



DET KONGELEGE
UTANRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2002–2003)

Om Noregs deltaking i Tryggingsrådet i
Dei sameinte nasjonane (FN)
2001–2002

Innhold

1 Samandrag	5	3.13 Konfliktane på Balkan	21
2 Innleiing	10	3.14 Georgia: Abkhasia-konflikten	21
3 Saker om land og regionar	12	3.15 Kypros	22
3.1 Irak	12	4 Tematiske spørsmål	23
3.2 Afrika	13	4.1 Kampen mot internasjonal terrorisme ..	23
3.3 Etiopia og Eritrea	14	4.2 Fredstryggjande operasjonar	24
3.4 Somalia	14	4.3 Internasjonal straffeforfølging	25
3.5 Angola	15	4.4 Vern av sivile i væpna konflikhtar	26
3.6 Sierra Leone og Liberia	15	4.5 Kvinner, fred og konflikhtar	27
3.7 DR Kongo	16	4.6 Handvåpen	27
3.8 Burundi	17	4.7 Sanksjonar	27
3.9 Vest-Sahara	17	4.8 Økonomiske drivkrefter i konflikhtar (Ulovleg ressursutnytting)	28
3.10 Midtausten	18	4.9 Hiv/aids	28
3.11 Afghanistan	19	5 Vegen vidare	30
3.12 Aust-Timor	20		



St.meld. nr. 22

(2002–2003)

Om Noregs deltaking i Tryggingsrådet i Dei sameinte nasjonane (FN) 2001–2002

*Tilråding frå Utanriksdepartementet av 28. mars 2003,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Bondevik II)*

1 Samandrag

Tryggingsrådet utøver ansvaret sitt for å sikre mellomfolkeleg fred og tryggleik (FN-pakta artikkel 24) på vegner av alle medlemslanda i FN. Dette understrekar ansvaret til dei valde medlemmene. Dei fem faste medlemmene pregar i praksis arbeidet i Rådet meir enn dei valde. Men ansvaret for verksemda til Rådet og vedtaka som Rådet gjer, er likt fordelt mellom dei 15 medlemmene.

Regjeringa og Stortinget har vore fullt klar over det store ansvaret som kviler på medlemmene i Tryggingsrådet. I utgreiinga si i Stortinget i november 2000 om regjeringa sine politiske hovudprioriteringar for Noregs medlemskap i Tryggingsrådet omtala dåverande utanriksminister Jagland medlemskapen som ei nasjonal oppgåve som regjeringa ville gje høgaste prioritet.

Hovudprioriteringane vann brei tilslutning i Stortinget og har lege til grunn for både den dåverande og den etterfølgjande regjeringa sitt arbeid i Tryggingsrådet. Denne breie, tverrpolitiske semja har vore ein særleg styrke for Noregs innsats i Rådet.

Utgangspunktet til regjeringa var at svært mykje av arbeidet til Tryggingsrådet dreier seg om politisk krisehandtering, og at dagsordenen til Rådet i stor grad vert styrt av internasjonale hendingar. Arbeidet med slike saker ville derfor krevje

størstedelen av merksemda. I det meir langsiktige arbeidet ville ein konsentrere seg om tre hovudområde: dei underliggjande årsakene til krig og konflikt, setje særskilt fokus på utfordringane som Afrika har, og oppfølging av Brahimirapporten for å styrkje FN si evne til å planleggje og gjennomføre fredsoperasjonar. I oppfølginga av hovudprioriteringane ville ein frå norsk side medverke til at Tryggingsrådet i aukande grad arbeider for ei heilskapleg tilnærming til førebyggjande innsats, konflikthandtering og fredsbygging. Ein ville vidare medverke til at innsatsen på militære, politiske, humanitære, ressursmessige og utviklingspolitiske område er samkøyrde og gjensidig forsterkande.

Erfaringane frå Tryggingsrådet har vist at dei prioriteringane Noreg sette for arbeidet sitt, har vore både relevante og realistiske. Dei er i høg grad aktuelle også for andre utanrikspolitiske arenaer enn Tryggingsrådet og vil verte vidareførde som norske satsingsområde i og utanfor FN-ramma.

