

Det juridiske fakultet

I hvilken grad tillater folkeretten at andre stater støtter opprørerne i Syria?

Ingrid Fossum

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2014

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	3
1.1 OVERSIKT OVER KONFLIKTEN	4
1.2 FREMSTILLING AV OPPGAVEN	7
2 FOLKERETTLIG METODE OG RETTSKILDER	9
2.1 KONVENSJONER OG TRAKTATER	9
2.2 SEDVANER	10
2.3 ANDRE RETTSKILDER	11
3 MAKTFORBUDET	14
3.1 SUVERENITETSPRINSIPPET	14
3.2 SELVBESTEMMELSE RETT	15
3.3 FN-PAKTENS ART. 2(4)	15
3.4 FN-PAKTENS ART. 2(7)	18
4 UNNTAK FRA MAKTFORBUDET GJENNOM FN	20
4.1 SIKKERHETS RÅDET	20
4.2 GENERALFORSAMLINGEN. UNITING FOR PEACE	23
4.3 RETT TIL SELVFORSVAR	24
4.3.1 "ARMED ATTACK"	25
4.3.2 "ARMED ATTACK OCCURS" OG PREVENTIVT SELVFORSVAR	29
5 ANDRE UNNTAK FRA MAKTFORBUDET	32
5.1 HUMANITÆR INTERVENSJON	32
5.2 RESPONSIBILITY TO PROTECT (R2P)	35
5.2.1 THE RESPONSIBILITY TO REACT	36
5.2.2 OPPFØLGING AV ICISS' RAPPORT	39
5.3 INVITASJON	42
5.3.1 'DE FACTO' KONTROLL	43
5.3.2 ANERKJENNELSE	44
6 AVSLUTNING	47
6.1 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	47
6.2 FOLKERETTENS UTFORDRINGER	48
KILDER	51

1. Innledning

Denne avhandlingen undersøker i hvilken grad folkeretten tillater andre stater å støtte opprørerne i Syria. Det er mange måter å støtte en opprørsgruppe på. En type støtte er å gi dem mat og medisin, en annen å utplassere fredsbevarende styrker i området for å forhindre overgrep fra myndighetenes side. Støtte kan også være å forsyne opprørerne med våpen eller ammunisjon og å gi dem instruksjoner og kampopplæring. En annen type støtte kan være at en (eller flere) stater intervensjoner militært og går til bruk av væpnet makt mot en annen stats styrker for å få en slutt på konflikten, og det er dette som vil være det sentrale temaet for oppgaven. Det er altså en studie av de ulike rettsgrunnlagene for maktbruk i folkeretten og en vurdering av om disse grunnlagene åpner for en militær intervensjon i Syria på en måte som er i tråd med opprørernes ønsker.

Oppgavens hovedfokus er en rettsdogmatisk undersøkelse av de ulike aktuelle rettsgrunnlagene for at en militær intervensjon kan finne sted i Syria. Innen folkeretten er problemstillingen knyttet til jus ad bellum-temaet. Jus ad bellum er et latinsk uttrykk for betegnelsen på reglene om når det er lovlig å gå til bruk av væpnet makt utenfor sitt eget territorium.¹ Det vil i denne avhandlingen bli viet mest plass til redegjørelse for de typene maktbruk der reglenes omfang ikke er helt klare.

På dette området innen folkeretten har det skjedd en kraftig utvikling de siste hundre årene. Tidligere var det antatt at stater hadde en nærmest ubegrenset rett til å gå til krig mot en annen stat i kraft av suverenitetsprinsippet.² På begynnelsen av 1900-tallet kom imidlertid flere traktater hvor partene skulle å avstå fra å bruke væpnet makt som en form for å løse konflikter. Etter 1. verdenskrig ble Folkeforbundet etablert med formål om å bevare verdensfreden.³ Denne organisasjonen blir ansett som forløperen til De forente nasjoner,⁴ men ble svekket ved at flere stater, bl.a. USA, aldri ble medlem. Også Briand-Kellogg-pakten ble vedtatt i mellomkrigstiden.⁵ Med pakten bandt partene seg til å løse tvister seg imellom på en fredelig måte. I disse traktatene var ikke maktforbudet absolutt og forbudet var i første omgang

¹ Gary D. Solis *The law of armed conflict* New York 2010 s. 22

² Carl-August Fleischer, *Folkerett*, 8. Utgave, Oslo 2005 s. 235

³ Covenant of the League of Nations, 28 April 1919

⁴ Fleischer, *Folkerett*, s. 309

⁵ General Treaty for the Renunciation of War 27. August 1928. Blant annet undertegnet av Tyskland, Japan, Italia, Frankrike, Storbritannia og USA

rettet mot angrepskriger. Imidlertid, som historien viser, var ikke den politiske vilje bak disse traktatene sterk nok til å hindre utbruddet av 2. verdenskrig. Den skulle ende opp med å bli den største og mest dødelige konflikten i menneskets historie.⁶

Reguleringen av maktbruk tok et enda større skritt da FN-pakten ble vedtatt etter 2. verdenskrig var over i Europa.⁷ Krigen hadde ført til en stor utvikling innen våpenteknologien og fremtidig krigføring ville ha forårsaket stadig større ødeleggelser. Med dette oppsto et behov for strengere regulering av maktbruk.⁸ Med FN-pakten ble alle medlemmene gjennom art. 2(4) pålagt å avstå fra bruk av makt og trusler om slik maktbruk mot andre stater.

Internasjonale organisasjoner har fått en stadig større plass innen folkeretten de siste tiårene.⁹ Blant disse står De forente nasjoner fram som en svært viktig.¹⁰ Så å si alle verdens nasjoner er medlemmer og derfor representert i FNs hovedorganisasjon; Generalforsamlingen.¹¹ FN-pakten er også gjennom paktens art. 103 gitt forrang ovenfor andre internasjonale forpliktelser statene har eller kommer til å påta seg. FN har i tillegg opprettet mange underorganisasjoner innenfor flere angitte interessefelt, med alt fra miljøspørsmål til likestilling og barns rettigheter.¹² I tillegg har FNs Sikkerhetsråd myndighet til å treffe bindende vedtak for sine medlemsstater, jfr. FN-paktens kapittel VII. Alt dette bidrar til at FN har stor innflytelse på folkerettslige spørsmål.

1.1 Oversikt over konflikten

Konflikten i Syria startet i mars 2011 med demonstrasjoner og former for sivil ulydighet mot Baath-regimet.¹³ Dette var ett av mange opprør som fant sted i Nord-Afrika og Midtøsten fra slutten av 2010. Disse opprørene blir ofte omtalt som den arabiske våren.¹⁴ Blant kravene til det syriske folk er at president Bashar al-Assad må gå av og at det blir etablert et demokratisk

⁶ Solis, s. 80

⁷ Charter of the United Nations 26. Juni 1945

⁸ Robert Kolb og Richard Hyde *An introduction to the international law of armed conflicts* Portland, OR 2008 s. 10

⁹ Fleischer, *Folkerett* s. 309

¹⁰ Erik Voeten "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force" i *International organization* 2005 s. 527-557 (s. 527)

¹¹ UN "Member states of the United Nations" <http://www.un.org/en/members/> 15/4

¹² UN "UN at a glance" <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml> 15/4

¹³ Dag Leraand "Borgerkrigen i Syria" i *Det store norske leksikon* http://snl.no/Borgerkrigen_i_Syria_2011-14 3/4

¹⁴ Dag Leraand "Den arabiske våren" i *Det store norske leksikon* http://snl.no/Den_arabiske_varen 3/4

styresett.¹⁵ Alle demonstrasjonene ble møtt med motstand fra landets militære styrker og førte til flere arrestasjoner av demonstrantene. I sin tur ledet dette til mer motstand fra folket som først ble forsøkt bekjempet ved bruk av vannkanoner og tåregass fra myndighetene.

Konflikten eskalerte da regimet tok i bruk skytevåpen mot sivilbefolkningen.¹⁶

Demonstrasjonene fortsatte utover 2011 og utviklet seg til et omfattende opprør. Under sammenstøtene de første månedene av 2011 ble flere tusen drept.¹⁷ I senere tid er det rapportert om flere krigsforbrytelser begått av alle parter.¹⁸ Av partene i konflikten er det først og fremst Free Syrian Army (FSA) som vil bli betraktet som opprørerne i denne oppgaven. FSA består av tidligere medlemmer fra syriske sikkerhetsstyrker og andre frivillige som kjemper for å styrte Al-Assads regime. FSA utgjør den største opposisjonen mot Al-Assad.¹⁹

De forbrytelsene som har fått mest internasjonal oppmerksomhet er bruken av kjemiske våpen. Dette ble det slått hardt ned på av FN. FN mener at våpnene utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.²⁰ I den sammenheng ble det satt i gang et samarbeid med Syria om overlevering og ødeleggelse av de kjemiske våpnene.²¹ Etter avtalen skal dette være gjennomført i løpet av første halvdel av 2014.²²

Flere teoretikere har vurdert om konflikten nå har utviklet seg til en borgerkrig.²³ I teorien er det forsøkt å gi en definisjon av konflikter som kvalifiserer som borgerkrig. Det opereres med flere kriterier. For det første må konflikten utspille seg innenfor en stats territorium og dens styresmakter må være en av partene.²⁴ Videre må konflikten også ha medført et visst årlig tap av menneskeliv, men det er ikke oppnådd konsensus om hvor stort antall dette må være.²⁵

¹⁵ Dag Leraand "Borgerkrigen i Syria" i *Det store norske leksikon* http://snl.no/Borgerkrigen_i_Syria_2011-14 3/4

¹⁶ Human rights watch *We've never seen such horrors* <http://www.hrw.org/node/99345/section/5> 23/4

¹⁷ UN news centre *Death toll from Syrian violence tops 2,900 human rights office says* <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39955&Cr=syria&Cr1=&Kw1=death+toll&Kw2=syria+&Kw3=#.Uz2CwyhT9Tg> 3/4

¹⁸ Human Rights Council (HRC) A/HRC/25/65 (12. Februar 2014) s. 1-2

¹⁹ Wikipedia *Syrian Civil War* http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_Civil_War 10/4 (under overskriften Protests and armed insurgency (July-October 2011))

²⁰ Sikkerhetsrådets resolusjon 2118 av 27. september 2013 (UN Doc: S/RES/2118)

²¹ *ibid*

²² Wikipedia *Framework for elimination of Syrian Chemical Weapons*

http://en.wikipedia.org/wiki/Framework_For_Elimination_of_Syrian_Chemical_Weapons#Overview_and_enforcement 23/4 (i avsnittet Overview and enforcement.)

²³ Maya Bhardwaj, "Development of conflict in arab spring Libya and Syria: From revolution to civil war" i *Washington University international review*, 2012 s. 76-97 (s. 90)

²⁴ Nicholas Sambanis, "What is civil war? Conceptual and empirical complexities of an operational definition" i *Journal of conflict resolution*, 2004 s.814-858 (s. 816)

²⁵ *op.cit.* 819-820

Uansett, er det klart at antallet drepte i Syria, nå over 100 000, møter dette kriteriet.²⁶ Grunnen til at enkelte teoretikere har vært tilbakeholdende med å karakterisere konflikten som en borgerkrig, er at opprørerne ikke har kontroll over større territorium, de mangler et sterkt lederskap og de utgjør ikke en ensartet gruppe.²⁷ Likevel har nå Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) karakterisert konflikten som en borgerkrig.²⁸ Selv om en sånn uttalelse av ICRC ikke er juridisk bindende vil den likevel ha en viss tyngde²⁹ Andre internasjonale organer vil sjeldent motsi en slik klassifikasjon fra ICRC.

Konflikten har spredt seg over store deler av landet, men de mest intense kampene foregår rundt de største byene. Dette har selvfølgelig store konsekvenser for de sivile. Nær halvparten av den syriske befolkningen har måttet forlate hjemmene sine og over 2,5 millioner av disse har søkt tilflukt i andre land³⁰. I tillegg til at mange er drevet på flukt, er også store deler av infrastrukturen i landet ødelagt. Det er problematisk å få tak i nok mat og medisiner, noe som rammer hele befolkningen hardt. Enkelte av byene er også blitt beleiret og har vært isolert. Både syriske styrker og grupper tilknyttet opposisjonen har satt opp kontrollposter og andre hindringer og slik hemmet transport av personer, mat og medisiner inn til byene.³¹ Mangelen på mat og vann fører til at folket dør av sult og tørste. Enda flere har dødd på grunn av mangel på medisinsk hjelp.³² Også mangel på elektrisitet gjør livssituasjonen i de hardest rammede delene uholdbar.³³

De store flyktningstrømmene medfører store utfordringer for nabolandene. I Libanon har antallet syriske flyktinger nå passert en million. Dette legger i sin tur stort press på landets infrastruktur.³⁴ Denne store flyktningstrømmen vil kunne gjøre hele regionen mer urolig.

²⁶ FNs Generalsekretær SG/SM 15703 <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sgsm15703.doc.htm> 23/4

²⁷ Bhardwaj (2012) s. 86

²⁸ NBC news *Red Cross: Syria is now in civil war, humanitarian law applies* http://worldnews.nbcnews.com/_news/2012/07/15/12750195-red-cross-syria-is-now-in-civil-war-humanitarian-law-applies?lite 4/4

²⁹ International Red Cross Committee *Internal conflicts or other situations of violence – what is the difference for victims?* <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm> 4/4 (under avsnittet On what authority does the ICRC determine whether a situation of violence amounts to an armed conflict?)

³⁰ UN news centre *Three years on, UN's top humanitarian officials urge end to Syrian conflict* <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47361&Cr=Syria&Cr1=#.U0ABeShT9Ti> 5/4

³¹ UN Human Rights *Hundreds of thousands besieged in Syria* <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SyriaSieges.aspx> 5/4

³² United Nations Human Rights, *Living under siege: The Syrian Arab Republic* (2014) s. 7 tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/LivingUnderSiege.pdf> 23/4

³³ *op.cit.* s. 8

³⁴ UN news centre *Three years on, UN's top humanitarian officials urge end to Syrian conflict* <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47361&Cr=Syria&Cr1=#.U0ABeShT9Ti> 5/4

Bekymringen rundt konflikten styrkes også ved at islamske ekstremister også nå deltar i kampene. Ustabile områder og stater uten effektiv styring vil ofte tiltrekke seg terroristgrupper.³⁵ Frykten er derfor at Syria skal bli et friområde for terrorister hvor de kan samles for å bygge opp en sterkere organisasjon, noe det allerede er tendenser til.³⁶

Etter konfliktens utbrudd er det gjort flere forsøk for å få i gang fredsforhandlinger. Etter å ha mislykkes flere ganger oppnådde man endelig å samle partene rundt bordet i en fredskonferanse i Geneve, støttet av FN.³⁷ Fredskonferansen brøt imidlertid sammen etter kort tid, og det har ikke lyktes å samle partene igjen etter dette.³⁸

Flere internasjonale organisasjoner har også forsøkt å bidra med humanitær hjelp, og Sikkerhetsrådet har gjennom resolusjoner forlangt at partene i konflikten ikke hindrer at humanitær hjelp når frem.³⁹ Sikkerhetsrådets resolusjoner har imidlertid ikke bidratt til noen særlig forbedring av situasjonen til folket.⁴⁰ Kampene mellom partene og beleiring av byene har gjort hjelpearbeidet svært vanskelig.⁴¹ Etter at forsøk med fredlige midler for å få finne en løsning og bedre livsvilkårene for de sivile ikke har lyktes, blir det store spørsmålet om det i medhold av folkeretten kan iverksettes en militær intervensjon for å få en ende på konflikten.

1.2 Fremstilling av oppgaven

Oppgavens første kapittel vil dreie seg om folkerettslig metode. I folkeretten er den metodiske tilnærmingen til juridiske problemstillinger noe forskjellig fra hvordan vi kjenner den i norsk metodelære fordi rettskildefaktorene ikke er de samme. Det vil være en generell redegjørelse for folkerettslig metode, som også vil forklare hvilke kilder som vil være sentrale for oppgaven. Innen folkeretten har det vokst frem mange sentrale prinsipper, bl.a. suverenitetsprinsippet og prinsippet om folkets selvbestemmelsesrett. Disse prinsippene vil bli presentert da de har nær tilknytning til hovedregelen om at stater skal avstå fra bruk av

³⁵ Edward Newman "Weak States, State Failure, and Terrorism" i *Terrorism and Political Violence*, 2007 s. 463-488 (s. 463)

³⁶ HRC, The independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic *Oral Update of 18. Mars 2014* (pkt. 89)

³⁷ <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7387>

³⁸ BBC news *Last UN attempt to break Geneva deadlock* <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26201016> 16/4

³⁹ Sikkerhetsrådets resolusjon 2139 av 22. februar 2014 (UN Doc: S/RES/2139)

⁴⁰ UN office for the coordinations of humanitarian affairs *Syrian Crisis: "Situation for millions of desperate people has not improved," says UN humanitarian chief* <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/syria-crisis-situation-millions-desperate-people-has-not-improved>"-says-un 16/4

⁴¹ HRC The independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, *Oral update of 18. Mars 2014* (pkt. 81)

væpnet makt mot andre stater og forbudet mot å intervenere i andre staters interne anliggender.⁴² Det er dette som danner utgangspunktet for vurderingen av alle jus ad bellum-spørsmål. Oppgaven vil konsentrere seg om unntakene fra dette maktforbudet. Det vil redegjøres for unntakene som følger direkte av FN-pakten, før det undersøkes om det eksisterer regler for maktbruk som ikke er traktatfestet. Den rettslige statusen til 'The responsibility to protect', som kan sees på som en utvikling av den tidligere retten til en humanitær intervensjon, vil bli gjennomgått. Det vil også bli gitt en vurdering av om opposisjonen i landet, med FSA og The Syrian National Council i spissen, har oppnådd en status som gir dem en rett til å invitere andre stater eller organisasjoner til å støtte dem i kampen mot Al-Assad. Avslutningsvis vil det følge en oppsummering og konklusjon, samt en utdypning av folkerettens utfordringen på dette området.

