

# Nødvendig dialog

Da Forsvarsministeren åpnet Feltprestkorpsets militæretiske fagseminar om *Humanitær intervensjon* sist høst, uttrykte hun ønske om at den konferansen kunne føre debatten om bruk av norske militære styrker videre. Hun framholdt at det var viktig å holde debatten gående. Og - ikke minst - hun ønsket den velkommen. Så gikk hun. Og selv om hun hadde gode grunner for å gjøre akkurat det, så synliggjorde hun også politikernes forhold til denne debatten. De er ganske enkelt ikke til stede. De deltar ikke.

Det siste året har jeg ved 4 – 5 anledninger deltatt i sammenhenger hvor viktige sider ved norsk forsvars og sikkerhetspolitikk har vært satt på agendaen. Det er altså ikke slik at debatten er fraværende. Den lever i beste velgående. Den holdes oppe og drives frem av samfunnsvitere, offiserer, etikere. Men politikerne glimrer med sitt fravær. Og deltar de, kommer de gjerne og avleverer sine innstuderte innlegg for så – som forsvarsministeren – å trekke seg tilbake når dialogen starter. Og bidragene deres – enten det handler om innlegg i verdikommisjonshøringer eller utredninger i form av stortingsmeldinger - er i hovedsak pragmatiske betraktninger nærmest blottet for prinsipielle vurderinger.

I mine øyne er dette et sykdomstegn. Rammene for vår utenriks- og sikkerhetspolitikk og vår forsvarspolitik har endret seg påtagelig de seneste årene og endringene har konsekvenser for hvilke arenaer og scenarier Forsvarets personell må forberede seg på å operere innefor. Mest dramatisk kommer dette til uttrykk i og med den norske deltakelsen i Kosovokrigen. For første gang siden annen verdenskrig har norske militære styrker vært satt på krigsfot. Og den det politiske miljøet neglisjerer en nødvendig refleksjon over det moralske grunnlaget for statens maktbruk. Dette kan ikke fortsette. Vi trenger en prinsipiell gjennomtenkning av hvordan militærmakt kan og bør anvendes som politisk redskap. I denne prosessen må alle gode krefter delta. Dialogen er nødvendig.

For å bidra i denne dialogen, valgte Feltprestkorpset sist høst å markere Akershus festnings 700 års jubileum blant annet med et fagseminar som satte disse temaene på dagsorden. Gjennom foredrag og samtale ble intervensjonsproblematikken belyst og drøftet ut fra flere synsvinkler. Dette nummeret av PACEM er så godt som i sin helhet viet denne konferansen. Foruten en innledende artikkel som gir oversikt over de hovedtema og synspunkter som kom til uttrykk under seminaret, trykker vi hovedinnleggene i konferansen.

Forsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) *Iver B Neumann* skisserer i sin artikkel *If sovereignty, then nonintervention* den idéhistoriske bakgrunnen for

suverenitetsbegrepet og intervensjonsbegrepet.

Biskop Gunnar Stålsett, forsker Espen Barth Eide (NUPI) og direktør ved Fredsforskningsinstituttet Dan Smith belyste i sine foredrag konferansens hovedtema ut fra tre ulike synsvinkler. Stålsetts artikkel spør om intervensjon kan forstås som et uttrykk for medmenneskelighet; Barth Eide behandler mandatspørsmålet og Smith drøfter ulike etiske dilemma som knytter seg til intervensjonskonseptet.

I artikkelen *Humanitær intervensjon – muligheter og begrensninger* drøfter stortingsrepresentant Einar Steensnæs de sikkerhetspolitiske utfordringer vi står overfor blant annet i lys av internasjonal rett, NATOs nye strategiske konsept.

Brigader Sverre Diesen drøfter i artikkelen *Intervensjonsforsvar/ invasjonasforsvar – Ja, takk! Begge deler?* de strategiske veivalgene som Forsvaret står overfor når det tradisjonelle invasjonforsvarskonseptet møter de utfordringene som deltakelse i ulike internasjonale fredsoperasjoner medfører.

Major Håvard Klevberg analyserer i sin artikkel den sikkerhetspolitiske debatten i Norge etter den kalde krigen og identifiserer hvilke konsekvenser den har fått for tenkningen rundt intervensjonsproblematikken.

Professor ved Universitetet i Beograd, Ljubisa Radjic leverer i artikkelen *Serbia etter intervensjonen* et sterkt vitnesbyrd fra «den andre siden».

Spesialrådgiver Jan Egeland's artikkel *Etter intervensjonen kommer de store motbakken* fokuserer på de problemkompleksene som følger i intervensjonens kjølevann.

Vi håper at vi, når vi nå gjør foredragene fra høstens seminar tilgjengelig for et bredere publikum, bidrar til fortsatt debatt om disse viktige spørsmålene. For øvrig føyer begge bokanmeldelsene i dette nummeret seg inn under heftets hovedtema. Raag Rolfsen har lest tre publikasjoner fra Institutt for Forsvarsstudier alle med relevans for intervensjonsproblematikken, Nils Terje Lunde anmelder James A. Barrys bok, *The Sword of Justice. Ethics and Coercion in International Politics*, om etiske perspektiver på bruk av militærmakt i internasjonal politikk.

Første del av Vidar Viks artikkel om Felltprestkorpsets historie avslutter dette nummeret av PACEM.

God lesning!

PS: Pacems redaksjon beklager at dette nummeret av tidsskriftet er blitt noe forsinket. Vi skal anstrenge oss for å komme tilbake i rute til neste nummer.

*Leif Tore Michelsen*

# Humanitær intervensjon

*Åpningstale ved Feltprestkorpsets militæretiske fagseminar  
14 - 15 september 1999*

AV FORSVARSMINISTER ELDBJØRG LØWER

All ære til Feltprestkorpset for å ha satt dette temaet på dagsordenen i forbindelse med 700-års jubileet for Akershus festning. Opptakten til festningsjubileet, som nå snart er over, kunne jo ikke blitt mer dramatisk enn det ble, med referanse til seminarets tema. Jeg finner det for egen del derfor naturlig til en viss grad å belyse temaet gjennom Norges deltakelse i NATOs luftoperasjoner over Den jugoslaviske føderasjon (FRY). Imidlertid tror jeg vi allerede innledningsvis, og uten forbehold, kan slå fast at spørsmålet om legitimiteten av intervensjoner er et av de viktigste sikkerhets- og forsvarspolitiske tema ved inngangen til et nytt millenium, kanskje det viktigste.

En mulig Kosovo-intervensjon ble i liten grad debattert i pressen i Norge i *forkant* av 24 mars 1999, men det er bred politisk enighet om at Regjeringens og Stortingets behandling av spørsmålet var grundig. En grunn til det sparsomme offentlige engasjementet, var kanskje at svært få forestilte seg at det internasjonale samfunnet når det kom til stykket, virkelig hadde vilje til å intervenere militært i en konflikt hvor ikke strategiske, nasjonale interesser sto på spill for noen av hovedaktørene.

Kritikken av NATOs operasjon fulgte tre hovedspor. Det første var det folkerettslige: Om enn *legitimt*, på rent humanitært grunnlag, var det legalt folkerettslig å starte bombingene? Det andre kritikken gikk på, var militære begrensninger: Var det riktig eller fornuftig allerede i utgangspunktet å utelukke muligheten for bakkestyrker i en tvangsoperasjon til støtte for luftoperasjonen? Og for det tredje: Valgte man mål for bombingene som i høy grad også var sivile i tillegg til å ha militær verdi? Disse to sistnevnte problemstillingene har imidlertid bare perifer interesse for seminarets tema.

I en kort åpningstale er det vanskelig å drøfte det folkerettslige aspektet på noen helhetlig måte og andre innledere vil i mer detalj befatte seg med dette. Overordnet er det selvsagt den gamle debatten om den folkerettslig suverene stats monopol på utøvelse av fysisk makt innad på eget territorium som ligger til grunn for diskusjonen om humanitær intervensjon. Menneskerettighetene, kodifisert i Menneskerettighetserklæringen fra 1948 og Konvensjonen av 1950, er blitt så «gamle» at vi nå tar dem for gitt, som vi lenge har gjort det med statssuvereniteten. Den kalde krigens opphør gjør det også i deler av verden realpolitisk mulig å handle til forsvar av menneskerettighetene. To helt avgjørende sider ved folkeretten kolliderer derfor hvis en statsleder begår folkemord på egen grunn.

Det er lenge siden krigskorrespondentene reportasjer tok dager eller uker før de nådde avisene. TVs «sann tids»-gjengivelser globalt gjør oss medfølelse for overgrep i en skala som tidligere ville passert ubemerket. Opinionens krav om handling, en form for intervensjon, kommer tidlig i en konflikts utvikling. Terskelen for det internasjonale samfunnets handling senkes. Dette gir håp om konflikthåndtering før konflikten eskalerer, men utfordrer selvsagt suverenitetsprinsippet tilsvarende tidlig. Samtidig utfordres også verdenssamfunnets *fysiske* evne til å gripe inn tidlig, jeg tenker på styrker for tidlig reaksjon. De siste dagers utvikling på Øst Timor springer en tragisk i øynene, bokstavelig talt.

Dette er problemstillinger som ligger meg på hjertet. I siste instans er det jo våre militære styrker som vil bli satt inn, som i Kosovo, hvis vi ikke med andre, ikke-militære midler evner å hindre en menneskeskapt, humanitær katastrofe og et folkemord i å utvikle seg. Men en slik innsats av fredsbevarende og fredsopprettende styrker vil ikke være mulig over tid, bli forstått og akseptert, hvis vi ikke for alvor tror på og er villige til å forvare menneskerettighetene, demokratiet og rettsstaten. Et forsvar for disse verdiene er følgelig også en forsvarsministers ansvar, og jeg synes klart at vi etter den kalde krigens opphør ser at denne problemstillingen forsterkes. I første - og siste - instans er det jo et vern om disse verdiene som er årsaken til at vi også har et nasjonalt forsvar.

*Jeg* er avhengig av at tilstrekkelig mange av våre soldater og befal identifiserer seg med våre demokratiske grunnverdier og at de frivillig kan tenke seg å forsvare dem - også med våpen i hånd - utenfor Norges grenser selv om ikke et NATO-land blir angrepet. Konsekvensene kan ellers bli at vi blir stående å se på at forbrytelser mot menneskeheten foregår uten at vi griper inn, selv om vi har midlene til å gjøre det, selv om det kun i *siste* instans vil være militære midler.

*Dette* er den underliggende utfordringen når vi nå har tatt initiativ til å bygge ut våre beredskapsstyrker for internasjonale operasjoner til rundt 3500 personer. Det kan bli vanskelig å oppnå dette utelukkende med økonomiske og karriere-

fremmende tiltak. Hvis vi ikke oppnår forståelse for dette synet, frykter jeg at de samme idealer og verdier, respekten for menneskerettighetene, demokratiet og rettsstaten, på sikt vil forvitne også i det norske samfunnet. Truslene mot disse verdiene er mange nok innad i våre egne samfunn om vi ikke også skulle utvikle en passiv kultur av kyniske TV-seere overfor de forbrytelser mot menneskeheten som utspiller seg rett utenfor vår stuedør.

Jeg vil også peke på at denne utfordringen vil være nøyaktig den samme selv om FN i framtida skulle overkomme sin organisatoriske svakhet med hensyn til Sikkerhetsrådets sammensetning og virkemåte. FNs charter åpner som kjent, for etablering av verdensorganisasjonens egne militære styrke. Men slike styrker vil selvsagt også måtte rekrutteres fra medlemslandene, og de vil åpenbart ikke kunne være sammensatt av rambo-typer uten tilstrekkelig utviklet verdibevissthet.

I mellomtiden, dog, hvis vi noen sinne kommer dit, vil vi etter all sannsynlighet på *ad hoc* grunnlag måtte ta stilling til en rekke konflikter internasjonalt hvor statssoverensprinsippet må settes på prøve. Det er selvsagt å håpe at eksistensen av Krigsforbryterdomstolen i Haag og de enkeltvise tribunalene som opprettes, på sikt vil ha preventiv virkning på tilbøyeligheter til å begå slike eksesser som de vi har vært vitne til blant annet i Bosnia og Kosovo. Jeg håper dette seminaret vil yte et bidrag til en debatt som nå har pågått noen måneder og som jeg i aller høyeste grad ønsker velkommen. Samtidig må jeg beklage at jeg selv ikke har anledning til å være til stede under seminaret. Våre KFOR-strykker legger siste hånd på forberedelsene til sitt Kosovo-engasjement og det er mitt ønske å overvære den «Øvelse Kosovo» de nå gjennomfører på Hjerkin. Onsdag står årets «Nordic Peace»-øvelse i Finland for tur. Dette seminarets deltakere kjenner vel betydningen av begge disse øvelsene for det tema som her vil belyses teoretisk.

Lykke til med diskusjonen!

### *English Summary*

---

«Humanitarian Intervention»

This article is the Norwegian Minister of Defense's opening speech at the Norwegian Military Chaplain Corps symposium on military ethics - *Humanitarian Intervention* - in September 1999.

*Eldbjørg Løwer, Forsvarsminister. Adr: Myntgata 1, Postboks 8126 Dep, 0032 Oslo*



# 'If sovereignty, then nonintervention'\*

AV FORSKER IVER B NEUMANN

The book, which evolved out of Vincent's doctoral work, *Nonintervention and International Order*, is a major example of the kind of theory-led empirical investigation of the theory and practice of an international institution, which Wight thought international scholars, should produce.<sup>1</sup> If the text is on the one hand an epitome of the English School, however, the markers pointing beyond that tradition are barely hidden below the polished façade. What follows is an exercise in façade-climbing, an examination of the mortar, which reveals a crack, and an attempt at explaining why the crack is there.

Twenty-five years later, after the end of the cold war, it is easy to forget that the political circumstances in which Vincent wrote the book did not invite speculation on concerted great-power interest in humanitarian intervention, the possibility of which it ends up investigating. By way of introduction, however, Vincent rings in the phenomenon of intervention in terms of the nature of actors, targets and the deed itself, their classification, purpose and context, only to conclude that the core of the idea is coercive interference 'in the domestic affairs of another state'. (Vincent 1974: 13) The principle of non-intervention derives from and requires respect for, it indeed protects, the principle of state sovereignty. The definition of sovereignty is Hinsley's, the standard formulation that 'there is a final and absolute political authority in the political community', and no final and absolute authority elsewhere (Hinsley 1966: 26). Thus, Vincent concludes, 'To ask what areas the principle of nonintervention protects is equivalent to asking what matters are within the domestic jurisdiction of states' (Vincent 1974: 15). Conversely, that which is not protected by the principle is the subject matter of international society.

---

<sup>1</sup> This article served as background paper for the author's lecture delivered at the Norwegian Military Chaplain Corps symposium on military ethics - *Humanitarian Intervention*, - Oslo 14 September 1999

<sup>1</sup> In terms of method and style, Vincent is wholly representative of the qualitative essayism of the English School. Wight had no interest in the behaviourist turn of the 1960, and perhaps the most widely known piece of English School writing is Bull's (1966) attack on it, which played a crucial role in IR's 'second debate'.

Vincent then embarks on a *tour de force* of the history of ideas in order to examine how the present state of affairs came about. He sees the following generations in the chain of thinking on non-intervention: First, Grotius because he conceived of what we now call international politics and international law (*ius inter gentes* rather than *ius gentium*), and Hobbes because he formulated the ideas a state of nature between states and state equality, the latter of which was embellished by Pufendorff. Secondly, Wolff because he formulated the concept of the *civitas maxima* brought about by an imagined quasi-agreement between peoples. The premise of this agreement was equality between peoples, *and therefore* rested on a mutual acceptance of sovereignty, which ruled out meddling in the affairs of others. Also Vattel, who 'reiterates Wolff's doctrine of natural rights, but adds to it by pointing to a general law requiring respect for those rights' (1974:29). Thirdly, the positivist lawyers of the nineteenth century, who observe that the internal order of states empirically seems to rest on internal will, and takes this to indicate that other states do not have a right to interfere in domestic concerns. Fourthly, people like Mill (who formulated the doctrine of counter-intervention to enforce non-intervention), Cobden, Mazzini and Kant, all of whom made it their business to put forward a number of diverse arguments why, given certain conditions, it would be prudent for states to adhere to a principle of non-intervention.

The crucial epistemological twist of the School is in evidence in Vincent's insistence on covering not only what he calls the theory and principle of non-intervention, but also the role it has played in the *practice* of states. He turns to state practice in order to discuss how the principle of non-intervention has constrained the policy of the powers - that is, the importance of ideas for foreign policy outcomes. Flanked by sketches of the doctrine as interpreted by revolutionary French and pre-Second World War American statesmen, the centerpiece of this part of the book is an analysis of its place in the foreign policy of Castlereagh, Canning and Palmerston. Given their common views of Britain as a constitutional status quo power with an interest in playing the role of balancer in the balance of power politics in their European policies, the three had to face the same dilemma. On the one hand, there was a perceived long-term interest in promoting the introduction of constitutionalism in continental countries as the best safeguard against revolution. This interest was predicated on Britain itself already being by institutions if not by letter constitutionalist, so seeing a regime change in this direction as a confirmation of its supreme qualities. On the other hand, there was an interest in legitimism, that is, in supporting the *ancien régime* monarchs that were actually in power in most states. Given the attitude of most continental monarchs, who tended to see constitutionalism as part and parcel of revolution, the British foreign



minister had delicate choices to make every time some legitimist great-power monarch intervened in another state in order to squash a constitutionalist uprising.

Neither of the three British ministers came down solidly on either side. They avoided promoting constitutionalism *vis-à-vis* reigning monarchs, so steered clear of the role of an interventionist crusader which aimed to ground order in the similarity of domestic régimes. Indeed, such a policy would only have made for inverted legitimism, where legitimacy did not arise directly from thrones as in the scheme of a Metternich, but from some configuration of the bond between the rulers and the ruled. At the same time, however, they also avoided embracing legitimist interventionist practice. Of course, in 1822 Canning took Britain out of the formalized Concert system over the issue.

Vincent demonstrates how Canning steered a middle course on this issue compared with Castlereagh, who was more prone to privileging legitimism, and Palmerston, whose preference went more in the direction of constitutionalism (1974:73). The main point, however, is that, whereas they clearly did not hold the same doctrine of non-intervention and even seemed to subscribe to different versions as prudence prescribed, foreign policy making was always discussed, presented and defended in terms of the doctrine. To the School, including Vincent, the embellishment they and others gave the doctrine and other concerns qualified as one of the fountainheads of international theory (Wight 1966: 20).

Vincent draws the following conclusion from this material (141-142): States' lack of observation of the doctrine when it does not suit their perceived interests bears out the general point that international law does not live up to the expected standard of domestic law in this regard. However, the doctrine clearly plays a role inasmuch as the discourse on non-intervention is conspicuously present when foreign policy is formulated, implemented and justified. And, crucially, this discourse was transnational, so contributed to international law as a medium through which statesmen could communicate.

Vincent then brings this material with him into an assessment of the doctrine of non-intervention in contemporary international relations. Theory-led analyses of the role of the doctrine in Soviet and US post-war foreign policy, and of the debates about it in the forum of the United Nations, bring the narrative up to the early 1970s. The main points here are how the bipolarity of the Cold War lent a special flavor to superpower intervention in the 'third world' outside the two alliances, how the doctrine of nonintervention was put on the defensive by the contending doctrine of socialist internationalism inside the Soviet bloc, how the US stuck to a 'Metternichian' solidarist view rather than a 'Castlereaghian' pluralist one (1974: 242), and how the doctrine of non-intervention was strengthened where inter-bloc relations

were concerned.

So far, the building blocks of the analysis are exactly those advocated by Wight and the presuppositions going into the mortar of the construction are ostensibly also those central to the English School. Vincent is intrigued with sovereignty and, as he announces already in the title of the work, order.

First, sovereignty: Vincent's roll-call of thinkers on non-intervention reads like one on the functioning of international relations in the modern states system generally, and that is of course the whole point. 'If sovereignty, then non-intervention' is the epigrammatic form of this text. Where the relation of sovereignty to international law is concerned, Vincent adheres to what he terms the 'dominant doctrine' of international law; that sovereignty exists within the law, so is 'limited by rules of international law binding upon it', and therefore relative. The consequences of this choice of the 'dominant doctrine' of sovereignty are wide ranging. It was mentioned above how the School formulates the entire question of the nature of international relations as a question of what kind of international society may be said to exist. The epistemological *ordre du culte* of formulating a trilectic into the middle position of which one may then effortlessly slide is a similarly basic rule of procedure for the School, Realism, rationalism, and revolutionism being the paramount example. This is the task to which Vincent now turns, and he seems to tackle it in a manner inconsistent with the one he actually professes to follow. The most pressing issue, he insists, is not whether international law is

*the common law of mankind in an early stage of its development or not, as proposed by C. Wilfred Jenks and others: It is not proposed to examine Jenks' contention that the contemporary international system presents a challenge to legal science similar to that which confronted Grotius in the seventeenth century; it is rather to ask whether the contemporary international society resembles more closely the Grotian [or Solidarist] conception of a universal society or the Positivists' conception of a primitive society of states combining for minimum purposes, for on such an analysis hangs the place of the principle of nonintervention in contemporary international law (1974: 295-296).*

In the School's own terms, he wants to discuss whether contemporary international society is 'pluralist' or 'solidarist'. This notwithstanding, and in confirmation of how gelatinous is the line drawn by the School between 'solidarism' and 'Revolutionism', he then spends the remaining part of the chapter on feigning off three challenges which emanate from a 'Revolutionist' position. Even when he announces that he is going to concentrate on the 'Realist' challenge to the middle position, he is drawn towards discussing the 'Revolutionist' challenge instead. This shows up his fascination with the idea that there actually *may* be a number of signs that the transformation of world politics today *are* on the scale of those which had to be confronted by Grotius and others who lived through an early phase of the modern states system. Thus, this passus points to a possible crack in the whole

edifice.

Vincent then proceeds to patch up the three strands of this crack. First, the progressivist insistence that sovereignty is basically a hindrance to the rule of international law. Vincent wards off this assault by drawing on a standard empirical argument against what is usually called the idealist position of the inter war period. At that time, he insists, it was exactly because of the progressivist insistence that the more international law constrains sovereignty the better - because one forgot that it was a cart and not a horse - that international law ran into a dead end (1974: 297). The idea of 'relative sovereignty' strikes a balance between the need to privilege sovereignty and the need to maintain the discourse on international law, and highlights the role played by the doctrine of non-intervention not only in immunizing states from interference, but also in serving as 'the frontier between international law and domestic law'. For these reasons, it fits the state of play in contemporary international relations better than the contender does.

Secondly, the view that the sovereignty of states is not being eroded directly, but is becoming submerged in a maze of transnational relations which invite the practitioner and the analyst to move ever further afield from the body of international law which focuses exclusively on inter-state relations. This argument is sidestepped by an insistence that the description is simply too far removed from overall practice in world politics. World politics is still dominated by a relatively autonomous inter-state order, and may be expected to remain so. Vincent appeals to the authority of Aron (1966: 748), who argued that it is '...the great illusion of our time [...] that economic and technological interdependence among the various factions of humanity has definitely devalued the fact of «political sovereignties», the existence of distinct states which wish to be autonomous'. Aron's (and Vincent's) point, then, is not to deny that interdependence is on the upsurge and that this makes for new challenges to states - it is and it does - but that states will maintain the final say on questions of vital importance.<sup>2</sup>

In the same vein, Vincent denies the charge that international organizations are taking over more and more of the running in world politics. The global organization of the United Nations is written off on empirical grounds, as being simply not strong enough to be more than an arena for inter-state politics. Regional organizations like the European Community, if undoubtedly important, will not for the reasons he has already given do away with sovereignty by increasing interdependence alone. And even if it should be turned into a state, this would simply entail a re-creation of the phenomenon of sovereignty at a larger scale, thus not

---

<sup>2</sup> Bull (1977) takes on the same idea when he sees the modern international system hold out against a possible 'mediaevalist' order where state sovereignty is being relativised in a maze of differentiated power relations, so that different questions are decided on different levels.

changing the basic outline of the states system.

Thirdly, Vincent takes on the view that the inter-state order is being eroded as the main basis of world politics and international law by the introduction of individuals as actors and subjects in their own right. The main problems in seeing the world as a relevant arena for individuals are a lack of worldwide solidarity. The world simply does not add up to a 'justice community'. And even if it could be said to do so and individual rights were acknowledged as legitimate and relevant, Vincent insists that the lack of possibilities for enforcing such rights would still keep them from being realized.

However, Vincent acknowledges that he is not happy with the patching up of the crack in this way. His doubt springs from the ambiguous role played by the phenomenon of humanitarian intervention, an issue which, he points out, has haunted the debate about non-intervention since the time of Grotius (1974: 283). On the one hand, Vincent is dismissive of humanitarian intervention as a blanket exception to non-intervention. It would, he argues, be impossible generally to uphold human rights by means of intervention without endangering the crucial inter-state order by means of side-effects and ulterior motives on behalf of the intervening state (1974: 308). On the other hand, he acknowledges that genocide constitutes a special case (*loc.cit.* 347). Yet at this point he does not commit himself:

*Between a naturalism careless of state practice and a positivism that would simply render any and all state conduct as the law, international law has to find a middle way. In the present case, it is not clear that a middle course of humanitarian intervention has been traced between a virginal doctrine of non-intervention that would allow nothing to be done and a promiscuous doctrine of intervention that would make a trollop of the law. Until that course can with confidence be traced, it is perhaps nonintervention that provides the most dignified principle for international law to sanction (1974: 348-349).*

Thus, Vincent's state-centrism does not dismiss individuals as actors out of hand. Indeed, he acknowledges their obvious ontological edge as actors of a type which easily goes beyond that of modern international society: 'There is no reason to suppose that men must always choose to live together in states, and no warrant for the claim that there is some natural law suggesting the necessary conditions of existence for international society' (1974: 339; compare Bull 1977: 22). The warrant for nevertheless treating states as the main agents in world politics are mainly to do with the continued imperative of territoriality.

To Vincent, thinking in the terms of the English School, the question of the status of individuals in international society was basically conceptualized as a tug-of-war between two strands of rationalists or 'Grotians'. On the one hand the pluralists - he has already given the example of Castlereagh - who are happy to let politics within states remain exclusively domestic both practically and morally. On

the other hand the solidarists - for example, Metternich - who also see domestic regime type and the political plight of each individual as a matter of international concern. Vincent acknowledged that Grotius himself had seen international society as a universal community of mankind, where natural law applied directly to individuals as well as to states (1974:24).

At this early point in his career Vincent is, however, unwilling to acknowledge the full destructive potential of this crack in the theoretical edifice of the English School. Only in one place does he mention the possibility that sovereignty may be a spent force as the pivot of international relations, and then the thrust is still on the continued relevance of it in a transitional period: 'In the rush to work out a new international law to meet the new political facts of the postwar world, it is worth remembering the principles established in an old sovereign-state order, which, if it is obsolescent, is taking a long time dying' (1974: 361-362). The text bears the marks of a struggle between Vincent's interest in individuals as actors on the one hand, and the tradition's insistence on keeping such preoccupations away from the heart of the research agenda on the other. No text can be entirely wrapped up into itself, and there is no such thing as a 100% orthodox text. The reason why I nevertheless draw attention to this, is that in almost all his texts it seems to be in this area that Vincent struggles most fruitfully with the tradition he chose to work within.

Indeed, the fact is that Vincent brought this problem with him already when he went to study with Bull. He went up with the intention of writing a doctoral thesis about when military intervention would be warranted. He would himself tell the story of how he tried and tried to write up such a thesis, without success. Only when he realized that the material could more easily be ordered into a defense of the doctrine of non-intervention was he able to finish the work. And the doctrine of non-intervention, as he himself pointed out, precluded the working out of a fully-fledged solidarist political program (Vincent 1974: 341).

To sum up the discussion so far, *Nonintervention and International Order* epitomizes the English School's interest in great power politics, the way they have evolved inside the modern states system to form an international society, and the way this development contributes to order. However, there is a subterranean theme, which is to do with the tension between seeing states or individuals as privileged actors and whether inter-state relations and the dyadic legal doctrines of sovereignty/non-intervention in which they are imagined will continue to dominate world politics.



# Intervention - An Expression of Humanity?\*

BISHOP GUNNAR STÅLSETT

Let me begin by congratulating the Norwegian Military Chaplain Corps with its engagement in the important area of ethical issues related to the changing environment for military institutions and activities after the cold war. If this indicates a reinterpretation of the task of the military chaplaincy, it should be encouraged. A more pronounced role by theologians in the ethical discourse related to defense and international law and order is long overdue. This new level of ambition within the chaplaincy is also demonstrated by the launching of *Pacem*, which offers excellent reading for those, inside and outside the military establishment, who wish to discuss the burning ethical issues of defense and morality today.

The Castle of Akershus, in whose shadow this conference takes place, has a history, which roughly coincides with the development of the classical theories of «just war». In this period of human history, human ingenuity in creating instruments and strategies of war far exceeds the energy applied towards developing instruments and strategies of peace. Ethical norms were most often «discovered» as a consequence of, or as response to human sufferings and fears in wartime. Even the development of nuclear capability to destroy the human race x times over, and making the human habitat unfit for future generations, was not void of moral considerations and motivations. Therefore to speak the words of humanity and morality is not enough to guarantee a congenial interpretation and application of lofty ethical principles. To gather, therefore, at this venue to discuss military ethics in today's complex and globalized world community, is to be offered an historic perspective of great significance. The challenge today is to let instruments of peace and reconciliation gain preeminence over instruments of war and destruction. The question we are left with is the following: What does it require of people of good will everywhere, and in all walks of life, military and civilian society, to become

---

\* Paper delivered at the Norwegian Military Chaplain Corps symposium on military ethics - *Humanitarian Intervention*, - Oslo 14 September 1999

defenders of humanity - human dignity, peace, justice and freedom - at the end of the bloodiest century in human history?

As Bishop of Oslo, I have the privilege to be the ecclesiastical head of the Norwegian military chaplaincy. I come to this task with a deep respect for the proud history of the Norwegian defense institutions in time of war and peace, and if I may say so, with a sense of pride, which I share with a great majority of Norwegians. The professionalism of the armed forces is well documented. And the dedication of Norwegian military rank and file to democratic traditions and moral values is undisputed. My international experience has taught me that this should not be taken for granted. In my encounters with the Chaplaincy and with the military leadership, I sense a deep interest in entering a national and international dialogue on moral standards within a globally interlinked humanity. I also sense among leading military officers today a great readiness and openness to discuss key military issues in the public arena in an exchange of views which is the hallmark of a democratic society. The ongoing discussion on the ethical aspects of a new NATO doctrine is an example of this openness. This openness can only serve to strengthen the genuine role of the military in a world of changing human and societal parameters and abiding values. A relevant ethical discourse on the position and role of the military, of defense and disarmament at the start of a new millennium, cannot take place as a dialogue between military professionals and politicians alone. The military professionals and the politicians are of course necessary for an informed and relevant discussion, but so are the political scientists, professional ethicists, theologians and philosophers. Important for an open and free discussion on this important aspect of human relationships is also the engagement of civil society at large, and particularly the young generation without which the system would collapse. The value orientation of the young generation in all western societies is under great pressure of change, sometimes on the border of nihilism and narcissism. These features of the postmodern society are not without relevance to a military morale where humanity and humanitarian motivation is at the heart of the matter.

I have been invited to reflect on intervention - a moral imperative, or more precisely on a subtheme - intervention - as an expression of humanity. Rather than using the classical theological approach of defining humanity on the basis of Christian faith, and from there to present my position, I will offer my contribution to the discussion by recounting and reflecting on some recent experiences and observations relevant to the issue of intervention as an expression of humanity.

During the last three weeks, I have had the privilege of being part of a global discourse on human dignity, freedom, justice and truth. In recounting some obser-



vations of this journey, I shall try to bring out what came to be the dominant theme, i.e. what are adequate and relevant expressions of humanity, involving the use of military force, in our global society today.

On this journey, I began by observing the United Nations at work in East Timor. As I met with the leaders of this historic operation and discussed the awesome task of the observers from around the world, the question of the morality of the enterprise was never made a problem. Those who on our behalf were there to secure that the referendum for or against independence could take place in accordance with the agreement between the UN, Indonesia and Portugal, seemed to be very clear in their minds that there was no reason for them to be there in this poor and politically insignificant island except for reasons of human responsibility.

In the church compound of Liquisa, a small town outside the capital Dili, a massacre took place a few months ago, when pro-Indonesian militia fired at refugees who had gathered for shelter and safety. There I talked to two young men from Sierra Leone who had exchanged a turbulent situation in their home country with another in a totally different but equally bloody environment. Another young man, from Mexico drew parallels to the situation in Chiapas. These young men and their comrades were unarmed in a tense and hostile environment. Their physical presence - their humanity - was their only weapon in a terrorized town. Their very presence was a moral statement. Without any big words, they were ambassadors of a humanity that is concerned about the life and freedom of brothers and sisters in other parts of the world.

With UNAMET Chief Ian Martin and his colleagues, I detected a deep concern about the inadequacy of their mandate, face to face with the volatile and dangerous situation on the ground. The militia was in evidence everywhere. Their statement on the future of East Timor was seen in burnt out houses and heard in countless stories of atrocities. Even before the day of the referendum, tens of thousands of internal refugees bore testimony to the danger inherent in the struggle for freedom and independence. This former colony of four hundred years, now held under Indonesian military occupation for more than two decades, had come to a turning point in its history. The day of the referendum was not seen as the most critical in the mind of those I met. Most of them seemed to believe that independence would prevail.

The day of fear and trembling in their mind, was rather the day when the result of the referendum would be announced. There was almost an apocalyptic dimension to this event soon to dawn upon the people of East Timor. I did not meet anyone who felt that the UN presence under the existing mandate was adequate for the situation.

The UN presence, important as it was for the very organizing of the referendum, did not have the character of an intervention. The UN role was, in the negotiated agreement with Portugal and Indonesia of May 5 this year, defined as an unarmed assistance team for the referendum, hence the acronym UNAMET.

To secure law and order was to be the responsibility of the occupation force of Indonesia. Already at this point in history, this seemed to be a tragic miscalculation by the international community. The need for a new mandate, a peacekeeping force, was expressed over and over again, most urgently perhaps by the Nobel Laureate, bishop Belo.

It was clear that the consent of Indonesia could not be obtained, and that therefore a UN presence under an adequate mandate could only be achieved by an act of intervention by the international community. If intervention is defined as unwanted or uninvited military incursion into a sovereign state's territory, the question about Indonesia's unlawful occupation of East Timor becomes a relevant issue. The UN has never accepted the annexation of East Timor by Indonesia in 1974, although the world organization de facto has dealt with the issue as if Indonesia ruled the island on the basis of international law. It could therefore be argued that a military assistance by the UN to East Timor at this critical juncture, would not need to be defined as an intervention into lawful Indonesian territory.

I shall return to the situation of East Timor in discussing the moral issues of intervention as an expression of humanity later. But to develop the announced global perspective, let me draw a few other lines from a journey that brought me from East Timor to Jakarta, then to the headquarters of NATO and to SHAPE, before I had a five day exposure to the Norwegian defense realities through a visit to Sætermoen, Bardufoss, Skjold and Bodø - the core areas of defense of Norwegian national territory.

I have already indicated some of the themes of the visit to East Timor. The population of the so-called 27th province of Indonesia counts 85 % Christians belonging to the Roman Catholic Church and some small Protestant communities. This aspect sets the province decisively apart from the majority in this largest Muslim population in the world. In Jakarta my program included a discourse on the role of religion in conflicts and in reconciliation. I had been invited to address an official institute on Islamic studies on the theme: «Christian-Muslim relations towards the end of the 20<sup>th</sup> century - issues and challenges».

