

- Astrat, P., Coovadia, M. og Green, R. (1989). *Children on the Front-Line*. New York: UNICEF.
- BBC News (2004, 20 nóvember). *Great Lakes Leaders Promise Peace*. Sótt 1. október af <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4028251.stm>
- Brainard, L., og Choller, D. (ritstjórar). (2007). *Too Poor for Peace: Global Poverty, Conflict, and Security in the 21st Century*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Busumtwi-Sam, J. (2006). Architects of Peace: The African Union and NEPAD. *Georgetown Journal of International Affairs*, 7(1), 71-82.
- Collier, P., (2000). *Daring War out of war. An Economic Perspective*, í Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars. M. Berdal og D.M. Malone (ritstjórar). Boulder: Lynne Rienner Publishers. 91-111.
- Eneh, O. (2004). *Africa and the Crisis of Instability*. Global Policy Forum. New York.
- Goodhand, J. (2001). *Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty*. CPRC Working Paper 6, Chronic Poverty Research Centre.
- Keen, D. (1998). *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. Adelphi Paper 320. London: International Institute for Strategic Studies.
- Moore, M.. (2000). *Political Underdevelopment*. Eriandi flutt ráðstefnu vegna 10 ára ártíðar Development Studies Institute, ISE. London.
- Murithi, T. (2005). *The African Union, Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- NEPAD. (2001). *African Peer Review Mechanism*. Sótt 1. október 2007 af <http://www.nepad.org/aprm/>.
- OAU. (1963). *Charter of the Organization of African Unity*. Sótt 1. október 2007 á www.africa-union.org/cool/au/Documents/Treaties/text/OAU_Charter_1963.pdf
- Richards, P. (1996). *Fighting for the Rainforest: War, Youth & Resources in Sierra Leone*. Oxford: Heinemann Publishing.
- Sameinuðu þjóðirnar (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations.
- Sameinuðu þjóðirnar (2007). *The Millennium Development Goals Report 2007*. New York: United Nations.
- Stewart, F., og Fitzgerald, V. (ritstjórar). (2000). *War and Underdevelopment, Volume 1. The Economic and Social Consequences of Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Þróunarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNDP). (2006). *Human Development Report 2006*. New York: United Nations.
- Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna: Ályktn öryggisráðs S.þ. 1545. sótt 1. október 2007 af <http://daccessds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/359/89/PDF/N0435989.pdf?OpenElement>.

Öryggisráð SP frá sjónarhóli þjóðaréttar

Pétur Dam Leifsson

Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna er tvímælaust ein af þeim alþjóðastofnunum sem þarf að nálgast frá þvæfaglegu sjónarhorni til að ólást semillega skýra mynd af. Hér skal aðeins vikið almennt að Öryggisráðinu sem alþjóðastofnun frá sjónarhóli þjóðaréttarins og blasir þá einkum tvænt við: Í fyrsta lagi að Öryggisráðið er líkt og alþjóðastofnanir almennt sett á laggir í krafti þjóðaréttar, þ.e. með *Sáttmála SP*, en það eru einkum ákvræði V. VI, VII. og VIII. kafla Sáttmálans sem lýsa þeim valdheimildum sem liggja til grundvallar Öryggisráðinu og starfsemi þess. Í öðru lagi má segja að Öryggisráðið hafi jafnframt viss úrræði til að móta þjóðarétt með ákvröðunum sínum. Grein þessi fjallar sturtlega um starfsemi Öryggisráðsins, helstu valdheimildir þess og hvernig þeim hefur verið beitt í framkvæmd frá sjónarhóli þjóðaréttar.

Almennt um starfsemi Öryggisráðsins

Leiða má af 1. mgr. 24. gr. Sáttmála SP að meginhlutverk Öryggisráðsins sé „aðalþyrngð á varðveislu heimsfriðar og öryggis“ (Sáttmái hinna sameinuðu þjóða, 1945). Almennit séð mætti orða þetta svo að því meiri ógn sem stafar af ástændi á heimsvísu, því líklegra er að málið komi til kasta Öryggisráðsins. Óhætt er að segja að hugmyndir manna um hvað geti fallið hér undir hafi breyst mikið í áranna rás þar sem ráðið hefur allt frá loknum kalda stríðsins þróað áfram einstakar valdheimildir sínar reistar á gömlum grunni til að bregðast við nýjum öryggisvandamálum sem streðið hafa að heimsbyggðinni. Þessi öryggisvandamál sem voru mönnum ekki ófarlega í huga þegar Sáttmáli SP var gerður felast m.a. í borgarasýrjöldum þar sem brot á grundvallarmannréttindum eiga sér stað, hryðjuverkaögn og hættu á útbreiðslu geteyðingarvopna. Hefur þróunin orðið sú að Öryggisráðið skilgreinir *öryggi* í skilningi 1. mgr. 24. gr. æ rýmra og víðist málfnasvið þess nú eftir atvikum

jafnvel geta tekið til útbreiðslu farsótra eða aðsteðjandi umhverfisvát (Wallensteen og Johannsson, 2004).

