



Kosovo

Et politisk spill, med gode intensjoner

”Plikten er aldri enkel, aldri lett, men merkelig klar”

SVF-6900

Rolf Hongseth

*Mastergradsoppgave i Konflikt, sikkerhet og flerkulturell forståelse (KOSIFF)
Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning
Universitetet i Tromsø
Våren 2010*

Blank side

Forord

Jeg vil starte med å takke universitetet i Tromsø og Forsvarets studiesenter, som har gjort denne oppgaven mulig. De har lyktes med å legge til rette for et studium som har latt seg kombinere både med jobb og familie. Videre må jeg rette stor takk til min arbeidsgiver FK KKIS for å legge forholdene til rette både ved å sette av tid og ikke minst økonomiske midler for at jeg skulle kunne realisere studiet.

Arbeidet med oppgaven har vært krevende i en ellers hektisk hverdag. Prosessen har vært svært lærerik og ikke minst spennende. Den økende anvendelse av Forsvaret i internasjonale operasjoner viser at tematikken i oppgaven er like aktuell i dag som da jeg startet på oppgaven i 2006.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder Hoogensen som har vist stor tålmodighet og bidratt med konstruktiv kritikk og direkte tilbakemeldinger. Sist, men ikke minst må jeg også takke min samboer som har vært en pådriver og som gjennom hele prosessen har gitt meg kontinuerlig støtte.

De meninger og konklusjoner som kommer til uttrykk i denne hovedoppgaven representerer ikke Forsvares syn, men står utelukkende for forfatterens egen regning.

Fårberg 15.5.2010

Rolf Hongseth

Innhold

Forord	ii
Innledning	1
Introduksjon til oppgaven	1
Problemstilling og teoretisk tilnærming	3
Avgrensing / Metode	3
Kildekritikk.....	3
Begreps og teori forståelse	4
Internasjonale relasjoner	4
Det Internasjonale samfunn.....	5
Folkerettslige kilder	7
Suverenitetsprinsippet	9
Folkeretten vs. suvereniteten i et historisk tilbakeblikk	10
Historisk analyse.....	12
NATOs intervensjon i Kosovo.....	14
Det nasjonale ansvar	15
Det internasjonale ansvar.	18
Kosovokonflikten vs. FN pakten.....	19
Konflikten vs. folkerettslig sedvane	22
Det humanitære ansvar	23
Orden vs. rettferdighet	29
Konklusjon	32
Litteraturliste	34
Internasjonale rettskilder	34
Artikler	34
Intervjuer / hjemme sider / Internett referanser	35

Innledning

Introduksjon til oppgaven

Krigen i Kosovo var et vendepunkt for NATO. Den underbygger påstanden om at militærmakt fortsatt er aktuell som et instrument for politikken, samtidig som den har vist sine begrensninger. Kosovokonflikten var i tillegg en påminnelse om at forhandlinger for å løse politiske konflikter har ingen troverdighet hvis det ikke forhandles ut i fra en evne og vilje til bruk av makt (Diesen 2000:7). NATO sin intervensjon i Kosovo var basert på to hovedargumenter; 1) hindre overgrep på menneskerettighetene og 2) sikre fred og stabilitet i regionen. I krig er hovedregelen og ikke unntaket at sivile ”uskyldige” mennesker drepes, og argumentene for å legalisere krig for å beskytte menneskerettigheter kan dermed fremstå som noe paradoksalt. I et realpolitisk bilde ofrer man individet for fellesskapet. Det handler om å beskytte fellesskapets interesser og ikke enkelt individer, for å sikre nasjonenes rett til suverenitet. For den videre lesning kan det være greit å gjennomføre en begreps avklaring. Krig som begrep har eksistert så langt tilbake som 10 000 år, men fortsatt så finnes det ingen allmenn godkjent definisjon på begrepet krig (Holsti 2004:176). Begrepet krig kan assosieres med noe kraftfullt som mobiliserer og skaper engasjement. Clausewitz beskriver fenomenet som; ”*maktanvendelse for å tvinge en motstander til å adlyde vår vilje*” (Dahl 2003:36). Denne definisjon beskriver godt hva som skjer, men er upresis da den i utgangspunktet definerer en hver situasjon hvor makt anvendes som krig. Bulls oppfatning om krig er at det er en form for organisert vold utført av politiske enheter mot hverandre (Jackson & Sørensen 2003:155). Videre konkretiserer han begrepet gjennom å skille mellom en ”open” og ”stright” måte å se på krig. Krig i den ”strighte” formen handler om krigføring mellom suverene stater og det er kun i denne formen at krig kan aksepteres som legal. I dag er det vanligst å benytte begreper som fredsoperasjoner eller humanitærintervensjoner¹ fremfor begrepet krig, selvom alle begrepene innebærer bruk av militær makt. Ved å legge til et nytt positivt laddet begrep ønsker man å rettfærdiggjøre handlingen ved å tilføre en ny verdi. Ved å benytte et positivt ladd begrep kan man i enkelte tilfeller sikre seg støtte fra en opinion som ellers ville hatt

¹ Intervensjon i denne sammenheng menes at man med makt eller trussel om maktbruk går inn på fremmed stats territorium. (Dahl 2003:59)

negativt utfall. Under Kosovokonflikten ble dette svært synlig da de politiske lederene nektet å benytte begrepet krig. De humanitære hensyn er de samme i en formelt erklært krig som i en væpnet konflikt sågar en intervensjon (Dahl 2003:37). Videre i oppgaven vil jeg benytte begrepene om hverandre, dog uavhengig av hvilket begrep som benyttes så er det i denne oppgaven snakk om maktbruk på en fremmed stats territorium. Militærmakt og militær strategi er et middel for å fremme politiske mål, som igjen reflekterer grunnleggende politiske interesser (Diesen 2000:116).

Intervensjonen til NATO ble kritisert fra mange hold og den blåste liv i debatten om rettferdig krig. Spørsmål knyttet til suverenitetsprinsippet, folkeretten inkl. retten til å forsvare menneskerettighetene og ikke minst hovedspørsmålet hvem som evt. skal inneha retten til å intervenere kom igjen på dagorden, dog for sent for å ha innvirkning på kosovokonflikten. Det er flere som har etterstrebet å besvare spørsmålene og innenfor det internasjonale samfunnsteorier har det vært en pågående diskusjon da problemstillingen innhar to av basisverdiene; staters rett til suverenitet og menneskerettighetene. Dette kan i utgangspunktet virke som et forsøk på å forene det uforenlige. Da disse står i konflikt med hverandre har det internasjonale samfunn to angrepsvinkler. Den første er de pluralistiske argumenter som støtter den suverene stats rettigheter (Jackson & Sørensen 2003:144f). Denne poengterer viktigheten av å opprettholde statenes suverenitet. I følge teorien har det internasjonale samfunn rettigheter og plikter opp imot statene. Individene har kun de rettigheter og plikter som er gitt av staten. Den andre vinklingen er solidarisk og handler om å sikre de elementære menneskerettighetene (Ibid. 2004:144f). Det hevdes at individene er de ypperste medlemmene i samfunnet, og dermed har staten både rett og plikt til å gjennomføre intervensjon i den hensikt å hindre ekstreme tilfeller av menneskelige lidelser.

I en tale i Chicago etter NATO sin intervensjon i Kosovo tok Tony Blair² til ordet for den moralske rett for aktivt å involvere seg i konflikter, selv uten tillatelse fra sikkerhetsrådet hvis det var eneste utvei for å stoppe menneskelige lidelser. Blair sine argumenter for rettferdig krig baserte seg ikke på territorielle ambisjoner, men verdier. Med dette som bakteppe får Kosovo konflikten en interessant juridisk problemstilling da den setter to folkerettslige prinsipper opp i mot hverandre. Det første prinsippet handler om suverenitet og ikke-intervensjon, samt respekten for en

² www.dagbladet.no/kultur/2000/10/02/221552.html

stats territoriell integritet. Det andre prinsippet er menneskerettigheter og ens plikt til å respektere og promotere disse.

Problemstilling og teoretisk tilnærming

Kan NATO sin intervensjon i Kosovo rettferdiggjøres, og kan man si at intervensjonen har skapt fremtidig sedvane?

Avgrensning / Metode

Kjernen i denne oppgaven blir i utgangspunktet å belyse prinsippene ved bruk av intervensjon som et politisk virkemiddel i en konflikt. Et vesentlig spørsmål som kosovokonflikten bragte var utfordringene rundt rett og plikt til humanitær intervensjon sett i forhold til folkeretten og hvem som eventuelt skulle inneha denne retten. Dette er spørsmål som er nært knyttet til utfordringene rundt staters rett til territoriell integritet og selvbestemmelsesrett. Gjennom å prioritere det humanitære aspekt fremfor statens rett til suverenitet, kan man argumentere for at NATOs handlinger har skapt en ny sedvane som svekker suverenitetsprinsippet i favør av menneskerettighetene. Det spesielle med kosovokonflikten var at NATO påtok seg en ny rolle gjennom å iverksette Operation Allied Force (OAF) uten mandat i sikkerhetsrådet. Dermed utfordrer NATO FN sin autoritet. Kosovokonflikten gir dermed ikke bare en interessant, men også en svært verdifull empirisk ramme for å belyse problemstillingen. For å avgrense oppgaven har jeg valgt å fokusere på det internasjonale samfunn sin teori om internasjonale relasjoner. Drøftingen vil dermed støtte seg på læren til det internasjonale samfunn for å gi oppgaven en teoretisk forankring.

Oppgaven er teoretisk orientert og tar utgangspunkt i litteraturstudier av utvalgt litteratur gitt i pensum. I tillegg har jeg valgt ut andre relevante bøker, artikler, tidsskrifter og kilder fra internett for å nyansere og skape en større bredde i oppgaven. Oppgaven vil innledningsvis gi et overblikk over den utvalgte teorien for å kunne bygge opp den videre analyse av problemstillingen.

Kildekritikk

Kildene for denne oppgaven er hentet ut ifra et differensiert utvalg, men er i all hovedsak vestlig orientert. Det finnes også et utvalg av tradisjoner som ikke blir

nevnt i oppgaven som helt klart ville kunne gitt en større dybde, men jeg har valgt å begrense meg til det internasjonale samfunn da det er en gylden middelvei av hovedtradisjonene. Siden problemstillingen er nært knyttet til offisersyrket vil man naturligvis også kunne være farget av den kultur og opplæring man har fått. I den grad det er mulig har jeg prøvd å være dette bevist under skrivingen av oppgaven og valg av litteratur.

Begreps og teori forståelse

Internasjonale relasjoner

Kjernen i internasjonale relasjoner er ifølge Jackson og Sørensen utviklingen og endringene av relasjoner mellom stater, sett i sammenheng innenfor et større internasjonalt system (Jackson & Sørensen 2003:34). Folkeretten er et sentralt emne i internasjonale relasjoner da den i utgangspunktet omhandler de rettslige forholdene mellom suverene stater og de mellomstatlige relasjonene. Suverenitet er også et fundamentalt begrep da det er komponenten i prosessene fra etablering til opprettholdelse for så undergangen av stater (Holsti 2004:113).