Inga einskildsaker sette sterkare preg på Noregs arbeid i Tryggingsrådet enn Irak. Noregs interesser er best tente med eit effektivt og normsetjande FN. Saker som er viktige for internasjonal fred og tryggleik, skal handsamast av Tryggingsrådet i

FN, og vedtak må ha heimel i FN-pakta og gjeldande folkerett. Dette har vore grunnleggjande for Noreg i handsaminga av Irak-spørsmålet. For Noreg er det svært viktig at ein ikkje rokkar ved dette prinsippet, og at det kollektive tryggingssystemet som følgjer av FN-pakta, ikkje vert undergrave.

For Noreg har hovudutfordringa vore å sikre troverdige inspeksjonar med sikte på endeleg og fullstendig oppfyljing av Tryggingrådet sine resolusjonar om avvæpning. Det har likeins vore makt-påliggjande at denne avvæpninga vert oppnådd utan bruk av militærmakt.

Tryggingrådet har sidan 1990 vedteke ei rekke resolusjonar som stiller klare krav til Irak om avskaffing av masseøydeleggingsvåpen og leveringsmiddel til desse. Likevel har FN sine krav vorte ignorerte frå Iraks side, og det internasjonale samfunnet har måtta leve med uvissa omkring eksistensen av irakiske masseøydeleggingsvåpen. Etter månader med aukande amerikansk merksemd om Irak utfordra den amerikanske presidenten i talen sin til Generalforsamlinga i september 2002 Tryggingrådet til å gjere eit siste forsøk på å avvæpne Irak gjennom FN. Eit samla Tryggingråd vedtok i november same år resolusjon 1441 etter lange og svært vanskelege forhandlingar. Sentralt i forhandlingsprosessen som leidde fram til vedtakinga av resolusjon 1441, var spørsmålet om bruk av væpna makt dersom Irak ikkje overheldt pliktene sine, og om det allereie fanst ein folkerettsleg heimel i tidlegare vedtekne resolusjonar, eller om Tryggingrådet eksplisitt måtte gje ny autorisasjon. I resolusjon 1441 presiserer Tryggingrådet krava sine, mellom anna til irakisk samarbeid med inspektørane, og det vert gjort klart at brot på resolusjonen vil få alvorlege følgjer. Inspektørane byrja arbeidet sitt i Irak i byrjinga av november 2002 etter nesten fire års fråvere. Iraks vilje til å sleppe inspektørane inn i landet kjem utvilsamt av det aukande politiske og ikkje minst militære presset på regimet, og erkjenninga av skiftet i amerikansk utanrikspolitikk etter terroråtaka 11. september.

Som leiar av sanksjonskomiteen for Irak sette Noreg store ressursar inn på å skaffe seg oversyn over både den omfattande saksmengda og dei underleggjande problemstillingane. Dette gav oss eit godt utgangspunkt for å delta aktivt i drøftingane om reform av Irak-sanksjonane, som skaut fart på våren 2001 med utgangspunkt i den nye amerikanske administrasjonen sitt ynske om å gjennomgå all sider ved Irak-politikken. Dåverande utanriksminister Torbjørn Jagland tok tidleg i 2001 kontakt med USAs utanriksminister Colin Powell med sikte på reformer av sanksjonspolitikken. Det-

te arbeidet vart seinare følgd opp av utanriksminister Jan Petersen.

Den grunnleggjande årsaka til lidningane til det irakiske folket har vore politikken til regimet og ikkje sanksjonsregimet. Men Noregs fokus i sanksjonskomiteen har heile tida vore på tiltak for å betre den humanitære situasjonen for sivilfolk i Irak og samtidig halde ved lag og styrkje kontrollen med Iraks tilgang til eller utvikling av nye masseøydeleggingsvåpen.

Mot slutten av 2001 lukkast det etter lang tids tautrekking mellom dei faste medlemmene å verte samde om ei konkret omlegging av Irak-sanksjonane, som også spegla norske innspel og initiativ. Det vart innført ei ny ordning med ei varetilsynsliste (Goods Review List), som tok sikte på å betre tilgangen på humanitære varer under Olje-for-mat-programmet og samtidig skjerpa kontrollen med varetypar med militær bruksnytte. Sjølve gjennomføringa vart utsett til mai 2002. Saksmengda i sanksjonskomiteen og problemet med ikkje-handsaming av importsøknader på grunn av mistanke om militær bruksnytte (engelsk: «holds»), minskta dramatisk etter dette.

