



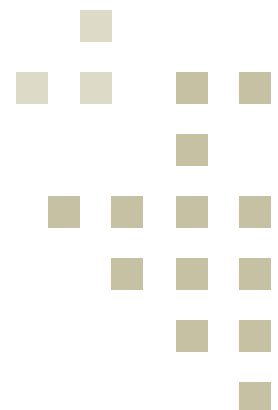
[643] Notat

Krig mot Irak

Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?

Henrik Thune
Espen Barth Eide
Geir Ulfstein

Nr. 643 27. februar – 2003



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2003
ISSN: 0800 - 0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: Grønlandsleiret 25
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 17 70 15
Tel: [+ 47] 22 05 65 00

Krig mot Irak

Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?

Henrik Thune [Forsker, NUPI]

Espen Barth Eide [Leder for Avdelingen for internasjonal politikk, NUPI]

Geir Ulfstein [Professor, Institutt for Offentlig Rett, UiO]

[Sammendrag] Foreligger det i dag et folkerettslig grunnlag for bruk av militærmakt mot Irak? Spørsmålet står sentralt i den pågående striden i, og rundt, FNs sikkerhetsråd. Dette notatet gjennomgår historikken omkring Sikkerhetsrådets håndtering av Irak-spørsmålet siden Iraks invasjon av Kuwait i august 1990 og er oppdatert fram til ultimo februar 2003. Notatet konkluderer med at verken resolusjonene fra 1990 og 1991 (særlig S/RES/678 og 687) eller S/RES/1441 fra 2002 gir slik eksplisitt autoritet. Under forutsetning av at Sikkerhetsrådet ikke vedtar en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt, vil en invasjon av Irak knyttet til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen ikke være i samsvar med FN-paktens krav til legitim bruk av militærmakt.

Det britisk-amerikansk-spanske utkastet til resolusjon som ble framlagt 24. februar 2003 vil, dersom det skulle bli vedtatt, innebære at det konstateres at Irak ikke oppfyller de forpliktelsene landet er pålagt i så vel våpenhvile-resolusjonen (S/Res 687) som de som følger av resolusjon 1441 fra november 2002, der det trues med «serious consequences». Et slikt vedtak kan medføre at våpenhvilen etter resolusjon 687 bortfaller, og at Sikkerhetsrådet konstaterer at Irak ikke har benyttet den «siste mulighet» landet ble tilbudt i resolusjon 1441. Men dette gir ikke medlemsstatene rett til å bruke makt – til dette trengs det en særlig autorisasjon.

Krig mot Irak

Foreligger det et FN-mandat for bruk av militærmakt?

Henrik Thune
er forsker, NUPI

Espen Barth Eide
er leder for Avdelingen
for internasjonal politikk,
NUPI

Geir Ulfstein
er professor ved Institutt
for offentlig rett, UiO

Innledning

Den «andre golfkrigen», den som ofte bare omtales som «Golfkrigen», tok egentlig aldri slutt.¹ Da kamphandlingene opphørte i februar 1991, da fjernsynskameraene ble slått av, begynte det en annen og mindre tydelig krig. En krig som inneholder et av det 20. århundres mest massive økonomiske sanksjonsregimer, historiens lengste kontinuerlige luftkrig,² en aktiv amerikansk regimeendringpolitikk, en serie kortere luftangrep³ og en humanitær intervensjon og en borgerkrig i Nord-Irak. Det er dette som er den «tredje golfkrigen»: krigsoppjøret med Irak etter Golfkrigen i 1991.⁴ Bush-

Dette bidraget er utgitt som NUPI-notat 643, 26. februar 2003.

- 1 Den «første golfkrigen» brukes her, slik det ofte gjøres i Midtøsten, med referanse til krigen mellom Irak og Iran fra 1980 til 1988.
- 2 Dette refererer til de såkalte «flyforbudssonene» nord for 36. breddegrad og sør for 33. breddegrad. Den nordlige sonen ble etablert i tilknytning til *Operation Provide Comfort* i 1991, den sørlige i 1992, og utvidet til 33. breddegrad høsten 1996.
- 3 Dette dreier seg om fire angrep: i) Amerikansk raketangrep (45 tomahawk-missiler) 18. januar 1993 mot Zafaranyha-komplekset utenfor Bagdad etter at Irak bl.a. sendte militærpersonell inn i Kuwait for å hente ut utstyr som ble etterlatt i forbindelse med Golfkrigen i 1991. ii) Amerikansk tomahawkangrep (23 missiler), 26. juni 1993, mot irakisk etterretningshovedkvarter i Bagdad som straff for et attentatforsøk mot tidligere president Bush våren 1993 som det ble hevdet Irak sto bak. iii) Amerikansk og britisk raketangrep (44 missiler), 3. og 4. september 1996, mot mål i Sør-Irak etter at irakiske hærstyrker gikk inn i Arbil i Nord-Irak august 1996. iv) Fire dagers angloamerikansk luftangrep med fly og krysserraketter mot i underkant av 100 mål i og utenfor Bagdad fra 16. desember 1998.
- 4 Se for eksempel Andrew Cockburn & Patrick Cockburn (2000), *Out of The Ashes*, London: Verso, Sarah Graham-Brown (1999) *Sanctioning Saddam*, London: I.B. Tauris, Henrik Thune (2000) «Den andre Golfkrigen», *Internasjonal*

administrasjonens planer om å fjerne Saddam Husseins 34 år gamle Baath-regime, eventuelt med militærmakt, er en del av denne krigen.

Irak-spørsmålet har vært med på å forme folkeretten og FNs sikkerhetsråds politikk knyttet til bruk av kollektive sanksjoner og militærmakt. Ikke minst viktig er Sikkerhetsrådets resolusjon 678 fra 29. november 1990. Resolusjonen autoriserte FNs medlemsstater til å ta i bruk militærmakt («all necessary means») for å tvinge Irak ut av Kuwait og gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet i området. Vedtaket var et vannskille i internasjonal politikk. Enigheten i Sikkerhetsrådet markerte et endelig farvel med den kalde krigens vedvarende blokkering av Rådet, og representerte den formelle innstiftelsen av det president Bush (senior) i sin tid beskrev som «The New World Order», som skulle revitalisere FNs rolle i internasjonal politikk.

Også på andre områder har krisen i Irak hatt betydning for den internasjonale rettslige utviklingen. Dette gjelder blant annet for det folkerettslige grunnlaget for såkalte «humanitære intervensjoner», altså tanken om at Sikkerhetsrådets rolle i internasjonal politikk ikke er begrenset til mellomstatlige forhold, men også omfatter humanitære forhold internt i stater. I den viktige resolusjon 688 fra 5. april 1991 besluttet Sikkerhetsrådet at det irakiske regimets overgrep, blant annet mot den kurdiske befolkningen i Nord-Irak, er å anse som en «trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i området». Selv om Sikkerhetsrådet dermed ikke autoriserte bruk av militærmakt, etablerer resolusjon 688 ikke desto mindre for første gang en direkte kobling mellom Sikkerhetsrådets rolle som ivaretaker av fred og sikkerhet på den ene siden, og brudd på grunnleggende menneskerettigheter på den andre. Dette ble senere anvendt i forbindelse med intervensjonene i Somalia (1992), Haiti (1994) og i Kosovo (1999).

Målsetting

Irak-krisen har svært mange dimensjoner og aktualiserer mange av de overordnede politiske og etiske spørsmål om krig og fred, Midt-Østens fremtid, amerikansk utenrikspolitikk, FNs rolle, osv. Vi tar *ikke* sikte på å drøfte hele bredden av folkerettslige problemstillinger i tilknytning til den «andre» og «tredje» golfkrigen. Dette bidraget til *Aktuelt* har et meget avgrenset fokus og er ute-

Politikk, Kenneth M. Pollack (2002) *The Threatening Storm. The Case for Invading Iraq*, New York: Random House. Charles Tripp (2000) *A History of Iraq*, Cambridge: Cambridge University Press.

lukkende rettet inn mot det folkerettslige grunnlaget for eventuell bruk av militærmakt mot Irak i forbindelse med en eventuelt amerikansk-ledet krig mot Irak. Siktemålet er å drøfte tre spørsmål i tilknytning til dette:

1. Foreligger det pr. i dag autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt mot Irak dersom landet ikke etterkommer de krav om avvæpning og inspeksjoner som ble stilt etter Golfkrigen i 1991?
2. Gir Sikkerhetsrådets resolusjon 1441 fra 8. november 2002 en slik autorisasjon?
3. Vil det britisk-amerikansk-spanske resolusjonsforslaget av 24. februar 2003, dersom det blir vedtatt, etablere et legalt grunnlag for bruk av makt?