Suverenitetsprinsippet innebærer at alle stater er suverene og dermed ikke underkastet noen annen vilje enn sin egen. Da det ikke fins noen overordnet internasjonal myndighet som gir regler, løser konflikter eller påtvinger løsninger vil man kunne hevde at det hersker en såkalt anarkistisk tilstand i mellom stater (ibid.:116). Verden er oppbygd rundt statssuverenitetsprinsippet og befolkningen er delt inn i selvstendige territoriale statssamfunn. Staters relasjon med hverandre vil i stor grad påvirke borgernes liv, både positivt og negativt avhengig av hvordan relasjonene utvikler seg (Jackson & Sørensen 2003:2). Internasjonale relasjoner er et fagområde hvor det ikke finnes en fasit på hvordan man skal gå fremfor å forstå hva som skjer. Det finnes et spekter av ulike teoretiske perspektiver som omhandler de internasjonale relasjoner. Hovedtradisjonene innenfor internasjonale relasjoner er realismen og liberalismen. Realismen bygger i utgangspunktet på ideen om fire antagelser; 1) et pessimistisk menneskesyn, 2) en overbevisning om at internasjonale relasjoner er konfliktfulle og at konflikter løses ved krig, 3) høy aktelse for nasjonal sikkerhet og statens overlevelse og 4) skeptisk til at progresjonen innenfor internasjonal politikk kan bli sammenlignbar med det interne politiske liv (ibid. 2003:68). I følge realisten Hobbes inngår menneskene en samfunnskontrakt med staten med de rettigheter og plikter som dette måtte medføre (ibid.:74). Realistene

mener at det er selve eksistensen av staten som muliggjør etiske og moralske handlinger innenfor statens grenser. Dermed har man en moralsk plikt å opprettholde staten ved bruk av alle midler selv også uetiske om nødvendig. Machiavelli som anses å være realpolitikens far var ikke tilhenger av det onde, men han mente at det i enkelte tilfeller var politisk nødvendig og utføre ondt for å oppnå det gode (Bingen 2005).

På den andre siden har vi de liberalistiske tankene som har et langt lysere perspektiv på internasjonale relasjoner. I likhet med realistene bygger også liberalisten på noen grunnleggende antagelser; 1) positivt menneske syn, 2) en overbevisning på at internasjonale relasjoner kan bygge på samvirke i stede for konflikt og 3) en tro på utvikling (Jackson & Sørensen 2003:105). Liberalistene tar avstand fra realistenes tanke om at internasjonal politikk er en gjentatt nødvendighet i et mønster som ikke kan brytes. Liberalistene ser ikke bare på relasjonene statene imellom, men også relasjonene mellom individer, grupperinger og samfunnene. Den gjensidige avhengigheten individer seg imellom vil være mer samvirkende enn stater seg imellom på bakgrunn av at stater er ekskluderende. Liberalismen er preget av en overordnet tro på at transnasjonale nettverk og demokrati vil skape en gjensidig avhengighet som vil bidra til sikkerhet (ibid.:111), istede for realistenes makt politikk. Den internasjonale samfunnsstradisjon fokuserer på en gylden middelvei mellom realismens pessimisme og liberalistenes optimisme.

Det Internasjonale samfunn

Det internasjonale samfunn er en alternativ tradisjon å forstå de internasjonale relasjonene. Tradisjonen viser til at man må se menneskene, historien og kulturen i ett for å kunne forstå sammenhengene.

"International politics is a realm of human experience with its own distinctive characteristics, problems, and language" (ibid.:140)

Det internasjonale samfunn har fokus på statsmennesker, dvs. statsledere, diplomater, etc. som er spesialister for å handle på vegne av staten (ibid.:140). Et internasjonalt samfunn er ikke det samme som et internasjonalt system i følge Headley Bull:

"A system of states (or international system) is formed when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on one another's decisions...to make the behavior of each a necessary element in the calculations of the other. A society of states (or international society) exist when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound

by a common set of rules in their relations with one another and share in the working of common institution.” (ibid.:143)

På lik linje med realistene mener det internasjonale samfunn at det ikke eksisterer noen overordnet autoritet ovenfor staten, med andre ord er staten suveren. Det internasjonale samfunn mener at statene opererer innenfor en orden som omslutes av internasjonal rett, som igjen opprettholdes gjennom diplomatisk praksis. Bull legger vekt på orden og rettferdighet innenfor samfunnet (ibid.:152). Internasjonale orden bygger på at statene handler ut i fra et felles mål, som igjen bygger på:

Opprettholdelse av det internasjonale samfunn, opprettholdelse av selvbestemmelsesretten til medlemmene og bevare freden og sikre normative fundamentet til det sosiale liv, som inkluderer en begrensning av volden. Internasjonal rettferdighet bygger på moralske regler som støtter rettighetene og pliktene til stater og nasjoner. Disse innebærer blant annet at alle stater skal behandles likt, rett til selvbestemmelse og rett til ikke-intervensjon. Bull deler rettferdighet inn i tre grader; 1) menneskelig rettferdighet som i basis inneholder menneskerettighetene, 2) interstatligrettferdighet som tar for seg likhetstanken rundt statsuverenitet og 3) kosmopolitansk rettferdighet som tar for seg hva som er rettferdig sett i lys av verden i sin helhet (ibid.:156). Da det i liten grad eksisterer noen form for transnasjonal eller for sådan transkulturell enighet om hva som er rettferdig kan det oppstå konflikt mellom orden og rettferdighet. Ifølge Bull skal orden som en hovedregel prioriteres fremfor rettferdighet, mens rettferdighet kan i gitte tilfeller komme først (ibid.:157).

I verdiene orden og rettferdighet legger det internasjonale samfunn sin tradisjon vekt på verdiene menneskerettighetene og stater suverenitet. I følge John Vincent kan dette skape utfordringer når en stat bryter med menneskerettighetene, som i tilfellet med Serbia i Kosovo (ibid.:144). Det internasjonale samfunn blir da stående over et moralsk dilemma mellom to grunnleggende verdier; suverenitet kontra menneskerettigheter. Spørsmålet det internasjonale samfunn stiller seg er hvilken verdi som skal få forrang. Internasjonale relasjoner involverer ikke bare stater, men også mennesker som innehar menneskerettigheter uavhengig av hvilken stat de tilhører. Det internasjonale samfunn har to hovedtilnærminger på dilemmaet, den ene pluralistisk og den andre solidarisk. Det pluralistiske argumentet støtter den suverenstats rettigheter og poengterer viktigheten av å opprettholde statenes

suverenitet (Jackson & Sørensen 2003:144f). I følge teorien har det internasjonale samfunn rettigheter og plikter opp imot statene. Individene har kun de rettigheter og plikter som er gitt av sin stat. Den solidariske tilnærmingen handler om å sikre elementære menneskerettigheter (Ibid.: 2004:144f). Her hevdes det at individene er de ypperste medlemmene i samfunnet, og dermed har staten både rett og plikt til å gjennomføre intervensjon i den hensikt å hindre ekstreme tilfeller av menneskelige lidelser. Dermed vil man som nevnt i gitte tilfeller stå ovenfor to uforsonlige verdier som i Kosovo. Hvis man ønsker å forstå beslutningene som blir tatt av statsmenn må man i tillegg til de grunnleggende verdiene også se på de tre dimensjonene av ansvar som statsmenn er ansvarlig for å ivareta; det nasjonale, det internasjonale og det menneskelige ansvar (ibid.:158-160). I den første dimensjon har vi det nasjonale ansvaret som bygger på at statsmenn er ansvarlige for å ivareta interessene til sine innbyggere. Mens nasjonal sikkerhet er den grunnleggende verdien for å fatte beslutninger. Mennesker har rettigheter, men bare i ly av å være borger av en stat. Den enkelte stat har et ansvar for å definere hva disse er. I det internasjonale ansvar følger det plikter og rettigheter gitt av internasjonal lov. Statsmenn har ansvar for å godkjenne og respektere at andre stater har rettigheter og interesser. Det tredje humanitære ansvaret hviler på at statsmenn først og fremst er mennesker, og har et fundamentalt ansvar til å respektere menneskenes rettigheter. Statsmenn har dermed ikke bare ansvar innenfor egne statsgrenser men også for å ivareta og beskytte rettighetene til andre statsborgere. Det er det solidariske syn som gir opphav til at stater har en plikt til å gripe inn ovenfor andre stater dersom det foregår menneskelige lidelser. I følge det internasjonale samfunnslære er det ikke tilstrekkelig å se en konflikt ut i fra et av ansvarsområdene, men i sammenheng med alle tre dimensjonene (ibid.:165).

Folkerettslige kilder

Det internasjonale samfunn bygger i følge Bull på et felles sett av regler og avtaler (ibid.:143). I dagens samfunn er folkeretten en viktig del av normsettingen i det internasjonale samfunn. Denne bygger i hovedsak på internasjonale avtaler og sedvaner. Internasjonale avtaler kan deles inn i fire hovedkategorier;³ chartere/pakter, erklæringer, traktater og konvensjoner. I tillegg til de fire hovedkategoriene kommer

³ <http://www.fn.no/FN-informasjon/Konvensjoner-og-erklæringer>

folkerettslig sedvanerett,⁴ som også kan kalles konstitusjonell sedvanerett og omhandler i utgangspunktet statspraksis som ikke er traktatfestet. Sedvanerett som er et juridisk begrep blir dannet ved at et bestemt handlingsmønster, opptreden eller en oppfattelse av rettigheter og plikter har blitt fulgt over lang tid og blitt rettslig forpliktende. Folkerettens rettsystem skiller seg fra nasjonale rettsystemer på bakgrunn av at det ikke finnes noe overordnet rettsapparat i internasjonal sammenheng. Folkerettens kilder er angitt i statuttene for den internasjonale domstol for rettferdighet (ICJ), art.1 38⁵

“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.

Folkeretten bygger som nevnt på internasjonale pakter, konvensjoner, traktater og avtaler som medlemmene har godkjent. Men av alle forhold som ikke dekkes av skriftlige avtaler er det sedvaner som teller og det er sedvaner som legger grunnlag for hvordan nye folkerettsregler dannes. Art. 38 (1) b gir noen anvisninger på hvordan sedvaner dannes. For det første må det eksistere en fast praksis blant stater ("*general practice*"), og for det andre må denne praksisen oppfattes som gjeldene rett ("*accepted as law*").

Internasjonale konvensjoner, traktater og sedvaneretten er likestilt fordi statene er suverene og regelutvikling dannes i utgangspunktet gjennom avtaledannelse. Når internasjonale konvensjoner og traktater ikke eksisterer vil sedvaneretten komme til anvendelse. Det elementære i folkeretten er at stater ikke er bundet av andre traktater enn de selv frivillig har skrevet under på. Det spesielle med sedvaneretten er at den anses som bindende for alle verdens stater. Wienkonvensjonen av 23. mai 1969 er en svært sentral konvensjon innenfor folkeretten og inneholder sentrale regler for normkonflikter. Konvensjonen tar for seg tolkningsregler og andre regler som kan

⁴ http://no.wikipedia.org/wiki/Folkerettslig_sedvane

⁵ <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>

bidra til å finne løsninger i de tilfeller folkerettslige normer står mot hverandre. Det generelle prinsippet er at man skal tolke traktatbestemmelsene slik at de får en naturlig og fornuftig mening. Man skal finne frem til partenes intensjoner ved traktatens inngåelse, og det vil være av betydning at man ser hele konvensjonen i sammenheng. Den viktigste metoden for å komme frem til den rette tolkningen, er at man ser på ordlyden og eventuelt forarbeidene dersom disse kan gi veiledning. Gir ikke ordlyden et klart svar vil effektivitetsprinsippet også gjøre seg gjeldende. Det vil si at man skal tolke bestemmelsene slik at de oppfyller oppgaven de var ment å ha. Det er alminnelig antatt at Wienkonvensjonen i stor grad reflekterer internasjonal sedvanerett, og at den således (i den grad den er sedvanerett) er bindende for de stater som ikke har ratifisert den⁶. Wienkonvensjonen fra 1969 mest prominente artikler er art. 53 og art. 64. De viser til at en traktat er ugyldig hvis den er i konflikt med en ufravikelig folkerettsregel (jus cogens) og dersom det utvikler seg nye jus cogens regler skal eksisterende folkerett som måtte være i strid med disse reglene bli ugyldig. Jus cogens (*peremptory norms of international law*) er definert som; “*a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of the general international law having the same character.*”⁷

Suverenitetsprinsippet

Folkeretten bygger opp under suverenitetsprinsippet som verdenssamfunnet pr. i dag er fundamentert på. Det absolutt fundamentale innenfor suverenitetsprinsippet er at stater ikke er subjekt for noen overordnet autoritet (Charvet1997:39).