En hvað sem líður þeirri þróun sem hér hefur verið drepið á er mikilvægt að átta sig á því hver eru í raun helstu viðfangsefni Öryggisráðsins. Sé tekið mið af ályktunum ráðsins, sem endurspeglar almennar mikilvægustu ákvarðanir þess, blasir við að starfsemiin virðist a.m.k. í ríklum mæli snúa að þrenns konar álitaeftum. Í fyrsta lagi að friðargæsluverkefnum á vegum SP, í öðru lagi að framkvæmd viðskiptabanns og annars konar refsiaðgerða sem ráðið hefur ákvarðað og í þriðja lagi er diplómatsk aðkoma ráðsins að friðsamlegri úrlausn dellumála á milli ríkja eða innan ríkja þar sem átök eru fyrir hendi eða aðsteðjandi hætra á silku (Wallensteen og Johannsson, 2004). Ber því að hafa í huga að þótt einstök ríki geri vissulega mjög vel í því að halda á lofti tilteknum *framvirknum mállefnum* (*benzoinic issues*) sem ónæmtlega snerta nú varðveislur friðar og öryggis á vettvangi ráðsins, svo sem í tengslum við almenna hryðjuverkahættu, hættu vegna útbreiðslu ýmis konar vopna, eða sem snerta mannréttindi og mannúðarrétt, þá er eftir sem áður mikilvægt að fulltrúar þeirra leisti jafnframt við að setja sig sem best inn í hin hefðbundnu meginviðfangsefni þess.

Annað sem hafa þarf í huga er að þótt Öryggisráðið sé vissulega hnatrænt er ekki þar með sagt að viðfangsefni þess snúi með jafnmiklum þunga að öllum heimssvæðum. Blasir þannig við að málafni Afríku, Mið-Austurlanda og síðast en ekki síst Evrópu hafa löngum verið sérlega fyrirferðamikil á dagskrá ráðsins á meðan fremur fátítt er t.d. að öryggisvandamál í S.A.-Asíu eða Ameríku beri þar á góma (Wallensteen og Johannsson, 2004). Fyrir þessu eru margvíslegar ástæður, en leiðir í öllu falli til þess að ríkin í Öryggisráðinu þurfa að leggja alveg sérstaka áherslu á að afla þekkingar á öryggisvandamálum þeirra heimssvæða sem helst koma til kasta ráðsins.

Valdheimildir Öryggisráðsins

Í V. kafla Sáttmála SP fjallar almennar um Öryggisráðið, þ.e. um skipan þess, störf og völd, ákvarðanatöku og meðferð mála, en í 24. gr. hans segir um störf og völd ráðsins:

- 1) Til þess að tryggja skjótar og haldgóðar aðgerðir af hálfu hinna sameinuðu þjóða, fela meðlimir þeirra öryggisráðinu aðalábyrgð á varðveislu heimsfriðar og öryggis og eru ásáttir um, að öryggisráðið starfi fyrir þeirra hönd, þegar það framkvæmir skyldustörf sín í samræmi við þessa ábyrgð.

- 2) Öryggisráðið skal við framkvæmd skyldustarfa sinna starfa í samræmi við markmið og grundvallarreglur hinna sameinuðu þjóða. Hin ákvrönu völd, sem öryggisráðinu eru veitt til framkvæmdar þessum skyldustörfum, eru skilgreind í VI., VII., VIII. og XII. kafla.

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. er meginhlutverk Öryggisráðsins varðveisla heimsfriðar og öryggis og eru því fengnar tiltekna valdheimildir til að uppfylla þá ábyrgð í samræmi við markmið og grundvallarreglur SP, sbr. 2. mgr. Skipa þar vínrælaust mestu máli heimildir þess samkvæmt VII. kafla Sáttmála SP, en þau ákvræði láta Öryggisráðinu í té einkaheimildir að þjóðarétti til að heimila valdbeitingu gagnvart ríki að uppfylltum skilyrðum sem ráðið mefur sjálf. Slíkar ákvarðanir ráðsins fá auk þess frekara vægi frá sjónarholi þjóðaréttar með vísan til 25. gr. Sáttmálans, þar sem segir að „meðlimir hinna Sameinuðu þjóða eru ásáttir um að fallast á og framkvæma ákvarðanir Öryggisráðsins í samræmi við ákvræði þessa sáttmála“.