⁴² FN-paktens art. 2(4) og 2(7)

2 Folkerettslig metode og rettskilder

Folkerettslig metode skiller seg noe fra tolkningen av nasjonale lovregler, da det er andre rettskilder som anvendes. I folkeretten er det ingen sentral lovgivningsmyndighet slik det er i intern nasjonal rett. Skal en stat bli bundet av en traktat, avhenger dette av samtykke fra staten selv. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke eksisterer anerkjente rettskilder på det folkerettslige plan.

Statuttene for den internasjonale domstol (ICJ) har i art. 38(1) listet opp de mest sentrale kildene.⁴³ Artikkelen lyder:

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:
 - a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
 - b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
 - c. the general principles of law recognized by civilized nations;
 - d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

Bestemmelsen er formelt sett kun bindende for ICJ, men blir i dag sett på som bindende for alle som forsøker å løse folkerettslige problemstillinger.⁴⁴

2.1 Konvensjoner og traktater

Av bestemmelsen fremkommer det at konflikter skal løses i overensstemmelse med de internasjonale konvensjoner partene er bundet av. Slike konvensjoner kan sees på som avtaler inngått mellom statene. Konvensjonen blir bindende for de statene som har ratifisert den.⁴⁵

Når det kommer til tolkningen av internasjonale konvensjoner er Wien-konvensjonen av sentral betydning⁴⁶. Store deler av konvensjonen gir uttrykk for etablert sedvanerett og er derfor bindende for alle stater, også for de som ikke har ratifisert den.⁴⁷ Dette gjelder bl.a. artiklene 31-33 som omhandler tolkning av traktater.

⁴³ Statute of The international court of justice (ICJ) 24. Oktober 1945

⁴⁴ Ruud og Ulfstein, *Innføring i folkerett* 2011 s. 66

⁴⁵ Fleischer, *Folkerett* s. 44

⁴⁶ Vienna convention on the law of treaties 22. mai 1969 (Heretter, Wien-konvensjonen)

⁴⁷ Ruud og Ulfstein s. 89

Etter art. 31(1) a) skal en konvensjon tolkes “...in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.” I folkeretten skal det tas utgangspunkt i avtalens ordlyd og lese den i lys av avtalen for øvrig. Statenes intensjoner bak avtaleinngåelsen er av sentral betydning når en traktat skal tolkes.⁴⁸ Det er statene som blir bundet av avtalen og det er også de som (som regel) har vært med å fremforhandle ordlyden. Det er også viktig å lese traktaten i lys av dens formål. Kan ordlyden forstås på flere måter, er det den som best fremmer traktatens formål som skal legges til grunn. I denne sammenhengen vil konvensjonens formål være av sentral betydning, da den ofte vil gi inntrykk av hva hovedformålet bak en konvensjons opprettelse er. I denne oppgaven er FN-pakten særlig sentral. Det er en omfattende traktat som omhandler organisasjonens oppbygging og inneholder dessuten en traktatfesting av maktforbudet og to unntak. I forbindelse med tolkningen av traktaten er det særlig viktig å se på hele traktaten i sammenheng, og bruke organisasjonens formål aktivt ved tolkningen.

2.2 Sedvaner

Den andre tradisjonelle kilden innen folkerett er sedvaner. Som det fremkommer av art. 38(1) b) dannes denne ved statenes praksis og gir uttrykk for hva statene mener er gjeldende rett. Disse reglene vil være bindende for alle stater.⁴⁹ Enkelte sedvaner har en høyere status enn andre, disse blir omtalt som jus cogens-regler. At regelen har fått denne statusen innebærer at det ikke er mulig å avtale seg bort fra regelen. Har regelen ikke denne statusen, vil staters praksis og traktater senere kunne endre en regel.

Sedvanerettens etableringsfase vil ofte gå over noe tid, i motsetning til en traktat som vil kunne bli gjeldende over natten. Ved vurderingen av sedvanerettens innhold vil mange elementer være av betydning. Bl.a. staters handlinger på et område, deres uttalte holdninger til denne praksisen og stemmegivning ved internasjonale organisasjoner som omhandler temaet vil bli tatt med i betraktningen av om det eksisterer en sedvane.⁵⁰

Det er et vilkår at praksisen må også ha relativt bred oppslutning for å kunne danne grunnlag for en sedvane. I tillegg kreves det at praksisen har funnet sted over en lengre periode. Hvor

⁴⁸ Fleischer, *Folkerett* s. 49

⁴⁹ Ruud og Ulfstein s. 75

⁵⁰ *op.cit.* s. 72

lang tid dette mer konkret skal være, er det vanskelig å si noe om. ICJ har gitt uttrykk for at det ikke nødvendigvis trenger å gå særlig lang tid, men jo lengre praksisen har eksistert, jo lettere vil det være å konstatere en etablert sedvane.⁵¹ En stat kan imidlertid reservere seg mot en sedvanerett. Statene kan protestere mot den type handlinger som danner grunnlaget for den nye praksisen i etableringsfasen, og slik ikke bli bundet av regelen.⁵²

Det kreves i tillegg at statene praktiserer en eventuell sedvanerett i den tro at den er gjeldende rett (*opinio juris*). Om dette innebærer at handlingene ikke kan tale for seg, men at statene også må uttale at den mener deres handlinger er i tråd med internasjonal rett, er usikkert.⁵³ ICJ har i noen saker uttalt at det er nødvendig med en positiv rettsoverbevisning. Det må i alle fall ikke foreligge uttalelser som indikerer at de selv oppfatter sine handlinger som folkerettsstridige.⁵⁴

Det kan også eksistere unntak fra maktforbudet på bakgrunn av sedvaner. Det vil bli nærmere undersøkt om det basert på staters praksis og uttalelser har vokst frem sedvanerettslige regler som representerer unntak fra maktforbudet.

2.3 Andre rettskilder

I bokstav c) inkluderes også alminnelige rettsgrunnsetninger i listen over relevante rettskildefaktorer. Dette er prinsipper som kan hentes fra nasjonal rett for å unngå at et rettsområde som blir stående uregulert i folkeretten.⁵⁵ Prinsippet må være relativt utbredt for å kvalifisere som en alminnelig rettsgrunnsetning, og det må være anerkjent av flere stater.⁵⁶ Denne rettskilden er lite brukt som en selvstendig rettskilde innen folkeretten, men vil kunne fungere som et supplement ved avgjørelsen av rettslige problemstillinger.⁵⁷ Alminnelige rettsgrunnsetninger vil i likhet med sedvaner være bindende for alle stater.⁵⁸

⁵¹ Ruud og Ulfstein s. 73

⁵² Ted Stein, "The Approach of the Different Drummer: The Principle of the Persistent Objector" i *Harvard International Law Journal*, 1985 s. 457-482 (s. 457)

⁵³ Ruud og Ulfstein s. 73

⁵⁴ Fleischer, *Folkerett* s. 45

⁵⁵ Ruud og Ulfstein, s. 76

⁵⁶ *op.cit.* s. 77

⁵⁷ *ibid*

⁵⁸ *ibid*

Som i norsk nasjonal rett vil domstolene også i folkeretten være viktige for rettsutviklingen.⁵⁹ Rettsavgjørelser blir også nevnt i bokstav d) i art. 38. Selv om art. 59 i ICJs statutter slår fast at en dom bare vil være direkte bindende mellom partene, blir dette trukket fram som en rettskildefaktor i statuttene, men da kun på et subsidiært nivå. Dette har sammenheng med folkerettens system. For det første er ikke alle stater like villige til å gi internasjonale domstoler den myndigheten som skal til for at de kan avsi en bindende dom for dem, da folkeretten er et usikkert rettsområde.⁶⁰ I tillegg er det også mange tvister som vil bli løst på et politisk nivå ved forhandlinger, uten at domstolene blandes inn.⁶¹

Samtidig skaper mangelen på en effektiv lovgivningsmyndighet innen folkeretten en usikkerhet rundt internasjonale juridiske problemstillinger. ICJ forsøker å imøtegå denne utfordringen ved å gi ”omfattende og verdifulle premisser i de relativt begrensede antall saker den behandler.”⁶² Derfor, selv om rettspraksis kun skal tjene som en subsidiær rettskilde, finnes det flere eksempler på at domstolene henviser til tidligere rettsavgjørelser, i alle fall sine egne. I fravær av en internasjonal lovgivningsmyndighet vil domsavgjørelser bidra til å skape klarhet rundt folkerettslige regler, spesielt sedvaneretten. ICJ er en sentral domstol innen folkeretten, det er den eneste som har et generelt virkeområde og 70 stater har anerkjent domstolen.⁶³ Særlig avgjørelsen i Nicaragua-saken har bidratt til klargjøring av jus ad bellum-reglene.⁶⁴

Også juridisk teori blir nevnt som en subsidiær rettskilde i bokstav d). Denne rettskilden vil ha omtrent den samme vekten som i nasjonal rett. Forfattere kan ikke binde myndigheter, men vil kunne bidra til å utvikle retten, samt gi uttrykk for utbredte synspunkter som rettsanvendere i sin tur vil ta hensyn til.⁶⁵ Enkelte av jus ad bellum reglene er traktatfestet, men bestemmelsene er vage. Derfor vil litteratur og rettsavgjørelser være av særlig betydning for hva det nærmere innholdet i reglene er.

⁵⁹ Fleischer, *Folkerett* s. 48

⁶⁰ Fleischer, *Rettskilder og juridisk metode* s. 501

⁶¹ *op.cit.* s. 499

⁶² *op.cit.* s. 500

⁶³ <http://www.icj-cij.org/jurisdiction/?p1=5&p2=1&p3=3> 4/5

⁶⁴ ICJ Military and paramilitary activities in and against Nicaragua *Nicaragua v. The United States of America* ICJ Reports 1986 s. 14 (Heretter omtalt som Nicaragua-saken)

⁶⁵ Ruud og Ulfstein s. 78

Reelle hensyn som vi kjenner som en rettskildefaktor i norsk rett er ikke nevnt i statuttens art. 38(1). Likevel betyr ikke dette at det ikke skal tas hensyn til om løsningene blir rimelige og rettferdige ved tolkningen av rettsregler innen folkeretten. Internasjonale domstoler vil også ta disse hensynene med i betraktning, noe ICJ har gjort i flere saker.⁶⁶

En form for internasjonal lovgivningsmyndighet er de tilfellene der statene overlater noe av sin myndighet til internasjonale organisasjoner. Dette kan gjøres ved å inngå en multilateral traktat om opprettelse av en organisasjon som gis myndighet til å fatte bindende vedtak for medlemmene. På hvilke områder organisasjonen gis slik myndighet vil selvfølgelig variere.

Gjennom FN-pakten er Generalforsamlingen gitt myndighet til å treffe bindende vedtak når det gjelder organisasjonens utgifter jfr. FN-paktens art. 17(2), men kan i andre saker kun komme med anbefalinger, jfr. art. 18(2). Selv om disse anbefalingene ikke er direkte bindende for medlemslandene vil de i tillegg til å være av stor politisk betydning, kunne ha en viss rettslig betydning, avhengig av hvor sterk støtte en anbefaling har blant medlemslandene.⁶⁷ Slike ikke-bindende vedtak fra internasjonale organisasjoner blir ofte omtalt som 'soft law'.⁶⁸

Sikkerhetsrådet er derimot gjennom pakten tildelt større myndighet. Sikkerhetsrådet kan etter art. 39 fatte vedtak om hvilke tiltak som skal settes i gang etter art. 41 og 42. Dette kan være fredelige eller militære tiltak for å bevare eller gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Etter art. 25 påtar statene seg å iverksette vedtak som er fattet av Sikkerhetsrådet. Med andre ord har altså Sikkerhetsrådet kompetanse til å binde medlemsstatene til å aksjonere mot andre stater. Ellers vil vedtak, anbefalinger og andre typer "soft-law" kunne tjene som tolkningsmoment ved tolkning av traktater og tjene som bevis for sedvanerett.⁶⁹ Siden FN-pakten er en særlig sentral kilde for denne oppgaven, vil også resolusjoner fra både Generalforsamlingen og ikke minst Sikkerhetsrådet skape klarhet rundt reglene og praksis på området.

⁶⁶ *op.cit.* s.79 med videre henvisninger.

⁶⁷ *op.cit.* s. 210

⁶⁸ *op.cit.* s. 26

⁶⁹ *ibid* se også s. 72

3 Maktforbudet

FN-pakten ble vedtatt etter 2. verdenskrig. Paktens fortale stadfester hva som er formålet med FN og er av sentral betydning for tolkningen av traktaten, jfr. Wienkonvensjonens art. 31(1)a).⁷⁰ Av fortalen fremkommer det at bakgrunnen for opprettelsen av organisasjonen bl.a. er å forhindre gjentakelse av de store lidelsene som ble påført menneskeheten i første halvdel av 1900-tallet, som eskalerte under de to verdenskrigene. I tillegg fremhever fortalen at organisasjonen også skal ivareta enkeltindividets sikkerhet; "... to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person...". I sammenheng med dette at ble maktforbudet vedtatt.

3.1 Suverenitetsprinsippet

Et sentralt prinsipp i folkeretten generelt er statenes suverenitet.⁷¹ Prinsippet blir fremhevet i Nicaragua-saken, hvor ICJ understreker at dette er et fundamentalt prinsipp innen folkeretten.⁷² I tillegg kommer det også til uttrykk i FN-paktens art. 2(1) som henviser til "the principle of the sovereign equality of all its Members". Prinsippet innebærer at alle stater er likeverdige og selvstendige. Det at alle stater er suverene har som konsekvens at ingen stat kan intervenere i andre staters interne anliggende.⁷³ Suverenitetsprinsippet har således en negativ side som forbyr stater å handle i strid med dette. Prinsippet innebærer et forbud mot bruk av makt fra en stat mot en annen, og trusler om slik maktbruk. At alle stater er suverene innebærer på den måte en rett til ikke å bli angrepet.

I dag har suverenitetsprinsippet fått et utvidet innhold. Særlig etter fremveksten av menneskerettigheter på det internasjonalt plan er oppfatningen at en stat også har et ansvar ovenfor egen befolkning.⁷⁴ Staten skal tjene sitt folk, det er ikke lenger bare folket som skal tjene staten.⁷⁵ Dette ansvaret innebærer å beskytte borgerne sine mot grusomheter og ivareta sikkerheten deres. Om en stat ikke skulle leve opp til dette ansvaret, vil det kunne medføre at

⁷⁰ Wien-konvensjonen

⁷¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The responsibility to protect: research, bibliography, background*. Ottawa 2001, s. 5

⁷² Nicaragua-saken avsnitt 263

⁷³ Fleischer, *Folkerett* s. 91

⁷⁴ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The responsibility to protect* (2001) pkt. 2.15

⁷⁵ Kofi A. Annan, "Two Concepts of Sovereignty"

The Economist 18 September 1999, tilgjengelig på: <http://www.economist.com/node/324795> (23/4)

dette ansvaret går over til omverdenen.⁷⁶ Staten har da ikke lenger den fulle suverenitet over folket sitt.

3.2 Selvbestemmelsesrett

Et annet viktig prinsipp i folkeretten, i forlengelsen av suverenitetsprinsippet, er selvbestemmelsesretten. Dette prinsippet kommer til uttrykk i FN-paktens art. 1(2) som slår fast at et av FNs formål er ”To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and *self-determination of peoples* ...” [min kursivering]. Hva som ligger i selvbestemmelsesretten er noe mer usikkert, men den er ment å omfatte et folks rett til å selv bestemme over egne økonomiske, sosiale og politiske system.⁷⁷

I begynnelsen ble selvbestemmelsesretten først og fremst forbundet med kolonier og deres rett til frigjørelse fra kolonimaktene.⁷⁸ I ettertid er innholdet i selvbestemmelsesretten utvidet til å omfatte mer, og det har vokst frem et skille mellom ekstern og intern selvbestemmelsesrett.⁷⁹

Retten til selv å bestemme sitt eget politiske styre har nær tilknytning til intervensjonsforbudet. Det innebærer at en hver stat har rett til å velge sin egen regjering uten innblanding utenfra,⁸⁰ da dette blir ansett å være et internt anliggende. Imidlertid betyr det ikke at regjeringen må gjenspeile majoriteten av befolkningens ønske etter et demokratisk valg.⁸¹ Enhver stat må få ha det styresettet den ønsker. Dette medfører vanskelige grensedragninger mellom staters selvstendighet og uavhengighet på den ene siden og folkets rett til selvbestemmelse. Dette kommer særlig på spissen i stater hvor flere folk lever innenfor samme landegrenser og i stater hvor folket er misfornøyde med diktaturet de lever under.

3.3 FN-paktens art. 2(4)

For å forhindre nye humanitære, internasjonale krigskatastrofer er et av FNs hovedformål å ”... maintain international peace and security”,⁸² altså sikre internasjonal fred og sikkerhet.