Terroråttaket på USA 11. september 2001 var ei skilsetjande hending, som sette sterkt preg på dagsordenen til Tryggingrådet i den delen av Noregs periode som stod att. Erkjenninga av at internasjonal terrorisme og spreiding av masseøydeleggingsvåpen utgjer den største trusselen mot internasjonal fred og tryggleik, har samla eit overveldande fleirtal av landa i verda i kampen mot dei kreftene som søker å ramme grunnverdiane i samfunnet og undergrave menneskeverdet og demokratiske samfunnsnormer.

Noreg har engasjert seg sterkt i Tryggingrådet sitt arbeid med å nedkjempe internasjonal terrorisme og i alle sider ved internasjonal fredsbygging og forsoning. Utgangspunktet er at kampen mot internasjonal terrorisme står sterkast ved ein samla innsats forankra i Tryggingrådet i FN. Regjeringa har heile vegen nøyte vurdert Tryggingrådet sine tiltak mot internasjonal terrorisme i høve til dei folkerettslege pliktene våre, ikkje minst menneskerettane. Noregs prinsipielle utgangspunkt er at det ikkje er haldepunkt for å tolke pålegg eller føreslegne lovtiltak frå FN slik at det oppstår eit motsetningstilhøve til grunnleggjande menneskerettar. Samtidig er det grunn til å understreke at sjølve terrorhandlingane skaper ein alvorleg trussel mot menneskerettane. Regjeringa meiner at kampen mot internasjonal terrorisme må førast ved å byggje på og styrkje respekten for grunnleggjande rettstryggleiksprinsipp.

Alt den 12. september 2001 vedtok Rådet sam-

røystes resolusjon 1368, som mellom anna slår fast at terroråtaka utgjer ein trussel mot internasjonal fred og tryggleik og utløyser retten til sjølvforsvar, som er nedfelt i FN-pakta artikkel 51. Resolusjonen gjorde det klart at Rådet var budd på å ta alle naudsynte steg for å nedkjempe internasjonal terrorisme.

Ved resolusjon 1373 av 28. september 2001 vart det oppretta eit bindande globalt regime for å ramme finansieringskjeldene til terrornettverka og ein særskild antiterrorismekomité (Counter-Terrorism Committee, CTC) for å overvake gjennomføringa av resolusjonen. Noreg har delteke aktivt i arbeidet i komiteen og var blant dei aller fyrste som gjennomførte resolusjon 1373 i nasjonal rett. Ein viktig dimensjon ved arbeidet i antiterrorkomiteen er å tilby fagleg hjelp til land som har lovgevingsmessige eller administrative vanskar med å rette seg etter pålegg frå Tryggingrådet. Noreg har delteke direkte med kapasitetsbygging i medlemsland som har bede om slik hjelp.

Eit anna hovudspor i kampen mot internasjonal terrorisme gjaldt Osama bin Laden, Al Qaida-nettverket og Talibanregimet i Afghanistan. Tryggingrådet vedtok alt i 1999 sanksjonar mot Taliban for støtte til internasjonal terrorisme. Sanksjonane vart forsterka i 2000 mellom anna med krav om utlevering av bin Laden. Då det vart klart kvar terroråttaket den 11. september 2001 hadde utspringet sitt, sette USA og ein brei internasjonal koalisjon i gang militære operasjonar mot Al Qaida og Taliban. Dette førte til Talibans fall i november. Grupper av Taliban og Al Qaida utgjorde likevel framleis ein trussel, og dei militære operasjonane mot desse heldt fram. Noreg har delteke i desse operasjonane, mellom anna med spesialstyrkar og jagarfly og har òg engasjert seg i oppbygginga av ei afghansk ordensmakt.

Etter at Talibanregimet fall, flytta Tryggingrådet hovudfokus mot å stø ein afghanskleidd politisk stabiliserings- og atterreisingsprosess. Resolusjon 1383 stødde Bonnnavtala av 5. desember 2001 mellom dei ulike afghanske grupperingane. Resolusjon 1386 av 20. desember 2001 autoriserte den internasjonale tryggingstyrken for Afghanistan (ISAF), som Noreg har medverka til mellom anna når det gjeld minerydding. ISAF har spela ei uvurderleg rolle i å sikre tryggleiken i Kabul-området og å leggje til rette for ei positiv utvikling i landet. Resolusjon 1401 frå mars 2002 autoriserte opprettinga av UNAMA, FNs freds- og atterreisingskorps i Afghanistan.