Such a discussion with Muslim intellectuals must by necessity touch upon Huntington's ill-fated theme of the clash of civilizations, where Islam and Christianity are posed against each other as warring civilizations. The discussants were also very much aware of the scandalous statement of former NATO General

Secretary Claes, defining Islam as the new threat to European security after the demise of communism! Both issues were seen as expressions of a «western Christianity» hostile to Islam. Not surprisingly also the question of humanitarian intervention came up in the discussion with reference to the new «out of area» concept of NATO! This time it is the UN that acts in East Timor; next time could it be NATO?

An Indonesian perspective on expressions of humanitarian responsibilities across national, cultural and religious boundaries was further elaborated in a session with the most prominent Muslim leader, A. Wahid, or Gus Dur, as he is commonly known. This Muslim cleric is the undisputed leader of a movement of 40 million Muslims, and one of the contenders for the presidency of this second largest democracy in Asia. He was eager to discuss fundamental human rights issues in the regional and global context. As one of the presidents of the World Organization of Religion and Peace, which with the support of the Norwegian Government, in cooperation with among others Norwegian Church Aid has conducted programs of reconciliation between religious groups inter alia in Bosnia, Kosovo and Sierra Leone, Mr. Wahid was well positioned to discuss the issue of intervention in a global context. His point was clearly that if religions are to serve the humanitarian cause of building peace and reconciliation, all forms of fundamentalism should be avoided. The role of religion in establishing a platform for humanitarian intervention obviously becomes an important issue.

A 3-day program at NATO headquarters in Brussels and Mons followed my Jakarta visit. Here the continued discussion on the rationale of humanitarian intervention was impacted by the recent intervention by NATO forces against Milosevic to stop the ethnic cleansing of Kosovo.

The conversations on all levels at NATO and SHAPE brought in the same global perspectives as the discussions in East Timor and Jakarta. Nevertheless, there were other formulations of the dilemma, such as defense of territory or of values? Does not an emphasis on humanitarian intervention give predominance to values rather than territories? On the other hand, is not territory closely connected to defense of humanity? Area and values refer to the same humanity.

The following few days were spent in the North of Norway in intensive conversations with military leaders and soldiers basically around the same themes. The added perspective to the discussion was that of more than 50 000 Norwegians involved in peacekeeping operations in Africa, Asia and Europe. A number of volunteers were being trained for participation in KFOR, a fact which raised a number of new issues about whose intervention we are talking. The most fundamental of these being why should we commit ourselves to peacekeeping operations

in areas which are not directly relevant to our own national security? In fact, this is the very question that brings out the difference between an intervention of humanitarian nature and an intervention with a more political and/or military rationale.

In retrospect, I feel that the common thread in all these encounters was a genuine search for an answer to the question whether there exists shared values and moral obligations that make it imperative to intervene on behalf of peoples whose human dignity and existence is threatened. It might have been expected that in the dialogue with self-conscious and proud Muslim leaders and students, a clash of values and worldviews would be inescapable. The international discussion on Asian values against Western values, in the context of the 50<sup>th</sup> anniversary of the Universal Declaration on Human Rights, might have suggested an impediment to dialogue. This was not the case. On the contrary, in every dialogue at every station of this journey, the prevailing mood was one of moral conviction about shared responsibility for the future of the world and of the human race.

My approach has been descriptive rather than normative. My main point has been to indicate that the theme of humanitarian intervention springs out of a broad set of experiences and contexts, but also that there is a general recognition of one world and one humanity that undergirds the discussions. A specific Christian contribution is not exclusivist in the sense that it possesses a view of humanity that is fundamentally different from that of other religions and worldviews. The composition of peacekeeping forces around the world does not indicate a Christian pre-eminence. Christians, Jews, Muslims and Hindus seem equally prone to be motivated for participation in humanitarian endeavors for the sake of peace around the world. This may be a humbling observation from a more fundamentalist Christian point of view, but it surely testifies to a grander view of humanity rooted in the biblical teaching of humanity created in the image of God.

In my own Christian perspective, I draw inspiration from the story of Jesus, which is one of humanitarian intervention par excellence. If his life and death indicate a paradigm, it is one of willingness to suffer and even to die in order to rescue the humanity of others. In my faith, therefore, the Son of Man issues a moral imperative for his followers to intervene on behalf of the suffering brother and sister, regardless of race, religion and location. In this perspective, not to be willing to intervene on behalf of the East Timorese Christians and the Kosovo-Albanian Muslims is an expression of inhumanity.

The theme of humanitarian intervention must be seen as a positive response to the suffering of millions throughout this century. As we approach a new millenium, we are called to develop a new approach to conflicts. A new world order for a new

millennium must develop instruments that can contain the demonic forces of blood, race and soil. The world needs ways and means, and moral strength to rescue those who also in the future will be threatened by genocide, ethnic cleansing and other mass violations of fundamental human rights. An international humanitarian order based on a universal recognition of one humanity and one world may sound utopian. But we must ask ourselves if there is any other alternative in our rapidly shrinking world? In this perspective I suggest that the question mark in the title of this paper may be exchanged with an exclamation mark: Intervention may indeed be an expression of humanity!

It should not have come as a surprise that the themes of my talks with Norwegian military leaders in the North of Norway centered on the same themes but added new perspectives. Experience from peacekeeping operations and preparations for deployment in Kosovo added realism to a discussion that sometimes may seem rather theoretical. My reason for recounting this itinerary and its agenda, is not to impress upon you my interesting life as a bishop, but to remind all of us, that what we are discussing here is part of a global discourse of values, burning ethical issues relevant not only to military strategy but to the understanding of human responsibility in a new reality of global interdependence. The issue is common humanity and common values.

This conference highlights issues and concerns which are fundamental to the mapping out of direction and priorities for the Norwegian defense establishment at the beginning of a new decade - not to overstretch it by speaking of a century or a millenium. The changes we have seen literally during the last decade, from the fall of the Communist empire until today, linked to accelerated developments in technology and paired with a new sense of global cohesion, makes it prudent to operate both with long-term and short-term perspectives.

*Gunnar Stålsett, Biskop i Oslo. Adr: Pb 9307 Grønland, 0135 Oslo. F. 1935. Cand theol (MF) 1961. Stålsett har bl a vært generalsekretær i Mellomkirkelig Råd 1970-77, statssekretær i Kirke- og utdanningsdepartementet 1972-73, partiformann i Senterpartiet 1977-79, sogneprest i Elverum og prost i Sør-Østerdalen prosti 1979-1982, generalsekretær i Det norske bibelselskap 1982-85, generalsekretær i Det lutherske verdensforbund (Genève) 1985-94, rektor ved Praktisk teologisk seminar ved Universitetet i Oslo 1994-98. Han er medlem av Stortingets Nobelkomité.*



# Intervensjon, mandat, og legitim autoritet

*Lever vi i nyintervensjonismens tidsalder?* \*

FORSKER ESPEN BARTH EIDE

## *Kosovokrigen og folkeretten – hvorfor bry seg?*

Et av de mange overordnede tema Kosovokrigen brakte opp, var spørsmålet om den påståtte rett (og plikt?) til *humanitær intervensjon* og forholdet mellom denne og folkeretten. Dette er spørsmål som ikke bare er relevante i forbindelse med en evaluering av selve Kosovokrigens eventuelle rettmessighet i seg selv. De bør stå sentralt også i diskusjonen om presedens og fremtidsutsikter for internasjonal organisering generelt. Det er et spørsmål man kan nærme seg via legal vei – hva sier folkeretten, hvordan skal dette tolkes, hva slags vedtaksprosedyrer kreves, og hvordan passer dette med den aktuelle situasjon? Det kan også være et empirisk spørsmål: Hvilke utviklingstrekk kan vi faktisk se i det internasjonale bildet? Beveger vi oss, som noen har antydnet, inn i *nyintervensjonismens* tidsalder? Videre kan vi nærme oss problemstillingen fra et normativt utgangspunkt: Hvordan *ønsker* vi at verden skal utvikle seg videre? I hvilken grad skal vi basere oss på den eksisterende folkerett? I hvilken grad ønsker vi å endre denne, og hvor langt kan man i så fall komme? Mener vi at Vesten har og bør ha et moralsk ansvar for å gripe inn militært også der FN og folkeretten kommer til kort? Og i så fall, hvilke prinsipper bør ligge til grunn for vår innsats?

Jeg vil i denne artikkelen hovedsakelig konsentrere meg om dette normative aspektet. Slik jeg ser det, har vi et etisk ansvar for å ta dette spørsmålet alvorlig. For en gangs skyld kan vi i Norge nemlig være med å gjøre en viss forskjell: Som

medlem av den alliansen som nylig gjennomførte omfattende militære aksjoner mot en suveren europeisk stat i humanismens navn, er vi denne gangen på det sterkeste laget. Blant NATOs medlemsland finner vi verdens økonomisk og militært dominerende makter, og hele tre av de fem permanente medlemmene i FNs Sikkerhetsråd. Hva denne gruppen land foretar seg har langt større innflytelse på internasjonal rett og rettsoppfatning enn hva handlingene til mer marginale stater har. Hvordan NATO-landene videre oppfører seg i forhold til FN og til resten av verden vil derfor ikke bare ha stor betydning for Europa, men også ha svært stor innflytelse på den videre utvikling i verden for øvrig når det gjelder krig og fred. I beste fall har vi nå vært med på å flytte noen prinsipielle grensesteiner, og så vil verden for øvrig etterhvert komme på linje med oss. I verste fall har vi vært med på å bryte ned noen av de krigsforebyggende mekanismer som tross alt har utviklet seg i det internasjonale rommet, uten å erstatte det med noe annet enn mer kaos og vilkårlighet omkring spørsmålene om krig og fred. Kanskje er det rett og slett slik at sannheten finnes et sted midt i mellom –at Kosovokrigen har styrket visse positive trender og svekket andre. I så fall blir den videre utviklingen desto viktigere, og desto mer grunn er det til at man fortsatt bør interessere seg for dette spørsmålet, også etter at kanonene har stilnet og bombeflyene vendt hjem.

Debatten om dette kom opp allerede da NATO den 13. oktober 1998 truet Jugoslavia med bruk av militærmakt dersom overgrepene i Kosovo ikke tok slutt. Det ble likevel ikke noen omfattende debatt. Her i Norge var det begrenset interesse for de folkerettslige sidene av saken på det tidspunktet, noe som kanskje var litt overraskende gitt landets lange FN-tradisjon. Snarere enn å diskutere disse prinsipielle sidene ble mye av debatten konsentrert om situasjonen i selve Kosovo, samt omkring det mange så som Vestens unnlåtelsessynder tidligere på 1990-tallet, og som man nå ønsket å gjøre opp for. Gitt det fokus media hadde på disse sidene ved saken, er dette kanskje ikke så merkelig i ettertid. Først da NATO-angrepene på Jugoslavia var et faktum i mars 1999 fikk debatten om de folkerettslige sidene vind i seilene. Denne nyvunne interessen for folkerettslige problemstillinger kom imidlertid på et noe sent tidspunkt. Når krigen først var i gang, var det på mange måter litt sent å diskutere vedtakenes rettmessighet. Nå i ettertid mener jeg likevel at det er vel verdt å ta en ny debattrunde om disse spørsmålene – ikke minst i lys av de erfaringer denne vår første angrepskrig har gitt oss.

### *Folkerett eller menneskerett?*

Ett av de mest markante trekkene ved FNs utvikling på 1990-tallet har vært det stadig mer omfattende engasjementet i interne konflikter, altså konflikter som ikke



finner sted mellom to eller flere land, men innad i en enkelt stat. Borgerkrigen er vår tids 'typiske' krig.

Disse krigene har skapt helt nye utfordringer for FN, som jo opprinnelig ble etablert for å forebygge konflikter mellom sine medlemmer, altså mellom statene. Leser vi FN-pakten strengt, kan man faktisk si at verden har beveget seg et langt skritt fremover: Det finnes nesten ingen 'tradisjonelle' mellomstatlige konflikter i vår tid. Midt på 1990-tallet var det faktisk ingen slike kriger i verden, nå ved inngangen til et nytt årtusen ser vi igjen noen få, med Eritrea-Etiopia konflikten som den mest fremtredende. Vi må allikevel kunne si at disse få mellomstatlige konfliktene er unntakene som bekrefter regelen om at krigen har flyttet "innendørs", altså inn i den enkelte stat.

Selv om det finnes mange og sammensatte årsaker til at vi ikke lenger ser særlig mange mellomstatlige kriger, er det absolutt grunn til å gi FN-systemet sin del av æren. Én ting er FNs direkte krisehåndteringsinnsats. Her står arbeidet i Sikkerhetsrådet, som har tatt seg opp betraktelig siden den kalde krigens slutt, sentralt. Generalsekretæren har også en viktig rolle å spille gjennom sin "good offices"-funksjon. Vel så viktig i det lange løp er likevel det langsiktige arbeidet med å utbygge et internasjonalt forhandlingsregime, der svært mange spørsmål som ellers ville kunnet lede til konflikt i stedet blir avklart i diplomatiske fora. Et av mange eksempler har vi i det internasjonalt avtalte havrettsregimet - uten dette ville verden utvilsomt vært et langt mer usikkert sted, der statene ville være tilbøyelige til å bruke makt for å få tilgang til ressursene til havs, og et lite men økonomisk aktivt land som Norge ville hatt store problemer med å hevde seg. Dagligdagse, tilsynelatende kjedelige, diplomatiske prosesser kan derfor sees som små biter i et langsiktig, konfliktforebyggende arbeid, selv om det ikke vanligvis utlegges som dette. Det er et stort og viktig fremskritt for verdenssamfunnet at man har kommet såpass langt, og det er viktig å huske på at det som er oppnådd også må forsvares gjennom landenes egen praksis og gjennom videreutvikling av selve systemet. Hele dette internasjonale forhandlings- og avtaleregimet er i bunn og grunn basert på det hovedprinsipp som har rådet siden freden i Westphalen i 1648, nemlig prinsippet om statssuverenitet og ikke-intervensjon. Denne normen har vært grunnlaget for et system der statene samhandler basert på respekten for hverandres suverenitet. Teoretisk sett er statens suverenitet absolutt og gjelder helt frem til grensen. På den andre siden av grensen overtar den neste stats absolutte suverenitet.

Det er imidlertid lenge siden det var slik i praksis. Både uformelle og avtalefestede utviklingstrekk har satt statens suverenitet i relieff: Mange har stilt spørsmålstegn med hvor meningsfylt begrepet egentlig er i en tid med tett integrerte

økonomier, kultur og øvrig samfunnsliv. Enn så lenge gjelder imidlertid det faktum at internasjonale systemer, herunder FN, folkeretten og regionale organisasjoner som EU, OAU, OAS, etc – alle henter sin legitimitet fra den suverene (medlems)staten og er uttrykk for frivillig samarbeid disse statene i mellom. Det er *statene* som er medlemmer i systemet, ingen andre.

Strengt tatt er vi som enkeltmennesker kun 'medlem' av FN via staten vi tilhører. I ytterste konsekvens er suverenitetsprinsippet derfor grunnmuren i det internasjonale byggverket. Det kan godt være at denne grunnmuren bør rives, da risikerer man også at bygget man har reist over, raser sammen. Følgelig bør man i alle fall skjenke spørsmålet om hva som skal komme i stedet en tanke først.

Dette tilsynelatende harmoniske bildet av et internasjonalt system basert på respekt og samarbeid bryter imidlertid kraftig mot den opplevde virkeligheten, der vi altså ser at krig og elendighet fortsatt rir planeten som en mare, om enn i andre former enn tidligere. Suverenitetsspørsmålet blir satt på spissen når vi spør hvordan FN - og det 'internasjonale samfunnet' generelt - skal forholde seg til interne konflikter. Det er her de værste overgrepene skjer, og disse kommer oss stadig nærmere inn på livet, gjennom TV-bilder, flyktninger, internasjonal kriminalitet og andre sidevirkninger av dagens mange konflikter. For mange av oss er tanken på at man ikke kan gjøre noe med dette uutholdelig. For en lang rekke av FNs medlemsland fremstår imidlertid Vestens engasjement seg som 'innblanding i indre anliggender' – samtidig som de er flinke til å påpeke den vilkårlighet som råder når det gjelder *hvilke* konflikter og internasjonale kriser som oppnår den vestlige verdens oppmerksomhet og interesse.

Sikkerhetsrådet, som er sammensatt av svært ulike 'typer' av land, er ikke alltid like oppsatt på å gi fullmakt til militær inngripen i slike konflikter hvis det må skje mot myndighetenes vilje. Det er ikke – som mange synes å tro – bare Kina og Russland som holder igjen her. Deres standpunkt deles av en lang rekke land i den tredje verden, som er bekymret for langtidsvirkningene av en større vestlig tendens til å gripe inn i deres og naboenes indre anliggender. I Vest blir det for tiden ofte argumentert for at dette viser at FN har kommet til kort overfor disse problemstillingene, og at vestlige land og organisasjoner bør overta ansvaret, helt eller delvis. Ser man nærmere etter, viser det seg imidlertid at problemet er noe mer komplekst enn hva det ser ut til i første omgang. Å sette til side prinsippet om statssuverenitet har nemlig en lang rekke konsekvenser som ikke alltid kommer med i debatten.

Allerede i FN-pakten av 1945 ble det gjort et forsøk på å bygge menneskerettighetsvernet inn i det nære samarbeid mellom suverene stater som nå skulle etableres. Pakten inneholder en klar referanse til menneskerettighetene, og dette er

ytterligere utbygget gjennom Verdenserklæringen av 1948 og de påfølgende FN-konvensjonene om sivile og politiske samt om økonomiske og sosiale rettigheter. Her blir suverenitetsprinsippet utfordret av en annen norm: Det enkelte menneske har rettigheter som skal være ukrenkelige og overordnet den stat hun eller han lever i. Det er imidlertid statene som i første hånd skal etterleve de plikter de pålegges i dette systemet. MR-systemet består på mange måter av internasjonale regler for hvordan forholdet mellom stat og samfunn skal være i det enkelte land.

I debatten om Kosovo ble det svært ofte framstilt som om det kun dreide seg om å gjøre et valg mellom disse to prinsippene, og at tiden nå var inne til å gi menneskerettighetene forrang fremfor statssuvereniteten. Dette er et besnærende argument, men dessverre er det ikke så enkelt som at man kan velge det ene eller det andre. Tvert om må vi erkjenne at det er et innebygget dilemma mellom prinsippet om statssuverenitet og menneskerettigheter. Slik kommer det fortsatt til å være. I sin ytterste konsekvens ville et ensidig fokus på suverenitet gi en verden som nok kunne være stabil landene i mellom, men der herskerne kunne gjøre hva de ville med sine innbyggere. En slik verden tror jeg de færreste av oss ønsker seg. En ensidig og ukritisk fokusering på menneskerettigheter *uavhengig* av de etablerte internasjonale kjøreregler ville på den annen side føre til at man undergravet grunnstenen i internasjonalt samarbeid slik vi kjenner det i dag: Gjensidig aksept statene imellom for hverandres status som selvstendige aktører.

FN-pakten, og flere av de avledede folkerettslige dokumenter, har imidlertid forsøkt å redusere dilemmaet ved å bygge prinsippet om menneskerettighetene inn i folkeretten. Slik folkeretten fremstår i dag, gjelder statssuverenitetsprinsippet, men ikke uavkortet: De suverene statene som har sluttet seg til pakten, har samtidig pålagt seg selv en serie begrensninger og plikter, herunder plikten til å behandle egne innbyggere i tråd med menneskerettighetene. Som vi alle vet, er det meget langt fra teori til praksis her; menneskerettighetene brytes daglig i en lang rekke land. Men så gjøres det da også mye for å styrke deres stilling: FN selv har et omfattende system for overvåkning, rapportering og påtale ved brudd på menneskerettighetene, og såvel stater som frivillige organisasjoner bruker de etablerte rettsprinsipper som argumenter i såvel verbal kritikk som i håndfaste sanksjoner mot overgriperne.

På mange måter har da også verden gått fremover: I deler av verden som tidligere var preget av menneskefiendtlige diktaturer har menneskerettighetsorienterte regimer vært på fremmarsj det siste tiåret. Dette har naturligvis hatt med indre forhold å gjøre, men også med en stadig mer markert verdensopinion, som krever handling når den blir eksponert for dokumentasjon på overgrep og lidelse som tilsynelatende skjer i statssuverenitetens navn.

Regionale organisasjoner har også spilt en rolle i denne utviklingen. Europarådet f.eks. har gjort menneskerettigheter til en norm for hvorvidt stater kvalifiserer til medlemskap, mens EU stiller et klart krav om demokratisk styresett. I OSSE gir selve sluttakten fra Helsinki en form for svar på dilemmaet. Da sluttakten ble inngått mellom Vesten og Østblokklandene i 1975 fremsto den som et konstruktivt kompromiss, der Vesten aksepterte å garantere for de eksisterende europeiske grensers ukrenkelighet som motytelse for den daværende Østblokkens begynnende aksept for et europeisk menneskerettighetsvern. Også utenfor Europa ser vi elementer av en slik utvikling. F.eks. har Commonwealth nylig suspendert pakistansk medlemskap etter militærkuppet i landet.

### *NATO i Kosovo: Til krig for menneskerettene?*

Langt mer dramatisk blir det naturligvis når man tar til orde for å bruke militærmakt for å fremme menneskerettighetene, og det uten eksplisitt autorisasjon fra FN. NATO-angrepene på Jugoslavia fra mars til juni 1999 ble nettopp begrunnet i overgrepene mot innbyggerne i Kosovo, altså i den jugoslaviske statens behandling av egne innbyggere. Det var fra Vestens side i og for seg ikke det at Jugoslavia bekjempet geriljabevegelsen UCK man kritiserte – slikt gjør jo tross alt også en rekke vestlige land når det anses nødvendig, og amerikanske myndighetspersoner omtalte UCK som en terrororganisasjon helt frem til sommeren 1998. Snarere var det det man så som overdreven maktbruk, og de omfattende lidelser krigen mellom regjeringen og geriljaen påførte sivilbefolkningen, som var grunnlaget for NATOs aksjoner. Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavia forsøkte å få prosessen bort fra slagmarken og inn i forhandlingsrommene, og de vestlige medlemmene forsøkte å bruke trusler om bruk av makt, nettopp for å tvinge partene til å forhandle.

Etter en første runde oppnådde man en tilsynelatende suksess med Holbrooke-Milosevic-avtalen fra oktober 1998. Avtalen sikret både tilbaketrekning av bestemte jugoslaviske styrker, opphør i kamphandlingene og utplassering av et sivilt observatørkorps under OSSEs ledelse (*Kosovo Verification Mission – KVM*). Etter noen måneders moderat forbedring ble situasjonen forverret nok en gang, og det ble tydelig at KVM ikke var løsningen på Kosovoproblemet. En siste forhandlingsrunde ble forsøkt i og med Rambouillet-forhandlingene. Igjen ble trusler om maktbruk brukt for det det var verdt, og etterhvert som en del av en strategi der man skulle lokke kosovoalbanerne til å underskrive først, for så å presentere Jugoslavia med et ultimatum. Jeg har diskutert prosessen rundt Rambouillet-forhandlingene annensteds (Eide 1999c) og går ikke nærmere inn på dette her, men det hersker liten tvil om at tilretteleggerne av Rambouillet-forhandlingene hadde

lagt seg på et meget risikabelt høyt spill, som enten kunne lykkes eller mislykkes kardinalt.

Dessverre var det det siste som skjedde. Ultimatum-strategien spilte fallitt, og krigen var et faktum. Retorikken rundt krigen ble nå preget meget sterkt av menneskerettsargumentasjon: Dette var ikke en vanlig, territorie-erobrende krig, men en krig der NATO nærmest ble presentert som Amnesty Internationals militære avdeling, en krig som skulle varsle om en ny tid der vi ikke lenger skulle stå stille og se overgrep passere kun fordi de fant sted innenfor en definert statsgrense (Den offisielle begrunnelsen i de fleste NATO-land var ofte noe mer forsiktig – at man handlet på grunn av truslene mot regional fred og sikkerhet og i en slags forlengelse av FNs ufullstendige vedtak om situasjonen. Det var allikevel menneskerettighetsargumentene som var sterkest fremme i debatten). Mange har lagt vekt på det faktum at krigen i stor grad ble ført av sentrum-venstre-regjeringer med et ”nyfrelst” forhold til militærmakt – fra å være NATO-kritikere og rødgrønne opposisjonelle hadde folk som Javier Solana og Joschka Fisher beveget seg til maktens tinde men holdt gamle idealer i hevd, og denne typen politikere kan ha følt et større behov en mer konservative politikere for å argumentere for at nettopp *denne* krigen var annerledes.

Men argumentet er jo godt: Vi vil jo alle helst at makten skal brukes i den gode saks tjeneste. Bør man ikke derfor med god grunn kunne gripe inn militært på vegne av menneskerettighetene?

Jo, det tror jeg man bør. I alle fall i visse, ekstreme tilfeller. Dette finnes det da også rom for innenfor den rådende folkerett: FNs sikkerhetsråd kan autorisere intervensjoner eller andre former for tvangsmakt i situasjoner der ingen andre veier fører frem. Dette har utviklet seg gjennom folkerettslig praksis. Skulle man tolke FN-pakten helt ordrett, ville Sikkerhetsrådet kun ha rett til å gripe inn når *mellomstatlig* fred var truet, altså når en stat truet eller hadde angrepet en annen (slik som Irak/Kuwait i 1990/91). Det er imidlertid lenge siden Sikkerhetsrådets myndighetsområde ble tolket så innsnevret. I løpet av 90-årene har det imidlertid sakte men sikkert utviklet seg en langt videre praksis, der Sikkerhetsrådet i økende grad har autorisert inngripen nettopp i ’indre anliggender’. Vi har sett det i Namibia, i Irak (kurderne), Somalia, Angola, Mocambique, Kroatia, Bosnia, Kambodsja, Latin-Amerika, Haiti, og flere andre steder. Noen av disse intervensjonene har vært vellykkede, andre mislykkede, noen til og med katastrofale.

Det er ikke poenget akkurat nå: Det viktige her er at land som Kina, Russland og skiftende sikkerhetsrådsland fra den tredje verden har vært villige til å stemme for slik innblanding, om enn i mange tilfeller kun etter lange tautrekkinger. Dette har langt i fra gitt noen perfekt verden, men det har ført til at de vestlige landene

har vært i stand til å trekke den globale konsensus et stykke i den retning mange i Vest har ønsket, på tross av åpenbare forskjeller f.eks. i synet på individuelle vs. kollektive rettigheter. En rekke konservative folkerettstenkere, ikke minst i ikke-vestlige deler av verden, har fryktet at dette er en politisk rutsjebane, som vil gi oss en verden der stormakter lettere kan ta seg til rette med henvisning til løst definerte menneskerettsprinsipper. Motargumentet har så langt vært at denne faren er begrenset, i og med at man stadig krevde kvalifisert flertall i FNs Sikkerhetsråd, noe som skulle sikre at mot uønsket misbruk.

I tilfellet Kosovo var det ikke mulig å få flertall for de amerikanske og britiske forslagene om å autorisere ensidig maktbruk mot Jugoslavia som ble fremmet høsten 1998. Dessverre, vil mange si. Det *var* imidlertid mulig å få til resolusjonene 1160 og 1199 (begge 1998) som slo fast at Kosovo-problemet var et internasjonalt angjeldende. Resolusjonene satte fram en rekke krav til partene, herunder kravet om at løsningen måtte finnes i form av utstrakt selvstyre til kosovoalbanerne. Faktisk sto det internasjonale samfunnet, inkludert EU/NATO-landene, Kina og Russland, langt mer samlet hva angikk løsninger i Kosovo i 1998, enn hva EU- og NATO-landene seg i mellom gjorde da den jugoslaviske krisen tok til ved begynnelsen av 1990-tallet. Dette er i seg selv et ikke rent lite fremskritt. En rekke sanksjoner mot Jugoslavia ble da også vedtatt og senere opprettholdt av det samme Sikkerhetsrådet, til dels med referanse til situasjonen i Kosovo. Flere Sikkerhetsrådsvedtak i løpet av 1998 trakk opp rammene for en internasjonal forhandlingsprosess, som etterhvert ble søkt dratt i gang av Kontaktgruppen. Den utbredte forestillingen om at FN var fullstendig handlingslammet i Kosovo-spørsmålet stemmer rett og slett ikke – den forestillingen er snarere et importprodukt fra en sterkt FN-fiendtlig amerikansk debatt, som tar for gitt at det amerikansk-britiske opplegget ikke bare var det klokkeste men også det eneste reelle alternativ. Sikkerhetsrådet som helhet var altså ikke handlingslammet, men uenig med USA og dets allierte. Likevel er det naturligvis helt riktig å slå fast at heller ikke FN klarte å hindre opptrappingen av konflikten. Å gi motsetningene mellom Vesten og resten hele skylden for det, ville klart være å trekke argumentet for langt.

I oktober 1998 (da NATO-rådet vedtok å gi grønt lys for angrep på Jugoslavia) og i mars 1999 (da angrepene faktisk ble satt i gang) sto NATO-landene overfor et alvorlig dilemma: Skulle man gjøre alvor av sine trusler om maktbruk, i håp om at dette ville avverge katastrofen og styrke mulighetene for en forhandlingsløsning, eller skulle man la være, ettersom man ikke hadde det FN-mandat som både FN-pakten og NATOs grunnlov – Atlanterhavspakten – forutsetter for *out of area*-operasjoner?

En rekke av de beslutningstagere som var involvert har i ettertid gitt uttrykk for

at dette *var* et dilemma, altså en situasjon der det finnes argumenter i begge retninger og der alle handlinger vil ha negative (såvel som mulige positive) sider. Det står stor respekt av de som vedgår at de innså dette dilemmaet, og likevel valgte å falle ned på at det var riktig å angripe i dette spesielle tilfellet. Mer bekymret blir man over de som i den videre debatt fremstilte det som fullstendig uproblematisk at man måtte bryte mot det folkerettslige hovedprinsipp, nemlig at angrepskrig er forbudt dersom man ikke har kollektiv autorisasjon fra FN. Det man derved oppnår, er at man undergraver grunnprinsippet på en helt annen måte enn dersom man hadde erklært aksjonen som et beklagelig, men likevel nødvendig unntak, og samtidig slått fast at hovedprinsippet må gjelde inntil vi har funnet frem til en bedre praksis når det gjelder å utnytte de allerede eksisterende folkerettslige muligheter til humanitær inngripen mot verdens mange 'forbryterstater'.

Det ville være en stor fordel om de som etter en grundig overveielse falt ned på det standpunkt at en intervensjon som den NATO-landene nylig har gjennomført var riktig, samtidig var i stand til å innrømme det problematiske i at man derved svekket FNs autoritet i slike saker. For akkurat det er det ingen grunn til å feire. På den annen side: Selv om man er kritisk til beslutningen om først å true med og så å bruke makt uten mandat, synes det problematisk å redusere Kosovo-krisen utelukkende til et legalt spørsmål. Det kan ikke være så enkelt at dersom man mener at NATO-intervensjonen er ulovlig etter folkeretten, så er debatten om intervensjon over. Det jeg selv har tillatt meg å hevde, gjentatte ganger gjennom dette siste turbulente år, er at man bør tenke seg om to ganger før man setter den etablerte folkerett til side til fordel for en ensidig vestlig intervensjon i sammensatte konflikter på Balkan, og desto mer hvis det er en reell fare for at ens egen velmente inngripen faktisk vil forverre situasjonen ytterligere. Man bør også tillate seg å ofre en tanke på hva slags system som eventuelt skal settes i steden, dersom de nye prinsipper skal opphøyes til allmenngyldige. Mange viker tilbake for slike avveininger under en opphetet krisesituasjon – men det er kanskje da det er aller viktigst å foreta dem. Folkeretten alene kan ikke avgjøre alle spørsmål. Men når vi forholder oss til så alvorlige spørsmål som det å gå til krig mot en annen stat, så plikter vi uansett å tenke igjennom langtidskonsekvensene av våre handlinger, såvel som konsekvensene av ikke å handle eller av å handle på en annen måte. Dette vil aldri være lett, og vi vil aldri ha full oversikt over konsekvenser og handlingsalternativer. Vi bør likevel alle forsøke å bidra med noe mer enn en bejubling av vårt eget, eventuelt krystallklare valg, fattet i den ene eller andre retning.

## *Operasjonene mot Irak – ytterligere relativisering av normen?*

Spenningen mellom den rådende folkerett og nyintervensjonalismen finner vi igjen i en annen internasjonal krisesituasjon. To måneder etter at NATO-rådet hadde vedtatt sin *act order* for Kosovo, ble problemstillingene rundt mandat og intervensjon akutt aktualisert i et annet krigsteater. Den 16. desember 1998 iverksatte USA og Storbritannia omfattende angrep med kryssermisiler og bombefly mot Irak, etter at FNs våpeninspektør-team hadde måttet trekke seg ut av landet. Angrepene ble satt i gang midt under det møtet i FNs sikkerhetsråd som skulle diskutere forholdet mellom FN og Irak etter at våpeninspektørene hadde valgt å trekke seg ut. Det at man angrep på egen hånd, mens Rådet satt i møte, men samtidig med en løs referanse til at dette skjedde 'på vegne av FN', provoserte de andre faste medlemmene i Sikkerhetsrådet. Denne gangen sluttet også Frankrike seg til kritikerne, og tok klar avstand fra aksjonen. Etter fire dagers omfattende og systematisk bombing av irakiske mål ble angrepene trappet ned til et slags sparebluss, men gjennom hele 1999 gjennomførte USA og Storbritannia angrep på regulær basis. I tillegg til debatten rundt effekten av sanksjonene mot Irak, som Sikkerhetsrådet vedtok i forbindelse med Gulf-krigen i 1991, har Irak blitt en alvorlig verkebyll for FN.

Bortsett fra i kunderspørsmålet, står ikke menneskerettighetene så sentralt blant USA og Storbritannias argumentasjon for sine angrep på Irak som i tilfellet Kosovo. Det er allikevel ikke noen særlig tvil om de ekstremt dårlige kår menneskerettigheten har i dagens Irak. I Irak var det mer "realpolitiske" (og betimelige!) bekymringer omkring Saddam Husseins adgang til å produsere masseødeleggelsesvåpen. Likevel hører en referanse til Irak hjemme her, fordi Irak-krisen aktualiserer mange de av de samme spørsmål om maktbruk uten Sikkerhetsrådets godkjenning som Kosovokrigen gjorde. Mens man i Kosovo påberopte seg et «nesten-mandat» (i SR Res 1160 og 1199), var argumentasjonen i tilfellet Irak at man hadde et mandat, som riktignok var gammelt, men som likevel sto ved lag og kunne brukes.