Statssuverenitetsprinsippets styrke gis gjennom at den er institusjonalisert og på den måten reflekterer handlingsmønstre, normer og strukturer over lang tid (Jönsson 1996). Jönsson deler suvereniteten inn i en vertikal dybde som tar for seg individet som defineres gjennom sitt borgerskap og den horisontale bredde som definerer relasjonene mellom statene. Hvis man rokker ved suvereniteten så endrer man også måten verden er bygd opp på. I suverenitetstanken er ett av de grunnleggende prinsippene at individene får sine rettigheter gjennom sitt borgerskap og at det er statens ansvar å sikre disse rettighetene. I denne sammenheng hviler også prinsippet

⁶ Norge har ikke ratifisert Wien-konvensjonen med bakgrunn i at vilkårene i avtalen kan være i konflikt med Grunnlovens § 26, som sier at Stortinget må godkjenne alle avtaler Norge skriver under på.

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/NOUer/2003/NOU-2003-18/14/2/1.html?id=371170>

om plikten til ikke å intervenere i andre staters interne anliggender. Allerede ved fredsavtalen fra Westfalen 1648 ble det stilt visse betingelser til statsoverhodene med tanke på befolkningens religionsfrihet (Thune og Rønnfeldt, 1998). Dermed kan man ane en politisk idé hvor suvereniteten til en Kongen eller Fyrsten legitimeres med referanse til individets trygghet og sikkerhet. Det idealistiske syn bygger på at stater mister retten til suverenitet når den ikke evner eller har vilje til å ivareta borgernes universelle rettigheter. Grotius argumenterer for at det finnes situasjoner som rettferdiggjør å gå til krig, deriblant gir han rett til intervenere på vegne av en befolkning som lider under et tyrannisk styre (Holsti 2004:165). Det realistiske motargument er at det ikke er et spørsmål om at stater har et normativt ansvar, men om stater skal kunne stilles til rette for disse. Denne tanken gjenspeiles også nasjonalt innenfor for eksempel Norges Grunnlover hvor det står skrevet at kongen er hellig, og implisitt ikke kan straffes etter loven. Kongen er med andre ord kun ansvarlig ovenfor Gud. Spørsmålet blir i mange tilfeller; hvor sterkt skal statssuverenitetsprinsippet stå? Skal den fungere som et absolutt vern og således beskytte utøvelse av vold og andre overgrep. I slike tilfelle blir de territoriale grenser også moralens grenser.

Folkeretten vs. suvereniteten i et historisk tilbakeblikk

Hugo Grotius (1583–1645) regnes i følge Wight som en rasjonalist, som arbeidet for rettferdig krig. Han var også regnet som den siste store humanist innenfor den nederlandske humanisttradisjon. Som hans hovedverk regnes ”*De jure belli ac pacis*” (Om krigens og fredens rett) (Wight & Porter 2005:31). Grotius la grunnlaget for en frigjøring av natur og folkeretten fra den tidligere avhengighet av religionen uten å ta avstand fra denne. Han hevdet at stater hadde rett til å intervenere på vegne av undertrykte folkegrupper i andre stater. Denne retten mente han var nedlagt som en iboende del av det menneskelige fellesskap. Folkeretten har fra dens opprinnelse til dagens globaliserte samfunn vært gjennom store endringer. I dag har mange nyere folkerettslærere forlatt det naturrettslige grunnlag Grotius bygde på, og i stedet støtter seg til hva som er positivt fastslått i sedvane og/eller traktatpraksis (Holsti 2004:148,249). Frem til i dag har viktige historiske hendelser hatt stor betydning for at folkeretten har utviklet seg, og de største skrittene i utviklingen har ofte skjedd i forbindelse med fredsforhandlinger etter store kriger. Viktige milepæler i folkerettens historie er; Haagkonvensjonene 1899 og 1907, etableringen av den

internasjonale domstolen i Haag 1921, Nürnberg-domstolen etter andre verdenskrig, opprettelsen av FN og International Court of Justice (ICJ) 1946, Genève konvensjonene fra 1949 og 1977 og Wienkonvensjonen 1969 (Dahl 2003:19,20,21). Folkeretten handler i utgangspunktet om rettsforholdene mellom suverene stater og de mellomstatlige rettsforhold. I noen tilfeller vil også folkeretten omhandle rettsforholdene mellom enkeltindivider og stater, eller mellom organisasjoner og stater. Freden i Westfalen i 1648 regnes som den endelige etableringen av selvstendige nasjonalstater. Fredsavtalen tok form av en traktat som gav de undertegnede en ekstern selvstendighet og internt overherredømme som medlemmer av et europeisk fellesskap av suverene stater (Jackson & Sørensen 2003:17). Siden det først og fremst er statene som er subjektene i folkeretten er dannelsen av stater særlig viktig. Denne koblingen mellom territorium og suveren myndighet innenfor en rettslig internasjonal orden var historisk unik, og dermed forløperen til dagens internasjonale orden. Neste vendepunkt var vedtaket av FN-pakten i San Francisco 26. juni 1945. Formålet til FN pakten er kort oppsummert⁸; å fremme internasjonal fred, sikkerhet og undertrykke angrepshandlinger, gjennom å fremme selvbestemmelsesretten, menneskerettighetene og bidra til internasjonalt samarbeid. FN pakten ble ansett som et sentrum for å samordne nasjonenes virke for å nå disse felles mål. Dermed åpner man for spørsmålet om hvem som skal være det rettslige subjekt; individet eller staten. Hvis man i praksis setter individuelle rettigheter framfor den suverene stat vil dette kunne medføre grunnleggende endringer i de fundamentale prinsippene, som tar sikte på å trygge fred og stabilitet mellom stater. Spørsmålet er et hyppig tema innenfor internasjonale relasjonssammenheng som vil bli belyst under oppgavens analysen av kosovokonflikten. Det mektigste organet i FN er sikkerhetsrådet. Rådet er det eneste organet i FN som kan benytte militærmakt, og alle medlemsstater har plikt til å etterleve rådets beslutninger. Sikkerhetsrådet har hovedansvaret for å bevare fred og sikkerhet i verden og har myndigheten til å sette makt bak ordene ved å beordre sanksjoner eller kollektiv militær innsats⁹. Rådet består av fem faste medlemmer og ti valgte stater, som sitter 2 år av gangen. De fem faste medlemmene er Frankrike, England, Kina, Russland og USA. Disse fem faste medlemmene har vetorett, det vil si at vedtak kun kan godkjennes hvis alle er samstemte eller at en eller flere av de faste velger og ikke avgi stemme. Til tider har

⁸ FN Pakten kapittel 1, artikkel 1

⁹ <http://www.fn.no/FN-informasjon/FN-systemet/FNs-hovedorgan/Sikkerhetsraadet>

rådet vært handlingslammet fortrinnsvis i saker som har realpolitisk betydning, og/eller i saker som har direkte berørt en eller flere av de faste medlemmene.

Historisk analyse

I følge det internasjonale samfunn er det viktig å se internasjonale relasjoner i lys av historien. Tilnærmingen i analysen vil dermed bli sett i sammenheng med det som har skjedd opp igjennom tiden. Kosovo knyttes tilbake til Serbias storhetstid og var da en del av stor Serbia. Kosovo var på dette tidspunkt et integrert samfunn hvor mennesker med ulike etniske, kulturelle og religiøse bakgrunner sameksisterte bundet sammen gjennom økonomiske og sosiale relasjoner. Under slaget ved Kosovo Polje i 1389 som Serbia tapte kjempet bosniere, serbere og albanere side om side mot de invaderende tyrkerne. Etter slaget fikk tyrkisk kultur og religion stor innflytelse på regionen, og flere konverterte til islam både blant den serbiske og den albanske befolkningen. Serbiske historikere har siden beskrevet at Serbia led en martyrdom og har siden 1389 lidd under islamsk undertrykking (Duijzings, 2000:8). Fra 1870 gjorde flere albanske grupperinger opprør mot det ottomanske rike, samtidig som serberne ønsket å ekspandere sør over inn i Kosovo. Under den russisk-tyrkiske krigen i 1877-78 nådde serbiske styrker fram til Pristina, men rakk aldri å innta byen før det ble inngått våpenhvile under Berlin kongressen i 1878. Under denne kongressen ble den endelige grensedeling avklart. En konsekvens av delingen i 1878 var at serberne utviste alle albanerne som bodde innenfor den serbiske grense til Kosovo, og som et resultat av dette rømte Kosovo serberne tilbake til Serbia. Dette var første gang i Kosovos historie at det ble skap et klart etnisk skille skapt mellom albanere og serbere (ibid:7). Under Balkan krigene 1912 - 1913 ble Kosovo gjennerobret av Serbia, og frigjøringen førte til at det ble albanernes tur til å bli undertrykt (ibid:8,191). I perioden 1878 - 1914 ble dermed skillet mellom kristne og muslimske byttet ut med et etnisk skille mellom serbere og albanere.

Etter den første verdenskrig ble det tidligere Jugoslavia opprettet ved sammenslåingen av regioner av det tidligere Østerrike-Ungarn og regioner av det tidligere osmanske riket (ibid:103). Resultatet ble et land som fikk Europas mest sammensatte befolkning hvor ingen folkegruppe utgjorde flertall. Etter den andre verdenskrig ble den føderale folkerepublikken Jugoslavia etablert. Jugoslavia ble en forbundsstat med seks republikker og to autonome provinser, Kosovo og Vojvodina, som var underlagt Serbia. Kosovo fikk altså ikke status som republikk, og resultatet

ble dårlig mottatt av det kosovoalbanske flertall. I 1989 ble Slobodan Milosevic demokratisk valgt som president og han blåste liv i den serbiske nasjonalismen¹⁰. I samme år ble Berlinmuren revet og markerte Sovjetunionens fall. Disse hendelsene blåste liv i gamle undertrykte følelser, serbisk nasjonalisme blomstret og hele Balkan våknet fra sin dvale. Etter Sovjetunionens fall i 1991 erklærte Kroatia og Slovenia sin uttrekking av den Jugoslaviske føderasjon. Milosevic grep inn militært både i Kroatia og Slovenia, men klarte likevel ikke å forhindre at de ble anerkjent internasjonalt som selvstendige stater. De blodige kampene som fulgte gikk spesielt hardt utover den kroatisk sivilbefolkningen. EU anerkjente statene som selvstendige i januar 1992 og Bosnia-Herzegovina i april samme år. Bosnia-Herzegovina utløste en blodig borgerkrig mellom den muslimsk-dominerte bosniske regjering og serbisk-bosniske separatister som var støttet av den føderale jugoslaviske hær. FN gikk inn med en fredsbevarende styrke i 1992, men klarte ikke å stoppe voldspiralen. Serberne startet en etnisk rensning som kostets anslagsvis 200 000 menneskeliv og resulterte i at NATO bli innkalt for å støtte operasjonen¹¹. I 1995 startet NATO, en luftkampanje som ble kalt Operationen Deliberate Force (ODF)¹². Den tok sikte på å bombe serbiske posisjoner på vegne av FN. ODF var en svært vellykket operasjon og etter 17 dager med bombing ble det endelig våpenhvile. Kosovo forøkte også å løsrive seg i 1991 og prøvde å danne en egen provisorisk regjering¹³. Dette ble ikke anerkjent av det internasjonale samfunn med unntak av Albania.