Disse tre spørsmålene reises med tanke på følgende scenario:

- ▼ Det oppstår mindre eller større problemer mht. FN's (UNMOVICs) inspeksjoner og avvæpningen av Irak. Dette vil enten skje i form av samarbeidsproblemer som UNMOVIC rapporterer tilbake til Sikkerhetsrådet, eller fordi det konstateres utelatelse og mangler i erklæringen Irak overleverte Sikkerhetsrådet i desember 2002.
- ▼ USA vil, alene eller sammen med andre stater i Sikkerhetsrådet, henvise til resolusjon 1441 og fastslå at det foreligger brudd («material breach») på denne resolusjonen og tidligere relevante Irak-resolusjoner (se under).
- ▼ I henhold til (nummerert) avsnitt 11 og 12 av resolusjon 1441 vil situasjonen drøftes i FN's sikkerhetsråd. USA vil imidlertid enten ikke be om, eller ikke få vedtatt, en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt. Sikkerhetsrådet vil i stedet kunne komme til å vedta en resolusjon som fastslår at det foreligger et brudd på resolusjon 1441 fra Iraks side.
- ▼ USA, eventuelt med andre allierte, vil på denne bakgrunnen hevde, med henvisning til resolusjon 1441 (2002), 687 (1991) og 678 (1990), at det allerede foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt pga. brudd på våpenhvilen etter Golfkrigen 1991, samt vise til Irak som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet i tråd med resolusjonsvedtak i den amerikanske kongressen 11. oktober 2002.⁵

5 «Authorization for the Use of Military Force Against Iraq», 11. oktober 2002.

Vi understreker at dette kun er et mulig scenario blant flere tenkelige. Det kan naturligvis også oppstå en situasjon der Sikkerhetsrådet er rede til å vedta en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt knyttet til den da foreliggende situasjon, der ingen av de permanente medlemmene legger ned veto mot dette, og der USA velger å følge dette sporet på tross av at de har hevdet at tilstrekkelig mandat allerede foreligger. I så fall blir premissene for den følgende diskusjonen grunnleggende forandret, fordi det da vil finnes en eksplisitt FN-autorisasjon.⁶

Amerikansk regimeendringskrig

Regimeendring har vært en vesentlig ingrediens i amerikansk Irakpolitikk helt siden avslutningen av den «andre golfkrigen» 28. februar 1991. Etter Golfkrigen knyttet både Bush- (fram til 1993) og Clinton-administrasjonen (1993-2001) forhåpninger til at kombinasjonen av økonomiske sanksjoner, militær oppdemning og de såkalte «flyforbudssonene» i det nordlige og sørlige Irak ville resultere i militærkupp eller palassrevolusjon innenfor Saddam Husseins eget Baath-regime.⁷

USAs regimeendringpolitikk overfor Irak ble formalisert i september 1998 ved Kongressens vedtak av *The Iraq Liberation Act*. Dette vedtaket autoriserer presidenten til å bruke \$97 millioner for (ikke-militær) støtte til ulike deler av den irakiske opposisjonen med sikte på å fjerne Saddam Husseins regime. Seksjon 3 lyder slik:

It should be the policy of the United States to seek to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime.

På tross av forhåpninger om at oppdemningspolitikken mot Irak skulle kunne føre til statskupp, var Clinton-administrasjonen preget av dyp skepsis mht. et direkte amerikansk militært engasjement i Irak. Hovedstrategien var hele tiden kupp og palassrevolusjon gjennom oppdemning, ikke aktiv amerikansk inngripen for å omkalfatre

6 Det britisk-amerikansk-spanske forslaget til ny resolusjon som ble lagt fram 24. februar 2003 diskuteres senere.

7 Koblingen mellom FNs sanksjonspolitikk og regimeendring, det som er blitt beskrevet som USAs «oppdemnings- plus regimeendringpolitikk», var ikke en del av Sikkerhetsrådets samlede politikk overfor Irak siden Golfkrigen. Det er tvert om snakk om et vedvarende spenningsforhold mellom USAs unilaterale bestrebelser på å endre regimet i Bagdad, og Sikkerhetsrådets vilkår og krav knyttet til en endelig framtidig opphevelse av FNs sanksjoner mot Irak.

selve maktbasen til Baath-regimet. Slik sett innebar Bush-administrasjonens maktovertakelse i januar 2001 en betydelig omlegging av USAs Irak-politikk, et skifte som altså skjedde forut for terrorangrepene mot USA den 11. september i 2001.⁸

Så sent som i august i 2002 hevdet juridiske rådgivere i Det hvite hus at president Bush har fått den amerikanske kongressens autorisasjon til å gjennomføre en regimeendringskrig i Irak. Denne autorisasjonen ble gitt 12. januar 1991, fem dager før Golfkrigen, i Kongressens *Persian Gulf Resolution*. Også i henhold til *The War Power Resolution*⁹ fra 1973 var presidenten derfor, ifølge Det hvite hus, ikke avhengig av en ny autorisasjon fra Kongressen. På tross av dette valgte Presidenten likevel å legge fram et nytt resolusjonsforslag til Kongressen for å autorisere en eventuell krig mot Irak. Denne autorisasjonen ble gitt av Kongressen 11. oktober 2002 i resolusjonen *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*. I resolusjonene heter det:

Sec 3: (a) The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to

- (1) defend the national security of the United States against the continuing threat posed by Iraq; and
- (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Iraq.

Dette vedtaket i Kongressen betyr selvsagt ikke at en krig, dersom president Bush skulle velge å angripe Irak, dermed er lovlig i henhold til FN-pakten. Den foreliggende trusselen fra Irak mot USA eller andre stater synes ikke å være av en slik art at det kan åpne

8 Strategidokumentet *Rebuilding America's Defense*, utgitt av den neokonservative «tenketanken» *The Project for the New American Century* i 2000, er viktig dokumentasjon i så måte. Dokumentet er signert av nåværende visepresident Cheney, forsvarsminister Rumsfeld, viseforsvarsminister Wolfowitz, presidentens bror Jeb Bush og en rekke andre sentrale personer i Bush-administrasjonen.

9 Den aktuelle delen av *The War Power Resolution* (...) lyder: «constitutional powers of the President as Commander-in-Chief to introduce United States Armed Forces into hostilities, or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances, are exercised only pursuant to (1) a declaration of war, (2) specific statutory authorization, or (3) a national emergency created by attack upon the United States, its territories, or possessions or its armed forces.» Ingen amerikanske presidenter har imidlertid fullt ut akseptert den tolkningen av Konstitusjonen som ble lagt til grunn for *The War Power Resolution* (se Glennon 2002, i Ku & Jackobsen, *Accountability and the Uses of Force*, Cambridge: Cambridge University Press).

for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 om individuelt og kollektivt selvforsvar.¹⁰ En slik fortolkning ville i så fall utgjøre en betydelig utvidelse av «selvforsvarsretten» under artikkel 51. Det finnes ikke offentlig tilgjengelige bevis for at Irak var direkte involvert i terrorhandlingene i USA 11. september 2001, noe både CIA og flere europeiske lands etterretningsorganisasjoner har bekreftet offentlig.¹¹ Irak representerer heller ingen umiddelbar trussel, verken mot sine naboer eller mot land utenfor Midtøsten av en slik art at dette synes å kunne åpne for anvendelse av FN-paktens artikkel 51, selv dersom denne artikkelen gis en vid fortolkning. Et angrep på Irak vil dermed, i tråd med FN-pakten, måtte autoriseres av Sikkerhetsrådet. Forutsatt, som nevnt over, at USA enten ikke vil be om eller ikke vil få en ny resolusjon fra Sikkerhetsrådet som autoriserer bruk av militærmakt, er spørsmålet derfor om det allerede foreligger en slik autorisasjon fra Sikkerhetsrådet.

Eksisterende autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak

Den 2. august 1990 invaderte Irak Kuwait. Samme dag vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 660. I resolusjonen fastslår Rådet at det foreligger et fredsbrudd, og krever at Irak umiddelbart og betingelsesløst trekker seg ut av kuwaitisk territorium. Drøyt tre måneder og ti Irak-resolusjoner senere fastslår Sikkerhetsrådet at Irak ikke har implementert resolusjon 660, og autoriserer bruk av militærmakt dersom Irak innen 15. januar ikke bøyer av for Sikkerhetsrådets krav. I resolusjonens andre (nummererte) avsnitt heter det:

S/RES/678/2: [The Security Council, acting under Chapter VII of the Charter] . . . authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements as set forth in paragraph 1 above the foregoing resolutions to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.

10 Se Anthony H. Cordesman (2002): *Iraq and the Risk Posed by Weapons of Mass Destruction*, CISI, Anthony H. Cordesman (1999): *Iraq and the War of Sanction*, London: Praeger. John Chipman, *Net Analysis*, IISS, *Iraq's Weapons of Mass Destruction* (2002), The Assessment of the British Government. *A Decade of Deception and Defiance – Saddam Hussein's Defiance of the UN* (2002), The US State Department.

