigen i 2003²² og konkluderte blant annet med at Storbritannia og USA hadde underminert autoriteten til FNs Sikkerhetsråd.

20. Kategoriene, omtalt som 'exploitation' og 'exploration', er utviklet av den amerikanske sosiologen og organisasjonsforskeren James March.

21. Rapporten fra Libya-utvalget har tittelen 'Evaluering av norsk deltakelse i Libya-operasjonene i 2011'. Den er signert Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet og datert 13. september 2018.

22. Evalueringen, som tok 7 år, var ledet av Sir John Chilcot, tidligere blant annet minister for Nord-Irland.

Iverksettende aktører

Aktører som iverksetter beslutninger er ofte ikke identiske med beslutningstakerne. Pressman og Wildavsky advarte imidlertid sterkt mot å gjøre seg avhengig av andre hva iverksettelse angår. I EDA-prosjektet så de hvordan nettopp det medførte stadige behov for nye avklaringer hvor et stort antall deltakere var involvert, omsluttet av mye kontrovers og gjensidig mistenksomhet som i betydelig grad svekket mulighetene for å få tiltak gjennomført (Pressman og Wildavsky 1973/1984: 107). Aktørene i Oakland var selvfølgelig helt andre enn dem vi møter på den internasjonale arena²³, men relevansen av innsikten de ervervet er ikke begrenset til en bestemt kontekst. For eksempel merket de seg at enkelte aktører kan være enige i et forslag på et tidspunkt, for på et senere tidspunkt å enten motarbeide det eller unnlate å følge det opp med nødvendige midler. Jo flere aktører som er involvert i den iverksettende fasen, jo flere oppfatninger vil det være som må tas hensyn til, og de er ikke nødvendigvis sammenfallende. De registrerte også betydelig variasjon med hensyn til hvor mye tid og innsats ulike aktører var villige til å bruke på prosjektet, i konkurranse med andre og kanskje mere foretrukne forpliktelser. Dessuten, å være avhengig av aktører som ikke har det hastverk beslutningstakerne forventer, er ugunstig, men det gjelder også avhengighet av aktører som nok er entusiastiske hva politikkinnhold angår, men som mangler ressurser til å kunne bidra nevneverdig i iverksettingsfasen (Pressman og Wildavsky 1973/1984: 101-102).

Sikkerhetsrådet befinner seg i den situasjon Pressman og Wildavsky advarte mot. Rådet fatter autoritative beslutninger, men har ingen egen iverksettende kapasitet og heller ingen mulighet til å bygge opp dette. En vellykket iverksettelse av en R2P-basert beslutning er følgende avhengig av tilstrekkelig dedikerte iverksettende aktører som forstår mandatets rekkevidde og begrensninger, er i stand til å mobilisere ressurser, og også villige til å bruke disse i tråd med mandatteksten. Det er ikke gitt at slike aktører står klare til å bidra. Er det bruk av militær makt vi snakker om, så vil iverksettende aktører måtte forvente å bli involvert i operasjoner som medfører betydelig risiko. Politikere kan som regel anføre gode grunner for ikke å sende soldater og offiserer på slike oppdrag langt fra egne grenser, spesielt ikke når støtten i den hjemlige opinion er mangelfull og neste valg kanskje nærmer seg. I §139 i slutterklæringen fra Verdenstoppmøtet er samarbeid med relevante regionale organisasjoner spesifikt nevnt for tilfeller der Sikkerhetsrådet skal være forberedt på å handle kollektivt, men enten iverksettelse skjer gjennom å mobilisere medlemsstater, regionale organisasjoner, eller begge deler, så er Sikkerhetsrådets operasjonelle kontroll over de iverksettende aktørene sterkt begrenset (Dunne 2015: 100). Disse kan meget vel ha sine egne agendaer, eller motivene for å bidra kan være flere enn de rent humanitære. Ulike iverksettende aktører har dessuten ikke alltid sammenfallende oppfatninger av oppgavens karakter. I EDA-prosjektet observerte Pressman og Wildavsky hvordan det kan forplante seg til divergerende syn på hva som er å betrakte som suksess (Ibid: 98). Ifølge Browne og Wildavsky skyldes den manglende kontrollen at vi har å gjøre med to separate prosesser. I beslutningsfasen formuleres forventninger og det defineres tiltak som er ment å realisere disse, men under iverksettingen skjer det svært mye uforutsett som beslutningstakerne ofte ikke har kontroll over (Browne og Wildavsky 1983b: 217). Det er ikke mulig å forutse alt som kan skje, men når lite iverksettelse er inkludert i selve politikkinnholdet, så overlates tolkningene knyttet til gjennomføringen til de iverksettende aktørene. Håndteringen av mandatet gitt ved Sikkerhetsrådsresolusjon 1973 (Libya 2011) indikerer hva det kan føre til. Mandattekster fra Sikkerhetsrådet gir ofte