Nasjonalforsamlingen i Kosovo ble oppløst av serberne etter å ha fremmet krav om selvstendighet. Kosovo ble tvunget underlagt serbisk styre. I perioden 1990–97 utviklet kosovoalbanerne egne styringsverk og et utdannelsessystem finansiert gjennom sivile donasjoner, som igjen ble omtalt som frigjøringskrig av albanerne og terrorisme av serberne. I 1996 ble geriljabevelgelsen født, også kjent som KLA¹⁴. På dette tidspunkt ble KLA (Kosovo Liberation Army) sett på som terrorisert i vestlige øyne. Dette kom klart frem i kunngjøringen til NATO rådet den 24. april 1998:¹⁵

“...The Council is firmly opposed to independence for Kosovo and to a continuation of the unacceptable status quo. It rejects all use of violence, either by state security

¹⁰ http://www.mil.no/luft/liit/helikopter/start/fakta/historikk_om_kosovo/

¹¹ <http://www.globalis.no/Konflikter/Kosovo>

¹² http://www.globalsecurity.org/military/ops/deliberate_force.htm

¹³ <http://www.globalis.no/Konflikter/Kosovo>

¹⁴ http://www.mil.no/luft/liit/helikopter/start/fakta/historikk_om_kosovo/

¹⁵ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25985.htm

forces to suppress political dissent or by terrorist groups to seek political change.....”

I 1998 ble konflikten i Kosovo skjerpet. Serbisk politi var i regulære kamper med Kosovo sin frigjøringshær. Serbiske politifolk og militære ble anklaget for etnisk rensing og massakrer. Utviklingen i Kosovo ble etter vært sett på som en direkte fare for fred og sikkerhet i regionen. En konsekvens av dette var at FN utgav resolusjon 1199, som stilte absolutte krav til Milosevic om å avslutte overgrepene mot egen sivilbefolkning. Under fredsforhandlingene som fulgte ved Rambouillet hadde NATO engasjert seg. NATO hadde tydelig forandret syn på KLA og satte inn bla. Hashim Thaci¹⁶ som en av delegasjonslederne for KLA (Wyller 2003:61ff). Hashim var tidligere dømt terrorist, og siden Serberne betraktet KLA som terrorister vanskeliggjorde dette forhandlingene. I tillegg var et av forhandlingsultimatumene at det skulle åpnes for folkeavstemning om provinsens framtidige status. Dette var koblet til betingelsene om demilitarisering og var et ultimatum som i realiteten ville være å tape suvereniteten over området, sett fra Serbisk side. NATO hadde en sterk tro på at Serbia ville signere en avtale hvis det ble lagt nok press på Milosevic (Henriksen 2005:199f). Pressmiddelet under forhandlingene var trusselen om bruk av militærmakt. Når forhandlingene ikke førte frem hadde NATO ikke andre muligheter enn å fullføre sine trusler for ikke å miste sin troverdighet i verdenssamfunnet (Henriksen 2005:20).

NATOs intervensjon i Kosovo

“NATO's overall political objectives remain to help achieve a peaceful solution to the crisis in Kosovo by contributing to the response of the international community. More particularly, the Alliance made it clear in its statement of 30th January 1999 that its strategy was to halt the violence and support the completion of negotiations on an interim political solution. Alliance military action is intended to support its political aims. To do so, NATO's military action will be directed towards halting the violent attacks being committed....”¹⁷

¹⁶ Hashim tilhørte den indre kretsen av KLA, han gikk under kall navnet ”Gjarpëri” som betyr slangen. Han antas å ha være ansvarlig for flere væpnede aksjoner. Han mistenkes også for drap av egne jf internt maktkamp internt i KLA. I 1997 ble han stilt for retten og dømt av serberne for terrorhandlinger. <http://www.axisglobe.com/article.asp?article=561> og http://no.wikipedia.org/wiki/Hashim_Tha%C3%A7i

¹⁷ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27451.htm

Avsnittet er hentet fra NATO sin kunngjøring den 24. mars 1999, og beskriver intensjonen med bruk av militærmakt i Kosovo. Begrunnelsen bygger på NATO sin tidligere kunngjøringen den 30. januar 1999, som igjen henviser til resolusjon 1199. I resolusjonen henviste sikkerhetsrådet også til Kap VII i FN pakten og at dens manglende etterlevelse av rådets krav ville kvalifisere for videreføring og vurdering av nye tiltak for å sikre etterlevelse av kravene. Kap VII omhandler tiltak for trusler mot fred, fredsbrudd og angrepshandlinger. I dette kapitlet finner vi også §42 som hjemler FN til å benytte militærmakt for å sikre fred. Resolusjonens ordlyd kan uten større vanskeligheter tolkes dithen at om Milosevic ikke gav etter for FN sitt krav ville en militærintervensjon være nært forestående. Det var bare en liten hake med en slik maktpolitisk strategi og det var at både NATO og Milosevic viste med rimelig sikkerhet at både Kina og Russland med stor sannsynlighet kom til å blokkere et forslag til å intervensjonere med sin veto i rådet. Russereenes syn på det tidspunkt var at en NATO luftoperasjon på en suveren stat ville være helt uakseptabelt. Dermed ble aldri spørsmålet om en militær intervensjon løftet opp i sikkerhetsråd til FN, og avgjørelsen for å iverksette luftoperasjonen ble istedet tatt av NATO rådet. Under NATO sin luftoffensiv som ble kalt Operation Allied Force (OAF) ble det aldri formelt erklært krig av juridiske og politiske hensyn. Dette på tross av at det deltok over 1000 fly som fløy 38 000 sortier, av disse var 10 484 angrepstokter som bidro til å levere 23 315 munitions¹⁸. General Clark skrev i sine memoarer om kosovokonflikten¹⁹: ”*We were never allowed to call it a war. But it was, of course*”

Det nasjonale ansvar

I det nasjonale ansvar har statsmenn et hovedansvar for å ivareta velværet og interessene til sine borgere. Gjennom god utenrikspolitikk skal de først og fremst sikre sine egne borgere og nasjonens rettigheter. NATO sin intervensjon i Kosovo var basert på to hovedargumenter; hindre overgrep på menneskerettighetene og samtidig sikre fred og stabilitet i regionen. Den videre analyse i oppgaven vil baseres på disse argumentene. Deretter vil jeg se om det finnes andre argumenter som kan bidra til å se intervensjonen i et helhetlig perspektiv. Suverenitetsprinsippet innebærer at det ikke finnes noen overnasjonal myndighet over staten og at stater

¹⁸ Fakta Henriksen (2005:1) og NATO publikasjon :

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49602.htm?selectedLocale=en

¹⁹ Sitert Henriksen Dag 2005:1 “Operation Allied Force: A product of Military Theory or political Pragmatism?” Phd dissertation submitted to the Scottish Centre for War Studies. University of Glasgow.

selv kan bestemme over sine nasjonale anliggender og territorier. Hovedrasjonale bak statenes militære maktapperat er å i følge det nasjonale ansvar å kunne sikre statenes suverenitet og territorielle integritet. En tanke som samsvarer godt med den realistiske tradisjon. Det er de nasjonale interessene som tilslutt skal være avgjørende i et utenrikspolitisk forhold, mens humanitære og moralske spørsmål er forbeholdt staten og skal ikke innblandes i de internasjonale relasjoner. Denne tanken er en klassisk realistisk tankegang (Jackson & Sørensen 2003:68f).

NATO sin argumentasjon for en intervensjon på et humanitært grunnlag kan ifølge det internasjonale ansvars dimensjon ikke forsvare en intervensjon. Ifølge det nasjonale ansvar er det fundamentale nasjonalsikkerhet, som igjen kan knyttes til den realistiske tradisjon (ibid:158). Det nasjonale ansvars dimensjon støtter opp under Machiavelli syn om at en slik politikk vil være uansvarlig da man risikere egne borgeres liv og sikkerhet (ibid.:73). I tillegg bryter intervensjonen med det internasjonale samfunns grunnleggende verdi om respekten for andre staters territorielle integritet (ibid: 144). Sett opp i mot prinsippet ikke intervensjon vil dermed intervensjoner svekke selve systemet, som statene bygger sin sikkerhet rundt (ibid: 144). I NATO sitt tilfelle vil unnlattelse av å intervenere ut i fra et humanistisk argument være å oppnå det gode ved å ivareta nasjonenes sikkerhet. Følger man Hobbes tankegang inngår menneskene en samfunnskontrakt med staten med et bytteforhold hvorav staten skal sikre innbyggerne (ibid.:74). Hvis innbyggerne er misfornøyd med staten må de selv kjempe for å bryte ut av kontrakten. Selv om innbyggerne i en stat ønsker å bryte ut hjemler ikke det en annen stat å intervenere på vegne av dem. Den sier heller ikke at en slik intervensjon er uhjemlet, men sett i fra det internasjonale ansvar sin dimensjon vil det å krenke en annens stats suverenitet på et slikt grunnlag ikke være hjemlet. Individet har rettigheter på bakgrunn av å være statsborgere og det er en hver states interne ansvar å forsvare sine borgere (ibid:159).

"The issue is not whether the sovereign is subject to the moral law or not, for he obviously is, but whether he is answerable to anyone other than God and his own conscience for the moral quality of his acts" (Charvet 1997:41).

Innenfor det nasjonale ansvar hviler suverenitetsprinsippet så sterkt at intervensjon på et grunnlag som ikke er av direkte interesse for staten vil være irrasjonelt og uansvarlig politikk. Det andre argumentet som NATO brukte som begrunnelse for

interveneringen var å sikre regional fred og stabilitet. Dette argumentet bygger på at et de-stabilisert Balkan kunne føre til store flyktningstrømmer over til nabolandene og således på sikt kunne true sikkerheten i Europa, som under første verdenskrig. Sistnevnte var nok lite sannsynlig, selv om det på dette tidspunkt allerede var ca. 300 000 flyktninger som skapte store utfordringer for nabolandene (Wyller 2003:60). Videre hadde politikerne friskt i minne Bosnia-Herzegovina. Argumentet for ikke fullt ut å intervenere i konflikten var forankret i at den ikke representerte en risiko for internasjonal fred og sikkerhet. Dermed valgte det internasjonale samfunn en halvløsning ved å benytte en FN styrke som var mer eller mindre handlingslammet. Konflikten varte fra 1992 til 1995 og var fra et politisk ståsted sett på som en konflikt som undergravet FN som en handlekraftig organisasjon. For å få kontroll over situasjonen ble NATO bedt om å gripe inn for å få slutt på voldshandlingene. Frykten for en gjentakelse av Bosnia-Herzegovina episoden i Kosovo kan ha vært en utløsende faktor. Dermed ble det viktig å finne argumentasjonen jamfør resolusjon 1199 for å kunne benytte seg av andre alternativer. Ved benyttelsen av termologier som å bevare internasjonal fred og sikkerhet tilrettela man for muligheten til å forankre handlingene i FN paktens art. 42. Det var lite trolig at noen av NATO landene så på kosovokonflikten som en trussel for sin egen sikkerhet. Men hvis man ser bort fra hovedargumentene som ble benyttet av NATO kan det også hevdes at det fantes andre vikarierende grunner for intervensjonen. Etter Sovjetunionens fall i 1989 og Warszawapaktens oppløsning befant NATO seg i et vakuum hvor noen mente at NATO hadde utspilt sin rolle. Det var også snakk om å etablere en egen EU styrke, som kunne være en utfordring for NATO sin innflytelse og ikke minst for amerikanernes tilstedeværelse i Europa. Osland (2001) argumenterer for at NATO sin involvering i kosovokonflikten kunne ha hatt som intensjon å befeste NATO sin posisjon i det sikkerhetspolitiske landskap. Etableringen av det nye strategiske konseptet kan tolkes som et bevis i den retning (Nordland: 2000). Denne form for argumentasjon ville i langt større grad støtte opp under det nasjonale ansvar, enn ved bruk av humanitær argumentasjon. Humanitære intervensjoner er en annen stats imperialistiske eller sågar maktinspirerte eventyr (Hough 2005:119). I forsvare for en intervensjon på dette grunnlag kan man se Thucydides argumentasjon, som argumenterer for at alle stater må tilpasse seg de ulike maktfordelinger og oppføre seg deretter (Ibid.:71). På lik linje kan man si at NATO består av mange mindre stater med USA i front. Dermed kan man argumentere for at det var i de mindre