11 Se www.globalsecurity.org/iraq/documents.

Den krigen som begynte 17. januar 1991, og som ovenfor ble omtalt som den «andre golfkrigen», hadde sitt folkerettslige mandat fra denne resolusjonen (S/RES/678). I streng forstand var de allierte styrkene som deltok på Kuwaits side i denne krigen, neppe avhengig av en eksplisitt autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd. Den situasjonen som oppsto da Irak invaderte Kuwait, ga direkte åpning for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 som gir stater «...naturlig rett til individuelt eller kollektivt selvforsvar når et væpnet angrep er blitt foretatt mot et medlem av De forente nasjoner...».¹² Dette er den samme artikkelen som USA har anvendt i forbindelse med *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan fra oktober 2001, den gangen med henvisning til terrorangrepene mot USA 11. september.¹³

Golfkrigen varte i 42 dager. Den faktiske krigføringen opphørte 28. februar 1991, bare hundre timer etter at USA hadde igangsatt sin bakkeoffensiv mot irakiske styrker i Kuwait og i Sør-Irak. Den formelle våpenhvilen ble inngått i april og var knyttet til en rekke krav som ble stilt av Sikkerhetsrådet i den såkalte «våpenhvileresolusjonen» (S/RES/687) fra 3. april 1991. Resolusjonen er svært omfattende. I 34 nummererte avsnitt stiller Sikkerhetsrådet en rekke spesifikke krav til Irak. De åtte viktigste kravene er de følgende:

1. Anerkjennelse Kuwaits territorielle integritet (*nummererte avsnitt 2–4*)
2. Akseptere en demilitarisert sone langs grensen mellom Irak og Kuwait overvåket av FN (*nummererte avsnitt 5–6*)
3. Destruksjon av alle kjemiske og biologiske våpen, ballistiske raketter, samt godta permanent intern overvåking under ledelse av FN (*nummererte avsnitt 7–10*)
4. Destruksjon av alt materiale for å framstille atomvåpen, overvåket av Det internasjonale atomenergibyrået, ikke-spredning (*nummererte avsnitt 11–13*)

12 Se USAs FN-ambassadør Negropontes brev til presidenten i Sikkerhetsrådet 7. oktober 2001.

13 Resolusjon 687 viderefører også det sanksjonsregimet som ble etablert etter Iraks invasjon av Kuwait (resolusjon 661). Vilklårene for en endelig opphevelse av de økonomiske sanksjonene mot Irak er imidlertid noe uklare i resolusjon 687. I resolusjonens (nummererte) avsnitt 21 heter det at sanksjonene skal vurderes på bakgrunn av «...the policies and practices of the Government of Iraq...». Avsnitt 22 er imidlertid langt mindre generell i formen og begrenser vilklårene til en opphevelse av de økonomiske sanksjonene til avsnitt 8–13 av resolusjon 687. Avsnitt 8–13 dreier seg utelukkende om Iraks arsenal av masseødeleggelsesvåpen og leveringsmidler for slike våpen (raketter med rekkevidde på mer enn 150 km).

5. Returnere stjålet eiendom til Kuwait (*nummerert avsnitt 15*)
6. Godta opprettelsen av et fond for betaling av krigsskadeerstatning (*nummererte avsnitt 16–19*)
7. Tilbakevending av kuwaitiske og andre statsborgere til sine respektive hjemland (*nummererte avsnitt 30–31*)
8. Lovnad om ikke å delta i eller støtte internasjonal terrorisme (*nummerert avsnitt 32*).

Resolusjon 687 krever at Irak aksepterer samtlige av disse vilkårene. Og i henhold til resolusjonen vil den formelle våpenhvilen mellom Irak og Kuwait og øvrige medlemsstater i FN tre i kraft straks Irak underretter FNs generalsekretær og Sikkerhetsrådet om dette.¹⁴

S/RES/687/33: Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States.

I brev til FN 6. april 1991 gjorde Iraks utenriksminister det klart at Irak gikk med på samtlige krav i våpenhvileresolusjonen.¹⁵ Våpenhvilen trådte følgelig formelt i kraft. Irak ble informert om dette samme dag i brev fra presidenten i Sikkerhetsrådet:

... The members of the SR have, accordingly, asked me to note that the conditions established in paragraph 33 of resolution 687 (1991) have been met and that the formal cease-fire referred to in paragraph 33 of that resolution is therefore effective.¹⁶

14 UN document S/22456, 6 April 1991: «Identical letters from the Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Iraq to the President of the Security Council and to the Secretary-General stating that Iraq has no choice but to accept the provisions of Security Council resolution 687 (1991)», UN document S/22480, 11 April 1991: letter dated 10 April 1991 from the Permanent Representative of Iraq to the President of the Security Council transmitting the National Assembly decision of 6 April 1991 concerning acceptance of Security Council resolution 687 (1991).»

15 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 11 April 1991: S/22485.

16 Se Graham-Brown (1999:17).

Har mandatet fra Golfkrigen opphørt?

Et sentralt spørsmål er hvorvidt den våpenhvileavtalen som ble formalisert 6. april 1991, er betinget. Formulert på en annen måte: Autoriserte Sikkerhetsrådet (fremtidig) bruk av militærmakt mot Irak i det tilfelle Irak ikke fullt ut etterkommer de kravene som stilles i resolusjon 687? Dette kan brytes ned i to ulike spørsmål:

- i) Autoriserer «våpenhvileresolusjonen» (S/RES/687) bruk av militærmakt dersom Irak ikke samarbeider fullt ut i henhold til de krav som stilles?
- ii) Vil manglende etterlevelse fra Iraks side bety at den autorisasjonen som ble gitt i november 1990, kan gjenopplives?

i) Autorisasjon av militærmakt og våpenhvileresolusjonen (S/RES/687)

Resolusjon 687 inneholder ingen trusler om bruk av makt dersom Irak ikke etterkommer alle de krav som stilles. I stedet stiller Sikkerhetsrådet det åpent med hensyn til framtidige nødvendige tiltak for å implementere våpenhvileresolusjonen. Dette gjøres i resolusjonens siste avsnitt, avsnitt 34:

S/RES/687/34: *Decides* to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region.

Fra amerikansk side ble det riktignok gjort forsøk på å inkludere en stående autorisasjon for bruk av militærmakt. Dette ble gjort i forbindelse med Rådets drøftelser av resolusjon 686 (vedtatt 2. mars 1991). I denne resolusjonen krever Sikkerhetsrådet, etter at krigshandlingene hadde opphørt, at Irak implementerer samtlige 12 resolusjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet etter Iraks invasjon av Kuwait 2. august. Det opprinnelige amerikanske forslaget til resolusjonstekst inkluderte en eksplisitt trussel «to resume offensive combat operations if Iraq does not comply with all demands». Trusselen ble sløffet, bl.a. på grunn av sovjetisk motstand.¹⁷

¹⁷ Dette synes også å gjelde en senere resolusjon fra Sikkerhetsrådet, resolusjon 949 fra 15. oktober 1994. Bakgrunnen for denne resolusjonen var at Irak fra 2. oktober samme år igangsatte en mindre deployering av deler av Den republikanske garde i det sørlige Irak mot den kuwaitiske grensen. Sikkerhetsrådets svar var resolusjon 949, vedtatt under FN-paktens kapittel VII. I resolusjonens tredje avsnitt heter det: «[Sikkerhetsrådet, ...under kapittel VII]...demands that Iraq

Det finnes imidlertid ett mulig unntak mht. trusselen om gjenopptakelse av bruk av militærmakt i resolusjon 687. Dette er knyttet til resolusjonens (nummererte) avsnitt 4. I dette avsnittet videreføres trusselen om bruk av militærmakt fra november 1990:

S/RES/687/4: Decides to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take as appropriate all necessary measures to that end in accordance with the Charter of the United Nations.

Dette gjelder imidlertid utelukkende for ett av de spesifikke kravene som resolusjon 687 stiller til Irak, nemlig krav knyttet til Kuwaits territoriale suverenitet. Avvæpning av og inspeksjoner i Irak synes imidlertid ikke å falle innunder denne autorisasjonen.¹⁸ Dessuten er det ifølge dette avsnittet Sikkerhetsrådet som skal ta «all necessary measures». Det gis altså – i motsetning til resolusjon 678 – ingen autorisasjon til at medlemsstatene kan iverksette militære tiltak mot Irak.

ii) *Våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) og resolusjon 678*

Opphørte mandatet fra 29. november 1990 (S/RES/678) med våpenhvilen av 6. april 1991?

