



UiT Norges arktiske universitet

Det Juridiske Fakultet

## **Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer**

*Har Sikkerhetsrådet materiell kompetanse etter FN-pakten til å adressere spørsmål om menneskeskapte klimaforandringer?*

Even Rolid Leonardsen

Masteroppgave i rettsvitenskap, JUR-3902, mai 2023

# Innholdsfortegnelse

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Innledning.....  | 1  |
| 1.1   | Tema og problemstilling.....   | 1  |
| 1.2   | Bakgrunn og aktualitet.....  | 2  |
| 1.2.1 | Klimaforandringer sin økende betydning i FN-systemet .....   | 2  |
| 1.2.2 | Behovet for avklaring av Sikkerhetsrådet sin rolle .....   | 5  |
| 1.3   | Den videre fremstillingen .....  | 7  |
| 2     | Folkerettslig metode .....   | 9  |
| 2.1   | Reglene for tolkning av FN-pakten .....  | 9  |
| 2.1.1 | Wien-konvensjonen sin anvendelighet.....   | 9  |
| 2.1.2 | Det rettslige innholdet i Wien-konvensjonen sin hovedregel .....   | 10 |
| 2.2   | Sikkerhetsrådets resolusjoner som «subsequent practice» .....  | 11 |
| 2.3   | Dynamisk tolkning av FN-pakten.....  | 14 |
| 2.4   | Er Sikkerhetsrådet sin tolkning av FN-pakten underlagt juridiske begrensninger? ..                             | 16 |
| 2.4.1 | Generelt om diskusjonen i den folkerettslige litteraturen .....  | 16 |
| 2.4.2 | Den rettslige siden av spørsmålet.....   | 17 |
| 3     | Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak .....                               | 21 |
| 3.1   | Overordnet om Sikkerhetsrådet sin kompetanse .....   | 21 |
| 3.2   | Generelt om vilkår for å fatte ikke-bindende vedtak .....  | 24 |
| 3.2.1 | Vilkåret for å iverksette ikke-bindende vedtak .....   | 24 |
| 3.2.2 | Ordlydsforståelsen.....  | 24 |
| 3.3   | Utviklingen av Sikkerhetsrådet sin rolle .....   | 27 |
| 3.4   | Kan klimaforandringer antas å sette opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare? .....          | 29 |
| 4     | Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å autorisere folkerettslig bindende vedtak og tvangstiltak ..... | 32 |
| 4.1   | Overordnet om Sikkerhetsrådet sin kompetanse etter Kapittel VII i FN-pakten .....                              | 32 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 4.2 | Generelt om vilkårene for bruk av virkemidlene i kapittel VII.....                               | 34 |
| 4.3 | Den rettslige forståelsen av vilkåret "threat to peace" .....                                    | 35 |
| 4.4 | Utviklingen av vilkåret "threat to peace".....   | 36 |
| 4.5 | Utgjør menneskeskapte klimaforandringer en "threat to peace"? .....                              | 40 |
| 5   | Forholdene som begrenser Sikkerhetsrådet sitt arbeid.....  | 43 |
| 5.1 | Innledning.....  | 43 |
| 5.2 | Forholdet til andre internasjonale organer og regelverk i bekjempelsen av klimaforandringer..... | 44 |
| 5.3 | Sikkerhetsrådet sitt grunnleggende institusjonelle problem.....                                  | 46 |
| 5.4 | Legitimasjonsproblematikken .....  | 48 |
| 6   | Avslutning .....   | 50 |
|     | Referanseliste .....   | 53 |

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

*"We must make no mistake. The facts are clear: climate change is real; it is accelerating in a dangerous manner; and it not only exacerbates threats to international peace and security, it is a threat to international peace and security."<sup>1</sup>*

Ordene er tidligere Generalsekretær i FN Ban-Ki Moon sin beskrivelse av forbindelsen mellom klimaforandringer og internasjonal sikkerhet fremsatt i en tale for Sikkerhetsrådet i juli 2011. Talen ga uttrykk for et utvetydig ønske fra Generalsektæren om at Sikkerhetsrådet skulle ta sitt ansvar i spørsmål om klimaforandringer, som etter hans syn hadde utviklet seg til å bli en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Fra Ban-Ki Moon sin klare tale i 2011 og frem til i dag har Sikkerhetsrådet foreløpig tatt en tilbaketrukket posisjon i spørsmål om bekjempelse av menneskeskapte klimaforandringer. Det siste tiåret har vist at dette er et komplekst spørsmål med en folkerettslig, politisk og naturvitenskapelig dimensjon, hvor opprinnelsen til den manglende handlekraften fra Sikkerhetsrådet kan ha ulike svar.

I denne oppgaven er det sentrale spørsmålet om Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse etter FN-pakten til å inneha en rolle i en global respons mot menneskeskapte klimaforandringer.

Dette er i utgangspunktet et rettslig spørsmål som gjelder om Sikkerhetsrådet *kan* fatte vedtak som adresserer bekjempelsen av menneskeskapte klimaforandringer på en mer systematisk måte. I skrivende stund har Sikkerhetsrådet som kollegium hverken bekreftet eller avvist at de har en slik kompetanse. Den rettslige siden av problemstillingen er derfor i skrivende stund uavklart.

---

<sup>1</sup> Uttalelse av FNs Generalsekretær Ban Ki-Moon, "Remarks to the Security Council on the Impact of Climate Change on International Peace and Security", 20. juli 2011. Nettsted: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-07-20/remarks-security-council-impact-climate-change-international-peace> (Sist lest: 1. mai 2023)

Kjernen i oppgaven er derfor å redegjøre for og analysere Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse slik den er nedfelt i kapittel V, VI og VII i FN-pakten. I disse kapitlene har Sikkerhetsrådet adgang til å iverksette virkemidler av ulik karakter. Et sentralt skille i disse virkemidlene er kompetansen til å fatte henholdsvis folkerettslig ikke-bindende vedtak med hjemmel i kapittel V og VI og folkerettslig bindende vedtak med adgang til å autorisere disse gjennom tvangstiltak etter kapittel VII.

Problemstillingen i oppgaven vil derfor spesifikt knytte seg til en todelt vurdering om Sikkerhetsrådet kan adressere spørsmål om klimaforandringer innenfor den materielle kompetansen de er tillagt til å fatte ikke-bindende vedtak etter kapittel V og VI på den ene siden og folkerettslig bindende vedtak med autorisasjon av tvangstiltak etter kapittel VII på den andre siden.

## **1.2 Bakgrunn og aktualitet**

### **1.2.1 Klimaforandringer sin økende betydning i FN-systemet**

De Forente Nasjoner (FN) ble grunnlagt i kjølvannet av andre verdenskrig med et fremoverrettet formål om å "redde kommende slektledd fra krigens svøpe".<sup>2</sup> Det etablerende grunndokumentet for den globale organisasjonen, FN-pakten, ble undertegnet den 26. juni 1945 av femti medlemsland under San-Francisco-konferansen i USA.<sup>3</sup> Den 24. oktober 1945 trådte den i kraft etter at seierherrene etter andre verdenskrig USA, Kina, Frankrike, Storbritannia og Sovjetunionen hadde ratifisert avtalen. I dag har dette utviklet seg til å bli en organisasjon bestående av 193 medlemsland og er dermed i realiteten blitt en verdensomspennende folkerettslig organisasjon.<sup>4</sup>

Opprettelsen av FN bygget på dyrekjøpt lærdom fra mellomkrigstiden, hvor forløperen Folkeforbundet sin manglende evne til å hindre mellomstatlige konflikter resulterte i en ny verdenskrig.<sup>5</sup> I FN-pakten ble det derfor opprettet seks hovedorganer, hvor Sikkerhetsrådet

---

<sup>2</sup> Fra FN-pakten sin fortale: "to save succeeding generations from the scourge of war"

<sup>3</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 217

<sup>4</sup> *Ibid.* s. 220

<sup>5</sup> Fleischer, Carl August, *Folkerett*, 8. utgave, 2005, s. 311

som et av hovedorganene fikk et overordnet ansvar om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.<sup>6</sup>

Sikkerhetsrådet består til enhver tid av femten medlemsland, hvorav de fem seierherrene etter andre verdenskrig USA, Kina, Frankrike, Storbritannia og Sovjetunionen (Russland) har fått en privilegert posisjon som faste medlemsland av organet.<sup>7</sup> Gjennom sin materielle kompetanse i kapittel V, VI og VII i FN-pakten skulle denne oppbyggingen sørge for at fortidens feil og manglende handlekraft ved mellomstatlige konflikter skulle bli avverget.

I sitt daglige virke overvåker Sikkerhetsrådet konfliktsituasjonen i verden, og har både en rett og en plikt til å gripe inn dersom det overordnede ansvar om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet blir utsatt. I hovedsak gjennomfører Sikkerhetsrådet denne plikten ved å avgi vedtak i form av resolusjoner. Selve vedtakelsen skjer ved en stemmegivningsprosess hvor minst ni av de til enhver tid femten medlemmene må stemme for vedtaket og at de fem faste medlemslandene avstår fra å benytte seg av sin vetomakt.<sup>8</sup>

I folkerettslig sammenheng var og er fremdeles organet i en særstilling gjennom sin adgang til å gi resolusjoner med folkerettslig bindende virkning overfor alle medlemslandene, og med adgang til å utføre tvangstiltak for å sikre gjennomføring av sine vedtak etter kapittel VII i FN-pakten.<sup>9</sup> Dette gjør at Sikkerhetsrådet både er en produsent av folkerett i verdenssamfunnet, men også en sentral beskytter for at den blir fulgt.

Mesteparten av Sikkerhetsrådets sine vedtak er imidlertid av en folkerettslig ikke-bindende karakter.<sup>10</sup> Disse fattes hovedsakelig med hjemmel i kapittel V og VI i FN-pakten, og til forskjell fra vedtak med hjemmel i kapittel VII gir ikke disse adgang til å iverksette tvangstiltak. Denne type vedtak bærer derfor i større grad preg av å være politiske

---

<sup>6</sup> FN-pakten artikkel 24 nr. 1: "In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, **its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security**, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf." (Min utheving)

<sup>7</sup> FN-pakten artikkel 23 nr. 1

<sup>8</sup> FN-pakten artikkel 27

<sup>9</sup> Denne adgangen får sin folkerettslig bindende virkning gjennom artikkel 25 og 103 i FN-pakten

<sup>10</sup> Wood, Michael, "The Interpretation of Security Council Resolutions", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, s. 81

beslutninger. Likevel kan de få stor betydning gjennom sitt bidrag til tolkningsmomenter i forståelsen av folkeretten, og den materielle kompetansen etter kapittel V og VI er derfor av viktighet.

Med sitt historiske bakteppe var den tradisjonelle forståelsen av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse i sin tid rettet mot mellomstatlig væpnet konflikt, som en naturlig følge av samtidens politiske landskap og handlingene som var begått under første og andre verdenskrig.<sup>11</sup> Resolusjonene som ble avsagt frem til 1990-tallet og slutten av den kalde krigen bærer derfor preg av denne tradisjonelle forståelsen.

I vår tid er utvilsomt mellomstatlig væpnet konflikt fortsatt i kjernen av Sikkerhetsrådet sitt virksomhetsområde. I løpet av 1990-tallet har imidlertid en rekke faktorer ført til en utvikling av Sikkerhetsrådet sitt virksomhetsområde.

For det første har situasjonen rundt de politiske, sosiale, økonomiske og klimatiske forholdene fra grunnleggelsen og frem til vår tid blitt til noe helt annet. For det andre har det geopolitiske forholdet mellom USA og Russland bedret seg etter den kalde krigen. Forut for dette hadde den geopolitiske uenigheten mellom de faste medlemslandene vanskeliggjort en utvikling av Sikkerhetsrådet sitt virksomhetsområde som følge av en utstrakt bruk av vetomakt.<sup>12</sup> Dette har ført til en utvikling av de forholdene som Sikkerhetsrådet har innfortolket under sin materielle kompetanse i FN-pakten i løpet av de siste tretti årene.

Parallelt med denne utviklingen har betydningen av menneskeskapte klimaforandringer gradvis fått en større plass for FN-systemet sitt arbeid.<sup>13</sup> Et første steg ble tatt ved opprettelsen av FNs Klimapanel (IPCC) og utarbeidelsen av FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC) omkring starten av 1990-tallet.<sup>14</sup> Senere har denne

---

<sup>11</sup> Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, 2. utgave, 1951, s. 930

<sup>12</sup> Nevitt, Mark, "Is Climate Change a Threat to International Peace and Security", *Michigan Journal of International Law*, 2021 s. 544

<sup>13</sup> FNs klimapanel sin gjennomgående definisjon av "klimaforandringer" ("climate change") er enhver forandring i klima over tid, enten som følge av naturlig variabilitet eller som et resultat av menneskelig aktivitet

<sup>14</sup> Agrawala, Shardul, "Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *Climatic Change*, 1998, s. 606, 611

rammekonvensjonen utviklet seg med tilleggsprotokoller i form av blant annet Kyoto- og Parisavtalen.

Siden den gang har kunnskapen omkring klimaforandringer sine fatale konsekvenser fått et stadig tydeligere naturvitenskapelig grunnlag. I 2018 hadde denne utviklingen kommet så langt at FN sin nåværende Generalsekretær António Guterres uttalte at klimaforandringer var blitt "the defining issue of our time".<sup>15</sup>

Senest i mars 2023 ga FNs Klimapanel (IPCC) ut sin siste synteserapport med en omfattende gjennomgang av den internasjonale forskningen om vår kunnskap om klimaforandringer.<sup>16</sup> I denne synteserapporten ble det lagt til grunn at det foreligger en nærmest unison enighet i de internasjonale forskningsmiljøene om at klimaforandringer er forårsaket av menneskelige handlinger, at dette i hovedsak skyldes utslipp av klimagasser og at konsekvensene kan bli fatale.<sup>17</sup> I rapporten ble det dokumentert at det finnes en påvirkning av sosioøkonomiske faktorer som følge av menneskeskapte klimaforandringer, herunder økt konkurranse om vann- og landressurser, matmangel og ufrivillig flukt som følge av tørke og stigende havnivåer.<sup>18</sup>

Som en følge av den økte bevisstheten rundt det naturvitenskapelige grunnlaget og forståelsen av konsekvensene av klimaforandringer i FN-systemet reiser dette en rekke spørsmål i relasjon til Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer.

### **1.2.2 Behovet for avklaring av Sikkerhetsrådet sin rolle**

Spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle i forbindelse med menneskeskapte klimaforandringer ble for første gang adressert i offisiell sammenheng under en åpen debatt i 2007.<sup>19</sup> Her ble det uttalt av Storbritannia sin tidligere utenriksminister og representant i Sikkerhetsrådet

---

<sup>15</sup> Uttalelse fra FNs Generalsekretær, "Secretary-General's remarks on Climate Change", 10. september 2018. Nettsted: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-climate-change-delivered> (Sist lest: 1. mai 2023)

<sup>16</sup> Lee, Hoesung m.fl., "AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023" [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf)

<sup>17</sup> Ibid s. 6

<sup>18</sup> Ibid s. 62-66

<sup>19</sup> UN Doc. S/PV.5663, Open Debate, 17. april 2007. Nettsted: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_5663.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_5663.pdf) (Sist lest: 1. mai 2023)



Margaret Beckett sin åpningstale at et ustabilt klima vil forverre noen av de sentrale drivkreftene bak konflikt.<sup>20</sup> Debatten skulle vise at det forelå en splittelse i oppfattelsen av hvilken rolle Sikkerhetsrådet skulle ha i spørsmål om klimaforandringer.

På en side av debatten argumenterte en rekke land for at spørsmål om klimaforandringer lå innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse i FN-pakten. Særlig de faste medlemslandene Storbritannia og Frankrike, de resterende EU-landene og landene i alliansen Small Island Developing States (SIDS) var av denne oppfatningen.<sup>21</sup> De sterkeste stemmene i debatten i form av Frankrike og Papua New Guinea benyttet seg av ordene "threat to peace" for å beskrive konsekvensene av menneskeskapte klimaforandringer, noe som er en referanse til vilkåret som legitimerer tvangstiltak etter kapittel VII.<sup>22 23</sup>

På den andre siden av debatten var argumentasjon rettet *mot* at Sikkerhetsrådet skulle ha en rolle i spørsmål om klimaforandringer. Dette kom særlig fra de faste medlemslandene i Sikkerhetsrådet Russland og Kina og mange av utviklingslandene i Group of 77.<sup>24</sup> Et av hovedargumentene fra disse var at Sikkerhetsrådet grep inn i andre FN-organer som var bedre egnet med sin kompetanse sitt virkeområde. De fleste av landene, deriblant Kina sin representant, var ikke uenig at det til en viss grad er en forbindelse mellom klimaforandringer og sikkerhetsproblematikk, men at dette hovedsakelig er et spørsmål om bærekraftig utvikling og derfor faller utenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup>Ibid s. 2: "unstable climate will exacerbate some of the core drivers of conflict, such as migratory pressures and competition for resources".