nasjonenes nasjonale interesser å delta for og befeste sin egen posisjon innad i NATO. Da NATO bygger på et solidarisk fellesskap med realpolitiske mål om å sikre nasjonenes eksistens. Dermed kan det argumenteres for at de minste nasjonene tilpasset seg realiteten ved å støtte NATO, og for derigjennom å bli sett på som en bidragsyter i et sikkerhetspolitisk bilde. På den andre siden kan man også argumentere for at en svekkelse av suverenitetsprinsippet er en svekkelse av sikkerheten til de mindre statene (Holsti 2004:121,122). Et samfunn bygd opp rundt den sterkeste rettsprinsippet bryter med hovedverdien som det internasjonale samfunn er tuftet på.

I kosovokonflikten benyttet man flere ulike argumenter for å intervensjonere, og i den sammenheng er det viktig at man ser dem i samme kontekst. Scenarioet var komplekst og motivene for en intervensjon ble dermed sammensatt av ulike intervensjoner sett ut fra de ulike nasjoner som deltok. En påstand er at f.eks Norge som ikke er medlem av EU hadde en egen interesse av å opprettholde en sterkt NATO allianse. Men som en fredselskende nasjon som markedsførte seg i gjennom mange år som en nøytral part var det klart at det var viktig å ha edle motiver fremfor realpolitiske. Videre var det viktig for de mindre nasjonene å bli sett som bidragsytere for så å få muligheten til å komme i en posisjon for å kunne påvirke. I følge Hough var det like viktig for stater å kunne argumentere for at intervensjonen hadde som formål å sikre stabilt Europa, som argumentene omhandlene det humanitære:

“Some measure of self-interest, alongside compassion for others, appeared to be necessary to justify going to war.” (Hough 2004:119)

Det internasjonale ansvar.

I det internasjonale ansvar hos statsmennene hviler det et spesielt ansvar om å ivareta sine rettigheter og plikter gjennom det internasjonale regelverket (Jackson & Sørensen 2003:159). Statsmenn vil dermed også måtte se intervensjonen i lys av folkeretten og det internasjonale ansvar. Det finnes i utgangspunktet to hovedkategorier av rettskilder i folkeretten som tidligere nevnt; traktater og sedvanerett. Disse henger sammen med de to tradisjonelle grunnprinsippene i folkeretten, statssuverenitet og alle staters formelle likhet, som vi også finner igjen i Bull sin internasjonale retteferdighet. Det at stater samhandler med et felles sett av

regler og avtaler i relasjon med hverandre vil være definerende for et internasjonalt samfunn (ibid:143). FN pakten gir rom for to ulike tilnærminger hvor den ene tilnærmingen er den tradisjonelle som bygger på statssuverenitetsprinsippet og den andre bygger på en mer idealistisk tankegang rundt menneskerettighetene. I begge tilfeller vil jeg vise til at FN pakten gir argumenter for begge standpunktene. På den ene siden gir FN pakten klare føringer om å løse konflikter med fredlige midler, og avstå fra innblanding i andre staters indre anliggender. Mens det på den andre side gis like klare føringer om at medlemsstatene skal fremme menneskerettigheter og bekjempe fattigdom og nød.

Kosovokonflikten vs. FN pakten

Da NATO iverksatte OAF 24. mars 1999 med argumentasjon om en humanitær intervensjon startet en rekke diskusjoner for og imot intervensjonen. Diskusjonene kom i gang forsent til å ha innvirkning på hendelsesforløpet som på det tidspunkt allerede utspant seg i Kosovo. Jeg vil ta opp tråden ved å starte med de argumenter i FN pakten som taler i mot NATOs intervensjon. Disse finner vi i FN paktens kapittel 1 art. 2 (4) og art. 2 (7)

*Art. 2 (4): "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.."*²⁰

Artikkelen pålegger medlemmene om å avstå fra "threat or use of force"²¹. Med andre ord de må løse sine konflikter med fredlige midler.

*Art. 2 (7): " 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. "*²²

Artikkelen bygger opp under 2 (4) og forbyr bruk av intervensjon og understreker at pakten ikke berettiger FN til å blande seg inn i forhold som i utgangpunktet er interne anliggender annet enn selvforsvar iht. art 51 kapitel VII. For å styrke prinsippet om

²⁰ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter4.shtml>

²¹ Den norske oversettingen av FN pakten har definert Force i pkt 2(4) som væpnet makt. Dette kan være litt misvisende da begrepet force pr definisjon omfatter mer enn bare væpnet makt, dermed blir det en et definisjons spørsmål hva som inngår i begrepet force.

²² <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>

ikke intervensjon åpner pakten får at aggresjon kan bli møtt med et kollektiv mottiltak, inklusive bruk av militær makt, for å stanse aggressoren, jfr. kap. VII art. 39 og 42.

NATO sin intervensjon i Kosovo kan også i aller høyeste grad anses som et brudd av forbudet mot bruk av “force”, og under resolusjon 3314 (XXIX)²³ vil også NATO sin handling falle inn under definisjonen en aggressiv handling: *“Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State...”* Ut i fra denne tolkningen var NATO landene sin intervensjon et klart brudd på internasjonal rett. Da NATO viste aggresjon gjennom et direkte angrep på en suveren stat, og dermed kan det også hevdes at Milosevic hadde rett til selvforsvar iht art. 51 *“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack...”*

NATO argumenterte at intervensjon var basert på et humanitært grunnlag sett opp i mot FNs resolusjon 794. Denne gir FN rett til å sette statenes folkerettslige autonomi til side²⁴ jfr. en humanitær intervensjon hvis målet er å minimere sivilbefolkningens lidelser. FN pakten gir klare føringer jfr. FN paktens art. 55c og 56 (c): *“The United Nations shall promote ... universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all...”* jfr. art. 56. *“All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55”*

Her kommer det tydelig frem at forpliktelsene til medlemslandene ikke bare innebærer å respektere, men også fremme menneskerettighetene. På bakgrunn i at FN paktens art. 2(4) forbyr bruk av makt kan en humanitær intervensjon kun hjemles ved at man får tillatelse fra den suverene stat som saken gjelder. I situasjonen til Serbia kan man trygt si at en slik tillatelse aldri ble gitt. Et annet argument er å se art. 56 sammen med art. 39 for å gi et rettslig grunnlag for å intervensjon mot den suverene stats vilje: *“The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations,*

²³ Vedlegg 1

²⁴ <http://www.fn.no/Temaer/Menneskerettigheter/Statssuverenitet/>

or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.”²⁵

Det kommer her klart frem at det er sikkerhetsrådet som vurderer om det forligger en trussel mot freden, eller at det har foreligget en aggressiv handling. Artikkelen sier ingenting om brudd på menneskerettighetene, mens det både i Kosovo resolusjon 1199 og i NATO sin kunngjøring 30. jan 1999 står eksplisitt at bruddene på menneskerettighetene anses som de-stabiliserende for region og dermed er en fare for fred og sikkerhet. Ved en slik artikulering jf. resolusjon og i NATO sin kunngjøring utvider man mandatet i art. 39 til også å omfatte humanitære operasjoner, men det er fortsatt kun sikkerhetsrådet som kan iverksette tiltak jfr. art. 42. *“Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.”²⁶* Et argument var at resolusjon 1199 allerede gav NATO et mandat, som beskrev situasjonen i Kosovo som et brudd på menneskerettighetene. Enda viktigere var det at den også betegnet situasjonen som en trussel for den regionale sikkerhet og fred. Argumentasjonen holder fortsatt ikke mål, da det eksplisitt står skrevet i art. 42 at det kun er sikkerhetsrådet som kan iverksette tiltak som innebærer bruk av slik makt.

Det ble hevdet at sikkerhetsrådet var hemmet i beslutningsfasen med bakgrunn i at Russland og Kina hadde uttalt at de ville nedlegge veto i rådet. Sett fra NATO sitt ståsted var dette kun en unnskyldning for å kunne ta en ”den riktige” beslutningen. Videre kan man hevde at NATO kunne ha fremmet saken for generalforsamlingen, hvor NATO trolig ville ha vunnet 2/3 deler av stemmene til støtte for en militær intervensjon. Dog dette vil man aldri få svar på da USA og Storbritannia ikke ønsket å ta denne retning, da de hevedet at generalforsamlingen manglet formell kompetanse for å kunne være handlingsdyktige (Wheeler 2008:21).

Under kosovokonflikten utvidet NATO sin rolle seg fra å være en ren forsvarsallianse til også å omhandle ”ikke” art. 5 operasjoner, ref OAF. Gjennom godkjenningen av NATO sin nye strategiske konsept april 1999 del 1 art. 6²⁷

²⁵ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

²⁶ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

²⁷ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en

”*The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.....*” Et argument som kom fort på banen var at NATO hadde ønsket om å bli et nytt verdenspoliti, og at Kosovo handlingen var første skritt i den retning²⁸. Antakelsen ble forsterket ved at ordlyden i NATO sin kunngjøring av 30. jan. forut for OAF også gjenspeilte seg i art. 6. Dermed ble det argumentert at man gjennom konseptendringen hadde legalisert sin egen operasjon. Motargumentet til påstanden finner vi i NATO traktaten, som sier eksplisitt at NATO ikke skal påvirke rettigheter og plikter medlemmene har ovenfor FN og sikkerhetsrådet jfr. art. 7.²⁹ *“This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security”*

I henhold til artikkelen er det klart at NATO anerkjenner FN som den primære aktøren for å fremme fred. Sett i lys av Kosovo kan man diskutere hvor dypt denne anerkjennelsen ligger.

Konflikten vs. folkerettslig sedvane

En erfaringsrapport om kosovokonflikten, utgitt i samarbeid med UD og FD i 2001, viser at legalitetsspørsmålet selv to år etter konflikten er uavklart:

”....I prosessen som ledet opp mot luftoperasjonene var det et grunnleggende prinsipp for medlemslandene at eventuelle operasjoner måtte ha et folkerettslig grunnlag. Mot denne bakgrunn ble det lagt stor vekt på legitimering fra FN. Eventuell maktbruk måtte forankres folkerettslig i samtykke fra partene, retten til selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51, eller et mandat fra Sikkerhetsrådet i henhold til paktens kapittel VII eller VIII. Det var bred enighet blant NATO-landene om at slik legitimering forelå...”³⁰

Implikasjonen om den brede enighet at NATO-landene handlet i tråd med folkeretten kan tyde på at det foreligger en ny folkerettslig sedvane. Ifølge Den internasjonale domstolen (ICJ) kan internasjonale normer være juridisk bindende hvis de anses som sedvane jfr. art. 38 (1) b. Sedvane tas i bruk først når det eksisterer en fast praksis

²⁸ www.dagbladet.no/kultur/2000/10/02/221552.html

²⁹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en

³⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/Kosovo-krisen-Nasjonal-rapport.html?id=105587

imellom stater ("*general practice*"), og når denne praksis oppfattes som gjeldene rett ("*accepted as law*"). NATO sin rolle jfr. humanitære intervensjoner har det vært under en gradvis endring og man så først konturene av dette da NATO ledet operasjonen ODF i Bosnia-Herzegovina i 1995, som var første gang NATO gjennomførte en luftoffensiv³¹.