Avsnitt (nummerert) 33 av våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) gjør det som nevnt klart at en formell våpenhvile trer i kraft når Irak har *akseptert* resolusjonens vilkår. I innledende avsnitt 6 i den aktuelle resolusjonen (S/RES/687) gjør Sikkerhetsrådet det også klart at den militære tilstedeværelsen i Irak avsluttes så snart FNs observatørstyrker er utplassert:

S/RES/687/6: [The Security Council . . . acting under Chapter VII] . . . notes that as soon as the Secretary-General notifies the Security Council of the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with Resolution 678 (1990) to

not again utilize its military or any other forces in a hostile or provocative manner to threaten either its neighbours or United Nations operation in Iraq.» I dette operative avsnittet av resolusjonen trues det ikke direkte med militærmakt. Innledningsvis henvises det imidlertid til autorisasjonen for bruk av militærmakt fra resolusjon 678 (nummerert avsnitt 2), november 1990. Men dette er i likhet med (nummerert) avsnitt 4 i resolusjon 687 koblet til Kuwaits territoriale integritet og FNs observatørstyrker (UNIKOM) i grenseområdet mellom Irak og Kuwait.

bring their military presence in Iraq to an end consistent with Resolution 686 (1991).

Denne observatørstyrken (UNIKOM) var i virksomhet fra 6 mai 1991, og alle andre styrker ble i henhold til våpenhvileavtalen trukket ut fra Iraks territorium. Rådet ble informert om deployeringen av UNIKOM den 9. mai.¹⁹ Den 9. mai var dermed betingelsene for slutføringen av den militære tilstedeværelsen i Irak innfridd.

Opphørte dermed også autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november (S/RES/678)? Dette er i alle fall en nærliggende tolkning. Etter den endelige deployeringen av FNs observatørstyrker (UNIKOM) og med Generalsekretærens rapport til Sikkerhetsrådet om dette 9. mai, synes det klart at effekten av (unummerert) avsnitt 6 (S/RES/687) er at den autorisasjonen som ble gitt i november (S/RES678) om bruk av militærmakt har opphørt.

Deler av autorisasjonen fra november synes imidlertid å bli videreført i resolusjon 687. Det kan hevdes at avsnitt 6 (S/RES/687) ikke utelukker all framtidig bruk av militærmakt. Avsnittet refererer til «military presence in Iraq». Dette kan tolkes dit hen at det i henhold til resolusjon 687 foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt dersom dette ikke innebærer militær tilstedeværelse («military presence») i Irak. Det er imidlertid vanskelig å forestille seg hva slags form for militærmakt dette skulle være. Rakettangrep fra hangarskip i Persiabukta eller flyangrep mot Irak fordrer at irakisk luftrom tas i bruk, og dermed en grad av militær tilstedeværelse. En rimelig fortolkning av «military presence in Iraq» er derfor at formuleringen er valgt fordi Sikkerhetsrådet gjennom 687 ikke ønsket å avslutte den sjøblokaden som ble iverksatt fra 25. august 1990 (S/RES/665) for å håndheve deler av det sanksjonsregimet som ble innført mot Irak fra 6. august samme år (S/RES/661), og som ble videreført etter våpenhvilen i 1991.

Det kan også spørres om Sikkerhetsrådet gjennom sin etterfølgende praksis har godkjent bruk av militær makt ved brudd på resolusjon 687. Sikkerhetsrådets president skal etter Rådets midlertidige prosedyreregulering nummer 19 opptre på vegne av Rådet. Det har utviklet seg en praksis i Sikkerhetsrådet hvor presidentuttalelser uttrykker en konsensus i rådet.²⁰ I flere slike uttalelser sies det

18 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 9 May 1991: S/22580.

19 Rolf Einar Fife, «Noen utviklingslinjer i Sikkerhetsrådets beslutningsprosess», *Internasjonal Politikk* 53 (4): 478–79.

20 Se følgende uttalelser i perioden 1991–93: S/22746 28 June 1991, S/23609 19

at Irak har foretatt vesentlige brudd («material breach») på resolusjon 687 og at slike brudd vil ha alvorlige følger («serious consequences»²¹). Som vi skal komme tilbake til i forbindelse med resolusjon 1441 nedenfor, kan det argumenteres både for at «material breach» opphever våpenhvilen i resolusjon 687 og dermed gjenoppliver autorisasjonen til bruk av makt i resolusjon 678, og at «serious consequences» gir rett til maktbruk. Med hensyn til de aktuelle presidentuttalelsene må det imidlertid tas utgangspunkt i at det er Sikkerhetsrådet selv, etter FN-paktens artikkel 42, som har myndighet til å autorisere bruk av militær makt. Og det synes å være hevet over tvil at Rådet gjennom presidentuttalelser ikke har ønsket å gi en slik autorisasjon.

Sammenfatning av vedtak knyttet til våpenhvile og avvæpning

Konklusjonen synes å være at våpenhvilen etter Golfkrigen formelt sett trådte i kraft 6. april 1991 da Irak informerte FN om at landet godtok resolusjon 687, og at autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678) opphørte 9. mai 1991 da Generalsekretæren informerte Sikkerhetsrådet om at FNs observatørstyrker var deployert. Videre autoriserte Sikkerhetsrådet ikke bruk av militærmakt med sikte på å tvinge Irak til å implementere de krav som stilles til landet i tilknytning til våpenhvilen etter Golfkrigen. Bare i tilknytning til ett av de hovedkravene som stilles til Irak i våpenhvileresolusjonen, autoriserer Sikkerhetsrådet bruk av makt – grensedragningen mellom Kuwait og Irak – og da etter nærmere autorisasjon fra Rådet.

Dette synet bekreftes av Jules Lobel og Michael Ratner:²²

Resolution 687, in contrast to Resolution 686, did not explicitly state that Resolution 678 would remain valid until Iraq complied with its detailed terms. The crux of Resolution 687 was the transformation of the temporary cessation of hostilities into a permanent cease-fire upon Iraq's *acceptance* of, not compliance with, its terms. Of all the detailed provisions in the cease-fire, only paragraph 4 guaranteeing the

February 1992, S/23663 28 February 1992, S/23699 11 March 1992, S/23803 10 April 1992, S/25081 8 January 1993 og S/25091 11 January 1993.

21 Jules Lobel og Michael Ratner (1999), «Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime», *American Journal of International Law*, January 1999.

22 Se US Information Agency, <http://198.80.36.136/regional/nea/iraq/legal.htm>.

inviolability of the Iraq-Kuwait border contains language authorizing the use of force, and then only by the Security Council and not by individual states. That the Council decides to guarantee Kuwait's boundary by force if necessary – a guarantee that is central to both Article 2(4) of the Charter and the 1991 Persian Gulf war – excludes an interpretation of Resolution 687 as continuing the Resolution 678 authorization so as to allow individual nations to use force to rectify other, presumably less central violations. It would be illogical for Resolution 687 to require Security Council action to authorize force against threatened boundary violation, yet dispense with such action if Iraq violated another provision of the resolution.

Ny autorisasjon for bruk av militærmakt etter Golfkrigen?

Resolusjon 687 gir, som nevnt, Sikkerhetsrådet i oppgave å vurdere nødvendige framtidige tiltak for å sikre full implementering av våpenhvileavtalen med Irak etter Golfkrigen i 1991. Et helt sentralt spørsmål er derfor hvorvidt manglende framtidig irakisk samarbeid gir adgang til å sette til side hele eller deler av våpenhvileavtalen, og derigjennom gjenopplive autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678).

USAs posisjon

Spørsmålet om fortsatt mandat for militære aksjoner mot Irak er ikke nytt. Det er blitt diskutert i en rekke sammenhenger på 1990-tallet. USAs uttrykte folkerettslige posisjon har lenge vært at brudd mot Sikkerhetsrådets krav om avvæpning innebærer at våpenhvilen fra 1991 settes til side, og, derigjennom, at november-resolusjonens (S/RES/678) autorisering av bruk av militærmakt på nytt trer i kraft. Thomas Pickering, Undersecretary of State for Political Affairs i det amerikanske utenriksdepartementet, gjorde rede for dette synet i tilknytning til samarbeidsproblemer mellom Irak og FNs daværende våpeninspektører (UNSCOM), 19. desember 1997. Pickering uttrykte seg på følgende måte:

The United States believes that Saddam Hussein, in agreeing to accept the cease-fire and the Resolution 687, which implemented it, also agreed to accept the disarmament of his weapons of mass destruction. Having created in fact a situation in which he is no longer obviously complying with that resolution – he is blocking access to inspections, he has not fully complied with the requirement of the resolutions to

provide full disclosure of his programs in the first 15 days after the resolution was passed back in 1991. This means that in our legal view the underlying resolution which authorized the use of force, all necessary means, at the end of November in 1990, the famous Resolution 678, still applies. And in the absence of a binding cease-fire there is on the part of the United Nations and others the right to use force.²³