⁷⁶ ICISS, The responsibility to protect s. XI

⁷⁷ Ruud og Ulfstein s.105

⁷⁸ Frederic L. Kirgis ”The degrees of self-determination in the United Nations era” i *The American journal of international law* Vol 88 (1994) s. 304-310 (s. 305)

⁷⁹ Ruud og Ulfstein s. 106

⁸⁰ Louise Doswald-Beck, ”The legal validity of military intervention by invitation of the government” i *British yearbook of international law* (1985) s. 189-252 (s. 207)

⁸¹ *ibid*

⁸² FN-paktens fortale

FN-paktens art. 2(4) inneholder på den bakgrunn et maktforbud med ordlyden: "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 Purposes of the United Nations". I norsk oversettelse er ordlyden: "Alle medlemmer skal i sine internasjonale forhold avholde seg fra trusler om eller bruk av væpnet makt mot noen stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet eller på noen annen måte som er i strid med de Forente Nasjoners formål." Dette er en hjørnestein i pakten og en sentral bestemmelse med formål å forhindre nye krigsutbrudd.⁸³

Det bestemmelsen eksplisitt forbyr er bruk av makt. Den autentiske engelske teksten forbyr bare "use of force", men utdyper ikke hva slags makt det er snakk om. Leses bestemmelsen alene er det ikke helt klart hvilken maktbruk ikke er tillatt. Sees bestemmelsen derimot i sammenheng med fortalen, formålsbestemmelsen og traktaten for øvrig, gir dette en pekepinn på hva slags maktbruk det er snakk om.

I fortalen og i formålsbestemmelsen kommer det klart frem at formålet er å forhindre krig og bevare og sikre freden, jfr. Art. 1 " ...prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means...". Dette peker mot at det først og fremst er use of armed force (væpnet makt) som forbys av bestemmelsen. Ved undertegnelsen av traktaten var det også flere andre forslag til konvensjonsteksten, bl.a. at også "economic measures" burde forbys.⁸⁴ Dette ble ikke tatt til følge og i dag er forståelsen at det er "armed force" som ikke er tillatt.⁸⁵ Den norske oversettelsen som bruker uttrykket "væpnet makt" kan derfor sies å være i overensstemmelse med gjeldende rett.

Videre blir spørsmålet hva slags bruk av væpnet makt som forbys, om maktforbudet gjelder absolutt eller om det avhenger av ytre omstendigheter. Bestemmelsen fremhever at væpnet makt er forbudt mot "... the territorial integrity or political independence of any state or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations".⁸⁶

⁸³ Lubell, Noam *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*. Oxford 2010

⁸⁴ Bekatchew Asrat, *Prohibition of Force Under the UN Charter A Study of art. 2(4)*. Göteborg 1991, s.39 med videre henvisninger.

⁸⁵ *Op.cit.* s.40.

⁸⁶ FN-paktens art. 2(4)

Det har på bakgrunn av dette blitt hevdet fra enkelte stater at bruk av væpnet makt som ikke er rettet "... mot noen stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet eller på noen annen måte som er i strid med de Forente Nasjoners formål"⁸⁷ ikke vil være i strid med maktforbudet.⁸⁸ Dette er imidlertid ikke blitt tatt til følge innen internasjonal rett.

I Corfu Channel-saken forsøkte Storbritannia å forsvare sin mineryddingsaksjon med at aksjonen ikke var noen trussel mot Albanias territoriale integritet eller politiske uavhengighet og derfor ikke i strid med maktforbudet. ICJ uttalte til dette at dette ikke var et akseptabelt forsvar, og at "Between independent States, respect for territorial sovereignty is an essential foundation of international relations."⁸⁹ Statenes suverenitet blir altså ansett som et så grunnleggende prinsipp og at all intervensjon av en stats territorium krever en hjemmel i internasjonal rett eller tillatelse fra staten selv.

Igjen må bestemmelsen leses i lys av konvensjonsteksten for øvrig og formålet med den. Formålet er å hindre krig, derfor må bestemmelsen tolkes strengt. Den endelige formuleringen var mer ment å understreke at maktforbudet gjelder absolutt, det var ikke meningen å begrense forbudet.⁹⁰

Når en stat vurderer støtte til en opprørsgruppe i en annen stat, er det viktig å skille mellom den støtten som innebærer en bruk av makt fra den som ikke regnes som maktbruk. Likevel, det at skillet er viktig, betyr ikke at det er klart. Det har blitt trukket forskjellige grenser avhengig av konflikttype og forholdene for øvrig.⁹¹ Det internasjonale samfunnet har ikke klart å komme til enighet om hvor grensen skal gå før en handling skal anses som maktbruk.

Generalforsamlingen har forsøkt å gi en definisjon av "act of aggression" som er knyttet til maktforbudet i art. 2(4).⁹² Maktbruk er i denne sammenheng et noe mer omfattende uttrykk enn en aggresjonshandling, men en aggresjonshandling vil ofte anses som bruk av makt. I definisjonen blir det i artikkel 3 ramset opp flere handlinger som vil bli vurdert som en aggresjonshandling. I art 3 g) fremheves det at en aggresjonshandling også vil omfatte en gruppe som handler på vegne av en stat og at en stat vil kunne holdes ansvarlig om den er

⁸⁷ FN-pakten 2(4) norsk oversettelse

⁸⁸ Bekatchew, s.152-53

⁸⁹ ICJ The Corfu Channel-case, ICJ Reports 1949 s.4, s.35 Heretter omtalt som Corfu Channel-saken

⁹⁰ Anders Henriksen, *Krigens Folkerett* København 2010, s. 35

⁹¹ Solis, s. 155

⁹² Generalforsamlingens resolusjon 3314 av 14. desember 1974 (UN Doc A/RES/3314) art. 1

tilstrekkelig involvert. Samtidig legges det til at listen i art. 3 ikke er ment å være uttømmende.⁹³ Det er vanskelig å gi en generell vurdering av hva som skal anses som bruk av væpnet makt da dette også vil avhenge situasjonens øvrige omstendigheter.

3.4 FN-paktens art. 2(7)

I tillegg inneholder FN-pakten et intervensjonsforbud i art. 2(7). Artikkelen lyder: ”Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are *essentially within the domestic jurisdiction* of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.” [min kursivering].

Innholdet i bestemmelsen er ikke helt klart. Den inneholder rett nok et intervensjonsforbud, men sier samtidig at dette ikke er til hinder for at FNs Sikkerhetsråd kan gripe inn etter paktens kapittel VII. Sees bestemmelsen i lys av paktens og organisasjonens formål, som er å beskytte enkeltmennesket mot overgrep, blir spørsmålet om dette også skal gjelde overgrep fra egne styresmakter. Det er ingenting i teksten for øvrig som antyder at dette ikke skal være tilfellet, så det er mulig at intervensjonsforbudet må vike som følge av overgrep mot egen befolkning.

Likevel må utgangspunktet være at andre stater og organisasjoner ikke skal blande seg inn i saker som er ”essentially within the jurisdiction” hos en annen stat. I den norske oversettelsen er ordlyden ”Intet i denne Pakt berettiger de Forente Nasjoner til å; blande seg inn i forhold som etter sin natur ligger innenfor noen stats egen jurisdiksjon ...”. Forhold som er hovedsakelig interne anliggender skal altså FN avstå fra å blande seg inn i, med mindre dette er anliggende som Sikkerhetsrådet kan gripe inn i etter kapittel VII. Dette er av Generalforsamlingen spesifisert også til å gjelde overfor opprørsgrupper i en annen stat.⁹⁴ Generalforsamlingen fremhevet at intervensjonsforbudet også omfatter et forbud mot å støtte, direkte eller indirekte, opprørere i en annen stat som tilsynelatende vil føre til uro i staten.⁹⁵

⁹³ Generalforsamlingens resolusjon 3314 art. 3 og 4

⁹⁴ Generalforsamlingens resolusjon 36/103 av 9. desember 1981(UN Doc A/RES/36/103)

⁹⁵ *ibid*

Dette har også ICJ gitt uttrykk for ved å uttale at å støtte en opprørergruppe med våpen i slike interne konflikter vil være i strid med intervensjonsforbudet.⁹⁶

Intervensjonsforbudet henger tett sammen med selvbestemmelsesretten. Mens intervensjonsforbudet kan sees som en stats rett til at andre stater ikke skal intervensjonere innenfor deres grenser uten deres tillatelse, er selvbestemmelsesretten en rett folket har. Om statene har tillatelse til å be om hjelp utenfra og opprørerne ikke har den samme muligheten, vil det kunne undergrave selvbestemmelsesretten. I stater med diktatorisk styresett vil det da blir tilnærmet umulig for folket å få endret statens politiske system. Det kan da spørres om det å støtte en stat med å bekjempe opprørerne også vil være i strid med intervensjonsforbudet og folkets selvbestemmelsesrett.

Det er i praksis mange eksempler på at stater har intervensjonert i andre stater hvor det er indre uroligheter og hjulpet styresmaktene med å bekjempe opprørere.⁹⁷ Statene som har intervensjonert i disse tilfellene, har ofte vist til at opprørerne har mottatt hjelp utenfra og at intervensjonen derfor utgjør en type kollektivt selvforsvar.⁹⁸ Dette kan tolkes som en oppfatning av at en intervensjon ellers ville vært ulovlig. En slik oppfatning styrkes også av at statene i etterkant av slike intervensjoner understreker viktigheten av statenes uavhengighet, folkets selvbestemmelse og intervensjonsforbudet.⁹⁹

Imidlertid virker det som om intervensjonsforbudet strekker seg lenger når det kommer til å støtte opprørerne, enn når det gjelder å støtte en stat i tilfeller med mindre interne stridigheter. Å støtte opprørere med våpen og annet militært utstyr er i strid med intervensjonsforbudet,¹⁰⁰ men å gi slik støtte til styresmaktene er ikke ansett å være ulovlig så lenge opposisjonelle styrker mottar hjelp utenfra.¹⁰¹ Har urolighetene utviklet seg til en borgerkrig, virker det som om det er et forbud mot militær intervensjon til fordel for alle parter.¹⁰²

⁹⁶ Nicaragua-saken avsnitt 228

⁹⁷ Doswald-Beck s. 213

⁹⁸ *ibid*

⁹⁹ Doswald-Beck s. 251

¹⁰⁰ Nicaragua-saken avsnitt 228

¹⁰¹ Doswald-Beck s. 251

¹⁰² *op.cit.* s. 252

4 Unntak fra maktforbudet gjennom FN

Det finnes imidlertid enkelte unntak fra maktforbudet. To er eksplisitt nevnt i FN-pakten. Sikkerhetsrådet kan autorisere maktbruk i gitte tilfeller og pakten hjemler også en rett til selvforsvar. Disse unntakene er gitt for å fungere preventivt og forhindre trusler mot freden og angrep mot andre stater.¹⁰³ Eksistensen av FNs maktmidler og en rett til kollektivt selvforsvar er særlig betryggende for mindre stater som ellers ville vært et lett bytte for større og militært sterkere stater.¹⁰⁴ Maktforbudet og suverenitetsprinsippet har nær sammenheng. Likevel har statene ved å ratifisere FN-pakten akseptert et innhogg i deres totale suverenitet siden pakten i visse tilfeller gir unntak fra maktforbudet og dermed også en stats territorielle suverenitet. Samtidig har jo alle partene ved å ratifisere pakten bundet seg til å avstå fra å bruke makt og trusler om dette.¹⁰⁵ Det er jo heller ikke før en stat opptre på en måte som truer internasjonal fred og sikkerhet at FN-pakten åpner for maktbruk mot den respektive staten. Paktens unntak fra maktforbudet er derfor ikke skremmende for stater som selv avstår fra maktbruk. Ønsket om å bevare verdensfreden er sterkt blant verdens nasjoner og dette forklarer hvorfor så å si alle verdens nasjoner aksepterer maktforbudet og også maktforbudets unntak.

4.1 Sikkerhetsrådet

Etter art. 24 er det Sikkerhetsrådet som har det "... primary responsibility for the maintenance of international peace and security...". For å kunne ivareta denne oppgaven er Rådet tillagt myndighet til å autorisere ulike tiltak etter FN-paktens kapitler. Etter kapittel VI kan Rådet undersøke konflikter og forsøke å megle mellom partene eller iverksette andre tiltak for å oppnå en fredelig løsning på tvisten.¹⁰⁶

Etter kapittel VII kan Sikkerhetsrådet treffe bindende vedtak for medlemsstatene. Det stilles imidlertid flere krav for at Sikkerhetsrådet kan handle etter det kapitlet. Art. 27 setter et prosessuelt krav til vedtakene som blir gitt av Sikkerhetsrådet. De fem faste medlemmene må stemme for alle vedtak (som ikke dreier seg om saksbehandling). Etter ordlyden kan det antas at vedtak ikke kan fattes av Sikkerhetsrådet med mindre alle de faste medlemmene stemmer positivt for. Slik er det derimot ikke blitt forstått i praksis. Om ett eller flere medlemmer avstår fra å stemme eller er fraværende når det skal stemmes og de andre vetomaktene

¹⁰³ Fleischer, *Rettskilder og juridisk metode* s. 485

¹⁰⁴ *ibid*

¹⁰⁵ FN-pakten art. 2(4)

¹⁰⁶ FN-pakten art. 33(2), 34, 36, 37.

stemmer for er vedtaket likevel gyldig.¹⁰⁷ Det er altså ikke et krav om at alle de faste medlemmene må stemme for, det er et krav om at ingen av de må stemme imot.

En slik ordning med vetomakt for de faste medlemmene har naturligvis sine ulemper. Det har ført til at Sikkerhetsrådet har blitt stående handlingslammet. Vetomakten er blitt flittig brukt opp igjennom årene, spesielt av Russland (tidligere Sovjetunionen) og USA under den kalde krigen.¹⁰⁸ Samtidig er det en sikkerhet ved ordningen. Den bidrar til å forhindre misbruk av makt da de fem faste medlemmene har svært forskjellig politisk ståsted. I tillegg må det presumeres at gjennomføringen av tiltak fra FN vil kreve hjelp fra stormaktene. For at gjennomføringen av resolusjonene skal være realistisk, er det en forutsetning at tiltakene er noe stormaktene kan stille seg bak.¹⁰⁹ Sist, men ikke minst, må det også antas at vetomakten var en viktig forutsetning for at stormaktene ble med i organisasjonen.¹¹⁰ Med vetomakten vil de hindre at maktbruket som det åpnes for blir brukt mot dem selv, eller til skade for deres interesser.¹¹¹

For å fatte et vedtak etter kap. VII må Sikkerhetsrådet i tillegg vurdere om det foreligger ”any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”.¹¹² I slike tilfeller kan Sikkerhetsrådet jfr. art. 41 iverksette ikke-militære tiltak. Slike tiltak kan innbefatte ”... interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations”.¹¹³

Om tiltak etter art. 41 vist seg nytteløst, eller det er klart at slike tiltak ikke vil være tilstrekkelige, kan Sikkerhetsrådet gjøre unntak fra maktforbudet og autorisere bruk av væpnet makt etter art. 42; ”...it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security...”.¹¹⁴ Sikkerhetsrådet har altså myndighet til å fatte vedtak om bruk av væpnet makt, men bare i tilfeller hvor det foreligger en ”trussel mot freden, fredsbrudd eller angrepshandling”, i tillegg til atmindre inngrepene etter art. 41 fremstår nytteløse og ingen av vetomaktene har stemt imot.

¹⁰⁷ Fleischer, *Folkerett*, s. 317

¹⁰⁸ http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml 19/3

¹⁰⁹ The problem of the veto in the United Nations Security Council s. 4 tilgjengelig på www.heinonline.org

¹¹⁰ The problem of the veto in the United Nations Security Council s.2 tilgjengelig på www.heinonline.org

¹¹¹ Fleischer *Folkerett* s. 316

¹¹² FN-paktens art. 39

¹¹³ FN-paktens art. 41

¹¹⁴ FN-paktens art. 42

Situasjonen i Syria har bare eskalert siden opprøret startet og den humanitære situasjonen blir stadig verre.¹¹⁵ For at Sikkerhetsrådet skal kunne autorisere maktbruk mot en annen stat er det er vilkår etter art. 39 at det foreligger en "...trussel mot freden, fredsbrudd eller angrepshandling...". Gjør det det, skal Sikkerhetsrådet treffe tiltak som kan gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet. Dette vilkåret, samt intervensjonsforbud i art. 2(7), har gjort at det er blitt satt spørsmålstegn ved legaliteten til resolusjoner som åpner for maktbruk mot en annen stat når det dreier seg om overgrep fra en stat mot egne borgere. En streng tolkning av ordlyden "internasjonal fred og sikkerhet" vil ikke omfatte situasjoner innenfor en stats eget territorium, og en intern konflikt må sees på som en stats interne anliggende etter art. 2(7).