Til að virkja hinar einströku valdheimildir sínar samkvæmt VII. kafla Sáttmálans þarf Öryggisráðið fyrst að álykta að um sé að ræða ófriðarhættu, friðrof eða árás, sbr. 39. gr. Sáttmálans. Í framkvæmd er það Öryggisráðið sjálf sem tilkvar þessi hugtök og metur stöðuna í einstökum málum sem koma til kasta þess m.t.t. þessa. Frá lokum kalda stríðsins hefur Öryggisráðið sem áður segir vltkað mjög út öryggishugrækið, en einnig samfara því skilgreiningu á því hvað getur mögulega talist *öfriðarhættu* í skilningi 39. gr. Sáttmálans. Hefur Öryggisráðið þannig í seinni tíð m.a. skilgreint hættu á hryðjuverki, hættu á útbreiðslu geryðingarrvopna og brot á grundvallarmannréttindum í innanlands- ófrið sem ófriðarhættu, en þessi framþróun ráðsins á eigin valdheimildum var eins og nærri má geta ekki fyrir séð við gerð hans árið 1945 (Pétur Dam Leifsson, 2003).

Víðilka þróun hefur enn fremur átt sér stað varðandi heimildir Öryggisráðsins til að ákvræða eða heimila *aðgerðir* í skjóli VII. kafla Sáttmálans, en þar skipa efnislega mestu máli ákvræðin í 41. og 42. gr. - Ákvræði 41. gr. er svohljóðandi:

Öryggisráðinu er heimilt að ákvræða, hvaða aðgerðir, aðrir en hernaðaraðgerðir, skulu viðhaldar til þess að framfylla ákvröðunum þess, og getur það kvatt félagga hinna sameinuðu þjóða til þess að beita slíkum aðgerðum. Aðgerðir þessar mega vera fólgenar í því að slita viðskiptasambandi að nokkru eða öllu leyti og rjúfa samgöngur með járnbrautum, á sjó, í lofti, einnig póst-, síma- og loftskeytasamband, og slíka stjórnmálambandi.

Hér að ofan er lýst heimildum Öryggisráðsins til að ákvræða svonefndar refsiaðgerðir, en ætla má að upphaflega hafi einkum verið hafðar í huga

efnahagsrettsiðgerðir og viðlíka ráðstafanir og taldar eru upp í ákvæðinum gagnvart einstökum ríkjum. Frá lokum kalda stríðsins hefur Öryggisráðið hins vegar þróað áftam þessar heimildir og er nú almennt lítið svo á að þær geti verið stöð fyrir ýmis konar bindandi ákvarðanir þess. Má í því sambandi t.d. nefna *síttakkar refsiaðgerðir (targeted sanctions)* af hálfu ráðsins, sem beinast að tilteknum hópum manna eða jafnvel tilgreindum einstaklingum, stofnseiningum stríðsglæpadómstóla í þágu friðar og öryggis og síðast en ekki síst þá viðleitni ráðsins að setja aðildarríkjum Sp almenningar reglur á tilteknum svæðum sem þeim ber svo að framfylgja í landsrétti sínum í þágu friðar og öryggis á alþjóðavísu (Sinmaa o.fl., 2002).

Hvað varðar 42. gr., þá heimildir það ákvæði Sáttmálans Öryggisráðinu að ákvarða beitingu vopnavalds ef annað þykir ekki dýga til að framkvæma ákvarðanir þess. Inntrak þessa ákvæðis stendur rannar í samhengi við önnur ákvæði í VII. kafla Sáttmálans og þá einlukum 43. og 47. gr., sem gera ráð fyrir því að Öryggisráðið hafi yfir að ráða heitum til að framkvæma slíkar aðgerðir. Í reynd hafa slíkir samningar um heitið aldrei verið gerðir sem aftur leiðir til þess að Öryggisráðið getur ekki ákvarðað beitingu vopnavalds, heldur einungis heimlað hana að áeggjan viljugra ríkja. Hefur það þá yfirleitt verið gert með almennti tilvísun til VII. kafla og tilteknu orðalagi í ályktun Öryggisráðsins (Gray, 2004).