Et likelydende resonnement ble framført av Edwind D. Williamson i mars 1998. Williamson fungerte på den tiden som juridisk rådgiver (Legal Advisor) i det amerikanske utenriksdepartementet:

The argument that would be used [by those who believe that no further UN Security Council action is necessary for the US to use force against Iraq] is that with Iraq's renegeing on its commitments with respect to weapons of mass destruction, the threat to peace and security remains and, therefore, one of the goals of Resolution 678 – the restoration of international peace and security – has not been accomplished. As a result, member states are still authorized to use force under Resolution 678. Furthermore [...] the declaration in Resolution 687 of a cease-fire in effect was clearly based upon Iraq's acceptance of the terms of that Resolution.²⁴

Operasjon Ørkenrev (desember 1998)

Den amerikanske posisjonen, uttrykt her av Pickering og Williamson, ble dramatisk aktualisert i desember 1998 da amerikanske og britiske fly og skip gjennomførte et fire dagers angrep mot 97 mål i og omkring Bagdad. Dette var den såkalte *Operation Desert Fox*. Bakgrunnen for angrepene var en disputt som hadde brutt ut mellom Irak og Sikkerhetsrådet høsten året i forveien. Uenigheten dreide seg om FNs våpeninspektørers (UNSCOM) arbeidsforhold i Irak, blant annet våpeninspektørens tilgang til ulike såkalte «sensitive sites» og åtte «presidentpalasser og -områder». Allerede i januar 1998 flyttet USA og Storbritannia store tropper inn i Persiabukta. Etter intenst diplomati fra generalsekretær Kofi Annans side lovet Irak å gjenoppta samarbeidet med UNSCOM. Avtalen (*Memorandum of Understanding* (23. februar)) ga UNSCOM

23 Se E. D. Williamson, «Comments on ASIL Flash Insight: The Legal Background On The Use Of Force to Induce Iraq to Comply With Security Council Resolution», *ASIL Flash Insights*.

24 Reuters 15. desember 1998

adgang til Iraks «presidentområder» under forutsetning av at våpeninspektørene på forhånd informerte Irak om at de ville gjennomføre inspeksjoner. Sikkerhetsrådet ga sitt samtykke til denne overenskomsten i resolusjon 1154 (2. mars 1998), men gjorde det samtidig klart at «ethvert brudd» («any violation») på inngåtte avtaler ville ha de «alvorligste konsekvenser» («severest consequences»).

Angrepet mot Irak ble dermed avverget, men bare for noen måneder. Allerede i oktober annonserte Bagdad nok en gang at regimet ville trekke seg fra alt videre samarbeid med UNSCOM. Men igjen ble krisen avverget, og Irak lovet å la våpeninspektørene gjenoppta sitt arbeid. Den 16. desember valgte USA og Storbritannia allikevel å igangsette Operasjon Ørkenrev. Angrepets umiddelbare foranledning var en rapport som UNSCOMs leder Richard Butler framla for Sikkerhetsrådet i New York den 15. desember. I rapporten hevdet UNSCOMs leder at Irak ikke fullt ut hadde etterkommet sine tidligere løfter om å gjenoppta samarbeidet med våpeninspektørene. Irak, konkluderte Butler, «ensured that no progress was able to be made in the field of disarmament».²⁵ Det britisk-amerikanske angrepet begynte for øvrig mens Sikkerhetsrådet var samlet for å diskutere hvordan det skulle reageres på Butlers rapport.

Under en pressekonferanse få timer etter at de første missilene var avfyrt, tok Clintons nasjonale sikkerhetsrådgiver, Samuel Berger, utgangspunkt i Butlers rapport og begrunnet angrepet som «et nødvendig tilsvarende på at Saddam Hussein gjentatte ganger hadde hindret UNSCOM i sitt arbeid». Operasjonens mål var derfor «å ødelegge Husseins arsenal av masseødeleggelsesvåpen og evne til å true sine naboer».²⁶

Bare tre av Sikkerhetsrådets 15 medlemsstater ga sin støtte til luftangrepene – Japan, USA og Storbritannia.²⁷ Russland og Kina omtalte angrepene som en «unprovoked act of force» som «violated the principles of international law and the principle of the Charter», og Costa Rica, Sverige, Brasil og Kenya understreket at bruk av makt må autoriseres av Sikkerhetsrådet.²⁸

Med dette avviste disse medlemmene av Rådet den amerikanske posisjonen uttrykt av Pickering og Williamson (se over), nemlig

25 Det hvite hus, Briefing-rom 16. desember 1998.

26 Se Security Council Press Release No. SC/6611.

27 Se Lobel & Ratner, *ibid.*

28 ABC News 2. mars 1998.

at brudd på vilkårene for inspeksjoner medfører en gjenoppliving av autorisasjon for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678). USA hevdet imidlertid å finne støtte for sin fortolkning i resolusjon 1154 fra 2. mars 1998 (se over). I denne resolusjonen heter det:

S/RES/1154/3: [The Security Council...acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations]...stresses that compliance by the Government of Iraq with this obligation, repeated again in Memorandum of Understanding, to accord immediate, unconditional and unrestricted access to the Special Commission and the IAEA in conformity with the relevant resolution is necessary for the implementation of Resolution 687 (1991), but that any violation would have the severest consequences for Iraq.

Med henvisning til dette vedtaket i Sikkerhetsrådet hevdet USAs daværende FN-ambassadør, Bill Richardson, at det fantes tilstrekkelig autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt i tilknytning til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen, og at dette nå var bekreftet av øvrige medlemmer i FNs sikkerhetsråd:

It has always been America's position that there was sufficient authority in existing Security Council resolutions for us to take such unilateral actions. What happened today [S/RES/1154] in the Security Council, 15-0, only reinforces that position, because if you look at the language of the resolution, it says that if Iraq fails to comply, it will be hit with the severest consequences.²⁹

Men også dette ble eksplisitt avvist av en rekke av Sikkerhetsrådets medlemsstater, deriblant Brasil, Kina, Gambia, Russland, Sverige, Slovenia, Pakistan, Malaysia og Egypt.³⁰

Dette sammenfaller med konklusjonen ovenfor: Den amerikanske posisjonen (jf. Pickering, Williamson og Ricardson) legger til grunn at våpenhvilen fra april 1991 var betinget, samt at det finnes automatikk mht. tilbakevending til en krigstilstand dersom Irak ikke fullt ut implementerer vilkårene for våpenhvilen.

Som vi har sett, synes imidlertid ingen slik automatikk å være bygget inn i resolusjon 687. Dette underbygges av særlig tre forhold: i) Resolusjon 687 autoriserer ikke bruk av militærmakt i til-

29 S/PV.3858, 2. mars 1998. For en diskusjon av dette se Marc Weller (1999): «The US, Iraq and the Use of Force in a Unipolar World», *Survival*.

30 Se S/PV.3939, 5 November 1998.

knytning til krav om avvæpning av Irak. *ii*) Autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678) opphørte 9. mai 1991, da Generalsekretæren informerte Sikkerhetsrådet om at FNs observatørstyrker var deployert.

Det framstår dessuten som vesentlig at resolusjon 687 (nummerert avsnitt 34) etablerer Sikkerhetsrådet, ikke enkeltstater, som rette myndighet mht. å vurdere eventuelle framtidige tiltak for å sikre irakisk implementering av vilkårene for våpenhvilen i 1991. Vedtak i Sikkerhetsrådet fram til Operasjon Ørkenrev synes ikke å ha endret på dette. I de resolusjonene som ble vedtatt av Sikkerhetsrådet i forbindelse med problemene vedrørende FNs våpeninspektører i 1997 og 1998, ble det ikke gitt noen ny autorisasjon for bruk av militærmakt (jf. S/RES/1137, 1154, 1207). I Sikkerhetsrådets resolusjon 1207 fra 5. november 1998 – vedtatt før USA og Storbritannia angrep Irak i desember 1998 – stiller Rådet det tvert om på nytt åpent mht. nødvendige tiltak for å sikre irakisk avvæpning. I resolusjonens (S/RES/1207) avsluttende avsnitt heter det: «...in accordance with its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, to remain actively seized of the matter.» Dette reflekterte Sikkerhetsrådets syn, nemlig at det på dette tidspunktet ikke var gitt noen autorisasjon for bruk av militærmakt.³¹

Resolusjon 1441 (8. november 2002)

Den 8. november i fjor vedtok FNs sikkerhetsråd enstemmig den mye omtalte resolusjon 1441. Har resolusjon 1441 endret den rettslige situasjonen fra 1998? Altså: Vil manglende irakiske implementering av resolusjon 1441 autorisere bruk av militærmakt av USA, eller andre stater, mot Irak?