Hele Sikkerhetsrådet var enige om at det gjaldt å presse Saddam til å gi etter. Det var ingen uenighet om *målet* i denne saken. Det var derimot betydelig uenighet om midlene. Tre av Sikkerhetsrådets faste medlemmer – Frankrike, Russland og Kina – var i mot maktbruk, noe de gjorde klart i diskusjonene om bruk av makt mot Irak allerede da de kom opp våren 1998. Det betyr normalt at man ikke har noe vedtak, fordi alle disse har vetorett i Sikkerhetsrådet som er FNs høyeste organ. USA og Storbritannia påberopte seg imidlertid at disse allerede hadde godkjent slik maktbruk mot Irak. De viste til at man i 1990 og 1991 hadde vært med og vedtatt en rekke resolusjoner (SR res. Res. 660, fra 2. august 1990 om at Irak



snarest må forlate Kuwait, Res. 678 fra 29. november 1990 om at 'alle stater som samarbeider med Kuwait kan bruke alle nødvendige midler' for å få til dette, samt resolusjonene 678, 707 og 715 fra 1991 (etter Gulfkrigen) som stiller krav om ødeleggelse av masseødeleggelsesvåpen). USA mente altså at disse resolusjonene kunne brukes i 1998, uten noe nytt vedtak i Sikkerhetsrådet. Resolusjon 678 fra november 1990 sier nemlig at medlemsstatene i FN kan bruke makt til å gjennomføre resolusjon 660 og *alle senere resolusjoner*. Mellom de to hadde nemlig en rekke andre sikkerhetsresolusjoner blitt vedtatt –nærmere bestemt nr. 661, 662, 664, 665, 666, 670, 674 og 667, alle fra 1990. Mange mente at *alle senere resolusjoner* viste til disse mellomliggende resolusjonene, mens USA, Storbritannia og flere andre vestlige land altså mente at den gjaldt ubegrenset. Dette er en svært vidtgående tolkning, som det var uenighet om også i Vesten. Norges regjering sluttet seg for øvrig til denne siste tolkningen, mens Sverige, som på dette tidspunkt var medlem av Sikkerhetsrådet, markerte seg uenig.

Et beslektet spørsmål har dreid seg om resolusjonenes virkeområde: Det er bare resolusjon 678 som autoriserer *alle nødvendige midler* (altså maktbruk) og her går det klart frem at dette har å gjøre med det brudd på internasjonal rett som Irak har begått ved å annektere Kuwait. Det er mildt sagt originalt å tolke dette som en generalfullmakt til å bombe Irak av andre grunner. Riktignok viser resolusjon 687 – vedtatt etter Gulfkrigen – til at resolusjon 678 står ved lag, men *innholdet* i 678 endres jo ikke egentlig av det.

Uansett hva man mener om de politisk-juridiske vurderingene som ble gjort i denne saken, så skaper de et relativt alvorlig problem. Tre faste medlemmer: Frankrike, Russland og Kina uttrykte i temmelig klare ordelag sin misnøye mot det de så på som et misbruk av deres tilslutning til 7-8 år gamle resolusjoner. De hadde ikke ment, hevdet de, å autorisere enhver form for maktbruk mot Irak i fremtiden og derved i praksis la Sikkerhetsrådet abdisere fra denne saken. Når enkelte medlemsland likevel velger å legge disse vedtakene til grunn, må det sies å relativisere nettopp den normen om oppslutning i Sikkerhetsrådet som utgjør selve sperren mot vilkårlig og urettmessig bruk av makt i offensiv øyemed. Det vi da blir stående igjen med, er våre egne vurderinger av rettmessigheten i den enkelte operasjon. En slik utvikling vil i ytterste konsekvens kunne redusere viljen til å fatte 'robuste' vedtak i Sikkerhetsrådet (fordi de ikke-vestlige landene vil frykte at vedtakene blir misbrukt), mens dette igjen vil kunne øke viljen i vest til å gi seg selv rett til å bruke makt, uavhengig av FN.

## *Konklusjon: Har FN blitt svekket?*

Den ikke-autoriserte NATO-operasjonen mot Jugoslavia våren 1999 har av enkelte blitt tolket som kun et nytt skritt innenfor den rådende trend, altså til stadig mer vekt på menneskerettigheter og mindre på statssuverenitet innen rammen av Sikkerhetsrådets kompetanseområde. Jeg er skeptisk til denne tolkningen, selv om det er for tidlig å gjøre opp status over langtidsvirkningene for det internasjonale rettssystemet. Det er stor forskjell på å handle utenfor folkeretten versus å forsøke å påvirke tolkningen på innsiden. Og hva verre er, mye kan tyde på at de vestlige stormakters svært liberale tolkninger av tidligere FN-resolusjoner det siste årene (ikke minst i forbindelse med Irak og Kosovo) faktisk har ført til en tilstramning hos Sikkerhetsrådets øvrige medlemmer. Dette kan føre til at FN's evne til å gripe inn i alvorlige konflikter i andre deler av verden har blitt svekket, og at det normative vern mot intervensjoner har blitt utvannet. Dette er mulige eksterne sidevirkninger vi ikke har lov til å se bort fra når vi selv står i spissen for å bryte normer vi vanligvis har ønsket å styrke.

På den annen side vil et folkerettslig status quo, som ikke har oppslutning hos verdenssamfunnets vestlige opinionsledere, heller ikke overleve særlig lenge. Krisene rundt Kosovo, Irak og Øst-Timor har alle illustrert de innebygde motsetninger og dilemmaer vi lever med på dette feltet. Det er maktpåliggende nå å søke å bidra til at den videre utviklingen ikke bare blir en utvikling av praksis, men også av prinsipper, og at den skjer i samarbeid, ikke konfrontasjon, med den ikke-vestlige verden.

FN og Folkeretten har bidratt mye til å regulere forholdet mellom stater. En av mange konsekvenser synes å være at vi i de siste tiårene har vært vitne til en markant nedgang i 'tradisjonelle' kriger, altså kriger mellom to eller flere land. FN har hatt større problemer med å tilpasse seg 1990-tallets nye konfliktbilde, der borgerkrig og statssammenbrudd har dominert. Uansett hva vi ellers mener, burde vi være enige om at en av FN-systemets største utfordringer i vår tid derfor blir å tilpasse seg best mulig til disse nye humanitære utfordringene uten at man samtidig kaster barnet, mellomstatlig fred og stabilitet, ut med badevannet.

### *Litteratur:*

- Daalder, Ivo H. and Michale E. O'Hanlon (1999): 'Unlearning the Lessons of Kosovo' in *Foreign Policy*, Fall 1999.
- De Coning, Cedric (1999): 'African Perspectives on Intervention: The Rising Tide of Neo-Interventionism' in McDermott (ed): *Sovereign Intervention*, PRIO Report 2/1999.
- Eide, Espen Barth (1999a): 'Intervening without the UN: A Rejoinder' i *Security Dialogue* Vol. 30 no. 1.
- Eide, Espen Barth (1999b): 'Regionalising Intervention – The Case of Europe in the Balkans' in McDermott (ed): *Sovereign Intervention*, PRIO Report 2/1999.

- Eide, Espen Barth (1999c): 'Fra Dayton til Rambouillet' i *Mennesker og Rettigheter* 3/1999 (Spesialnr. om Kosovo)
- Eide, Espen Barth og Ole Wæver (1999d): 'Krigen ingen vandt' i *Weekendavisen*, 16-22. juli 1999.
- Glennon, Michael J. (1999): 'The New Interventionism: The Search for a Just International Law' in *Foreign Affairs* May-June 1999.
- Herald Tribune*, 10 October 1998: Politics Stalls Momentum for Attack'.
- Mandelbaum, Michael (1999): 'A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia in *Foreign Affairs* September/October 1999.
- Mayall, James (1999): *Humanitarian Intervention and International Order*. Paper til årskonferansen i Norsk Forening for Utviklingsforskning.
- Møller, Bjørn (1999): 'The Slippery Slope of Authority Eroded: A Rejoinder' i *Security Dialogue* Vol. 30 no. 1.
- NUPI-medarbeidere (1999): 'Kosovo' i *Hvor Hender Det* nr. 28 (98/99)
- Österdahl, Inger (1998): *Threat to the Peace: The Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*. Uppsala, Iustus Förlag.
- Roberts, Adam (1999): 'NATOs 'Humanitarian War' over Kosovo in *Survival* Vol 41 No.2, Autumn 1999.
- Semb, Anne Julie (1999): *The New Practice of UN-authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?* (Unpublished Manuscript, Dept of Political Science, University of Oslo)
- Stoltenberg, Thorvald (1999): 'Jeg tror ikke lenger på humanitær intervensjon (intervju) i *Mennesker og Rettigheter* 3/1999 (Spesialnr. om Kosovo).
- The Guardian*, 10 October 1998. 'NATO readies air strikes as unity falters'.
- White, Nigel D. (1999): 'The Legality of the Threat of Force Against Irak' i *Security Dialogue* Vol. 30 no. 1.

## *English Summary*

---

«Intervention and the Question of Mandate and Authority - Are we living in the Age of Neo-Interventionism?»

In this article researcher Espen Barth Eide discuss the normative aspects of the new types of interventions after the fall of the Iron Wall, with special emphasis on the question of humanitarian intervention. Using the US/NATO operations in Kosovo and Iraq as examples Barth Eide describes a development in international politics and law relativising the principle of sovereignty and non-intervention. In some extreme situations there is good reason to re-act against human sufferings and systematically violence against human rights, but one should consider the problems with such «humanitarian interventions», especially in lack of authorisation from UN Security Counsel. The negative outcome of such operations may well be that the UN based system of international order and stability fade.

*Espen Barth Eide. Forske/Leder for FN-programmet ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), Pb. 8159 Dep., 0033 OSLO. F 1964. Statsvitenskaplige studier ved Universitetet i Oslo og Universitetet i Barcelona. Flere publikasjoner om bl a fredsoperasjoner, konfliktforebygging, sikkerhetsspørsmål. Medlem av UN DPKOs*

*'Lessons-Learned Expert Advisory Board', Medlem av 'Conflict Prevention Network of the European Commission', styremedlem i Academic Council of the United Nations System (ACUNS), medredaktør av 'International Peacekeeping'. Representerer Norge/NUPI i prosjektet 'Training for Peace in Southern Africa' i samarbeid med Institute of Security Studies (ISS) and ACCORD i Sør Afrika. Underviser ved militære og sivile utdanningsinstitusjoner og er hyppig brukt som kommentator på freds- og sikkerhets spørsmål i massemedia.*

# Humanitarian intervention, force and justice\*

BY DIRECTOR DAN SMITH

## *Introduction*

Humanitarian intervention is one of a group of issues, along with civil wars, conflict resolution and prevention, that have together formed the central theme of discussion about international security during the 1990s. In both the scholarly and policy debates, it has become clear that the issue raises ethical questions that did not have to be confronted in security debate during the Cold War era. While the sheer amount that has been printed and published on the issue of humanitarian intervention shows that the importance of the issue has been widely recognized, the literature also reveals a lack of experience and competence in discussion of the underlying ethical issues.<sup>3</sup> This essay argues that the traditional Western framework for discussing the ethics of using armed force, the Just War tradition, is the appropriate framework for discussing humanitarian intervention.

Like many other terms employed in international political discussions, the meaning and application of the term 'humanitarian intervention' are contested, inconsistent and therefore capable of causing confusion. For some commentators, action can only be described as humanitarian if it fits the Red Cross/Red Crescent tradition of a neutral agency offering care to whoever needs it, regardless of politics. From this perspective, moreover, armed forces can only undertake humanitarian action if they first put down their arms. For another group, military operations are a form of humanitarian intervention if they are in direct support of humanitarian activities, such as delivering emergency supplies, rescuing victims, organizing refugee camps. However, the use of the term 'humanitarian inter-

---

<sup>3</sup>\* Paper delivered at the Norwegian Military Chaplain Corps Symposium on military ethics - *Humanitarian Intervention*, - Oslo 14 September 1999

The literature is reviewed by Fixdal and Smith (1998).

vention' is normally much wider than that to cover intervention in armed conflicts for humanitarian purposes with a range of means including armed force. If it occurs without the consent of the government of the state whose territory is involved, it is forcible humanitarian intervention.

The implications of the different definitions are important. The first definition implies that the military can carry out humanitarian intervention because it constitutes a well-trained, well-organized and available labour force with certain highly relevant skills. Among the relevant skills, however, this first definition excludes what most people would regard as the defining characteristic of armed forces, the use of arms. By contrast, the second definition implies that the military can use arms for humanitarian intervention, as long as their activities are guided solely and directly by humanitarian objectives. Protecting aid convoys would thus be humanitarian intervention, but creating a secure environment for aid delivery by clearing the surrounding countryside of hostile forces that might attack convoys would fall outside the scope of this definition. By contrast the third definition, the most commonly used one, implies that so long as the motives are humanitarian, all-out war could fall under the heading of humanitarian intervention.

As the differences between the definitions make clear, the first and fundamental question in this debate is whether it is in principle possible to use armed force for humanitarian purposes. This is not a question of operational feasibility, but of ethical principle: Can violence be used in a good cause? Answering that question with a negative means embracing a strict pacifism. A willingness to contemplate a positive answer to the question leads on to a discussion about the circumstances and the ways in which armed force can be used for humanitarian purposes.

There are at least two possible jumping off points for the discussion. One is constituted by the recognition that as long as the armed forces that carry out humanitarian intervention are the armed forces of states, it is inevitable that humanitarian intervention will also be in part political.<sup>4</sup> It is, therefore, possible to begin by considering the interests of intervening states in intervention. The alternative is to take the term 'humanitarian' on trust, so to speak, and to begin by considering the urge to do good. Because this essay is directed at a discussion of the ethical issues, the starting point here will be the humanitarian impulse. However, it should be regarded as axiomatic that the ethical framework that will be most helpful is one that will embrace both the humanitarian impulse and the context of political interests within which it will be acted upon.

---

<sup>4</sup> Discussed in Smith (1997).

## *Care for Strangers*

This is the age of information and communication. The technologies of information and communications are the basis of globalization, integrating world markets to a degree that was inconceivable only a few decades ago. It is common to complain about the losses in quality of life that have been the downside of the gains in market efficiency. But there is at least one major human and moral gain as a direct consequence of globalization, for we now know much more about humanitarian tragedies in faraway countries than ever before. More importantly, not only do we know more, we care more. The growth in size and influence of the big humanitarian NGOs reflects not only increased public awareness of the problems, but also a willingness to do something about them and to find ways to help total strangers.

The humanitarian impulse itself is not new in kind in the 1990s. Wars and famines in previous years led to comparable outpourings of emotion and practical aid: Biafra in the late 1960s, Bangladesh in the early 1970s, Cambodia in the late 1970s and Ethiopia in the early 1980s. It was perhaps with the Ethiopian war and famine, and with the launching of Band Aid and associated initiatives, that the globalization of humanitarianism reached a new threshold. The Kurdish crisis in northern Iraq in late 1991, in the immediate wake of the Gulf War, and then the tragedies in the Balkans and Rwanda took both knowledge of disaster and response to it to new levels.

While the basic humanitarian impulse was not new in the 1990s, there was an important contextual change. With the Cold War over, from 1989 the United Nations was able to act in a way that had not been possible for the previous four decades. Thus, it became possible to see the response to large-scale human tragedies as creating not just a humanitarian but also a political responsibility. It was not just the voluntary aid agencies that had to act, but national governments, especially including the major Western powers, above all the United States. Most of the most appalling situations have arisen in the context of war and repression. It is hardly surprising that the feeling that something should be done encompassed not only humanitarian assistance to ameliorate the suffering, but also political action to address the symptoms, and, as part of that, military intervention.

Reacting to the tragic consequences of war, genocide and large-scale abuses of human rights with a desire to provide help and care for the victims is a morally proper response. The desire to care for strangers is to be welcomed, respected and cherished. It is, however, often arbitrarily selective, built on uncertain foundations and likely to answer far fewer ethical questions than it raises.<sup>5</sup> None of this makes

---

<sup>5</sup> Care for strangers as a principle of war-time humanitarianism is discussed questioningly by Ignatieff (1998)

it less valuable, but it does mean that care for strangers is only the starting point. In 1999, NATO's war against Yugoslavia was the occasion for the mass expulsion of Albanians from Kosovo, which the war was ostensibly intended to prevent. While it lasted and in its aftermath, the war also inflicted serious harm on ordinary Serbs, who had no direct responsibility for the crimes of the Serb and Yugoslav authorities in Kosovo. The war against Yugoslavia is clear warning that care for strangers is important but not enough.

### *Contradictory dangers*

It is likely that for many ordinary citizens in Western Europe and North America, the war against Yugoslavia was a horrible and disillusioning experience. Obviously, what observers felt is considerably less important than the suffering experienced by those who were directly affected. It is nonetheless worth considering the reactions of observers, if only because reactions this time may affect decisions next time.

Disillusion comes when good intentions go astray. There was widespread support for the air offensive, despite the evident lack of a United Nations mandate for it. This was because armed action was expected to make things in Kosovo better. It was what the political leaders said and it was what they promised. In the event there were many reasons to feel the promises had been empty. Inevitably, errors occurred and civilians were killed during the bombing campaign. The Belgrade government pressed ahead with the massive ethnic cleansing NATO's leaders said they were going to prevent. According to the NATO air commander, the air offensive was not designed to stop the expulsions.<sup>6</sup> Instead, strategic targets were hit in Serbia outside Kosovo, including bridges and factories, and among the latter including chemical factories with the result that there has been serious chemical pollution. Even more repugnantly, NATO used anti-personnel munitions.

It was difficult for most ordinary people to feel that all this qualified the NATO war as a humanitarian action. What should have been clear and simple became even more complicated when NATO ground forces finally went into Kosovo. NATO's Kosovo Force and the UN administration immediately entered open if ambiguous dispute with the Kosovo Liberation Army, to whom its offensive had given power. There were revenge killings and reverse ethnic cleansing. In the wake of the war, NATO member states have taken on a mammoth task of reconstruction of unknown cost, and political and strategic responsibilities whose full dimensions and scale can be glimpsed but not properly known at this stage. The war, in other

---

<sup>6</sup> General Short was interviewed by *Air Force Magazine*; see Tirpak (1999).



words, was the first step on a journey whose destination is undefined and whose duration is unknown.

But while all this shows the dangers that attend action, the path towards war in Kosovo from 1996 to 1998 shows the dangers of inaction. In the lead up to the Dayton negotiations that produced the November 1995 agreement to end the war in Bosnia-Herzegovina, western diplomats challenged Milosevic about Kosovo but accepted his insistence that he would not allow outside interference there. He offered them a trade-off between peace in Bosnia-Herzegovina and doing nothing about Kosovo. Western diplomats accepted the implicit deal, and it is easy to understand why. What remains a mystery and a puzzle is why they honoured the agreement. Nobody signed anything. As soon as the Implementation Force was established in Bosnia-Herzegovina, western diplomats could and should have brought up the question again. Instead there was silence. In mid-1996 the Kosovo Liberation Army carried out its first armed action. Still nearly two years passed before the decade's most predicted war began at the end of February 1998.

It is also worth recalling the experience of intervention in Bosnia-Herzegovina, which began in 1992 and was always under UN authority. By summer 1995, when Bosniak refugees gathered in the UN-designated 'safe haven' of Srebrenica were massacred by Republika Srpska forces, it was an open question whether the intervention had achieved anything worthwhile. Supplies had been delivered, some areas had been temporarily stabilized, but there was no real security for Bosniaks and Croats anywhere in Bosnia-Herzegovina, and it seemed as if the republic and its people were being subjected to slow torture.

There have been, then, a series of contradictory experiences of the dangers of weak action (Bosnia-Herzegovina from 1992 to 1995), inaction (Kosovo 1996 to 1998) and strong action (Kosovo 1999). Of course, some argued for even stronger action. Virtually every critic and many advocates of the NATO campaign agreed that the chosen instrument of air power was ill-suited for the task of averting the expected humanitarian disaster. There were those who supported the British government's preference for sending in ground forces. However, this would have meant full-scale war and Serb/Yugoslav forces could have been expected to push Albanian civilians into the combat areas as a spoiling tactic. Most NATO governments were not prepared to accept that, nor the risks to their own forces entailed in a ground war.

In short, humanitarian intervention raises a host of problems to which there are no easy solutions. If the intervention is restricted to purely humanitarian assistance, it risks being merely palliative at best, and at worst may even prolong the suffering. But if an effort is made to impose a solution to the underlying problem, that

will meet opposition from those forces that benefit from the situation that is creating the tragedy.

### *Ethics, politics and Just War*

Finding an ethical path through this maze is no easy task. What is needed, as indicated above, is an ethical framework that can also address political realities. It is always unfortunate when ethics and politics are put into completely different compartments. While there are distinctions between the two fields of enquiry and the different modes of argument, each is more productive when it is kept in contact with the other.

There is, in fact, a ready made set of concepts and a body of scholarship that does unify thinking about what is right with thinking about what is effective. It addresses the issue of when and how is it right to fight. It is known as the Just War tradition, although that common name may be misleading, tempting the unwary into believing that this is a framework that will tell you which war is just. That is not really the central issue in this philosophical tradition. A better label for it would probably be the Justice in War tradition, the point being that it is primarily concerned with how it is possible to behave justly when confronted with the awful prospect of warfare. The tradition is normally traced back to Augustine of Hippo and the arguments he put forward in *City of God* written in the wake of the sack of Rome. He expressed the core of his attitude to war as follows:

*“But the wise man, they say, will wage just wars. Surely if he remembers that he is a human being, he will rather lament the fact that he is faced with the necessity of waging just wars; for if they were not just, he would not have to engage in them, and consequently there would be no wars for a wise man.”*<sup>7</sup>

The tradition was revived in medieval theology, and between the mid-13<sup>th</sup> and the early 17<sup>th</sup> century, developed into a sophisticated framework for thinking about war. James Turner Johnson rightly points out that these concepts and writings constitute a tradition or a framework rather than a unified theory; there is no single doctrine of Just War in either religious or political sense.<sup>8</sup> As a result, different writers using the Just War framework arrive at contrary conclusions on key issues. Indeed, the pluralism of the tradition goes further. From one writer to another, the conceptual structure they use is recognizably similar but not exactly the same, even in the 13<sup>th</sup> century.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Augustine of Hippo (427/1972): Book XIX, 7; pp. 861-862.

<sup>8</sup> See Johnson (1981) and (1984).

<sup>9</sup> According to Barnes (1982) pp. 771-2.

Thus, the literature on justice in war is not a guide to action with clear instructions on when and how to fight. It is, rather, a guide to thought and discussion. It does not offer answers, but good questions, and not only the answers are varied, but also the questions. This flexibility in the framework of thinking makes it ideal for application to a range of difficult issues, and it is in particular well suited to considering the ethical issues that arise when armed force is used for humanitarian ends.

The two main categories of Justice in War are *ius ad bellum* (the justice of resort to war), and *ius in bello* (the justice of the conduct of war). We shall consider seven criteria under the *ad bellum* category, and four under *in bello*, summarized in Table 1.<sup>10</sup>

Table 1 Just War criteria

**Ius ad Bellum** (*the justice of resort to war*)

- |                           |                                                                                           |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 <i>Right Authority</i>  | Only a legitimate authority has the right to declare war.                                 |
| 2 <i>Just Cause</i>       | We are only permitted and may be required to use lethal force if we have just cause.      |
| 3 <i>Right Intention</i>  | In war, not only the cause must be just, but also our motive for responding to the cause. |
| 4 <i>Last Resort</i>      | We may resort to war only if it is the only viable alternative.                           |
| 5 <i>Open Declaration</i> | An explicit formal statement is required before using force.                              |
| 6 <i>Proportionality</i>  | We must be confident that war will do more good than harm.                                |
| 7 <i>Reasonable Hope</i>  | We must have reasonable grounds for believing the cause can be achieved.                  |

**Ius in Bello** (*the justice of the conduct of war*)

- |                           |                                                                          |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1 <i>Discrimination</i>   | Non-combatants must be given immunity and protection.                    |
| 2 <i>Proportionality</i>  | Military actions must do more good than harm.                            |
| 3 <i>Relative Justice</i> | No state can act as if it possesses absolute justice.                    |
| 4 <i>Mournful mood</i>    | We must always recognize that war does harm and the innocent may suffer. |

---

<sup>10</sup> The eleven criteria are drawn from a variety of authors. The two most extensive single lists apart from this are provided by Miller (1991) pp 13-15, and by Nordquist (1998) pp 21-41.

## *The resort to war*

The first criterion for judging whether it is proper to resort to war is *right authority*, meaning the authority to initiate war. In the classical tradition, this belongs to legitimate government, not to individuals, however powerful they might be. In the context of intervention, states are bound by the United Nations Charter, which restricts them to operating with a UN mandate in support of international law.

The second criterion is *just cause*. In the classical tradition, this is normally taken to rule out conquest and to include four conditions: self-defence, defence of allies, taking back (or helping allies take back) what was lost in a previous war, or to punish some transgression. They can be summarized as meaning that, “the sole and only just cause for waging war is when harm has been inflicted,”<sup>11</sup> as long as we recognize that, “not every or any injury gives sufficient grounds for waging war.”<sup>12</sup> It is particularly important for the discussion on intervention that the classical tradition stresses defence of the innocent as a just cause. Killing in self-defence is not always accepted as reasonable; Augustine argues that “the law is not just which allows a traveler to kill a robber in order to avoid being killed by him.”<sup>13</sup> Helping one’s neighbour, however, is a repeatedly stated and easily understood duty.

The third *ad bellum* criterion is *right intention*. The point here is that not only must the cause be just, but also the motive must be virtuous. It is not acceptable to exploit a just cause for other purposes, such as self-glorification, pursuit of power, looting, control of oil, or anything else. The *just cause* criterion deals with the objective situation and how it is ethically evaluated, while the criterion of *right intention* addresses the actors’ motives and their state of mind. It is an argument against hidden agendas.

The fourth criterion is the issue of *last resort*, which means that there have to be no viable alternatives to war as a means of achieving the just cause. When NATO leaders argued that they had exhausted every other means of getting President Milosevic of Yugoslavia to agree to a just and humane settlement in Kosovo, they were essentially using the argument of *last resort*. It is not clear, however, that other alternatives have to be tested in practice before they are rejected as not viable. In the discussion of humanitarian intervention, Jane Sharp summarizes the views of many writers when she concludes that, “if intervention is called for, and is

---

<sup>11</sup> As stated by the influential Spanish theologian Vitoria (1557/1991) p.303.

<sup>12</sup> *Ibid* p304. In passing, it is worth noting that Vitoria’s discussion of just cause begins by eliminating difference of religion as a just cause for war (*op cit.*, p.302).

<sup>13</sup> See Augustine of Hippo (1994) p.114.

just, it had better come early rather than late.”<sup>14</sup> If this argument is accepted, the conclusion is that armed intervention can be legitimate whether or not other options have been tried.

The fifth criterion is that war should commence with an *open declaration*. The reason for this was not fair play, but rather that it signaled the shift from one moral zone in which killing is wrong, to another moral zone in which killing may be morally acceptable. Everybody had to know that the shift had been made, not least the soldiers who then had to obey orders to go into battle. In the intervention context, the case for *open declaration* is to do with transparency and accountability of international actions.

The sixth criterion is *proportionality*. This can be summarized as the requirement that the resort to war must do more good than harm, and the point is equally important in the case of humanitarian intervention. It is, of course, an extremely difficult criterion, because it implies quantification, yet the good and the harm of a military action are only partially quantifiable. Even to the extent that quantification is possible, moreover, this criterion also requires an assessment of future consequences. Disputes over, for example, whether the interventions in Haiti and Somalia during the 1990s were worthwhile indicate that even after the fact it is difficult to calculate consequences.<sup>15</sup> Nonetheless, that an effort must be made to foresee good and harmful consequences seems undeniable. The only alternative is wishful thinking.

The last of the seven criteria is *reasonable hope*. This is also a warning against wishful thinking, for it insists that there must be reasonable grounds for believing that the cause can be achieved. On the one hand, the commander is not allowed to waste his troops' lives in a lost cause. On the other, wanton destruction to no purpose is not to be condoned. In the context of humanitarian intervention, this criterion demands that we tackle the feasibility issue in its fullest sense. It asks us to check that the mandate is reasonable, that necessary forces are allocated, that the rules of engagement are appropriate, that there is a clear political aim,<sup>16</sup> that the intervening states agree with each other and have the necessary political support at home,<sup>17</sup> and that the political leaders have the will to see the operation through to the end.<sup>18</sup> All of these issues were central in the debate on intervention in Bosnia-

---

<sup>14</sup> Sharp (1994) p.55.

<sup>15</sup> On Haiti, compare the favourable judgement by Rotberg (1996) to the scepticism of Sweeney (1996); on Somalia take the positive Crocker (1995) versus the negative Wolfowitz (1994).

<sup>16</sup> See Himes (1994) pp. 101-2.

<sup>17</sup> Argued by, among others, Hoffman (1995-96).

<sup>18</sup> The most trenchant criticism of the West's lack of will in Bosnia-Herzegovina comes from Gow (1994, 1997).

Herzegovina from 1992 to 1995 and again in 1998 and 1999 in the discussion about intervening in Kosovo.

### *The conduct of war*

The first criterion concerning the conduct of war (*ius in bello*) is *proportionality*, repeating in the conduct of war what is already asserted for resort to war: military actions must be necessary and do more good than harm.

The second is the principle of *discrimination*, which insists on immunity and protection to non-combatants. It is important that immunity and protection are different: “Immunity” means it is wrong to attack non-combatants; “protection” means that, *in addition*, there is an obligation to protect non-combatants. This is, however, balanced by the principle of *double effect*. This is a principle that is treated very differently by different writers. In some hands, it almost obliterates the immunity element of *discrimination*, for according to this principle, military actions may be ethical even if the innocent are hurt and even killed, and even if that result was foreseen or foreseeable. However, to maintain consistency with the *discrimination* criterion itself, it seems essential that three limiting conditions are met. First, hurting and killing non-combatants must not be one of the aims of the action; it must be only a side effect. Secondly, this side effect must be an unavoidable consequence of carrying out the main intention, which must itself be ethically justified. Third, the action as a whole, side effects included, must still conform to the *proportionality* rule of *ius in bello*.

Few writers refer to the criterion of *relative justice*.<sup>19</sup> Miller (1991) makes a strong argument. It essentially consists of the recognition that there is no monopoly on good or evil. It is not clear that this belongs to either *ad bellum* or *in bello* exclusively. It could perhaps most fruitfully be treated as an admonition on the proper manner of discourse. It is an argument against propaganda in war, and perhaps against naiveté in debate on humanitarian intervention.

The criterion of *mournful mood* is similar in tone and intent,<sup>20</sup> and as with *relative justice*, it is ultimately unclear whether it belongs under the *ad bellum* or the *in bello* category. The use of armed force can always go wrong, killing the innocent, producing other undesirable side effects. There should, therefore, be no glorification, no triumphalism. The mood should throughout be mournful, or at least restrained; there should be no joy, only an acceptance of the necessity to use force. This requirement can be connected to an important argument about whether

<sup>19</sup> Richard Miller (1991) makes a strong case for this criterion.

<sup>20</sup> Drawing heavily on Augustine, Nordquist (1998) makes a strong case for the relevance of this criterion both in war and intervention.

there is a right or a duty to intervene when there is a humanitarian disaster. The argument that there is a right of intervention is popular but misguided, for when the use of armed force is at stake, right is too close to might and exercising a right is too close to exercising power. It is far more productive to think about intervention as a duty, that must be thought about carefully first, and undertaken, if at all, because it is a duty and a necessity.<sup>21</sup>

### *The relationship between the criteria*

The discussion above has already indicated some fairly straightforward ways in which the Just War tradition is relevant to the contemporary debate on humanitarian intervention. However, real-life problems are rarely neat. One of the most difficult issues in the Just War tradition is how the argument shapes up when a war or proposed military intervention is just by some criteria and not by others.<sup>22</sup> For example, in the war against Yugoslavia it might be argued that NATO had *just cause* and *right intention*, but lacked *right authority*, had little *reasonable hope*, was *proportionate* neither in the overall war nor each and every military action, and did not maintain adequate *discrimination* even if *double effect* was permitted. Does this mean overall that the war against Yugoslavia was just or unjust?

It bears emphasizing that in this, the war against Yugoslavia is by no means unique. For the Allies, World War II had many of the hallmarks of a just war, but the relentless attack on civilian targets, including not least the firebombing of Dresden and Tokyo and the nuclear bombing of Hiroshima and Nagasaki are not thereby made morally acceptable actions. Equally, however, the moral unacceptability of specific military actions does not necessarily make other military actions immoral, nor does it necessarily taint the whole war effort. Likewise in the war against Yugoslavia, if the cause was just, it was just whatever the means that were used. If it was unjust, it was unjust however proportionate and discriminating the means.

There are three points here. The first is that the criteria are not absolute. It is not the case that, in order to be judged just, a war or an intervention must 'pass' on all counts. The second point is that, just as the individual criteria are not absolute, the philosophical approach in this tradition is not mathematical. We are not expecting to tally up the score (three just, four unjust, two uncertain and a couple of inapplicables) to arrive at a 'pass' or 'fail'. We are not subjecting humanitarian intervention to a driving test. The third point, consequently, is that it may not be

---

<sup>21</sup> See Fixdal and Smith (1998) pp. 290 & 299.

<sup>22</sup> See Vitoria (1557/1991) pp. 309-314.

possible to arrive at an overall judgement about a war or an intervention, and therefore it may not be sensible to aim for one. The point of the just war framework, and the reason why it might be better to call it ‘justice in war’, is that the use of armed force is always to be regretted, but once the moral bar against killing has been lifted, that is not the end of ethics and morality. Even in the midst of war, even when the bombs are falling, it is still worth discussing and identifying right and wrong.

The value of the Just War framework does not lie in providing an ethical checklist. Rather, it lies in the light that it can cast into some dark and tricky corners of a complex and crucial debate. It can help organize the debate, because it asks the right questions and offers a vocabulary that is equally relevant to both advocates and opponents of particular interventionist policies. If this seems frustratingly indeterminate, we should heed Thomas Nagel’s warning that, “Given the limitations on human action, it is naïve to suppose that there is a solution to every moral problem with which the world can face us.”<sup>23</sup>

### *Just cause, peace and justice*

Protecting the weak and powerless, the innocent, those against whom wrongs are committed: this aim of humanitarian intervention falls easily within the scope of the *just cause* criterion. However, one element not explored above is how the cause should be expressed as a goal. If a great wrong is done, there is reason to put it right, but how does one recognize the ‘right’. Just cause is one thing; legitimate objective is another. This can be understood in terms of the need to give content to the concept of peace.

Most writers in the Just War tradition have followed Augustine in arguing that peace is the natural aim of humankind, even monsters, robbers and tyrants, but that the peace that they seek is not the peace that the virtuous should seek.<sup>24</sup> Indeed, so clear was the distinction between what the virtuous and the evil sought under the name of peace, that Augustine concluded as follows:

“It comes to this, then: a man who has learned to prefer right to wrong and the rightly ordered to the perverted, sees that the peace of the unjust, compared to the peace of the just, is not worthy even of the name of peace.”<sup>25</sup>

In other words, to fulfil a *just cause*, it is appropriate to aim for a peace that is to be defined in terms of both security and justice.

---

<sup>23</sup> Nagel (1979) p. 74.

<sup>24</sup> Augustine of Hippo (427/1972) Book XIX, 12: pp. 866-868.

<sup>25</sup> Augustine of Hippo (427/1972) Book XIX, 12: p. 869.



Yet justice is a relative concept, as another part of the Just War framework itself reminds us. In the abstract, it is possible to devise arrangements in Kosovo that would be just for both Serbs and Albanians; it is a lot more difficult to get both Serbs and Albanians to agree that any set of arrangements is equally just and wholly acceptable. Yet there is surely no alternative to attempting to find the political arrangement that can express the justice that is a necessary component of any peace settlement. Not to do so would vitiate the very idea of justice in humanitarian intervention.