<sup>21</sup> Small Island Developing States (SIDS) er en allianse som dekker 52 av verdens små øystater med medlemskap i FN og som er spesielt sårbare for klimaforandringer

<sup>22</sup> FN-pakten artikkel 39: "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, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security." (Min utheving)

<sup>23</sup> En nærmere gjennomgang av denne materielle kompetansen følger i punkt 4 i oppgaven

<sup>24</sup> Group of 77 er en koalisjon av utviklingsland som per dags dato har 134 medlemmer

<sup>25</sup> UN Doc. S/PV.5663, Open Debate, 17. april 2007, s. 12-13, hvor Kina sin delegasjon er av denne oppfatningen: "Climate change may have certain security implications, but generally speaking it is in essence an issue of sustainable development"

Den polariserte debatten illustrerte en av miljørettens grunnproblemer, som er at det kan være vanskelig å knytte årsak og virkning.<sup>26</sup> Klimaforandringer vil ikke være en direkte eller synbar årsak til konflikt. Derimot kan klimaforandringer være en indirekte årsak til at konflikter oppstår gjennom en forstyrrelse av sosioøkonomiske faktorer som økt konkurranse om vann- og landressurser, matmangel og ufrivillig flukt som følge av tørke og stigende havnivåer. Problemet er at betydningen av klimaforandringer i disse tilfellene kan være vanskelig å måle.

Resultatet av den åpenbare uenigheten som forelå under den åpne debatten i 2007 var at det ikke ble utarbeidet noen resolusjon med en løsning på spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle.

I dag utgjør spørsmålet fortsatt en folkerettslig, politisk og naturvitenskapelig problemstilling som Sikkerhetsrådet ikke har funnet svaret på. Tendensen er at det i tiltakende grad er blir stilt spørsmål om Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer. For å illustrere dette har spørsmålet om forholdet mellom klimaforandringer og sikkerhet vært hovedtema i syv formelle åpne debatter og i seks uformelle debatter ("Arria-formula sessions") i perioden fra april 2007 og til utgangen av 2021. I tillegg til dette har problemstillingen blitt nevnt i elleve bemerkninger fra Sikkerhetsrådet sin president.<sup>27</sup>

Heldigvis har ikke klimaforandringer i skrivende stund og vil forhåpentligvis aldri resultere i en dystopisk virkelighet i et samspill med et lovløst kaos som kan gi assosiasjoner til Thomas Hobbes sin beskrivelse av naturtilstanden. Behovet for en snarlig avklaring av Sikkerhetsrådet sin rolle er likevel fullt til stede i tråd med at konsekvensene av de menneskeskapte klimaforandringene fortsetter med tiltakende styrke.

### **1.3 Den videre fremstillingen**

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for den folkerettslige metoden ved tolkning av FN-pakten. De relevante tolkningsspørsmålene for å besvare problemstillingen er hvilke tolkningsregler som gjelder for FN-pakten, om den er underlagt en dynamisk tolkning, i hvilken grad Sikkerhetsrådet sine resolusjoner kan fungere som et tolkningsmoment ved tolkningen av sine

---

<sup>26</sup> Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget 2022, s. 62

<sup>27</sup> Tallene er hentet fra Cesare M. Scartozzi sin gjennomgang i sin artikkel "Climate change in the UN Security Council: An Analysis of Discourses and Organizational Trends" ,s. 291.

kompetansebestemmelser og hvorvidt Sikkerhetsrådet sin egen tolkning av sin materielle kompetanse er underlagt juridiske begrensninger.

I kapittel 3 vil jeg redegjøre for Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak etter FN-pakten kapittel V og VI. I tilknytning til problemstillingen blir dette et spørsmål om hvorvidt klimaforandringer faller innenfor denne materielle kompetansen. Det avgjørende spørsmålet for å besvare dette er om klimaforandringer utgjør en fare mot opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet ("endanger the maintenance of international peace and security") etter artikkel 34, jf. artikkel 24 i FN-pakten.<sup>28</sup>

I kapittel 4 vil jeg redegjøre for Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte folkerettslig bindende vedtak og adgangen til å iverksette tvangstiltak for å gjennomføre disse etter FN-pakten kapittel VII. I tilknytning til problemstillingen blir dette et spørsmål om hvorvidt klimaforandringer faller innenfor denne materielle kompetansen. Det avgjørende for å besvare dette spørsmålet er om klimaforandringer utgjør en trussel mot freden ("threat to peace") etter artikkel 39 i FN-pakten.<sup>29</sup>

I kapittel 5 vil jeg redegjøre for de politiske, institusjonelle og prosessuelle forholdene som påvirker spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer. Denne delen av oppgaven vil redegjøre for at problemstillingen i en større kontekst ikke kan løses utelukkende fra et juridisk perspektiv.

---

<sup>28</sup> FN-pakten artikkel 34: "The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to **endanger the maintenance of international peace and security**."(Min utheving)

<sup>29</sup> FN-pakten artikkel 39: "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, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."(Min utheving)

## 2 Folkerettslig metode

### 2.1 Reglene for tolkning av FN-pakten

#### 2.1.1 Wien-konvensjonen sin anvendelighet

Den materielle kompetansen til Sikkerhetsrådet er nedfelt i kapittel V, VI og VII i FN-pakten. Hvorvidt spørsmål om klimaforandringer faller innenfor denne kompetansen beror på en tolkning av de relevante bestemmelsene i traktaten. Dette reiser et spørsmål om hvilke tolkningsregler som gjelder ved fortolkning av FN-pakten.

Tolkningsprinsippene som er lagt til grunn i Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 til 33 er folkerettslig anerkjent for å være en kodifikasjon av de sentrale prinsippene for tolkning av multilaterale traktater.<sup>30</sup> Etter sin ordlyd gjelder konvensjonen med et forbud mot tilbakevirkende kraft.<sup>31</sup> Dette innebærer at tolkningsprinsippene kun får direkte anvendelse for stater som har undertegnet konvensjonen og inngått multilaterale traktater etter konvensjonen sin ikrafttredelse i 1980. Som følge av FN-paktens ikrafttredelse den 24. oktober 1945 betyr det at traktaten ikke er direkte underlagt disse fortolkningsprinsippene.

Wien-konvensjonen sin anvendelighet på FN-pakten gjelder imidlertid på tross av regelen om forbud mot tilbakevirkende kraft. For det første følger dette av at traktatstolkningsreglene i konvensjonen er allment kjent for å være uttrykk for folkerettslig sedvanerett.<sup>32</sup> For det andre ligger det et implisitt samtykke for Wien-konvensjonen sin anvendelighet som utgangspunkt for traktatolking etter FN-pakten, ettersom den er kommet frem som et produkt av FN-systemet selv gjennom FNs folkerettskommissjon (International Law Commission) som sentral aktør i arbeidet med konvensjonen.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Offisielt navn: *Vienna Convention on the Law of Treaties*

<sup>31</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 4: "... the Convention applies only to treaties which are concluded by States after the entry into force of the present Convention with regard to such States"

<sup>32</sup> Gardiner, Richard, *Treaty Interpretation*, 2. utgave, Oxford 2015 s. 7, s. 13-17. Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018 s. 561–564

<sup>33</sup> Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kirsten, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018 s. 567

### 2.1.2 Det rettslige innholdet i Wien-konvensjonen sin hovedregel

Wien-konvensjonen gir en rekke generelle retningslinjer for tolkningen av FN-pakten sine bestemmelser. Etter hovedregelen for traktattolkning i konvensjonens artikkel 31 første avsnitt er det særlig fire elementer som utgjør kjernen i tradisjonell traktattolkning. Her følger det at en traktat skal tolkes i god tro ("in good faith") i samsvar med ordlydens ordinære mening ("ordinary meaning") i sin kontekst ("context") og i lys av sitt formål ("its object and purpose").<sup>34</sup> Selv om disse fremstår som atskilte tolkningsmomenter etter sin ordlyd, så er det likevel slik at de må forstås som en helhet.<sup>35</sup> Til sammen utgjør derfor disse tolkningsmomentene det generelle utgangspunktet for tolkningen av FN-pakten sine bestemmelser.

Et spørsmål er imidlertid om det foreligger visse modifikasjoner ved tolkningen av FN-pakten sammenlignet med tradisjonell traktattolkning. Dette i form av et spørsmål om FN-pakten er underlagt en mer formålsrettet tolkning sammenlignet med de tradisjonelle tolkningsmomentene etter hovedregelen i Wien-konvensjonen.

I FN-pakten sin utforming har formålene og prinsippene fått en fremskutt rolle gjennom fortalen og etter både artikkel 1 og 2 i FN-pakten. Til eksempel er det lagt til grunn i artikkel 1 som et formål at FN skal opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Dette har tett tilknytning til Sikkerhetsrådet sitt hovedansvar og deres adgang til å treffe tiltak i beskyttelsen av dette formålet. Tydeliggjøringen av formålene og prinsippene gjør at de både kan og trolig har vært ment å fungere som en viktig kilde i tolkningen av FN-paktens bestemmelser.

I praksis har denne betydningen vist seg ved at formålene og prinsippene har blitt brukt som grunnlag for å tillegge kompetanse til FN og sine hovedorganer som ikke går frem direkte av ordlyden av FN-pakten.<sup>36</sup> En slik deduksjon fra formålene og prinsippene har ofte blitt betegnet som «implied powers».

---

<sup>34</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 nr. 1: "A treaty shall be interpreted 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."

<sup>35</sup> Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. utgave, Cambridge 2013 s. 208. Tilsvarende i Gardiner, Richard, *Treaty Interpretation*, 2. utgave, Oxford 2015 s. 202

<sup>36</sup> Müller, Amrei, "En kort innføring i folkerettslig traktatstolkning", *Jussens venner* 2017, s. 16-17

Videre kan det argumenteres for at en mer formålsrettet tolkning følger som et naturlig behov av FN-pakten sin utforming. Traktaten sine bestemmelser er i de fleste tilfeller gitt en vid utforming som i liten grad gjør den forenlig med en ren ordlydsfortolkning.<sup>37</sup> I tråd med effektivitetsprinsippet må derfor tolkningen i større grad søkes i lys av traktatens formål og prinsipper.<sup>38</sup>

I den folkerettslige litteraturen er det også tatt til orde at en mer formålsrettet tolkning gjelder spesielt for såkalte "konstituerende" traktater.<sup>39</sup> Et kjennetegn på slike traktater er at den legger grunnlaget for opprettelsen av internasjonale organisasjoner og kompetansen til deres organer, hvor FN-pakten er et eksempel på en slik traktattype. Bakgrunnen for en mer for en mer formålsrettet tolkning av disse traktatene er et større behov for en hensiktsmessig funksjon i samspill med utviklingen i den praktiske virkeligheten.

I lys av dette er det derfor klart at en tolkning av FN-pakten og mer spesifikt Sikkerhetsrådet sine kompetansebestemmelser i stor grad vil være underlagt en formålsrettet tolkning. Dette gjelder uavhengig av om man ser på dette som noe særegent ved tolkning av FN-pakten eller i tråd med hovedregelen i Wien-konvensjonen.

## **2.2 Sikkerhetsrådets resolusjoner som «subsequent practice»**

Hovedregelen i Wien-konvensjonen utgjør ikke den ytre avgrensningen av de relevante tolkningsmomentene ved tolkningen av Sikkerhetsrådet sine kompetansebestemmelser i FN-pakten. Det følger videre i Wien-konvensjonen at også etterfølgende praksis ("subsequent practice") mellom partene skal vektlegges ved tolkningen i sammenheng med traktatens kontekst.<sup>40</sup> Dette reiser et spørsmål om Sikkerhetsrådet sine resolusjoner kan fungere som etterfølgende praksis i relasjon til tolkningen av FN-pakten, og i så fall i hvilken grad.

---

<sup>37</sup> En nærmere eksemplifisering gjøres i punkt 3.2 og 4.3 i oppgaven

<sup>38</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 97-98. Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kristen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018, s. 578-579, 584

<sup>39</sup> Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kristen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018, s. 575

<sup>40</sup> Wien-konvensjonen om traktatretten artikkel 31 tredje avsnitt bokstav b: "There shall be taken into account, together with the context: .... (b) any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation;"

Spørsmålet sin betydning kommer av at Sikkerhetsrådet i en rekke resolusjoner har innfortolket ikke-militære farer og trusler som en del av sin materielle kompetanse i FN-pakten. Dette er en utvidelse av den tradisjonelle forståelsen av sin materielle kompetanse som opprinnelig knyttet seg til mellomstatlig væpnet konflikt.<sup>41</sup> Dersom Sikkerhetsrådets resolusjoner kan benyttes som etterfølgende praksis ("subsequent practice") vil derfor dette kunne være en tolkningsfaktor som åpner for at også spørsmål om bekjempelse av klimaforandringer, som en annen type ikke-militær fare, kan falle innenfor den materielle kompetansen.

Hverken FN-pakten eller andre autorative kilder legger til grunn hvilken betydning Sikkerhetsrådet sine resolusjoner har for tolkningen av sine bestemmelser etter FN-pakten. Det finnes imidlertid både argumenter for og imot at Sikkerhetsrådets resolusjoner kan benyttes som etterfølgende praksis for forståelsen av FN-pakten.

På en side avgrenser ordlyden i Wien-konvensjonen til etterfølgende praksis som utelukkende følger av alle partene i en traktat sin praktisering ("of the parties").<sup>42</sup> Det er ikke partene som en helhet i konvensjonell forstand som fortolker FN-pakten gjennom Sikkerhetsrådet sine resolusjoner, ettersom det ikke er noe krav om alle partene i traktaten sin tilslutning til disse. I stemmegivningen er det tilstrekkelig med ni bekreftende stemmer av Sikkerhetsrådet sine til enhver tid femten medlemsland, og at de faste medlemslandene avstår fra å benytte seg av sin vetomakt.<sup>43</sup> Hypotetisk kan dette bety at en resolusjon fra Sikkerhetsrådet kan være et uttrykk for hva ni av 193 medlemsland mener på et bestemt område. I et normalt tilfelle vil det være klare motforestillinger mot at en liten minoritet av partene i en traktat skal kunne diktere det generelle innholdet for de resterende traktatspartene.

På en annen side er det gode grunner for at en slik forståelse av hva som utgjør etterfølgende praksis etter ordlyden i Wien-konvensjonen er for rigid i relasjon til Sikkerhetsrådet sine resolusjoner. Det vil være betenkelig om resolusjonene kan miste sin presedensvirkning utelukkende på grunn av Sikkerhetsrådet sine regler om sammensetning, som ikke passer direkte inn i ordlyden. Dette "problemet" er ifølge folkerettslig litteratur ikke-eksisterende

---

<sup>41</sup> Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, 2. utgave, 1951, s. 930

<sup>42</sup> Wien-konvensjonen artikkel 31 tredje avsnitt bokstav b: "... any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement **of the parties** regarding its interpretation;"

<sup>43</sup> FN-pakten artikkel 27(3)

som følge av at alle medlemslandene i FN gjennom sin tilslutning til FN-pakten har akseptert denne beslutningsprosessen med bindende effekt overfor seg selv.<sup>44</sup>

I praksis er det også en rekke eksempler på at Sikkerhetsrådet sine resolusjoner er benyttet som etterfølgende praksis ved forståelsen av FN-pakten. Et eksempel på dette følger av forståelsen av reglene om de faste medlemslandene sin vetorett etter artikkel 27 tredje avsnitt.<sup>45</sup> En ordinær forståelse av ordlyden tilsier at de fem faste medlemsstatene må gi en bekræftende stemme og være enig ("affirmative" og "concurring") for å fatte en beslutning. I tråd med etterfølgende resolusjonspraksis blir imidlertid ikke en beslutning blokkert dersom et fast medlemsland avstår fra å stemme. Denne forståelsen ble senere lagt til grunn som gyldig av Den internasjonale domstolen (ICJ).<sup>46</sup>

Dette viser derfor et eksempel på at Sikkerhetsrådet sine resolusjoner gjennomgående har vært lagt til grunn som etterfølgende praksis ("subsequent practice") ved tolkingen av bestemmelser i FN-pakten.<sup>47</sup>

Dette sier imidlertid kun at Sikkerhetsrådet sine resolusjoner *kan* bli benyttet som etterfølgende praksis ved tolkingen. Et annet spørsmål er i hvilken grad en konkret resolusjon er *egnet* til å kunne vektlegges som etterfølgende praksis i tolkningsprosessen. Svaret på egnetheten er at dette krever en selvstendig tolkning av den enkelte resolusjon, hvor dette følger en modifisert tilnærming til tolkningsmomentene som følger av den alminnelige hovedregelen for traktatolking etter Wien-konvensjonen.<sup>48</sup> Et problem med mange av Sikkerhetsrådet sine resolusjoner er at de ofte ikke gir et entydig svar, ettersom de kan være

---

<sup>44</sup> Österdahl, Inger, *Threat to the peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998, s. 90-91

<sup>45</sup> Eksemplet er hentet fra Amrei Muller sin artikkel "En kort innføring i folkerettslig traktatolking", *Jussens venner*, juni 2017, s. 11-12

<sup>46</sup> Den internasjonale domstolen (ICJ), *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, 21. juni 1971, avsnitt 20–22.