På bakgrunn av den ovenstående gjennomgangen dreier dette seg om tre spørsmål:

- 1) Autoriserer resolusjon 1441 bruk av militærmakt?
- 2) Vil manglende implementering av resolusjon 1441 innebære et brudd på våpenhvilen fra 1991 (S/RES/687)?
- 3) Vil et slikt resolusjonsbrudd (S/RES/1441) i så fall gjenopplive autorisasjonen fra november 1990 (S/RES/678)?

³¹ Iraq – Joint statement by the People's Republic of China, France and the Russian Federation, New York, November 8, 2002.

Eksplisitt autorisasjon

Autoriserer resolusjon 1441 bruk av militærmakt?

Resolusjon 1441 gir ingen eksplisitt autorisasjon for bruk av militærmakt dersom Irak ikke innfrir sine forpliktelser. En slik autorisasjon var riktignok inkludert i det opprinnelige britisk-amerikanske resolusjonsforslaget, men ble i den endelige resolusjonsteksten omgjort til «face serious consequences» (avsnitt 13). Sikkerhetsrådet uttaler at Irak flere ganger tidligere er blitt advart mot slike alvorlige følger av brudd på sine forpliktelser, jf. også ovenfor om uttalelser fra Rådets president. Hva som er alvorlige følger defineres ikke, og det kan tenkes å omfatte både ikke-militære og militære tiltak. Men i denne sammenheng er det vesentlige at Sikkerhetsrådet i denne resolusjonen ikke autoriserer medlemsstatene til å iverksette slike tiltak. Resolusjon 1441 autoriserer derfor ikke – i motsetning til resolusjon 678 – medlemsstatenes bruk av militær makt.

Dette er i samsvar med en felles uttalelse fra tre av Rådets fem vetomakter (Kina, Russland og Frankrike), hvor det heter:

Resolution 1441 (2002) adopted today by the Security Council excludes any automaticity in the use of force. In this regard, we register with satisfaction the declarations of the representatives of the United States and the United Kingdom confirming this understanding in their explanations of vote, and assuring that the goal of the resolution is the full implementation of the existing Security Council resolutions on disarmament of Iraq's weapons of mass destruction. All Security Council members share this goal.³²

Dette sammenfaller med tidligere uttalelser fra medlemmer av Sikkerhetsrådet i forbindelse med en tilsvarende ordlyd («the severest consequences») som ble brukt i resolusjon 1154 fra mars 1998 (se over).

Forholdet til våpenhvileresolusjonen fra 1991

Vil manglende implementering av resolusjon 1441 innebære et brudd på våpenhvilen fra 1991(S/RES/687)?

Resolusjon 1441 gjør det klart at dersom Irak ikke fullt ut etterkommer Sikkerhetsrådets krav til avvæpning og nye våpeninspek-

³² Iraq – Joint statement by the People's Republic of China, France and the Russian Federation, New York, November 8, 2002.

sjoner, innebærer dette et ytterligere brudd («further material breach») med Iraks forpliktelser. Resolusjonens viktige (nummererte) avsnitt 4 lyder slik:

S/RES/1441/4: [The Security Council] Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the council for assessment in accordance with paragraph 11 and 12 below.

De forpliktelsene dette avsnittet henviser til, er ikke begrenset kun til de nye krav som stilles i resolusjon 1441, men også tidligere resolusjoner, herunder våpenhvileresolusjonen fra 3. april 1991 (S/RES/687). Dette gjentas flere steder i resolusjonen. I resolusjonens (nummererte) avsnitt 1 og 2 heter det henholdsvis:

S/RES/1441/1: Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with the United Nations inspectors and the IAEA, and complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991).

S/RES/1441/2: Decides, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the council.

I disse avsnittene beslutter Sikkerhetsrådet at Irak er i «material breach» i forhold til våpenhvileresolusjonen fra april 1991 (S/RES/687), men landet gis en «final opportunity» til å etterkomme sine forpliktelser. Resolusjon 1441 fastsetter ytterligere forpliktelser, og terskelen for hva som er «material breach» er satt lavt. «[F]alse statements» eller «omissions» i den erklæringen Irak var forpliktet til å overlevere Sikkerhetsrådet innen 30 dager etter at resolusjonen ble vedtatt, og «failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution...», er tilstrekkelig for å erklære resolusjonsbrudd. Mindre enn én time etter at resolusjon 1441 var vedtatt, gjorde president Bush det klart at enhver overtredelse fra Iraks side ville innebære «a material

breach».³³ I ettertid har USA ved to anledninger hevdet at det foreligger «a material breach», først i tilknytning til Iraks forsøk på å skyte ned amerikanske og britiske fly innenfor de såkalte nordlige og sørlige flyforbudssonene, og deretter i forbindelse med mangler ved den irakiske våpenerklæringen framlagt 29 dager etter vedtaket av resolusjon 1441.

I resolusjon 1441 nummerert avsnitt 12 binder Rådet seg til «...to convene immediately upon receipt of report [from the executive chairman of UNMOVIC and the director general of the IAEA]...to consider the situation and the need for full compliance with all the relevant council resolutions...». Dette betyr imidlertid ikke at USA, eller andre stater, forplikter seg til et nytt vedtak i Sikkerhetsrådet. Medlemmene av Sikkerhetsrådet har bundet seg til å møtes og vurdere situasjonen, men dette innebærer verken at en autorisasjon for bruk av makt er gitt eller vil bli gitt.

Opphører våpenhvilen etter Golfkrigen i april 1991 dersom Irak, i henhold til rapporten fra UNMOVIC og IAEA eller på grunn av feil eller mangler i den erklæringen Irak skal framlegge, verken har oppfylt sine forpliktelser etter våpenhvileresolusjon 687 eller etter resolusjon 1441?

Som vi allerede har sett var våpenhvilen med Irak knyttet til Iraks «acceptance» av kravene i resolusjon 687.³⁴ Sikkerhetsrådet har altså allerede vedtatt at Irak er i «material breach» i forhold til resolusjon 687, men vil gi landet en siste mulighet til å oppfylle sine forpliktelser. Samtidig er det i resolusjon 1441 vedtatt at det også kan oppstå «material breach» i forhold til denne resolusjonen (jf. også ovenfor om bruken av dette uttrykket i presidentuttalelser fra Sikkerhetsrådet).

Uttrykket «material breach» finnes i Wien-konvensjonen om traktatretten (1969) artikkel 60. Uttrykket er her knyttet til suspensjon eller opphør av en traktat. Og det må antas at uttrykket er ment å ha et tilsvarende innhold i forbindelse med resolusjon 1441 – altså at fortsatt brudd på resolusjon 687 – og eventuelt brudd på resolusjon 1441 – medfører at våpenhvilen bortfaller eller opphører.

Til dette er det imidlertid grunn til å hevde at en opphevelse av våpenhvilen fra 1991 ikke innebærer at Irak dermed mister sin beskyttelse etter FN-paktens artikkel 2 nr. 4 om forbudet mot bruk av

33 President Bushs tale i Rosehagen, Det hvite hus, 8. november, *CNN International*.

34 S/RES/687/33: «Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States.»

militærmakt. Selv dersom hele våpenhvileavtalen som ble formalisert 6. april 1991 kan sies å opphøre dersom Irak ikke fullt ut etterkommer de krav som stilles i resolusjonene 687 og 1441, betyr dette ikke at FNs medlemsstater har autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak.

Resolusjonsbrudd (S/RES/687/1441) og gjenopplivelse av autorisasjonen fra november 1990

Vil brudd på resolusjonene 687 og 1441 gjenopplive autorisasjonen for bruk av militærmakt fra november 1990 (S/RES/678)?

Slik det ble understreket ovenfor autoriserte ikke Sikkerhetsrådet bruk av militærmakt i tilknytning til krav om inspeksjoner, masseødeleggelsesvåpen og avvæpning av Irak etter Golfkrigen i 1991 (S/RES/687). Det eneste unntaket mht. bruk av militærmakt i resolusjon 687 er knyttet til en åpning for bruk av militærmakt uten «military presence in Iraq» (S/RES/687/6) (se over). En eventuell irakisk invasjon av Kuwait vil ikke bare medføre brudd på våpenhvileavtalen, men gir anledning til å anvende en stående autorisasjon for bruk av militærmakt for å sikre Kuwaits integritet. Men denne automatikken eksisterer ikke mht. de øvrige kravene som ble stilt til Irak i resolusjon 687. Heller ikke i senere resolusjoner som berører spørsmålet om inspeksjoner og masseødeleggelsesvåpen i Irak (jf. S/RES/1154 (1998) og S/RES/1441 (2002)) autoriserer Rådet bruk av militærmakt.