## *References*

- Augustine of Hippo, St. 427. *City of God*. Translated by Henry Bettenson (1972). 1984 ed. London: Penguin.
- Augustine of Hippo, St. 1994. *Political Writings*. Translated by Micheal W. Tkacz & Douglas Kries. Edited by Ernest L. Fortin and Douglas Kries. ed. Indianapolis & Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc.
- Barnes, Jonathan. 1982. The just war. In *The Cambridge History of Later Medieval Philosophy*, edited by N. Kretzman, A. Kenny and J. Pinborg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crocker, Chester A. 1995. The Lessons of Somalia. Not Everything Went Wrong. *Foreign Affairs* 74 (3):2-8.
- Fixdal, Mona, and Dan Smith. 1998. Humanitarian Intervention and Just War. *Mershon International Studies Review* 48 (Supplement 2):283-312.
- Gow, James. 1994. Nervous Bunnies: The International Community and the Yugoslav War of Dissolution, the Politics of Military Intervention in a Time of Change. In *Military Intervention in European Conflicts*, edited by L. Freedman. Oxford: Blackwell Publishers.
- Gow, James. 1997. *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*. London: Hurst & Co.
- Himes, Kenneth R. 1994. The morality of humanitarian intervention. *Theological Studies* 55:82-105.
- Hoffman, Stanley. 1995-96. The Politics and Ethics of Military Intervention. *Survival* 37 (4):29-51.
- Ignatieff, Michael. 1998. *The Warrior's Honor*. London: Chatto & Windus.
- Johnson, James Turner. 1981. *Just War Tradition and the Restraint of War: A Moral and Historical Inquiry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnson, James Turner. 1984. *Can Modern War Be Just?* New Haven, Ct: Yale University Press.
- Miller, Richard B. 1991. *Interpretations of Conflict. Ethics, Pacifism, And the Just War Tradition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nagel, Thomas. 1979. *Mortal Questions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nordquist, Kjell-Åke. 1998. *From 'Just War' to Justified Intervention. A Theory of International Responsibility*. Uppsala: Department of Theology, Uppsala University.
- Rotberg, Robert I., 1996. Clinton was Right. *Foreign Policy*, No. 102., pp. 135-141. 1996. Clinton was Right. *ForeignPolicy* (102):135-141.
- Sharp, Jane M. O. 1994. Appeasement, Intervention and the Future of Europe. In *Military Intervention in European Conflicts*, edited by L. Freedman. Oxford: Blackwell Publishers.
- Smith, Dan. 1997. Interventionist Dilemmas and Justice. In *Humanitarian Force*, edited by A. McDermott. Oslo: International Peace Research Institute.
- Sweeney, John. 1996. Stuck in Haiti. *Foreign Policy* (102):143-151.
- Tirpak, John A. 1999. Short's View of the Air Campaign. *Air Force Magazine*, September.

Vitoria, Francisco de. 1557/1991. *Political Writings*. Edited by A. Pagden and J. Lawrence. Cambridge: Cambridge University Press.

Wolfowitz, Paul D. 1994. Clinton's First Year. *Foreign Affairs* 73 (1):28-43.

*Dan Smith. Direktør ved Institutt for fredsforskning (PRIO), Fuglehauggt 11, 0260 Oslo. F: 1951. Dan Smith har utgitt The State of War and Peace Atlas (Penguin 1997), The State of the World Atlas (Penguin 1999) samt flere bøker og artikler om fred og sikkerhet. Han har også skrevet tre kriminalromaner. De siste årene har han ledet et forskningsprogrammet om international etikk/humanitær intervensjon.*

# Humanitær intervensjon - muligheter og begrensninger.\*

AV STORTINGSREPRESENTANT EINAR STEENSNÆS

## *Innledende merknader*

Gode forsamling,

Takk for invitasjonen og en interessant utfordring og mulighet til å reflektere over viktige sikkerhetspolitiske spørsmål som både er aktuelle og av stor strategisk og politisk betydning.

Det internasjonale trusselbildet har endret seg dramatisk i løpet av de senere årene. Den kalde krigen og den bipolare verdensorden er lagt bak oss, og vi har ikke lenger det gamle fiendebilde som domineres av en supermaktskonfrontasjon på det europeiske kontinentet. Men dagens situasjon er samtidig på mange måter preget av større uforutsigbarhet enn det som tidligere var tilfelle. Bortfallet av den tidligere blokkdelingen har naturlig nok eliminert faren for et omfattende, koordinert angrep mot Vest-Europa. Samtidig ser vi at sperrene mot mindre, væpnede konflikter i de tidligere kommunistiske landene er sterkt svekket. Denne politiske utviklingen stiller oss overfor store utfordringer når det gjelder utformingen av sikkerhetspolitikken. Det åpnes selvfølgelig for helt nye, interessante muligheter for kontakt og samarbeid på tvers av tidligere skillelinjer. Men andre sikkerhetspolitiske utfordringer oppstår som ikke bare knytter seg til usikkerhet mellom stater. Risikofaktorer som bl.a. miljø-ødeleggelser, mulig terror mot oljeinstallasjoner eller ulykker knyttet til atomanlegg representerer nye utfordringer i sikkerhetspolitikken som følge av den teknologiske og politiske utviklingen.

## Et nytt sikkerhetsbegrep?

Etter den kalde krigens slutt i 1989 har det internasjonale samfunnet arbeidet for å finne fram til et sikkerhetsbegrep som dekker disse nye sikkerhetspolitiske utfordringene. I den sammenheng er det lansert begrep som kollektiv sikkerhet, der integrasjon og overnasjonalitet betones som en bedre tilnærming til de sikkerhetspolitiske utfordringene enn det tradisjonelle samarbeidet mellom nasjonalstater.

Tidligere utenriksminister Johan Jørgen Holst uttrykte det på denne måten:

*Nasjonalstaten har ikke utspilt sin rolle, men den er ikke lenger tilstrekkelig som ramme omkring våre samfunn. Den må suppleres av bredere fellesskap som kan skape balanse mellom politisk samarbeid på den ene siden, og de økonomiske, teknologiske og økologiske kreftene på den annen side. Det dreier seg om å gjenvinne suverenitet, ikke om å oppgi den. Atomvåpnene, bombeflyene og raketene har blåst taket av nasjonalstatene. De kan ikke lenger søke sikkerhet på bekostning av hverandre. De må søke det i fellesskap.*

Tre store globale utfordringer vil utvilsomt påvirke både menneskehetens fremtid, men også de sikkerhetspolitiske vurderingene. Disse tre forholdene er: Befolknings eksplosjonen, miljøproblemene og skjevhetene globalt når det gjelder fordeling av ressursene. Disse problemområdene henger delvis sammen og kan også være gjensidig forsterkende. Befolknings eksplosjonen og ressursknappheten i Afrika og deler av Asia vil for eksempel kunne føre til folkevandringer som igjen vil være årsak til sosial uro. Dette kan føre til en politisk labil situasjon både nasjonalt og regionalt. På samme måte vil en miljøkatastrofe kunne utgjøre en direkte akutt utfordring i seg selv, men også indirekte kunne føre til forflytning av store befolkningsgrupper på grunn av ressursknapphet og trussel mot liv og helse.

Vi ser også at det oppstår klare sikkerhetspolitiske utfordringer når de tradisjonelle kommunistregimene oppløses. Diktaturstyrene faller og nye, unge, sårbare demokratier strever med å finne et sikkert politisk fotfeste. I kjølvannet av dette oppstår det lett etniske og religiøse konflikter som har vært «frosset ned» under harde, undertrykkende regimer. I begeistringen over å ha vunnet nasjonal suverenitet kan etniske minoritetsgrupper gripe til våpen for å slåss for sin egen selvstendighet og uavhengighet. En mulig borgerkrig kan også ha en sterk smitteeffekt til andre land i regionen som har tilsvarende problemer med etniske minoritetsgrupper. Ofte ser vi også at det utvikles en direkte kamp om naturressursene der disse er ulikt fordelt innenfor et lands grenser.

I tillegg representerer internasjonal organisert kriminalitet et problem som følge av generell, sosial uro og omlegging til markedsøkonomi i samfunn som er svakt forankret i etiske normer og verdier.

Endringene i dette politiske landskapet stiller oss overfor et bredt spektrum av sikkerhetspolitiske problemer: Demonstrasjoner, sivil ulydighet og opptøyer. Terrorisme, geriljakrig, regulær konvensjonell krig, men også bruk av masse-

ødeleggelsesvåpen. Skrekkscenariet er at militante grupper på en altfor enkel måte kan skaffe seg både biologiske, bakteriologiske og materiale til kjernefysiske våpen i verdensmarkedet som de er villig til å sette inn i kampen for å nå politiske mål.

Jeg har her forsøkt å skildre en utvikling i det sikkerhetspolitiske bildet som både preges av avspenning med hensyn til den konvensjonelle militære trusselen mellom blokker og nasjonalstater, men som også kjennetegnes av nye utfordringer som menneskeheten står overfor ved inngangen til det 21. århundre. Innenfor dette brede spekter av utfordringer har organisasjoner som FN og OSSE fått fornyet og forsterket betydning. FN har, etter den kalde krigen, økt sitt engasjement som konfliktløser i en rekke regionale konflikter over hele verden. NATO-alliansen, som primært er og skal være en allianse for kollektivt forsvar, har tilpasset sin strategi til den nye situasjonen og er i ferd med å omstruktureres for i større grad å kunne brukes som et instrument for krisehåndtering i NATOs ansvarsområde.

### *NATOs nye rolle*

NATO er fortsatt Norges viktigste garantist for fred og sikkerhet i vår del av verden. NATO er en forsvarsallianse, og det skal den fortsatt være. NATO skal ikke opptre som noe «verdenspoliti» slik enkelte mener å se konturene av. Samtidig ser vi at Alliansen i økende grad har påtatt seg nye oppgaver som nok går utover det strengt definerte kollektive forsvar og også deltatt aktivt i ulike fredsoperasjoner utenfor NATOs kjerneområde. Uansett skal NATOs virksomhet bygge på folkeretten.

Samarbeid med land og organisasjoner utenfor selve NATO utgjør nå en stadig større del av Alliansens totale virksomhet. Det er utviklet nye organisasjonsmessige grep for å ivareta disse nye viktige utfordringene, f.eks. Partnerskap for fred. Denne utviklingen av den tradisjonelle forsvarsalliansen vil trolig fortsette. Alliansens nye kommandostruktur er i ferd med å bli implementert, tre nye medlemsland er kommet til og et nytt strategisk konsept ble vedtatt på toppmøtet i Washington 23. - 25. april i år.

Denne restruktureringen er dels en naturlig følge av NATOs tilpasning til en ny sikkerhetspolitisk situasjon og dels en følge av en større bevissthet om å ta det moralske og politiske ansvaret - sammen med andre nasjoner - for å opprettholde en troverdig og solid politikk mot overgrep og humanitære kriser uansett hvor det måtte være på kloden. Frihet og fred er dessverre ikke noe en kan ta for gitt som en varig tilstand. Hat og intoleranse vil stadig være en kilde til konflikt både her og der.

## *Kosovo*

Det er særlig Kosovo-konflikten og NATOs rolle og intervensjon i den sammenheng som har aktualisert spørsmålet om selve grunnlaget for det som her kalles humanitær intervensjon. Jeg antar at det da menes militær intervensjon basert på humanitære kriterier, altså klare, alvorlige overgrep, trussel mot menneskeverd, liv og helse, undertrykkelse osv.

Nå viste toppmøtet i Washington i april i år at NATO-landene sto samlet i sin strategi i den vanskelige Kosovo-konflikten. Men NATOs militære intervensjon i Kosovo utløste en heftig debatt om det folkerettslige grunnlaget for å gripe inn med sanksjoner og tvangsoperasjoner overfor enkeltstater. Sikkerhetsrådet har i dag mandat til å vedta slike tvangsoperasjoner ut fra FN-pakten. Dette gjelder både i konflikter mellom to stater, men også når væpnede konflikter innen et land fører til massiv undertrykkelse, forfølgelse og etnisk utrensing som igjen truer regional stabilitet og sikkerhet. Virkemidlene spenner over er vidt register fra handelsboikott og økonomiske sanksjoner til militær intervensjon under FN-kommando eller med FN-mandat. Med hensyn til Kosovo var det nok bred internasjonal enighet om at regimet i Beograd begikk klare brudd på folkeretten - herunder menneskerettighetene - og at konflikten også truet freden i hele regionen. Likevel var det ikke mulig å samle Sikkerhetsrådet om eksplisitte vedtak som kunne tvinge Milosevic til å endre politikk og innlede samtaler om større grad av selvstyre for Kosovo. Tvert imot: Mens de siste forsøk på en fredelig løsning foregikk i Rambouillet utenfor Paris, forberedte Milosevic aksjoner i Kosovo for den endelige etniske utrensingen av albanerne.

Når NATO valgte å innlede bombetokter mot serbiske mål både i Serbia og Kosovo, var det ikke uten grunnlag i sikkerhetsrådsvedtak. Milosevic var blitt grundig advart. Både russerne, amerikanerne, EU og OSSE drev i tillegg et intenst skytteldiplomati de siste ukene før bombene falt, men uten å nå frem til noen forståelse.

I enkelte NATO-land førte krigen i Kosovo til heftige debatter om NATOs rolle og om det folkerettslige grunnlaget for den militære intervensjonen. I Norge har debatten vært mer dempet, noe som sikkert skyldes den brede, tverrpolitiske enigheten om å støtte NATO-aksjonen. Kritikken er imidlertid kommet både fra fagmilitære, kritiske aviscommentatorer og venstresiden i norsk politikk.

Jeg går ikke her mer inn på selve grunngevingen for NATOs krigføring. Spørsmålet om hvor vellykket aksjonen var, om andre strategier kunne ha begrenset omfanget av den humanitære katastrofen osv. lar jeg også ligge. Imidlertid reiser krigføringen i Kosovo viktige spørsmål om det folkerettslige grunnlaget for

militær intervensjon når alvorlige konflikter truer stabilitet, liv, helse og menneskeverd.

Norge har alltid lagt vekt på at NATO må opptre i samsvar med FN-pakten ved operasjoner utenfor alliansens områder. NATOs kjerneoppgaver skal fortsatt være det kollektive forsvaret av det alliertes territorium, transatlantisk samarbeid og sikkerhetspolitisk konsultasjon. Utgangspunktet bør selvsagt være at fredsoperasjoner skal ha et eksplisitt FN-mandat. Konfliktene i Somalia, Rwanda og det tidligere Jugoslavia viser imidlertid at verdenssamfunnet dessverre ofte ikke har nødvendig evne til å håndtere alvorlige konflikter basert på klare vedtak i overnasjonale organer. FN-systemet ble delvis satt ut av spill under Kosovo-krigen. Det bør føre til en alvorlig gjennomtenking av hvordan FNs fredsskapende rolle kan vitaliseres og hvilke tiltak som kan styrke det folkerettslige grunnlaget for krisehåndtering der ensidige stormaktsinteresser blir mindre dominerende enn hva tilfellet er i dag.

### *Nye samarbeidsformer*

For bare 10 år siden var det utenkelig at vi europeere skulle kunne se fram til et nytt århundre med håp og forventninger om fred og fremgang over et helt kontinent, uten kunstige skillelinjer. Denne nye sikkerhetspolitiske situasjonen har endret NATOs rolle og primæroppgave.

Muligheten for en humanitær intervensjon i en spesiell situasjon er betinget av et folkerettslig grunnlag. Verdenssamfunnet må drøfte hvordan dette kan etableres. Men samarbeid vil uansett være et nøkkelbegrep. Samarbeid og nettverksbygging. Militær intervensjon skal selvsagt være det siste virkemiddel som skal tas i bruk. Hjelp til å løse konflikter, økonomisk og humanitær hjelp, omfattende diplomatiske anstrengelser gjennom samtaler og forhandlinger - alt dette skal være prøvd før det settes militærmakt bak som et siste forsøk på å berge menneskeliv og menneskeverd. Alle diplomatiske anstrengelser skal altså være uttømt før en militæraksjon kommer på tale.

Det er i et slikt perspektiv vi må bedømme den dynamiske utviklingen av samarbeidsformene i NATO som ennå er langt fra slutført. Et godt eksempel er Partnerskap for Fred (PfP) som har utviklet seg til å bli et viktig forum for praktisk samarbeid om sikkerhetsspørsmål. Langsomt vil dette samarbeidet føres inn i en mer operasjonell fase for å bedre partnerlandenes sikkerhetspolitiske situasjon og derved bidra til å styrke europeisk sikkerhet mer generelt.

I utviklingen av sikkerhetssamarbeidet i Europa er det viktig å etterstrebe en best mulig koordinering og deling av funksjoner mellom de europeiske sikker-

hetsinstitusjonene. Det er samarbeidet mellom FN, OSSE og sentrale partnerland som Russland som har gjort det mulig for NATO å utvide sitt engasjement både politisk og militært for å trygge sikkerhet og stabilitet i hele Europa. Et godt eksempel er NATOs arbeid for å iverksette Dayton-avtalen i Bosnia.

Regjeringen har aktivt støttet NATOs utvidelsesprosess. Utvidelsen er et uttrykk for NATOs tilpassing til et nytt sikkerhetspolitisk landskap. Gjennom opptak av nye medlemsland vil NATO bidra til å fremme et utdypet sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i Europa. Av dette følger det at regjeringen aktivt har gått inn med støtte til Estlands, Latvias og Litauens ønske om medlemskap - både gjennom tosidige og flersidige samarbeidsprogram og i drøftelsene internt i NATO.

### *Internasjonale operasjoner.*

Internasjonale operasjoner er blitt en stadig viktigere del av vår internasjonale, fredsskapende virksomhet som ledd i humanitær intervensjon i konkrete tilfeller. Det er bred politisk enighet om at Norge bør opprettholde et slikt betydelig bidrag til fredsoperasjoner internasjonalt også i fremtiden. Det blir imidlertid en stor utfordring å finne en god balanse der vi kan organisere og utvikle ressursene i vårt nasjonale forsvar, samtidig som vi i sterkere grad enn tidligere kan bidra med kompetente og veltrente mannskaper i internasjonale fredsoppdrag. Uten et robust nasjonalt forsvar kan vi heller ikke være i stand til å gjøre en god nok jobb internasjonalt over tid, verken kvalitativt eller kvantitativt.

Norge deltar for tiden både i den NATO-ledede operasjonen i Bosnia-Hercegovina, SFOR, og i de fredsbevarende styrkene i Kosovo, KFOR. Norges NATO-bidrag i forbindelse med Kosovo-krisen har også klart vist vårt solidariske bidrag innad i alliansen. Det er grunn til å tro at den politiske utviklingen vil medføre et økt behov for væpnede styrker og ikke minst sivilt politi for krisehåndtering og fredsoperasjoner verden over. Dette reiser selvfølgelig spørsmålet om prioritering av ressurser og våre muligheter til å bidra over alt der internasjonale militære operasjoner blir nødvendige. For å kunne trappe opp vår deltakelse i de militære fredsbevarende styrkene på Balkan, besluttet Regjeringen i fjor å avslutte det langvarige norske engasjement med fredsbevarende styrker i Libanon. Dette var uttrykk for helt nødvendige prioriteringer.

### *OSSE*

Norge har i 1999 formannskapet i OSSE. Det har gitt Norge en fremtredende plass på den sikkerhetspolitiske arena i den siste tiden hvor det har skjedd mye. Jeg ser



OSSE som et viktig instrument i forhold til spørsmålet om humanitær intervensjon. Det arbeides nå i OSSE med en modell for sikkerhetssamarbeidet i Europa for det neste århundre. Arbeidet med denne sikkerhetsmodellen inkluderer bestrebelser på å etablere en plattform for sikkerhetssamarbeid, samt utarbeidelsen av et europeisk sikkerhetscharter. Hovedhensikten med sikkerhetsmodellen er å utnytte de fortrinn OSSE har som en all-europeisk sikkerhetsorganisasjon. Kjernen i arbeidet er å få etablert et gjensidig forsterkende partnerskap mellom alle europeiske sikkerhetsorganisasjoner og deres europeiske medlemsstater. Den nåværende arbeidsdeling mellom NATO og OSSE når det gjelder Kosovo vil gå naturlig inngå i den prosessen som skjer når det gjelder et nærmere samarbeid mellom disse to organisasjonene. Nettopp utviklingen i samarbeidet mellom NATO og OSSE viser i praktisk handling betydningen av at en gjennomfører en koordinert ansvars- og funksjonsfordeling mellom de europeiske sikkerhetsorganisasjonene.

I arbeidet med sikkerhetsmodellen skal en vurdere eventuelle nye strukturer eller ordninger innenfor rammen av OSSE som kan fremme stabilitet og sikkerhet i Europa. Sikkerhetsmodellen søkes nedfelt i et dokument som slår fast OSSE-prinsippene, men uten å etablere et institusjonelt hierarki eller å utarbeide en juridisk bindende traktat. Som formannskapsnasjon i OSSE vil Norge få et sentralt ansvar med å fullføre dette viktige arbeidet.

### *Avslutning.*

De sikkerhetspolitiske utfordringene på vei mot et nytt årtusen er mangfoldige og komplekse. Både europeisk og global sikkerhetspolitikk er under omforming. Felles, solidarisk innsats er nødvendig for å trygge stabilitet og fred i vår del av verden. Medlemskap i NATO vil fremdeles være bærebjelken for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men det utvidede sikkerhetspolitiske samarbeidet vil ganske sikkert får en bredere plattform i fremtiden. For min del vil jeg summere opp fremtidens utfordringer i disse 4 hovedpunktene:

1. Avklaringen og forsterkingen av FNs rolle og det folkerettslige grunnlaget for internasjonale operasjoner.
2. Utviklingen i NATO både når det gjelder utvidelse til nye medlemsland og gjennomføringen av det nye strategiske konseptet.
3. Koordinering og samarbeid mellom ulike sikkerhetsorganisasjoner som FN, NATO og OSSE.
4. De globale sikkerhetsspørsmålene knyttet til den politiske, økonomiske og teknologiske utviklingen

Her er altså nok av utfordringer å gå løs på. Målsettingen er ambisiøs og krevende, men enkel å uttrykke: Gjennom felles, solidarisk innsats å sørge for

nødvendig stabilitet og fred for alle deler av den kloden hvor vi er gitt et forvalteransvar og deler skjebnefellesskap.

### *English Summary*

---

#### «Humanitarian Intervention - Challenges and Restrictions»

The author, Einar Steensnæs, Norwegian MP, gives in this article an overview of the some of the present political challenges in international politics and security. New conditions demand a new and broader understanding of security and the role of the international community. In his view these new conditions touch upon different important questions to be debated and answered: the role of UN and the legal foundation for humanitarian interventions, the expansion and the new strategic concept of NATO, co-ordination and co-operation between the different organisations as UN, NATO and OSSE, and the global questions regarding the political, economical and technological development.

*Einar Steensnæs, Stortingsrepresentant (KrF). Stortinget, Karl Johansgt 22, 0260 Oslo.*

# Intervensjonsforsvar/ invasjonsforsvar - Ja takk, begge deler?\*

BRIGADER SVERRE DIESEN

## *Innledning*

Spørsmålet om Norge skal ha et tradisjonelt invasionsforsvar eller et mer internasjonalt rettet, allianseintegrert forsvar er kommet på dagsorden i løpet av de siste månedene. Vi som steller med forsvarsstudie 2000 i Forsvarets overkommando liker å tro at dette ikke bare er et resultat av krigen i Kosovo, men også i noen grad skyldes at de to hovedalternativene vi utreder grovt sett dreier seg om et slikt valg. Studiens forutsetning ble som mange husker lagt ut på Internett i mai i år, nettopp som en spore til debatt om hva slags forsvar vi skal ha i fremtiden. Vi tror altså at Forsvaret som konsekvens av en rekke forhold – ikke bare økonomiske – nå er i en situasjon hvor et strategisk veivalg er påkrevet. Det implisitte spørsmål i overskriften – hvorvidt vi fortsatt kan holde oss med ”begge deler” – kan således besvares allerede her og nå med ”Nei”, i hvert fall hvis begrepet intervensjonsforsvar skal bety noe mer enn sporadiske og relativt ufarlige fredsbevarende operasjoner. Her vil jeg med en gang presisere at jeg oppfatter alle typer internasjonale operasjoner, hva enten vi snakker om artikkel 5 innenfor NATOs område, humanitær intervensjon eller andre former for internasjonale operasjoner, som sidestilt når det gjelder hva slags forsvar det krever, og jeg kommer tilbake til hvorfor.

Debatten om hva slags forsvar Norge trenger er først og fremst utløst av det eksisterende forsvarrets økonomiske krise, og kan sann sett sies å være økonomisk drevet. Ikke desto mindre er det i dag grunn til å stille spørsmål om ikke også

---

\* Foredrag ved Feltprestkorpsets militæretiske fagseminar *Humanitær intervensjon*, Oslo 15 september 1999

sikkerhetspolitiske og teknologiske utviklingstrekk gjør det nødvendig å få en slik debatt. Sivile sikkerhetspolitiske ekspertmiljøer har som kjent hevdet dette lenge. Det man imidlertid må være klar over, er at en slik omprioritering i så fall ikke bare er et spørsmål om praktiske justeringer av dagens organisasjon. En omlegging av Forsvaret i mer internasjonal retning vil for det første innebære et farvel til store deler av det gamle forsvaret, i betydningen masseoppbudet som skulle forsvare Norge i en situasjon der det sto om vår eksistens og vår fremtid som fri nasjon. Dette har sammenheng med økonomiske begrensninger, som gjør at vi rett og slett er for små til å holde oss med to typer forsvar i et lite land, og jeg skal komme nærmere tilbake til dette. Dernest kommer at militære avdelinger bygget på frivillighet og rettet inn mot operasjoner utenlands er noe annet enn det vi tradisjonelt har funnet i vårt forsvar, **også rent psykologisk**. Spørsmålet er med andre ord om vi er klare til å akseptere et forsvar med innslag av en annen type profesjonskultur.

Nå er det ikke min oppgave her i dag å gi noe bidrag til debatten om de etiske sider ved spørsmålet om humanitær intervensjon, så det skal jeg avholde meg fra. Det må likevel være tillatt å bemerke at jeg tidvis slås med undring av forsøkene på å skape et moralsk eller formaljuridisk regelverk for denne type bruk av militærmakt. Det slår meg som litt naivt å tenke seg at virkeligheten skal la seg presse inn i rammer som tilfredsstillende den slags forestilling. Med fare for å bli smilt av i denne forsamling av skarpskodd ekspertise på etikkens område, tror jeg faktisk dette er så enkelt som at virkeligheten unndrar seg slike forsøk på kodifisering. Dermed vil den også i fremtiden stille politiske beslutningstagere overfor et valg som er like uoversiktlig som det er ubehagelig: Å bruke makt med alt det innebærer, eller avstå fra å bruke makt og akseptere eller risikere et enda større onde. Å tro at fravær eller nærvær av FNs velsignelse eller andre ytre formelle omstendigheter alltid vil være der og gjøre det valget komfortabelt er for meg urealistisk, men det er altså ikke derfor jeg er invitert hit i dag. Jeg skal i stedet vende tilbake til den problemstilling jeg allerede har antydnet, og prøve å begrunne hvorfor Norge ikke kan holde seg med to typer forsvar.

### *Avklaring av problemstillingen – hva skiller de to typene forsvar?*

De to typene forsvar vi her løselig snakker om er altså forskjellige på en rekke punkter, der de praktiske forskjellene er lettest å få øye på. De færreste vil ha noe problem med å se at militære enheter som skal brukes utenfor landets grenser åpenbart må være basert på frivillighet. Dette er riktignok ikke noe absolutt krav

rent juridisk, men i dagens politiske virkelighet tror jeg personlig at verneplikten virkekrets ikke oppfattes av noen å strekke seg utover landets grenser. Dette har med andre ord å gjøre med den delen av den sosiale kontrakt mellom styrende og styrte som dreier seg om Forsvaret, og hva folk flest i Norge anser eller føler at de er forpliktet til på dette området. Jeg har dessuten vondt for å tro at dagens norske stat ville ønske å bruke massiv tvang for å få det til – rent bortsett fra at det ville være å invitere til en militær katastrofe hvis en slik tvangsrekruttert enhet ble satt inn i operasjoner. Denne smule skepsis til hva staten eventuelt er villig til har med ren proporsjonalitet å gjøre, derved at den samme staten har gjort adgangen til militærnekting selv i det opprinnelige hjemmeforsvaret til et spørsmål om å fylle ut et skjema. Da kan den ikke samtidig tenkes å ville true med fengsel for å tvinge andre til å tjenestegjøre i skarpe operasjoner utenlands.

På samme måte er det neppe vanskelig å akseptere at et forsvar som skal operere på eget territorium og i en situasjon der den nasjonale eksistens ligger i vektskålen, har andre rammefaktorer rent materielt. Alle ressurser, så vel menneskelige som materielle, må da kunne rekvireres uten hensyn til andre konsekvenser. En ekspedisjonsstyrke som skal kunne operere utenlands og under forhold som er uten betydning for norsk hverdag, derimot, må selvfølgelig være ferdig oppsatt med alt det materiell den trenger – dvs logistikken kan ikke lenger baseres på det mye omtalte totalforsvarskonseptet.

De mer subtile psykologiske forskjellene burde heller ikke være alt for vanskelige å få øye på, men ikke desto mindre er det etter mitt skjønn en tendens til å undervurdere betydningen av dem. Det er med andre ord en tendens til å overse det eksisterende forsvars begrensninger for andre formål enn den nasjonale eksistenskamp, også når vi snakker om en psykologisk nøkkelfaktor som motivasjon. Mannskaper som mobiliseres i en nasjonal krisesituasjon er jo mentalt sett alminnelige sivile nordmenn på linje med alle andre. De er ikke knyttet til Forsvaret til daglig, og kan derfor ikke forventes å være bundet til sine militære avdelinger med den type lojalitetsbånd som er karakteristisk for stående avdelinger. I stedet baserer vi oss på at de verdier krigen utkjemper for er så umistelige at tilnærmet alle vil være villige til å risikere livet for å forsvare dem. Moralbæreren i et mobiliseringsforsvar er med andre ord **idealisme** - en kollektiv og ubetinget oppslutning om de verdier som står på spill. Men etter som man selvsagt ikke kan forlange at gløden og begeistringen for menneskerettigheter, frihet og demokrati skal være så universell at de fleste er like innstilt på å ofre livet for disse verdiene på Balkan eller i Midt-Østen, må et forsvar som skal brukes i slike sammenhenger ha et annet motivasjonsmessig fundament. Vår løsning på dette problemet har til nå vært noe så vidt fantasiløst som penger. Rent bortsett fra at det i en virkelig

skarp operasjon ikke er nok penger i verden til å rekruttere tusenvis av soldater til slik tjeneste, har denne tilnærmingen en rekke negative sider. For det første har den ført til en kjøpslåing om lønn og tillegg fem minutter på tolv som etterlater et **uprofesjonelt inntrykk** både innad i vårt eget samfunn og blant våre allierte. Dertil kommer at den fremmer et **lite ønskelig selvbilde** blant militært personell. I stedet for å understreke at soldaten er statens tjener, med en forpliktelse til å stille opp når og hvor staten måtte pålegge ham det, oppmuntrer systemet ham til å se på seg selv som en entreprenør i forhandlingsposisjon om et oppdrag. Hvis det er noe som minner om tidligere tiders leiesoldatordninger, må det være denne form for rekruttering. I tillegg innebærer selvfølgelig en slik ad hoc rekruttering at militært personell i praksis **kan overprøve lovlig fattede politiske vedtak**. Nå mener jeg ikke med dette å si at økonomiske forhold er uten betydning. Poenget er imidlertid at det som gjør at en militær avdeling holder sammen når den settes på prøve til syvende og sist ikke er penger. Det ville jo også være merkelig, etter som det neppe er mulig å få folk til å gjøre notorisk livsfarlige ting for penger alene. Det som derfor representerer limet i en avdeling under slike forhold – den tredje pol som hverken er idealisme eller kommersialisme – er den profesjonelle avdelingskultur; uviljen mot å svikte kameratene, svikte enheten, svikte avdelingens tradisjoner osv. Det er med andre ord fordi svikt er ensbetydende med totalhavari for selvbilde og selvrespekt at man står løpet ut. Men dette forutsetter at denne type lojalitetsbånd er til stede, og det er de logisk nok bare når avdelingen er en permanent og levende organisme – et nettverk som eksisterer i det daglige og binder medlemmene til seg slik at avdelingen utgjør **den sosiale primærgruppe**. Når vi ser at et hundretalls soldater med kontrakt i Telemark bataljon hever kontrakten, selv opp mot et fredsbevarende oppdrag, ser vi med andre ord utslaget av at deres primærgruppe ikke er avdelingen. Disse mannskapene er ikke soldater til daglig, men har i stedet gått i gang med en utdanning eller har funnet sivilt arbeid. Dermed er de omgitt av et helt annet sosialt nettverk til daglig – dvs koner, kjærester, foreldre, arbeidskamerater osv – i tillegg til at det selvsagt er mange ulemper forbundet med å skulle avbryte en utdanning eller si opp enn jobb.

Et tradisjonelt hjemmeforsvar og et forsvar som også skal løse alle typer internasjonale oppdrag er altså såvidt forskjellige både praktisk og psykologisk at de må bygges opp fra bunnen av på forskjellig måte. For nasjonale formål har vi til nå basert oss på et produksjonsapparat i fred for en mobiliseringsorganisasjon i krig, mens internasjonale oppdrag på det nivå vi får signaler om trolig krever innslag av et stående forsvar. Spesielt det siste alternativet vil imidlertid ha en så høy kostnad at det neppe vil være mulig å ha noen rent nasjonal tilleggsambisjon, gitt det omfang på den internasjonale kapasiteten som de politiske myndigheter legger

opp til. Det er med andre ord ikke mulig for et så lite land som vårt å holde oss med to typer militærvesen, slik de europeiske stormaktene fortsatt i noen grad kan. Spørsmålet i tittelen på dette foredraget må dermed besvares med et ”Nei”, slik jeg allerede har antydnet. Jeg vil imidlertid understreke at dette inntil videre er et om-diskutert spørsmål, og denne konklusjonen står inntil videre helt og holdent for undertegnedes regning. Når det er sagt, er jeg likevel nokså sikker på at de kostnadssimuleringer vi etter hvert skal gjennomføre med ulike strukturalternativer i FS 2000 vil bekrefte min antagelse.

### *Etiske dimensjoner ved nye vs gamle konfliktformer*

Som jeg var raskt ute med å presisere innledningsvis er det ikke min oppgave her i dag å bære ved til bålet når det gjelder spørsmålet om etikken i humanitær intervensjon. Jeg stiller meg imidlertid litt undrende til den debatten som utfolder seg, i det minste hvis ambisjonen er å formulere et universelt moralsk-juridisk regelverk for denne type dilemma. Dette så meget mer som ingen later til å være interessert i de etiske problemstillinger som det rent nasjonale forsvar etter hvert stilles overfor, og som sånn sett burde ha vel så stort krav på oppmerksomhet – ikke minst fordi man her vil kunne konkludere med noe nyttig. Jeg tenker da på de etiske problemstillinger som følger av å bruke en vernepliktsbasert totalforsvarsorganisasjon i kriser og konflikter som ikke innebærer noen trussel mot vår eksistens som selvstendig nasjon, og jeg skal prøve å utdype dette noe mer.