Likevel har Sikkerhetsrådet ved flere anledninger vedtatt resolusjoner i slike tilfeller. Dette kan forsvares ved at det var forfatterens intensjon å gi Sikkerhetsrådet en bred kompetanse ved avgjørelsen av om det foreligger en trussel mot freden.¹¹⁶ Sikkerhetsrådet har anerkjent at omfattende menneskelige lidelser på bakgrunn av interne konflikter utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, bl.a. i Somalia i 1992.¹¹⁷

Å autorisere maktbruk på bakgrunn av humanitære kriser er også blitt gjort flere ganger og i dag må det kunne sies med sikkerhet at Sikkerhetsrådet også kan gripe inn i slike situasjoner, noe som senest ble gjort i Libya i 2011.¹¹⁸ I denne situasjonen autoriserte Sikkerhetsrådet maktbruk i Libya på bakgrunn av overgrepene mot sivilbefolkningen og omfattende brudd på menneskerettighetene.¹¹⁹

Syria-konflikten kan sies å ha visse likhetstrekk med situasjonen som var i Libya. Det kan i alle fall sies at maktbruken mot befolkningen i Syria har vært minst like ille som den var i Libya.¹²⁰ En resolusjon som tillater bruk av væpnet makt som tiltak mot bruk av kjemiske våpen mot sivile og den humanitære katastrofen for øvrig ville vært innenfor Sikkerhetsrådets kompetanse.¹²¹ Det er også slått fast av Sikkerhetsrådet at bruken av kjemiske våpen utgjør en

¹¹⁵ Human Rights Watch, "World report 2013" <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> 19/3

¹¹⁶ J.L. Holzgrefe, "The humanitarian intervention debate" i J.L. Holzgrefes *Humanitarian Intervention*. s. 41

¹¹⁷ Sikkerhetsrådets resolusjon 794 av 3. Desember 1992 (UN Doc S/RES/794)

¹¹⁸ Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 av 11. Mars 2011 (UN Doc S/RES/1973)

¹¹⁹ *ibid*

¹²⁰ Eckert, Amy E. "The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, Interest, and the Protection of Civilians in Libya and Syria" i *Denver journal of international law and policy* 2012-2013 s. 87-99 (s. 90)

¹²¹ Schmitt, Michael N., "The Syrian Intervention: Assessing the possible International Law Justifications" i *International Law Studies* Vol 89, 2013 s.744-756 (s. 746)

trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.¹²² Dette vilkåret for å gå til bruk av væpnet makt er altså til stede, men har ikke resultert i noen intervensjon. I stedet har syriske myndigheter i regi av FN gått med på en avtale for å kvitte seg med de kjemiske våpnene.¹²³ Dette er i overensstemmelse med vilkårene om at mindre inngripende tiltak etter art. 41 skal forsøkes, for det vedtas å gå til bruk av væpnet makt. Samtidig vedtok Sikkerhetsrådet en resolusjon som åpnet for bruk av makt i Libya for å beskytte sivilbefolkning, uten at det der var rapportert om bruk av kjemiske våpen.¹²⁴

I tilknytning til Syria-konflikten er det imidlertid vanskelig å se for seg at FNs Sikkerhetsråd vil komme til enighet rundt noen resolusjon som vil åpne for bruk av væpnet makt i Syria for å få en slutt på kampene. Rådet har kommet til enighet i spørsmål angående bruk og ødeleggelse av kjemiske våpen,¹²⁵ men dette virker ikke å ha hatt noen større innvirkning på konflikten eller den humanitære situasjonen. USA og Russland, som er to av vetomaktene, står på hver sin side i konflikten. Russland og Kina har ved flere anledninger stemt mot resolusjoner som fordømmer det syriske regimets maktbruk mot sivile.¹²⁶ Det er derfor lite trolig at en resolusjon som åpner for maktbruk i Syria vil gå igjennom da de prosessuelle vilkårene ikke vil være oppfylt.

4.2 Generalforsamlingen. Uniting for peace

I 1950 vedtok Generalforsamlingen Uniting for Peace-resolusjonen.¹²⁷ Resolusjonen tar sikte på de tilfellene hvor det foreligger en trussel mot freden og uenighet mellom vetomaktene gjør det umulig for Sikkerhetsrådet å ivareta sin oppgave om å bevare internasjonal fred og sikkerhet. Da skal Generalforsamlingen straks vurdere situasjonen og komme med sine anbefalinger til medlemslandene som også kan inkludere tiltak som bruk av væpnet makt.¹²⁸ Slike vedtak treffes med 2/3 flertall jfr. FN-paktens art. 18(2).

Likevel, som vist tidligere, er det kun Sikkerhetsrådet som kan treffe bindende vedtak for medlemslandene. Generalforsamlingens kompetanse er begrenset til å komme med

¹²² Sikkerhetsrådets resolusjon 2118 av 27. September 2013 (UN Doc S/RES/2118)

¹²³ *ibid*

¹²⁴ Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 (UN Doc S/RES/1973)

¹²⁵ Sikkerhetsrådets resolusjon 2118

¹²⁶ Sikkerhetsrådet PV.6810 (19. Juli 2012) og PV.6711 (4. Februar 2012) og PV.6627 (4. Oktober 2011)

¹²⁷ Generalforsamlingens resolusjon 377 (V) av 3.11.1950 (UN Doc A/1775)

¹²⁸ *op.cit.* avsnitt A-A

anbefalinger. Dette medfører at den ikke kan iversette tvangstiltak mot en stat.¹²⁹ En resolusjon gitt av Generalforsamlingen selv, kan ikke endre FN-pakten på et så grunnleggende område.¹³⁰ Etter art. 24 er det Sikkerhetsrådet som har det primære ansvaret for bevaring av internasjonal fred og sikkerhet, og Generalforsamlingen skal etter art. 12 ikke vedta anbefalinger vedrørende spørsmål som er oppe for behandling i Sikkerhetsrådet, med mindre Sikkerhetsrådet selv ber om det. Samtidig har ICJ i den forbindelse uttalt at "The responsibility conferred is "primary", not exclusive".¹³¹ Også Generalforsamlingen har altså mulighet til å behandle spørsmål om internasjonal fred og sikkerhet, etter paktens art. 10 har de kompetanse til å behandle alle spørsmål som faller innunder Paktens område. Skulle det samme spørsmålet være oppe for Sikkerhetsrådet kan ikke en stat nedlegge veto mot at Generalforsamlingen ikke får behandlet saken, da dette blir antatt å være knyttet til saksbehandlingen jfr. art. 27(2).¹³²

Selv om en anbefaling fra Generalforsamlingen ikke er et bindende vedtak på samme måte som en resolusjon fra Sikkerhetsrådet, vil en slik anbefaling, hvis den har bred støtte blant medlemslandene, styrke en eventuell intervensjons legitimitet.¹³³ Denne løsningen blir også vurdert av flere teoretikere som den nest beste løsning i tilfeller hvor Sikkerhetsrådet ikke får fattet et vedtak grunnet veto fra et av de faste medlemmene.¹³⁴ Likevel, selv om en slik resolusjon fra Generalforsamlingen vil styrke en intervensjons legitimitet, vil den ikke gjøre den lovlig.

4.3 Rett til selvforsvar

FN-paktens art. 51 er det andre av paktens unntak fra maktforbudet. Artikkelen slår fast at: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, ...".¹³⁵ Bestemmelsen hjemler en rett til selvforsvar og slår fast at FN-pakten og maktforbudet ikke

¹²⁹ Ruud og Ulfstein s. 212

¹³⁰ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* 3. Utgave, New York 2003 s. 274

¹³¹ ICJ Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion, 20. Juli 1962, ICJ Reports 1962 s.151 s. 163

¹³² Fleischer, *Folkerett* s. 321

¹³³ ICISS *The responsibility to protect* pkt. 6.30

¹³⁴ Joost P.J. Wielink, "Kosovo revisited: The (il)legality of NATO's military intervention in the Federal Republic of Yugoslavia" i *Tilburg foreign law review* (2001-2002) s. 133-161 (s. 158)

¹³⁵ FN-pakten art. 51

var ment å være til hinder for at en stat forsvare seg. Retten til selvforsvar har tilknytning til statenes suverenitetsprinsippet og gir statene anledning til å beskytte sin suverenitet.

Om en eller flere andre stater skulle gå til bruk av væpnet makt på grunnlag av en rett til selvforsvar, vil ikke dette nødvendigvis være det samme som å støtte opprørerne, da retten til selvforsvar kun gir en rett til å forsvare seg selv mot et angrep fra andre. Samtidig er det sånn at enkelte naboland, særlig Tyrkia, har uttrykt sympati med opprørerne i Syria. Et angrep fra Tyrkia vil i så måte også kunne betraktes som en støtte til opprørerne, da de vil slåss mot en felles fiende og har et felles mål om å fjere Al-Assad fra makten.

Ordlyden i pakten henviser til en ”inherent right” eller ”naturlige rett” som det heter i den norske oversettelsen. Dette viser at det eksisterte en rett til selvforsvar uavhengig av pakten, og at pakten ikke var ment å hindre staters mulighet til å håndheve denne retten. Artikkelen kan sees på som en kodifisering av en allerede eksisterende sedvanerett.¹³⁶

4.3.1 ”Armed attack”

Det en stat har rett til å forsvare seg mot er et ”armed attack”. Begrepet ”armed attack” skiller seg fra de andre uttrykkene i pakten som ”use of force” og ”aggression”. Dette markerer et bevisst skille fra forfatterens side, med den konsekvens at ikke alt som omfattes av begrepene ”force” og ”aggression” vil utgjøre et ”armed attack”.¹³⁷ Hvor mye som skal til før en handling konstituerer et ”armed attack” er ikke helt klart.

Generalforsamlingen har forsøkt å definere ”act of aggression”.¹³⁸ Definisjonen var ment som et hjelpemiddel for Sikkerhetsrådet når de skulle avgjøre spørsmålet om det forelå en aggresjonshandling. Imidlertid har Sikkerhetsrådet gjort seg liten nytte av definisjonen, men den er blitt benyttet av både ICJ og the International Criminal Court.¹³⁹ Definisjonen knytter seg til maktforbudet i art. 2(4),¹⁴⁰ og regulerer hva som er bruk av makt, men kan også gi indikasjoner på hva som vil regnes som et ”armed attack” etter art. 51, da enkelte aggresjonshandlinger vil utgjøre et ”armed attack” og dermed utløse en rett til selvforsvar.¹⁴¹

¹³⁶ Nicaragua-saken avsnitt 176

¹³⁷ Dinstein s. 166

¹³⁸ Generalforsamlingens resolusjon 3314

¹³⁹ Elizabeth Wilshurst ”Introductory note” <http://legal.un.org/avl/ha/da/da.html> (i avsnittet ”use of definition”) 23/4

¹⁴⁰ Generalforsamlingens Resolusjon 3314 art. 1.

¹⁴¹ Henriksen, s. 70

Av definisjonen fremkommer det at det ikke trengs å bruke våpen mot fienden før det foreligger en aggresjonshandling. Hvis væpnede styrker invaderer en annen stats territorium, vil dette være en aggresjonshandling.¹⁴² Denne formen for maktbruk vil også kunne utløse en rett til selvforsvar for den invaderte staten.¹⁴³ Det samme gjelder hvis styrkene i utgangspunktet hadde tillatelse til å være der, men handler utover sin tillatelse. De blir for eksempel værende etter at vertsstaten har trukket tilbake tillatelsen, eller de begår handlinger som ikke er forenlig med det statene ble enige om. Dette vil også i noen tilfeller bli vurdert som en så provoserende handling og en invasjon av en annen stats territorielle integritet at det kan utløse retten til selvforsvar.¹⁴⁴

Angrepet staten skal forsvare seg mot må være av en viss størrelse. Dette innebærer at ikke alle handlinger som er i strid med maktforbudet vil utløse en rett til selvforsvar.¹⁴⁵ Akkurat hvor grensen går er det vanskelig å si noe generelt om. Det avhenger bl.a. av hvor langvarig angrepet er. Varer det utover en lengre periode, blir det vanskelig å se det som a ”mere frontier incident”.¹⁴⁶ I Nicaragua-saken uttalte ICJ at ”a mere frontier incident” ikke vil utgjøre et ”armed attack”.¹⁴⁷

Om det foreligger et ”væpnet angrep” som utløser en rett til selvforsvar avgjøres ut fra flere faktorer. Det er viktig å se på angrepet i en større helhet. Skadeomfanget av et angrep vil blant annet være en faktor i avgjørelsen. Et angrep som medfører tap av menneskeliv eller store ødeleggelser av eiendommer vil ofte utløse en rett til selvforsvar.¹⁴⁸

Statens intensjon bak angrepet kan også være en avgjørende faktor. Er intensjonen bak et angrep, uavhengig av størrelsen på angrepet, å starte en krig, vil angrepet utløse en rett til selvforsvar. Dette ble fremhevet i Oljeplattform-saken hvor ICJ fant at USAs angrep på Iranske oljeplattformer var ulovlige.¹⁴⁹ I forkant hadde skip under amerikansk flagg blitt angrepet, et hadde blitt truffet av en missil og et annet hadde blitt truffet av en mine.¹⁵⁰ USA

¹⁴² Generalforsamlingens resolusjon 3314 art. 3(a)

¹⁴³ Dinstein s. 170

¹⁴⁴ *op.cit.* s. 171

¹⁴⁵ *op.cit.* s. 174

¹⁴⁶ Solis, s. 152

¹⁴⁷ Nicaragua-saken avsnitt 195

¹⁴⁸ Dinstein s. 174

¹⁴⁹ Case concerning oil platforms (Iran v. USA) ICJ Reports 2003 s. 1 (Oljeplattform-saken)

¹⁵⁰ *Op.cit.* avsnitt 25

angrep da oljeplattformene som de mistenkte ble brukt som base for det iranske militæret.¹⁵¹ USA fremholdt at angrepet ble utført i medhold av retten til selvforsvar jfr. FN-paktens art. 51.¹⁵² Domstolen uttalte at angrepene på de amerikanske skipene ikke var rettet mot disse skipene, og at de likeså godt kunne rammet andre skip.¹⁵³ Intensjonen bak angrepene var altså ikke å ødelegge de amerikanske skipene, derfor kunne de ikke bli ansett som et ”armed attack” som utløste en rett til selvforsvar for USA.¹⁵⁴

Haag-konvensjon av 1907 forsøkte å påby alle stater å erklære krig før de gikk til angrep.¹⁵⁵ Hadde dette blitt fulgt opp i praksis, ville det vært enklere å fastslå om det er et ”væpnet angrep” som gir en rett til selvforsvar eller ikke. Bruken av krigserklæringer var i en periode så og si ikke-eksisterende, da dette vil ødelegge effekten av et overraskelsesangrep og mange teoretikere hevdet at denne tradisjonen var utdødd.¹⁵⁶ Likevel er det i senere tid flere eksempler på at en stat på forhånd varsler at de vil gå til bruk av væpnet makt mot en annen stat. Dette kan gjøres ved å oppstille et ultimatum om at en stat må oppfylle visse handlinger, gjerne nedfelt i en resolusjon fra FN, ellers så vil andre stater reagere med maktbruk.

FN-paktens art. 51 er taus når det kommer til hvordan retten til selvforsvar skal utøves. Dette følger av sedvanerett, og ICJ har i den forbindelse uttalt at ethvert angrep som utføres i selvforsvar må være nødvendige og proporsjonale.¹⁵⁷ Kravet til nødvendighet har sammenheng med maktforbudet, selv om man har vært utsatt for maktbruk etter art. 2(4) må en utøvelse av selvforsvar være nødvendig for at den skal være rettmessig.¹⁵⁸ Proporsjonalitetskravet innebærer at et selvforsvarsangrep må stå i et rimelig forhold til det foregående angrepet staten forsvarer seg mot.¹⁵⁹

Konflikten i Syria har også ført til enkelte tilfeller av bruk av militær makt på grensene til nabolandene.¹⁶⁰ De ulike nabolandene støtter ulike grupperinger i konflikten. Nabolandene gir

¹⁵¹ *Op.cit.* avsnitt 48

¹⁵² *ibid*

¹⁵³ Oljeplattform-saken, avsnitt 64

¹⁵⁴ *ibid*

¹⁵⁵ Haag-konvensjonen 1907 art. 1

¹⁵⁶ Kolb and Hyde s.76

¹⁵⁷ Nicaragua-saken avsnitt 176

¹⁵⁸ Henriksen s. 146

¹⁵⁹ *op.cit.* s. 151

¹⁶⁰ Wikipedia *Syrian civil war spillover in Lebanon*

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_Civil_War_spillover_in_Lebanon 23/4 og

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian-Turkish_border_incidents_during_the_Syrian_civil_war 23/4

opprørere en mulighet til å komme inn i Syria gjennom deres territorium, og det er også rapportert at de støtter opprørere med våpen.¹⁶¹ Dette har i sin tur ført til at situasjonen langs grensene til enkelte av nabolandene er anspent.