Autorisasjon for bruk av militærmakt i tilknytning til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen synes derfor ikke å kunne etableres direkte på bakgrunn av de resolusjoner Sikkerhetsrådet har vedtatt etter Golfkrigen i 1991. Et alternativt argument knytter an til og gjenoppliver autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt av Sikkerhetsrådet i november 1990 (S/RES/678). Et slikt resonnement inneholder to hovedelementer. For det første: Dersom Irak ikke fullt ut underkaster seg de vilkår som etableres i resolusjonene 687 og 1441, innebærer dette et brudd («material breach») på våpenhvileresolusjonen fra april 1991 (S/RES/687) og andre relevante resolusjoner. For det andre: Konsekvensen av et slikt brudd er at grunnlaget for våpenhvilen bortfaller og at tidligere autorisasjon for bruk av militærmakt (S/RES/678) gjenopplives.

Et slikt argument forutsetter med andre ord at den resolusjonen som i sin tid autoriserte bruk av militærmakt i tilknytning til Golfkrigen (S/RES/678), kan gjenopplives. Som nevnt er det ikke hevet over

tvil at så er tilfellet, i og med at effekten av våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) var at autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt i resolusjon 678, opphørte 9. mai 1991. Men selv om man skulle forutsette at resolusjon 678 kan gjenopplives, foreligger det dermed ikke umiddelbart autorisasjon for bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen og inspeksjoner i Irak. Hvorvidt en slik autorisasjon foreligger, vil være bestemt av ordlyden i og formålet med resolusjon 678.

For å gjenta; den relevante ordlyden i (nummerert) avsnitt 2 av resolusjon 678 er følgende:

[The Security Council, acting under Chapter VII of the Charter] . . . authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements as set forth in paragraph 1 above the foregoing resolutions to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.

Det kan framføres to ulike argumenter for å hevde at resolusjon 678 gir autorisasjon for bruk av militærmakt mht. til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen og inspeksjoner. Det første argumentet er knyttet til leddet *to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions*. Det andre argumentet er knyttet til *to restore international peace and security in the area*.

...all subsequent relevant resolutions

Det kan hevdes at leddet *all subsequent relevant resolutions* betyr at autorisasjonen for bruk av militærmakt ikke bare refererer til eksisterende relevante sikkerhetsrådsresolusjoner, men også omfatter resolusjoner vedtatt av Sikkerhetsrådet etter resolusjon 678. Følgelig foreligger det autorisasjon for bruk av militærmakt for å implementere de krav som ble stilt til Irak i resolusjon 687 etter Golfkrigen, dermed også krav knyttet til masseødeleggelsesvåpen.

En slik fortolkning er imidlertid urimelig. Tolkningen vil nemlig innebære at det foreligger et nærmest evigvarende mandat for bruk av militærmakt mot Irak, en autorisasjon som først opphører i det øyeblikket Sikkerhetsrådet beslutter at autorisasjonen settes til side. Autorisasjonen fra 29. november 1990 (S/RES/678) vil i så fall gjelde for alle resolusjoner som berører Irak etter denne datoen, og alle krav som senere er og vil bli stilt til Irak, samt for enhver framtidig

situasjon som ennå ikke har oppstått og som Rådet derfor ikke kan ha hatt oversikt over da S/RES/678 ble vedtatt. Den ovennevnte fortolkning av leddet *all subsequent relevant resolutions* framstår også som urimelig i lys av at ethvert forsøk på å oppheve denne autorisasjonen, på ethvert punkt i framtiden, vil kunne avvises ved at ett av Sikkerhetsrådets fem permanente medlemmer nedlegger veto.

En annen, og mer rimelig, fortolkning av *to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions*, er at «*subsequent*» viser til alle eksisterende resolusjoner fra og med resolusjon 660 til resolusjon 678. Det finnes elleve slike resolusjoner. I første avsnitt av resolusjon 678 henvises det eksplisitt til disse, og det synes å være liten tvil om at det er disse «*subsequent*» refererer til. Spørsmålet blir derfor om noen av de resolusjonene vedtatt før resolusjon 678 berører formålet med en eventuell ny krig mot Irak. USAs erklærte begrunnelse er som kjent knyttet til masseødeleggelsesvåpen og til Sikkerhetsrådets krav om inspeksjoner. Ingen av de relevante elleve resolusjonene berører dette spørsmålet.

...restore international peace and security in the area

Et alternativt argument for å hevde at det foreligger autorisasjon for bruk av militærmakt, er at Sikkerhetsrådets intensjon med avsnitt 2 (S/RES/678) var å autorisere bruk av militærmakt for enhver framtidig situasjon som kan sies å true «*international peace and security in the area*», i tilknytning til Irak. Både i resolusjon 687 (1991) og 1441 (2002) henviser Sikkerhetsrådet til «*international peace and security*» i tilknytning til krav om inspeksjoner og avvæpning. Det kan følgelig hevdes at avsnitt 2 i resolusjon 678 autoriserer framtidig bruk av militærmakt i den grad Irak bryter med disse kravene såframt Sikkerhetsrådet allerede har vedtatt at brudd utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet.

Men også denne fortolkningen av avsnitt 2 i resolusjon 678 framstår som vanskelig å begrunne. Dette er særlig knyttet til tre forhold:

- ▼ Fortolkningen bryter med hva som synes å ha vært Sikkerhetsrådets egen fortolkning av resolusjon 678 slik denne framkommer i resolusjon 687, avsnitt 6. I dette avsnittet gjøres det som nevnt klart at «...the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with

Resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end consistent with Resolution 686 (1991)». Resolusjon 687 synes med andre ord å legge til grunn at formålet med resolusjon 678 var irakisk tilbaketrekking fra Kuwait.

- ▼ Dette kan videre underbygges ved at formuleringene «*restore international peace*» og «*security in the area*» (i avsnitt 2 S/RES/678) ikke kan leses uavhengig av hverandre. Når formuleringene leses i sammenheng, synes det åpenbart at Sikkerhetsrådets intensjon var å «gjenopprette» («restore») en normalsituasjon koblet til den aktuelle krigssituasjonen som oppsto da Irak annekterte Kuwait i august 1990. Det er heller ikke uten betydning at ordlyden i avsnitt 2 (S/RES/678) ikke er «gjenopprette og opprettholde», men kun «gjenopprette» («restore»). Sikkerhetsrådets intensjon synes derfor å ha vært å autorisere militærmakt for å etablere fred mellom Kuwait og Irak, og at denne autorisasjonen opphører når dette er oppnådd. Og det var nettopp dette Sikkerhetsrådet informerte Irak om 6. april 1991³⁵ (se over). Autorisasjonen knyttet til «to restore international peace and security» synes dermed ikke lenger å være operativ.
- ▼ I likhet med en ubegrenset fortolkning av uttrykket «subsequent» (se over) vil også en utvidet fortolkning av «to restore international peace and security in the area» autorisere bruk av militærmakt for enhver framtidig situasjon som kan sies å ha å gjøre med fred og sikkerhet. Men også dette synes fullstendig urimeelig fordi Sikkerhetsrådet dermed gir en blankofullmakt til bruk av militærmakt som helt og fullt underkastes enkelte staters unilaterale interesser uten noen ytterligere spesifikasjoner, betingelser eller begrensninger. Dette vil i så fall innebære at Sikkerhetsrådet i november 1990 opphevet FN-paktens generelle forbud mot bruk av militærmakt overfor Irak, og at Iraks rettigheter som suveren stat i praksis har opphørt og er underkastet en av vetomaktens negative veto. Dette synes imidlertid både å bryte med formålet og praktiseringen av FN-paktens artikkel 2 nr. 4, og kravet om autorisering for bruk av militærmakt i paktens kapittel VII.³⁶

35 Report of the Secretary-General to the Security Council dated 11 April 1991: S/22485 (se over).

36 Se Marc Weller (*ibid.*: 90–92), Lobel & Ratner (*ibid.*: 2–9) og Adam Roberts & Benedict Kingsbury (1993): «The UN's Role in International Society», i Roberts & Kingsbury *United Nations, Divided World*. Oxford: Oxford University Press.

Det britisk-amerikanske resolusjonsforslaget

Det felles britisk-amerikanske resolusjonsutkastet av 24. februar 2003 er kortfattet og gir ingen eksplisitt autorisasjon for medlemsstatenes bruk av militær makt mot Irak. Hovedelementene i utkastet er at Irak ikke har benyttet den siste muligheten som ble gitt i resolusjon 1441; at Irak er «in material breach»/ har brutt sine forpliktelser, og at dette vil få «serious consequences» for landet.

USA og Storbritannia synes å mene at dersom utkastet blir vedtatt, vil Sikkerhetsrådet ha autorisert bruk av militær makt mot Irak. Ved å unnlate å inkludere en eksplisitt autorisasjon for bruk av makt kan de to landene håpe at Sikkerhetsrådet vil vedta utkastet. Men samtidig oppstår tvilen om en autorisasjon virkelig vil være vedtatt. USA og Storbritannia viderefører her sin (tidligere omtalte) argumentasjon for at det allerede foreligger tilstrekkelig mandat, og vil derfor fremholde at Rådet, ved å vedta forslaget fra 24. februar 2003, bekrefter at så er tilfelle.