23. Eksempelvis representanter for regionale og lokale myndigheter, programansatte og grupper med spesialkompetanse knyttet til programmet, offentlige og private arbeidsgivere, sponsororganisasjoner mm.

betydelig tolkningsrom. Det kan være bevisst utformet, som en avspeiling av det politiske kompromiss som hadde medlemmenes støtte på et bestemt tidspunkt (Gifkins 2016: 150), men det kan også være en uintentert følge av at tekstene utformes både under politisk press og tidspres (Schack 2016: 27). Det er normalt ikke det beste utgangspunktet for en grundig gjennomgang som kan stramme opp språklig tvetydighet.

Williams og Bellamy har påpekt hvordan både politikk-utformere og militære planleggere må ty til ad-hoc-løsninger grunnet manglende ekspertise til å analysere og å forstå hvordan hendelsesforløp kan påvirkes, i en atmosfære der strategisk tenkning har heller dårlige vilkår (Williams og Bellamy 2012: 274). Det er, ifølge David Chandler, bred enighet om behovet for både mere diskusjon rundt og forskning på hva som virker når vi snakker om intervensjoner, herunder hvordan den internasjonale koordineringen kan forbedres (Chandler 2009: 3)²⁴. I november 2011 kom det imidlertid et initiativ fra Brasil som den gang var medlem av Sikkerhetsrådet (Brockmeier, Tourinho og Stuenkel 2016: 136)²⁵. Ut fra misnøye med hvordan iverksetterne hadde tolket innholdet i resolusjon 1973, foreslå Brasil tiltak for å sikre tettere bånd mellom beslutningstakere og iverksettere. Større grad av kontroll i iverksettelsesfasen skulle Sikkerhetsrådet kunne oppnå blant annet ved å innføre kortere mandatperioder og kontinuerlig debatt når iverksettelse av et mandat pågår. Det skulle også øke mulighetene for enighet blant medlemmene om de veivalgene som fortløpende gjøres (Evans 2015: 36). Forslaget genererte en viss oppmerksomhet, men de praktiske konsekvensene var lite avklart (Holmes 2014: 126). Det ser ut til at det forsvant fra radaren sammen med at Brasil forlot Sikkerhetsrådet ved utgangen av år 2011.

Konklusjon

Spørsmålet artikkelen stilte var: *Hvorfor er iverksettelse av det internasjonale beskyttelsesansvaret gjennom FNs sikkerhetsråd problematisk?* Det er drøftet tredelt, først med fokus mot det politiske innholdet i R2P-prinsippet, deretter ved å se nærmere på hvordan Sikkerhetsrådets sammensetning og fenomenet organisert hykleri påvirker iverksettelsen, for avslutningsvis å rette blikket mot de iverksettende aktørene som Sikkerhetsrådet er avhengig av å mobilisere for at beslutninger skal bli til handling. Innsikt fra en klassisk studie av iverksettelse (Pressman og Wildavsky) og teori om hvordan komplekse organisasjoner opptrer (Brunsson) har utgjort den analytiske rammen for drøftingen.

Forankringen av R2P i Sikkerhetsrådet, trygt innenfor rammen av eksisterende internasjonal rett, var nødvendig for enigheten som inkluderte prinsippet i slutterklæringen fra Verdenstoppmøtet i 2005, men resultatet er avstand mellom ord og handling. Problemet er ikke politikkinnholdet i bred forstand, skjønt det lider under tynt spesifiserte terskler. Kollingen mellom politikkinnhold og iverksettelse fremstår dessuten som uklar. Det lettet enigheten, men etterlot et betydelig tolkningsrom som synliggjøres når en står overfor konkrete tilfeller der mobilisering av det internasjonale ansvaret er aktuelt.