Bruken av militær makt mellom Syria og Tyrkia har fått mest oppmerksomhet. 3. Oktober 2012 ble fem sivile drept i Tyrkia etter et angrep fra Syria. Angrepet ble fordømt av Sikkerhetsrådet.¹⁶² Tyrkia svarte med å ødelegge militære mål i Syria. I ettertid har det blitt rapportert om flere lignede hendelser,¹⁶³ men stort sett uten at sivile har mistet livet. Området hvor angrepet skjedde er et utsatt område. Tyrkia har reagert på de syriske styrkers maktbruk mot sin egen befolkning, og har brutt alle sine diplomatiske forbindelser med Syria.¹⁶⁴ Det syriske angrepet på Tyrkia var klart i strid med maktforbudet i FN-paktens art. 2(4). Det var syriske styrker som stod bak angrepet og det fant sted utenfor egen territorium.¹⁶⁵ En videre vurdering blir om det kan anses som et ”armed attack” som utløser Tyrkias rett til selvforsvar, da ikke all maktbruk etter art. 2(4) vil utgjøre et ”armed attack” i art. 51.¹⁶⁶ Det var ikke et særlig kraftig angrep, selv om det førte til at menneskeliv gikk tapt. Samtidig verserer det en viss uklarhet rundt intensjonen bak det syriske angrepet. Området som ble angrepet har lenge tjent som base for opprørergruppen FSA og det var antagelig dette som var målet bak angrepet.¹⁶⁷

Etter at Tyrkia ble utsatt for bruk av væpnet makt, tok de straks kontakt med The North Atlantic Treaty Organization (NATO) og FN for å informere om situasjonen.¹⁶⁸ NATO innkalte i den forbindelse til et hastemøte. Etter møtet kom de med en uttalelse hvor de klassifiserer angrepet fra Syria som en ”aggressive act against an ally”.¹⁶⁹ Videre uttalte NATO at de ikke har noen intensjon om å gå til angrep mot Syria, men at de er forberedt på å

¹⁶¹ Wikipedia *Foreign involvement in the Syrian civil war*

http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_involvement_in_the_Syrian_Civil_War 23/4

¹⁶² Sikkerhetsrådet SC/10783 <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10783.doc.htm> 23/4

¹⁶³ Wikipedia *Syrian-Turkish border incidents during the Syrian civil war* http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian-Turkish_border_incidents_during_the_Syrian_civil_war 23/4

¹⁶⁴ Wikipedia *Syria-Turkey Relations* http://en.wikipedia.org/wiki/Syria-Turkey_relations 23/4

¹⁶⁵ Wikipedia *2012 Syrian-Turkish border clashes* http://en.wikipedia.org/wiki/2012_Syrian-Turkish_border_clashes 21/3

¹⁶⁶ Nicaragua-saken avsnitt 195

¹⁶⁷ Basak Cali, *Syrian and Turkish military activities and international law* tilgjengelig på

<http://www.ejiltalk.org/syrian-and-turkish-military-activities-and-international-law/> 25/4

¹⁶⁸ Jordan J. Paust ”Use of military force in Syria by Turkey, NATO and the United States” i *University of Pennsylvania journal of international law* (2013) s. 431-446 (s. 431)

¹⁶⁹ Nato, *North Atlantic Council statement on developments on the Turkish-Syrian border* http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90447.htm 26/4

forsvare Tyrkia om dette skulle bli nødvendig.¹⁷⁰ Dette viser at NATO anser det syriske angrepet som et angrep som utløser en rett til selvforsvar fra Tyrkia. Sikkerhetsrådet kom også med en uttalelse etter å ha blitt kontaktet av Tyrkia. I uttalelsen fordømmer de angrepet, men kommenterer ikke om dette var et angrep som utløste en rett til selvforsvar,¹⁷¹ noe de har gjort i tidligere situasjoner.¹⁷² Angrepet som rammet tyrkiske sivile kan på den bakgrunn tvilsomt være et 'armed attack' som utløser en rett til selvforsvar. Intensjonen bak angrepet var ikke å angripe Tyrkia, men heller opprørerne som holdt til i området.

Skulle det likevel bli ansett som et 'armed attack' etter paktens art 51, må et motangrep fra Tyrkia forholde seg til reglene om hvordan selvforsvarsretten skal utøves. Motangrepet må være proporsjonalt i forhold til angrepet fra Syria. Dette angrepet var som sagt ikke særlig kraftig og vil derfor ikke kunne rettferdiggjøre at Tyrkia går til krig mot Syria, med mål om å få Al-Assad til å gå av. Motangrepet fra Tyrkia vil da falle under en kategori som Dinstein omtaler som "armed reprisals".¹⁷³ Dette er tiltak fra en stat mot en annen som en reaksjon på tidligere brudd på internasjonal lov. Slike tiltak må også forholde seg til reglene om proporsjonalitet og nødvendighet. Det er også et krav at tiltakene må tjene som et forsvar på det tidligere angrepet og ikke settes i gang som et rent straffetiltak.¹⁷⁴ Tiltakene må derfor ha en avskrekkende funksjon som forhindrer nye angrep fra staten.¹⁷⁵

4.3.2 "Armed attack occurs" og preventivt selvforsvar

Ordlyden i pakten legitimerer en stats rett til selvforsvar når et "armed attack occurs".¹⁷⁶ Ut fra ordlyden er det da rimelig å forså at en stat først må ha blitt angrepet før man har rett til selvforsvar. Dette harmonerer også med FNs formål om å forhindre krig og maktbruk. Unntakene fra dette bør derfor ikke få et videre anvendelsesområde enn forfatterne tiltenkte, en restriktiv tolkning bør derfor legges til grunn. Samtidig vil en alt for restriktiv tolkning kunne lede til et uholdbart resultat. I et tilfelle hvor en stat har igangsatt et angrep mot en annen stat, virker det urimelig at den (snart) angrepne staten må vente på at det første angrepet skal manifestere seg før den kan beskytte seg i medhold av selvforsvarsretten. Den manglende utdypningen av hva som ligger i selvforsvarsretten og henvisningen til en

¹⁷⁰ Paust s. 431

¹⁷¹ Sikkerhetsrådets uttalelse SC/10783 <http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10783.doc.htm>

¹⁷² Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 av 12. september .2001 (UN Doc S/RES/1368)

¹⁷³ Dinstein s. 194-207

¹⁷⁴ *op.cit.*s. 199

¹⁷⁵ *ibid*

¹⁷⁶ FN-paktens art. 51

'inherent right of ... self-defence'¹⁷⁷ tyder på at det nærmere innholdet i regelen må suppleres med andre rettskilder.

Det er også av flere forfattere blitt hevdet at det eksisterer enn rett til såkalt antesipert selvforsvar i de tilfellene hvor en stat står overfor et umiddelbart nærstående angrep.¹⁷⁸ En slik rett oppstår i de tilfellene hvor en angripende stat har påbegynt et ugjenkallelig væpnet angrep mot en annen stat, uten at det ennå har fått konsekvenser for staten som blir angrepet.¹⁷⁹ En slik tolkning av selvforsvarsretten kan forsvares ved at angrepet kan anses som "occured" allerede fra det tidspunktet en stat har påbegynt et ugjenkallelig angrep, selv om det ikke har fått virkninger for en angrepne staten ennå. Det er da ikke et spørsmål om hvis angrepet kommer, men når det vil skje. At denne retten eksisterer ble også antatt av The high level panel da de i 2004 ble nedsatt for å vurdere hvilke utfordringer verden står ovenfor.¹⁸⁰

Eksistensen til en mer utvidet rett til preventivt selvforsvar er derimot mer tvilsom. Dette blir enda vanskeligere å forankre i ordlyden til art. 51 og FNs formål. Likevel har stater handlet ut fra en rett til å forbygge krig ved å bruke væpnet makt. Dette ble bl.a. påberopt av Israel etter angrepet på den irakiske atomreaktoren, Osirak.¹⁸¹ Etter terrorangrepene på USA den 11. september uttalte president Bush og hans regjering at verden nå står ovenfor et nytt trusselbilde som åpner for en rett til preventivt selvforsvar.¹⁸²

Angrepet på Osirak og uttalelsene fra den amerikanske regjering har imidlertid ikke medført at det i dag aksepteres en rett til preventivt selvforsvar i andre tilfeller enn hvor et angrep allerede er påbegynt. Sikkerhetsrådet fastslo at det israelske angrepet på Osirak var et brudd på folkeretten.¹⁸³ FN og EU har og forholdt seg negativt til at det skal åpnes for slike forbyggende angrep.¹⁸⁴ Dette kan føre til at maktbruk tillates på bakgrunn av antagelser om hva som vil skje i fremtiden. En utvidet rett til selvforsvar i tilfeller hvor man står ovenfor et usikkert trusselbilde vil skape et stort unntak for maktforbudet. Det er her gode grunner til å

¹⁷⁷ FN-paktens art. 51

¹⁷⁸ Dinstein s. 172

¹⁷⁹ *ibid*

¹⁸⁰ Report of the Secretary-Generals High level panel "Threats, challenges and change, a more secure world: Our shared responsibility", (Un Doc A/59/565) av 2.12.2004 pkt. 188

¹⁸¹ Henriksen s. 92

¹⁸² *ibid* s. 94 med videre henvisninger

¹⁸³ Sikkerhetsrådets resolusjon 487 av 19. juni.1981 (UN Doc S/RES/487)

¹⁸⁴ Henriksen s. 102-104

forholde seg til FN-paktens ordlyd, selv om trusselbildet er endret siden vedtagelsen i 1945. Selv om det fryktes at etableringen av nye terrorgrupper i Syria kan medføre en trussel for hele verdens sikkerhet, er ikke dette grunnlag for en militær intervensjon.

Etter dette må det konkluderes med at retten til selvforsvar ikke åpner for en militær intervensjon i Syria.

5 Andre unntak fra maktforbudet

Unntakene som har blitt behandlet så langt er de som er i regi av FN. Samtidig er det, som nevnt, også folkerettslige regler som eksisterer på bakgrunn av statspraksis. En videre diskusjon blir om det finnes en sedvane som kan tillate at andre stater støtter opprørerne i Syria.

5.1 Humanitær intervensjon

På 1990-tallet var verden vitne til borgerkriger som hadde tragiske utfall. Særlig konfliktene på Balkan og folkemordet i Rwanda har fått stor oppmerksomhet i ettertid. Det ble stilt spørsmål om statenes suverenitet skulle trumfe all uautorisert bruk av makt også i tilfeller hvor det er grove og systematiske brudd på fundamentale menneskerettigheter. Som vi har sett har Sikkerhetsrådet autorisert bruk av væpnet makt i slike tilfeller tidligere og vurdert det dit hen at slike situasjoner kan representere en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.¹⁸⁵ En videre vurdering blir om andre stater eller organisasjoner kan gripe inn i tilsvarende situasjoner uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet.

En humanitær intervensjon blir definert som "the threat or use of force by a state, group of states, or international organization primarily for the purpose of protecting the nationals of the target state from wide-spread deprivations of internationally recognized human rights".¹⁸⁶

Humanitær intervensjon er altså maktbruk fra en eller flere stat(er) på en annen stats territorium. Denne maktbruken har som mål å forhindre eller få en slutt på alvorlige brudd på individets fundamentale menneskerettigheter, her særlig retten til liv. Humanitær intervensjon i denne sammenhengen karakteriseres også ved at maktbruken ikke er tillatt av myndighetene i staten som blir utsatt for maktbruken. Videre vil fokuset være på de humanitære intervensjonene som ikke er autorisert av FNs sikkerhetsråd, som ofte blir omtalt som "unilateral humanitarian intervention".¹⁸⁷

¹⁸⁵ Sikkerhetsrådets resolusjon 794 av 3. Desember 1992 (UN Doc S/RES/794)

¹⁸⁶ Sean D. Murphy, *Humanitarian intervention: The United Nations in an evolving world order* 1996 Philadelphia, PA s. 11-12

¹⁸⁷ Michael Byers og Simon Chesterman "Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law" i Holzgrefe *Humanitarian intervention* 2003 s. 177-203 (s. 178 i fotnote 4)

Det har blitt argumentert for at det eksisterer en rett til humanitær intervensjon, og at denne retten også eksisterte før FN-pakten ble vedtatt.¹⁸⁸ Det er vanskelig å vurdere eksistensen av retten til en humanitær intervensjon på grunnlag av tiden før vedtagelsen av pakten. På dette tidspunktet var ikke statene bundet av noe maktforbud og retten til bruk av væpnet makt var ikke regulert i noen særlig grad. At stater intervenerte på grunnlag av ulevelige humanitære forhold kan muligens tjene som et argument til støtte for at det eksisterer en slik rett. Samtidig var verden også før andre verdenskrig vitne til flere humanitære katastrofer uten at det ble grepet inn.¹⁸⁹ Dette svekker bevisgrunnlaget for at en slik rett eksisterte på dette tidspunktet. Når maktforbudet ble inntatt i FN-pakten, må sedvanene som eksisterte før dette, ha vært trygt etablert for å overleve. En motstridende regel måtte da ha eksistert som en jus cogens regel som det ikke er anledning til å avtale seg bort fra.¹⁹⁰ En slik regel kan ikke sies å ha eksistert på dette tidspunktet. Vurderingen videre blir da om det har vokst fram et slikt rettslig grunnlag etter pakten ble vedtatt. Eksistensen av sedvanerett vurderes som sagt ut fra statspraksis og statenes oppfattelse av at dette er gjeldende rett, *opinio juris*.

Selv etter at FN-pakten med intervensjonsforbudet og maktforbudet ble vedtatt, har ikke dette hindret internasjonale styrker i å intervenere i interne stridigheter. Konfliktene som oppstod rundt oppløsningen av Jugoslavia er et godt eksempel på dette. Konflikten startet opp som en borgerkrig, men det internasjonale samfunnet, med NATO i spissen, gikk inn med væpnet makt for å begrense konflikten brutale utvikling. Sikkerhetsrådet hadde da karakterisert situasjonen som en kapittel VII situasjon, men ikke truffet noe vedtak som tillot bruk av væpnet makt.¹⁹¹

Det ble i ettertid stilt spørsmål om NATOs aksjon i Kosovo var i tråd med folkeretten. Russland la frem et forslag til en resolusjon i Sikkerhetsrådet som stemplet NATOs handlinger som ulovlige og fikk støtte fra bl.a. Kina. Resolusjonen ble imidlertid ikke vedtatt.¹⁹² Majoriteten av statene som deltok i aksjonen var og forsiktige med å karakterisere den som en ren humanitær intervensjon.¹⁹³ Flertallet av teoretikere og andre har i ettertid

¹⁸⁸ Barry M. Benjamin, "Unilateral humanitarian intervention: Legalizing the use of force to prevent human rights atrocities" i *Fordham international law journal* 1992 s. 120-158 (s.126)

¹⁸⁹ Holzgrefe, s. 45

¹⁹⁰ *op.cit.* s. 46

¹⁹¹ Fleischer, Folkerett s. 268

¹⁹² Louise Henkin "Kosovo and the law of humanitarian intervention" i *The American Journal of international law* 1999 s. 824 -828 (s. 825)

¹⁹³ Adam Roberts "NATOs humanitarian war over Kosovo" i Larry Minear, Ted van Baarda, and Marc Sommer *Nato and humanitarian action in the Kosovo crisis* 2000 s. 121-150 (s.128)

konkludert med at intervensjonen var ulovlig.¹⁹⁴ Samtidig er det flere som tar til ordet for at bl.a. denne intervensjonen kan sees på som grunnlaget for et nytt unntak fra maktforbudet.¹⁹⁵

I et tilfelle av borgerkrig, som i Syria, er ofte de humanitære forholdene minst like prekære som i en internasjonal konflikt.¹⁹⁶ Folkemordet i Rwanda står igjen som et skrekkelig eksempel på hvor galt det kan gå. I løpet av noen få uker ble nærmere 1 million mennesker drept på brutalt vis.¹⁹⁷ Det internasjonale samfunnet grep ikke inn så lenge krigen varte, og hele verden var vitne til et av historiens verste folkemord. At det ikke ble grepet inn har blitt sterkt kritisert i ettertid.¹⁹⁸ Den manglende handlingen har blitt bortforklart med at man ikke visste og ikke tok inn over seg de forbrytelsene som fant sted.¹⁹⁹ Fra Syria er det stadig rapportert om hendelsene, men det har ikke gjort situasjonen noe bedre. I Rwanda var situasjonen en annen enn den i Syria. Antallet døde og det systematiske forsøket på å utsette er folkeslag var særpreget i Rwanda. Selv om situasjonen i Syria ikke kan stemples som et folkemord, blir forbrytelsene som finner sted karakterisert som forbrytelser mot menneskeheten.²⁰⁰ Etter Rwanda var det enighet om at det internasjonale samfunnet hadde sviktet den sivile befolkningen totalt. Dette skulle ikke skje igjen.²⁰¹ Likevel fortsetter grusomhetene med hele verden som vitne.