Den folkerettslige vurderingen av utkastet – dersom det skulle bli vedtatt – vil i stor grad tilsvare rettssituasjonen som ble diskutert for de tidligere resolusjonenes vedkommende.

Det fastslås for det første at Irak har vært og er «in material breach», altså at de har brutt sine forpliktelser etter tidligere resolusjoner, hvor våpenhvileresolusjon 687 er av spesiell betydning. Dette er også konstatert av Sikkerhetsrådet tidligere. Et slikt brudd på Iraks forpliktelser kan medføre at våpenhvilen etter resolusjon 687 bortfaller. Utkastet fastslår også at Irak ikke har oppfylt sine forpliktelser etter resolusjon 1441. Det vises også til at Iraks brudd vil få «serious consequences». Som sagt kan det diskuteres om dette også omfatter bruk av væpnet makt mot Irak. Det sentrale i denne sammenhengen er uansett at det er Sikkerhetsrådet som må vedta slike følger.

Utkastet viser til FN-paktens kapittel VII, altså kapitlet hvor Sikkerhetsrådet kan treffe bindende vedtak og autorisere bruk av tvang. En slik henvisning gir imidlertid ikke i seg selv rett til bruk av makt. Det eneste som står i utkastets operative del er at Sikkerhetsrådet finner at Irak ikke har benyttet sin siste mulighet slik den ble gitt i resolusjon 1441, og at Rådet vil fortsette å ha saken på sin dagsorden. Dette innebærer at Iraks muligheter etter resolusjon 1441 er uttømt. Et vedtak om at Irak ikke har benyttet sin siste mulighet vil være bindende, men det innebærer altså ikke en autorisasjon for bruk av makt. Videre varsler altså Rådet at det vil fortsette å vurdere Irak-spørsmålet. Sikkerhetsrådet har til enhver tid mulighet til å ta nye initiativer og treffe nye tiltak.

Konklusjon

Innledningsvis stilte vi følgende tre spørsmål i forbindelse med en eventuelt amerikanskledet krig mot Irak:

1. Foreligger det pr. i dag autorisasjon fra Sikkerhetsrådet for bruk av militærmakt mot Irak dersom landet ikke etterkommer de krav om avvæpning og inspeksjoner som ble stilt etter Golfkrigen i 1991?
2. Gir Sikkerhetsrådets resolusjon 1441 fra 8. november 2002 en slik autorisasjon?
3. Vil det britisk-amerikansk-spanske resolusjonsforslaget av 24. februar 2003, dersom det blir vedtatt, etablere et legalt grunnlag for bruk av makt?

Som diskusjonen har vist, er dette tre meget omfattende og sammensatte spørsmål. Formålet med denne gjennomgangen er begrenset til å gi en beskrivelse av den folkerettslige status en eventuell aksjon vil ha, og hva som eventuelt kreves i tillegg til det som nå foreligger. Diskusjonen kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- ▼ Det foreligger ingen generell autorisasjon for bruk av militærmakt mot Irak i tilknytning til Sikkerhetsrådets krav om avvæpning av, og inspeksjoner i, Irak etter Golfkrigen i 1991.
- ▼ En rekke av Sikkerhetsrådets medlemmer har avvist at USA har hatt autorisasjon for deres bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om inspeksjoner i Irak etter 1991. Slik bruk av militærmakt så vi bl.a. i forbindelse med Operasjon Ørkenrev i desember 1998.
- ▼ Sikkerhetsrådets enstemmige resolusjon 1441 (fra 8. november 2002) etablerer ikke i seg selv et slikt mandat for bruk av militærmakt, men truer med at dette kan bli konsekvensen av fortsatt manglende irakisk samarbeid med våpeninspektørene. Det framgår imidlertid tydelig at saken må tilbake til Sikkerhetsrådet og at det fortsatt er Rådet som skal beslutte om det er grunnlag for maktbruk. Tre av fem faste medlemmer av Sikkerhetsrådet understreket at det ikke lå noen automatikk i dette i en felles uttalelse som ble avgitt 8. november 2002, samme dag som S/RES/1441 ble vedtatt.
- ▼ Storbritannia, USA og Spania presenterte den 24. februar 2003 et utkast til en ny sikkerhetsrådsresolusjon. I dette resolusjonsforlaget fastslås det at Irak har vært og er «in material breach» med hensyn til sine forpliktelser etter tidligere resolusjoner, først

og fremst våpenhvileresolusjonen (S/RES/687). Et slikt brudd på Iraks forpliktelser kan medføre at våpenhvilen etter resolusjon 687 bortfaller. Utkastet fastslår også at Irak ikke har oppfylt sine forpliktelser etter resolusjon 1441, og viser til at dette vil ha «serious consequences». At Rådet konstaterer dette, gir imidlertid ikke i seg selv noen rett til bruk av makt, med mindre Sikkerhetsrådet eksplisitt autoriserer dette. I den form det ble fremlagt den 24. februar 2003 innebærer ikke forslaget noen slik autorisasjon. I stedet bygger det videre på USAs og Storbritannias argumentasjon om at autorisasjon kan hentes fra tidligere vedtatte resolusjoner.

- ▼ Dette alternative rettslige grunnlaget for bruk av militærmakt legger til grunn at den autorisasjonen som ble gitt av Sikkerhetsrådet i forkant av Golfkrigen i 1991 (S/RES/678) fortsatt gjelder. Det britisk-amerikanske argumentet er at denne autorisasjonen kan aktiveres dersom Sikkerhetsrådet skulle komme fram til at Irak har brutt vilkårene i våpenhvilen fra april 1991. Sikkerhetsrådets Irak-resolusjon fra november 2002 (S/RES/1441) innebærer at manglende etterlevelse («material breach») fra Iraks side delvis vil oppheve våpenhvileresolusjonen fra 1991 (S/RES/687) og andre relevante resolusjoner. Manglende irakisk etterlevelse vil, ifølge resolusjon 1441, utløse nye tiltak fra Sikkerhetsrådets side.
- ▼ Som vi har vist, er det britisk-amerikanske resonnetet svært problematisk. Det har gjentatte ganger blitt imøtegått av Sikkerhetsrådets øvrige faste medlemmer. Våpenhvileresolusjonen (S/RES/687) etablerer ingen automatikk mht. bruk av militærmakt knyttet til spørsmålet om inspeksjoner og masseødelegelsesvåpen. Autorisasjonen for bruk av militærmakt som ble gitt av Sikkerhetsrådet 29. november 1990 (S/RES/678), opphørte etter Golfkrigen i 1991. Autorisasjonen var knyttet til å gjenopprette fred og sikkerhet etter Iraks invasjon av Kuwait i august 1990. I den grad denne autorisasjonen kan gjenopplives, vil dette måtte knyttes til en gjenopptakelse av krigstilstanden mellom Irak og Kuwait.
- ▼ Det bør her understrekes at den amerikanske administrasjonen selv, under og etter Golfkrigen i 1991, klart gav uttrykk for at autorisasjonen (S/RES/678) fra Sikkerhetsrådet i forkant av Golfkrigen i 1991 var begrenset til å gjenopprette fred og sikkerhet mellom Irak og Kuwait. Både daværende president George Bush og den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Brent Scowcroft har ved flere anledninger, under og etter Golfkrigen,

understreket at Washingtons beslutning om ikke å fortsette krigen med sikte på å fjerne Saddam Hussein fra makten i Bagdad, bl.a. skyldtes at Sikkerhetsrådet ikke hadde gitt noe mandat for å gjøre dette. Mandatet USA hadde fått fra FN var å frigjøre Kuwait.³⁷

- ▼ Det eneste rettslige alternativet til en eksplisitt autorisasjon fra FNs sikkerhetsråd vil være anvendelse av retten til selvforsvar. Den faktiske militære trusselen fra Irak kan vanskelig sies å være av en slik art at dette kan gi grunnlag for å åpne opp for anvendelse av FN-paktens artikkel 51 om individuelt og kollektivt selvforsvar. Dette har Storbritannia og USA så langt heller ikke påberopt seg.
- ▼ *Hovedkonklusjon:* Under forutsetning av at Sikkerhetsrådet ikke vedtar en ny resolusjon som eksplisitt autoriserer bruk av militærmakt, vil en invasjon av Irak knyttet til spørsmålet om masseødeleggelsesvåpen ikke være i samsvar med FN-paktens krav til legitim bruk av militærmakt.

37 Se G. Bush og B. Scowcroft, *A World Transformed*, s. 488–490, og K. M. Pollack (2002) *The Threatening Storm*, s. 46.