Faste medlemmer av Sikkerhetsrådet benytter ofte vetoretten, også når forbrytelser av massivt omfang kan dokumenteres å finne sted hinsides enhver rimelig tvil. Russland og Kina har flere ganger etter 2011 lagt ned veto for å stanse resolusjoner de har oppfattet som ubalansert kritiske i forhold til det sittende regimet i Syria. Artikkelen har drøftet dilemmaet knyttet til selektiv respons. Det er Sikkerhetsrådets prerogativ å avgjøre når det skal handles

24. Chandler diskuterer intervensjoner i en statsbyggende kontekst.

25. Initiativet gikk under betegnelsen 'Responsibility while Protecting (RwP)'.

og med hvilke virkemidler. Tidvis respons er sikkert bedre enn at handling aldri iverksettes. Kanskje er det også det beste en kan forvente slik verden er skrudd sammen, men når handlingslammelse fra Sikkerhetsrådet, og herunder får en regne tiltak som er åpenbart utilstrekkelige i forhold til problemenes karakter, tegner seg som et mønster over tid, da er ikke den internasjonale dimensjonen ved beskyttelsesansvaret godt ivaretatt. Iverksettelse fremmes heller ikke av et organisert hykleri som blant annet vises gjennom divergerende oppfatninger av hvordan en skal forstå statlig suverenitet, eller ved at evalueringer verken igangsettes eller gjennomføres, med den følge at effektiv læring på organisasjonsnivå hindres i stedet for å danne grunnlag for forbedret iverksettingspraksis.

Å være et besluttende organ, men samtidig være avhengig av aktører utenfor seg selv for iverksettelse av beslutningene, byr på kontrollproblemer. Vanskelighetene dette genererte i EDA-prosjektet som Pressman og Wildavsky studerte, er langt på vei gjenkjennbare med henblikk på realisering av R2P-prinsippets internasjonale dimensjon. Det er ikke gitt at iverksettende aktører står klare til å handle når Sikkerhetsrådet kaller til innsats. Rådet kan heller ikke kontrollere at de som melder seg til tjeneste, kun styres av humanitære motiver. Kun i begrenset grad har en kontroll over hvordan iverksetterne tolker mandatteksten. Men tekster kan utformes mere presist og således minske tolkningsrommet, både med hensyn til hvilke virkemidler det åpnes for å bruke, men også en tydeligere avgrensning av hva mandatet ikke omfatter. Gevinsten vil kunne bli mindre opprivende strid i etterkant av iverksettingen.

Artikkelen har tatt for seg Sikkerhetsrådets håndtering av det internasjonale beskyttelsesansvaret hvor bruk av militær makt tilhører repertoaret av virkemidler, men R2P-prinsippet favner betydelig videre. Det skal derfor avslutningsvis presiseres at konklusjonene fra denne diskusjonen ikke uten videre er overførbare til andre aspekter ved R2P.

Litteratur

- Annan, Kofi & Mouzavizadeh, Nader (2012) *Interventions – A Life in War and Peace*. New York: The Penguin Press.
- Ban, Ki-Moon (2015) *A vital and enduring commitment: Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General to the UN General Assembly.
- Ban, Ki-Moon (2016) *Mobilizing collective action: The next decade of the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General to the UN General Assembly.
- Bellamy, Alex J. (2009a) *Responsibility to Protect – The Global Efforts to End Mass Atrocities*. Cambridge: Polity Press.
- Bellamy, Alex J. (2009b) Kosovo and the Advent of Sovereignty as Responsibility. *Journal of Intervention and Statebuilding* 3(2): 163-184. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502970902829952>
- Bellamy, Alex J. (2015) *The Responsibility to Protect – A Defense*. Oxford: Oxford University Press.
- Binder, Martin (2015) Paths to Intervention: What explains the UN's selective response to humanitarian crisis? *Journal of Peace Research* 52(6): 712-726. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343315585847>
- Brockmeier, Sarah; Tourinho, Marcos & Stuenkel, Oliver (2016) Responsibility while Protecting: Reforming R2P implementation. *Global Society* 30(1): 134-150. DOI: <https://doi.org/10.1080/13600826.2015.1094452>
- Browne, Angela & Wildavsky, Aaron (1983a) What Should Evaluation Mean to Implementation. I J. L. Pressman & A. Wildavsky 1973/1984 (red.): *Implementation*: 181-205. Berkeley: University of California Press.
- Browne, Angela & Wildavsky, Aaron (1983b) Implementation as mutual Adaptation. I J. L. Pressman & A. Wildavsky 1973/1984 (red.): *Implementation*: 206-231. Berkeley: University of California Press.