Intervensjonen i Kosovo og unnlattelsen av å handle i Rwanda, i tillegg til andre hendelser på 1990-tallet, åpnet for en ny diskusjon rundt legaliteten til humanitære intervensjoner.²⁰² Et av FNs hovedformål er også å styrke troen på de fundamentale menneskerettighetene og sikre verdigheten til enkeltmennesket. Væpnede konflikter truer dette formålet, for de vil føre til humanitære katastrofer. En humanitær intervensjon som tar sikte på å få en ende på bruddene, vil på den måten være forenelig med FNs prinsipper. Samtidig er også et hovedformål å forhindre krig. En intervensjon vil medføre en eskalering av konflikten og også medføre

¹⁹⁴ Henriksen (2010) a. 37

¹⁹⁵ Joost P.J. Wielink, "Kosovo revisited: The (il)legality of NATO's military intervention in the Federal Republic of Yugoslavia" i *Tilburg foreign law review* (2001-2002) s. 133-161

¹⁹⁶ Robert Kolb, Richard Hyde *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts* 2008 s. 66

¹⁹⁷ <http://www.rwanda-genocide.org/> 23/4

¹⁹⁸ Nicole Windfield *UN failed Rwanda*, tilgjengelig på <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/201/39240.html> 23/4

¹⁹⁹ Michael Barnett *Eyewitness to a genocide: The United Nations and Rwanda* Ithaca, NY 2002 s. 156

²⁰⁰ Human Rights Council, "Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic" A/HRC/25/65 av 12.2.14 avsnitt 69

²⁰¹ FNs Generalsekretær SG/SM/7263 <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sgsm7263.doc.html> 11/3

²⁰² Jack Frank Sigman, *Unauthorized Humanitarian Intervention: Should Sovereignty be ignored?* 2013 s. 2, tilgjengelig på: http://www.academia.edu/3386882/Unauthorized_Humanitarian_Intervention_Should_Sovereignty_Be_Ignored

brudd på intervensjonsforbudet. Kofi Annan, som var leder for FNs fredsstyrker på dette tidspunktet, kom med en treffende uttalelse som beskriver det store dilemmaet, etter hendelsene i Rwanda: Er det legitimt at en organisasjon intervensjoner uten autorisasjon fra FN eller er det legitimt å la et folkemord finne sted?²⁰³

Det er klart at det eksisterer eksempler på humanitære intervensjoner som ikke er autorisert av Sikkerhetsrådet. Samtidig har flere stater tatt avstand fra en slik rett. Dette begrunnes i en frykt for misbruk av denne retten, og at den bare brukes som unnskyldning for å intervensjon i andre staters interne anliggende.²⁰⁴ Et underliggende formål ved opprettelsen av FN var også å hindre at de større statene tok i bruk væpnet makt som et utvei i konflikter med andre stater. Og representanter fra de mindre nasjonene har derfor vært mest skeptiske til utviklingen av en rett til humanitær intervensjon. Det er klart at retten til humanitære intervensjon må inn i fastere rammer før den kan aksepteres.²⁰⁵

5.2 Responsibility to protect (R2P)

I et forsøk på styrke legitimiteten til en humanitær intervensjon har det i nyere tid dukket opp et nytt begrep innen folkeretten.²⁰⁶ The international commission on intervention and state sovereignty (ICISS) utga i 2001 rapporten "The responsibility to protect" som omhandlet retten til humanitære intervensjon.²⁰⁷ ICISS var en ad hoc kommisjon etablert av den kanadiske regjeringen og bestod av medlemmer fra forskjellige land. Et mål bak arbeidet var å få så mange synspunkter på humanitær intervensjon som mulig fra ulike steder i verden.²⁰⁸ De fravek uttrykket 'humantirarian intervensjon' og foretrakk uttrykket 'responsibility to protect' (R2P). Dette skulle bidra til å fremheve at det er å beskytte en befolkning som er hovedfokuset, og ikke en rett til å intervensjon.²⁰⁹ Dette vil også kunne føre til at det blir enklere å få verden til å stå samlet rundt et slikt ansvar og fjerne noe av skepsisen fra mindre stater til konseptet.

²⁰³ *ibid*

²⁰⁴ Michael Burton "Legalizing the Sublegal: A Proposal for Codifying a Doctrine of Unilateral Humanitarian Intervention" i *The Georgetown law journal* 1996-1997 s. 417-454 (s. 421)

²⁰⁵ ICISS "The Responsibility to protect" s. 11

²⁰⁶ Saira Mohamed "Syrian, and the United Nations, and the responsibility to protect" i *American Society of International Law Proceedings* Vol.106, 2012 s. 223-226 (s. 223)

²⁰⁷ ICISS "The Responsibility to Protect" s. VII

²⁰⁸ *Ibid*

²⁰⁹ ICISS "The responsibility to protect" pkt. 2.28-29

Rapporten registrerer at det er flere grunnlag som tyder på at en aksept av en rett til en humanitær intervensjon. Det pekes på at Sikkerhetsrådet i flere tilfeller har handlet på bakgrunn av store lidelser hos sivilbefolkningen. Å få slutt på de humanitære lidelsene var også siktemålet bak intervensjonen i Kosovo. I tillegg har menneskerettigheter fått en stadig mer sentral plass i det internasjonale samfunnet.²¹⁰

R2P omfatter mer enn kun en humanitær intervensjon. Det er et tredelt ansvar som blir presentert i rapporten. Det ene ansvaret er viktigheten av å gripe inn i situasjoner så tidlig som mulig. Dette blir omtalt som 'the responsibility to prevent'. Det internasjonale samfunnet må inn tidligere og forsøke å forhindre at konflikten oppstår.²¹¹ Videre er det et ansvar om å reagere når det oppstår situasjoner som medfører et behov for beskyttelse av menneskene.²¹² Det er også denne delen, 'the responsibility to react', som har fått mest oppmerksomhet i ettertid.²¹³ Til sist innebærer R2P i tillegg et ansvar om å gjenoppbygge etter en intervensjon og sikre stabilitet i berørte stater. Dette blir presentert som 'the responsibility to rebuild'. I forbindelse med konflikten i Syria er det 'the responsibility to react' som er aktuelt. Konflikten har utviklet seg til en borgerkrig, og er forbi stadiget hvor 'the responsibility to prevent' kan være aktuelt. En intervensjon i tråd med R2P fordrer selvfølgelig at omverden og de intervensjonerende statene også påtar seg ansvaret med å gjenoppbygge og sikre stabilitet i området. Men for at dette skal være mulig, må det oppnås en løsning på konflikten, og det er her 'the responsibility to react' gjør seg gjeldende.

5.2.1 The responsibility to react

I rapporten fremheves ulike adekvate reaksjoner på en konflikt. I delen 'the responsibility to react', nevnes politiske, økonomiske og juridiske tvangstiltak. I ekstreme situasjoner kan også militære tiltak anvendes, men at utgangspunktet skal fremdeles være intervensjonsforbudet.²¹⁴ Det blir samtidig understreket at terskelen for å ty til militære aksjoner må være høyere enn for de andre tiltakene, og at situasjonen da virkelig må være alvorlig.²¹⁵ Dette har sammenheng med at en militær intervensjon er i strid med maktforbudet som står særlig sterkt i folkeretten, samt at den representerer et stort innhugg i en stats suverenitet, som er ett av

²¹⁰ *op.cit.* pkt. 2.27

²¹¹ *op.cit.* pkt. 3.1.

²¹² *op.cit.* pkt. 4.1.

²¹³ Mohamed s. 224

²¹⁴ ICISS "The responsibility to protect" pkt. 4.11

²¹⁵ *op.cit.* pkt. 4.2.

hovedprinsippene innen folkeretten. Slike drastiske tiltak kan derfor bare iverksettes når det virkelig er behov for det. I rapporten uttales det også at den linjen som Sikkerhetsrådet også må forholde seg til før de kan autorisere bruk av væpnet makt, bør beholdes; nemlig at alle andre mulige midler må prøves først.²¹⁶

Det blir videre fremsatt seks kriterier for når en militær intervensjon kan finne sted i denne sammenheng.²¹⁷ Innholdet i to av kriteriene, 'right authority' og 'just cause', er det mest omdiskuterte og derfor vil disse to kriteriene bli behandlet grundigere.

Intervensjonsforbudet og maktforbudet står sterkt i dagens internasjonale samfunn, med rette. Derfor må unntak begrunnes godt og kun tillates i ekstreme tilfeller. Som det blir sagt i rapporten må befolkningen da stå ovenfor en alvorlig og uopprettelig skade, eller at faren for slik skade må være overhengende.²¹⁸ Dette blir videre utdypet til å gjelde tilfeller hvor situasjonen har ført til et massivt tap av menneskeliv som følge av statens egne handlinger, eller unnlattelse av å handle og i tilfeller av etnisk rensning i stor skala.²¹⁹ Det er i disse situasjonene rapporten vurderer at det finnes en legitim begrunnelse for å gå til en militær intervensjon.

I begge tilfellene som blir nevnt, må angrepene mot menneskene skje i 'stor skala', eller det må være overhengende fare for at slike angrep skal finne sted. Dette er ikke et presist uttrykk, men viser i alle fall at ethvert tilfelle av angrep eller trusler mot befolkningen ikke vil legitimere militær intervensjon. Det blir videre antatt i rapporten at denne manglende presiseringen ikke vil utgjøre noe stort problem, og at det stort sett vil være enighet om når det er snakk om et angrep i 'stor skala'.²²⁰

Kommisjonen utelukker også enkelte grunnlag for å kunne bruke militær makt som tidligere har vært diskutert. De har avgrenset det til tilfeller hvor et stort antall menneskeliv har gått tapt eller ved tilfeller av etnisk rensning, eller hvor det er fare for at dette kan skje. Andre brudd på menneskerettighetene, som diskriminering på grunnlag av rase og systematisk

²¹⁶ *op.cit.* pkt. 4.3.

²¹⁷ *op.cit.* pkt. 4.16

²¹⁸ *op.cit.* pkt. 4.18

²¹⁹ *op.cit.* pkt. 4.19

²²⁰ *op.cit.* pkt. 4.22

fengsling faller utenfor. Det samme gjelder andre former for undertrykkelse av politiske motstandere.²²¹

Et annet viktig spørsmål i forbindelse med 'the responsibility to react' er hvem som er rette myndighet til å avgjøre om det skal igangsettes en militær intervensjon. FN skal ivareta fred og sikkerhet på et internasjonalt nivå. Dette er det Sikkerhetsrådet som har hovedansvaret for, og i dag er dette den eneste organisasjonen som har universell støtte til å igangsette militære tiltak utenfor tilfellene av selvforsvar.²²² Rapporten fremholder videre at selv om det er gode grunner til å være misfornøyd med hvordan Sikkerhetsrådet har håndtert sine oppgaver, er det ingen andre som er en bedre egnet myndighet til å håndtere spørsmålene rundt militære intervensjoner.²²³ Dette var det også stor enighet om blant de ulike statene kommisjonen bak rapporten oppsøkte. Derfor mener også kommisjonen at oppgaven ikke er å finne alternativer til Sikkerhetsrådet, men heller forsøke å få Sikkerhetsrådet til å utøve sin myndighet på en bedre måte.²²⁴ Et forslag som i den forbindelse blir fremmet er å frata de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet deres vetomakt i slike spørsmål.²²⁵ Det blir foreslått at vetomaktene inngår en avtale seg i mellom om bruk av vetostemme i situasjonene som krever handling for å få en ende på humanitære katastrofer og hvor vetomaktens nasjonale interesser ikke blir berørt i stor grad.²²⁶

Om Sikkerhetsrådet ikke skulle lykkes, blir Generalforsamlingens Uniting for Peace betraktet som en mulighet.²²⁷ I tillegg trekkes også regionale organisasjoner frem. I enkelte tilfeller er det blitt akseptert at regionale organisasjoner som OAU²²⁸ anvender væpnet makt mot medlemsland.²²⁹ FN-paktens kapittel VIII anerkjenner slike regionale organisasjoner, men krever en autorisasjon fra Sikkerhetsrådet i forkant av en militær intervensjon. Likevel har det vært tilfeller hvor slik godkjenning har kommet etter intervensjonen har vært påbegynt. Dette kan tolkes som at det åpnes for et større spillerom for intervensjoner i denne sammenhengen.²³⁰

²²¹ *op.cit.* pkt. 4.25

²²² *op.cit.* pkt. 6.12

²²³ *op.cit.* pkt. 6.14

²²⁴ *ibid*

²²⁵ ICISS "The responsibility to protect" pkt. 6.21

²²⁶ *ibid*

²²⁷ ICISS "The responsibility to protect" pkt. 6.29

²²⁸ Organization of African Unity, nå erstattet av African Union.

²²⁹ *op.cit.* pkt. 6.33

²³⁰ *op.cit.* pkt. 6.35

Det er videre fire mindre omdiskuterte kriterier som gjør seg gjeldende når en militær intervensjon finner sted med grunnlag i the responsibility to protect-doktrinen. For det første må intensjonen bak intervensjonen være å få en slutt på eller forhindre alvorlige angrep mot befolkningen.²³¹ Å gå inn for å styrte et regime er ikke et legitimt formål alene, selv om det kan være et ledd i å beskytte befolkningen. En måte å forhindre at noen går inn med uriktige intensjoner er å overlate intervensjonen til flere stater og forsikre seg om at en intervensjon er noe befolkningen selv mener vil kunne hjelpe og at nabolandene i hovedsak også støtter en intervensjon.²³²

Et annet vilkår som må oppfylles, som også er i tråd med vilkårene før Sikkerhetsrådet kan autorisere maktbruk, er at dette må være siste utvei.²³³ Dette innebærer at alle andre mulige tiltak har vært forsøkt, eller situasjonen må være såpass alvorlig at andre tiltak fremstår som nytteløse.²³⁴ Det blir videre stilt krav til selve intervensjonen. Omfanget av den skal ikke være større en det som er nødvendig for å sikre de sivile.²³⁵ I tillegg må en intervensjon ha positive fremtidsutsikter. Det må antas at intervensjonen vil lykkes med sitt formål.²³⁶ Hvis en militær intervensjon vil føre til en eskalering av en konflikt, eller gjøre hele regionen ustabil, skal det etter kommisjonens synspunkt unnlates å intervenere.²³⁷

5.2.2 Oppfølging av ICISS' rapport

Selv om rapporten i og for seg presenterer lite nytt, er den viktig for utviklingen av intervensjoner med bakgrunn i humanitære katastrofer. Rapporten forsøker å få humanitære intervensjoner inn i en fastere struktur for å hindre misbruk og skape større legitimitet for slike intervensjoner. Det kan nå se ut som den store majoriteten av stater anerkjenner at om statene selv mislykkes med å beskytte sine borgere mot brutale overgrep, vil det føre til at beskyttelsen av befolkningen blir et internasjonalt ansvar og at dette ansvaret også kan innebære en militær intervensjon.²³⁸

²³¹ *op.cit.* pkt. 4.33

²³² *op.cit.* pkt. 4.35

²³³ *op.cit.* pkt. 4.37

²³⁴ *ibid*

²³⁵ ICISS "The responsibility to protect" pkt. 4.39

²³⁶ *op.cit.* pkt. 4.41

²³⁷ *op.cit.* pkt. 4.42

²³⁸ *ibid* pkt. 8.2

Rapporten ble senere fulgt opp av FN. I 2003 nedsatte Kofi Annan et utvalg som skulle undersøke de største truslene i det internasjonale samfunnet og vurdere FNs kapasitet til å håndtere disse truslene.²³⁹ Utvalget, hvor bl.a. Gro Harlem Brundtland var medlem, presenterte sin rapport i 2004.²⁴⁰ Med hensyn til bruk av væpnet makt bygget utvalget på mye av det samme som ble presentert av ICISS.²⁴¹ Dette ble igjen tatt opp i et verdenstoppmøte i 2005 som i det store og hele støttet ideen om R2P. I resolusjonen, som presenterte resultatet av toppmøtet, ble vilkårene for militær intervensjon imidlertid noe endret.

Det ble fremhevet at det først og fremst er statenes ansvar å beskytte sin befolkning mot ”genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”²⁴². Det ble også slått fast at det internasjonale samfunnet har et ansvar for å hjelpe stater med å bekjempe denne type kriminalitet og ta i bruk fredlige midler for å beskytte folk i alle land.²⁴³ I tillegg blir det slått fast at verden også er forberedt på å handle etter paktens kapittel VII om fredlige løsninger fremstår som nytteløse og staten ikke beskytter sin befolkning mot disse forbrytelsene.²⁴⁴

Disse forbrytelsene som påfører statene et ansvar med å gripe inn representerer en endring i forhold til ICISS-rapporten. I den første rapporten er det situasjoner som medfører store tap av menneskeliv og etnisk rensning som vil kunne åpne for en militær intervensjon. Tilfeller av etnisk rensning er bevart som grunnlag for å gripe inn. Resolusjonen erstatter imidlertid stort tap av menneskeliv med mer presise folkerettslige begrep som folkemord, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Selv om ICISS mente at deres grunnlag vil levne liten tvil om hvilke situasjoner som medfører et ansvar for å gripe inn,²⁴⁵ følte Generalforsamlingen at disse situasjonene burde presiseres. Som vist holdt også ICISS døren åpen for at andre enn Sikkerhetsrådet kunne autorisere en slik inngripen, som for eksempel Generalforsamlingen. Men dette blir ikke tatt med i resolusjonen fra Generalforsamlingen selv. Det blir fremstilt som nødvendig for å skape legitimitet rundt en slik aksjon, at det er

²³⁹ UN Conferences, meetings and events ” A More Secure World: Our Shared Responsibility Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004)”
http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml 23/4

²⁴⁰ *ibid*

²⁴¹ Jutta Brunnée og Stephen J Toope ”The responsibility to protect and the Use of Force: Building Legality?” i *Global Responsibility to Protect 2* (2010) s. 191-209 (s. 196)

²⁴² Generalforsamlingens resolusjon 60/1 (24.10.2005) 2005 World Summit Outcome (UN Doc A/RES/60/1) avsnitt 138

²⁴³ *op.cit.* avsnitt 139

²⁴⁴ *ibid*

²⁴⁵ ICISS *The responsibility to protect* pkt. 4.22

Sikkerhetsrådet som treffer beslutningen.²⁴⁶ Slik R2P fremstår i resolusjonen fra Generalforsamlingen er det lite igjen av nytenkningen fra ICISS' rapport. Man står igjen med Sikkerhetsrådet som eneste legitime forsamling til å autorisere bruk av makt i tilfeller hvor de mest graverende internasjonale forbrytelsene finner sted. Forbrytelser som ofte vil representere en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet etter FN-paktens art. 42.