<sup>47</sup> Gardiner, Richard, *Treaty Interpretation*, 2. utgave, Oxford 2015, s. 273. Wood, Michael, "The Interpretation of Security Council Resolutions", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, s. 92

<sup>48</sup> Wood, Michael, "The Interpretation of Security Council Resolutions", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, s. 95



tvetydige med vilje som et resultat av politiske forhandlinger.<sup>49</sup> Utformingen av en resolusjon er en politisk prosess, hvor hvert minste ord kan være gjenstand for forhandling. Tvetydigheten vanskeliggjør naturlig nok å benytte enkelte resolusjoner som etterfølgende praksis ved tolkningen.

En mer treffsikker konklusjon på spørsmålet er at Sikkerhetsrådet sine resolusjoner kan fungere som etterfølgende praksis ved tolkingen av FN-pakten, men hvor betydningen av den enkelte resolusjon avhenger av en selvstendig tolkning av innholdet.

### **2.3 Dynamisk tolkning av FN-pakten**

En traktat kan være underlagt enten en statisk eller dynamisk tolkning. Dette er et spørsmål om hvilket tidsperspektiv som skal legges til grunn ved tolkningen. En statisk tolkning betyr at fortolkningen skal legges til grunn den forståelsen som ble tillagt ved tidspunktet for inngåelsen av traktaten. Dette står i motsetning til en dynamisk tolkning som innebærer at innholdet kan utvikle seg i lys av endrede forhold i tiden etter traktatinngåelsen.

FN-pakten gir ikke direkte uttrykk for hvilket tidsperspektiv som skal legges til grunn ved tolkningen av sine bestemmelser. Distinksjonen vil være av prinsipiell betydning for spørsmålet om Sikkerhetsrådet kan adressere menneskeskapte klimaforandringer. Et sentralt spørsmål er derfor om FN-pakten er underlagt en statisk eller dynamisk tolkning.

Ved inngåelsen av FN-pakten var ikke menneskeskapte klimaforandringer et relevant tema i relasjon til internasjonal fred og sikkerhet, slik det potensielt har utviklet seg til å bli i dag.<sup>50</sup> På denne tiden var det mellomstatlige væpnede konflikter som var kjernen i Sikkerhetsrådet sitt mandat.<sup>51</sup> Dersom FN-pakten er underlagt en statisk tolkning innebærer dette at spørsmål om klimaforandringer faller utenfor den materielle kompetansen til Sikkerhetsrådet.

Hvis FN-pakten derimot er underlagt en dynamisk tolkning innebærer dette at forståelsen av hva som inngår i Sikkerhetsrådet sitt hovedansvarsområde om beskyttelse av internasjonal fred og sikkerhet kan utvikle seg i lys av endrede forhold etter traktatinngåelsen. Denne

---

<sup>49</sup> Ibid. s. 82

<sup>50</sup> Se punkt 1.2.1 i oppgaven

<sup>51</sup> Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, 2. utg., 1951, s. 930

tilnærmingen kan åpne for at klimaforandringer kan falle innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse, som en av samtidens nye utfordringer.

I likhet med FN-pakten, gir heller ikke Wien-konvensjonen et generelt svar på hvilket tidsperspektiv som skal legges til grunn ved tolkingen av en traktat, ettersom det ikke finnes et universelt svar på om en traktat skal være underlagt en statisk eller dynamisk tolkning.<sup>52</sup> I lys av Den internasjonale domstolen (ICJ) sin praksis synes imidlertid en statisk tilnærming å være hovedregelen, dersom ikke andre forhold tilsier noe annet.<sup>53</sup>

På tross av hovedregelen er det flere faktorer som legger til grunn at FN-pakten skal være underlagt en dynamisk tolkning.

For det første har bestemmelsene i FN-pakten generelt fått en vid og generisk utforming, noe som i det minste gjør den egnet til å være underlagt en dynamisk tolkning.<sup>54</sup> Dette kjennetegnet gjelder tilsvarende for Sikkerhetsrådet sine kompetansebestemmelser i kapittel V, VI og VII, hvor den materielle kompetansen i liten grad inneholder noen tydelige avgrensninger i ordlyden. Dette kan tale for at en dynamisk tolkning har vært meningen, og passer godt med at FN-pakten ble skrevet i en spesifikk historisk kontekst etter andre verdenskrig, men med et fremtidsrettet fokus uthevet i fortalen.<sup>55</sup>

For det andre gir Sikkerhetsrådet sine resolusjoner en klar indikasjon på at FN-pakten skal være underlagt en dynamisk tolkning. Sikkerhetsrådet har innfortolket en variert rekke av samtidens sikkerhetsutfordringer inn under sin materielle kompetanse i FN-pakten, herunder spørsmål om internasjonal terrorisme, spredningen av atomvåpen og epidemier.<sup>56</sup> Selv om det i visse tilfeller er blitt stilt et kritisk søkelys for dette blant medlemsstatene, har ikke dette knyttet seg en forståelse om at FN-pakten er underlagt en statisk tolkning. Dette viser en grunnleggende forståelse om at det har vært meningen at FN-pakten skal være underlagt en

---

<sup>52</sup> Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kristen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018, s. 572-573

<sup>53</sup> Ibid. s. 572

<sup>54</sup> Ibid. s. 573

<sup>55</sup> Fra FN-pakten sin fortale: «to save succeeding generations from the scourge of war»

<sup>56</sup> Mer om dette nedenfor i punkt 3.3 og 4.3 i oppgaven

dynamisk tolkning, ettersom en slik progressiv tolkning ikke ville vært mulig dersom traktaten var underlagt en statisk tolkning.

For det tredje er det i den folkerettslige litteraturen argumentert for at en dynamisk tolkning følger av FN-pakten som en form for verdensomspennende konstitusjon.<sup>57</sup> Selve betegnelsen om at FN-pakten er en slik konstitusjon for verdenssamfunnet bygger på det faktum at det er fastlagt at den har forrang for andre traktater.<sup>58</sup> Argumentet er at det følger av sin konstitusjonelle natur et særskilt behov for at den kan anvendes i lys av endrede forhold i verden. En nærmere diskusjon om gyldigheten av et slikt argument er hverken nødvendig eller rom for i denne oppgaven.

FN-pakten er utvilsomt underlagt en dynamisk tolkning. Dette har vært meningen siden grunnleggelsen av FN-pakten, og er slik den konsekvent er blitt praktisert siden den gang.

Dette betyr at Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse etter kapittel V, VI og VII i FN-pakten skal tolkes i lys av endrede forhold etter FN-pakten sin inngåelse. Dette innebærer at klimaforandringer kan bli innfortolket inn som en del av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse, selv om dette ikke følger av den tradisjonelle forståelsen av ordlyden i FN-pakten som retter seg mot mellomstatlig væpnet konflikt.

## **2.4 Er Sikkerhetsrådet sin tolkning av FN-pakten underlagt juridiske begrensninger?**

### **2.4.1 Generelt om diskusjonen i den folkerettslige litteraturen**

Et sentralt tolkningsspørsmål er om Sikkerhetsrådet sin egen tolkning av sin materielle kompetanse er underlagt juridiske begrensninger. Spørsmålet er blitt hyppig diskutert i den folkerettslige litteraturen fra FN-paktens opprinnelse og frem til i dag, hvor Sikkerhetsrådet blant annet har blitt omtalt som "a law unto itself".<sup>59</sup> Tilsvarende har Sikkerhetsrådet sin

---

<sup>57</sup> Schwindt, Constance Jean, "Interpreting the United Nations Charter: from treaty to world constitution", *U.C. Davis Journal of International Law & Policy* 2000, s. 212-215

<sup>58</sup> FN-pakten artikkel 103: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail."

<sup>59</sup> Dulles, John Foster, *War or Peace*, The Macmillan Company 1950, s. 194

vurdering av sine egne fullmakter etter kapittel VII blitt beskrevet i litteraturen som: "a threat to the peace is whatever the Council says is a threat to the peace".<sup>60</sup>

Spørsmålet er av prinsipiell betydning for å besvare problemstillingen i oppgaven. Dersom konklusjonen er at Sikkerhetsrådet sin egen fortolkning ikke er underlagt juridiske begrensninger innebærer dette at rekkevidden av organet sin materielle kompetanse utelukkende er et politisk spørsmål som organet selv må ta stilling til. En slik tilnærming betyr at organet i prinsippet har en uinnskrenket skjønnsutøvelse til å bestemme rekkevidden av hva de lovlig kan fatte vedtak om, herunder om hvorvidt klimaforandringer faller innenfor sin materielle kompetanse. Selv om dette betyr at det ikke finnes noen nedre juridisk terskel for hva organet kan fatte vedtak er det likevel andre forhold som kan begrense Sikkerhetsrådet, herunder politiske og prosessuelle forhold.<sup>61</sup>

Dersom konklusjonen er at Sikkerhetsrådet sin tolkning er underlagt juridiske begrensninger vil det bety at det finnes en nedre juridisk terskel som begrenser organet sin selvstendige skjønnsutøvelse. De anvendelige juridiske begrensningene som er trukket frem er særlig at Sikkerhetsrådet må handle være i samsvar med FNs formål og prinsipper, proporsjonalitetsprinsippet, jus cogens eller prinsippet om god tro.<sup>62</sup> Den juridiske terskelen vil utgjøre den nedre grensen for den materielle kompetansen nedfelt i kapittel V, VI og VII i FN-pakten, og dermed kunne bli utslagsgivende for om klimaforandringer ligger innenfor hva organet lovlig kan fatte vedtak om.

#### **2.4.2 Den rettslige siden av spørsmålet**

Ved iverksettelsen av tvangstiltak følger det av en ordinær forståelse av ordlyden at Sikkerhetsrådet skal fastslå ("The Security Council shall determine...") om det foreligger en situasjon som kan åpne for bruk av slike tiltak etter kapittel VII i FN-pakten.<sup>63</sup> Tilsvarende

---

<sup>60</sup> Akehurst, Michael B., *A Modern Introduction to International Law*, 6. utgave, 1992, s. 219.

<sup>61</sup> Mer om dette i kapittel 5 i oppgaven

<sup>62</sup> Eksemplene er hentet fra gjennomgangen i Bardo Fassbender sin artikkel «Review Essay. Quis judicabit? The Security Council, Its Powers and Its Legal Control», *European Journal of International Law* 2000

<sup>63</sup> FN-pakten artikkel 39: "**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, or decide what

ordbruk er benyttet ved adgangen til å fatte ikke-bindende vedtak ved fredelige løsninger av tvister etter kapittel VI, hvor det følger at Sikkerhetsrådet selv kan undersøke en situasjon for å fastslå ("may investigate...in order to determine") om det foreligger en situasjon som kan sette opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet i fare.<sup>64</sup>

På en side tilsier en ordinær språklig forståelse av ordlyden at det utelukkende er opp til Sikkerhetsrådet selv å fastslå om det foreligger en situasjon som gir grunnlag for å iverksette tiltak. Dette taler for at Sikkerhetsrådet har en uinnskrenket kompetanse til å fortolke og iverksette sine egne fullmakter i FN-pakten, uten noen formell juridisk begrensning.

I samme retning trekker det at ingen andre organer i utgangspunktet har formell myndighet til å overprøve Sikkerhetsrådet sine vedtak. Dette inkluderer den internasjonale domstolen (ICJ) som heller ikke formelt sett har fått fastlagt en slik rolle. I den folkerettslige litteraturen er det likevel antatt at en adgang for Den internasjonale domstolen (ICJ) til å overprøve en mulig overtredelse av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse kan foreligge.<sup>65</sup> Foreløpig er dette ikke blitt praktisert, og det er derfor usikkert i hvilken grad dette gir et argument i den ene eller andre retningen.

På en annen side er det uttalelser fra Den internasjonale domstolen (ICJ), Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY) og i ordlyden til FN-pakten som tilsier at Sikkerhetsrådet sin skjønnsutøvelse er underlagt juridiske begrensninger.

Et eksempel på en slik uttalelse ble lagt til grunn av Den internasjonale straffedomstolen for det tidligere Jugoslavia (ICTY) i ankesaken mot den tidligere bosniskserbiske politikeren Duško Tadic. I Tadic-saken ble det uttalt at selv om spørsmålet om av hva som utgjør en trussel mot fred ("threat to peace") som grunnlag for bruk av tvangstiltak etter artikkel 39 i kapittel VII i FN-pakten i stor grad er et politisk konsept, må selve beslutningen i det minste

---

measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security." (Min utheving)

<sup>64</sup> Se FN-pakten artikkel 34: "**The Security Council may investigate** any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, **in order to determine** whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security." (Min utheving)

<sup>65</sup> Österdahl, Inger, *Threat to the peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998, s. 91

være innenfor grensene til FN-paktens formål og prinsipper.<sup>66</sup> Denne uttalelsen legger dermed til grunn at FNs formål og prinsipper utgjør en juridisk begrensning for Sikkerhetsrådet.

I samme straffeforfølgingssak ble det i en mer generell tilnærming lagt til grunn av tribunalet at det hverken med grunnlag i FN-paktens ordlyd eller ånd har vært meningen at Sikkerhetsrådet skulle være "hevet over loven".<sup>67</sup> Det var med andre ord ikke meningen at Sikkerhetsrådet sin makt til å fortolke sin egen materielle kompetanse skulle være uinnskrenket.

Videre følger det av en forståelse av FN-paktens ordlyd i en større kontekst at det ikke har vært meningen at Sikkerhetsrådet ikke skal være underlagt juridiske begrensninger. Det følger blant annet av ordlyden om at Sikkerhetsrådet i sin utøvelse skal handle i samsvar med FNs formål og prinsipper.<sup>68</sup> Formålene og prinsippene som følger av fortalen og artikkel 1 og 2 i FN-pakten vil dermed kunne utgjøre en juridisk begrensning for Sikkerhetsrådet.

Til eksempel kan suverenitetsprinsippet bli satt under press ved en for ekspansiv tolkning av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse. Dette gjelder tilsvarende for en eventuell rolle i spørsmål om klimaforandringer. Grunnlaget for dette er at en innfortolkning av klimaforandringer under Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse vil kunne senke terskelen for bruk av tvangstiltak, i ytterste konsekvens gjennom militære tiltak, og derfor kunne utnyttes som en inngang til å krenke den enkelte stats suverenitet.<sup>69</sup>

For det andre er det faktum at FN-pakten ikke er juridisk begrenset av andre traktater eller folkerettslig sedvanerett ikke ensbetydende med at Sikkerhetsrådet kan fatte vedtak i strid

---

<sup>66</sup> Ankesak om tribunalets jurisdiksjon, Prosecutor v. Dusko Tadic (Tadic-saken), IT-94-1-AR72, Oct. 2, 1995, avsnitt 29: «the "threat to the peace" is more of a political concept. But the determination that there exists such a threat is not a totally unfettered discretion, as it has to remain, at the very least, within the limits of the Purposes and Principles of the Charter.»

<sup>67</sup> Ibid. avsnitt 28: "neither the text nor the spirit of the Charter conceives of the Security Council as legibus solutus (unbound by law)"

<sup>68</sup> FN-pakten artikkel 24 nr. 2: "In discharging these duties the Security Council **shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations**. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII."(Min utheving)

<sup>69</sup> En nærmere gjennomgang av dette følger nedenfor i punkt 4.1 i oppgaven

med tvingende sedvanenormer, såkalt jus cogens.<sup>70</sup> Det gjelder like fullt selv om det virker usannsynlig at Sikkerhetsrådet på nåværende tidspunkt og ved en eventuell rolle i spørsmål om klimaforandringer skal komme i strid med disse normene.<sup>71</sup>

For det tredje er det lagt til grunn en juridisk begrensning i en juridisk betenkning fra Den internasjonale domstolen (ICJ) i 1948. Spørsmålet i saken knyttet seg til adgangsvilkårene for medlemskap i FN. Her ble det uttalt på et mer generelt grunnlag at selv om Sikkerhetsrådet var et politisk organ var ikke dette ensbetydende med at de ikke var underlagt de begrensninger som ble etablert i FN-pakten.<sup>72</sup>

I lys av argumentene som er belyst i denne fremstillingen er det etter mitt syn klart at Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse er underlagt juridiske begrensninger.