- Brunsson, Nils (1989/2006) *The Organization of Hypocrisy – Talk, Decisions and Action in Organizations*. Malmö: Liber AB.
- Brunsson, Nils (2006) *Mechanisms of Hope – Maintaining the Dream of the Rational Organization*. Copenhagen / Malmö: Copenhagen Business School Press / Liber Universitetsforlaget.
- Chandler, David (2009) Introduction. I D. Chandler (red.): *Statebuilding and Intervention Politics, Practices and Paradigms*: 1-14. Abingdon / New York: Routledge.
- Chopra, Jarat (1994) The Obsolence of Intervention under International Law. I M. Heiberg (red.): *Subduing Sovereignty*: 33-61. London: Pinter Publishers.
- Crossley, Noele (2018) Is R2P still controversial? Continuity and Change in the debate on 'humanitarian intervention'. *Cambridge Review of International Affairs* 31(5): 415-436. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1516196>
- Dunne, Tim (2015) The Responsibility to Protect and world order. I R. Thakur & W. Maley (red.): *Theorizing the Responsibility to Protect*: 81-100. Cambridge: Cambridge University Press.
- Einsiedel, Sebastian von & Bosetti, Louise (2016) Realizing the UN's Protection Promise: A Central Challenge for the Next Secretary-General. *Global Responsibility to Protect* 8(4): 366-389. DOI: <https://doi.org/10.1163/1875984X00804004>
- Evans, Gareth (2015) The Evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. I R. Thakur & W. Maley (red.): *Theorizing the Responsibility to Protect*: 16-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genser, Jared (2018) The United Nations Security Council's Implementation of the Responsibility to Protect: A Review of Past Interventions and Recommendations for Improvement. *Chicago Journal of International Law* 18(2): 420-501.
- Gifkins, Jeff (2016) R2P in The UN Security Council: Darfur, Libya and beyond. *Cooperation and Conflict* 51(2): 148-165. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836715613365>
- Glanville, Luke (2012) The Responsibility to Protect Beyond Borders. *Human Rights Law Review* 12(1): 1-32. doi: 10.1093/hrlr/ngr047
- Glanville, Luke (2016) Does R2P matter? Interpreting the impact of a norm. *Cooperation and Conflict* 51(2): 184-189. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836715612850>
- Guterres, António (2017) *Implementing the responsibility to protect: accountability for prevention*. Report of the Secretary-General to the UN General Assembly.
- Hatch, Mary Jo & Cunliffe, Ann L. (2006) *Organization Theory: modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Hehir, Aidan & Pattison, James (2016) Introduction: The Responsibility to Protect after the Arab Spring. *Cooperation and Conflict* 51(2): 141-147. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836715612853>
- Holmes, John (2014) Responsibility to Protect – A Humanitarian overview. *Global Responsibility to Protect* 6(2): 126-145. DOI: <https://doi.org/10.1163/1875984X00602003>
- ICISS (2001) *The Responsibility to Protect*. Report of the Commission on Intervention and State Sovereignty: Ottawa, Canada.
- Krasner, Stephen D. (2009) *Power, the State and Sovereignty*. London / New York: Routledge.
- Mamdani, Mahmood (2010) Responsibility to Protect or Right to Punish? *Journal of Intervention and Statebuilding* 4(1): 53-67. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502970903541721>
- Morris, Justin (2016) The Responsibility to Protect and the use of force: Remaking the Procrustean bed? *Cooperation and Conflict* 51(2): 200-215. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010836715612852>
- Nadin, Peter (2014) *What the Security Council is Not*. The United Nations University.
- NAOB, Det Norske Akademis ordbok (2017): Det Norske Akademi for Språk og Litteratur: Kunnskapsforlaget.
- O'Hagan, Jacinta (2015) The Responsibility to Protect: a Western idea? I R. Thakur & W. Maley (red.): *Theorizing the Responsibility to Protect*: 285-304. Cambridge: Cambridge University Press.

- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1973/1984) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rimmer, Susan Harris (2015) Is the Responsibility to Protect gender-neutral? I R. Thakur & W. Maley (red.): *Theorizing the Responsibility to Protect*: 266-284. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schack, Marc (2016) *The Threat to Punish & the Promise to Intervene*. Universitetet København: doktorgradsavhandling Det Juridiske Fakultet.
- Stahn, Carstehn (2007) Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? *The American Journal of International Law* 101(1): 99-120.
- Turner, Nicholas (2013) The Secretary General. I G. Zyberi (red.): *An Institutional Approach to the Responsibility to Protect*: 130-155. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Meter, Donald & Van Horn, Carl E. (1975) The Policy Implementation Process – A Conceptual Framework. *Administration and Society* 6(4): 445-488.
- Welsh, Jennifer (2009) *Implementing the Responsibility to Protect*. Policy Brief. Oxford: Institute of Ethics Law and Armed Conflict.
- Williams, Paul D. & Bellamy, Alex J. (2012) Principles, Politics and Prudence: Libya, The Responsibility to Protect and the Use of Military Force. *Global Governance* 18(1): 273-297.
DOI: <https://doi.org/10.555/1075-2846-18.3.273>