De to mest omdiskuterte aspektene ved 'the responsibility to react' står fremdeles igjen som meget usikre. Der ICISS presenterte nye forslag med tanke på hvilke type situasjoner det kan gripes inn i og hvem som var rett myndighet til å iverksette en militær intervensjon, er resolusjonen et skritt tilbake igjen. Likevel, arbeidet til ICISS har ikke vært forgjeves. R2P har vokst frem med stormskritt i internasjonal sammenheng og det er skapt en stor og levende debatt omkring temaet.

I 2009 presenterte FNs Generalsekretær en ny rapport kalt "Implementing the responsibility to protect". Her presenteres doktrinen som tre pilarer. Den første omhandler statenes eget ansvar for å beskytte sin egen befolkning. Den andre dreier seg om staters ansvar for å hjelpe andre stater med å beskytte sin egen befolkning og den tredje som er det kollektive internasjonale ansvaret for å reagere når en stat ikke beskytter sin befolkning.²⁴⁷ Denne rapporten ble igjen fulgt opp av en ny debatt i Generalforsamlingen. Heller ikke denne debatten resulterte i noe endelig vedtak eller enighet om når det skal være legalt å gå til bruk av væpnet makt. Det ble bare vedtatt at R2P fortsatt skal vurderes som en ny norm innen folkeretten.²⁴⁸

I 2011 ledet NATO en militær intervensjon autorisert av Sikkerhetsrådet i Libya. Bakgrunnen for intervensjonen var beskyttelse av sivile menneskeliv.²⁴⁹ I etterkant av intervensjonen var det mange som tok til ordet for at R2P hadde seiret og at denne intervensjonen var beviset på at man nå hadde kommet ett skritt videre.²⁵⁰ Imidlertid kan denne oppturen for R2P synes kortvarig. Det er for eksempel ikke enighet rundt noen intervensjon i Syria. Overgrepene som har funnet sted i Syria mot befolkningen er blitt karakteriser som overgrep mot

²⁴⁶ Rapport fra FNs Generalsekretær, In larger freedom: Towards development, security and human rights for all 2004 (UN Doc A/59.2005) pkt 126.

²⁴⁷ Rapport fra FNs Generalsekretær Implementing the responsibility to protect 2009 (UN Doc A/63/677) s. 2

²⁴⁸ Generalforsamlingens resolusjon av 14. September 2009 (UN Doc A/RES/63/308)

²⁴⁹ Sikkerhetsrådets resolusjon 17. Mars 2011 pkt. 4 (S/RES/1973)

²⁵⁰ Justin Morris "Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum" i *International Affairs* 2012 s. 1265-1283 (s.1265)

menneskeheten, og det er også blitt rapportert om krigsforbrytelser fra begge sider.²⁵¹ I så måte møter krisen i Syria kravene som ble oppstilt av Generalforsamlingens Summit Outcome.²⁵² Imidlertid har ikke Sikkerhetsrådet vist den samme handlekraften denne gangen, som de gjorde i Libya.

Det finnes eksempler på uautoriserte humanitære intervensjoner i Irak, Øst-Timor og på Balkan i løpet av 1990-tallet.²⁵³ Imidlertid er det usikkert om dette kan tjene som grunnlag for at det skal ha utviklet seg en ny regel som åpner for uautorisert bruk av makt for å forhindre eller få slutt på humanitære lidelser. I samme tidsrom er det eksempler på at det ikke ble grepet inn i slike situasjoner, som i Rwanda og Indonesia. Dette indikerer ikke en stabil statspraksis. I tillegg er stater svært forsiktige med å forsvare sine intervensjoner kun på bakgrunn av humanitære aspekter.²⁵⁴ Dessuten er det et relativt stort antall stater som ikke støtter denne type intervensjoner og det blir derfor vanskelig å konkludere med at det eksisterer en sedvanerettslig regel som åpner for bruk av væpnet makt uten støtte fra Sikkerhetsrådet.²⁵⁵ Med et vetolåst Sikkerhetsråd vil ikke folkeretten i dag åpne for en humanitær intervensjon i Syria.

5.3 Invitasjon

En sikker sedvane som tillater at væpnede styrker fra stater går inn på en annen stats territorium, er hvis de har blitt invitert eller fått tillatelse av landets styresmakter.²⁵⁶ Så lenge de utenlandske styrkene opptrer i overensstemmelse med instruksene fra vertsstaten, vil ikke dette være i strid med statssuverenitetsprinsippet da det skjer på den aktuelle stats egne premisser. Dette er også bekreftet av Generalforsamlingen,²⁵⁷ og er allment akseptert. I alle de tilfeller hvor styresmaktene er anerkjent og utøver effektiv kontroll i staten, har de en rett til å invitere andre staters styrker inn.²⁵⁸

²⁵¹ Human Rights Watch, *UN Security Council: Support justice for Syria*
<http://www.hrw.org/news/2014/04/14/un-security-council-support-justice-syria> 14/4

²⁵² Generalforsamlingens resolusjon 60/1 (2005)

²⁵³ Sigman s. 2

²⁵⁴ Byers og Chesterman s. 183

²⁵⁵ Yogesh K. Tyagi "The concept of humanitarian intervention, revisited" i *Michigan Journal of International Law* 1994-1995 s. 883-910 (s. 893)

²⁵⁶ Nicaragua-saken avsnitt 246

²⁵⁷ Generalforsamlingens resolusjon 3314 art. 3(e)

²⁵⁸ David Wippman, "Military intervention, regional organizations, and host-state consent" i *Duke journal of comparative and international law* Vol 7 1996-1997 s. 209-239 (s. 209)

Innen folkeretten er det statene som er de sentrale rettssubjektene. Med dette forstås at det er regjeringmakten som opptrer og handler på statens vegne, bla. ved å inngå traktater.²⁵⁹ Revolusjonære representanter er på den andre siden blitt betraktet som statens fiender.²⁶⁰ I hovedsak er heller ikke slike grupper anerkjent som folkerettslige rettssubjekter.²⁶¹ Det å støtte slike styrker er i internasjonal rett ulovlig da det bryter med intervensjonsforbudet. Støtten vil også kunne kvalifisere som maktbruk mot en annen stat, om støtten er omfattende nok.²⁶²

5.3.1 'De facto' kontroll

I stater der det er indre uroligheter, er det ikke alltid like lett å avgjøre hvem som er statens legitime representant. For å bli anerkjent som den legitime regjering må regjeringmakten utøve faktisk kontroll over staten.²⁶³ Så når en stat da står foran en borgerkrig, blir det vanskelig å si at regjeringen utøver faktisk kontroll over staten og at de fremstår som statens legitime representant.²⁶⁴

Likevel er det mange eksempler gjennom historien hvor regjeringer i ulike land har blitt ansett å ha myndighet til å invitere andre styrker inn i landet, selv om regjeringen har mistet store deler av kontrollen over staten territorium.²⁶⁵ Det virker som internasjonal praksis er at stater anerkjenner et regimet som har mistet kontrollen frem til nye styresmakter har den faktiske kontrollen over landet.²⁶⁶

Å støtte opposisjonelle styrker er som sagt ulovlig i folkeretten. Det er også tendenser i staters praksis som tyder på at det også kan gjelde et forbud mot å intervenere militært til fordel for alle parter i en intern konflikt, da dette vil stride mot folkets selvbestemmelsesrett og intervensjonsforbudet i FN-pakten art. 2(7).²⁶⁷ Alternativet blir da få samtykke fra alle partene i konflikten før en intervensjon.²⁶⁸ Det vil i realiteten ofte være svært vanskelig. Dette er det også små sjanser for at kommer til å skje i Syria. Selv om opprørerne gjentatte ganger har

²⁵⁹ Doswald-Beck. s. 190

²⁶⁰ *ibid*

²⁶¹ Doswald-Beck. s. 242

²⁶² Solis s. 155

²⁶³ Doswald-Beck s. 194

²⁶⁴ *op.cit.* s. 196

²⁶⁵ *op.cit.* s. 198

²⁶⁶ *op.cit.* s. 200

²⁶⁷ *op.cit.* s. 251

²⁶⁸ Wippman s. 230

etterspurt omverdenens støtte, vil neppe Al-Assad innrømme at han har mistet kontrollen over landet sitt i et så stort omfang som krever hjelp utenfra.

I en borgerkrig kan regjeringsmakten miste kontrollen uten at den andre parten i konflikten har overtatt styringen. Staten vil nærme seg en kollaps. En mulighet er da at en regional organisasjon trer inn i konflikten for å gjenopprette orden så folket igjen får staket ut en politisk kurs.²⁶⁹ Slike intervenerende styrker må forholde seg nøytrale i forhold til konfliktens parter, og kan sies å handle i en gråson mellom FN-paktens art. 52 og 53.²⁷⁰

Situasjonen i Syria har nå utviklet seg til en borgerkrig, og Al-Assad og hans regime har ikke lenger full kontroll over landet.²⁷¹ I en periode så det ut som opprørerne tok over kontrollen i stadig flere byer i landet, som i Homs og deler av Damaskus, men nå ser det ut som syriske styrker igjen overtar mer kontroll på disse stedene.²⁷² Syriske styrker har nå kontroll over de største byene, med unntak av Aleppo, og de viktigste områdene strategisk sett.²⁷³ Opprørerne kan derfor ikke sies å ha tilstrekkelig ”de facto” kontroll over Syria som legitimer å invitere andre stater inn i kampen mot Al-Assad og Baat-regimet.

5.3.2 Anerkjennelse

Etter at opprøret brøt ut ble det stiftet en opposisjonsgruppe, The Syrian national council (SNC), som ønsker at Al-Assad skal gå av og at en ny demokratisk regjering skal velges.²⁷⁴ Mot slutten av 2012 ble også SNC medlem av en større koalisjon, National coalition for Syrian revolutionary and opposition forces, bestående av motstandere av Al-Assad. Før denne koalisjonen ble opprettet hadde SNC blitt anerkjent som den legitime representant for det syriske folk av flere stater.²⁷⁵ I forbindelse med fredssamtalene som foregikk i Genève brøt imidlertid SNC med denne koalisjonsgruppen da de ikke ønsket samtaler med Al-Assads regime.²⁷⁶ Etter stiftelsen av koalisjonsgruppen er tendensen nå at det er denne grupperingen

²⁶⁹ *op.cit.* s. 231

²⁷⁰ *ibid*

²⁷¹ NBC News, Red Cross: *Syria is now in civil war, humanitarian law applies* <http://worldnews.nbcnews.com/news/2012/07/15/12750195-red-cross-syria-is-now-in-civil-war-humanitarian-law-applies?lite> 22/4

²⁷² Commission of Inquiry on Syria, Sixth report (UN Doc A/HRC/24/46) avsnitt 29 tilgjengelig på <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx> 27/4

²⁷³ *op.cit.* avsnitt 25

²⁷⁴ Wikipedia, *Syrian National Council* http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_National_Council 10/4

²⁷⁵ Wikipedia, *International recognition of the Syrian National Council* http://en.wikipedia.org/wiki/International_recognition_of_the_Syrian_National_Council 10/4

²⁷⁶ *ibid*

som representerer opposisjonen mot Al-Assad, og koalisjonen har fått bred internasjonal støtte.²⁷⁷ Koalisjonen har også sterke bånd knyttet til opprørergruppen FSA som støtter koalisjonen hvor de selv også er representert.²⁷⁸ Imidlertid er det enkelte grupper i Syria som ikke er like positivt innstilt til koalisjonen. Spesielt kurdere og islamske ekstremister er i mot koalisjonen.²⁷⁹

Mange av de arabiske statene har anerkjent koalisjonsgruppen, og det er også koalisjonen som nå representerer Syria i Den arabiske liga.²⁸⁰ Det er gode grunner til å følge opp slike standpunkt fra en nasjons naboland og regionale organisasjoner. Det er ofte slik at nabostatene bedre kjenner til partene i konflikten enn hva det internasjonale samfunnet gjør.²⁸¹

Likevel, selv om koalisjonen er anerkjent som det Syriske folks legitime representant, er det heller tvilsomt at dette er tilstrekkelig for at de kan invitere andre stater inn for å bekjempe Al-Assad. Koalisjonen er anerkjent av mange som det syriske folks legitime representant, men de fleste avstår fra å anerkjenne dem som Syrias nye regjering. Anerkjennelsen er altså ikke ensbetydende med at statene ikke lenger anerkjenner Baat-regimet. Det går også et skille mellom de som anerkjenner koalisjonen som det syriske folks legitime representant og de som anerkjenner dem som folkets *eneste* legitime representant. Anerkjennelsen indikerer en støtte til opposisjonen som viser at deres kamp mot regimet er legitim.²⁸² Anses opposisjonen som den eneste legitime representant, formoder dette at staten i fremtiden kun vil ha kontakt med dem angående de interne stridighetene.²⁸³ Denne handlingen gir i tillegg uttrykk for at statene vil anerkjenne opposisjonen som en ny regjering om den sittende skulle (må) trekke seg tilbake.²⁸⁴

²⁷⁷ Wikipedia, *National Coalition for Syrian revolutionary and opposition forces*
http://en.wikipedia.org/wiki/National_Coalition_for_Syrian_Revolutionary_and_Opposition_Forces 10/4

²⁷⁸ *ibid*

²⁷⁹ *ibid*

²⁸⁰ The Guardian: *Syrian opposition takes Arab League Seat*
<http://www.theguardian.com/world/2013/mar/26/syrian-opposition-appeals-nato-support> 10/4

²⁸¹ Wippman s. 228

²⁸² Dapo Akande, "Self Determination and the Syrian Conflict – Recognition of Syrian Opposition as Sole Legitimate Representative of the Syrian People: What Does this Mean and What Implications Does it Have?" 2012 Tilgjengelig på <http://www.ejiltalk.org/self-determination-and-the-syrian-conflict-recognition-of-syrian-opposition-as-sole-legitimate-representative-of-the-syrian-people-what-does-this-mean-and-what-implications-does-it-have/> 10/4

²⁸³ *ibid*

²⁸⁴ *ibid*

Utover dette er det usikkert hvilke virkninger en slik anerkjennelse egentlig vil ha. Tidligere anerkjennelse av grupperinger som et folks eneste legitime representant har også inkludert å anerkjenne at grupperingen også kjemper for folkets selvbestemmelsesrett. Dette synspunktet var særlig fremtredene under dekolonialiseringen. Generalforsamlingen ga i den forbindelse flere resolusjoner som ga uttrykk for at å støtte en gruppe i deres kamp for selvbestemmelse følger andre regler enn å støtte opprørere i andre situasjoner.²⁸⁵ I slike situasjoner vil det ikke være et brudd på folkeretten å støtte opprørere med våpen og det ble også åpnet for å støtte ved en militær intervensjon.²⁸⁶

Samtidig er det lite som tyder på at dette var intensjonen til statene som har anerkjent koalisjonen. Anerkjennelsen har ikke ført til noe mer ekspansiv støtte i form av militær hjelp til opposisjonen i Syria. Ved å åpne for militær støtte til opposisjonen i situasjoner som i Syria vil dette kunne lede til en uthuling av intervensjonsforbudet som er et sentralt prinsipp i FN-pakten. Det er heller ingen tidligere statspraksis eller oppfatninger som tilsier at slik støtte skal være lovlig. Opprørerne har altså ikke oppnådd den kontrollen som kreves for at de skal kunne invitere andre styrker inn i landet og er heller ikke anerkjent i en slik grad som gir andre stater en rett til å gå inn å støtte dem.

²⁸⁵ Generalforsamlingens resolusjoner 2625 av 24. oktober 1970 (UN Doc A/RES/2625), 3070 av 30. november 1973 (UN Doc A/RES/3070) og 35/227 (1981)

²⁸⁶ Generalforsamlingens resolusjon 35/227 (1981)

6 Avslutning

6.1 Oppsummering og konklusjon

Etter at de mulige grunnlagene for å bruke makt mot en annen stat innen folkeretten er undersøkt, må det konkluderes med at folkeretten ikke åpner for noen militær intervensjon i Syria slik forholdene er i dag. Sikkerhetsrådet er satt ut av spill grunnet uenighet blant vetomaktene og kan derfor ikke fatte et vedtak om en militær aksjon i Syria. Konflikten i Syria har rett nok ført til enkelte hendelser langs grensene til nabolandene utenfor eget territorium, men disse tilfellene er ikke graverende nok til at nabolandene kan igangsette noen større militær intervensjon. Retten til en humanitær intervensjon eller R2P er ikke traktatfestet. Det finnes eksempler på at stater har intervenert i slike situasjoner uten autorisasjon fra Sikkerhetsrådet, men denne praksisen er ikke stabil nok til at man kan si at en ny sedvanerettslig regel er etablert. Dette understrekes også av den manglende oppslutningen en slik uautorisert intervensjon har blant statene. Opprørsstyrkene har heller ikke den kontrollen over territoriet som kreves for at de legitimt kan invitere andre stater inn i deres kamp mot Al-Assad. Samtidig forsetter konfliktens ødeleggende utvikling og stadig flere mennesker dør og blir drevet på flukt.

Staters suverenitet og maktforbudet er svært sentrale prinsipper innen folkeretten. Derfor må adgangen til maktbruk, som representerer unntak fra disse prinsippene, tillates med varsomhet og innen bestemte rammer og kun i tilfeller hvor det er ytterst nødvendig. De tilfellene hvor folkeretten i dag tillater maktbruk er hvis en stat selv er blitt angrepet først, jfr. FN-paktens art. 51 eller hvis en situasjon utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet jfr. art. 39 og 42. Når det da har utviklet seg en regel om at også humanitære tragedier, som for eksempel situasjonen i Syria, utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet er det vanskelig å forsvare at verden ikke griper inn. I denne sammenhengen er det også viktig å få frem at man har forsøkt å oppnå en politisk løsning mellom partene, men dette har vist seg nytteløst. Mange internasjonale hjelpeorganisasjoner bidrar med humanitær hjelp, men utføringen av arbeidet deres blir hindret av konflikten.