Sikkerhetsrådet vil imidlertid være tillagt en vid skjønnsutøvelse ved sin egen vurdering av sin materielle kompetanse. Bakgrunnen for dette er at en fellesnevner for de aktuelle juridiske begrensningene er at de i liten grad vil utgjøre strenge juridiske føringer på Sikkerhetsrådet. Dette gjelder uavhengig av hvilken synsvinkel man har på hvilke juridiske begrensninger som er anvendelige, herunder å være i samsvar med FNs formål og prinsipper, proporsjonalitetsprinsippet, jus cogens eller prinsippet om god tro.<sup>73</sup> Det er klart at det også har vært den opprinnelige intensjonen ved utformingen av FN-pakten at Sikkerhetsrådet skal være tillagt en vid skjønnsadgang.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Se artikkel 103 i FN-pakten

<sup>71</sup> Österdahl, Inger, *Threat to the peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998, s. 91-92

<sup>72</sup> *Conditions of Admission of a State Membership in the United Nations*, Advisory Opinion, 28. Mai 1948, side 64: "The political character of an organ cannot release it from the observance of the treaty provisions established by the Charter when they constitute limitations on its powers or criteria for its judgment"

<sup>73</sup> Fassbender, Bardo, «Review Essay. Quis judicabit? The Security Council, Its Powers and Its Legal Control», *European Journal of International Law* 2000

<sup>74</sup> Knight, Alexandra, "Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth", *New York University Law Review* 2005, s. 1569. Schweigman, David, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Boston: BRILL 2001, s. 34

Den vide skjønnsutøvelsen gjør dermed at spørsmålet kan få en uklar distinksjon i skjæringspunktet mellom å være et politisk eller juridisk spørsmål. Denne noe uklare distinksjonen er etter mitt syn selve opphavet til spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin egen tolkning er underlagt juridiske begrensninger.

Videre leder dette til spørsmålet i hoveddelen av oppgaven om det ligger innenfor denne skjønnsutøvelsen å adressere spørsmål om klimaforandringer etter Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte både ikke-bindende vedtak etter FN-pakten kapittel V og VI og folkerettslig bindende vedtak og tvangstiltak etter kapittel VII.

### **3 Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak**

#### **3.1 Overordnet om Sikkerhetsrådet sin kompetanse**

Hovedansvaret til Sikkerhetsrådet nedfelt i FN-pakten er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.<sup>75</sup> Dette hovedansvaret bygger på beskyttelsen av flere av de sentrale prinsippene og formålene i FN-pakten som Sikkerhetsrådet må handle i samsvar med.<sup>76</sup>

For det første bygger ansvaret på beskyttelsen av suverenitetsprinsippet. Dette prinsippet er det grunnleggende fundamentet for FN-systemet og forholdet mellom medlemsstatene i FN gjennom sin beskyttelse av det enkelte land sin suverene likeverdighet.<sup>77</sup> Fredelig samhandling og respekt er en sentral faktor for etterlevelsen av dette prinsippet, og Sikkerhetsrådet sitt ansvar om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet får derfor en viktig rolle. Som et utgangspunkt har derfor ingen av hovedorganene i FN anledning til å blande seg inn i en stats interne forhold.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> FN-pakten artikkel 24 nr. 1: "In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council **primary responsibility for the maintenance of international peace and security**, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf." (Min utheving)

<sup>76</sup> FN-pakten artikkel 24 nr. 2: "In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations."

<sup>77</sup> FN-pakten artikkel 2 nr. 1: "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members."

<sup>78</sup> FN-pakten artikkel 2 nr. 7: "Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction..."



For det andre bygger hovedansvaret på det generelle forbudet mot trusler og bruk av væpnet makt fra medlemsstatene.<sup>79</sup> Forbudet skal beskytte medlemsstatene sin territorielle integritet. Ved brudd på denne integriteten utspiller Sikkerhetsrådet sin mest iøynefallende rolle som beskytteren av dette forbudet i verdenssamfunnet. Denne rollen er understreket ved at Sikkerhetsrådet som det eneste organet kan bli unntatt fra maktforbudet, gjennom adgangen til å autorisere tvangstiltak etter kapittel VII.<sup>80</sup>

For at Sikkerhetsrådet skal kunne imøtekomme sitt hovedansvar med å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet er de gitt en rekke virkemidler av ulik karakter i kapittel V, VI og VII i FN-pakten.

Et distinkt særpreg ved Sikkerhetsrådet sin kompetanse er at de er det eneste internasjonale organet med kompetanse til å gi vedtak med folkerettslig bindende virkning for alle medlemslandene og adgang til å håndheve disse beslutningene med tvang. Den folkerettslige bindende virkningen med forrang for annen folkerett har hjemmel i henholdsvis artikkel 25 og 103. Den materielle kompetansen for å iverksette tvangstiltak følger på sin side av kapittel VII i FN-pakten. I en folkerettslig sammenheng gir dette uttrykk for de sterkeste virkemidlene som et internasjonalt organ kan iverksette. En nærmere gjennomgang av spørsmålet om klimaforandringer faller innenfor den materielle kompetansen for tvangstiltak gjøres i kapittel 4 i oppgaven.

På grunn av sin alvorlighet har det gjennomgående vært rettet størst oppmerksomhet mot den materielle kompetansen til å fatte tvangstiltak på den internasjonale dagsordenen. Det er imidlertid ikke slik at størstedelen av Sikkerhetsrådet sine beslutninger har en tvangsmessig karakter.

---

<sup>79</sup> FN-pakten artikkel 2 nr. 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."

<sup>80</sup> FN-pakten artikkel 2 nr. 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.**" (Min utheving)

Sikkerhetsrådet har også materiell kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak overfor sine medlemsstater. Den materielle kompetansen for dette er særlig aktuell som et ledd i fredelig løsning av tvister som er hjemlet i kapittel VI.

Dette gir Sikkerhetsrådet anledning til å komme med anbefalinger, utrykke bekymring og fordømmelse mot statlige aktører sin aktivitet eller passivitet uten at det medfører bruk av tvang. I praksis er dette et nyttig virkemiddel i politisk betente temaer, som et mildere inngrep sammenlignet med virkemidlene i kapittel VII.

I et politisk betent tema som menneskeskapte klimaforandringer kan derfor dette være det mest nærliggende virkemiddelet ved en eventuell rolle for Sikkerhetsrådet. For å illustrere dette kan et ikke-bindende vedtak i form av en anbefaling, bekymring eller fordømmelse mot en medlemsstat sørge for at denne forstår alvoret og tilpasser sine handlinger til å være forenlig med bekjempelsen av menneskeskapte klimaforandringer. Uten behov for mer inngripende vedtak kan dette gjøre ikke-bindende vedtak til en effektiv metode for å møte en politisk betent problematikk.

For det andre kan ikke-bindende vedtak sørge for at menneskeskapte klimaforandringer får en større internasjonal anerkjennelse som en fare mot internasjonal fred og sikkerhet overfor alle medlemsstatene, og dermed ha en oppdragende effekt på verdenssamfunnet sitt kollektive ansvar for å motvirke klimaforandringer.<sup>81</sup>

Kort oppsummert er det gode grunner for at ikke-bindende vedtak kan være et egnet virkemiddel i bekjempelsen av klimaforandringer. Spørsmålet i dette kapitlet i oppgaven er derfor om Sikkerhetsrådet har den materielle kompetanse til å iverksette dette.

---

<sup>81</sup> Voigt, Christina, *Chapter 12. Security In A "Warming World": Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change*, Skriftserie: Security: A Multidisciplinary Approach, 2009, s. 310

## 3.2 Generelt om vilkår for å fatte ikke-bindende vedtak

### 3.2.1 Vilkåret for å iverksette ikke-bindende vedtak

I FN-pakten er det i utgangspunktet ikke nedfelt et overordnet vilkår for Sikkerhetsrådet sin adgang til å fatte ikke-bindende vedtak. Dette står i motsetning til bindende tvangstiltak som har et tydelig avskåret vurderingstema i artikkel 39 i FN-pakten.<sup>82</sup>

Det er derfor vanlig i utformingen av Sikkerhetsrådet sine resolusjoner som er ment å være ikke-bindende med kun en generell henvisning til sitt hovedansvar om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.<sup>83</sup>

I ordlyden i kapittel VI fremgår det derimot et klarere avgrenset vurderingstema som fremstår som et naturlig utgangspunkt. Den materielle kompetansen til å iverksette ikke-bindende vedtak er her gjennomgående avgrenset til forhold som kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare ("likely to endanger the maintenance of international peace and security").<sup>84</sup>

I det følgende er derfor et naturlig utgangspunkt å legge dette til grunn som det avgjørende vilkåret for Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak. Den spissede underproblemstillingen i denne delen av oppgaven er derfor om menneskeskapte klimaforandringer er et forhold som kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare.<sup>85</sup>

### 3.2.2 Ordlydsforståelsen

Som det allerede er redegjort for er den ordinære forståelsen av ordlyden et av flere viktige tolkningsmoment etter hovedregelen i Wien-konvensjonen.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Se punkt 4.2 i oppgaven

<sup>83</sup> Eksempelvis UN Doc. S/Res/1308(2000): "*Bearing in mind* the Council's primary responsibility for the maintenance of international peace and security,"

<sup>84</sup> Ordlyden "likely to endanger the maintenance of international peace and security" kommer frem av både FN-pakten artikkel 33 nr. 1, 34 og 37 nr. 2 i kapittel VI. Videre er disse bestemmelsene henvist tilbake til i artikkel 35 nr. 1, 36 nr. 1 og 37 nr. 1.

<sup>85</sup> Den konkrete vurderingen gjøres i punkt 3.4 i oppgaven

<sup>86</sup> Se punkt 2.1.2 i oppgaven

I FN-pakten følger det ikke en egen juridisk definisjon av hva som kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare. En vurdering av ordlyden beror derfor på en selvstendig tolkning.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden kan reduseres ned til en vurdering av tre ulike elementer. For det første må det være tale om en fare ("endanger"). For det andre fremgår det at det er tilstrekkelig at denne faren antas å virkeliggjøre seg ("likely to"). For det tredje må den antatte faren ha en påvirkning på opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet ("the maintenance of international peace and security").

I det følgende vil jeg illustrere to problemstillinger som oppstår i tolkningsprosessen i relasjon til klimaforandringer.

Et problem er at ordlyden har en vag utforming som åpner for ulike tolkningsalternativer for hva som utgjør en fare. En legitim forståelse av ordlyden er at den avgrenser til kun direkte faresituasjoner. I relasjon til opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet vil en slik direkte fare knytte seg til farer med opphav i menneskelige eller militære handlinger. Dette tolkningsalternativet gjør at mer indirekte ikke-militære farer som klimaforandringer faller utenfor. Klimaforandringer vil som et naturvitenskapelig fenomen aldri kunne være en direkte fare mot opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet. Grunnen til dette er at menneskeskapte klimaforandringer som et naturfenomen ikke utgjør en militær fare i seg selv, som kun kan stamme fra menneskelige handlinger og valg.<sup>87</sup>

Menneskeskapte klimaforandringer kan på sin side være en indirekte årsak som kan føre til konflikt gjennom å forstyrre sosioøkonomiske faktorer, herunder eksempelvis økt konkurranse om vann- og landressurser, matmangel og ufrivillig flukt som følge av tørke og stigende havnivåer.

Grensedragningen mellom direkte og indirekte faremomenter er derfor uttrykk for to ulike tolkningsalternativer som en ordinær forståelse av hva som kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare ikke gir et klart svar på.

---

<sup>87</sup> Ordet militær stammer fra det latinske ordet *militaris* som kan oversettes til betydningen "som gjelder soldater eller krig"

Et annet problem er at det ikke finnes sikre matematiske svar i det naturvitenskapelige grunnlaget for forbindelsen mellom klimaforandringer som et fenomen og dets indirekte konsekvenser for internasjonal fred og sikkerhet. Selv om dagens kunnskap om klimaforandringer sine konsekvenser på ingen måte kan sammenlignes med en gjettelek, er det likevel som en av miljørettens grunnproblemer at det er vanskelig å knytte sammen årsak og virkning.<sup>88</sup> En innlemmelse av klimaforandringer åpner derfor for en problemstilling om i hvilken grad det kreves sikre holdepunkter for konsekvenser som kan "antas" å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare. Heller ikke dette finner et tilfredsstillende svar gjennom en ordinær forståelse av ordlyden.

En "tryggere" tolkningsmetode er å legge til grunn den tradisjonelle forståelsen av ordlyden. Tradisjonelt har opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet knyttet seg til mellomstatlig væpnet konflikt.<sup>89</sup> I en historisk kontekst var det med andre ord utelukkende tale om militære forhold som en direkte fare mot internasjonal fred og sikkerhet som falt innenfor ordlyden.

Dette ville vært konklusjonen hvis FN-pakten var underlagt en statisk tolkning. Som det allerede redegjort for er FN-pakten underlagt en dynamisk tolkning, som gjør at ordlyden kan tolkes i lys av samtidens utvikling.<sup>90</sup> Den tradisjonelle forståelsen av ordlyden blir derfor av mindre viktighet ved tolkning av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak.

Spørsmålet om Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å adressere menneskeskapte klimaforandringer gjennom ikke-bindende vedtak må derfor i større grad besvares i lys av de andre tolkningsfaktorer, herunder de resterende tolkningsmomentene etter hovedregelen i Wien-konvensjonen og i etterfølgende praksis ("subsequent practice") fra Sikkerhetsrådet sine resolusjoner.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget 2022, s. 62

<sup>89</sup> Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations*, 2. utg., 1951, s. 930. Viderehenvisning fra Österdahl, *Threat to the Peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN*, Uppsala, 1998, s. 18. Se nærmere om denne forhistorien i punkt 1.2.1 i oppgaven

<sup>90</sup> Se punkt 2.3 i oppgaven

<sup>91</sup> Se punkt 2.1 og 2.2 i oppgaven

### 3.3 Utviklingen av Sikkerhetsrådet sin rolle

Siden FN-pakten sin opprinnelse har Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å iverksette ikke-bindende vedtak gradvis utviklet seg fra å gjelde utelukkende løsning av mellomstatlige væpnede konflikter til en inkludering av ikke-militære kilder til konflikt. Dette gjelder eksempelvis indirekte farer til opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i form av blant annet internasjonale helsekriser.

En bredere utvikling viser seg særlig ved slutten av den kalde krigen, når den krevende geopolitiske situasjonen mellom USA og Russland bedret seg og dermed resulterte i at det politiske spillerommet i Sikkerhetsrådet sitt arbeid ble større enn tidligere. I 1992 ble det derfor adressert av presidenten i Sikkerhetsrådet i en generell uttalelse at også ikke-militære kilder til konflikt kunne innebære en fare mot internasjonal fred og sikkerhet.<sup>92</sup> Dette markerte starten på en utvikling fra en rolle utelukkende særpreget av territoriale spørsmål til en rolle i spørsmål av en mer økonomisk, sosial, humanitær og økologisk art.

På tross av presidenten sin uttalelse i 1992 skulle det imidlertid ta tid før ikke-militære kilder ble adressert direkte i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner. I løpet av 2000-tallet er det imidlertid i en rekke resolusjoner lagt til grunn at ikke-militære sikkerhetstrusler har blitt ansett for å være en fare for internasjonal fred og sikkerhet.

En av de første i rekken av ikke-militære sikkerhetstrusler som er blitt adressert i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner er rettet mot HIV/AIDS-epidemien i år 2000.<sup>93</sup> I resolusjonen uttrykte organet sin bekymring for sykdommen sin utbredelse på verdensbasis med spesiell bekymring for konsekvensene på det afrikanske kontinentet. Videre kom de derfor med konkrete ikke-bindende anbefalinger til medlemsstatene om å øke det internasjonale samarbeidet ved bekjempelsen av sykdommen.