24. mars 1999 gikk NATO igjen på vingene i en såkalt ikke art. 5 operasjon på humanitært grunnlag for å sikre fred og stabilitet i Kosovo. Den vesentlige forskjellen fra 1995 var at FN hadde gitt sin godkjenning jfr. at Bosnia-Herzegovina var formelt anerkjent som selvstendig av FN 1991 samtidig som det foregikk en borgerkrig godt støttet av Serbia³². Kosovo tilhørte Serbia og var dermed ikke formelt godkjent som en selvstendig stat og det forelå heller ingen godkjenning i FN sitt sikkerhetsråd. I dag ser man konturene av at humanitær intervensjon anses som legalt dersom aksjonen har støtte i et vedtak i FN sitt sikkerhetsråd³³. Fra 1948 har FN godkjent 63 fredsoperasjoner, som vil være med på å kunne argumentere at når det interveres på humanitært grunnlag med mandat fra sikkerhetsrådet så forligger det generell "*accepted as law*" mellom statene. Det som derimot taler i mot en ny sedvane er at det ikke eksisterer noen fast "*general practice*". I dag er det kun et mindretall av humanitære katastrofer hvor det interveres. I de fleste tilfeller der vesten interverer forligger det som regel en god kombinasjon av realpolitiske og humanitære motiver (Jackson & Sørensen 2003:161). Argumentasjonen utad vil som oftes fokusere på det humanitære, for å bygge aksept hos borgerne. NATO sin intervensjon i Kosovo hadde ingen forankring i FN ergo heller ingen "*accepted as law*", og da det eksisterer en "*general practice*" blant stater eller NATO kan man vanskelig argumentere for at det forligger noen folkerettslig sedvane for intervensjonen.

Det humanitære ansvar

I følge den siste ansvarsdimensjonen i det internasjonale samfunn har statsmenn først og fremst et ansvar ovenfor individene, og man har et fundamentalt ansvar for å respektere menneskerettighetene både utenfor og innenfor egne landegrenser (Jackson & Sørensen 2003:159ff). Sett ut ifra denne tanken er ikke spørsmålet om en

³¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm?selectedLocale=en

³² Kosovo søkte selvstendighet i 1991, men ble ikke anerkjent av FN som selvstendig stat og er dermed fortsatt formelt del av Serbia.

³³ <http://www.fn.no/Temaer/Fred-og-sikkerhet/FN-og-fred/FNs-fredsarbeid-i-praksis>

intervensjon i Kosovo var legal eller nasjonalt formålstjenelig, men heller en plikt for å forebygge en humanitær katastrofe. Humanitær intervensjon er et begrep som fører med seg et par pragmatiske dilemmaer. Begrepet bygger på at menneskerettighetene hevdes å være universelle ukrenkelige rettigheter, som igjen betraktes å være overordnet alle rettsystem implisitt folkeretten³⁴. Det humanitære ansvar bryter med tradisjonen om at stater forholder seg til andre stater som medlem av et internasjonalt samfunn av suverene stater. I en ordnet tilværelse hvor borgerne får tilført sine rettigheter gjennom sitt statsborgerskap, får de i det humanitære ansvar sine rettigheter gjennom det å være menneske (Jackson & Sørensen 2003:145). NATO rådet valgte å se bort fra kravet om mandat fra sikkerhetsrådet og dermed implisitt satte individenes rettigheter iht. folkeretten foran statens rettigheter og underkjente dermed statens absolutte territorielle suverenitet. Den pasifistiske tilnærmingen på problemstillingen vil være hvorvidt det finnes situasjoner i det hele hvor det er riktig å intervenere for å beskytte enkelt mennesker (Wyller 2003:26,27).

Verdikommisjonen³⁵ slo fast at krig er forakt for liv. Krigshandlinger uavhengig om den føres under rettferdig krig prinsippene eller den har en humanitær vinkling så vil en den i alle tilfeller fører til lidelse, fornedrelse og død. Krig bringer som regel frem det verste i mennesket av ødeleggelsestrang og brutalitet. Martin Luther Kinguttalte under sin fredsprisutdelingen at³⁶; ”Vold fører aldri til langvarig fred, den løser ingen sosiale problemer: Det skaper bare nye og mer kompliserte problemer”. I en slik kontekst kan man si at det nettopp er enkeltindividets universelle verdi som er motargumentet for bruk av intervensjon.

I en kronikk i Dagbladet 1998 av politiskrådgiver i Forsvarsdepartementet, Malin Stensønes, ble det skissert opp fire forutsetninger for å hjemle humanitær intervensjon³⁷:

- 1) En akutt humanitær katastrofe må være umiddelbart forestående.
- 2) Landets regjering der katastrofen er under oppseiling, har demonstrert en fullstendig manglende vilje og/eller evne til å forhindre denne.
- 3) Alle andre tilnærminger for å avverge katastrofen - innbefattet politiske, økonomiske og diplomatiske – må ha vært forsøkt uten hell.

³⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Veiledninger-og-brosjyrer/2002/folkerett-og-menneskerettigheter.html?id=271574>

³⁵ Verdikommisjonen. Krig fred og menneskelige verdier

³⁶ Sitat hentet fra Obamas fredspristale. Dagbladet 11 desember 2009

³⁷ <http://www.dagbladet.no/kultur/1998/12/16/148725.html>

- 4) Selve intervensjonen må være begrenset både i omfang og varighet til det som er nødvendig for å avverge den humanitære katastrofen.

Disse er også gjengitt hos Dahl som viser til at Stensønes er på god vei til å skissere opp en ny doktrine på lik linje med rettferdig krig læren (Dahl 2003:64). Ifølge Stensønes vil man gjennom å følge disse fire punktene ha et moralsk grunnlag til å påberope seg retten til humanitær intervensjon. I utgangspunktet er det ikke så enkelt jfr. rapporten fra ICISS, som omhandler 6 punkter for å kunne intervenere militært (R2P:32):

- 1) Right authority
- 2) Just cause
- 3) Right intention
- 4) Last resort
- 5) Proportional means
- 6) Reasonable prospects

I motsetning til Stensønes legger ICISS stor vekt på riktig autoritet og intensjon. Begge utgangspunktene er utvilsomt bygd opp på en idealistisk tanke og kan sammenlignes med rettferdig krig læren. Men det er en vesentlig forskjell i forhold til hvem som kan påberope seg retten til å intervenere. Stensønes henviser til at stater med mindre edle hensikter vil kunne påberope seg retten til humanitær intervensjon så lenge de følger hennes fire punkter. I motsetning til ICISS som har lagt vekt på at retten til å intervenere bør ligge hos FN. Begge tilnærmingene åpner for å kunne intervenere under visse forutsetninger. Dermed legger man til grunn at stateres suverenitet er begrenset til dens evne og vilje til å ivareta menneskerettighetene til sine egne borgere. Stensønes fire punktene finner vi igjen i ICISS. Selvom ICISS sier at retten til å intervenere bør ligge hos FN kommenterer den at i ekstreme tilfeller kan man ikke utelukke at andre stater vil måtte ta i bruk makt, som i tilfelle med NATO og Kosovo. For at man skal ha rett til å benytte makt må det foreligge en humanitær katastrofe. Ser man nærmere på kosovokonflikten i lys av historien til Bosnia-Herzegovina kan man med rimelig antakelse anse at det forelå et massivt brudd på menneskerettigheter. Dette kan understrekes ved at ca. 300 000 albanere på beslutningstidspunktet var drevet på flukt³⁸. Man hadde FN observatørrapporter,

³⁸ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/19981999/Stprp-nr-56-1998-99-/2.html?id=202430>

resolusjon 1099 og egne etterretninger som bekreftet brudd på menneskerettigheter. Dermed kan man si at NATO med rimelig sikkerhet kunne si at man stod ovenfor en humanitær katastrofe, påtross av at man viste at en intervensjon ville eskalere denne. Dette kommer klart frem i ett telefonintervju New York Times hadde med general Clark 27. mars 1999³⁹:

"...it was entirely predictable that the Serbian campaign against villages would intensify with the NATO assault." I samme artikkel uttalte en annen senior NATO representant *"...We cannot from the air do anything about these people..."*

Den grunnleggende tanken var at Milosevic ville raskt gi etter dersom NATO viste vilje til å bombe (Henriksen 2005:19). Sett fra politisk side hadde man god erfaring fra Bosnia-Herzegovina med ODF, og det ble regnet med at luftkampanjen ville ha en varighet fra 2-4 dager. Både på militært og politisk hold viste man at ved bruk av bakkestyrker økte risikoen for tap av egne soldater med den konsekvens at man kunne mest sannsynlig beskytte sivilbefolkningen bedre. Tidligere erfaringer i Bosnia-Herzegovina jfr. alternativet var at en fredsbevarende FN intervensjon mest sannsynlig ville forlenge konflikten og lidelsene uten å ha særlig effekt på situasjonen (Henriksen: 2005:116-143). Ser man historien så har Serbia lang tradisjon med å undertrykke mennesker, bla. ble albanerne sett på som annenrangs borgere. De Europeiske statsoverhoder stod på sidelinjen under Bosnia-Herzegovina konflikten og observerte at ca. 200 000 mennesker ble slaktet under det påskudd at det ikke truet deres sikkerhet. Grusomhetene ble trolige litt for nærme ens egen bakgård til at man kunne neglisjere eller risikere en ny episode i Kosovo.

Det var også helt åpenlyst at Serbia ikke aktet å stoppe volden i Kosovo og statens valg av midler for å bekjempe KLA var under all kritikk. KLA hadde en egen agenda om frigjøring og utnyttet situasjonen til det maksimale for å provosere fram reaksjoner fra Serbia. Sett fra KLA sin side ville det være formålstjenelig å dra NATO inn i konflikten mot Serbia. Dermed kan man si at begge parter i konflikten viste liten evne og vilje til å løse konflikten, og begge var direkte skyld for de menneskelige lidelsene i Kosovo.