Det er i dag nærmest blitt en klisjé å fastslå at det ikke lenger er noen trussel mot Norge, i betydningen en klassisk invasjonstrussel. Det er imidlertid like alminnelig å hevde at man ikke vet hva som vil skje på litt lengre sikt, og at vi derfor ikke må la Forsvaret forfalle, det tar lengre tid å bygge opp enn å rive ned etc. Jeg skal ikke her ta stilling til spørsmålet om et nytt 9.april 1940 egentlig er noe realistisk scenario overhodet, selv i den fjernere fremtid. La meg nøye meg med å konstatere at det er en rekke langt mindre alvorlige scenarier som kan inntreffe - på betydelig kortere sikt og med vesentlig høyere sannsynlighet. Felles for disse scenariene, hvorav vi arbeider med en hel rekke i FS 2000, er imidlertid at maktanvendelsen er begrenset i så vel intensitet og omfang som geografisk utbredelse. Militærmakt anvendes med andre ord av en aktør i våre omgivelser som ikke har noe ønske om å annektere vårt territorium og påtvinge oss en annen religion, en annen ideologi eller et annet styresett. Han er rett og slett interessert i å påvirke den norske regjeringens kurs eller beslutninger i forhold til klart avgrensede spørsmål, og bruker militærmakt i kombinasjon med andre former for politisk påtrykk for å få dette til. Vi står med andre ord overfor en konflikt hvor konsekvensene av

et nederlag ikke er okkupasjon og undertrykkelse, sult og nød, fengsel og galge for annerledes tenkende osv. Det kan meget vel tenkes at konflikten dreier seg om forhold uten noen påviselig effekt for de fleste nordmenns livsvilkår og hverdag overhodet. Da blir det for meg et meget interessant spørsmål om det er etisk å sende mobiliserte vernepliktige ut i en slik konflikt, tatt i betraktning det vi er vant til å se som vernepliktens moralske fundament. Mange av vernepliktens sterkeste forsvarere gjør det jo til et moralsk poeng at forsvar skal være alles ansvar nettopp fordi det står om de grunnleggende verdier for oss alle. Men hva så når dette ikke lenger er tilfelle? Vi har siden Grunnloven ble skrevet under innflytelse av begivenhetene ute i Europa under Napoleonskrigene levet med det paradigmet for krig og konflikt som implisitt forutsetter at krigen er total og dreier seg om nasjonalstatens eksistens. De historiske begivenheter har til nå stort sett bekreftet dette paradigmets gyldighet, men nå ser vi altså konturene av en utvikling der den totale krig er på retur. I stedet vender vi faktisk tilbake til en tilstand som minner om forholdene i Europa før den franske revolusjon. Da ble militærmakt anvendt i begrenset grad og for begrensede formål – ikke minst fordi enevoldskongenes små og profesjonelle armeer, i likhet med dagens, var uhyre kostbare, når man tar hensyn til at utgiftene skulle bæres av det som hovedsakelig var rene jordbruks-samfunn. Når Grunnlovens formulering om ”at værne om sitt Fædreland” ikke lenger betyr å forsvare norsk selvstendighet og frihet, men derimot dreier seg om konflikter med utgangspunkt i f eks norske suverene rettigheter på Svalbard, eller et norsk krav om ressursutnyttelse i bestemte havområder – har vi da et etisk problem, eller har vi det ikke? Jeg ser her bort fra hva man i et verdi- og holdningsmessig fragmentert samfunn kan se som **realistisk** at det store flertall av nordmenn vil la seg beordre til. Spørsmålet er om vi fortsatt er innenfor rammen av det Eidsvollsmennene hadde i tankene, og det man ut fra et verneplikts-etisk resonnement – hvis man kan kalle det noe slikt – kan forsvare. For oss som studerer det norske forsvarets utvikling på lengre sikt er dette en langt mer aktuell etisk problemstilling enn spørsmålet om humanitær intervensjon – både fordi den er mer nærliggende og fordi det antagelig hadde vært mulig å komme frem til et nyttig resultat. Spørsmålet er med andre ord om det etiske problem ikke først og fremst relaterer seg til spørsmålet om nasjonale eller internasjonale operasjoner, men derimot til spørsmålet om gamle eller nye konflikttyper og deres konsekvenser for vernepliktssystemet. Jeg vil derfor avslutte dette innlegget med å uttrykke et ønske om at i det minste noen av de tilstedeværende vil finne det interessant å si noe også om dette i diskusjonen



## *English Summary*

---

«National Defense or International Reaction Forces - Yes, please, both?»

The author, a leader of the Norwegian Defense Study 2000, argues that the financial and international situation compels the politicians to make a choice between the future Norwegian military forces as either meant for national defense or international reaction. His answer is twofold. First, he is convinced that it is impossible to choose both. Second, he contends that choosing professional reaction forces are better adapted, not only to take part in international operations, but also to meet the most probable future national security challenges. The author has also, without wanting to say it, something to say about the uselessness of formal ethics in these questions.

*Sverre Diesen. Brigader. Adr: Forsvarets overkommando/Sentralstaben, Oslo  
mil/Huseby, 0016 Oslo*



# Intervensjon og kommunikasjon: Om forholdet mellom politisk og militært nivå\*

AV MAJOR HÅVARD KLEVBORG

## *Innledning*

På flygeskolen øvde vi ofte på nødlandinger. På begynnelsen var disse ganske ”hårete”; flymaskinen rakk såvidt rullebanen og understellet humpet og deiset bortetter, men maskinen kom alltid til ro etter vellykket nødlanding. I slike stunder pleide instruktøren å snurre litt på barten og utbryte: ”Well - you can't argue with success”. Med andre ord: Når enden er god er allting godt.

Tilsynelatende ser Kosovo-krigen foreløpig ut til å ha endt, i hvert fall delvis, i overensstemmelse med NATOs hensikt – som en vellykket nødlanding. Her anføres imidlertid noen innvendinger til hvordan resultatet er fremkommet. Dette er med andre ord et forsøk på å ”argue with success”, og som overskriften antyder skal vi fokusere på kommunikasjon mellom politisk og militært nivå i en slags samtidskommentar. Kosovo-krisen åpenbarte tydelig behovet en bedring i ordskiftet om krigføring i forbindelse med intervensjon.

Først skal vi belyse *kommunikasjonen* og betrakte svakheter ut fra to kriterier: Vi begynner med å se kort på *termer* som anvendes, for så å ta *dialogen* nærmere i øyesyn. Det kan argumenteres for at brister i kommunikasjonen etter den kalde krigen har ført til kompetansesløvheter og fremmedgjøring i forholdet til militær-

makt. Politikere mangler innsikt i militærmaktens muligheter og begrensninger, mens offiserer mangler innsikt i militærmaktens politiske egenskaper.

Deretter skal vi belyse en kombinasjon av tendenser ved *intervensjonen* i dagens sikkerhetspolitikk: Vestlige land ser ut til å ha intensivert opsjonene for militær adferd på strategisk nivå, samtidig som de ser ut til å være i ferd med å bygge ned eksisterende krigsforebyggende politiske mekanismer. Avslutningsvis sammenholdes de to delene.

## *Kommunikasjonen*

Det sikkerhetspolitiske ordskiftet mellom politikere og militære tyder på at kommunikasjonen er havnet i en ond sirkel etter den kalde krigen. Fraværet av dialog og debatt ha medført visse mangler i omgangen med relevante termer, noe som igjen har svekket dialogen. Først skal vi rette oppmerksomheten mot et utvalg *termer* slik de er anvendt i kommunikasjonen den siste tiden. Deretter skal vi gjøre et forsøk på en diagnose av dialogen.

### *Terminologiske symptomer*

Termene utgjør grunnstammen i kommunikasjonen. Hvor god kommunikasjonen blir avhenger i første omgang av hvorledes vi navngir objekter og fenomener. Kvaliteten på termene er derfor en nyttig indikator på kvaliteten i samkvemmet mellom politisk og militært nivå. I det følgende gjøres et forsøk på å avdekke terminologiske symptomer på mangler i kommunikasjonen.

### *Lånte begreper og ufarliggjøring - Fredsoperasjoner*

Først skal vi vie termen *fredsoperasjoner* oppmerksomhet. Det kan synes som om norske myndigheter nå legger mindre vekt på at termen har sitt utspring i FN. Norske definisjoner av *fredsoperasjoner* tar nå utgangspunkt i NATOs dokumentasjon der de før hadde rot i FN-dokumenter.

I Stortingsmelding nr. 14 (1992-93) *Beredskap for fred – Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FNs rolle som konfliktløser*, henviste daværende regjering i alle anliggender til FNs dokumenter og historie i sin klargjøring av termen. Fremfor alt til generalsekretærens redegjørelse for fredsoperasjoner i dokumentet *An Agenda for Peace* fra juni 1992. Ved utgangen av tiåret øynes en markant endring i det terminologiske forholdet til fredsoperasjoner. Etter Kosovo-krigen, i vårens Stortingsmelding nr. 38 (1998-99) *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*, henvises det i stedet til NATO dokumen-

tasjon: ”Definisjonene som benyttes er de som brukes i NATO”.<sup>26</sup>

Den mest brukte betegnelsen på Vestens militære maktbruk det siste tiåret har vært nettopp termen *fredsoperasjoner*. Alle parter i alle kriger har alltid hatt en tilbøyelighet til å kalle sine aksjoner for fredsrettet. Det faktum at termen henspiller på idealistiske hensikter og ikke på maktanvendelsens karakter kan være villedende. Det er viktig for beslutningstakerne å ikke la *fredsoperasjoner* som betegnelse på krigshandlingen fungere som et marsipanlokk på en landmine. Beslutningstagere bør ha *in mente* at bruk av militærmakt har skiftet navn fra krig til fredsoperasjon, og at krig under den kalde krigen var forbundet med defensive strategiske operasjoner, mens fredsoperasjoner i det nye konseptet kan innebære at en offensiv militærstrategi tas i bruk.<sup>27</sup>

### ”Dilemma-lederskapet”

Norske myndigheter har til dels vært lite presise om grunnlaget for å ta del i NATO-operasjonen mot Jugoslavia. I mangel av tradisjonelle kriterier for bruk av militærmakt, som for eksempel mandat fra FNs sikkerhetsråd og selvforsvar, har språkbruken om grunnlaget for Kosovo-krigen vært preget av termen *dilemma*. Dette handler blant annet om utvist lederskap.<sup>28</sup>

Det er naturligvis intet merkelig i at den politiske ledelsen finner beslutningen om å delta i krigsoperasjoner vanskelig, men stadige henvisninger til dilemmaet er trolig ikke det beste utgangspunkt for å iverksette og lede en militæroperasjon. ”Dilemma-lederskapet” er trolig en indikasjon på behovet for tydeligere kriterier for bruk av militærmakt. Under Kosovo-krigen var gamle kriterier som forsvar av eget territorium og FN-mandat ikke anvendelige. Trolig trenger vi en *rettferdig krig tradisjon* mer enn noen gang, selv om det vil bli problematisk å finne hvilke kriterier som skal legges til grunn når militærmakt brukes i fremtiden, spesielt hvis et FN-mandat ikke skal være ett av dem. Beslutningstakerne har åpenbart behov for kriterier for å avgjøre når bruk av militærmakt er rett adferd.

Ved, terminologisk sett, å formidle usikkerhet i grunnlaget for bruk av militærmakt risikerer lederskapet å bringe tvilen og smerten i sin egen beslutning med seg ut i utførelsen. I en effektiv organisasjon bør denne ”organisatoriske smerten” absorberes på et så høyt nivå som mulig. Eksistensen av så tydelige kriterier som mulig, vil gi ledelsen et nyttig verktøy. Det vil kunne hindre at soldaten på det lavere utførende nivå i kommandokjeden blir stående med unødvendige dilemmaer og vanskelige valg i en presset situasjon. I tillegg vil det gi soldaten bedre forutsig-

<sup>26</sup> St. meld. nr. 38 (1998-99), *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*: 12.

<sup>27</sup> Se modellen nedenfor.

<sup>28</sup> Termen gjorde seg først og fremst gjeldende i den muntlige kommunikasjon.

barhet med hensyn til når vedkommende kan bli beordret til strid.

### *Begrepspedanteri - Krig*

På minst ett punkt i kommunikasjonen om militær intervensjon har regjeringen tilstrebet stor presisjon – etter manges oppfatning over måte. Det gjelder i diskusjonen om hvorvidt termen *krig* var relevant i forbindelse med NATOs intervensjon i Jugoslavia. Regjeringen tok i stedet i bruk betegnelsen *begrenset militær aksjon*.<sup>29</sup>

Denne diskusjonen vant såvidt stort moment at regjeringen til tider syntes mer opptatt av definisjonsstriden enn den militære strid. Som øverste politiske leder for det norske forsvaret inntok statsminister Kjell Magne Bondevik terminologisk sett en pedantisk holdning til beskrivelsen av anvendt militærmakt: ”Jeg vil reservere meg mot å si at Norge nå er i krig. Vi har ikke erklært krig mot Jugoslavia, men deltar i en militær operasjon i NATO-regi. Dette er ikke et frontalangrep mot Jugoslavia, men bombetokt mot bestemte militære mål”.<sup>30</sup>

Naturligvis var det viktig at den politiske ledelse slo fast at hele nasjonen ikke var satt på krigsfot, og at beredskapssystemet ikke var iverksatt. Det er regjeringen som har det øverste utøvende ansvar både for militære og sivile forberedelse i fredstid og for ledelsen av totalforsvaret i krig. Det er imidlertid mulig å forestille seg at det å konsentrere oppmerksomheten mot en sak som definisjonsspørsmålet, ved å insistere på at NATOs intervensjon i Jugoslavia ikke var en krig, kan ha utilsiktede konsekvenser. Hva om soldaten som befinner seg i strid får inntrykk av at beslutningstakerne ikke vil vedkjenne seg de krigshandlinger vedkommende er satt til å utføre? Og hva med soldatens stilling i forhold til krigens rett når de beordrende myndigheter ikke vedkjenner seg at de fører krig?

Pedanteri i en slik diskusjon kan gi inntrykk av at beslutningstakerne er mer opptatt av definere seg bort fra problemene i stedet for å lede krigshandlingene. Historiebøkene vil utvilsomt benytte termen *krig* på konflikten mellom Jugoslavia og NATO i forbindelse med Kosovo-intervensjonen. Militærteoretisk sett vil *Allied Force* mest sannsynlig bli betegnet som en begrenset krig.

### *Nye begreper – Eksplisitt mandat*

Regjeringen introduserte et nytt begrep da den formulerte grunnlaget for å gripe inn i Kosovo-krigen. For første gang fikk vi høre om et *eksplisitt mandat*. For den politiske ledelse var det et vesentlig poeng at den sammen med NATO har handlet på vegne av FN, og at intervensjonen var legitim til tross for at Sikkerhets-

<sup>29</sup> UD informasjon nr. 14, 22. april 1999, Statsminister Kjell Magne Bondevik i Stortingets debatt 25.03.1999 vedrørende statsministerens redegjørelse i Stortinget 18.03.1999 i tilknytning til NATOs toppmøte i Washington 23.-25. april 1999.

<sup>30</sup> Aftenposten, 25. mars 1999: 6.

rådet ikke gav mandat til kapittel VII-tiltak.<sup>31</sup> Termen *eksplisitt mandat* ble tatt i bruk for å kunne forklare, eller kanskje bortforklare: Alliansen hadde likevel underforstått et implisitt mandat fra FN.<sup>32</sup> Den norske beslutningen hvilte på en helhetsvurdering basert på signaler fra FN kombinert med den akutte humanitære nød.<sup>33</sup>

Her kommer ulikheten i kommunikasjonskulturene på politisk og militært nivå tydelig til uttrykk. Politikerne handler av og til så hurtig at begrunnelsen må formuleres på sparket eller i ettertid. For meg som offiser var det uvant å observere retorikken for bruk av militærmakt i den politiske enden av kommandokjeden. Flere hevdet at NATO hadde så godt som et mandat, eller at alliansen var så nær et mandat den kunne være uten å ha det.<sup>34</sup> For soldaten utgjør den politiske argumentasjonendets grunnlaget som han eller hun ytterste konsekvens er satt til å ta liv på. Noen vil kanskje finne det problematisk å skulle ty til våpen på basis av et kompromiss der konklusjonen ser ut til å være at det nesten er legalt?

### *Upresise termer på presise våpen*

En politiker må være bevisst hvem som tiltales og en offiser må være bevisst at en politiker må kunne kommunisere med andre enn fagmilitære. Likevel har manglende presisjon i valg av terminologi i kommunikasjon om militærmakt, utover det som kan forklares ved å peke på forskjeller i kommunikasjonskulturene mellom politiske og militære aktører, vist at politiske beslutningstakere er uvant med å håndtere slike saker.

Manglende fortrolighet kommer til syne gjennom unøyaktig bruk av termer. Et eksempel på slike har latt seg høre fra den politiske ledelse som har anvendt termen *luftvåpenet* i tilknytning til Kosovo-krigen.<sup>35</sup> For ”mannen i gaten” kan termen fungere, men i en militær organisasjon vil den ikke være presis nok - den eksisterer ikke. Den vil ikke kunne fortelle en offiser om termen betegner en organisasjon, et militærteoretisk fenomen eller et teknologisk objekt; for å beskrive *organisasjonen* anvender vi i dag *Luffforsvaret*, på det *militærteoretiske* fenomenet vil vi bruke

---

<sup>31</sup> Kgl. res. av 9. oktober 1998, *Fullmakt vedrørende eventuelle militære NATO-operasjoner i tilknytning til situasjonen i Kosovo*.

<sup>32</sup> Utenriksminister Knut Vollebæk, *Innledning ved Verdikommisjonens seminar om etikk i norsk utenrikspolitikk*, 18. mars 1999; Politisk rådgiver Malin Stensønes, *Maktbruk i Kosovo*, kronikk i *Dagbladet*, 16. desember 1998.

<sup>33</sup> Statsminister Kjell Magne Bondevik, *Redegjørelse i tilknytning til NATOs toppmøte i Washington 23. – 25. april 1999*, Stortinget 18. mars 1999. Sikkerhetsrådets resolusjon 1199, som henviste til at det forelå en trussel mot freden, var ett av disse signalene.

<sup>34</sup> Blant andre Erik Solheim.

<sup>35</sup> F.eks. Utenriksminister Knut Vollebæk under Verdikommisjonens seminar om etikk i norsk utenrikspolitikk, *Hva har vi lært?*, 17. august 1999.

*luftmakt*, og hva angår det *teknologiske* objektet brukes gjerne *luftstridsmiddel*.

Forsvaret har gjort mye for å standardisere terminologi, nettopp for å unngå misforståelser og sikre høy kvalitet på kommunikasjonen. Disse begrepene er godt innarbeidet, og finnes i Forsvarets doktriner. Gjensidig innsikt i hverandres terminologi og kommunikasjonskulturer er viktig for at kommunikasjonen mellom politisk og militært nivå skal bli så presis, troverdig og effektiv som mulig.

### *Diagnose av dialogen*

Dialogen er bygget opp av termene. Nå følger et forsøk på en diagnose av dialogen etter den kalde krigen. Vi vil finne at den sikkerhetspolitiske kommunikasjonen tidsmessig preges av at lite tid er benyttet til slik dialog; aktørmessig av koordineringsvansker mellom deltagerne i dialogen og innholdsmessig av en foreldet oppfatning av kompetanseområde i dialogen.

### *Når kommunisere? - Fravær av sikkerhetspolitisk debatt*

Norsk sikkerhetspolitikk har det siste tiåret gjennomgått en omfattende omforming hva angår forholdet til humanitær intervensjon, uten at det har vakt politisk debatt. Et riss av den sikkerhetspolitiske utvikling kan tjene til å illustrere hvor merkelig denne stillheten er. Det er grunn til å peke på fire trinn i utviklingen av vestlig sikkerhet som også Norge har gitt sin tilslutning til – uten at det har fått vesentlige følger for Forsvarets struktur.

Det første trinnet kom i og med NATOs strategiske konsept fra 1991. Da introduserte alliansen en ny styrkestruktur bygget opp av reaksjonsstyrker som på kort varsel kunne rykke ut til kampområdet med stor slagkraft. Det andre trinnet kom med stadfestingen av at fredsopprettende FN-operasjoner var en opsjon også for Forsvaret. Foranledningen til dette var kort fortalt den forverrede situasjonen på Balkan ved inngangen til 1990-tallet og dokumentet fra FNs generalsekretær, Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*. Det tredje trinnet kom med aksepten for ikke-artikkel 5-operasjoner med FN-mandat. Politisk sett ble grunnlaget for dette lagt på NATOs utenriksministermøte i Oslo 4. juni 1992. Der ble FN utpekt til mandatgiver. Norges sikkerhetspolitiske utvikling gjorde et fjerde trinn da Regjeringen gav sin tilslutning til intervensjonen i Jugoslavia høsten 1998. Mars 1999 ble norsk deltagelse i NATOs ikke-artikkel 5-operasjoner uten mandat fra Sikkerhetsrådet ikke bare en opsjon, men faktisk realisert.

*Før* Kosovo-krigen var sikkerhetspolitikk intet yndet tema blant våre politikere. Grunnet sikkerhetspolitikkenes uhandgripelighet og lave status etter at den kalde krigens determinanter forsvant, har vi ikke hatt noen markert politisk opposisjon på dette feltet. I denne perioden har regjeringene sluppet å gå i dialog for å



begrunne sine standpunkter og gjennomføre sine beslutninger. Sikkerhetspolitikken har beveget seg nesten ubemerket fra den kalde krigens forhold, der NATO bare skulle forsvare eget territorium og FN bare drev fredsbevarende operasjoner, til ikke-artikkel 5-operasjoner uten mandat fra FN. Soldaten har gått fra å være en avskrekker under den kalde krigen til å være stridsmann i den nye tids fredsoperasjoner.

*Under* Kosovo-krisen gav politikerne, naturlig nok, streng beskjed om at dette ikke var ”seminarenes tid”.<sup>36</sup> Men heller ikke *etter* Kosovo-krigen ser det ut til å være mulig å problematisere norsk sikkerhetspolitikk. De politiske partier ser ut til å ha blitt ”brødre i synden”; nå synes de fleste opptatt av at beslutningsprosessen og intervensjonen var uklanderlig og ikke noe å diskutere.<sup>37</sup> Stillhet om et så viktig tema er ikke bare demokratisk usunt, men det kan også svekke kvaliteten i prosessen fram mot å finne Forsvarets fremtidige oppgaver og struktur.

### *Hvem kommuniserer? – Tohodet troll*

For en kaptein i Forsvaret kan strukturen i den militærpolitiske ledelse stundom fortone seg uklar. Det skyldes trolig at den militære dialogen vanligvis finner sted innenfor rammen av uvanlig klare kommandolinjer og ansvarsforhold. Men nå og da skyldes det nok like mye at sikkerhetspolitikken oppfører seg som et troll med flere hoder. Vi skal her se kort på et eksempel på noe som fortone seg som koordineringsvansker mellom Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.

I kjølvannet av Kongelig resolusjon 9. oktober 1998 gav Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet uttrykk for en noe divergerende tolkning av grunnlaget for å gå til humanitær intervensjon i Jugoslavia. Resolusjonen sier følgende om grunnlaget: ”Sikkerhetsrådet har i resolusjon 1199 bekreftet at situasjonen i Kosovo utgjør en trussel mot freden og sikkerheten i området, og Rådet har videre handlet iht FN-paktens kapittel VII. Med utgangspunkt i denne resolusjonen, ovennevnte rapport fra Generalsekretæren, den akutte humanitære situasjonen, og uttalelsen fra Sikkerhetsrådets president, er en på norsk side av den oppfatning at den nødvendige legitimering av maktbruk foreligger.”<sup>38</sup> Hensikten er ikke å gå inn i en diskusjon om selve grunnlaget, men å forsøke å skildre antydninger til dissonans.

Utenriksdepartementet har med mindre variasjoner holdt seg til resolusjonens ordlyd; summen av signalene fra FN og den humanitære situasjonen var tilstrekke-

<sup>36</sup> F. eks. Jan Petersen, *Nyhetsbrev fra lederen*, Høyres nyhetsbrev nr. 4, 12. april 1999.

<sup>37</sup> Verdikommisjonens seminar om etikk i norsk utenrikspolitikk, *Hva har vi lært?*, 17. august 1999.

<sup>38</sup> Kgl. res. av 9. oktober 1998, *Fullmakt vedrørende eventuelle militære NATO-operasjoner i tilknytning til situasjonen i Kosovo*.

lig til å gi det norske bidraget til *Allied Force* folkerettslig legitimitet.<sup>39</sup> Forsvarsdepartementet lanserte senhøstes 1998 en egen presisering av resolusjonen i form av en doktrine i fire punkter. Den fremstår i høyere grad som en uavhengig begrunnelse for at Nato skulle kunne intervensjonere på humanitært grunnlag: ”For det første må en akutt humanitær katastrofe være umiddelbart forestående. For det andre må regjeringen i landet der katastrofen er under oppseiling, ha demonstrert en fullstendig manglende vilje og/eller evne til å forhindre denne. For det tredje må alle andre tilnærminger for å avverge katastrofen – innbefattet politiske, økonomiske og diplomatiske sådanne – ha vært forsøkt uten hell. Det fjerde og kanskje viktigste kriteriet er at selve intervensjonen må være begrenset både i omfang og varighet til det som er nødvendig for å avverge den humanitære katastrofen.”<sup>40</sup>

”Firepunktsdoktrinen” fremkom i en debattsituasjon, og var trolig, fra Forsvarsdepartementet side, kun ment som en utdyping av Kongelig resolusjon av 9. oktober 1998. Men formuleringen av en doktrine, med en tekst som ikke betonte krav til FN-mandat, tydet på at humanitære forhold i større grad ble sett som en selvstendig foranledning til å intervensjonere. Med hensyn til frikobling fra FN i mandatspørsmålet later Forsvarsdepartementet således til å ha gått noe lenger enn den kongelige resolusjon, og det myndighetene for øvrig til da hadde gjort. Doktrinen ble imidlertid ikke tatt i bruk av Utenriksdepartementet og gjenfinnes heller ikke i senere offisielle uttalelser.

Regjeringen ble værende ved at beslutningen om det norske bidraget til *Allied Force* hvilte på en helhetsvurdering der vesentlig vekt ble tillagt signaler fra FN, til tross for at det ikke forelå mandat til fredsopprettende operasjoner. Statsminister Kjell Magne Bondevik bekreftet dette synet i sin redegjørelse til Stortinget like før luftoperasjonene ble iverksatt:

”Med utgangspunkt i resolusjon 1199, Generalsekretærens rapport av 6. oktober i fjor om den manglende etterlevelsen av resolusjonen, og uttalelsen fra Sikkerhetsrådets president samme dag, kom vi etter en helhetsvurdering, med forankring i folkeretten, til at den nødvendige legitimering av maktbruk forelå.”<sup>41</sup>

Til tross for at regjeringen ikke kunne henvise til et mandat fra Sikkerhetsrådet vedholdt den at beslutningen likevel hadde rot i FN. Divergensen mellom departementene kan tyde på at de gikk i dialog utad uten å være samstemt med hverandre.

<sup>39</sup> Utenriksminister Knut Vollebæk, *Innledning ved Verdikommisjonens seminar om etikk i norsk utenrikspolitikk*, 18. mars 1999.

<sup>40</sup> Politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet, Malin Stensønnes, *Maktbruk i Kosovo*, kronikk i *Dagbladet*, 16. desember 1998.

<sup>41</sup> Statsminister Kjell Magne Bondeviks redegjørelse for Stortinget i tilknytning til NATOs toppmøte i Washington 23. – 25. april 1999, 18. mars 1999.

### *Hva kommuniseres? - Forsvaret teknologifisert*

Forsvaret har også hemmet den sikkerhetspolitiske kommunikasjon. Ikke bare ved å forholde seg taus til utviklingen etter den kalde krigen, i en tid da politikerne strevde med å finne nye avgjørende faktorer å forholde seg til.

I denne sammenheng skal vi imidlertid vektlegge en annen av Forsvarets forømmelser i kommunikasjonen. Norges militærvesen har gjennom den kalde krigen overfokuserert på teknologi og våpensystemer. Det er i seg selv ingen forømmelse, men fokuseringen i gikk i stor grad utover den akademiske tenkningen om militærmakt som et politisk instrument. Dette skyldes delvis at perioden ikke fordret teoretisk nytenking. Mangelen på vidsyn har fortsatt gjennom store deler av 1990-tallet.

En følge av dette har vært at det er oppstått kunstig skarpe skiller i sikkerhetspolitikken. Det vil si at politisk nivå holdes adskilt fra strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Enkelte skoler i Forsvaret er nøye med at elevene ikke skal bry hodene sine med saker som ikke tilligger deres gradssjikt. Forsvaret har gjort for lite for å formidle militærmaktens fortrinn og begrensninger som politisk instrument. Til tross for at det foreligger adskillig teori og empiri på området har dialogen om disse emner lidd under konservatisme etter den kalde krigen. En tidligere forsvarssjef har hevdet at "Forsvarets troverdighet skapes ikke i klasserom".<sup>42</sup> Til tross for denne spissformuleringen har samme forsvarssjef iverksatt flere tiltak for å fremme akademia i landets militære organisasjon. Likevel gjenstår mye. Kanskje vil fremtidens offiserer bare unntaksvis mangle relevante universitetsgrader.

Svarene på hvordan kriger skal føres finnes imidlertid ikke bare i teknologi, men også i hvilken politisk effekt våpnene har. Det er viktig å kombinere ressurser både fra militært og politisk hold, ikke bare i krise og krig, men også i fredstid. En bedre synergieffekt kan kun oppnås gjennom bedre kommunikasjon.

Et viktig tiltak fra senere tid er utgivelsen av Forsvarets doktriner. Disse vil være et viktig tilskudd ikke bare innad i den militære organisasjon, men de vil også fungere opplysende for alle som befatter seg med anvendelse av militære styrker. Det vil kunne rydde opp i terminologi og gi innsikt i hvordan norsk militærmakt anvendes.

### *Intervensjonen*

Vi skal så gå over til å betrakte den andre delen av overskriften, nemlig intervensjonen. For det første viser det siste tiåret at den vestlige verden er villig til å intensivere bruken av militære virkemidler i humanitære aksjoner. For det andre

---

<sup>42</sup> Forsvarssjef Arne Solli, *Forsvaret trenger nytt skytefelt*, kronikk i Dagbladet 27. november 1998.

kan det se ut som om vi er i ferd med å bygge ned krigsforebyggende politiske mekanismer på den internasjonale arena.

### *Intensivering - Offensiv strategi*

Kjeklingen om hvorvidt NATOs nye strategiske konsept, og dermed norsk sikkerhetspolitikk, har beholdt sine defensive kvaliteter, eller om nye offensive egenskaper har gjort sitt inntog, har allerede vart en stund. Noen hevder at NATO fremdeles er en defensiv militær allianse, mens andre hevder at Kosovo-krigen og det nye strategiske konseptet viser at den er blitt offensiv. Når mange av debattantene later til å snakke forbi hverandre skyldes det først og fremst manglende militærteoretisk innsikt. Det er nemlig grunn til å hevde at begge parter har rett.

I militærteorien skiller vi mellom ulike nivåer i krigen. Det er flere måter å gjøre det på, hvorav den som fremgår av Fig. 1 er ganske vanlig. Det viktigste nivåskillet går mellom politisk og militært nivå. De militære anliggender kan igjen deles inn i underordnede nivå. Oftest ordnes de i tre, der strategisk nivå er overordnet operasjonelt og taktisk nivå. Uten å definere nivåene nærmere kan det være greit å ha klart for seg at nivåstrukturen skal skille krigføringens detaljer nederst i modellen fra det generelle i toppen. En slik nivåstruktur vil gjøre diskusjonen om det offensive i dagens sikkerhetspolitikk mer fruktbar.

*Figur: Krigens nivåstruktur.*

Nivå \ Epoke	Den kalde krigen	Strategisk konsept 1999
Politisk nivå	<i>Defensiv (territorium)</i>	<i>Defensiv (+individer)</i>
Strategisk nivå	<i>Defensiv</i>	<i>Def/Offensiv (Allied Force)</i>
Operasjonelt nivå	<i>Defensiv/Offensiv</i>	<i>Defensiv/Offensiv</i>
Taktisk nivå	<i>Defensiv/Offensiv</i>	<i>Defensiv/Offensiv</i>

*Fig 1: Nato har med sitt nye strategiske konsept beveget opsjonen for konvensjonell offensiv adferd ett trinn oppover i krigens nivåstruktur i forhold til Den kalde krigen, samtidig som politikken er gjort uavhengig av alliansens territorium.<sup>43</sup>*

I henhold til denne modellen vil det fremdeles være grunn til å hevde at NATOs medlemsland forfekter en defensiv politikk. Under den kalde krigen var den bygget på ideen om kollektivt forsvar og begrenset seg således, på politisk nivå, til forsvar av medlemslandenes eget territorium. Ved avslutningen av 1990-tallet søker alliansen å utvide mengden av verdier som skal forsvares til også å gjelde forsvar av individuelle rettigheter. Dermed kan vi fremdeles hevde at NATO politisk sett er en defensiv allianse.

Dersom vi flytter oss ned på de militære nivå vil vi kunne øyne en viss forskjell

<sup>43</sup> Nivåstrukturen kan deles inn mer nyansert, men for herværende formål anses en deling i fire tilstrekkelig.

i NATOs nye konsept. Kosovo-krigen kan tolkes som et ferskt eksempel i så måte. For å gjennomføre humanitær intervensjon, på basis av en defensiv politikk til forsvar av menneskerettigheter, er det nødvendig å akseptere en offensiv konvensjonell adferd på strategisk nivå. Dette er nytt i forhold til den kalde krigen da alliansen var strategisk defensiv, men kunne være taktisk eller operasjonelt offensiv.

Dermed er det grunnlag for å hevde at NATOs medlemsland i større utstrekning, eller på høyere nivå, enn under den kalde krigen har akseptert den offensive opsjon. En militær humanitær intervensjon ville ikke kunne la seg gjennomføre uten denne muligheten.

### *Lavere terskel for militærmakt - Nedbygging av krigsforebyggende politiske mekanismer*

Den andre tendensen ved internasjonal sikkerhet etter den kalde krigen jeg vil trekke frem i denne sammenheng er nedbyggingen av krigsforebyggende politiske mekanismer. Dette er mekanismer som blant annet ble etablert etter den andre verdenskrigs forbrytelser. Terskelen for å ta i bruk militærmakt synes nå å ha blitt senket; krigens væren later til å bevege seg mindre besværlig fra mulighet til virkelighet etter at den kalde krigen er omme.

Der er ikke sikkert Kosovo-krigen bærer bud om en generell trend. Den kan ha vært et engangstilfelle særegent for den mangeårige kampen for å finne løsninger på Balkan-problematikken. I det følgende tar vi imidlertid høyde utover dette best tenkelige alternativ.

### *Nedgraderingen av FN – Fra mulighet til hindring*

I denne sammenheng er det vanskelig å komme utenom at *Allied Force* fant sted uten mandat fra Sikkerhetsrådet. Mye av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske identitet har vært knyttet til FN. En stortingsmelding fra begynnelsen av 1990-tallet fremhever dette: ”Arbeidet med å etablere FN tok til under Den annen verdenskrig. Folkeforbundets manglende evne til å oppfylle sin tiltenkte konfliktavvergende rolle i mellomkrigstida, og de grusomheter som utspant seg i Europa og Asia under krigen, var viktige drivkrefter i arbeidet. Målet var å etablere en organisasjon som kunne forhindre angrepskrig [ ].”<sup>44</sup>

”Den kalde krigen undergravde imidlertid forutsetningene for et effektivt FN og for bruk av tvangsmakt.”<sup>45</sup> Ikke desto mindre har organisasjonen vært ansett som viktig for småstaten Norge, og regjeringene har også etter den kalde krigen

---

<sup>44</sup> St. meld. nr. 14 (1992-93), *Beredskap for fred – Om Norges framtidige militære FN-engasjement og FNs rolle som konfliktløser*: 8.