Siden den gang har det kommet en rekke av resolusjoner fra Sikkerhetsrådet som adresserer internasjonale helsekriser. Et eksempel på dette er en resolusjon i respons til utbruddet av

---

<sup>92</sup> Presidential Statement i UN Doc. S/23500(1992): «The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.»

<sup>93</sup> UN Doc. S/Res/1308(2000)

Ebola-virus i vestafrikanske land, som Liberia, Guinea, Sierra Leone og Nigeria i 2014.<sup>94</sup> Kun fire år senere ble det gitt en resolusjon i respons til utbrudd av den samme virussykdommen under en pågående væpnet konflikt i Den Demokratiske Republikken Kongo.<sup>95</sup>

Det seneste eksempelet på en internasjonal helsekrise som ble innfortolket som en ikke-militær fare under Sikkerhetsrådet sitt hovedansvar kom i relasjon til koronapandemien i 2020.<sup>96</sup> Denne resolusjonen var første gang Sikkerhetsrådet formulerte et krav om global våpenhvile i pågående væpnede konflikter. Selv om dette ble uttalt som et krav er det etter en selvstendig tolkning lite som tilsier at det var ment som et folkerettslig bindende vedtak, siden det ville vært en uoppnåelig oppgave å håndheve. Pandemien i seg selv ble uansett utvilsomt ansett for å være en fare for internasjonal fred og sikkerhet.

Den forannevnte rekken av internasjonale helsekriser som er blitt adressert i ikke-bindende vedtak viser en tydelig utvikling av dette som en type ikke-militær kilde som antas å sette opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare. En trygg påstand er derfor at internasjonale helsekriser faller innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak. Et annet spørsmålet er i hvilken grad dette også gjelder andre ikke-militære farer.

I 2005 ble det lagt til grunn i en resolusjon at Sikkerhetsrådet skulle ha en bred strategi for å forebygge konflikt, hvor særlig de underliggende årsakene skulle bli adressert.<sup>97</sup> Her ble blant annet det å fremme en bærekraftig utvikling, fattigdomsbekjempelse og respekt og beskyttelse av menneskerettighetene trukket frem som slike underliggende årsaker. Dette viser at det foreligger en bredere forståelse av Sikkerhetsrådet sitt eget mandat, enn kun en utvidelse til internasjonale helsekriser.

---

<sup>94</sup> UN Doc. S/Res/2177 (2014)

<sup>95</sup> UN Doc. S/Res/2439 (2018)

<sup>96</sup> UN Doc. S/Res/2532 (2020)

<sup>97</sup> UN Doc S/Res/1625 (2005): «*Reaffirming the need to adopt a broad strategy of conflict prevention, which addresses the root causes of armed conflict and political and social crises in a comprehensive manner, including by promoting sustainable development, poverty eradication, national reconciliation, good governance, democracy, gender equality, the rule of law and respect for and protection of human rights*»

Mest interessant i resolusjonen fra 2005 er det at Sikkerhetsrådet spesifikt nevner det å fremme en bærekraftig utvikling («promoting sustainable development») som en del av den brede strategien for å forebygge konflikt. Isolert sett kunne dette blitt forstått som et grunnlag til at klimaforandringer faller innenfor den materielle kompetansen til Sikkerhetsrådet. I lys av den politiske uenigheten om spørsmålet i senere tid er likevel klart at dette ikke var meningen. Resolusjonen er dermed ikke direkte anvendelig som grunnlag for etterfølgende praksis ("subsequent practice") som innfortolker spørsmål om klimaforandringer.

I det store bildet er det likevel klart at det foreligger en tendens mot at en større katalog av ikke-militære farer faller innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse.

Det neste spørsmålet blir dermed om dette kan danne grunnlag for at Sikkerhetsrådet kan ha en rolle i spørsmål om klimaforandringer gjennom sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak.

### **3.4 Kan klimaforandringer antas å sette opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare?**

Som det er redegjort for er det avgjørende spørsmålet for delen av problemstillingen som gjelder Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak om menneskeskapte klimaforandringer kan antas å sette internasjonal fred og sikkerhet i fare.

Til tross for at klimaforandringer er en av vår tids største globale utfordringer er det i skrivende stund ikke stadfestet at Sikkerhetsrådet enten har eller ikke har materiell kompetanse til å fatte ikke-bindende vedtak for å adressere spørsmål om klimaforandringer. En manglende avgjørelse skyldes først og fremst den politiske uenigheten om spørsmålet mellom de faste medlemslandene i Sikkerhetsrådet med en skillelinje mellom Frankrike, Storbritannia og USA på en side og Kina og Russland på den andre.

På grunn av denne uenigheten mellom de faste medlemslandene ble derfor ikke klimaforandringer engang nevnt som en del av årsakene til konflikt i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner inntil 2017. Det første steget ble tatt i en resolusjon om sikkerhetstrusselen rundt Lake Chad og Sahel-regionen i mars 2017. Dette viste for første gang et tilfelle hvor klimaforandringer uttrykkelig ble innlemmet som en av flere årsaker bak en konflikt og



destabilisering i regionen.<sup>98</sup> Klimaforandringer sin rolle i konflikten ble senere stadfestet som en av årsakene i en etterfølgende uttalelse fra Presidenten i Sikkerhetsrådet i januar 2018.<sup>99</sup>

Interessant er det derfor at klimaforandringer siden den gang og frem til slutten av 2021 er referert til ved 22 tilfeller i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner.<sup>100</sup> Dette viser en markant økning i begrepsbruken i løpet av de siste fem årene.

Et annet eksempel er en resolusjon om sikkerhetssituasjonen i Somalia i mars 2018, hvor effektene av klimaforandringer, økologiske forandringer og naturkatastrofer ble ansett for å ha påvirket stabiliteten landet.<sup>101</sup> I denne resolusjonen ble det videre uttalt at tørken og hungersnøden som hadde kommet som en konsekvens av miljøfaktorer i Somalia var av alvorlig bekymring («grave concern»)<sup>102</sup> Resolusjonen viser dermed en tydeligere forbindelse mellom klimaforandringer og internasjonal fred og sikkerhet.

Tilsvarende ble klimaforandringer sin negative effekt for fred og sikkerhet anerkjent i en resolusjon om Mali sin utfordrende situasjon med intern uro i juni 2018.<sup>103</sup> Sikkerhetsrådet understreket her viktigheten av å kartlegge i hvilken grad klimaforandringer og andre miljøfaktorer virket inn på sikkerhetsutfordringene. I tillegg ble "environmental issues" plassert som en egen underoverskrift i utformingen av resolusjonen.

---

<sup>98</sup> UN Doc. S/Res/2349 (2017), avsnitt 26: "*Recognises* the adverse effects of climate change and ecological changes among other factors on the stability of the region"

<sup>99</sup> UN Doc. SC/13189, 30. januar 2018. Nettsted: <https://press.un.org/en/2018/sc13189.doc.htm> (Sist lest: 1. mai 2023)

<sup>100</sup> Tallene er hentet fra gjennomgangen til Cesare M. Scartozzi I sin artikkel "Climate Change in the UN Security Council: An Analysis of Discourses and Organizational Trends" s. 291.

<sup>101</sup> UN Doc. S/Res/2408 (2018): "*Recalling* its Presidential statement S/PRST/2011/15, *recognising* the adverse effects of climate change, ecological changes and natural disasters among other factors on the stability of Somalia, including through drought, desertification, land degradation, and food insecurity, and *emphasising* the need for adequate risk assessments and risk management strategies by governments and the United Nations relating to these factors;"

<sup>102</sup> UN Doc. S/Res/2408 (2018) "*Expressing* grave concern at the credible and continued risk of famine in Somalia as a result of the severe drought in the context of ongoing conflict and environmental factors"

<sup>103</sup> UN Doc. S/Res/2423 (2018)

Disse resolusjonene viser unektelig en større tendens innad i Sikkerhetsrådet med å legge til grunn klimaforandringer som en del av årsaksbildet til konflikt.

Fra et politisk perspektiv er det utvilsomt et steg fremover at Sikkerhetsrådet og særlig de faste medlemslandene er blitt enige om inkluderingen av klimaforandringer i ordbruken i sine resolusjoner.

Fra et juridisk perspektiv er imidlertid situasjonen fortsatt slik at Sikkerhetsrådet har til gode å stadfeste klimaforandringer som en generell fare mot internasjonal fred og sikkerhet, som kunne åpnet for at Sikkerhetsrådet kunne adressert spørsmål om klimaforandringer på en mer systematisk måte. Et problem med dette er at det vanskeliggjør å legge de forannevnte resolusjonene til grunn som etterfølgende praksis ("subsequent practice") til å inkludere spørsmål om klimaforandringer innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse ved ikke-bindende vedtak.<sup>104</sup>

På en annen side gir resolusjonene uttrykk for at spørsmål om klimaforandringer faller innenfor en dynamisk tolkning av den materielle kompetansen til Sikkerhetsrådet til å fatte ikke-bindende vedtak. Etter mitt syn gir Sikkerhetsrådet sin forsiktige tilnærming til spørsmålet i større grad å være knyttet til politiske faktorer, enn de juridiske sidene av spørsmålet.

Videre er det etter mitt syn en rekke andre faktorer som tilsier at Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å adressere spørsmål om klimaforandringer i ikke-bindende vedtak.

For det første følger dette av det naturvitenskapelige grunnlaget mellom klimaforandringer og sine konsekvenser. Den økende kunnskapen om menneskeskapt klimaforandringer sine potensielle konsekvenser gjennom forstyrrelsen av sosioøkonomiske faktorer som kan føre til konflikt peker dermed klart i retning av at klimaforandringer kan antas å sette opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare.

For det andre følger dette av at klimaforandringer synes å være godt innenfor de juridiske begrensningene som gjelder, dersom Sikkerhetsrådet innenfor sin skjønnsutøvelse skulle bestemme seg for å stadfeste klimaforandringer som en fare mot opprettholdelsen av

---

<sup>104</sup> Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 3 bokstav b. Se punkt 2.2 i oppgaven

internasjonal fred og sikkerhet.<sup>105</sup> Hverken FN-paktens formål og prinsipper, proporsjonalitetsprinsipp, jus cogens eller andre potensielle juridiske begrensninger synes å være i strid med dette.

Dette følger videre av at den materielle kompetansen til å fatte ikke-bindende vedtak etter kapittel V og VI etter sin natur ikke bør ha en like streng terskel for å adressere spørsmål av ikke-militær karakter, ettersom dette ikke innebærer noen form for tvang.

For det tredje følger dette en større kontekst av den dynamiske utviklingen av Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse, hvor det er innfortolket en rekke ikke-militære farer innenfor sitt mandat.

Samlet sett er disse faktorene tilstrekkelig for å konkludere bekreftende på spørsmålet om klimaforandringer kan antas å sette opprettholdelsen av internasjonal fred og sikkerhet i fare. Etter mitt syn har Sikkerhetsrådet dermed materiell kompetanse til å adressere spørsmål om klimaforandringer i sine ikke-bindende vedtak.

## **4 Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å autorisere folkerettslig bindende vedtak og tvangstiltak**

### **4.1 Overordnet om Sikkerhetsrådet sin kompetanse etter Kapittel VII i FN-pakten**

Etter kapittel VII i FN-pakten har Sikkerhetsrådet materiell kompetanse til å iverksette vedtak med folkerettslig bindende virkning og tvangstiltak overfor medlemsstatene for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Denne adgangen til å treffe bindende vedtak kan leses ut av ordlyden "decide" i artikkel 39, jf. artikkel 25 i FN-pakten.<sup>106 107</sup>

---

<sup>105</sup> Se punkt 2.4 i oppgaven

<sup>106</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 225

<sup>107</sup> FN-pakten artikkel 39: "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, or **decide** what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security." (Min utheving)

Den grunnleggende forklaringen til at Sikkerhetsrådet har fått slik adgang bygger på beskyttelsen av FN-paktens forbud mot trusler og bruk av væpnet makt.<sup>108</sup> Dette forbudet er til beskyttelse for medlemsstatene sin suverenitet og territoriale integritet, hvor Sikkerhetsrådet gjennom sin materielle kompetanse i kapittel VII er gitt en rolle som den sentrale opprettholderen av dette forbudet.

For at Sikkerhetsrådet skal kunne utføre sin rolle gir kapittel VII en rekke virkemidler å benytte seg av, herunder bruk av midlertidige tiltak, ikke-militære sanksjoner og militære tvangstiltak etter henholdsvis artikkel 40, 41 og 42 i FN-pakten.

Etter artikkel 40 er Sikkerhetsrådet gitt kompetanse til å iverksette midlertidige tiltak. Dette kan brukes til å be medlemsstater trekke tilbake væpnede styrker og be om opphør av fiendtlige handlinger mellom statlige aktører. I motsetning til artikkel 41 og 42 vil dette kunne være ikke-bindende vedtak, på tross av sin plassering i kapittel VII.

Artikkel 41 gir på sin side adgang til forskjellige ikke-væpnede tvangstiltak. Etter ordlyden knytter dette seg i hovedsak til avbrytelse av økonomiske, kommunikative og diplomatiske forbindelser. I lys av spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle i bekjempelsen av klimaforandringer vil en eventuell adgang til å bruke disse virkemidlene kunne åpne for at Sikkerhetsrådet kan tillegge tvingende økonomiske sanksjoner mot medlemsstater som ikke følger sine klimaforpliktelser. En tilsvarende tvingende sanksjonsmyndighet finnes ikke i dagens globale motstand mot klimaforandringer.

Dersom Sikkerhetsrådet finner at de ikke-militære tiltakene ikke er tilstrekkelig kan de i ytterste konsekvens iverksette væpnede tiltak etter artikkel 42. I praksis gjøres dette gjennom såkalte fredsbevarende styrker for å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet.

På nåværende tidspunkt er det vanskelig å se for seg tilfeller hvor det vil være aktuelt å iverksette tvingende militære tiltak for å bekjempe klimaforandringer. Dette har vært en av argumentene mot en rolle for Sikkerhetsrådet i spørsmål om klimaforandringer, ettersom det har vært uttrykt bekymring for at dette skal bli utnyttet som en inngang til å senke terskelen for å iverksette militære aksjoner både fra Sikkerhetsrådet selv og for andre stater. Denne

---

<sup>108</sup> FN-pakten artikkel 2 nr. 4

bekymringen skyldes at det er sammenfallende juridiske vilkår for å kunne iverksette både tvingende ikke-militære og militære tiltak.<sup>109</sup>

På en annen side gir internasjonal forskning om klimaforandringer stadig et nytt syn på de fremtidige konsekvensene. Vår fremtidige kunnskap om klimakonsekvenser kan derfor nødvendiggjøre militære tiltak fra Sikkerhetsrådet. Dette gjelder spesielt en usikkerhet om menneskeheten skulle stå overfor en klimatisk "svart svane"-situasjon, hvor plutselige endringer i klima skulle vise seg å akselerere i en større hastighet og skape langt mer dramatiske konsekvenser enn hva som tidligere er predikert av forskere.<sup>110</sup> Innenfor klimaforskningen er dette nært relatert til såkalte klimatiske "vippepunkter", som er et fenomen som beskriver dramatiske klimaendringer som skjer ved en gitt terskelverdi.<sup>111</sup> Selv om dette i sin natur ikke er mulig å forutse illustrerer dette at en mer preventiv holdning i større grad åpner for at militære tiltak kan være anvendelig i bekjempelsen av klimaforandringer.

For å oppsummere er det klart at Sikkerhetsrådet har en unik rolle som en internasjonal aktør med kompetanse til å fatte folkerettslig bindende vedtak og iverksette disse med tvang etter kapittel VII overfor sine 193 medlemsstater i FN-systemet. I dagens internasjonale bekjempelse av klimaforandringer finnes det ikke noen tilsvarende organisasjon med denne adgangen.

Spørsmålet i dette kapittel i oppgaven er derfor om Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å iverksette denne type tiltak ved spørsmål om klimaforandringer.

## **4.2 Generelt om vilkårene for bruk av virkemidlene i kapittel VII**

For at Sikkerhetsrådet skal kunne iverksette tvangstiltakene i kapittel VII følger det av artikkel 39 i FN-pakten at de må identifisere enten en trussel mot freden ("threat to peace"), et

---

<sup>109</sup> Se nedenfor i punkt 4.2 av oppgaven

<sup>110</sup> "Svart svane"-teorien er hentet fra Nassim Nicholas Taleb sin bok *Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Allen Lane 2007, og er en teori som omhandler fenomener som kan gi ekstreme konsekvenser, men som ble ansett for å være svært sjeldne eller usannsynlige.