Ett av kriteriene for å kunne benytte militærmakt er at alle andre midler har vært forgjeves (Dahl 2003:64). Selv i et rettoperspektiv vil det være umulig å sannsynliggjøre at alle ikke militære virkemidler var prøvd og funnet nyttesløs. Dog

³⁹ <http://www.nytimes.com/1999/03/27/world/conflict-balkans-overview-nato-launches-daytime-strike-milosevic-resisting.html?scp=3&sq=wesley%20clark&st=nyt&pagewanted=2>

på tidspunktet for beslutning hadde NATO igangsatt forhandlinger, og man hadde lagt stor prestisje i å nå frem. Ser vi nærmere på forhandlingene ved Rambouillet gav den ikke Serberne en mulighet for verdig retreat. Selv om KLA signerte Ramouillet avtalen betydde ikke det at de ønsket en fred i Kosovo (Wyller 2003:63). KLA hadde et mål og det var klare garantier for et selvstendig Kosovo noe som Rambouillet avtalen ikke gav, men trolig så signerte de avtalen med den visshet at serberne ikke ville signere, og dermed høste ”good will” hos vesten. Richard Holbrooke uttalte i en TV dokumentar⁴⁰:

”I may have suggested to Mahmuti (KLA) right away that (Kosovo independence within 3-5 years) was a possibility if they handled themselves correctly”

Det vil være naturlig å tro at Milosevic ikke hadde så mange reelle muligheter enn å holde stand, alt annet ville være å anse som politisk selvmord. Milosevic hadde et par kort på hånden da han viste at Russland og Kina aldri ville godkjenne en militær intervensjon og trodde at en NATO intervensjon uten FN mandat ikke ville kunne vare så lenge han holdt ut lenge nok. Tidligere stabssjef i den jugoslaviske hæren Momcilo Perisic uttrykte sine bekymringer ovenfor Milosevic under at sikkerhetsmøte, at han trodde NATO ville gå til angrep hvis ikke FN resolusjonen ble fulgt. Ifølge tidligere president av Montenegro, Milo Djukanovic, som var deltaker på møtet avfeide Milosevic bekymringene med følgende utsagn fritt oversatt:⁴¹ *”Hva så? Først bomber de og så kommer freden. De vil bombe i 5-7 dager, deretter vil det internasjonale samfunn mobilisere. NATO blir tvunget til å avbryte, og vi kommer ut som de moralske vinnerne”*

I et retroperspektiv er det lett å se at forhandlingene var dømt til å mislykkes. På det tidspunktet hadde statslederne en tro på at trusselen om bruk av militærmakt ville føre frem. Den serbiske regjering hadde fått klare meldinger om både krav og mulig konsekvenser for ikke å etterleve de føringer som var gitt ut ifra resolusjon 1199 og NATO sin kunngjøring 30. januar 1999, men trusselene ble oppfattet som lite troverdige.

Dermed kan man i utgangspunktet si at NATO hadde utspilt sitt handlingsrom gjennom sine trusler om bruk av makt og de ville miste sin troverdighet ved ikke å

⁴⁰ TV dokumentar (2003) ”The fall of Milosevic” Henriksen Dag 2005: *Operation Allied Force A product of Military Theory or political Pragmatism*. PhD dissertation to The Scottish Center for War Studies: University of Glasgow.

⁴¹ TV dokumentar (2003) ”The fall of Milosevic” ibid. Henriksen Dag 2005:175 *Operation Allied Force A product of Military Theory or political Pragmatism*. PhD dissertation to The Scottish Center for War Studies: University of Glasgow.

følge opp⁴², noe som ville få langt større konsekvenser enn bare kosovokonflikten (Henriksen 2005:219). Kosovo var etter serbisk syn et internt anliggende problem. Dermed mente Milosevic at suverenitetsprinsippet var på hans side og at det internasjonale samfunn ville legge et så hardt press på NATO koalisjonen at denne ikke kunne være i stand til å gjennomføre sine trusler.

Videre hadde ikke NATO noen konkrete planer for hva de ønsket å oppnå og hvordan dette best skulle løses, det de viste var at de måtte gjøre noe (Henriksen 2005:26,27). Operasjonen som først var planlagt å vare i 2 til 4 dagene, ble dermed til en 78 dagers lang operasjon. Koalisjonen i NATO var svak og politikerne ønsket en svært begrenset tilnærming til bruk av makt. Håpet var at Milosevic ville gi etter så lenge NATO viste vilje. De militære anbefalingene i forkant av operasjonen ble ikke tatt hensyn til av politiske årsaker. General Naumann uttalte i et intervju med Henriksen:

”You need to understand; had we lost the political cohesion, we would have lost the strategic level of the war. In order to win strategically, we had to accept tactical and operational limitations. It was a bitter pill to swallow, but there was no other way after we had started the campaign.” (Henriksen 2005:40)

Fra et militært standpunkt bidro politikerens manglende vilje til å benytte militærmakten effektivt til en unødig forlengelse av operasjonen⁴³. Ser man kosovokonflikten i en sammenheng kan man si at den militære intervensjon ble resultatet av en rekke omstendigheter, som helt klart kan knyttes opp i mot Serbias håndtering av KLA sin frigjøringskamp. Dog det internasjonale bidraget for å løse konflikten står under all kritikk. Den politiske prosessen bondefanget NATO som igjen medførte en militær intervensjon som verken NATO eller politikerne var forberedt på. Det eneste som kan sies var tilrettelagt var intensjonen og et ønske om å gjøre noe. General Naumann svarte på spørsmålet i PBS⁴⁴ om han syntes intervensjonen var verdt det selv når han nå viste hva konsekvensene var, svarte han: *“I still think it was worth to do it. The alternative would have been to tolerate*

⁴² British Defence Committee`s Fourteenth Report: *“Once NATO had threatened the use of force to resolve the crisis, so Milosevic`s defiance provoked further threats and increasingly it was felt that the Alliance`s credibility needed to be defended.”* Henriksen Dag 2005:219

⁴³ Genlt Mike Short fordrag ved Luftkrigsskolen våren 2000.

⁴⁴ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/naumann.html>

ethnic cleansing in Europe. And I think that's no alternative you all can accept. For that reason I think it was the right thing to do it."

Orden vs. rettferdighet

Menneskerettigheter versus suverenitet representerer to motstående ideer om hvordan menneskets sikkerhet kan ivaretas. Det dreier seg i utgangspunktet om to grunnleggende ideer om hvordan stater og verdenssamfunnet skal innordne seg. Hvem er de primære rettighetsbærerne, staten eller individet? Kosovokonflikten satte problemstillingen på spissen og det samme spørsmålet satte sikkerhetsrådets medlemsstater opp mot hverandre.

"I think the Kosovo war is perhaps the first war in the European history which was fought for this principle and by that we denied the continuing validity of the principle of territorial integrity which dominated and still dominates international law, since the Westphalian peace of 1648." General Naumann⁴⁵

I tilfelle konflikt sier det internasjonale samfunn at orden skal få forrang fremfor rettferdighet (Jackosn & Sørensen 2003:157). Skal man se helten i dilemmaet så må man også ta innover seg de tre ansvarsdimensjonene. I det humanitære ansvar hviler det ansvar på statsmenn. Det er ikke tilstrekkelig å ha gode intensjoner for sine handlinger man må også vite at disse vil føre frem. Med andre ord er et av kriteriene for rettferdig krig en rettferdig fred. Ved intervensjon på humanitært grunnlag må man forutsette at med rimelig stor sikkerhet kan skape en bedre fremtid (R2P:32). I tilfelle med OAF viste man at en intervensjon ville øke intensiteten og lidelsene på bakken. Man hadde en tro på at en kortvarig intervensjon, men når man oppdaget at dette ikke var tilfelle valgte man ikke å endre strategi og den humanitære målsettingen ble forlatt da man valgte å forsette (Wyller 2003:58). Clausewitz skrev i sin bok: *"The first duty and right of the art of war is to keep policy from demanding things that go against the nature of war, to prevent the possibility that out of ignorance of the way the instrument works, policy might misuse it."* (hentet fra Henriksen 2005:17). Bruken av luftmakt hadde fungert optimalt under Kuwait og Bosnia-Herzegovina konflikten og politikerene hadde muligens fått en overdreven

⁴⁵ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/naumann.html>

tro på at denne strategi skulle fungere igjen. General Nauman fortalte i et intervju i 2000 til PBS⁴⁶:

“...We had more or less three guiding principles; we had first of all to avoid if possible any of our own casualties and fatalities, secondly we were told avoid collateral damage to the extent possible, and thirdly bring it to a quick end. If you take these three ingredients, it's very very difficult to find a proper solution to make this equation fly...I told the Council very clearly that I am full of doubts that one could win such a thing without ground forces and that in military history it has never happened before...”

Det var kjent for alle parter at man brøt med internasjonal lov, som også kom til uttrykk da den norske regjering ikke ville benytte begreper som krig men heller en begrenset militær operasjon⁴⁷. Dermed pyntet man heller på retorikken for å ufarliggjøre handlingene. Det var en bevist strategi og et valg at det ikke ble innhentet mandat fra sikkerhetsrådet, og NATO unngikk å ta opp spørsmålet i generalsforsamling til FN. En hovedutfordring sett opp i mot Kosovo var imidlertid ideen om de universelle menneskerettigheter og de utfordringer denne gir jfr. de retningslinjer som er gitt i FN pakten. Spørsmålet ble dermed hvor sterkt statssuverenitetsprinsippet skulle være. Skulle territorialgrenser også være moralens grenser, og hvordan skulle man da med legale virkemidler kunne håndheve og sikre menneskerettighetene? I et slikt samfunn vil suverenitetsprinsippet få en dobbel effekt. På den ene side vil den sikre freden i tradisjonell forstand mens den samtidig vil kunne sikre overgripere, tyranner og bidra til individuell usikkerhet. Historien viser at de realistiske tankene om suverenitet og sikkerhet har hatt preferanse fremfor de liberalistiske jf. Hough (2004:3). Dette kan skyldes at konsekvensene er så enormt store og frykten for ikke å være beredt er likeledes stor. Realistene beskylder liberalistene for å være naive og lite virkelighetsnære, mens liberalistene igjen på sin side beskylder realistene for å leve i fortiden. Et av deres argumenter er at historien vil gjenta seg gang på gang. Liberalistene på sin side påpeker at sikkerhet betyr ingenting hvis den bygger på andres usikkerhet⁴⁸. Dermed står man overfor en dyptgående konflikt mellom orden og rettferdighet i den internasjonale politikken. Ifølge det realistiske syn er problemet med en utenrikspolitisk praksis som gir

⁴⁶ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/naumann.html>

⁴⁷ <http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/09/04/377632.html>

⁴⁸ Sitat Gunnhild Hoogensen forelesning om hvordan forstå sikkerhet. 1.9.2005 FSS Bardufoss

individet forrang framfor den suverene staten, at man står i fare for å vanne ut det fundamentale prinsippet som tar sikte på å trygge fred og stabilitet mellom stater (Jackson & Sørensen 2004:144). Interstatlig orden og humanitær rettferdighet er dermed målsettinger som vanskelig lar seg forene. Enten kan vi foretrekke statssuverenitet og orden, eller så kan vi vektlegge menneskerettigheter og risikere at statsveldet faller. Walzer legger vekt på at humanitære motiver står sjelden alene og dette vises også gjennom NATO og FN sine handlinger eller manglende handlinger (Walzer 2003:101)⁴⁹. En del av utfordringene ligger dermed i å forsone disse uforenlige sannhetene. For å lykkes med dette må man være prinsippfast. Det må etableres en "genral practice" som følges konsekvent opp uten unntak, og uten at det forligger andre motiver. Sett i et historisk perspektiv vil stater kun intervenere hvis det er realpolitisk underliggende motiver (Hough 2004:119).

I følge Naumann⁵⁰ var Kosovo kanskje den første konflikten som faktisk har vært kjempet det på humanitære prinsippet alene. Hvis man ser bort i fra betraktningen om at NATO egentlig aldri hadde noen plan om å angripe Kosovo, og at angrepet egentlig ble en konsekvens av feilslått tvangspolitikk, så har han muligens rett. Spørsmålet som også Naumann stilte var om man nå nærmet seg slutten på den westfalske orden og at konturene på en ny epoke kom til syne.