<sup>45</sup> Tamnes, Rolf, *Oljealder 1965-1995*, Oslo 1997: 411.

fremholdt at ”FN er en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk [...]”<sup>46</sup> Også FNs status som forvalter av militærmakt i fredsoperasjoner var uomtvistelig i flere år etter den kalde krigen. Ved inngangen til 1990-tallet stadfestet daværende regjering at FN-paktens kapittel VII gav *mulighet* til fredsoppbyggende tiltak med norske NATO-styrker i ikke-artikkel 5-operasjoner. Spørsmålet ble aktualisert i forbindelse med krisen i Bosnia. Den stadfestet også at mandat fra FNs sikkerhetsråd ble sett som en forutsetning: ”Hovedspørsmålet er hvilke operasjoner det er naturlig for Norge å delta i, enten innenfor en FN- eller NATO-ramme eller i regi av andre organisasjoner som blir gitt i oppdrag å gjennomføre et mandat fastsatt av FNs Sikkerhetsråd.”<sup>47</sup>

Ingen av Sikkerhetsrådets Kosovo-resolusjoner gav fullmakt til å iverksette militære tiltak i henhold til FN-paktens kapittel VII.<sup>48</sup> I og med bidraget til NATO-operasjonen i Kosovo-krigen uten mandat fra Sikkerhetsrådet synes FN å ha blitt nedgradert i den vestlige verden. Også norske myndigheter gav uttrykk for at FNs bestemmelser ble sett som en *hindring* for å iverksette fredsoppbyggende tiltak. ”Det sentrale spørsmålet” var, i følge Forsvarsdepartementet ”om folkeretten, på tross av det klare moralske behovet for handling, setter en *absolutt stopper for væpnet intervensjon* med mindre FNs sikkerhetsråd finner å kunne gi et mandat for en slik handling”<sup>49</sup>.

Noe senere valgte Regjeringen også å reformulere mandatbetingelsene i norsk sikkerhetspolitikk. Våren 1999 stadfestet den at mandat fra Sikkerhetsrådet ikke lenger er en forutsetning for å ta del i militær intervensjon. I en stortingsmelding gjorde Regjeringen rede for ”[p]rinsipper for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner”, der ett av dem var ”størst mulig grad av politisk og folkerettslig legitimitet”.<sup>50</sup> Et slikt prinsipp lar seg overholde, også om man finner det nødvendig å bruke militærmakt uten FN-mandat.

FN-pakten har i løpet av det siste tiåret beveget seg fra å være en traktat som gir folkerettslig *mulighet* til militær intervensjon i en selvstendig stat på humanitært grunnlag, til å være et *hinder* for slikt internasjonalt militært engasjement. Dette henger åpenbart sammen med at samarbeidsklimaet i Sikkerhetsrådet var bedre ved inngangen til 1990-tallet enn under Kosovo-krisen. Likevel er det grunn til å peke på at de menneskerettslige ambisjonene ser ut til å løpe i fra FNs bestemmelser. Det gjenstår å se om holdningen til FN under Kosovo-krisen blir en

<sup>46</sup> St. meld. nr. 46 (1993-94), *Bruk av norske styrker i utlandet*: 31.

<sup>47</sup> Ibid: 3.

<sup>48</sup> Vidar Helgesen, *Kosovo og folkeretten*, IFS Info 4/1999: 13, 43.

<sup>49</sup> Politisk rådgiver i Forsvarsdepartementet, Malin Stensønes, *Maktbruk i Kosovo*, kronikk i Dagbladet, 16 des 1998. Forfatterens utheving.

<sup>50</sup> St. meld. nr. 38 (1998-99), *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*: 13.

presedens slik blant andre den amerikanske spesialutsendingen, Richard Holbrook, hevder: "People will continue to say that Kosovo was not a precedent for the alliance but everyone realises it is really true".<sup>51</sup> Hvorom allting er, tendenser i internasjonal sikkerhet tyder på at FN som krigsforebyggende mekanisme ikke nyter samme respekt som tidligere.

### *Nye kriterier og prosedyrer for militærmakt*

Vi skal kort se på ytterligere to tegn som kan betraktes som nedbygging av krigsforebyggende politiske mekanismer, nemlig nye kriterier for militær maktbruk og nye tidsbesparende prosedyrer for å engasjere styrker.

For det første er kriteriene for å engasjere NATO-styrker blitt mindre tydelige. Under den kalde krigen måtte, enkelt sagt, medlemslandenes territorium være utsatt for angrep før NATO ville gå til strid. Selvforsvar var et enkelt og lite kontroversielt kriterium for å gå til krig – likevel vekket det adskillig debatt og motstand. I henhold til NATOs nye strategiske konsept er kriteriene mindre klare. Det er ikke i samme grad forutsigbart når Norge skal engasjere militære styrker i stridsoperasjoner. Men dette har ikke vakt debatt.

For det andre er prosedyrene for å ta i bruk alliansens reaksjonsstyrker en faktor som kan tolkes som senking av terskelen for militærmakt. Disse styrkene har kort reaksjonstid som et vesentlige karaktertrekk. I sin tilpasning av Forsvaret søker regjeringen å harmonisere militærorganisasjonen i forhold til disse nye omstendighetene. En av tendensene regjeringen legger vekt på i den sammenheng er "en bevegelse i retning av mer utbredt *forhåndsinstitusjonalisert*, flernasjonalt organisering av planleggingsmessige og operative aspektene ved internasjonale militære operasjoner."<sup>52</sup> Den korte reaksjonstiden er muliggjort ved hjelp av forhåndsplanlagte prosedyrer som er etablert for at alliansens demokratier skal kunne ta i bruk militærmakt som politisk virkemiddel på en konstitusjonelt forsvarlig måte.

Imidlertid viser det seg ofte at hastverk er lastverk. I Norge maktet alle partiene i den utvidede utenrikskomiteen i hast å samle seg til enighet om humanitær intervensjon under Kosovo-krisen. Det er naturligvis en voldsom styrke at et samlet politisk landskap står bak militær maktbruk. Men et viktig spørsmål er om representantene på Stortinget var innforstått med alle sider ved det de samtykket og var enige i. Det fulgte nemlig nisser med på lasset. Tidspresset i beslutningsprosessen om for første gang å delta i en NATO-operasjon uten mandat fra Sikkerhetsrådet, førte til at ingen rakk å diskutere hverken om Norge virkelig ønsket en ned-

<sup>51</sup> Uttalelse til Janes Defence Weekly, 18 nov 1998: 24.

<sup>52</sup> St. meld. nr. 38 (1998-99), *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*: 16. Forfatterens utheving.

gradering av FN og dermed en lavere terskel for bruk av militærmakt, eller om Stortinget virkelig ønsket å gi NATO en strategisk offensiv opsjon.

## *Avslutning*

Denne artikkelen har ikke tatt utgangspunkt i det best tenkelige alternativ i måten å tolke den sikkerhetspolitiske utvikling på. Det er på det rene at de sikkerhetspolitiske tiltak som er iverksatt etter den kalde krigen har til målsetting å forhindre krig og sikre stabilitet. Ikke desto mindre er det viktig å være årvåken rundt bruk av militærmakt.

Vi har for det første sett at kommunikasjonen om sikkerhet later til å ha havnet i en ond sirkel der mangelfull dialog har ført til terminologisk usikkerhet, noe som igjen har forsterket manglene i dialogen. Vi opplever derfor i dag en merkbar kompetansesløvheter og fremmedgjøring i forhold til anvendelsen av militærmakt, ikke minst hva angår militærteori og militærmaktens muligheter og begrensninger.

For det andre ser Vestens politikere etter den kalde krigen ut til å lede an i to tendenser i internasjonal sikkerhet. Først bærer NATOs nye strategi bud om intensivering av humanitær militærmakt, eller om en vil, en tiltagende aksept for den offensive strategiske opsjon i internasjonale fredsoperasjoner. Riktignok hele tiden med sikte på en politisk defensiv målsetting basert på forsvar av menneskerettslige verdier. Dernest synes terskelen for bruk av militærmakt ut til å være senket. Et pragmatisk syn på mandatspørsmålet, uklare kriterier for intervensjon og tidsbesparende prosedyrer tyder på at vi er i ferd med å bygge ned betydelige krigsforebyggende politiske mekanismer.

Dersom vi sammenholder konklusjonen i de to delene får vi et bilde som viser at utvikling av militærmakt som et effektivt redskap for humanitær intervensjon, må ledes an av bedre kommunikasjon. Håndteringen av Kosovo-krigen viser at vi er på etterskudd. Ansvarer påhviler først og fremst Forsvarets politiske og militære ledelse. Ikke minst fordi det har vist seg at krigshandlinger i humanitær intervensjon er utsatt for en høy grad av politisk detaljstyring. Dersom de finner det nødvendig at militærmaktens væren, med humanitær begrunnelse, lettere skal kunne bevege seg fra mulighet til virkelighet, er det av stor betydning at dette skjer med den beste kompetanse som lar seg fremskaffe. Og den lar seg kun fremskaffe ved en utbygging av kommunikasjonskanalene og kommunikasjonsformene mellom politisk og militært nivå. Det er ikke noe mål å fjerne forskjellene mellom politiske og militære kommunikasjonskulturer, men kompetansen og samkvemmet bør utvikles og bevisstgjøres. Politiske myndigheter kan utvikle egen kompetanse og erkjenne at offiserer er en ressurs utover det å utøve militærmakt på sine



respektive nivå, og offiserer bør komme seg ut av sin teknologifikserte dvale og bruke et språk som letter tilgangen til militære domener.

### *English Summary*

---

«Intervention and Communication. On the Relationship between Political and Military Levels »

Håvard Klevberg, a military assistant for the General Inspector of the Royal Norwegian Air Force, sets out to analyse the communication and use of terms in the dialog between the political and military officials prior to, under and after the Kosovo Crisis. He concludes this part of his essay by contending that flaws in this dialog leads to a certain apathy and estrangement regarding military competence on part of the politicians and a lack of insight in the political properties belonging to military power.

Klevberg next sets out to isolate certain tendencies regarding *intervention* in the security politics of today. He finds that here seems to be a certain intensification of the use of military force on the strategic level. Parallel to this development there is a tendency to build down the mechanisms existing to prevent war.

Together, the flaw in the dialog and the tendencies regarding intervention, lead to unpredictability and uncertainty regarding the right use of military force to solve international conflicts.

*Håvard Klevberg. Major. Adr:Forsvarets overkommando/Luftforsvarsstaben, Oslo mil/Huseby, 0016 Oslo. F. 1965. Cand filol med hovedfag i historie (1995). Helikopterflyger ved 337 skvadronen. Stipendiat ved Institutt for Forsvarsstudier (1993-95) Militærstipendiat ved Norsk utenrikspolitisk institutt (1998-99.) Militærassistent for Generalinspektøren i Luftforsvaret(1999- )*



# Serbia etter intervensjonen\*

AV PROFESSOR LJUBISA RAJIC

## *1. Innledende bemerkninger*

For å kunne si noe fornuftig om Serbia etter intervensjonen må man si noe om Serbia før og under intervensjonen uten dermed å måtte gå tilbake til skapelsen, slik det ofte skjer i eks-Jugoslavia når folk skal forklare noe å nåtiden. Jeg skal framfor alt ta for meg de fire elementer som jeg anser for å være de viktigste - økonomi, politikk, demografi og mentalitet - men det er klart at de langt fra er de eneste. Men aller først noen innledende betraktninger:

For det første: Hvis jeg kaller Kosovo-konflikten et NATO-angrep mot Jugoslavia, da står jeg her som en beseiret fiende og snakker til seierherren. Hvis det var en humanitær intervensjon, så har man nærmest ytet humanitær hjelp ved å påføre naturkatastrofer, og man kan si, hvis man vil være kynisk, at flygerne ved rene feiltagelser slapp bomber istedenfor matpakker. Hvis det var krig i Kosovo, var bomber som falt to- tre hundre kilometer lengre nord bare beklagelige feilorienteringer. Hvis det var krigshandlinger i Jugoslavia, så var de nærmest uten deltakere, de gikk mest av seg sjøl. Og så videre. Vår oppfatning av virkeligheten avspeiler seg i høyeste grad i hvordan vi navngir den.

For det andre er det slik med sosiale institusjoner at én sak er hva de er, en annen hva gir de seg ut for å være og en tredje hvordan de oppfattes av omgivelsene. Den jugoslaviske hæren har det facto kapitulert og trukket seg ut fra en del av jugoslavisk territorium som nå, de facto om enn ikke helt riktig de jure, er under en form for okkupasjon. Dette forklares imidlertid verken som kapitulasjon eller okkupasjon, men som en avtale om FN-nærvær i Kosovo. Samtidig oppfatter flertallet av albanere dette som frigjøring, mens flertallet av ikke-albanere oppfatter det som okkupasjon.

Sist, men ikke minst viktig, er det også et spørsmål om hvordan enkelte konkrete handlinger tolkes. Like før jeg reiste skjøt og drepte russiske styrker ved

---

\* Foredrag ved Feltprestkorpsets militæretiske fagseminar *Humanitær intervensjon*, Oslo 15 september 1999

Orahovac tre serbere som mishandlet en albaner. Det ble tolket i vestlige medier som bevis på at russiske styrker er objektive og nøytrale, altså ikke pro serbiske. Hvordan ville tolkningen ha vært hvis de hadde skutt og drept tre albanere som mishandlet en serber?

Jeg kommer i det følgende til å bruke termene ”maktelite”, ”opposisjon”, ”Vesten” osv som om de var entydige. Jeg er selvfølgelig klar over at det er de ikke. Det ville bare føre for langt hvis jeg begynte en diskusjon om hvert enkelt begrep. Og mye av det jeg kommer til å si, er nødvendig forenklinger.

## 2. Utgangspunktet

Krisen i Jugoslavia har indre og ytre årsaker. De indre årsakene er en omfattende politisk, økonomisk, demografisk, kulturell og mentalitetsmessig moderniseringskrise, for det meste felles for hele tidligere Øst-Europa, som fører disse land fra førmoderne forhold til moderne kapitalistiske forhold. I løpet av 1982-83 begynte den indre økonomiske krisen med en stadig hardere kamp om fordeling av stadig knappere ressurser. Omkring 1985 gikk partisangenerasjonen av og det skjedde et stort generasjonsskifte etterfulgt av intens maktkamp i den nye politiske eliten med stadig åpnere og større tilsidesettelse av legale og demokratiske prosedyrer. Jugoslavia ble kraftig desentralisert i løpet av 70-tallet med maktkonsentrasjon i delstatene. Denne desentraliseringen ble ikke fulgt av en demokratisering. Dette politiske og økonomiske maktoppgjøret førte til konflikt mellom religiøse, nasjonale og etniske grupperinger. Nasjonalismen ble brukt som et hovedvåpen, og det førte til dannelsen av etniske partier. Kanskje den beste beskrivelsen av holdningene til forholdet mellom majoritet og minoritet ble gitt av en eks-jugoslavisk analytiker. Han sammenfattet dette på følgende måte: ”Hvorfor skal jeg være minoritet i din stat når du kan være minoritet i min?”

Da statens maktapparat til slutt ble systematisk misbrukt i denne kampen, begynte krigen. Den politiske skylden for det som har skjedd, er relativt jevnt fordelt mellom de enkelte eks-jugoslaviske lederne. Men skylden for å ha latt være å hindre maktmisbruk på et tidlig stadium, henholdsvis aktivt å misbruke makten på et senere stadium, ligger mest på Milosevic. Han har hatt kontroll over det føderale politiet, forsvaret og over forsvarsledelsen, som har latt forsvaret bli misbrukt i en borgerkrig.

Det finnes også en rekke ytre årsaker som har påvirket utviklingen i Jugoslavia, fra oppløsningen av Warszawapakten og – som en følge av dette - Jugoslavias vesentlig svekkede betydning, og til en rekke stormaktpolitiske forhold, der krisen i Jugoslavia kunne brukes som middel. Vestens politikk kunne innenfor dette be-

skrives som en utvikling fra mangel på interesse til en rad selvmotsigende og feilaktige inngrep. Ikke en gang under Ante Markovic's siste regjering omkring tiårskiftet og Milan Panic's jugoslaviske føderale regjering i annen halvdel av 1992 viste Vesten noen særlig interesse i å bremse krisens utvikling ved hjelp av et tilpasset press utenfra, ennå mindre til å stoppe den. Og uten støtte utenfra fantes det ikke sterke nok krefter til å kunne gjøre dette innenfra.

### *3. Situasjonen før intervensjonen*

Politisk sett kan systemet i Serbia defineres som et demokratisk diktatur: Alt er tillatt unntatt det som kan rokke regimets grunnleggende maktmekanismer:

- politiet og hæren (kontroll over våre kropp);
- finansene (kontroll over våre mager);
- og mediene (kontroll over våre tanker).

Maktfordelingen i samfunnet mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt er i høy grad annullert til fordel for den utøvende makten. Den kontrolleres ikke og lar seg heller ikke bli kontrollert, verken av den lovgivende eller den dømmende makten, og den lar seg heller ikke påvirke av opinionen. Samtidig er det et system hvor den reelle makten sitter i hendene på *en* mann - president Milosevic - uansett hvilken stilling og hvilke fullmakter han måtte ha.

Systemet er ikke tuftet på noen ideologi. Mange av de feilene som er begått både av Vesten og opposisjonen, bygger på den feilaktige oppfatningen at regimet primært er ideologisk. I valget mellom ideologi og makt velger Milosevic konsekvent makten. Det er makthavernes økonomiske interesser som styrer utviklingen.

Mangelen på ideologisk forankring gjør regimet suverent på den politiske arenaen. Så å si hvilken som helst ideologi kan brukes etter behov og totalt uforenelige syn kan presenteres samtidig i propagandaen. Derfor kan diskrepansen mellom partiprogrammene og den praktisk-politiske utøvelsen, særlig hos regjeringspartiene, være enorm. Befolkningen betraktes samtidig nærmest som forbruksvare, og forakten for vanlige mennesker er etnisk ganske usentimental (det beste eksempel er serbiske flyktninger fra Kroatia og Bosnia-Hercegovina, som er annenrangs mennesker i Serbia). Derimot er opposisjonspartiene ofte ideologisk forankret i et eller annet grunnsyn. Dette gir regimet enorme muligheter til kontroll over både opposisjonen og befolkningen gjennom fysiske trusler (politiet), finansielt press (penge- og lønnspolitikken) og manipulasjon av informasjon (mediene), samt atskillig albuerom i forholdet til ytterverdenen.

Men Jugoslavia er et fattig land som aldri har kunnet tilfredsstillende makt-havernes økonomiske ambisjoner. I mai 1992, altså like før innførelsen av de første

sanksjonene, hadde Jugoslavia et beregnet BNP på omkring 29 milliarder dollar. Til sammenlikning hadde Philipskonsernet på denne tiden en årlig omsetning på litt under denne summen. Gjennom krig, styrt inflatorisk pengepolitikk og såkalte pyramidale banker har regimet klart å gjennomføre en rask omfordeling av pengeressursene i samfunnet til fordel for en liten maktelite på noen få prosent av befolkningen. Dette har ført til en enorm fattigdom hos de fleste. Det foreligger ingen sikker statistikk, men visse forskere opererer med at opptil 60% av befolkningen befinner seg omkring eller under fattigdomsgrensen. Samtidig tvang sanksjonene makthavere til å ty til smugling av nødvendige varer. Da de oppdaget hvilke enorme fortjenester som lå i dette, ble grensen mellom statsapparatet (først og fremst politiet) og mafiaen, mellom det lovlige og det ulovlige, fort uklar og for ikke å si utvisket. Resultatet ble en gjennomgående kriminalisering av samfunnet.

Det er blitt framsatt flere forklaringer på hvorfor velgerne stemte på Milosevic og Seselj og på hvorfor støtten til Milosevic har vært dalende hele tiden. Jeg vil la dette ligge, men bare peke på at Vestens syn på valgenes regularitet har vært grunnleggende feil. Poenget er overhode ikke om selve stemmegivningen foregår regulært eller ei, poenget ligger i alt det som skjer i månedene forut for valget, med mediemanipulasjon, trusler, økonomisk ulikhet mellom deltakere osv, samt det som skjer med stemmeurnene natten etter valgene og hvem som teller opp stemmene. Det første var OSSE aldri interessert i. Det andre ville de ikke blande seg opp i. Kosovo gav samtidig alltid minst 30 gratis mandater til Milosevics parti, fordi albanske partier nektet å delta i valgene. Til gjengjeld kunne den albanske eliten for det meste i ro og fred bygge opp en parallell stat. Status quo var en ønskesituasjon for både Milosevic og den Kosovoalbanske makteliten. Det var ingen reell interesse og vilje på noen av sidene til å løse Kosovo-problemet. For Milosevic betydde det gratis parlamentsflertall. For den albanske makteliten var det et mellomstadium på vei mot løsrivelse fra Serbia. Det bør også tilføyes at albanske partier ville ha fått flertall under lokalvalg i samtlige kommuner i Kosovo, unntatt en litenkommune på noen få tusen innbyggere med praktisk talt bare serbisk befolkning.

Etter de flestes oppfatning var dette en følge av at Vesten, først og fremst USA, støttet Milosevic som freds- og stabilitetsfaktor på Balkan. Våren 1994 sa den politiske rådgiveren ved USA ambassade i Beograd følgende til meg: ”Dere i opposisjonen burde ikke stikke mer kjepper i hjulene for Milosevic fordi vi forhandler med ham nå.” Inntrykket av at vi i Vestens øyne var en opposisjon som kunne slås av og på etter behov, var ganske utbredt. Og særlig oppmuntrende var det ikke å høre flere vestlige diplomater og politikere si nedlatende: ”Vi kommer til å snakke med dere i opposisjonen den dagen dere har regjeringsmakten.”

Men det er sannsynligvis ingen annen som har fått føle denne politikken så klart som Rugova. Fram til januar 1998 var UCK katalogisert som terroristorganisasjon, i begynnelsen også av USA. Vesten satset på Rugova. Så kom et brått omslag og UCK ble foretrukket mens Rugova ble glemt. Maktbalansen i Kosovo ble forrykket og dette, sammen med en del andre indre faktorer i både det serbiske og det albanske miljøet, bidro avgjort til katastrofen.

Samtidig bør man ikke glemme at det serbiske samfunn var et utpreget multi-etnisk samfunn - omkring en tredjedel av befolkningen var ikke-serbisk - og dessuten enormt ujevnt utviklet. Ingenting kunne skje i forholdet mellom de to største befolkningsgruppene uten at det avspeilet seg i det totale politiske bildet. Samtidig kunne ingenting skje i Albania uten at det påvirket Kosovoalbanere. I tillegg til dette kommer det faktum at mange serbiske innbyggere i indre Serbia og Vojvodina opprinnelig kom fra Kroatia, Bosnia-Hercegovina og Kosovo. Det kom også 600- 700 000 flyktninger fra samme område, slik at alt som skjedde i Kroatia og Bosnia-Hercegovina avspeilet seg i Serbia. F. eks. spilte NATO-bombingen av Republikken Srpska og fordrivelsen av serbere fra Kroatia en enormt stor rolle i oppfattelsen av Vesten.

Til tross for dette ble det allikevel opprettholdt en ganske stor respekt for FN, OSSE og EU, samt en pro vestlig holdning. F. eks. ble innbyggerne i november 1998 ble spurt om hvilke land Serbia skulle orientere seg mest mot, svarte flertallet at vi burde samarbeide med vestlige land. Og skulle man la elevene og foreldre velge helt selv hvilket fremmedspråk elevene skulle lese som det eneste obligatoriske i skolen, ville engelsk fått en plass minst like dominerende som i Norge.

Det er selvfølgelig mye annet jeg kunne tatt opp her, fra utdanningssituasjonen og den store analfabetismen, over trossamfunnenes rolle og den enorme utvandringen av mennesker med akademisk utdannelse (vi rekner f. eks. med at omkring en tredjedel av alle Serbias forskere har utvandret) til forsvarets rolle og struktur. Alt dette former det serbiske samfunnet på godt og ondt, mendet er ikke tid i denne sammenhengen til å gå inn på dette. Jeg vil bare nevne tre forhold som er alle resultat av den skisserte utviklingen:

1. Dalende respekt for loven ( i en undersøkelse gjort for et par års tid siden blant jusstudentene ved Universitetet i Novi Sad svarte over en tredje del at det er viktigere for et land å ha en sterk statspresident enn gode lover),
2. Dalende tro på at demokratiske prosedyrer fører fram og
3. Stadig mindre respekt for menneskelivets ukrenkelighet

Jeg må allikevel tilføye at opprørsånden sto sterkt i mange år. Så lenge det ble ført krig i Kroatia og Bosnia-Hercegovina kunne enkelte antikrigsaksjoner samle titusener av mennesker i Beograds gater. Studentene gikk gjentatte ganger til om-

fattende demonstrasjoner (91, 92, 96-97, 98), demonstrasjonene i 96-97 varte i flere måneder, og de uavhengige mediene kjempet en innbitt kamp for å overleve.

#### *4. Situasjonen like før og under intervensjonen*

I flere artikler jeg skrev i 1991 og 1992, da den jugoslaviske krigen var i startfasen og etter at den hadde begynt, pekte jeg på at Serbia måtte tape krigen p.g.a. en rekke indre og ytre faktorer. Det ble ikke tatt nådig opp - mildest talt. Men man behøvde verken å være militær ekspert, noe jeg heller ikke er, eller noe særlig framsynt for å se det. Og jeg var heller ikke den eneste som pekte på dette.

Den stadig mer omfattende økonomiske krisen, den politiske tilstrammingen på alle felter, økende spenning i samfunnet og krigen mellom UCK og regjeringsstyrkene utdypet alle negative tendenser i samfunnet. Vi som så krigen utenfra hadde inntrykk av at UCK førte krig etter en maoistisk oppskrift for folkekrig, og at politiet rensket terrenget etter fransk oppskrift fra Algeriekrigen og etter amerikansk oppskrift for bekjempelse av geriljabevegelser. Dette gav lite håp for sivilbefolkningene i Kosovo uansett etnisk opphav. Antall drepte var forholdsvis lite når vi tar hensyn til den typen krig som ble ført, men antall indre flyktninger økte. Situasjonen begynte å roe seg ned da OSSE-observatørene kom, men da de ble trukket ut, lenge før de ble fulltallige og etter nye trefninger mellom UCK og politiet, var det klart at alt bar helt galt av sted.

Man kan diskutere nå om bombingene var planlagt lang tid i forveien og om ikke Rambouillet-avtalen var utformet slik den var, for å kunne gi et godt påskudd til bombing, noe mange mener, eller om det lå andre tanker bak. Serbias statspresident Milutinovic, som ledet delegasjonen i Rambouillet, forklarte etter hjemkomsten at han hadde fått tilbud om å skrive avtalen selv slik at den serbiske posisjonen i forhold til Kosovos stilling ville bli inkludert, mot at NATOs nærvær ble bygget inn i den foreliggende teksten. NATOs nærvær var da tenkt med langt større rettigheter en alliansen har i noe NATO-land. Alt ble avslått og regimet spredte en masse totalt ubegrunnet optimisme og tross. Frykten i befolkningen var allikevel stor. Vi har med årene utviklet en egen sans for å gjenkjenne når regjeringens optimismeproduksjon betyr katastrofe for oss vanlige mennesker. Men samtidig var det klart at håpløsheten hadde grepet om seg. Få trodde at det var mulig få gjort noe og enda færre forsøkte.

I opposisjonen rådet en ganske fortvilet stemning. Samtlige jeg snakket med, og det var ikke få, regnet med at intervensjon bare skulle forverre samtlige problemer, og at NATO heller burde søke etter politiske løsninger på Kosovo-problemet ved å presse både Milosevic til å gi etter og albanske partier til å bli med



på valgene, og dermed kanalisere konflikten i en parlamentarisk retning. For oss var ikke dilemmaet enten å bruke makt for å løse problemet eller la være å bruke makt; for oss var problemet fremdeles et politisk problem som burde løses ved politiske midler, først og fremst parlamentariske.

Foreningen for jugoslavisk demokratisk initiativ, den første opposisjonelle organisasjonen i eks-Jugoslavia med avdelinger i alle deler av landet, gav for ti år siden ut en rapport om Kosovo med tittel «Kosovoknuten - løse opp eller skjære over». Dessverre valgte både regimet, Vesten og UCK den andre løsningen. På grunn av den langvarige konflikten og krigen har det bygget seg opp en stemning på begge sider av konflikten av at vold løser alle problemer. Innstillingen er at man først bør ty til vold, og bare dersom det ikke fører til noe resultat, kan man forsøke andre midler.

Man bør allikevel ikke unnlate å peke på at det også i den serbiske opposisjonen fantes de som syntes at maktbruk var det eneste som kunne løse knuten. Men de fleste av disse så ikke noen løsning av Kosovo-problemet i en NATO-intervensjon. De mente at først skulle vårt problem med Milosevic løses, og så ville Kosovo-problemet nærmest løse seg av seg selv. Bakgrunnen for dette synet ligger mye i den avmaktsfølelsen mange har i forhold til regimets repressive apparat og i en tro på at regimet aldri kommer til å gi makten fra seg uansett valgresultat. Når det gjelder løsningen av Kosovo-problemet ligger det en manglende forståelse av at UCK faktisk ikke så for seg en fredelig løsning. Men etterhvert som bombingene skred frem, kampene i Kosovo ble mer intensive og antall flyktninger økte, så svant troen på at militære midler løser politiske problemer, selv hos brorparten av dem som hadde dette synet.

Bombingen førte raskt til økonomisk katastrofe. Praktisk talt hele næringslivet, som var svakt fra før, stoppet opp. For opposisjonen førte bombingene til politisk katastrofe. Statspresidenten i Serbia innførte en rad krigsforordninger, delvis i strid med grunnloven. Bombingen førte også til en informasjonskatastrofe. Det ble innført krigssensur i tillegg til den fra før ekstremt restriktive medieloven. Verst av alt var allikevel den humanitære katastrofen for sivilbefolkningen, uansett etnisk opphav. Det ville føre for langt å gå inn i detaljene. Jeg vil bare fort anføre noen punkter for å illustrere dette.

Antallet som trodde at intervensjonen var begrunnet i humanitære hensyn falt drastisk etter at bombingene av sivile mål og multietniske byer ble intensivert og etter at bombingene av Kosovo rammet stadig flere albanere. Den intensive bombingene av byer der opposisjonen hadde vunnet under siste valg medførte at få trodde at NATO-landene var interessert i en demokratisk utvikling, men mer i å straffe befolkningen. Det siste ble styrket av den underlige formen for krig. NATO

var på himmelen, usynlig unntatt på TV, mens vi var på bakken, for det meste maktesløse. NATOs elendige propaganda rettet mot den serbiske befolkningen bare økte denne troen. Ytterligere mistro mot NATOs hensikter kom etter at klasebomber ble tatt massivt i bruk (i sin tid ble den jugoslaviske arméen beskyldt av USA for å bryte humanitær rett ved å bruke klasebomber i Slavonia).

Et av høydepunktene ble nådd 16. mai da Jamie Shea forklarte under en pressekonferanse at ingen amerikanske soldater kunne tiltales av Haagdomstolen fordi USA var en av grunnleggerne og hadde et godt forhold til domstolen. Det var like etter at Milosevic ble tiltalt og den generelle stemningen var at først og fremst USA hadde interesser i å støtte Milosevic for å holde krisen varm lengst mulig. Samtidig kom direkte og indirekte krav til opposisjonen om å reise seg til opprør o.l., noe som viste enten katastrofalt dårlig innsikt i situasjonen eller mangel på interesse for opposisjonens stilling. Det er en av forklaringene på at det bl.a. verserte rykter i sivilbefolkningen om at kommandosenteret Strazevica i en av Beograds forsteder kom til å bli bombet med fem tonns bomber som forårsaker jordskjelv eller, i militære kretser, med nøytronbombe.

Det kan sies mye mer, men jeg vil konkludere med at bombingene førte til følgende resultater mens den varte:

- 1) humanitær katastrofe for den albanske befolkningen, slik også general Shelton forutså og en god del av opposisjonen i Serbia sa hele tiden;
- 2) at troen på Vesten, OSSE og NATO ble enormt svekket,
- 3) at man i opposisjonelle kretser anså NATO som det største hinderet for en politisk løsning, deretter Milosevic og til sist UCK og
- 4) at den humanitære katastrofen for resten av sivilbefolkningen skulle komme først etter bombingene, mest i form av drastiske endringer i den demografiske strukturen og politiske innstramninger i kjølevannet av bombingene. Derimot ble troen på FN ikke svekket, i visse deler av befolkningen ble den snarere styrket.

Samtidig kunne man merke at det i visse deler av befolkningen ble utviklet en klart opportunistisk holdning som gikk ut på man burde ha veket av for NATOs krav fordi NATO var den sterkeste part. En slik holdning har en tendens til å bli overført på andre makthavere. Man kunne fort høre igjen det gamle ordtaket om at den hornløse ikke kan stanges med den som har horn, men bør bøye av, denne gangen bare myntet på opposisjonens holdning til regimet.

Allikevel klarte både en del medier, en del av opposisjonen og de frivillige organisasjonene (NGO-ene) å overleve og fungere selv under disse forholdene.

## *5. Situasjonen etter intervensjonen*

Slik han har det for vane, godtok Milosevic fredsavtalen da det var for sent å gjøre noe annet. Avtalen innebar katastrofale følger for Serbia og Jugoslavia. Få av oss kjenner innholdet i den, unntatt i grove trekk, men den fullstendige kapitulasjonen i Kosovo er ubestridelig. Alle krav fra Rambouillet er innfridd, unntatt NATOs nærvær i indre Serbia, men Kosovo er ut fra avtalen faktisk unntatt fra Serbias suverenitet.

Samtlige negative tendenser fra de siste årene er nå bare enda mer utpregede. Økonomien er ruinert, krigsomkostningene og krigsskadene beløper seg til omkring 50 milliarder dollar, økologiske skader og fremtidige tap ikke medregnet. Jugoslavisk BNP faller og beregnes til omkring 10 milliarder dollar i 1999. Noe som innebærer at vi ligger under Albanias nivå og i følge enkelte forskere setter oss tilbake til nivået fra de første tiårene i dette århundre. Fattigdommen øker raskt og problemene med kraftforsyning, oppvarming, drivstoff til jordbruk og transport, infrastruktur, helsevesen, utdanningssystem og matforsyning blir større fra dag til dag. Mediene og opposisjonen er i en mer eller mindre uutholdelig situasjon, og de kommer til å bli utsatt for stadig sterkere press fra regimet jo mer makthaverne føler dem som en trussel mot sin maktposisjon.

Menneskelige tap er det heller ikke enkelt å beregne. Antall drepte og sårede er faktisk ikke så stort som en kunne vente tatt hensyn til det som er vanlig under slike konflikter, men brutaliteten i krigen har medført en brutalisering av mentaliteten som gjennomsyrrer menneskene, særlig ungdommen. Dette er en farlig utvikling på lang sikt.

Den demografiske situasjonen er minst like ille. Ikke-albanere forlater Kosovo og antall interne flyktninger har steget til over to hundre tusen. Bombingen begynte da antallet indre flyktninger var på samme nivå som nå, og man kan spørre: Hvem skal nå bombes for å hindre denne nye humanitære katastrofen som oppstår mens NATO er i Kosovo? Serbia har det største antallet flyktninger i Europa og serbere utgjør den største gruppen flyktninger i Europa. De regnes allikevel ikke som flyktninger, bare for «displaced persons». Det betyr at de ikke får hjelp, ikke kan vende tilbake og heller ikke kan utvandre til et tredje land. I Vesten betraktes de som selvforskyldte flyktninger. Samtidig fortsetter utvandringen av akademikere fra Serbia og landet tappes langsomt for kunnskap.

Kort sagt, så er landet ikke lenger bærekraftig når det gjelder økonomisk og politisk utvikling. Hvis det ikke skjer dype endringer, vil samfunnet til slutt havne i et rent diktatur.

Det er Vesten som kommer til å bestemme rammevilkårene for den fremtidige utviklingen i hele området, men heller ikke i dag kan jeg se at Vesten har verken

vilje eller evne til å formulere en klar politikk og klare mål. Intervensjonen har klart svekket troen på EU, NATO, OSSE og Haagdomstolen. Særlig etter at Agim Ceku, generalen bak fordrivelsen av serbere fra Kroatia, er blitt utnevnt til øverstkommanderende, er troen på disse internasjonale organisasjonene svekket. Ceku betrakter Kosovo Protection Forces som kimen til den fremtidige Kosovoalbanske armé. Men troen på FN er fremdeles sterk av både historiske årsaker og fordi FN ikke har vært gjenstand for regimets negative propaganda.