<sup>111</sup> Lenton, Timothy M., m.fl., "Climate Tipping Points- too risky to bet against", *Nature*, 2019, s. 592-595

fredsbrudd ("breach of the peace") eller aggresjonsshandling ("act of aggression").<sup>112</sup> Det er tilstrekkelig at en av dem er oppfylt, ettersom de etter sin ordlyd er alternative vilkår.

I relasjon til klimaforandringer og andre ikke-militære trusler er det utelukkende vilkåret om at det må foreligge en trussel mot freden ("threat to peace") som er anvendelig. Dette følger av at menneskeskapte klimaforandringer som et naturfenomen aldri i seg selv vil kunne utgjøre et fredsbrudd eller angrepshandling. Disse vilkårene kan kun vurderes i direkte tilknytning fra menneskelige væpnede handlinger.

I det følgende er derfor det avgjørende spørsmålet for å vurdere om Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å anvende tiltakene etter kapittel VII om klimaforandringer utgjør en trussel mot freden ("threat to peace").

### 4.3 Den rettslige forståelsen av vilkåret "threat to peace"

Vilkåret "threat to peace" er ikke juridisk definert i FN-pakten. Utgangspunkt for tolkningsprosessen beror derfor på en ordinær forståelse av ordlyden basert på en selvstendig tolkning.<sup>113</sup> En slik tolkning møter noe av den samme problematikken som vilkåret for å fatte ikke-bindende vedtak, som har grunnlag i at ordlyden har fått en bevisst vag utforming som vanskeliggjør en klar avgrensning av innholdet.<sup>114</sup>

Det er visse holdepunkter som kan trekkes ut av ordlyden trussel mot fred ("threat to peace"). En naturlig forståelse av fred knytter seg til en tilstand uten krig og vold.<sup>115</sup> Et ønske om en slik tilstand må ses i sammenheng med Sikkerhetsrådet sitt hovedansvar om å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Dersom menneskeskapte klimaforandringer utfordrer dette

---

<sup>112</sup> FN-pakten artikkel 39: "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, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security."(Min utheving)

<sup>113</sup> Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1: 1. "A treaty shall be interpreted 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."

<sup>114</sup> Punkt 3.2 i oppgaven

<sup>115</sup> Definisjonen av ordet "peace" i Cambridge Dictionary er "freedom from war and violence"

ansvaret er det etter mitt syn noe som taler for at Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse etter sin ordlyd.

Et problem med å innfortolke menneskeskapte klimaforandringer som en trussel mot fred er derimot at dette ikke utgjør en direkte eller synbar årsak til konflikt. Klimaforandringer vil som et naturfenomen aldri i seg selv kunne utgjøre en direkte trussel mot fred, noe som kun menneskelige væpnede handlinger kan utgjøre.

Dette er i tråd med den tradisjonelle forståelsen av trussel mot fred ("threat to peace") som i sin tid knyttet seg utelukkende til mellomstatlig væpnet konflikt. Etter andre verdenskrig var ikke klimaforandringer adressert som et aktuelt sikkerhetsproblem, og dermed ikke noe man opprinnelig så for seg som en trussel mot fred ved utarbeidelsen av FN-pakten. Dersom trussel mot fred ("threat to peace") var underlagt en statisk tolkning ville den rettslige følgen av dette blitt medført at spørsmål om klimaforandringer falt utenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å iverksette tvangstiltak.

Siden FN-pakten er underlagt en dynamisk tolkning kan det likevel være en adgang til å innfortolke spørsmål om klimaforandringer under sin materielle kompetanse.<sup>116</sup>

Menneskeskapte klimaforandringer kan være en indirekte årsak til konflikt gjennom å være en bidragsyter til en forstyrrelse av sosioøkonomiske faktorer som fører til menneskelige handlinger som utgjør en trussel mot fred. Dette gjennom å forsterke de faktorene som kan lede til konflikt, herunder i form av økt konkurranse om vann- og landressurser, matmangel og ufrivillig flukt som følge av tørke og stigende havnivåer. En slik forståelse må vurderes i lys av andre tolkningsfaktorer for å fastslå rekkevidden av den dynamiske utviklingen av bestemmelsen.

#### **4.4 Utviklingen av vilkåret "threat to peace"**

Det rettslige innholdet i de forhold som ble ansett for å være en trussel mot freden ("threat to peace") gjennomgikk en beskjeden utvikling fra FN-paktens opprinnelse og gjennom den kalde krigen. En større utvikling i innholdet skulle imidlertid inntre i løpet av 1990-tallet som

---

<sup>116</sup> Se punkt 2.3 i oppgaven

en konsekvens av at det politiske spillerommet i organet ble større ved slutten av den kalde krigen, hvor forholdet mellom Russland og USA bedret seg.<sup>117</sup>

Et første steg i denne utviklingen ble fastslått av Sikkerhetsrådet sin president i 1992, hvor han uttalte at også ikke-militære faktorer i form av ustabile økonomiske, sosiale, humanitære og økologiske forhold hadde utviklet seg til å bli en trussel for fred og sikkerhet.<sup>118</sup>

Den samme utviklingslinjen viser seg i en av Sikkerhetsrådets resolusjoner og en presidentuttalelse fra FNs Generalsekretær i 2005.<sup>119</sup> I resolusjonen ble det lagt til grunn et behov fra Sikkerhetsrådet om en bredere tilnærming til det å forebygge konflikt ved å undersøke de underliggende årsakene til at konflikt oppstår.<sup>120</sup> En rekke underliggende årsaker ble trukket frem som eksempel, herunder bærekraftig utvikling, fattigdom, likestilling og menneskerettigheter.

Den bredere tilnærmingen ble senere understreket av FNs tidligere Generalsekretær Kofi Annan som la til grunn at trussel mot fred ("threat to peace") var blitt noe mer enn internasjonal krig og konflikt.<sup>121</sup> Presidenten uttalte at truslene hadde fått en mer sivil karakter, og viste til at dette også inkluderte fattigdom, dødelige infeksjoner og miljøødeleggelser. Grunnlaget for en slik utvikling var at disse ikke-militære forholdene

---

<sup>117</sup> Nevitt, Mark, "Is Climate Change a Threat to International Peace and Security", *Michigan Journal of International Law*, 2021 s. 544

<sup>118</sup> UN Doc. S/23500, *Note by the President of the Security Council*, 31. januar 1992: "The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and. ecological fields have become threats to peace and security"

<sup>119</sup> UN Doc. S/Res/1625(2005) og UN Doc. A/59/2005

<sup>120</sup> UN Doc. S/Res/1625(2005): «*Reaffirming* the need to adopt a broad strategy of conflict prevention, which addresses the root causes of armed conflict and political and social crises in a comprehensive manner, including by promoting sustainable development, poverty eradication, national reconciliation, good governance, democracy, gender equality, the rule of law and respect for and protection of human rights"

<sup>121</sup> UN Doc. A/59/2005, s. 24 avsnitt 78: "The threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences."



kunne ha like alvorlige konsekvenser som de forholdene som fulgte av den tradisjonelle forståelsen av hva som utgjorde en trussel mot fred.

I praksis har de generelle uttalelsene om forhold som utgjør en trussel mot freden ført til en utvikling som har fått utslag i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner. Et eksempel på dette er en resolusjon fra 2014 under Ebola-krisen som hadde spredt seg rundt på det vestafrikanske kontinentet. Her fastslo Sikkerhetsrådet at viruset hadde utviklet seg til å bli en trussel mot freden.<sup>122</sup> Med andre ord gir resolusjonen uttrykk for at en ikke-militær trussel, i dette tilfellet en virussykdom, ble innfortolket som et forhold som utgjør en trussel mot freden ("threat to peace"). Dette viser utvilsomt en side den dynamiske utviklingen mot en gradvis utvidelse av det faktiske innholdet i vilkåret.

En annen side av den dynamiske utviklingen knytter seg til den tidsmessige avgrensningen av hva som kan utgjøre en trussel mot freden. Et eksempel på dette er illustrert i en resolusjon fra 1992 om betydningen av Libya sin manglende handling for å bekjempe internasjonal terrorisme. Sikkerhetsrådet anerkjente her at det ikke må foreligge en umiddelbar trussel mot freden, men at det er tilstrekkelig at Libya sine manglende handlinger utgjorde en fremtidig trussel.<sup>123</sup> Resolusjonen viser en mer preventiv tilnærming til hva som utgjør en trussel mot freden. Denne utviklingen kan ha betydning for klimaforandringer som i større grad utgjør fremtidige konsekvenser, enn mer umiddelbare trusler mot freden.

En tredje side av den dynamiske utviklingen viser seg i form av Sikkerhetsrådet sin rolleforståelse i løpet av 2000-tallet, hvor de inntok noe som kan sammenlignes med en internasjonal lovgivningsmyndighet.<sup>124</sup> Et eksempel på dette er resolusjonen som ble utarbeidet i bekjempelsen av internasjonal terrorisme etter angrepene mot World Trade Center i New York, Pennsylvania og Pentagon i Washington D.C den 11. september 2001.<sup>125</sup> Disse

---

<sup>122</sup> UN Doc. S/Res/2177(2014): "*Determining* that the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security"

<sup>123</sup> UN Doc. S/Res/748(1992): "*Determining*, in this context, that the failure by the Libyan Government to demonstrate by concrete actions its renunciation of terrorism and in particular its continued failure to respond fully and effectively to the requests in resolution 731 (1992) constitute a threat to international peace and security"

<sup>124</sup> Nevitt, Mark, "Is Climate Change a Threat to International Peace and Security", *Michigan Journal of International Law*, 2021 s. 546-547

<sup>125</sup> UN Doc. S/Res/1373(2001)

terrorangrepene ble ansett for å være "a threat to international peace and security", som autoriserte tiltak etter kapittel VII. Forskjellen i rolleforståelsen til Sikkerhetsrådet var at resolusjonen ikke bare svarte på en eksisterende trussel på et bestemt sted eller tidspunkt, slik de tradisjonelt gjør. I tillegg ga de generelle bindende forpliktelser til alle medlemsstatene i kampen mot internasjonal terrorisme, og utførte dermed en form for internasjonal lovgivningsmyndighet.

Tilsvarende rolleforståelse ble lagt til grunn i en generell resolusjon i kampen mot import av masseødeleggelsesvåpen for ikke-statlige aktører.<sup>126</sup> I likhet med resolusjonen etter terrorangrepene i 2001 inntok Sikkerhetsrådet også her det som kan sammenlignes med en lovgivende rolle gjennom å gi forpliktelser til alle medlemsstatene som et generelt pålegg for å bekjempe internasjonal terrorisme uten tilknytning til en handling med et spesifikt sted eller tidspunkt. Dette er en makt som går utover de virkemidlene som historisk sett har vært tilknyttet artikkel 41 og 42, hvor Sikkerhetsrådet som et klart utgangspunkt ikke er et lovgivende organ.<sup>127</sup> Dette viser en dynamisk utvikling og det kan derfor spørres om denne nye utvidede «lovgivende» myndigheten har åpnet for at Sikkerhetsrådet kan iverksette nye tvingende klimaforpliktelser for medlemsstatene uten at det trenger å være knyttet til en klimatrussel på et bestemt sted eller tidspunkt.<sup>128</sup>

Oppsummert er det klart at det har skjedd en dynamisk utvikling på flere mulige måter av vilkåret "threat to peace", og dermed for Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse til å iverksette tiltak etter kapittel VII. For det første gjelder dette det rettslige innholdet som har vist resolusjoner hvor også ikke-militære sikkerhetstrusler har falt innenfor vilkåret. For det andre har det skjedd en endring i den tidsmessige avgrensningen av vilkåret, hvor det er åpnet for en mer preventiv rolle. For det tredje har den dynamiske utviklingen av vilkåret åpnet for nye virkemidler, hvor Sikkerhetsrådet har inntatt en mer lovgivende rolle.

I den neste delen av oppgaven er derfor spørsmålet om den dynamiske utviklingen av vilkåret "threat to peace" har gjort at menneskeskapte klimaforandringer faller innenfor kriteriet, og

---

<sup>126</sup> UN Doc. S/Res/1540(2004)

<sup>127</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 225

<sup>128</sup> Warren, Dane, "Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the U.N. Security Council in Addressing Climate Change", *Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School* 2015, s. 13

dermed autoriserer Sikkerhetsrådet til å fatte folkerettslig bindende vedtak og benytte seg av tvangstiltak etter kapittel VII.

## 4.5 Utgjør menneskeskapte klimaforandringer en "threat to peace"?

I skrivende stund er det ingen av Sikkerhetsrådets resolusjoner eller andre autoritative folkerettslige kilder som har stadfestet at klimaforandringer utgjør en trussel mot freden ("threat to peace") etter artikkel 39. Spørsmålet er dermed uavklart.

Det nærmeste forsøket på en stadfestelse var et forslag fra en ikke-statlig aktør om å utforme en resolusjon som anerkjente klimaforandringer som en "threat to peace" på et generelt grunnlag under FNs åpne debatt om klima og sikkerhet i januar 2019. Forslaget ble nedstemt og førte ikke frem til en endelig resolusjon.<sup>129</sup> Likevel gir dette og andre faktorer en antydning om at man er stadig nærmere en stadfestelse av klimaforandringer som en trussel mot freden.

Et argument for at klimaforandringer utgjør en trussel mot freden er den dynamiske utviklingen av vilkåret. I lys av Sikkerhetsrådet sin utvidelse av virkeområdet til også andre ikke militære-sikkerhetstrusler, synes ikke klimaforandringer å være noen mildere trussel mot freden enn det til eksempel internasjonale helsekriser og Ebola-krisen utgjorde i 2014.<sup>130</sup> Denne påstanden er basert på det naturvitenskapelige grunnlaget for forbindelsen mellom klimaforandringer og sikkerhetstrusler som vi har i dag.

For å illustrere dette er klimaforandringer for noen nasjoner blitt et spørsmål om eksistens, og dermed en større trussel for noen stater enn det militære konfrontasjoner noen gang vil utgjøre. Spesielt sårbare er flere av verdens små øynasjoner, herunder Tuvalu, Maldivene, Marshall-øyene og Kiribati, som står i fare for å bli ubeboelig innen slutten av dette århundret på grunn av stigende havnivåer.<sup>131</sup> På grunn av den eksistensielle trusselen ble det fra Papua Ny-Guinea sin representant under den første åpne debatten om klimaforandringer i

---

<sup>129</sup> UN Open Debate, January 2019. <https://news.un.org/en/story/2019/01/1031322> Sist lest: 18. april 2023

<sup>130</sup> UN Doc. S/Res/2177(2014). Se den nærmere redegjørelsen av resolusjonen i punkt 4.4 i oppgaven

<sup>131</sup> UN Doc. SC/15199, "Climate Change-induced Sea-Level Rise Direct Threat to Millions around World, Secretary-General Tells Security Council", 14. februar 2023

Sikkerhetsrådet i 2007 uttalt at klimakonsekvensene for små øynasjoner ikke utgjør en mindre sikkerhetstrussel, enn det væpnede konflikter utgjør for de store nasjonene.<sup>132</sup>

I lys av formålet til FN-pakten om å sikre den territorielle integriteten og suvereniteten til sine medlemsstater er det et spørsmål om dette i seg selv autoriserer en plikt for Sikkerhetsrådet til å iverksette tvangstiltak.<sup>133</sup> Fra dette perspektivet virker det utvilsomt at spørsmål om klimaforandringer utgjør en trussel mot fred som gir materiell kompetanse til å iverksette tvangstiltak etter kapittel VII.

I tillegg utgjør konsekvensene av klimaforandringer mer enn et eksistensielt problem. Sikkerhetsrådet jobber tett med organer som kommer med naturvitenskapelig innsikt i spørsmålet om klimaforandringer sine konsekvenser. På den åpne debatten i januar 2019 var lederen for FNs Utviklingsprogram (UNDP) og representanter fra FNs World Meteorological Organization (WMO) til stede for å gi Sikkerhetsrådet og over 70 medlemsstater en innføring i samspillet mellom klimaforandringer og ekstremvær, og hvordan dette kan lede til sikkerhetsutfordringer.<sup>134</sup> Forskere slo her fast at klimaforandringer virket som en "trusselforsterker" ("threat multiplier") i konfliktsituasjoner.

En forsker fra WHO uttalte videre at klimaforandringer kunne føre til en rekke sikkerhetsutfordringer, herunder som en følge av vanskeligere adgang til mat, økt skogbrannfare, dårligere luftkvalitet, vannkonflikter og ved å tvinge mennesker på flukt. En tolkning av klimaforandringer som en "threat to peace" synes derfor å være i tråd med det gradvis klarere naturvitenskapelige grunnlaget for forbindelsen mellom klima og sikkerhet.