6.2 Folkerettens utfordringer

Folkeretten har i dag verktøyene som trengs for å gripe inn i slike situasjoner, men det er ikke alltid at dette verktøyet benyttes. Det er vanskelig å forsvare den forskjellsbehandlingen som finner sted når det gripes inn i noen tilfeller, mens verden står på sidelinjen i andre. Tiden er helt klart moden for en utvikling innen folkeretten som tillater handling i tilfeller hvor mennesker utsettes for humanitære katastrofer og den berørte staten ikke vil eller ikke har mulighet til å forbedre situasjonen. Dette kan ikke bare skje overfor de statene som ingen av de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet har gode forbindelser med,²⁸⁷ like situasjoner må behandles likt. Når forsøk på fredlige løsninger ikke fører frem må verdenssamfunnet forenes om å ta i bruk kraftigere tiltak for å en slutt på humanitære tragedier.

I dag fremstår FN som det mest sentrale organet innen folkeretten og verden har kommet langt i de siste hundre årene med å skape et rettssystem som gjelder mellom statene. Uten internasjonale organisasjoner som FN er det lett å forestille seg at ting kunne vært verre. Derfor er det viktig å ikke undergrave FNs rolle ved å handle utenfor dette systemet. Samtidig er dette noe som først og fremst burde bekymre FN selv. Om de mislykkes med å følge opp det ansvaret FN har med å bevare internasjonal fred og sikkerhet vil dette kunne medføre at verden mister tillitt til hele systemet. Sikkerhetsrådet, som har det overordnede ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet, ødelegger for seg selv når de ikke kommer til enighet om hva som skal gjøres i slike situasjoner hvor millioner av menneskeliv står på spill.

Det har blitt tatt til ordet for at Sikkerhetsrådets faste medlemmer ikke burde kunne bruke sin vetostemme mot humanitære intervensjoner. Mellomstatlige politiske relasjoner og økonomisk aspekter bør ikke være medvirkende til at millioner av mennesker må fortsette å lide. Samtidig er det problematisk å forestille seg hvordan denne løsningen ville være i praksis. Det må jo fremdeles være enighet blant medlemmene i Sikkerhetsrådet om at situasjonen kvalifiserer som en trussel mot fred og sikkerhet og at de mindre inngripende tiltakene er tilstrekkelig utprøvd.

Det må være stor enighet i verdenssamfunnet for øvrig om at en intervensjon er den eneste løsningen på de humanitære katastrofene, for å hindre at det ikke blir grepet inn med mindre det er ytterst nødvendig. All tillatelse av maktbruk krever en sterk forankring. For å sikre at dette er tilfellet vil en avstemming i Generalforsamlingen i tråd med *Uniting for peace-*

²⁸⁷ Fleischer, Folkerett s. 278

resolusjonen være et alternativ for å sikre at intervensjonen finner sted på rett grunnlag. Der vedtas en beslutning med et 2/3 flertall. Dette vil sikre at avgjørelsen om en intervensjon, som er et stort inngrep i en stats suverenitet, bare skjer hvor det er nødvendig ut fra humanitære begrunnelser. Dette vil imidlertid medføre en endring av FNs system. I henhold til pakten er det Sikkerhetsrådet som har det primære ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet, jfr. Art. 24. Samtidig betyr ikke det at de har det primære ansvaret at det kun er Sikkerhetsrådet som er de eneste som kan håndtere spørsmål om dette temaet. Når Sikkerhetsrådet mislykkes med sitt ansvar om å bevare internasjonal fred og sikkerhet fremstår Generalforsamlingen som et godt alternativ. Skal en slik beslutning fattes av generalforsamling fordrer dette imidlertid at deres kompetanse blir noe utvidet sammenlignet med i dag. I dag har de kun mulighet til å komme med anbefalinger, og kan derfor ikke komme med tvangstiltak mot andre stater.²⁸⁸

Dette demonstrerer at folkeretten har store utfordringer som rettssystem.²⁸⁹ Uten en sentral lovgivningsmakt eller rettshåndhevelse blir avtaler mellom statene den sentrale reguleringsmekanismen. Når rettssubjektene selv skal lage reglene for så bli enige om hvordan de skal håndheves er det vanskelig å få reglene til å være i samsvar med det internasjonale samfunnets behov og avtalene inneholder ofte vage formulering.²⁹⁰ Når det er statene som står for den rettslige utviklingen fører dette ofte til at folkeretten styres av statenes politiske ståsted fremfor hva som vil være gode juridiske løsninger. Dette gjelder også for vedtak fattet av Sikkerhetsrådet. Er det uenighet blant vetomaktene inngås det ofte kompromiss for å vedtatt noe som helst. Dette resulterer i at mange resolusjoner ikke tilfredsstillende situasjonens behov.

Syria-konflikten demonstrerer folkerettens svakheter. Selv om konflikten representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet og partene i konflikten begår krigsforbrytelser, mangler det politisk vilje for å kunne gripe inn. Det er vanskelig å skille folkerett og internasjonal politikk, også når det kommer til reglene om bruk av væpnet makt i praktiske tilfeller. Det må forsøkes å få en klarere adskillelse mellom juss og politikk på dette området, selv om det kan være vanskelig å se for seg. Folkeretten regulerer jo forholdet mellom stater som representeres av politiske organer. Samtidig er det viktig å se på utviklingen innen folkeretten i et større perspektiv. Det har skjedd en stor utvikling på dette området siden

²⁸⁸ Ruud og Ulfstein s. 212

²⁸⁹ *op.cit.*s. 274

²⁹⁰ Fleischer, Rettskilder og juridisk metode s. 491

begynnelsen av 1900-tallet. Diskusjonen rundt R2P demonstrerer også at utviklingen fortsetter. Trist, men sant, kan også grusomhetene som nå finner sted i Syria tjene som en oppvekker for det internasjonale samfunnet. Verdenskrigene bidro til utviklingen av maktforbudet. Kanskje kan borgerkrigen i Syria bidra til en sterkere forankring av 'The responsibility to protect'.

Kilder

Traktater

Hague Convention (IV) (IV Haagkonvensjon) Respecting the Laws and Customs of War on Land 1907

Covenant of the League of Nations, (Folkeforbundet) 28 April 1919

General Treaty for the Renunciation of War (Brian-Kellog pakten) 27. August 1928

Charter of the United Nations (FN-pakten) 1945

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

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

Dommer og uttalelser

Corfu Channel-saken - The Corfu Channel-Case (ICJ Reports 1949 s 4)

Utgiftssaken – certain expenses of the United Nations (Article 17 paragraph 2, of the Charter) Advisory Opinion (ICJ Reports 1962 s. 151)

Nicaragua-saken - Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua *Nicaragua v. United States of America* (ICJ Reports 1986 s. 14)

Oljeplattform-saken - Case concerning oil platforms *Iran v. USA* ICJ Reports 2003 s. 1

Resolusjoner

Sikkerhetsrådets resolusjon 487 av 19. Juni 1981

Sikkerhetsrådets resolusjon 794 av 3. Desember 1992

Sikkerhetsrådets resolusjon 1368 av 12. September 2001

Sikkerhetsrådets resolusjon 1973 av 11. Mars 2011

Sikkerhetsrådets resolusjon 2118 av 27. September 2013

Sikkerhetsrådets resolusjon 2139 av 22. Februar 2014

Generalforsamlingens resolusjon 377 (V) av 3. November 1950

Generalforsamlingens resolusjon 2625 av 24. Oktober 1970

Generalforsamlingens resolusjon 3070 av 30. November 1973

Generalforsamlingens resolusjon 3314 av 14. desember 1974
Generalforsamlingens resolusjon 35/227 3. Mars 1981
Generalforsamlingens resolusjon 36/103 av 9. desember 1981
Generalforsamlingens resolusjon 60/1 av 24. Oktober 2005
Generalforsamlingens resolusjon 63/308 av 14. September 2009
Human Rights Council resolusjon av 12. Februar 2014

Bøker

Asrat, Bekatchew, *Prohibition of Force Under the UN Charter A Study of art. 2(4)* (Göteborg 1991)

Barnett, Michael, *Eyewitness to a genocide: The United Nations and Rwanda* (Ithaca, NY) 2002

Dinstein, Yoram, *War, Agression and Self-Defence* 3. Utgave (New York 2003)

Fleischer, Carl-August *Rettskilder og juridisk metode*, (Oslo 1998)

Fleischer, Carl August, *Folkerett* 8. utgave (Oslo 2005)

Henriksen, Anders, *Krigens Folkeret og international væbnet terrorbekæmpelse*. (København 2010)

International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The responsibility to protect: research, bibliography, background*. (Ottawa 2001)

Kolb, Robert og Richard Hyde, *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts* (Portland OR 2008)

Lubell, Noam, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors* (New York 2010)

Murphy Sean D, *Humanitarian intervention: The United Nations in an evolving world order* (Philadelphia, PA 1996)

Ruud, Morten og Geir Ulfstein, *Innføring i folkerett* 4. utgave (Oslo 2011)

Solis, Gary D, *The Law of Armed Conflict International Humanitarian Law* (USA 2010)

Artikler

Benjamin, Barry M., "Unilateral humanitarian intervention: Legalizing the use of force to prevent human rights atrocities i *Fordham international law journal* 1992 s. 120-158

Bhardwaj, Maya "Development of conflict in arab spring Libya and Syria: From revolution to civil war" i *Washington University international review*, 2012 s. 76-97

- Brunnée, Jutta og Stephen J Toope "The responsibility to protect and the Use of Force: Building Legality?" i *Global Responsibility to Protect* 2010 s. 191-209
- Burton, Michael "Legalizing the Sublegal: A Proposal for Codifying a Doctrine of Unilateral Humanitarian Intervention" i *The Georgetown law journal* 1996-1997 s. 417-454
- Byers, Michael og Simon Chesterman "Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law" i Holzgrefe *Humanitarian intervention* 2003 s. 177-203
- Doswald-Beck, Louise, "The legal validity of military intervention by invitation of the government" i *British yearbook of international law* 1985 s. 189-252
- Eckert, Amy E. "The Responsibility to Protect in the Anarchical Society: Power, Interest, and the Protection of Civilians in Libya and Syria" i *Denver journal of international law and policy* 2012-2013 s. 87-99
- Henkin, Louise, "Kosovo and the law of "humanitarian intervention" i *The American Journal of international law* 1999 s. 824 -828
- Holzgrefe, J.L. "The humanitarian intervention debate" i *Humanitarian Intervention Ethical, Legal and Political Dilemmas* J.L. Holzgrefe og Robert O. Keohane (red.) (Storbritannia 2003) s. 15-52
- Kirgis, Frederic L., "The degrees of self-determination in the United Nations era" i *The American journal of international law* Vol 88 1994 s. 304-310
- Mohamed, Saira "Syrian, and the United Nations, and the responsibility to protect" i *American Society of International Law Proceedings* Vol.106 2012 s. 223-226
- Morris, Justin "Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum" i *International Affairs* 2012 s. 1265-1283
- Newman, Edward "Weak States, State Failure, and Terrorism" i *Terrorism and Political Violence*, 2007 s. 463-488
- Paust, Jordan J. "Use of military force in Syria by Turkey, NATO and the United States" i *University of Pennsylvania journal of international law* 2013 s. 431-446
- Roberts, Adam "NATO's humanitarian war over Kosovo" i Larry Minear, Ted van Baarda, and Marc Sommer *Nato and humanitarian action in the Kosovo crisis* 2000 s. 121-150
- Sambanis, Nicholas "What is civil war? Conceptual and empirical complexities of an operational definition" i *Journal of conflict resolution*, 2004 s.814-858
- Schmitt, Michael N., "The Syrian Intervention: Assessing the possible International Law Justifications" i *International Law Studies* Vol 89, 2013 s. 744-756
- Sigman, Jack Frank "Unauthorized Humanitarian Intervention: Should Sovereignty Be Ignored?" 2013
- Stein, Ted "The Approach of the Different Drummer: The Principle of the Persistent Objector" i *Harvard International Law Journal* 1985 s. 457-482

Tyagi, Yogesh K. "The concept of humanitarian intervention, revisited" i *Michigan Journal of International Law* 1994-1995 s. 883-910

Voeten, Erik "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force" i *International organization* 2005 s. 527-557

Wielink, Joost P.J. "Kosovo revisited: The (il)legality of NATO's military intervention in the Federal Republic of Yugoslavia" i *Tilburg foreign law review* 2001-2002 s. 133-161

Wippman, David, "Military intervention, regional organizations, and host-state consent" i *Duke journal of comparative and international law* Vol 7 1996-1997 s. 209-239

Nettsider

Diverse

<http://www.ejiltalk.org/self-determination-and-the-syrian-conflict-recognition-of-syrian-opposition-as-sole-legitimate-representative-of-the-syrian-people-what-does-this-mean-and-what-implications-does-it-have/> 10/4

<http://www.ejiltalk.org/syrian-and-turkish-military-activities-and-international-law/> 25/4

<http://www.gatestoneinstitute.org/4082/israel-syria> 23/4

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/201/39240.html> 23/4

<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2012/12-10-niac-non-international-armed-conflict.htm> 4/4

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/SyriaSieges.aspx> 5/4

<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/syria-crisis-“situation-millions-desperate-people-has-not-improved”-says-un> 16/4

<http://www.rwanda-genocide.org/> 23/4

Human Rights Watch

<http://www.hrw.org/news/2014/04/14/un-security-council-support-justice-syria> 14/4

<http://www.hrw.org/node/99345/section/5> 23/4

<http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/syria> 19/3

NATO

http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.html 23/4

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90447.htm 26/4

Nyhetsbyråer/ Nettaviser

<http://worldnews.nbcnews.com/news/2012/07/15/12750195-red-cross-syria-is-now-in-civil-war-humanitarian-law-applies?lite> 22/4

<http://www.aljazeera.com/news/americas/2013/05/201353021594299298.html> 23/4

<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26201016> 16/4

<http://www.economist.com/node/324795> 23/4

<http://www.theguardian.com/world/2013/mar/26/syrian-opposition-appeals-nato-support> 10/4

Store norske leksikon

http://snl.no/Borgerkrigen_i_Syria_2011-14 3/4

http://snl.no/Den_arabiske_våren 3/4

United Nations

<http://legal.un.org/avl/ha/da/da.html> 23/4

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=39955&Cr=syria&Cr1=&Kw1=death+toll&Kw2=syria+&Kw3=#.Uz2CwyhT9Tg> 3/4

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47361&Cr=Syria&Cr1=#.U0ABeShT9Ti> 5/4

http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml 19/3

<http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml> 15/4

http://www.un.org/en/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml 23/4

<http://www.un.org/en/members/> 15/4

<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991216.sgsm7263.doc.html> 11/3

<http://www.un.org/News/Press/docs//2012/sc10783.doc.htm> 23/4

<http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sgsm15703.doc.htm> 23/4

<http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/syria-crisis-“situation-millions-desperate-people-has-not-improved”-says-un> 16/4

Wikipedia

http://en.wikipedia.org/wiki/2012_Syrian-Turkish_border_clashes 21/3

http://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_involvement_in_the_Syrian_Civil_War 23/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Framework_For_Elimination_of_Syrian_Chemical_Weapons
23/4

http://en.wikipedia.org/wiki/International_recognition_of_the_Syrian_National_Council 10/4

http://en.wikipedia.org/wiki/National_Coalition_for_Syrian_Revolutionary_and_Opposition_Forces 10/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Russia's_role_in_the_Syrian_Civil_War 6/2

http://en.wikipedia.org/wiki/Syria-Turkey_relations 23/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian-Turkish_border_incidents_during_the_Syrian_civil_war
23/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_Civil_War 10/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_Civil_War_spillover_in_Lebanon 23/4

http://en.wikipedia.org/wiki/Syrian_National_Council 10/4

Annet

Rapporter

Human Rights Council, The independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, *Oral update* 18. Mars 2014

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx> 4/5

Human Rights Council, Commission of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic, *Sixth report* (2013) UN Doc A/HRC/24/46

Report fra the Secretary-Generals High level panel ”*Threats, challenges and change, a more secure world: Our shared responsibility*” (2004) UN Doc A/59/565

Rapport fra FNs Generalsekretær, *In larger freedom: Towards development, security and human rights for all* (2004) UN Doc A/59.2005

Rapport fra FNs Generalsekretær *Implementing the responsibility to protect* (2009) UN Doc A/63/677

International commission on intervention and state sovereignty (ICISS), *The responsibility to protect* (2001)

Ikke vedtatte resolusjoner

Sikkerhetsrådet PV.6627 (4. Oktober 2011)

Sikkerhetsrådet PV.6711 (4. Februar 2012)

Sikkerhetsrådet PV.6810 (19. Juli 2012)

Diverse

The problem of the veto in the United Nations Security Council s.2 tilgjengelig på www.heinonline.org

United Nations Human Rights, Living under siege: The Syrian Arab Republic (2014) s. 7 tilgjengelig på: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/LivingUnderSiege.pdf>