Samtidig utvikles en stadig sterkere pragmatisme i store deler av befolkningen. En pragmatisme som går i retning av at det er viktig å overleve i ordets mest bokstavelige forstand. Den er forårsaket av at trøttheten er enorm. Krisen har vart i minst ti år, og sanksjonene har rammet oss siden 1992. Dette har ført til likegyldighet. Mye av troen på at kampen nytter har dødd ut i denne krisen og i de eksistensielle problemene som har fulgt. Man bør ikke glemme at den eneste gangen opposisjonen gikk fram under valgene, var i 1996, da sanksjonene ble delvis opphevet og da de eksistensielle problemene ble litt enklere å hanskles med.

Samtidig øker det politiske presset fra myndighetene. Jeg vil ta bare et eksempel, som viser hvor vanskelig det kan være å kjempe når man er den svakeste part: Det var mange som deserterte fra krigen i Kroatia og Bosnia-Hercegovina, og mange nektet å være med i krigen om Kosovo. Så vidt jeg vet, føres eller forberedes det rettsprosesser mot så mange desertører at de kunne ha utgjort to divisjoner. Retten til arv er knyttet til avtjening av verneplikten: Desertører har ikke rett til å arve noe. Dette er ukjent i europeisk lovgivning. I Serbia er det et utrolig kontrollmiddel som kan ramme alle, men mest bønder og forretningsfolk. Det fører til en lojalitet som er bygget på frykt.

Sitter man derimot i en politisk maktposisjon eller har penger til å kjøpe seg beskyttelse, kan man gjøre omtrent hva man vil, bl. a. la være å bry seg om loven. Politikere har en gjennomført holdning som går på at dersom retten går mot meg, gjør jeg som jeg vil. Regjeringen og politiet viser praktisk talt daglig eksempler på en slik tilsidesettelse av rettssystemet i landet.

Midt under bombingene satt jeg en kveld og snakket med min 14-årige sønn. Flyalarmen hadde nettopp gått. Han spurte meg om hvorfor jeg og andre som meg sloss, når vi visste at det var forgjeves. Jeg svarte at jeg i det minste sloss for å bevare selvrespekten, men at det samtidig var rettferdig og en innsats for fremtiden. Han svarte at han visste godt at det var rettferdig, men at det ikke hadde noe med saken å gjøre, fordi «penger og makt gir rett til alt» hva jeg enn måtte si, og så lurte han når jeg kom til å slutte å være naiv. Jeg må innrømme at jeg ennå i dag, mange måneder etter at dette har skjedd, ikke klarer å finne ut hva jeg bør gjøre eller si til ham. Og ikke bare til ham, men til mine studenter og til ungdom generelt

som er blitt mer illusjonsløse enn min generasjon er.

En svekket, hos mange utradert, tro på rett, demokratiske prosedyrer og verdien av menneskeliv er en ødeleggelse større enn noe annet. Denne svekkede tro er egentlig bare siste fase i den tidligere nevnte oppløsningen av de sosiale mekanismene som holder samfunnet sammen. Det er bare tro på retten og på utøvelsen av retten som skiller oss fra villdyrene, også i Norge, og det er denne troen som undergraves mest systematisk både innenfra og, dessverre, også utenfra, fra NATOs side. Dette er ikke bare et eks-jugoslaviske eller østeuropeiske syndrom. Under årets kommunevalgkamp var det en Frp-politiker i Åmot som truet med å nedlegge virksomheten der hvis velgerne gjenvälgte ordføreren fra Senterpartiet. Dette er en tro på at penger gir rett til alt. I konflikten mellom vestlige verdier og vestlige interesser har interessene i det siste altfor ofte vunnet over verdiene, uten at dette har medført noen synderlig bestyrtelse. Og det tegner ikke bra for oss utenfor Vesten heller.

Men la oss nå se på saken fra en annen side. Er de angitte mål for intervensjonen blitt oppnådd? Først må jeg si at jeg ikke vet hva som var målene, for NATO og State Departement kom stadig vekk med nye forklaringer eller bortforklaringer på hvorfor NATO bombet Jugoslavia. Blant de mer besynderlige forklaringene var også at Solana følte seg frustrert. Det hjalp ikke på vår tillit til de humanitære hensiktene, og det hjelper oss heller ikke når vi skal bedømme om målene er oppnådd.

Hvis målet var å hindre etnisk utrenskning, er det ikke oppnådd; Kosovo-albanerne har lidd mye, og nå er den ene utrenskningen erstattet med utrenskningen av ikke-albanere og terror mot albanere som ikke støtter UCK. Kosovo er under NATOs militærforvaltning, men det råder allikevel fullstendig kaos der. Det er bare UCK, ekstremistene og bandene fra Albania som vinner på en slik situasjon, og det er vanskelig å se at NATO kommer til å sette en stopper for dette. Kosovo som multietnisk samfunn er sannsynligvis bare fortid, men nå er også Kosovos framtid som et demokratisk samfunn truet. Og krisen er på vei til å spre seg til Makedonia. Regimet i Serbia kommer nok til å falle fortere. Regimets levetid er blitt forkortet gjennom bombing. Foreløpig virker det allikevel ganske levende, og landet er så ødelagt at en demokratisk utvikling kommer til å få ytterst ringe kår.

Så NATO har vunnet, men jeg har meget lyst å spørre: Over hvem? Har man virkelig måttet ødelegge et helt land for å seire over Milosevic og vise at man kan ta knekken på en som tidligere var definert som både forhandlingspartner og freds- og stabilitetsfaktor?

Nå kunne man selvfølgelig gå dypt inn på spørsmål om hvem som var NATOs

egentlige fiende, hva som var feilvurderinger av både fienden og forbundsfellen, hva som var gjort med forsett og hva som bare var vanlig dumhet eller mangel på innsikt. Uansett hva man kommer fram til, er skaden allerede skjedd. Politikere bruker veldig sjeldent å innrømme sine feil, og de generalene som har kommandoen gjør dette først når de går av med pensjon. Derfor synes jeg at det er langt viktigere å peke på hvilke lærdommer man kan trekke fra denne krigen, samt kanskje kaste noen blikk mot fremtiden.

## 6. Læredommer og utsikter mot fremtiden

Jeg vil sammenfatte lærdommene slik jeg ser dem i noen korte setninger:

- Våpen løser ikke politiske problemer.
- Serbia/Kosovo kan ikke løses isolert fra resten av eks-Jugoslavia (delvis unntatt Slovenia).
- Å splitte et stort problem opp i flere små, eller å erstatte et problem med et annet, er ingen løsning.
- Ingenting kan løses hvis det ikke finnes klare politiske mål.
- Hvis soldatene sendes i krig for å vinne en krig, så må makten overlates til sivile demokratiske krefter når krigen er over, hvis man ikke vil at det hele bare skal gjentas på et senere tidspunkt.

Hvis man venter med økonomisk hjelp til Milosevic går av, vil man styrke regimet, for det er ikke makteliten som lider, det er befolkningen. Troen på at det er befolkningen som straffes kommer bare til å øke. Vil man ha en demokratisk utvikling i Serbia, må man også både innenfra og utenfra skape slike forhold at unge, utdannede mennesker får lyst å bli i landet. Uten dem blir det verken politisk, økonomisk eller på noen annen måte mulig å bygge landet opp igjen. Det er de som kan skape en mentalitet med tro på et demokratisk, multietnisk og åpent samfunn. En videre isolasjon av Jugoslavia/Serbia vil bare styrke regimet og fremme regentisering og reføydalisering. Man bør også legge vinn på en kraftig demilitarisering av hele området. Mengden av våpen er rett og slett for stor på Balkan, langt større enn noen gang tidligere, og militariseringen og brutaliseringen av samfunnet er omfattende. Mengden av våpen og mengden av demokrati står gjerne i et omvendt forhold til hverandre, særlig med de politikerne som dominerer nå.

Men hvem vil Vesten ha? En udemokratisk som Vesten ikke kan godta (Milosevic), en demokratisk som Vesten ikke kan godta (Allende), en udemokratisk som Vesten kan godta (Tudjman) eller en demokratisk som Vesten kan godta (Havel)? Jeg håper at svaret blir demokratisk, men jeg er ikke så sikker på at det blir det. Menneskerettigheter bør ikke bli et spørsmål om riktig forbundsfelle.

Diktatorene, store eller små, bør aldri få stemplet «godkjent» bare fordi de tilfeldigvis er på vår side.

### *English Summary*

---

«Serbia after the Intervention»

Ljubisa Rajic, professor at the University of Beograd, analyses the situation in Serbia after the Nato-intervention the spring of 1999. Rajic argues that military force does not solve political problems; that the serbian/kosovian conflict cannot be solved isolated from the other problems related to the Former Yugoslavia; that dividing a complex problem into several minor or replacing it with another, is no solution; nothing is to be gained if there is no political goal to fulfill; if war is a solution to the Yugoslavian problem at all, at least power has to be delegated to democratic political forces after the war is over.

*Ljubisa Rajic, Adr: Filoski fakultet, P.p. 556, Yu-11001 Beograd, Yugoslavia.  
F. 1947 Professor i nordiske språk ved Universitetet i Beograd. Medlem av Det norske videnskapsakademi.*





# Etter intervensjonen kommer de store motbakkene\*

AV SPESIALRÅDGIVER JAN EGELAND

## *1. Innledende merknader*

Det er krigen i Kosovo som er bakteppe for Feltprestkorpssets militæretiske fagseminar på Akershus om humanitær intervensjon. Det innebærer en kritisk vurdering av hvordan våre forsvarspolitiske og sikkerhetsmessige prioriteringer endrer seg. Dette er en debatt jeg ønsker velkommen. I hele Akershus festnings 700-årige historie har det aldri vært ett tiår med så mange omprøvinger av hva vi kan, vil og bør gjøre med vår nasjonale og internasjonale militære kapasitet. Det har heller ikke vært så mange spektakulære gjennombrudd for fredsbevarende og fredsopprettende militære operasjoner. Framfor alt har det aldri vært flere løftebrudd og sammenbrudd for velmente militære og sivile hjelpeoperasjoner..

Øst-Timor står på mange måter i en klasse for seg: Det internasjonale samfunnet samordnet forhandlingene med Indonesia som ga grunnlaget for den FN overvåkede folkeavstemningen. Store antall internasjonale observatører passet på at alt skulle gå riktig for seg under avstemningen og bidro til at folket fikk skyhøye forventninger til en framtid uten tvang og ufrihet. Så går bevæpnede bander løs på forsvarsløse sivile og ubevæpnede observatører. Alle sikkerhetsrådsresolusjoner til tross må FNs tjenestemenn stikke halen mellom beina og forlate sivilbefolkningen til sin egen blodige skjebne.

Det som foregår i disse dager og uker på Øst-Timor - uten at det er noe snakk om en militær intervensjon mot Indonesias vilje -er trolig langt verre enn selv den dystre situasjonen i Kosovo i mars da NATO utløste den mest omfattende militære operasjonen i sin historie. La oss minne om mars måned dette år (1999):

---

\* Foredrag ved Feltprestkorpssets militæretiske fagseminar *Humanitær intervensjon*, Oslo 15 september 1999

## 2. Kosovo

Da antallet internflyktninger hadde nådd 230.000, flere massakrer av forsvarsløse sivile hadde funnet sted og de internasjonale observatørene ikke kunne sette en stopper for nye overgrep, fikk de vestlige stormaktene nok. Alle utenlandske observatører, hjelpearbeidere og diplomater ble trukket ut og en massiv bombing av militære og sivile mål fra stor høyde ble utført i mer enn 70 døgn. Resultatet ble tilbaketrekning av serbiske soldater og politistyrker som hadde stått bak en systematisk deportasjon og forfølgelse av over en million sivile kosovoalbanere. Like etter fulgte den meget vellykkede tilbakevendingen av nesten alle de fordrevne kosovoalbanerne til deres hjem i god tid før vinteren.

La oss så se nærmere på Kosovo i september 1999: Mellom 110.000 og 170.000 sivile kosovoserbere har flyktet fra sine hjem, det har vært en serie drap på forsvarsløse sivile serbere og KFOR styrkene makter ikke å sette en stopper for nye overgrep. Kosovo er i dag like "renset" for serbere som det var "renset" for kosovoalbanere i mars. Dersom bombing og intervensjon skulle bli mekanisk utløst av de kriterier som lå til grunn for NATOs aksjon i mars, burde vi planlagt bombing av KLA-geriljaen i dag. Det gjør vi naturligvis ikke. Det er en helhetsvurdering som gjorde at militær intervensjon ble utløst den gang. Og det er en helhetsvurdering som gjør at den store sivile FN administrasjonen og militære KFOR-styrken må bli i Kosovo i lang tid for gradvis å bygge freden og gi sikkerhetsgarantier for de serbere som forhåpentligvis vil vende tilbake til et multietnisk framtidig Kosovo.

## 3. Intervensjon for sent

Kosovokonfliktens og Øst-Timor-konfliktens endeløse og blodige paradokser illustrerer både mulighetene, begrensningene og farene ved internasjonale militære intervensjoner. Etter intervensjon og påtvunget våpenhvile er det spesielt viktig å forsøke å lære av våre mange kollektive og systematiske feil fra tidligere tider. Igjen er det naturlig med et tilbakeblikk på Kosovo:

- Vi er villige til å fortsette vår forsiktige og ikkevoldelige frihetskamp, men da må Vesten øke sin bistand og sitt nærvær og legge større press på Milosevic, sa den kosovoalbanske lederen Ibrahim Rugova da jeg besøkte ham i Pristina i 1995. - Mitt lidende folk er utålmodig og kan komme til å gripe til våpen.

Å gripe inn for sent med for lite for å hjelpe demokratiske krefter i Kosovo, Øst-Timor og andre konfliktområder er like ille som å gripe inn med for mye for sent slik at konfliktene forverrer seg og overgrepene større. Lord Carrington,

NATO's tidligere generalsekretær, kritiserte nylig NATO's Kosovo-operasjon for å ha gjort massakrene og den etniske fordrivingen mye, mye verre enn den var.

#### *4. Lær av feil*

Voldsbølgen på Øst-Timor etter den vellykkede folkeavstemningen om løsrivelse fra Indonesia, er enda en beretning om en varslet katastrofe. Langt mer skulle vært gjort fra verdenssamfunnets side for å sikre et mye mer robust sivilt og militært nærvær før motsetningene mellom mindretallet, som hadde mye våpen, og flertallet, som nesten var forsvarsløse, brøt ut i en ukontrollerbar voldsspiral. Fredsprisvinnerne biskop Belo og Jose Ramos Horta ba begge om en omfattende og internasjonal tilstedeværelse for å unngå den konflikten som nå finner sted.

Da Ramos Horta var på Norgesbesøk tidligere i år var han bekymret for konsekvensene av at Indonesias nye president Habibi plutselig åpnet for en rask folkeavstemning og løsrivelsesprosess, samtidig som FN ikke hadde nødvendig vilje og evne til å følge opp. – Jeg er redd for hva som kan komme til å skje, fortalte han meg da. I samtaler jeg har hatt med Ramos Horta etter militsens herjinger er den demokratiske bevegelsen krystallklar: Nå må uavhengigheten bygges gjennom en massiv sivil hjelpeinnsats i ly av den internasjonale fredsstyrken som nå vil bli sendt inn.

Nå kan det se ut som om ikke bare Indonesia, men også verdens stormakter nok engang har holdt det sårbare folket på Øst-Timor for narr. Etter 400 års portugisisk kolonistyre og 24 års indonesisk okkupasjon frykter befolkningen den frihet og det selvstyret som 78,9 prosent stemte for i folkeavstemningen igjen kan glippe, mens demokratiske krefter brutalt slås ned av den indonesisk støttede militsen. Igjen kan det se ut til at for lite internasjonal innsats, mens det ennå var tid, gir umulige valg når katastrofen er et fullbyrdet faktum

#### *5. Fredsmaraton*

Kosovo – og i enda større grad Bosnia - illustrerer i dag at maratonen mot fred bare såvidt har begynt når en våpenhvile gjennom intervensjon er gjennomført. All erfaring viser at de virkelig krevende motbakkene begynner når samfunnsbyggingen og fredsavtalene skal settes ut i praksis.

Til og med når partene uten militær tvang er villige til å inngå en fredsavtale, slik israelere og palestinere frivillig forhandlet fram Osloavtalen i vår norske kanal, viser gjennomføringsarbeidet seg å være enda vanskeligere enn meglingsarbeidet. Når partene må påtvinges våpenhvilen gjennom intervensjon og skal bygge nye

samfunn uten engang et minimum av gjensidig tillit, da vil det i beste fall ta lang tid å skape fred. I verste fall vil hele samfunnet på ubestemt tid pendle mellom en skjør våpenhvile og åpen væpnet konflikt.

Norsk evne til å stå fredsløpet helt ut i Midtøsten, Mellom Amerika og Balkan vil forhåpentlig vise seg ved at vi klarer å opprettholde vår gjenoppbyggings- og forsoningsbistand, så vel som våre fredsbevarende styrker utover den første entusiastiske etter-fredsavtale-tida. Langsiktig bistand til konfliktrammede samfunn er like viktig for å få etablert en virkelig fred og avsluttet den forrige krigen, som det er for å forebygge nye konflikter på den gamle krigens ruiner. Ikke minst i dette arbeidet har frivillige organisasjoner sin funksjon. I mange land gjør blant annet de fem store norske hjelpeorganisasjonene et stort og lite kjent arbeid for å skape forsoning mellom tidligere fiender og skape ny bærekraftig utvikling i gamle ruiner.

## 6. *Vanskelige verdivalg*

I dette praktiske arbeidet for å realisere internasjonale idealer i konfliktrammede samfunn oppstår det stadig oftere vanskelige verdivalg og spenningsforhold mellom ulike internasjonale formål og organisasjoner. Disse problemene har blant annet bakgrunn i at det internasjonale samfunn tar stadig bredere ansvar for den fysiske, sosiale, sikkerhetsmessige og demokratiske gjenoppbygging av Bosnia, Kosovo, Kambodsja og andre nærmest permanente krigs- og kriseområder.

Samtidig har 1990-årene gitt stadig mer ambisiøse og detaljerte målsetninger om menneskerettighetsvern og rettsoppgjør som kan medføre tilsynelatende konflikter mellom våre likestilte målsetninger fred, demokrati og menneskerettigheter. Balansegangen mellom menneskerettighetsorganisasjonenes krav om rettferdighet for tidligere overgrepsofre og behovet for framtidige kompromiss og forsoning mellom de stridende parters maktmennesker er blitt ett av den moderende meglers vanskeligste minefelt.

I enkelte fredsforhandlinger er det lettere enn noe annet å få enighet om å ”sette en strek over fortida” ved å gi generelt amnesti til alle konfliktpartene. En lang og bitter konflikt virker alltid brutaliserende på alle parter. Også de ledere som selv ikke beordret overgrep kan være redd for hva uavhengige granskere finner når ens egne underordnede skal vurderes. Mange føler de har ofret mye for revolusjon eller fedreland og ønsker ikke en mulig vanære gjennom det de framstiller som ”offentlig skittentøyvask”.

## *7. Menneskerettigheter mot fred*

FNs generalsekretariat opplever spenningen mellom partenes ønske om å sette en strek over fortida og meglernes moralske forpliktelse til å yte rettferdighet for ofrene som et så vanskelig tema at et større møte mellom fredsmeglere og menneskerettighetseksperter ble organisert i New York i fjor. Her ble uformelle retningslinjer for FNs mange representanter og meglere i konfliktområder trukket opp. Som representant for både fredspraktikerne og menneskerettighetsmiljøene la jeg der spesiell vekt på den moralske forpliktelse vi har for å sikre oss mot nye overgrep ved at sannheten om tidligere menneskerettighetsbrudd alltid må komme fram. Dersom brutale krigsforbrytere slipper unna uten noen form for undersøkelser og etterforskning, vil det være et signal til framtidens nye krigsherrer om at de har frie hender til å forgripe seg mot ikkestridende sivile.

Samtidig skal vi ha respekt for at konfliktrammede samfunn har behov for å legge bitterhet og motsetninger bak seg og se framover. I Sør Afrika, Guatemala og Chile er det gitt straffefrihet for grove overgrep, under forutsetning av at sannheten kommer fram og alle tar avstand fra det som skjedde. Dersom amnestier skal erklæres må samfunnet vite hva som unnskyldes, samtidig som de grovste krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten ikke kan unndras straffefølgelse.

Også på dette feltet er det vår rett og vår plikt å bidra gjennom rådgivere, teknisk ekspertise og økonomisk bistand. Igjen er det ikke minst de frivillige organisasjonene som gjør det mulig for Norge å øke sin demokrati- og menneskerettighetsbistand, slik at krigsrammede samfunn kan legge gamle konflikter bak seg og forebygge nye.

### *English Summary*

---

«After Intervention Comes the Steep Hills»

The author, a former civil servant in the Norwegian Department of Defense and Department of Foreign Affairs, argue that intervention is only the starting point of a long way towards peace and justice.

*Jan Egeland, f 1960. Rådgiver. Adr: Norges Røde Kors, Pb 1 Grønland, 0035 Oslo.*



# Feltpresttjenesten i historisk lys\*

Del I\*\*

AV OBERSTLØYTNANT (R) VIDAR VIK

## *Konge og kirke*

### *Ved lov skal land bygges*

«Dette er det første i lovene våre, at vi skal bøye oss mot øst og be til den hellige Krist om godt år og fred, og om at vi må ha landet vårt bygd og kongen vår ved helse. Han være vår venn, og vi hans, men Gud være vår alles venn»<sup>53</sup>. Slik innledes Gulatingsloven. Den må være formulert en gang mellom år 1024 og 1046. I denne perioden ble kristenretten satt i vårt land.<sup>54</sup>

---

<sup>53\*</sup> Den 29. juli 1999 holdt jeg et foredrag om feltpresttjenesten i forbindelse med Kirkens dag under 700-årsjubileet på Akershus festning. Det var særlig knyttet til Akershus festning og Annen verdenskrig. Dette foredraget danner utgangspunktet for denne artikkelen. Under arbeidet med dette kåseriet ble jeg klar over hvor mangelfullt det historiske materialet om feltpresttjenesten er. Frode Lagset, i "For Gud og fedrelandet, en undersøkelse av enkelte forhold rundt organiseringen av norsk feltpresttjeneste 1945 – 1955", Spesialoppgave i kirkehistorie, Teologisk fakultet, Universitetet i Oslo 1997, viser til to samlefremstillinger: Innstilling om feltpresttjenesten, fra en komité nedsatt av Kirkerådets utvalg for forskning og utredning, til vurdering av feltpresttjenesten», Oslo 1975, og Pål Erling Torkildsen: Norsk Feltpresttjeneste», Spesialavhandling, Menighetsfakultetet 1981 I. Begge har åpenbare mangler. Jeg vil i det følgende i hovedsak forholde meg til den første (i det følgende kalt: "Innstillingen"), da den er best kjent, og i mange sammenhenger er blitt betraktet som Kirkens syn på feltpresttjenesten. På denne bakgrunn er det er to viktige tillegg til kåseriet:

Det ene er en vesentlig utvidelse av hovedavsnittet om Konge og kirke.

Det andre er en kommentar til komitéens "Vurdering av enkelte sider ved Feltprestkorpsets virksomhet", Innstillingen s 22 ff.

\*\* Del II av artikkelen kommer i Pacem 2-2000

Oluf Kolsrud: St. Olavs kristenrett. Tale ved kyrkjestemna på Moster i Sunnhordland 29. juli 1924 ved 900-års-minnet om Mostratinget i 1024. Denne talen er gjengitt i *Norvegia Sacra* 1924, s.1-18.

<sup>54</sup> Ytterpunktene markeres av Mostertinget i 1024, og forliket i 1046 på Akr gård, på Hedmark, mellom Magnus den gode og Harald Hardråde. Begge steder var regien og opplegget ved Olav Haraldssons hirdbiskop, Grimkjell. På den måten kan vi si at Den norske kirke er et barn av feltpresttjenesten!

Det første Mostertinget ble avholdt 996. Det er behørig omtalt i Snorres Kongesagaer, uten at Snorre nevner stedet. Eldre kilder sier at det ble holdt på Moster<sup>55</sup>. At det i forbindelse med 1000 års jubileet på Moster i 1996 ble snakket om den første gudstjeneste på norsk jord, er det neppe dekning for. Håkon Adelsteinsfostre bygde tre kirker på Møre<sup>56</sup>. De sto ikke lenge, men den korte tiden de sto, ble de ganske sikkert brukt til å holde messe.

I forbindelse med det første Mostertinget, ble den første presten på Moster innsett<sup>57</sup>. Han het Thangbrand, og var en stridbar mann. Han kom i strid med hedningene på Moster fordi de ikke betalte ham godt nok. I stedet for å betale, skrev de nidviser mot ham. Thangbrand slo i hjel de som gjorde visene. Han lyktes bedre da han på oppdrag fra Olav Trygvasson dro til Island, og fikk vedtatt kristendommen på Alltinget i år 1000.

Snorre nevner det andre Mostertinget, men ikke stedet. De eldre sogeskriverne<sup>58</sup> er imidlertid samstemte i at det var på Moster at Olav Haraldsson kom i land med sin hirdbiskop Grimkjell<sup>59</sup> i 1024. Det var mer liv og røre på det første tinget, men det var på det andre at lovgivningsarbeidet startet. Alt året før hadde Kong Olav og biskop Grimkjell reist rundt i fjellbygdene i Sør-Norge og forberedt tinget<sup>60</sup>. Den allerede siterte innledningen fra Gulatingsloven har en direkte referanse til dette Mostertinget<sup>61</sup>. Det samme har Frostatingsloven. Mens bestemmelsene fra det første Mostertinget provoserte og ble opplevd som et diktat, så var det andre tinget ledd i en prosess, hvor den endelige lovgivningen ble ført ut til de eksisterende lagtingene. Lovene var ikke gyldige før de ble vedtatt på lagtinget.

En tydelig maktfordeling mellom konge og biskop ble også avtalt på det andre Mostertinget<sup>62</sup>. Biskopen hadde råderett over kirkene, han tilsatte prester og fastsatte prestelønn. Han var også den eneste som kunne avsette en prest.

### ***Den offentlige gudstjeneste***

Lovene fikk en ny innledning som resultat av det første Mostertinget. Det var vik-

<sup>55</sup> Norvegia Sacra 1924, s.11.

<sup>56</sup> Norvegia Sacra 1924, s.9

<sup>57</sup> Norvegia Sacra 1924, s.9

<sup>58</sup> Ágrip og Odd.

<sup>59</sup> Sannsynligvis nevø av Olav Trygvassons hirdbiskop, Sigurd. Jfr artikkel i Norsk biografisk leksikon(NBL) av S. Skappel.

<sup>60</sup> Norvegia Sacra 1924, s.12

<sup>61</sup> Norvegia Sacra 1924, s.13

<sup>62</sup> Norvegia Sacra 1924, s.10



tig at den offentlige gudstjeneste ble forandret. Derfor ble det bygget fylkeskirker<sup>63</sup> der de sentrale hovene hadde stått. Tvangsdåp gir ingen av Mostertingene hjemmel for, men visdommen hos prestene ved fylkeskirkene kunne nok være varierende. Det står heller ikke noe i lovene som forbyr privat bloting. Det som er viktig er at den kollektive bloting, samt forbannelsen som ble lyst over fiender, ikke lenger skulle finne sted. Alle lagtingene slo etter hvert fast at den offentlige gudstjeneste skulle være en kristen gudstjeneste.

Olav Trygvasson begynte å bygge fylkeskirker, de to første på Moster og på Selje i vest. I Olav Haraldssons tid skjøt denne byggingen fart. Da Olav Haraldsson måtte forlate landet, sendte han snart sin hirdbiskop, Grimkjell, tilbake til Norge. Grimkjell slo seg ned på Hedmarken, og under hans ledelse ble det ikke bare bygget fylkeskirker, men også herredskirker. I denne perioden hendte det faktisk også at enkelte stormenn bygde kirke på sin egen gård.<sup>64</sup> Den siste gang Grimkjell nevnes, er i forbindelse med det nevnte forlik på Akr gård.

### ***Skifte av normer***

Innføringen av kristendommen i landet betydde i første rekke et skifte av normer. Håkon Adelsteinsfostre prøvde seg med helligdagshold og fredagsfaste. Ingen av delene slo særlig godt an. Olav Trygvasson satte mer makt bak sine krav og fikk altså lovfestet den kristne gudstjeneste i alle lagtingene. Det viktigste var allikevel at menneskeverdet ble hevet i forhold til tidligere. Det tok tid. Det var først i Magnus Lagabøters tid at det kom et absolutt forbud mot å holde treller, og at det ble helt forbudt å sette ut barn. Til tross for at det tok tid, er det lite tvil om at den innsats som biskop Grimkjell gjorde kanskje var den viktigste faktor. Han satte denne prosessen i gang.

### ***Olsok***

Olsok er en stor dag for Den norske kirke, ikke på grunn av en militær seier,<sup>65</sup> men fordi vi fikk et samlende symbol for Kirken i Norge. Det var mulig å realisere dette fordi det, takket være det presteskap som norske konger hadde brakt med seg fra England, allerede var organisert en kirke,. Det er grunn til å merke seg at det var flere kristne i Tore Hunds bondehær enn det var i Olav Haraldssons hær. Det er liten grunn til å tvile på at Olavs hovedhensikt var å vinne kongemakten tilbake. Det som kanskje er undervurdert i forbindelse med Olsok er den innsats som forberedte grunnen for en St. Olav, ikke minst fra hans hirdbiskop, som også la grun-

---

<sup>63</sup> Norvegia Sacra 1924, s.9

<sup>64</sup> Norvegia Sacra 1924, s.9

<sup>65</sup> Jfr Fridtjof Birkelis forskning.

nen for en videre utvikling av Kirken i Norge.

## *Middelalderen*

### ***Kongens kirke***

*Sverre talte Roma midt i mot*, - slik lyder det i et vers av nasjonalsangen. Vi synger det sjeldent, men vi er stolte av vår selvstendige konge i forhold til paven i Rom. Det vi ikke tenker på så ofte, er at dette var en svak tid for pavedømmet, da det var preget av rivalisering og kamp om økonomisk og politisk makt. Bispeseter ble omsatt på det åpne marked. Hirdpresteskabet stod utenfor dette systemet. En hirdprest kunne konsentrere seg om sin egentlige oppgave. Kong Sverre var ikke den eneste europeiske monark som etablerte seg med eget presteskap, uavhengig av paven. Kong Sverres hirdpresteskap beholdt sin selvstendige stilling. De mest kjente basene for dette presteskap er Mariakirken i Bergen, og Trondenes lengst mot nord.

### ***Kanslerembetet***

Innstillingen<sup>66</sup> påpeker, at kanslerembetet utviklet seg fra hirdpresteskabet. Så enkelt og direkte var det neppe. Det foregikk en utvikling som for alvor begynte tidlig på 1100-tallet. Lagtingene fikk mindre makt, og det var kongens hær som opprettholdt lov og orden. Det vokste frem et embetsverk med utgangspunkt i hirden som etter hvert fikk stadig flere sivile oppgaver. Fra kong Sverres tid, på slutten av 1100-tallet, ble også hirdpresteskabet inkludert i dette embetsverket. På 1200-tallet var det viktigste embetet stallaren<sup>67</sup>. Stallaren var stallmester, skyssordner og merkesmann. Han var også den ledende i hirden, og hadde også forsetet i hirddomstolen. Fehirden er kjent helt fra 1160. Dette embetet hadde ansvaret for kongens økonomi, og var meget godt lønnet. Etter hvert som kongen fikk flere eiendommer ble det flere fehirder. Det ble i alle fall en fehird i hver av de fire byene. Dette er begynnelsen på et desentralisert embetsverk.

Vi vet ikke når kanslerembetet oppstår. Kansleren oppbevarte kongens segl, og hadde ansvaret for skriftlig utforming av lover og dekreter. Det var ganske naturlig å hente kansleren fra hirdpresteskabet, siden prestene var godt utdannet. På Håkon 5.s tid, mot slutten av 1200-tallet, var kansleren kongens sentrale embetsmann, og fikk etter hvert en rekke skrivere knyttet til seg. Fra begynnelsen av 1300-tallet var dette embetet knyttet til Mariakirken i Oslo. Dette betyr at kansleren fremdeles ble betraktet som geistlig. Etter unionen med Danmark forsvant kanslerembetet, men

<sup>66</sup> Innstillingen s. 11

<sup>67</sup> Kåre Lunden i Cappelen's Norges historie, Oslo 1976, bind 3 s. 426ff

hirdprestene forble.

## *Etter reformasjonen*

### *Akershus*

Ved Akershus slott var det selvsagt egen slottsprest helt fra slottet ble tatt i bruk. Denne ordningen vedvarte helt til 1587. Da skjedde det en endring i forhold til prestetjenesten på Akershus. Jeg er tilbakeholdende med å kalle det en milepæl. Forholdet var jo det at den dansk-norske konge fattet mindre interesse for riket i nord. Betydningen av festningen ble mindre, i alle fall kirkelig sett. Etter reformasjonen hadde dessuten kongen fått hånd om alle landets presteembeter, så Kongen bestemte at soknepresten i Aker skulle være slottsprest på Akershus. Det betydde i første omgang en nedgradering av tjenesten ved slottet.

Forholdet skulle snu seg relativt raskt. Oslo brant, og det nye Christiania ble nærmeste nabo til slottet. Slottet ble ombygget i beste renessansestil og kong Christian den fjerde oppholdt seg ofte der. Slottspresten ble veldig synlig i forhold til øvrigheten. Det ga seg forskjellige utslag. Etter hvert kom det adskillige klager fra bøndene i Aker, om at de ikke ble tilgodesett med den kirkelige betjening de mente å ha krav på.

Å være slottsprest kunne være farlig. Det var flere som ble avsatt. Noen ble beskyldt for å være papister. Det betyr sannsynligvis at de var opptatt av den gamle gudstjenestep praksis. Noen ble beskyldt for å være kalvinister. De var nok for lite opptatt av gudstjenesten. Det vil føre for langt å gå inn på alle presteskjebner i denne perioden, la meg bare nevne to:

**Henning Eggertsen Stockfleth** ble utnevnt til slottsprest, sogneprest til Aker og prost i Bragernes i 1641.<sup>68</sup> Dette var litt av en lynkarriere for en ung prest. Hannibal Sehested plukket ham ut. Stattholderens unge kone inngikk et veddemål på 200 dukater med den unge slottsprest og prost, på at han skulle bli den nye biskop i Akershus i 1446. Sehested hadde allerede plukket ham ut, men kongen ville først høre prøvepreken. Som konkurrenter til bispeembetet stilte den meget lærde sogneprest i Christiania, Trugels Nielsson,<sup>69</sup> og den meget populære lektor ved Christiania skole, Niels Svenssøn Chronic.<sup>70</sup> Etter prøvepreknene, som trolig

---

<sup>68</sup> I henhold til tavlen i prestesakristiet i Akershus slottskirke var Stockfleth slottsprest fra 1636. I henhold til artikkel av Kristen Valkner i NBL, kom han først 1641.

<sup>69</sup> Trugels Nielsson var opprinnelig fra Oslo. Han var meget lærd, men ble regnet for en tørr predikant. Oluf Kolsrud i NBL.