På en annen side kan det være betenkeligheter ved å fastslå klimaforandringer som en «threat to peace», ettersom det i ytterste konsekvens kan åpne handlingsrommet for å rettferdiggjøre

---

<sup>132</sup> UN Doc. SC 9000(2007) *Open Debate*, Papua Ny-Guinea sin representant: "the impact of climate change on small islands was no less threatening than the dangers guns and bombs posed to large nations".

<sup>133</sup> Nevitt, Mark, "Is Climate Change a Threat to International Peace and Security", *Michigan Journal of International Law*, 2021 s. 530

<sup>134</sup> UN Open Debate, 25. januar 2019. Nettsted: <https://news.un.org/en/story/2019/01/1031322> (Sist lest: 1. mai 2023)

et væpnet angrep av klimahensyn artikkel 42 i FN-pakten.<sup>135</sup> Formålet bak denne bestemmelsen er ikke å akseptere en utvidet bruk av militær makt, men snarere tvert imot at dette skal være et ekstremt tiltak som kun skal benyttes som en siste utvei. Som nevnt er det på nåværende tidspunkt vanskelig å se for seg en konkret situasjon, hvor det ville vært hensiktsmessig og proporsjonalt med et militært tiltak i bekjempelsen av klimaforandringer.<sup>136</sup>

Et legitimt motargument vil derfor åpenbart være risikoen for uproporsjonal misbruk, hvor klimaforandringer kan bli benyttet som inngangsport for maktbruk av Sikkerhetsrådet, med andre underliggende motiverende faktorer.<sup>137</sup> Tilsvarende om dette får en indirekte følge gjennom å åpne handlingsrommet for at enkelte medlemsstater bruker klimaforandringer som en rettferdiggjøring ved bruk av væpnet makt som en form for preventivt selvforsvar.

Selv om det finnes gode argumenter mot bruk av tvangstiltak for å bekjempe klimaforandringer er det etter mitt syn heller noe som passer inn i en debatt om Sikkerhetsrådet *burde* ha en rolle i spørsmål om klimaforandringer, istedenfor et spørsmål om de *kan* gjøre dette etter sin materielle kompetanse etter FN-pakten kapittel VII. Grunnen til dette er den vide skjønnsutøvelsen som er tillagt Sikkerhetsrådet til å bestemme hva som faller innenfor sin materielle kompetanse.<sup>138</sup>

Den vide skjønnsutøvelsen innebærer at det i stor grad er opp til organet selv å bestemme hva som utgjør en trussel mot freden ("threat to peace"). Dette gjelder så langt Sikkerhetsrådet sin stadfestelse holder seg innenfor de juridiske begrensningene, hvor FN-paktens formål og prinsipper utgjør den klareste begrensningen. I lys av det forannevnte vitenskapelige grunnlaget om forbindelsen mellom klimaforandringer og sikkerhetstrusler er det lite som tilsier at Sikkerhetsrådet befinner seg i et grensetilfelle mot de juridiske begrensningene ved å adressere spørsmål om klimaforandringer.

---

<sup>135</sup> Warren, Dane, "Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the U.N. Security Council in Addressing Climate Change", *Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School* 2015, s. 12

<sup>136</sup> Se punkt 4.1 i oppgaven

<sup>137</sup> Scott, Shirley V., "Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses", *International Affairs*, 2015, s. 1333

<sup>138</sup> Se punkt 2.4 i oppgaven

Videre er dette i tråd med den dynamiske utviklingen av hva som utgjør en trussel mot freden i lys av etterfølgende praksis ("subsequent practice") i Sikkerhetsrådet sine resolusjoner.

Samlet sett er disse faktorene tilstrekkelig for å konkludere bekreftende på spørsmålet om klimaforandringer utgjør en "threat to peace" etter artikkel 39 i FN-pakten. Sikkerhetsrådet har dermed materiell kompetanse til å iverksette folkerettslige bindende vedtak og tvangstiltak etter kapittel VII.

## 5 Forholdene som begrenser Sikkerhetsrådet sitt arbeid

### 5.1 Innledning

I lys av en bekreftende konklusjon om at Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å fatte både ikke-bindende vedtak og tvangstiltak i FN-pakten til å adressere spørsmål om klimaforandringer er et betimelig spørsmål om hvorfor de enda ikke har benyttet seg av denne kompetansen.<sup>139</sup>

I det virkelige liv kan ikke spørsmålet om hvilken rolle Sikkerhetsrådet skal ha i spørsmål om klimaforandringer løses utelukkende ut fra et juridisk perspektiv. Grunnen til dette er at Sikkerhetsrådet er et politisk organ som i stor grad er påvirket av forholdet til andre internasjonale organisasjoner, prosessuelle forhold og legitimerende omstendigheter. Derfor blir ofte den politiske dimensjonen rundt kompetansespørsmål vel så fremtredende som de juridiske sidene. Denne dimensjonen oppstår særlig med tanke på den vide skjønnsutøvelsen som er tillagt Sikkerhetsrådet.<sup>140</sup> I praksis blir dermed Sikkerhetsrådet sitt arbeid like fullt et spørsmål om hva organet *burde* adressere, enn et spørsmål om hva de *kan* adressere etter sin materielle kompetanse i FN-pakten.

Spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle i bekjempelsen av klimaforandringer er ikke et unntak fra denne politiske dimensjonen, men heller et tydelig eksempel på at spørsmålet ikke kan løses utelukkende fra et juridisk perspektiv. I denne delen av fremstillingen skal jeg derfor gå gjennom tre av de politiske og prosessuelle forholdene som utgjør en nåværende og fremtidig begrensning for Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer.

---

<sup>139</sup> Se konklusjonen i punkt 3.4 og 4.5 i oppgaven

<sup>140</sup> Se punkt 2.4 i oppgaven

For det første ligger en begrensning i forholdet til andre internasjonale organer og regelverk i bekjempelsen av klimaforandringer, hvor kjernen i argumentasjonen til en del medlemsstater er at spørsmålet faller innenfor virkeområdet til eksisterende internasjonale organer og som Sikkerhetsrådet ved en rolle i spørsmålet vil gripe inn i.

For det andre ligger en begrensning i den institusjonelle oppbygningen til Sikkerhetsrådet. De fem faste medlemslandene med hver sin vetomakt gjør beslutningstakingen i organet særlig sårbar ved geopolitisk uenighet. Denne begrensningen er i skjæringspunktet mellom politikk og den prosessuelle kompetansen til Sikkerhetsrådet.

For det tredje ligger en begrensning i den gjennomgående legitimasjonsproblematikken i Sikkerhetsrådet sitt arbeid. Med legitimasjon i dette tilfellet menes behovet for at Sikkerhetsrådet sine beslutninger fremstår på en måte som gir medlemsstatene tillit til organet sine beslutninger. Yttergrensen av denne legitimasjonsproblematikken viser seg særlig under press i politisk betente spørsmål som bekjempelsen av klimaforandringer og de betydelige virkemidlene som Sikkerhetsrådet kan iverksette etter FN-pakten.

## **5.2 Forholdet til andre internasjonale organer og regelverk i bekjempelsen av klimaforandringer**

Den sterkeste kritikken mot Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer har kommet fra de faste medlemslandene Russland og Kina. Et av hovedargumentene har vært at klimaforandringer hovedsakelig er et spørsmål om bærekraftig utvikling, og at en eventuell rolle for Sikkerhetsrådet vil gripe inn i andre internasjonale organer og regelverk med mer ekspertise og et bredere antall beslutningsdeltakere.<sup>141 142</sup>

I dag finnes det en rekke internasjonale organer og regelverk som bidrar i bekjempelsen av menneskeskapte klimaforandringer, både innenfor og utenfor FN-systemet. Spørsmålet kan derfor ikke løses i et "vakuum" etter FN-pakten sin forståelse av hva Sikkerhetsrådet kan

---

<sup>141</sup> Open Debate S/PV.5663, 17. April 2007, uttalelse fra Kina sin delegasjon, s. 12-13: "Climate change may have certain security implications, but generally speaking it is in essence an issue of sustainable development"

<sup>142</sup> Ibid. s. 13: " Discussions on climate change should be conducted within a framework accessible to all parties. The developing countries believe that the Security Council lacks expertise in handling climate change and is not the right place to take decisions with extensive participation leading to widely acceptable proposals."

gjøre etter sin materielle kompetanse. En rolle i spørsmålet må forholde seg til andre internasjonale organer og regelverk med et mål om en helhetlig og kollektiv bekjempelse av klimaforandringer. På grunn av klimaforandringer sin tverrfaglige natur betyr dette at det ikke er en reell løsning at kampen mot menneskeskapte klimaforandringer kan løses utelukkende gjennom Sikkerhetsrådet.

Spørsmålet er heller om og eventuelt i hvilken grad Sikkerhetsrådet sin rolle kan passe inn i det eksisterende folkerettslige landskapet, ettersom de i dag ikke er en del av det internasjonale klimaregimet. Det finnes likevel gode grunner for at Sikkerhetsrådet kan ha en komplementær rolle i disse spørsmålene.

For det første er en av svakhetene i dagens internasjonale klimaregime fraværet av bindende håndhevingstiltak for å motvirke klimaforandringer. I folkerettslig sammenheng er det kun Sikkerhetsrådet som har autoritet til å fatte vedtak med bindende virkning for hele verdenssamfunnet. Etter mitt syn er det en trygg påstand at klimakampen så langt kan kjennetegnes med sterkere lovnader, enn faktiske handlinger. Fra et rent klimaperspektiv har derfor organet et juridisk verktøy som kan være nyttig i klimakampen, som ikke tilsvarende organisasjoner har i dag.

Et problem er at det ikke finnes autorative kilder som fastsetter forholdet til andre internasjonale organisasjoner og regelverk i bekjempelsen av klimaforandringer. Ordlyden i FN-pakten har naturlig nok heller ingen retningslinjer for hvilket organ som skal ha hovedansvaret i klimaspørsmål, som en følge av at den ble utarbeidet i tid hvor dette ikke var et spørsmål på agendaen. I FN-systemet har det så langt i hovedsak vært FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) som i sterkeste grad har hatt søkelys på miljøspørsmål i et samspill med Generalforsamlingen og det underliggende organet FNs Miljøprogram (UNEP).

Det er imidlertid ingenting som tilsier at de eksisterende organene ikke kan samarbeide med Sikkerhetsrådet ved en eventuell rolle i spørsmål om klimaforandringer. Et slikt samarbeid ligger i FN-systemet sin natur. Til eksempel er det lagt til grunn en rollefordeling mellom Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen som åpner for et samarbeid i spørsmål om internasjonal fred og sikkerhet.<sup>143</sup> I tillegg har Uniting for Peace-resolusjonene lagt til grunn

---

<sup>143</sup> FN-pakten artikkel 11(1): "The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing



at Generalforsamlingen kan iverksette tiltak, hvor Sikkerhetsrådet ikke er handlingsdyktig.<sup>144</sup> Dette viser at det ligger iboende i FN-pakten at organene kan samarbeide med hverandre, selv innenfor kjerneområdene til det enkelte organ. Det er derfor gode grunner for at tilsvarende gjelder ved spørsmål om klimaforandringer. Noen land har derfor foreslått at Sikkerhetsrådet og andre FN-organer må samarbeide i en felles innsats mot klimaforandringer.<sup>145</sup>

Et annet uavklart spørsmål er hvordan Sikkerhetsrådet sin rolle vil forholde seg til det nåværende rettslige regelverket for klimaforandringer. Det primære regelverket for å bekjempe menneskeskapte klimaforandringer i FN-systemet i dag er FNs rammekonvensjon om klimaendring (UNFCCC), med tilhørende tilleggsprotokoller som Kyotoavtalen og Parisavtalen. Dette spørsmålet gjør seg særlig gjeldende dersom Sikkerhetsrådet skulle innta en mer lovgivende rolle, slik de har gjort i nyere tid.<sup>146</sup>

Dette illustrerer at det fortsatt foreligger uavklarte spørsmål ved Sikkerhetsrådet sitt forhold til andre internasjonale organisasjoner og regelverk i bekjempelsen av klimaforandringer. Dette har vært en av flere medvirkende faktorer til at Sikkerhetsrådet foreløpig har inntatt en tilbakeholden rolle i spørsmål om klimaforandringer.

### **5.3 Sikkerhetsrådet sitt grunnleggende institusjonelle problem**

Den institusjonelle oppbyggingen til Sikkerhetsrådet gjør det til et særegent organ i folkerettslig sammenheng. Organet består av til enhver tid femten medlemmer, hvor det som et minstekrav i stemmegivningsprosessen kreves ni bekreftende stemmer for å fatte et

---

disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both."

<sup>144</sup> Fleischer, Carl August, *Folkerett*, 8. utgave, Universitetsforlaget 2005, s. 321-322

<sup>145</sup> Se Nederland sin uttalelse i under den åpne debatten i SC/9000(2007): "BERT KOENDERS, Minister for Development Cooperation of the Netherlands, said that.... "We have to ensure that countries can cope with the risks posed by climate change," he said, adding that, not only individual countries, but United Nations agencies, the World Bank and other institutions, had an important role to play in ensuring full-fledged disaster preparedness."

<https://press.un.org/en/2007/sc9000.doc.htm>

<sup>146</sup> Se punkt 4.4 i oppgaven med henvisning til Sikkerhetsrådet sin mer "lovgivende" rolle i resolusjon 1373 (2001) og resolusjon 1540 (2004)

vedtak.<sup>147</sup> Organet sin særegenhet knytter seg til de fem faste medlemslandene sin adgang til å nedlegge veto mot et forslag i stemmegivningen.<sup>148</sup>

Denne institusjonelle og prosessuelle oppbyggingen har ført til at Sikkerhetsrådet i perioder har vært en ineffektiv konfliktløser. Dette skyldes at det har vært store geopolitiske uenigheter mellom de faste medlemslandene. Det klareste eksempelet på dette var den klare skillelinjen mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen. Selv om dette forholdet bedret seg etter den kalde krigen sin slutt er det likevel fortsatt gjentakende tegn på at geopolitisk uenighet preger organet, og dermed fortsatt gjør det til en ineffektiv konfliktløser. Til eksempel ble det gjennomført lite av Sikkerhetsrådet under borgerkrigen i Syria.<sup>149</sup>

Dette illustrerer et politisk og prosessuelt problem som lett fører til en fastlåst situasjon i politisk betente spørsmål, hvor spørsmål om klimaforandringer er nok et eksempel på dette. Selv om det i skrivende stund er en tilsynelatende majoritet av medlemsstatene i FN som er for at Sikkerhetsrådet skal ha en rolle i spørsmål om klimaforandringer, er det lite som er mulig å gjennomføre når foreligger en uenighet med Russland og Kina på en side og USA, Frankrike og Storbritannia på den andre.

I tillegg til dette er det også eksempler på skiftende klimapolitikk innad i det enkelte faste medlemsland, som vanskeliggjør et enhetlig standpunkt fra Sikkerhetsrådet. I nyere tid er det klareste eksempelet på dette USA som har gått fra en miljøvennlig til en mindre miljøvennlig politikk og tilbake i løpet av henholdsvis Obama-, Trump- og Biden-administrasjonen. Senest den 19. februar 2021 kunne utenriksminister Anthony J. Blinken meddele i en pressemelding at USA hadde igjen sluttet seg til Paris-avtalen under Joe Biden sitt presidentskap.<sup>150</sup>

Et annet problem ved den institusjonelle oppbyggingen er at Sikkerhetsrådet gjennomgående har fått kritikk av utviklingsland for å være antidemokratisk, som følge av de faste medlemslandene sin vetomakt. Det har derfor vært diskutert i FN-systemet om å gjøre

---

<sup>147</sup> FN-pakten artikkel 23(1) og 27(2)

<sup>148</sup> FN-pakten artikkel 27(3)

<sup>149</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 224

<sup>150</sup> Anthony J. Blinken, "The United States Officially Rejoins the Paris Agreement", Press Statement, 19. februar 2021 <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/>

endringer i Sikkerhetsrådet sin institusjonelle sammensetning.<sup>151</sup> Slike endringer er imidlertid vanskelig å gjennomføre, ettersom det krever samtykke fra de faste medlemslandene.<sup>152</sup> Et slikt samtykke fremstår som usannsynlig ettersom dette er en nødvendig betingelse for de faste medlemslandene sin deltakelse, siden den fungerer som en beskyttelse for de respektive statene sine interesser.<sup>153</sup>

På en annen side kan det argumenteres for at den institusjonelle oppbygningen av Sikkerhetsrådet kan utgjøre en fordel i bekjempelsen av klimaforandringer. Felles for de internasjonale klimaavtalene med bred demokratisk tilslutning er at de har blitt til gjennom forhandlinger som har resultert i det laveste kravet som alle medlemsland kan godta, noe som har en tendens til å være lavere enn nivået som klimaforskere mener er nødvendig for å nå klimamålene.<sup>154</sup> Ettersom Sikkerhetsrådet sin beslutningsprosess ikke krever samtykke fra alle deltakende medlemsland, så kan det åpne for at Sikkerhetsrådet kan iverksette strengere og mer effektive tiltak enn det som har blitt til gjennom de internasjonale klimaavtalene.