Noreg har vore ein stor og tonegeevande bidragsytar til det humanitære hjelpearbeidet og atterreisninga i Afghanistan. Som leiar for gjevarlands-

samordninga for Afghanistan i 2002 medverka Noreg til at Tryggingrådet og heile det internasjonale samfunnet kunne leggje til grunn ei heilskauleg tilnærming til innsatsen i Afghanistan. Noreg la i Tryggingrådet vekt på at det humanitære hjelpearbeidet og langsiktige atterreisingsaktivitetar måtte vere viktige supplement til fredsprosessen. Dette var òg viktig for å skape samfunnsforhold som ikkje lenger gav grobott for terrorisme.

Kampen mot internasjonal terrorisme og innsatsen for å stabilisere og atterreise Afghanistan er kanskje det aller klaraste dømet på at Noregs hovudprioriteringar for medlemskapen i Tryggingrådet har vore høgst relevante. Denne tilnærminga med fokuset på samanhengen mellom militær innsats, naudhjelp, langsiktig utviklingshjelp og arbeidet med forsoning og fred vil også liggje til grunn for den vidare innsatsen til regjeringa.

Noregs prioritering av Afrika i Tryggingrådet har samanheng med at afrikanske konflikter dei siste åra har utgjort nesten to tredjedelar av sakene på dagsordenen til Rådet. Mange av desse sakene gjeld ikkje primært konflikter mellom statar, men interne, borgarkrigsliknande konflikter i statar som fungerer dårleg eller har brote heilt saman. Økonomiske drivkrefter knytte til utbytting av naturressursar er ofte med på å forlengje desse konfliktane.

Konfliktane på Afrikas horn, i Vest-Afrika og i og rundt DR Kongo var mellom dei som prega dagsordenen til Tryggingrådet dei to åra Noreg sat i Tryggingrådet. Noreg engasjerte seg særleg sterkt i konfliktane på Afrikas horn og hadde eit leiaransvar for både Etiopia-Eritrea-konflikten og konflikten i Somalia.

Gjennom eit sterkt og konsekvent engasjement har Tryggingrådet medverka til å drive fredsprosessen mellom Etiopia og Eritrea vidare. Noreg stod sentralt i å utforme krav og stille forventningar til partane og i arbeidet med å halde eit målretta politisk fokus på FNs fredstryggingande operasjon i Etiopia og Eritrea (UNMEE). Noreg leidde tryggingrådssendelag til Etiopia og Eritrea i februar 2002. Eit hovudføre mål var å forsikre seg om at den uavhengige grensekommisjonen si fastsetjing av grensa mellom dei to landa ville verte akseptert av begge partane.

Utanriksminister Petersen hadde like før vitja dei to landa i same ærend og leidd eit ope møte i Tryggingrådet om Etiopia og Eritrea under den norske presidentskapsmånaden i mars 2002. Orskurden til grensekommisjonen vart offentleggjort i april 2002. Partane sin bindande aksept av orskurden var ein milestolpe i fredsprosessen og ein viktig arbeidssiger for Tryggingrådet.

Konflikten i Somalia vart vidareført på dagsordenen til Tryggingrådet tidleg i 2001 etter norsk initiativ. Det var då fyrste gongen sidan FN (UNOSOM II) trekte seg ut i 1995, at Somalia vart realitetshandsama i Rådet. Noreg har samarbeidd nært med FN-sekretariatet og dei andre medlemmene i Tryggingrådet for å leggje grunnlaget for eit sterkare FN-engasjement i Somalia. Tryggingrådets fokus på internasjonal terrorisme og faren ved å overlata statar i konflikt og oppløysing til seg sjølve gjorde det noko lettare å vinne tilslutning til denne lina. Noreg har teke initiativet til og leier ei vene-gruppe for Somalia i FN-miljøet i New York. Vi vil vidareføre engasjementet vårt innanfor denne ramma.

Konfliktane på Afrikas horn har ein sentral plass i norsk FN- og utviklingspolitikk, også etter at vi er ute av Tryggingrådet. Arbeidet for fredsbygging og krisehandtering, arbeidet for berekraftig utvikling og arbeidet for fattigdomsnedkjem-ping bør sjåast i samanheng. Noreg gjev kunnskap og ressursar – på grunnlag av erfaringar frå internasjonale fredsoperasjonar og rolla som tilretteleg-gjar i ei rekkje fredsprosessar. Satsinga vil i aukande grad rettast mot å førebyggje at valdelege konflik-tar bryt ut – og mot å hindre at løyste konflik-tar blussar opp att. Det er viktig å halde fram med freistnadene på å styrkje FN si evne til å hjelpe land som gjennomlever den smertefulle og langva-rige overgangen frå krig til fred. Dette krev samti-dig vilje til langsiktig og bindande engasjement blant gjevarlanda. Landa på Afrikas horn – Etiopia, Eritrea, Somalia og Sudan – vil trenge svært mykje overgangshjelp og langsiktig hjelp. Etter kvart som fredsprosessane kjem i gang, er det viktig at dei vert stødde opp av bindande innsats frå gjevar-landssamfunnet si side.