Legaliteten bak kosovokonflikten er ikke så svart og hvit som mange vil ha det til. Det er ikke snakk om et enten eller, men heller et både og. Kosovokonflikten og NATO sine handlinger må ses i lys av historiens begivenheter. Spenningen mellom stat og individ, statssuverenitet og menneskerettigheter er ikke noe nytt i den internasjonale politikk. Det er i etterpåklokskapens lys klart at det alltid er lett å dømme og lett se hva man skulle ha gjort framfor hva som ble gjort. Over tid vil man også se hvilke konsekvenser både de kortsiktige og langsiktige beslutningene førte med seg. I den internasjonale samfunnslære ser man på verdenspolitikken i sammenheng med mennesket. Ser man da kosovokonfliktens utfordringer var det en konsekvens av en lang rekke med hendelser som bygget opp til en konflikt ingen ønsket, men som man heller ikke kunne unngå.

⁴⁹ Man valgte å intervenere i under Kuwait, men ikke Bosnia-Herzegovina, Sudan eller Siri Lanka.

⁵⁰ <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/naumann.html>

Konklusjon

Internasjonale relasjoner er preget av menneskets positive og negative sider, og for å forstå det rasjonale bak relasjonene og beslutningene må det ses i lys av historien og situasjonene. Det vil si at den er preget av både normative utfordringer og verdi dilemmaer. Det eksisterer ikke et enten eller og det internasjonale samfunn nekter å velge mellom realistenes pessimisme og liberalistenes optimisme. Man må se historikken i lys av de normative tradisjonene og hvilke gjeldene ideer som var førende, og som formet tankene og dialogene. Først da vil man forstå det menneskelige i internasjonale relasjoner, samt de komplekse moralske problemene som er involvert. NATO hadde satt seg selv i en situasjon hvor man ikke hadde annet valg enn å intervensjonere selv uten eksplisitt mandat fra FN sitt sikkerhetsråd. Selv om FN anså de indre forhold som utviklet seg i Kosovo som en trussel mot den internasjonale fred og sikkerhet, begrunnet i resolusjon 1199, gav den ikke noe eksplisitt mandat til maktanvendelse. Milosevic anmeldt NATO landene inn for ICJ⁵¹, dog saken ble aldri tatt opp. Hadde man derimot fått en internasjonal dom som hadde gitt NATO medhold ville man også kunne hevde at en stats suverenitet ovenfor andre stater var betinget av statens evne og vilje til å ivareta fundamentale menneskerettigheter. Visa versa ville en dom som hadde gitt Serbia medhold ha bekreftet den tradisjonelle suverenitets tanke. Utfordringen er at et konkret svar vil kunne gi uheldige konsekvenser i begge retninger. NATO sin intervensjon skapte internasjonal debatt og kan ha medført at FN sin Generalforsamling i 2005 vedtok prinsippet om "Responsibility to Protect". Videre vedtok sikkerhetsrådet resolusjon 1674 om beskyttelse av sivile i væpnede konflikter, som er i tråd med R2P-prinsippet. FN har dermed vedtatt at det internasjonale samfunn har rett til å gripe inn i interne konflikter, for eksempel ved bruk av humanitær intervensjon, dersom visse kriterier er oppfylt. Dette legger igjen press på FN til å vise handlekraft da de forbeholdt seg retten til å utgi mandatene. NATO sine handlinger kan heller ikke sies å ha skapt en fast "general practice", og dermed heller ikke skapt en ny sedvane. Den internasjonale orden er tuftet på en idé som har blitt formet gjennom utallige kriger og fredsprosesser gjennom historien. Grunnprinsippet bygger på staters suverenitet. FN pakten er en juridisk formular som har til formål å ivareta internasjonal fred og sikkerhet ved å garantere staters suverenitet. Begivenhetene i

⁵¹ <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=yus&case=114&k=25>

Kosovo har dominert diskusjonen av NATO fordi Kosovo var første gang NATO selv brukte militære midler utover fredsbevarende operasjoner. Spørsmålet om NATO sine handlinger var legal eller ikke kan ikke svares med et enten eller. I følge internasjonale samfunn må legitimitetsspørsmålet ses i en helhetlig vurdering. Ifølge Bull kan ikke verden bli forstått med fokus på en av verdiene, men i en konflikt mellom verdiene skulle orden få forrang så fremt det ikke foreligger ekstreme tilfeller (Jackson & Sørensen 2003:157). Ser man kosovokonflikten i et historisk lys av hva som har skjedd på Balkan de siste 10 årene så ville enhver på det tidspunktet beslutningene ble tatt si at forholdene var tilrettelagt for en humanitær katastrofe, men man viste også at en intervensjon mest sannsynlig ville forværre situasjonen. Det var ikke klart hva man ønsket å oppnå med intervensjonen annet enn at man ønsket å vise handlekraft og unngå et nytt Bosnia-Herzegovina. Tilnærmer man seg konflikten fra et rent juridisk hold så hadde ikke NATO en folkerettslig hjemmel til å intervenere, og dermed var intervensjonen et brudd på gjeldene folkerett og et bidrag til å svekke fremfor å styrke internasjonale orden. NATO sine motiver for intervensjonen var sammensatt, men når operasjonen først var iverksatt og NATO oppdaget at operasjonen ikke fungerte som planlagt ble de humanitære motivene satt til side for realpolitiske mål. Ser man konflikten fra et nasjonalt ansvar vil jeg påstå at selv om at det ikke tilsynelatende lå så mange realpolitiske motiver bak intervensjonen i Kosovo var det viktig for NATO og ha et nasjonalt motiv for å få med seg medlemslandene. Ser man situasjonen i lys av hendelsene så var hele troverdigheten til NATO satt på spill. Sett i et helhetlig perspektiv ser man at NATO sin intervensjon er en konsekvens av en lang rekke med hendelsene som er styrt av moralske følelser om en plikt og politikernes ønske om å vise handlekraft. Dermed endte det med at NATO snublet inn i en intervensjon på bakgrunn av en plikt som verken var enkel eller lett, men merkelig klar.

”When you do battle, it is necessary to kill people, so it is best to win without fighting” (Sun Tzu 2005:35)

Litteraturliste

- Dahl, Arne Willy. 2003: *Håndbok i militærfolkerett*. Oslo: 1 utg. Cappelen
- Duijzings, Ger. 2000: *Religion and the Politics of Identity in Kosovo*. London: C. Hurst & Co.
- Henriksen Dag. 2005: *Operation Allied Force A product of military Theory or Political Pragmatism*. University of Glasgow PhD dissertation The Scottish Centre for War Studies.
- Holsti K.J. 2004: *Taming the Sovereigns institutional change in international Politics*. Cambridge: University press.
- Hough Peter. 2004: *Understanding Global security*. New York: Routledge.
- Jackson Robert og Georg Sørensen. 2003: *International Relations*. Oxford: University press.
- Walzer Michael. 2000: *Just and unjust wars*. New York: Basic Books Group.
- Wyller Truls. 2003: *Å dø for staten kritisk perspektiv på rettferdig krig*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Diesen Sverre. 2000: *Militær strategi*. Oslo: 1 utg. Cappelen
- Wight Gabriele og Porter Brian. 2005: *Four Seminal Thinkers in International Theory*. Oxford: University press.
- Wheeler J. Nicholas. 2008; *Operationalising the Responsibility to Protect*. Oslo: NUPI
- ICISS. 2001: *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre
- Forsvarsdepartementet 2004: *Styrke og relevans – strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo

Internasjonale rettskilder

- FN pakten 26. Juni 1945: United Nations hjemme side 1.4.2009
<http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml>
- Statuttene for IJC 6. februar 1946: International court of justis hjemme side 1.4.2009
<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>
- Wien-konvensjonen 23. Mai 1969: United Nations hjemme side 1.4.2009
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
- FN sikkerhetsråd om Kosovo: Resolusjon 1199 23. Des 1998: United Nations hjemmeside 01.04.2009
<http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm>
- FN definisjon på aggresjon: Resolusjon 3314 (XXIX). 14 des 1974: United Nations hjemmeside 01.04.2009
[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX))
- The North Atlantic Treaty Washington D.C. - 4 April 1949: NATO`s hjemmeside 1.4.2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en
- NATO`s strategiseke konsept 24 Apr. 1999: NATO`s hjemmeside 1.4.2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en

Artikler

- Bingen Jon. 2005: *Makthavernes yndligsforfatter*. Aftenposten (nettutgave 6.8.2005) 01.04.2009
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article1091930.ece>
- Charvet, John. 1997: *The Idea of state Sovereignty and the Right of Humanitarian intervention*. KOSIFF Kompendium høst 2005
- Elvik Halvor 2003: *Bondevik i krig*. Dagblad (nettutgave 4.9.2003) 1.4.2009
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2003/09/04/377632.html>
- Eskeland Ståle 2003: *Krig og fredsbevarende operasjoner: Lovlig, ulovlig eller straffbart?* KOSIFF Kompendium høst 2004.
- Henrik Thune og Carsten Rønnfeldt. 1998: *Fra Westfalen til Kosovo*. Dagbladet (nettutgave 06.11.1998) 01.04.2009
<http://www.dagbladet.no/kultur/1998/11/06/138792.html>

Jönsson Christer. 1996: *Den suveräne stats gränser*. KOSIFF Kompendium høst 2005
Osland, Kari M. 2001: *Nasjonens eller integrasjonens seier? Sikkerhetspolitiske utfordringer på Balkan*. KOSIFF Kompendium høst 2004
Eva Nordland 2000: *Verdenspoliti for rike land*. *Dagbadelt* (nettugave 02.10.2000)
01.12.2009
www.dagbladet.no/kultur/2000/10/02/221552.html
Nicholas J. Wheeler 2008: “*Operationalising the Responsibility to Protect*” NUPIReport
Responsibility to Protect No. 3 – 2008

Intervjuer / hjemme sider / Internett referanser

Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University: *definition armed conflict*.
19.11.2004
www.pcr.uu.se/database/definitions_all.htm
FN-sambandet hjemmeside: *FN historie*. 01.04.2009
<http://www.fn.no/FN-informasjon>
FN-sambandet hjemmeside: *Statssuverenitet*. 01.02.2010
<http://www.fn.no/Temaer/Menneskerettigheter/Statssuverenitet/>
FN-sambandet: *Kosovo*. 18.02.2009
<http://www.globalis.no/Konflikter/Kosovo> Luftforsvaret: “*KOSOVO - et kort sammendrag av en lang historie*” 01.02.2010
http://www.mil.no/luft/liit/helikopter/start/fakta/historikk_om_kosovo/
NATO homepage: *Peace support operation Bosnia-Herzegovia* . 01.04.2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm?selectedLocale=en
NATO homepage: *The Kosovo Air Campaign*. 01.04.2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49602.htm?selectedLocale=en
NATO homepage: *Political and Military Objectives of NATO Action with regard to the crisis in Kosovo*. 01.04.2009
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27451.htm
Regjeringen sin hjemmesider: *Internasjonal rett: Folkerett og menneskerettigheter*
.01.05.2009
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/ud/Veiledninger-og-brosjyrer/2002/folkerett-og-menneskerettigheter.html?id=271574>
PBS Frontline intervju med General Klaus Naumann. 01.02.2009
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/kosovo/interviews/naumann.html>
Stockholm International Peace Research Institute: *Pattern of major armed conflict*.
01.04.2009
http://www.sipri.org/contents/conflict/MAC_patterns.html
Globalsecurity: *Operation Deliberate Force*.18.12.2009
http://www.globalsecurity.org/military/ops/deliberate_force.htm
Verdikommisjonen: *Krig, fred og menneskelige verdier*. 10.12.2004
<http://www.verdikommisjonen.no/midtveisrapporten/krig.htm>
Wikipedia nett leksikon: *Folkerettslig sedvane*. 01.04.2009
http://no.wikipedia.org/wiki/Folkerettslig_sedvane