<sup>70</sup> Chronic var en separatist, inspirert av blodmystikken, men svært populær i Kristiania. Andreas Brandrud i NBL.

fant sted i Slottskirken, ble Stockfleth utnevnt på stedet. Som biskop ble han best kjent for at han var dyktig til å trygge sin private økonomi.

Hans etterfølger som slottsprest, **Henning Pederssøn Escholt**, var også utpekt av Hannibal Sehested. Vi vet at han fant seg særdeles godt til rette som slottsprest. Ved hyllingen av kong Fredrik den III skrev han et langt hyllingsdikt, på 107 vers, hvor han fører kongens aner tilbake til Dan I.<sup>71</sup> Forholdet til Aker sogn var ikke preget av den samme festivitas.<sup>72</sup> Etter et jordskjelv på Østlandet, i 1657, skrev han «*Geologia Norvegica*», et verk som vakte så stor beundring at det ble oversatt til engelsk og trykt i London i 1663. Konklusjonen i boka er at alle naturkatastrofer er et tegn fra Gud.

## *Garnisonsmenigheten*

### **Opprettelsen**

Det står å lese flere steder at Akershus garnisonsmenighet ble opprettet i 1812. Egen garnisonsprest ble først tilsatt i 1823. Den eldste lovregulering finnes i en kongelig resolusjon av 1890. Jeg har ikke hatt mulighet til å gå inn i bakgrunnen for dette. Følgende bør imidlertid bemerkes:

Johannes Storm Munch ble utnevnt til norsk feltprost i 1808.<sup>73</sup> Det var under Napoleonskrigene, da vi hadde en sterkt stigende nasjonal bevissthet, og forbindelsen mellom Danmark og Norge var meget dårlig. Vi kjenner til danske feltproster fra tidlig på 1700-tallet. Utnevnelsen av egen norsk feltprost må betraktes som en nasjonal markering.

Akershus garnisonsmenighet blir opprettet i 1812, i første omgang som eget sogn under Aker prestegjeld.

Da Munch ble sokneprest i Aker og slottsprest på Akershus, i 1817, tok han med seg funksjonen som feltprost.

I 1823 ble garnisonsmenigheten utskilt som eget prestegjeld, og den første garnisonsprest, Christian Lotterup Schydtz, fikk funksjonen som norsk feltprost.

Garnisonspresten var også feltprost inntil garnisonsmenigheten ble nedlagt i 1938. Da ble det opprettet en deltidsstilling som feltprost i fredsorganisasjonen.

---

<sup>71</sup> I henhold til tidligere riksantikvar Stephan Tshudi Madsen var dette en alminnelig måte å hedre øvrighetspersoner på i renessansen. Enkelte slike dikt fører anene tilbake til Adam. Dan I var en sagnkonge. Opplysningene om Escholt er hentet fra artikkel av Francis Bull i NBL.

<sup>72</sup> I henhold til NBL, ble Escholt i 1660 sokneprest i Våler. Dette var nærmest å regne som en forvisning.

<sup>73</sup> Innstillingen s. 13.

## ***Kjeld Stub***

I sin selvbiografi forteller Kjell Aukrust at han ble konfirmert for andre gang av Kjeld Stub i Akershus slottskirke. Han var ikke mer enn vel konfirmert i Alvdal da hans far ble stortingsrepresentant. Da de kom til Oslo ble han innskrevet til konfirmasjon i Slottskirken av sin mor. Hun var ikke den eneste som var begeistret for Kjeld Stub som prest.

Kjeld Stub, som var garnisonsprest fra 1912 til han gikk av i 1938, hadde en utrolig sterk posisjon i Den norske kirke. Da man begynte med å overføre gudstjenester på radio i 1927, var den hver søndag fra Akershus slottskirke. Etter hvert kom Vår Frelses kirke inn som reservekirke, men i 10 år var Kjeld Stub den predikant som var kjent i de tusen hjem.

## *Annen verdenskrig*

### ***Krigen i Norge***

Sekretær i Bibelselskapet, Laurentius Koren, ble utnevnt til feltprost fra 1. januar 1940. Han utarbeidet en helt ny plan for feltpresttjenesten. Den ble oversendt fra Bispemøtet til Generalstaben den 8. april 1940. Da Koren meldte seg til tjeneste 9. april 1940, var det ingen å melde seg for. Koren kom imidlertid på banen etter hvert. Han gjorde en prisverdig innsats for å legge til rette for prestetjeneste for norske krigsfanger.

Mobiliseringen i Sør-Norge fungerte dårlig, også for feltprestene. Det betyr ikke at det ikke er en rekke enkeltksempler som det står respekt av. Den eneste norske feltprest som falt i krigshandlinger, var Isak Hoel, som gikk ned med hospitalskipet «Dronning Maud», i april dagene 1940, utenfor Narvik.

I Nord-Norge fikk de litt mer tid på seg. I 6. divisjon ble det innkalt 11 feltprester. Vi har ikke sikker underretning om at det var med flere enn 8 i aktivitet i kampene om Narvik. Prosten i Vågan, Kristen Skjeseth, ble brigadeprest. Etter kapitulasjonen i Sør-Norge fikk han tittelen feltprost. Det var en sterkt pasifistisk holdning blant et flertall av presteskapet før annen verdenskrig. Skjeseth var pasifist, men tenkte om igjen i april dagene 1940. Han var ikke den eneste som gjorde det.

### ***Storbritannia***

#### *Norsk brigade*

I løpet av tiden fra 1940 hadde det meldt seg et stort antall soldater til tjeneste i

Storbritannia. De var meget motiverte for en tjeneste for å frigjøre fedrelandet. Allerede sommeren 1940 kom mange norske hvalfangere til Storbritannia. De ble samlet på Palace Hotel i Dumfries, og dannet etter hvert 1. bergkompani. Etter hvert som tiden gikk økte utålmodigheten, og da nyhetsbildet gikk i den retning at det ikke var sikkert at det var bruk for de norske styrker i Storbritannia til å frigjøre Norge, steg frustrasjonen.

Tjenesten som soldat var krevende, men den ble tolerert da motivasjonen var på topp. Sikkerhetsbestemmelsene var ikke de samme som de etter hvert har blitt hjemme. Det ble gjennomført øvelser med skarp ammunisjon, noe som flere ganger førte til dødsfall. Kjøreulykker var også en hyppig dødsårsak.

Soldater knyttet forbindelse med lokalbefolkningen. Dette førte til en rekke ekteskap. I Brigadens kirkebøker ble det etter hvert innført 660 vigsler. I henhold til opplysninger fra Ingebrigt Dahle,<sup>74</sup> var det kun 2 bigamisaker. Lengselen etter å frigjøre fedrelandet, og båndene til ektefellens hjemland kunne skape frustrasjoner. Hver jul var den siste. Det var helt utrolig at de bevarte helsen. Lettere ble det ikke etter frigjøringen.

### *Prestetjenesten*

Når det var mulig å opprette en norsk feltpresttjeneste i Storbritannia, var det først og fremst fordi det fantes en rekke norske prester i landet, knyttet til Sjømannsmisjonen. Sjømannsprest Leif Brunvand var til å begynne med det naturlige tilknytningspunkt for prestetjenesten da de første norske militæravdelinger ble opprettet i Hamilton, og Dumfries.

Leif Brunvand<sup>75</sup> hadde imidlertid ikke mulighet til å gå inn i full tid som feltprest. Allerede i 1940 fikk han støtte av Ingebrigt Dahle,<sup>76</sup> som på deltid tok seg av den Norske Brigade i Skottland. I september 1941 ble Ingebrigt Dahle utnevnt til kaptein og brigadeprest ved den Norske Brigade, og i praksis leder av feltpresttjenesten i den norske Hæren i Storbritannia.

Forkynnelse og sjelesorg sto sentralt i tjenesten. De norske feltprestene ble akseptert både av Church of Scotland og The Episcopalian Church of Scotland. Dette betydde at de kunne låne kirkene deres til gudstjenester og ha fellesskap med prestene.

Det var ofte kirkeparader, som på samme måte som i den britiske hær, noe som ble betraktet som relativt problemfritt. Av og til var det også andakt på linjen. Det var også stadig gudstjenester med frivillig fremmøte, som var ganske godt besøkt.

<sup>74</sup> Eystein Fjærli: Den norske hær i Storbritannia 1940-1945.

<sup>75</sup> Leif Brunvand var sjømannsprest i de skotske havner fra 1939 til 1946.

<sup>76</sup> Ingebrigt Dahle var sjømannsprest i North Shields fra 1939, og hadde allerede 1940 et engasjement på tre dager pr uke som prest ved den norske brigade.

Det ble ved en anledning bemerket at kunngjøringen var for dårlig. Det var naturligvis ikke de tekniske hjelpemidler som man i dag regner som selvfølgelige. Det ble også holdt mindre samlinger, som bibeltimer og liknende. Det var sentrale kristne emner som ble belyst i prekener og bibeltimer.

Besøk på sykehusene hørte med for presten. Det var også besøk i fengslene, og der var ofte salmesangen bedre enn den var i kirkene.

Kirkelige handlinger hadde en bred plass i prestens virksomhet. Vigsler var det som nevnt, mange av, og en del dåp ble det også etter hvert. Begravelser ble det også en del av.

Feltpresten deltok også i øvelser, sammen med avdelingene, og de deltok på militære kurs.

Avdelingene lå jo relativt spredt. En trekant med hjørnene i Callender, St Andrews og Dumfries, vil angi hovedtyngden av Norske Brigade. Det sier seg selv at det ble mye reising. Alle så prestens nærvær som naturlig og nødvendig, så reisetiden synes å være det største problem.

Presten var også en naturlig bidragsyter til Brigadenytt. Feltprestene inngikk også i en turnus med å skrive andakter til Norsk Tidend. Norske andakter og gudstjenester ble sendt på BBC, og der bidro feltprestene på linje med sjømannsprestene.

### *Prestene i Brigaden*

**Ingebrigt Dahle** er allerede nevnt. Hans betydning for norsk feltpresttjeneste, ikke bare under, men også etter annen verdenskrig er sterkt undervurdert. Vi har vitnesbyrd om at han interesserte seg for feltpresttjeneste allerede før krigen<sup>77</sup>. Ingebrigt Dahle var først stasjonert i Dumfries. Da Brigadestaben flyttet til Callender ble han med dit. Mot slutten av krigen sluttet han seg til den delen av brigadestaben som holdt til i St.Andrews. Her ble det drevet viktig planlegging med sikte på fredsforhold. Han fulgte Hærens ledelse til Norge i mai 1945, og ble kontorsjef i Forsvarsdepartementet som leder av feltpresttjenesten.

**Erling Fagerheim** kom over til Storbritannia som løytnant og yrkesmilitær. Ingebrigt Dahle kom i prat med ham og ble svært forbauset da han fikk høre at han var cand. theol. Han gjorde det klart at de hadde god bruk for ham som prest, og Fagerheim lot seg overtale, og ble ordinert i London i 1942. Han var en traust bonde fra Stryn. Han var fysisk sterk og en mann av få ord. Han hadde en tillitskapende fremferd, og kom lett i kontakt med soldatene. Fagerheim reiste over til Finnmark, senhøstes 1944 som feltprest i 2. Bergartillerikompani Han ble senere den første brigadeprest ved Brigaden i Nord-Norge.

<sup>77</sup> Ingebrigt Dahle var offiserens sønn. En pensjonert oberst fortalte meg at han møtte Dahle på et fort i Trøgstad i 1937 eller 1938, hvor han stilte seg til disposisjon som feltprest.

**Odd Knævelsrud** kom til Storbritannia tidlig på høsten 1944, via Sverige. Han ble ordinert i St.Andrews 13. oktober 1944 til feltpresttjeneste. Han overtok etter hvert det meste av tjenesten ute ved avdelingene, og ble i Skottland frem til september 1945, da han bragte 600 urner hjem til Norge.

### *Prest og Velferdstjeneste*

Jeg skal ikke her utrede spørsmålet om forholdet mellom feltpresttjenesten og velferdstjenesten.<sup>78</sup> Det er imidlertid grunn til å understreke at feltpresttjenesten kom før velferdstjenesten til den norske brigade. I tillegg skal det bemerkes at i Brigadens organisasjonstablå er brigadepresten på plass i brigadestaben, mens velferdstjenesten ikke er representert på det nivå.

Det er først ved Stortingsvedtak i 1947 at feltpresttjenesten ble lagt under Forsvarets velferds- og undervisningstjeneste.<sup>79</sup> Dette skjedde etter sterke protester fra kirkelig side.

Da Ingebrigt Dahle overtok som brigadeprest ba han med en gang om å få en assistent. Brigadens ledelse godtok det umiddelbart. Ingebrigt Dahle sa da at han allerede hadde en, og nevnte **Hans Levinsen**, som han visste om. Levinsen hadde allerede i oktober 1940 meldte han seg til tjeneste ved konsulatet i Swansea, hvor han bodde, og han ble plassert i saniteten i den Norske brigade. Hans Levinsen kjente ikke Ingebrigt Dahle fra før, men Dahle kjente Levinsen-navnet som var gammelt i Sjømannsmisjonen. Det ble i alle fall slik at Levinsen forlot saniteten og ble assistent for Ingebrigt Dahle, en posisjon han hadde helt til han overtok som sjef for Krigsgravkontoret. De ble knyttet opp i brigadestabskompaniet som da lå i Dumfries.

Det var også en fast organist, knyttet til feltpresttjenesten, sersjant **Håkon Hammer**. Han hadde stor betydning for virksomheten.

## *Sverige*

### *Presttjeneste i Sverige*

Allerede som student i 1940, ble Eirik Guldvog utfordret av Alex Johnsson til å bli prest for norske flyktninger i Sverige. «Lagga» hørte jo ikke til den midlertidige kirkeledelse, men sto denne ledelsen meget nær. Dette var en tjeneste som Eirik Guldvog var meget godt egnet for. Det var i første omgang hans meget gode idrettslige prestasjoner som pekte ham ut til denne tjenesten. Hans meget gode fysikk satte ham i stand til å oppsøke norske flyktninger som hadde søkt tilflukt på

---

<sup>78</sup> Lagset s.35ff

<sup>79</sup> Innstillingen s.19



øde steder på svensk side av grensen. Hans pastorale holdning ga ham en spesiell plass i flyktningenes hjerter. Han har flere malende beskrivelser i boken: - og *atter takk!*<sup>80</sup> I hele sin tjeneste under krigen, også feltpresttjenesten, ser han på seg selv som flyktningepresten.

Den første norske gudstjenesten i Stockholm ble holdt i Kungsholmskyrkan i mars 1943, av Reidar Kobro. Det var presten Krok<sup>81</sup> som ga tillatelse til det. Kobro fikk påpakning fra ambassaderåden ved Den norske ambassade, men fortsatte allikevel. Det ble organisert en ansvarsdeling for prestetjenesten i Sverige. Eirik Guldvog fikk hovedansvaret for Nord-Sverige, mens Reidar Kobro hadde ansvaret for Sør- og Midt-Sverige. Administrasjonen av Den norske Kirke i Sverige ble lagt til Stockholm. Jacob Steen Natvig ble satt til å lede dette. Jacob Natvig ble utnevnt til feltprost med kapteins grad, da krigen nærmet seg slutten, og de fleste norske prester i Sverige ble feltprester.

### *Arthur Berg*

Mot slutten av krigen ble det bruk for flere feltprester, og Arthur Berg ble sammen med Finn Guttormsen ordinert til prestetjeneste i Stockholm i 1944. Senhøstes 1944 ble han sammen med de første norske styrkene transportert til Finnmark for sin tjeneste der.

(Del II av artikkelen kommer i neste Pacem)

## *English Summary*

---

«Norwegian Military Chaplaincy - Its Historical Background».

The article identifies some historical roots of Norwegian military chaplaincy going back to the first years of the Church in Norway and exploring the relations between church and sovereignty through different periods of history in Norway. Special consideration is given to the period of WW II. Part II of the article will be printed in PACEM vol 3 no 2

*Vidar Vik, f 1937. Stabsprest (R) Adr: Skausnaret 9a, 1262 Oslo. Cand. theol 1964, Practicum 1965. Brigadeprest Brig N 1967. Res kap i Stokke 1970, Res kap i Bøler 1974. Res kap i Nordstarand 1978. Bataljonprest UNIFIL 1985-86 og xxxx. Stabsprest FPK/Stab 1988. Garnisonsprest for Østlandet/Stabsprest i Hæren 1990 – 1997.*

---

<sup>80</sup> Hamar 1996, eget forlag.

<sup>81</sup> Far til nåværende biskop i Stockholm. Krok hadde tidligere vært svensk prest i Oslo.



# Bokanmeldelser

## *NATO i fortid, nåtid og fremtid*

Liland, Frode: *Keeping NATO out of trouble*, FORSVARSSTUDIER 4/1999, 155 sider.

Laugen, Torunn: *Stumbling into a new role*, FORSVARSSTUDIER 5/1999. 120 sider

Helgesen, Vidar: *Kosovo og folkeretten*, IFS Info 4/1999. 54 sider

Spørsmålene som reiste seg etter Kosovo-krigen, har dominert den internasjonale debatten omkring forsvars- og sikkerhetspolitikk i tiden etter krigen. Debatten i Norge har ikke vært tilstrekkelig høylydt til å vekke et bredt folkelig engasjement. Den brede politiske konsensus i spørsmålet om Norges rolle i krigen har ført til overraskende liten politisk diskusjon rundt sentrale sikkerhetspolitiske spørsmål rundt humanitære intervensjoner, forholdet til FN, Norges tilslutning til NATOs nye strategiske konsept osv. Innenfor forskningsmiljøene derimot, i Forsvaret såvel som utenfor, er det blitt foretatt seriøse historiske, samfunnsvitenskapelige og juridiske analyser og studier av bakgrunnen for krigen, følgene av den og hvilke utfordringer den stiller oss overfor.

Institutt for forsvarsstudier(IFS) har i løpet av sommeren og høsten gitt ut tre studier som hver på sin måte kaster lys over bakgrunnen for krigen og de utfordringer den stiller oss overfor når det gjelder NATOs rolle og folkerettens betydning. Alle de tre studiene er så faglig grundige som de må være, og samtidig såpass lesbare og klare i formen at de hver for seg gir et godt innblikk i henholdsvis NATOs forhold til operasjoner under den kalde krigen, årsakene til at dette synet endret seg i løpet 90-tallet og de folkerettslige spørsmål dette reiser. Til sammen (og sammen med dette nummer av Pacem) gir de rett og slett et godt utgangspunkt for en debatt omkring spørsmål knyttet til NATOs og FNs framtidige rolle og ansvar i de sikkerhetspolitiske utfordringene vi står overfor.

Frode Lilands studie, *Keeping NATO out of trouble*, tar for seg NATOs forhold til operasjoner utenfor eget område i de første 40 årene av alliansens historie. Dette forholdet var en hardt tilkjempet ikkepolitikk. På tross av solide utfordringer til denne selvpåtvungne passive holdningen, først fra kolonimaktene og senere fra USA, klarte alliansen, så å si uten unntak, å holde denne linjen gjennom hele perioden. Fokuset på alliansens hovedformål; det kollektive Forsvaret mot kommu-

nistrusselen, gjorde at NATO klarte å holde sin sti ren med hensyn til felles operasjoner utenfor alliansens område. Liland viser at det å holde fast på denne politikken ikke skjedde uten alvorlige konfrontasjoner innad i alliansen. Samtidig sannsynliggjør han at uenigheten ville stukket dypere og fått større konsekvenser hvis NATO i større grad hadde latt seg trekke inn i operasjoner utenfor eget territorium. Den kanskje viktigste erfaringen vi kan lese ut av studien er at prinsippet om konsensus gjorde at når småstatene stod sammen, så kunne de utgjøre forskjellen på vektskålen i forhold til de større landenes imperiale og stormaktspolitiske ambisjoner. Studien er et skoleeksempel når det gjelder pedagogisk fremstilling, med tre klart avgrensede perioder, der hver av dem avsluttes med en sammenfattende konklusjon, og med en konklusjon til slutt som sammenfatter studien.

Torunn Laugens *Stumbling into a new role* tar for seg utviklingen det siste tiåret. Fokus er NATOs overgang fra en ikkepolitikk til en definert og selvstendig strategi i forhold til operasjoner utenfor eget område. Dette er i all hovedsak belyst ut fra NATOs rolle i konfliktene på Balkan, og da særskilt i Bosnia. Som tittelen antyder er noe av bokens hovedpoeng at NATOs nye rolle, først som et instrument for FN og siden med egne ambisjoner utenfor eget område, ikke var en planlagt strategi fra NATO-ledelsens side. Mangelen på evne til å bli enige om et helhetlig konsept etter østblokkens oppløsning, gjorde at man ut fra hendelsesforløpet mer eller mindre ble kastet inn i en ny rolle. Kravet om effektivitet, relevans og troverdighet etter den kalde krigen, samarbeidsvanskene med FN og grunnleggende transatlantisk uenighet om partiskhet, militær strategi osv førte til at NATO ble dratt med i utviklingen og tvunget til å formulere sin politikk og strategi i ettertid. NATOs nye strategiske konsept er det foreløpig siste punktet i denne utviklingen.

Laugen, som har skrevet en velformulert og informativ studie, men som kanskje mangler noe av Lilands pedagogiske “fingerspitzengefühl”, avslutter studien med tre hovedutfordringer for det fremtidige NATO. 1. Å definere alliansens felles interesser utenfor eget område. 2. Å ta hensyn til de grenser bruk av militær makt har i forhold til å skape fred mellom folkegrupper. 3. Å ta hensyn til det tap av troverdighet som følger av å gå utenom folkeretten, både innad i det enkelte NATO-land og i det globale rom.

Følgende kommentar kan knyttes til Laugens oversiktlige gjennomgang av konflikten i Bosnia, og her går undertegnede langt ut over sitt mandat: Uten å kunne konkludere på en objektiv basis om hvilken av aktørene som hadde den best tilpassede fredsplanen, så kan man i ettertid se at færre kokker ville ført til mindre rot og til større troverdighet for fredsoperasjonene. Kanskje kan man ane at et sterkt og slagkraftig europeisk initiativ, der diplomatiske, humanitære og militære anstrengelser var samkjørte, og der den transatlantiske linken i første omgang

hadde gått til New York og ikke til Washington, ville vært det beste alternativet for å oppnå fred i Bosnia. Et bredt FN-mandat, der også russiske og serbiske interesser gjenspeilte seg, ville satt krav til og makt bak europeernes vilje og evne til selv å løse et europeisk problem. Europeisk militær underlegenhet og avhengighet av amerikansk kompetanse og teknologi gjorde dette umulig den gang, men foran utformingen av en ny europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk er kanskje dette den viktigste lærdommen.

Selv om Vidar Helgesens *Kosovo og folkeretten* ikke er gitt ut som en Forsvarsstudie, men kom ut som nummer 4/99 i serien IFS Info, så står den ikke tilbake for de to andre omtalte studiene verken når det gjelder omfang eller faglig innhold. Helgesens studie er juridisk, og han setter seg fore å svare på følgende spørsmål: Hadde NATOs militære invasjon i Jugoslavia et folkerettslig grunnlag? Nærmere bestemt: Hadde intervensjonen basis enten i en folkerettslig traktat eller i folkerettslig sedvane, dvs i nødretten eller i en anerkjent doktrine om humanitær intervensjon?

For å gjøre en lang historie kort, så svarer Helgesen nei på alle disse spørsmålene. Krigen i Kosovo kan verken begrunnes i FN-pakten, i nødrettsbetraktninger eller i noen folkerettslig anerkjent doktrine om humanitær intervensjon. Langs veien fram til denne konklusjonen får vi del i en informativ, klar og, for min del, overbevisende argumentasjon. Spesielt utenriksminister Vollebæk får så hatten passer i forhold til argumentasjonen ut fra FN-paktens artikkel 24. Artikkelen 24 sier at Sikkerhetsrådet er overdratt hovedansvaret for å opprettholde fred og sikkerhet, slik dette er bestemt først og fremst i FN-paktens kapittel VII. Den norske regjeringen tolker dette dithen at medlemslandene fremdeles har plikter etter FN-pakten og at det til disse hører å anvende militær makt i situasjoner der Sikkerhetsrådet ikke gir mandat. Dette er selvsagt å snu det hele på hodet. Statene har avgitt myndighet til FN i disse spørsmålene nettopp for at det ikke skal være opp til enkeltstater å bestemme når man skal bruke væpnet makt i annet enn rent selvforsvar. Da kan man ikke bruke det samme grunnlaget til å argumentere for at enkeltstater kan ta dette ansvaret tilbake. Gjennomgående viser Helgesen at all argumentasjon som i god tro er ment å begrunne Kosovo-krigen i folkeretten, undergraver den samme folkerett ved å angripe et av dens mest sentrale punkter, nemlig artikkel 2(4), som sier at all medlemsland skal avstå fra trusler eller bruk av makt mot en stats territoriale integritet eller politiske uavhengighet. Unntak fra denne artikkel gis kun gjennom selvforsvar (artikkel 51) eller på mandat fra FNs sikkerhetsråd etter kapittel VII i pakten. Helgesens syn er at det er bedre rett ut å innrømme at man ut fra tungtveiende hensyn foretar et brudd på folkeretten enn å late som om man ikke gjør det.

Helgesen synliggjør på en god måte at problemet ligger i det dilemma som finnes innad i selve FN-pakten, nemlig spenningen mellom prinsippet om stats-suverenitet og hensynet til en global implementering av menneskerettighetene. Her er det en sedvanerettsutvikling under utvikling og det påligger oss å arbeide for at FN-paktens regime utvikles slik at pakten fortsatt kan beskytte freden mellom stater samtidig som den ikke beskytter despoter i deres ugjerninger.

Alt i alt, altså, bare skryt. For alle oss som ikke er spesialister verken innen krigshistorie, samfunnsvitenskap eller folkerett gir disse tre studiene et godt utgangspunkt for å forstå bakgrunnen for noen av de viktigste utfordringer norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk står overfor. Så ring 23 09 31 05 og kjøp.

*Raag Rolfsen*

## *Etiske perspektiver på bruk av militærmakt i internasjonal politikk*

James A. Barry: *The Sword of Justice. Ethics and Coercion in International Politics*. Westport, Connecticut 1998 215 s.

Oppløsningen av det bipolarere sikkerhetspolitiske trusselbilde etter Berlinmurens fall i 1989 har bidratt til at spørsmålet om etiske perspektiver og etiske resonnemerter knyttet til bruk av militærmakt i internasjonal politikk har fått sin renesanse. Mens det tidligere bipolarere spenningsforholdet mellom supermaktene utvilsomt bidro til en sterk preferanse for rene realpolitisk bestemte fortolkningsmodeller for maktbruk i internasjonal politikk, er det nå blitt et bedre klima for fortolkning av dette problemkomplekset utfra ulike modeller, hvorav etiske modeller og normative vurderinger finner sin plass.

Det er dette som er utgangspunktet for Barry i hans bok om etiske perspektiver på bruk av militærmakt i internasjonal politikk. Men han begrenser seg ikke til å kun behandle nyere problemstillinger dukket opp etter den kalde krigens slutt, men han anvender dette "nye klima" som et utgangspunkt for drøftelser omkring en rekke problemstillinger knyttet til bruk av militærmakt i vårt århundre. Dette gjøres både ved en prinsipiell drøftelse av ulike normative modeller for bruk av militærmakt og gjennom en rekke case-studier som aktualiserer og belyser de prinsipielle problemstillingene. Bokens målgruppe er i første rekke studenter på universitetskurs i etikk og internasjonal politikk. I tillegg til dette håper forfatteren også at boken skal kunne anvendes av politiske beslutningstagere som en hjelp til den politiske prosessen bak utformingen av sikkerhets- og utenrikspolitikk. James. A. Barry er gjesteprofessor på George Mason University hvor han underviser i kurs i internasjonal politikk. Tidligere har han vært nestkommanderende i U. S. Arms Control Intelligence Staff og Direktør for Center for the Study of Intelligence i C.I.A.

Barrys overordnede målsetning er å finne en modererende middelvei for forståelse av militær maktbruk i vårt århundre mellom hva han kaller for "to ekstremer" - på den ene side det realpolitiske paradigmet som tar utgangspunkt i egeninteressen som den altoverskyggende motivasjon for internasjonal politikk, et paradigme som med ordene fra den greske filosofen Thucydides lar "de sterke gjøre hva de vil og de svake lide hva de må", og et kantiansk idealistisk paradigme som ikke tar i betrakning at den kollektive egeninteressen faktisk spiller og vil spille en viktig rolle i internasjonal politikk. Barry mener en platonsk streben etter fullkommen

fred og rettferdighet i det internasjonale samfunn er å strekke buen for høyt. Tvert om mener han en mer adekvat innfallsvinkel er den aristoteliske "gyldne middelvei. Denne moderate veien finner han konseptuelt og historisk i den såkalte "rettferdig krig tradisjonen." Han mener denne tradisjonen er det beste og mest adekvate utgangspunktet for en etisk analyse av de viktige og vanskelige problemstillingene vi står overfor i internasjonal politikk. Dette overordnede systemorienterte perspektivet supplerer han så med en aristotelisk og thomistisk innfallsvinkel på de mer personlige og profesjonsmessige utfordringer en politisk og militær beslutningstager står overfor i møte med disse utfordringene.

Barry medgir at rettferdig krig tradisjonen med dens kriterieliste ikke gir noe ferdig svar på utfordringene i internasjonal politikk. Han understreker at kriterielisten brukt som "sjekkliste" for å rettferdiggjøre handlinger er en forkjær problemstilling. Snarere bør tradisjonen og kriteriene brukes som innfallsvinkel og perspektiv når en finner å måtte anvende militærmakt. Hovedhensikten med rettferdig krig tradisjonen etter hans mening er ikke å rettferdiggjøre krig, men å hindre krig, og dersom den først bryter ut å moderere og deeskalere konfliktnivået mest mulig. Denne anmelder opplever denne fortolkningen av tradisjonen som betimelig.

Størstedelen av boken inneholder ulike case-studies som skal belyse dette prinsipielle perspektivet. Med unntak av case-studien om Burundikrisen dreier de ulike casene seg om amerikansk debatt og amerikansk maktanvendelse internasjonalt. Dette amerikanske perspektivet utgjør etter min mening bokens største styrke og svakhet. Perspektivet er en styrke fordi USA etter den kalde krigens slutt fremstår som den eneste eksisterende supermakt, og det er pt vanskelig å tenke seg en internasjonal maktbruk av dimensjoner uten at USA på en eller annen måte er involvert. Svakheten ligger i at flere deler av argumentasjonen først og fremst har amerikansk interesse, idet den bl a fokuserer på intern beslutningstaking i den amerikanske administrasjonen. Samtidig vil en slik analyse utvilsomt også ha interesse for et bredere publikum. I denne anmeldelsen vil jeg kort berøre noen av case-studiene som drøftes.

Den første case-studien tar opp den amerikanske debatten om avskrekking og atomvåpen konkretisert i debatten mellom Reagan-administrasjonen og de amerikanske katolske biskopene i forbindelse med prosessen rundt hyrdebrevet "The Challenge of Peace: God's Promise and Our Responce" som ble offentliggjort i 1983. Et hovedspørsmål i denne debatten var hvorvidt avskrekking basert på atomvåpen kunne sies å være etisk akseptabel selv om bruk av atomvåpen ble definert som etisk uakseptabel.

Den andre case-studien tar opp Golf krigen i 1991. I den politiske retorikken



omkring amerikansk deltagelse anvendte daværende president George Bush termer som tydelig stod i en rettfærdig krigstradisjon. Samtidig var det klare realpolitiske interesser som spilte en hel sentral rolle i rasjonalet bak deltagelsen. I debatten om amerikansk deltagelse var det flere rettfærdig krig eksperter som helt entydig støttet deltagelse og var overbevist om at en slik krig tilfredsstilte "all of the just war criteria providing guidance on the justified use of force" (James Turner Johnson). Andre var adskillig mer kritiske både til amerikansk deltagelse og til spørsmålet om "rettfærdighet" og "legitimasjon" av operasjonen.

Den tredje case-studien tar opp den såkalte Burundi-krisen fra begynnelsen av 90-årene. Denne casen bruker Barry til å drøfte spørsmålet om mulighetene for og grensene for humanitær intervensjon. I denne sammenhengen drøfter han debatten om legitimasjonen om humanitær intervensjon. I den moderne utgaven av rettfærdig krigstradisjonen inngår humanitær intervensjon som en akseptabel mulighet for å "rescue peoples threatened with massacre" og som en respons på handlinger som "shock the moral conscience of mankind" (Michael Walzer). Denne definisjonen er siden blitt angrepet fra to sider. Først av dem som mener an går for langt i å tillate humanitær intervensjon, som vitterlig er et brudd på suverenitetsprinsippet, mens andre mener han er for tilbakeholden, da det kan være for sent å intervensjon når mennesker allerede blir massakrert (Doppelt, Beitz, Luban). Med utgangspunkt i Burundi-krisen mener Barry å kunne påvise klare begrensninger for humanitær intervensjon. Etter hans mening er disse begrensningene ikke å finne i verken respekt for suverenitetsprinsippet eller fordi verdenssamfunnet ikke har noen moralsk plikt til å gripe inn mot klare overgrep, men snarere begrensningene som ligger i å forstå kompleksiteten i slike kriser kombinert med usikkerhet om konsekvensene av egne handlinger ved å gripe inn i slike konflikter.

I tillegg til de refererte case-studiene analyserer og drøfter Barry også spørsmålet om dekkoperasjoners legitimitet med utgangspunkt i amerikansk aktivitet i Chile på 60- og 70-tallet, spørsmålet om bojkott og "økonomisk krigføring" med utgangspunkt i USAs holdning til Cuba etter Castros maktovertagelse, samt spørsmålet om forholdet mellom maktbruk og forhandlinger illustrert ved amerikansk holdning til Nord-Korea.

Barry mener at utgangspunktet for internasjonal politikk ikke kan forstås ut fra et ensidig realpolitisk paradigme om egeninteresse alene. Han mener rettfærdig krigstradisjonen her kan fremstå som en adekvat tilnærming til et mer nyansert utgangspunkt for mellomstatlige relasjoner. Dersom man aksepterer at det finnes visse fellesverdier som respekt for menneskelig liv og integritet og etablering og beskyttelse av menneskelig frihet mener Barry handlinger som truer eller skader disse verdiene bærer bevisbyrden. Enhver militær maktbruk i det internasjonale

samfunnet må derfor rettferdiggjøres moralsk for å kunne aksepteres. I denne sammenhengen utleder han to problemområder han mener må stå i fokus i den kommende debatten. For det første spørsmålet om moderne krig og moderne våpenteknologi herunder spørsmålet om de lar seg forstå "begrenset" og dermed kunne legitimeres etisk. For det andre spørsmålet om rettferdig krig tradisjonen lar seg anvende på nyere problemstillinger som internasjonal krisehåndtering og humanitære intervensjoner. Barry svarer bekreftene på begge disse spørsmålene, og presenterer en revidert og utdypende utgave av de tradisjonelle rettferdig krig kriteriene som utgangspunkt for en videre debatt.

Etter min mening er Barrys bok et viktig og interessant innlegg i debatten om etiske perspektiver på militær maktbruk både i det nylig avsluttede hundreår og med perspektiver for det nåværende hundreår og den sannsynlige utviklingen i bruk av militærmakt innenfor et mer pluralt bestemt sikkerhetspolitisk paradigme enn det som rådet fra 1945 til 1989. Spesielt interessant er Barrys case-anvendelse for å belyse de prinsipielle problemstillingene. Det amerikanske perspektivet på denne boken gjør at noen deler av fremstillingen fremstår som mindre relevant for oss, samtidig som Barry skal ha kreditt for sin analytiske distanse til beslutningsprosesser og handlinger i det internasjonale rom utført av USA.

*Nils Terje Lunde*