På tross av Sikkerhetsrådet sin historikk som en ineffektiv problemløser, viser dette et uutnyttet potensial for en ambisiøs og innovativ løsning i bekjempelsen av menneskeskapte klimaforandringer. En forutsetning for dette er naturlig nok enighet mellom de faste medlemslandene. Den institusjonelle oppbyggingen utgjør derfor foreløpig en større begrensning for Sikkerhetsrådet, enn de mulighetene det tilfører.

## 5.4 Legitimasjonsproblematikken

Sikkerhetsrådet er utvilsomt en av de mektigste folkerettslige enkeltorganene i verden. Spesielt med hensyn til virkemidlene de er gitt i kapittel VII i FN-pakten og den vide skjønnsutøvelse de er tillagt til å iverksette disse. Denne makten fungerer imidlertid ikke uten spørsmålstegn fra de andre medlemslandene i FN.

---

<sup>151</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 224 med henvisning til A/Res./60/1, 24. oktober 2005, avsnitt 153.

<sup>152</sup> FN-pakten artikkel 108

<sup>153</sup> Fleischer, Carl August, *Folkerett*, 8. utgave, Universitetsforlaget 2005, s. 316

<sup>154</sup> Scott, Shirley V., "Climate change and peak oil as threats to international peace and security: is it time for the security council to legislate?", *Melbourne Journal of International Law*, 2008, s. 508

Som en følge av den dynamiske utviklingen med å innfortolke nye ikke-militære sikkerhetstrusler og metoder for å løse disse utfordringene innenfor Sikkerhetsrådet sin materielle kompetanse, har det oppstått nye spørsmål om organet sin legitimitet. I den folkerettslige litteraturen er det konkludert med at Sikkerhetsrådet lider av et betydelig "underskudd av legitimitet".<sup>155</sup>

I denne sammenhengen sikter begrepet legitimitet til den tiltroen de andre medlemslandene har til at Sikkerhetsrådet sine beslutninger er berettiget. I lys av spørsmålet om en eventuell rolle for Sikkerhetsrådet i spørsmål om klimaforandringer er det tydelige tegn på at denne legitimiteten igjen blir satt under press.<sup>156</sup>

En side av denne problematikken er den legale legitimiteten.<sup>157</sup> Denne legitimiteten er avhengig av at medlemsstatene oppfatter at Sikkerhetsrådet sine beslutninger er innenfor sin materielle kompetanse. I dette ligger den grunnleggende folkerettslige tankegangen om at en overføring av kompetanse til et internasjonalt organ i utgangspunktet ikke strekker seg lenger enn det en traktatspart har samtykket til.<sup>158</sup> I relasjon til spørsmålet om klimaforandringer har det vist seg at en rekke av medlemsstatene gir uttrykk for at Sikkerhetsrådet vil gå utover sin materielle kompetanse og hva de har samtykket til ved å adressere denne typen spørsmål, herunder land som India, Argentina, Russland og Kina.<sup>159</sup>

En annen kilde til den manglende legitimiteten hos Sikkerhetsrådet er den prosessuelle legitimiteten.<sup>160</sup> Dette gjelder i hvilken grad medlemsstatene oppfatter prosedyrereglene som rettferdige. Det er av flere medlemsstater bli uttrykt at den institusjonelle oppbygningen av

---

<sup>155</sup> Binder, Martin, Heupel, Monika, "The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates", *International Studies Quarterly*, 2015, s. 247-248.

<sup>156</sup> Binder, Martin, Heupel, Monika, "Contested legitimacy: The UN Security Council and climate change", Edward Elgar Publishing 2018, s. 24-25

<sup>157</sup> Ibid. s. 5

<sup>158</sup> Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018, s. 76

<sup>159</sup> Binder, Martin, Heupel, Monika, "Contested legitimacy: The UN Security Council and climate change", Edward Elgar Publishing 2018, s. 16-18

<sup>160</sup> Ibid. s. 5-6

Sikkerhetsrådet med fem faste medlemsland med vetomakt gjør stemmegivningsprosessen anti-demokratisk.<sup>161</sup>

En annen side av dette er at dersom Sikkerhetsrådet skulle ha en rolle i bekjempelsen av klimaforandringer vil det være uheldig at de faste medlemslandene med vetomakt er blant landene med høyeste klimagassutslipp. Et eksempel på en slik bekymring ble fremlagt av representanten til Bolivia under en åpen debatt i 2011.<sup>162</sup> Dette vil naturlig nok kunne svekke legitimiteten til potensielle beslutninger fra Sikkerhetsrådet i denne type spørsmål.

En mulig løsning på denne legitimasjonsproblematikken er at en eventuell rolle for Sikkerhetsrådet i større grad må finne sin vei gjennom en samtykkebasert tilnærming blant medlemslandene, enn det den materielle kompetansen etter FN-pakten isolert sett tilsier. Problemet med en slik tilnærming er at det vil medføre at virkemidlene Sikkerhetsrådet har tilgjengelig mister en del av sin verdi.

## 6 Avslutning

Menneskeskapte klimaforandringer gir en rekke grunnleggende, komplekse og globale spørsmål, som menneskeheten enda ikke har funnet et tilfredsstillende svar på. Målet med denne oppgaven har ikke vært å mene noe om Sikkerhetsrådet *burde* ha en rolle i spørsmål om klimaforandringer. Uavhengig av hvilket standpunkt man har i dette spørsmålet er det klart at den tiden menneskeheten står overfor krever folkerettslige, teknologiske og politiske løsninger på den naturvitenskapelige virkeligheten som klimaforandringer medfører. Etter mitt syn er det en trygg påstand at den foreløpige globale strategien for å bekjempe menneskeskapte klimaforandringer ikke har vært en ubetinget suksess.

Senest i mars 2023 ble det slått fast av FNs klimapanel (IPCC) i sin synteserapport at det fortsatt er håp når det gjelder å stanse klimaforandringer til et akseptabelt nivå, men at de foreliggende tiltakene mot klimaforandringer ikke skjer raskt nok.<sup>163</sup> Med bakgrunn i

---

<sup>161</sup> Se punkt 5.3 i oppgaven

<sup>162</sup> UN Doc S/PV.6587 (Resumption 1), s. 26: "while we recognize the security dimension of this issue, we do not believe that the issue should be addressed by the Security Council because the representatives of the largest emitters of greenhouse gases are precisely those States with permanent seats in the Council and the right to veto."

<sup>163</sup> Lee, Hoesung m.fl., "AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023" s. 23-24

Sikkerhetsrådet sin unike rolle i den internasjonale folkeretten, og de virkemidlene de kan iverksette overfor hele verdenssamfunnet gir spørsmålet om deres rolle i bekjempelsen av menneskeskapte klimaforandringer spesiell relevans.

Problemstillingen som ble oppstilt i innledningen var derfor om Sikkerhetsrådet har materiell kompetanse til å adressere spørsmål om klimaforandringer.

Etter redegjørelsen og analysen som er foretatt i denne oppgaven er jeg av den oppfatning at det er grunnlag for å komme med et bekreftende svar på denne problemstillingen. Den konklusjonen innebærer at Sikkerhetsrådet lovlig *kan* fatte vedtak i spørsmål om klimaforandringer på en mer systematisk måte. Videre er jeg kommet til at dette gjelder både for adgangen til å fatte ikke-bindende vedtak etter kapittel V og VI og til å fatte folkerettslig bindende vedtak og adgang til å gjennomføre disse med tvangstiltak etter kapittel VII i FN-pakten.

Dette åpner for at Sikkerhetsrådet vil kunne inneha en unik rolle i spørsmål om klimaforandringer. Dette spesielt med hensyn til sin kompetanse til å fatte folkerettslig bindende vedtak og tvinge dette igjennom overfor alle sine 193 medlemsland i FN-systemet. Et annet spørsmål er imidlertid hvorfor de enda ikke har gjort dette.

Denne oppgaven har derfor belyst at det finnes andre prosesser som vanskeliggjør en rolle for Sikkerhetsrådet i spørsmål om klimaforandringer. Folkeretten er et rettssystem som like fullt er styrt av politiske prosesser, og spørsmålet om Sikkerhetsrådet sin rolle i spørsmål om klimaforandringer er ikke noe unntak fra denne virkeligheten. For å illustrere dette spenningsfeltet har jeg derfor problematisert den påvirkningen som følger av samspillet med andre internasjonale organer, den institusjonelle oppbyggingen til Sikkerhetsrådet og de legitimerende kreftene bak Sikkerhetsrådet sitt arbeid. Etter mitt syn er dette tre eksempler på forhold som både har hatt og vil utgjøre en begrensning for Sikkerhetsrådet ved en rolle i spørsmål om klimaforandringer.

Realiteten er uansett at klimaforandringer vil fortsette å gi menneskeheten komplekse utfordringer i tiden fremover, uavhengig av om Sikkerhetsrådet skal ha en rolle i spørsmålet eller ikke. Tidsvinduet for handling lukker seg hurtig og det store spørsmålet i klimakampen er om de nødvendige tiltakene kommer tidsnok. Som avsluttende sitat viser jeg derfor til den tidligere amerikanske høyesterettsdommeren Benjamin Cardozo sine velvalgte ord om behovet for utvikling av eksisterende rettsregler i møte med morgendagens utfordringer:

*"Existing rules and principles can give us our present location, our bearings, our latitude and longitude. The inn that shelters for the night is not the journey's end. The law, like the traveller, must be ready for the morrow"<sup>164</sup>*

---

<sup>164</sup> Cardozo, Benjamin N., *The Growth of the Law*, Yale University Press 1924, s. 19-20

# Referanseliste

## Traktater og konvensjoner

Charter of the United Nations (FN-pakten), 26. juni 1945

Vienna Convention on the Law of Treaties (Wien-konvensjonen), 22. mai 1969

## Bøker

Akehurst, Michael B., *A Modern Introduction to International Law*, 6. utgave, 1992

Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. utgave, Cambridge 2013

Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utgave, Universitetsforlaget 2022

Cardozo, Benjamin N., *The Growth of the Law*, Yale University Press 1924

Dulles, John Foster, *War or Peace*, The Macmillan Company 1950

Dörr, Oliver, Schmalenbach, Kristen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Berlin/Heidelberg 2018

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

Gardiner, Richard, *Treaty Interpretation*, 2. utgave, Oxford 2015

Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, 2. utgave, Praeger 1951

Ruud, Morten, Ulstein, Geir, *Innføring i folkerett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2018

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

Taleb, Nassim Nicholas, *Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Allen Lane 2007



Voigt, Christina, *Chapter 12. Security In A "Warming World": Competences of the UN Security Council for Preventing Dangerous Climate Change*, Skriftserie: Security: A Multidisciplinary Approach 2009

White, Nigel D., *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester University Press 1997

Österdahl, Inger, *Threat to the peace. The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala 1998

### **Artikler**

Agrawala, Shardul, "Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change", *Climatic Change*, 1998, s. 605-620

Binder, Martin, Heupel, Monika, "The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates", *International Studies Quarterly*, 2015

Binder, Martin, Heupel, Monika, "Contested legitimacy: The UN Security Council and climate change", *Edward Elgar Publishing* 2018

Fassbender, Bardo «Review Essay. Quis judicabit? The Security Council, Its Powers and Its Legal Control», *European Journal of International Law* 2000, s. 219-232

Knight, Alexandra, "Global Environmental Threats: Can the Security Council Protect Our Earth", *New York University Law Review* 2005, s. 1549-1585

Lenton, Timothy M., m.fl., "Climate Tipping Points- too risky to bet against", *Nature*, 2019, 592-595

Müller, Amrei, "En kort innføring i folkerettslig traktatstolkning", *Jussens venner* 2017, s. 222-259

Nevitt, Mark, "Is Climate Change a Threat to International Peace and Security", *Michigan Journal of International Law*, 2021 s. 527-579

Ng, Trina, "Safeguarding Peace and Security in our Warming World: A Role for the Security Council", *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University 2010, s. 275-300

Pobje, Erin, "Covid-19 and the Scope of the UN Security Council's Mandate to Address Non-Traditional Threats to International Peace and Security", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2021

Scartozzi, Cesare M., "Climate change in the UN Security Council: An Analysis of Discourses and Organizational Trends", *International Studies Perspectives*, 2022, s. 290-312

Schwindt, Constance Jean, "Interpreting the United Nations Charter: From Treaty to World Constitution", *U.C. Davis Journal of International Law & Policy* 2000, s. 193-215

Scott, Shirley V., "Implications of climate change for the UN Security Council: mapping the range of potential policy responses", *International Affairs*, 2015, s. 1317-1333

Scott, Shirley V., "Climate change and peak oil as threats to international peace and security : is it time for the security council to legislate?", *Melbourne Journal of International Law*, 2008, s. 495-514

Warren, Dane, "Climate Change and International Peace and Security: Possible Roles for the U.N. Security Council in Addressing Climate Change", *Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School* 2015

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

### **Resolusjoner fra FNs Sikkerhetsråd**

UN Doc. S/Res/748(1992)

UN Doc. S/Res/1308(2000)

UN Doc. S/Res/1373(2001)

UN Doc. S/Res/1540(2004)

UN Doc. S/Res/1625(2005)

UN Doc. S/Res/2177(2014)

UN Doc. S/Res/2349 (2017)

UN Doc. S/Res/2408 (2018)

UN Doc. S/Res/2423 (2018)

UN Doc. S/Res/2439 (2018)

UN Doc. S/Res/2532 (2020)

### **Klimarapporter**

Lee, Hoesung m.fl., "AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023", Longer Report

Nettsted: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf) (Sist lest: 1. mai 2023)

### **Uttalelser**

Uttalelse fra FNs Generalsekretær, "Secretary-General's remarks on Climate Change", 10. september 2018. Nettsted: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-09-10/secretary-generals-remarks-climate-change-delivered> (Sist lest: 1. mai 2023)

Uttalelse av FNs Generalsekretær, "Remarks to the Security Council on the Impact of Climate Change on International Peace and Security", 20. juli 2011. Nettsted: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-07-20/remarks-security-council-impact-climate-change-international-peace> (Sist lest: 1. mai 2023)

Uttalelse av Sikkerhetsrådets president, "Note by the president of the Security Council", UN Doc. S/23500, 31. januar 1992. Nettsted: [N9204334.pdf \(un.org\)](#) (Sist lest: 1. mai 2023)

Uttalelse av FNs Generalsekretær, UN Doc. SG/SM/11701, 15. juli 2008. Nettsted: <https://press.un.org/en/2008/sgsm11701.doc.htm> (Sist lest: 1. mai 2023)

Anthony J. Blinken, "The United States Officially Rejoins the Paris Agreement", Press Statement, 19. februar 2021. Nettsted: <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/> (Sist lest: 1. mai 2023)

### **FNs debatter (Open Debates)**

UN Doc. S/PV.5663, Open Debate, 17. april 2007. Nettsted: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_5663.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_5663.pdf) (Sist lest: 1. mai 2023)

UN Open Debate, 25. januar 2019. Nettsted: <https://news.un.org/en/story/2019/01/1031322> (Sist lest: 1. mai 2023)

UN Doc. SC 9000, Open Debate, 17. april 2007. Nettsted: <https://press.un.org/en/2007/sc9000.doc.htm> (Sist lest: 1. mai 2023)

UN Doc. SC/13189, 30. januar 2018. Nettsted: <https://press.un.org/en/2018/sc13189.doc.htm> (Sist lest: 1. mai 2023)

UN Doc. SC/15199, "Climate Change-induced Sea-Level Rise Direct Threat to Millions around World, Secretary-General Tells Security Council", 14. februar 2023. Nettsted: <https://press.un.org/en/2023/sc15199.doc.htm> (Sist lest: 1. mai 2023)

### **Praksis fra Den internasjonale domstolen (ICJ) og Det internasjonale krigsforbryttertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY)**

Den internasjonale domstolen (ICJ), *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276* (1970), 21. juni 1971

Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1-AR72, Oct. 2, 1995

*Conditions of Admission of a State Membership in the United Nations*, Advisory Opinion, 28. Mai 1948