Noregs presidentskap i Tryggingrådet i mars 2002 var eit særleg krafttak. Presidentrolla er sær-leg viktig når det gjeld å leggje til rette arbeidet i Rådet og drive det framover ved å skape brei opp-slutning om prioriterte saker. Det er når Tryg-gingsrådet står samla, at det vert oppnådd konkre-te resultat. Utrøyttelag innsats for å finne sam-lande løysingar var ei rettesnor for Noreg i heile medlemskapsperioden og kom til særleg nytte un-der presidentskapet vårt.

Under den norske presidentskapsmånaden vart det arbeid intens med ei rekkje saker, og av desse er Etiopia og Eritrea og Afghanistan alt om-tala. Utanriksminister Petersen leidde også eit ope møte om Bosnia og Hercegovina. Den einskild-saka som likevel sette sterkast preg på arbeidet til Tryggingrådet under Noregs presidentskapsmå-

nad, og der Noreg spela ei avgjerande rolle, var fredsfristnadene i Midtausten.

Midtausten stod høgt på Noregs agenda i heile medlemskapsperioden. Noreg spela ei nøkkelrolle i presidentskapsmånaden i mars 2002 og leidde mellom anna forhandlingane om resolusjon 1397. Denne resolusjonen var den fyrste nokon gong som omtala visjonen om ein palestinsk stat. Det var òg den fyrste resolusjonen om Midtausten som vart vedteken i Rådet under den norske medlem-skapen. USA hadde lagt ned veto på arabiske reso-lusjonsutkast både i mars og desember 2001. Å oppnå den naudsynte balansen i resolusjon 1397 var difor svært viktig. Dette lukkast til slutt etter at det seint i prosessen vart fremja eit framlegg om å ta inn ei tilvising til visjonen om to statar, Israel og Palestina, side om side innanfor sikre og godtekne grenser. Seinare same månad la Noreg fram eit utkast til resolusjon 1402. Denne resolusjonen stadfestar resolusjon 1397 som ein av dei grunn-leggjande tryggingrådsresolusjonane for Midt-austen-konflikten saman med resolusjon 242 (1967) og 338 (1973).

Noreg spela òg ei sentral rolle i utarbeidinga av tryggingrådsresolusjon 1435 frå september 2002, som kravde at alle valdshandlingar, mellom anna terrorhandlingar, skulle stanse, og at alle israelske aksjonar skulle stanse omgåande.

Sjølv om vilkåra for full iverksetjing av dei ovan-nemde resolusjonane ikkje har vore til stades, har dei styrkt grunnlaget for FN si rolle i fredsfristna-dene. Erfaringane frå Tryggingrådet har også styrkt grunnlaget for Noregs vidare engasjement for fred i Midtausten.

Noreg har under tryggingrådsperioden konse-kvent arbeid for å styrkje FN sin fredstryggjande kapasitet og har støtt oppfølginga av framlegga i Brahimirapporten. Noreg leidde i 2002 Trygging-srådets arbeidsgruppe for fredstryggjande operasjo-nar. Hovudmålet har vore å bringe troppebidragsy-tarane i ein tettare dialog med Tryggingrådet og FN-sekretariatet i samband med førebuing og gjen-nomføring av FN sine fredsoperasjonar. Eit av No-regs fyrste initiativ i Tryggingrådet var elles å løy-ve midlar til oppfølging av tryggingrådsresolusjon 1308 frå juli 2000 om førebygging og kontroll av hiv/aids i tilknytning til fredsoperasjonar.

Regjeringa vil vidareføre arbeidet med å gje fredsoperasjonar i FN-regi høg politisk merksemd, både internasjonalt som nasjonalt. Deltaking i FN sine fredsoperasjonar og ressursmessig innsats for å utvikle FN-sekretariatet sin kapasitet innan inter-nasjonal konflikthandtering vil framleis vere ei prioritert norsk oppgåve. Dette vil krevje aktiv del-taking i relevante FN-fora – fyrst og fremst 4. komi-