Ákvarðanir Öryggisráðsins

Gróft á litið má skipta ákvörðunum Öryggisráðsins upp í tvo flokka, þ.e. annars vegar efnisákvæðanir og hins vegar ákvarðanir sem snúa að málsméferð á vettvangi ráðsins. Milklíkvægt er að gera greinarmun á þessu tvennu þar sem t.d. neitunarvald þeirra fimm ríkja sem eiga fastafulltrúa í ráðinu gildir einvörðungu um þær ákvarðanir sem teljast til efnisákvæðana. Að öðru leyti gildir nú sú regla að eitið þarf meðarkvæði a.m.k. níu ríkja af þeim 15 sem nú eiga sæti í ráðinu til að það teljist hafa tekið ákvörðun í máli sem fyrir því liggur. Þótt ríkin fimm sem hafa fastafulltrúa ráði almennt mestu um framgang mála í ráðinu hefur þetta fyrirkomulag þó þá þýðingu að hin tíu ríkin sem eru kjörin þar til setu til tveggja ára í senn hafa einnig nokkuð vægi ef þau ná saman um mál. Hefur rannin orðið sú að nú er almennt reynt til þrautar að ná sammæli um einstök mál (Hulhon, 2004).

Hvað varðar efnisákvæðanir Öryggisráðsins þá eru þær oflast settar fram í forni ályktana og gildir það a.m.k. almennt um hinar mikilvægustu stefnumarkandi ákvarðanir. Frá öndverðum 10. áratug sl. aldar hefur þó einnig

ferst í vöxt að ráðið birri ýmis konar ákvarðanir sínar í forni yfirfyringa fosea ráðsins f.h. þess eða meðlima þess. Er þá gjarnan um að ræða frekari útfærslu á einstökum atvöldum í tengslum við mál sem ráðið hefur þegar ályktað um og alger samstaða ríki um í ráðinu (Hulhon, 2004). Að forni til skipprast ályktanir Öryggisráðsins gjarnan upp í aðfararorð og aðgerðarkafila. Aðfararorð fela almennt í sér tilvísun til fyrri ákvarðana Öryggisráðsins í viðkomandi máli og pólitískar yfirfyringar varðandi stöðu þess, á meðan aðgerðarkafli felur í sér tölusett tilmæli og fyrirmæli af hálfu ráðsins og það er því þar sem ráðið kann að stofna til þjóðréttarlega skuldbindinga fyrir aðildarríkin. Of langt mál yrði að gera öllkum flokkum ákvarðana Öryggisráðsins sennileg skil hér og verður því aðeins fjallað um ýmis helstu þjóðréttarlegu áliæfni sem snúa að framkvæmd Öryggisráðsins þegar um er að ræða bindandi ákvarðanir þess í skjólí VII. kafla Sáttmálans — það er í tengslum við aðgerðir vegna ófriðarhættu, friðrofs eða árása.

Fyrir það fyrsta þá hefur þótt nokkuð álitamál hvað Öryggisráðið getur í rann selst langt í því að skilgreina tiltekna aðstæður sem *ófriðarhættu* samkvæmt 39. gr. Sáttmálans, en með því að gera slíkt virkjar Öryggisráðið valdheimildir sínar til að heimila aðgerðir í skjólí VII. kafla. Sem dæmi þá þótti t.d. nokkuð umdeilt þegar Bandaríkjamenn og Bretar fylgdu eftir kröfum sínum um fransal tveggja lþýska leyriþjónustumannanna á vettvangi Öryggisráðsins í svonefndu *Locherbie-máli* á 10. áratug sl. aldar. Málið snéirist m.a. um það að stjórnmöld í Lþýu töldu með vísan til svokallaðs *Montreal-samnings um að koma í veg fyrir ólögmanar aðgerðir gegn öryggi flugsamgangna frá 1973*, að þau væru í fullum rétti að rannsaaka sjálf mál mannanna tveggja sem voru þarlendir ríkisborgarar og ekki þyrfti því að koma til fransals þeirra til eflendira ríkja. Það flækti málið enn frekar að Lþýa vísaði delunni til Alþjóðadómstólsins í Haag samtímis því sem málið var á dagskrá Öryggisráðsins. Fór svo að Bandaríkjamenn og Bretar fengu því framgengt á vettvangi Öryggisráðsins að framganga Lþýu teldist fela í sér ófriðarhættu og í framhaldi voru ákvarðaðar refsiaðgerðir gagnvart Lþýu. Þetta felldi Lþýa sig illa við og taldi ríkin í Öryggisráðinu hafa misbeitt valdheimildum ráðsins við að skilgreina þessa aðstöðu sem ófriðarhættu (Gill, 2003). Mál þetta vakti í reynd upp fjölmörg sjónskilpuleg áliæfni sem snúa að Sameinuðu þjóðunum og stofnunum þeirra, svo sem hvort Öryggisráðið eigi eitt óakmarkað mat á því hvað geti talist ófriðarhættu í skilningi 39. gr. Sáttmálans, sem og hver væru valdmörk Öryggisráðsins annars vegar og Alþjóðadómstólsins hins vegar (de Wet, 2004). Er því ljóst að sú viðleitni Öryggisráðsins að vlka stöðugt úr valdsvið sitt með æ yrmi skilgreiningu á því hvað geti talist til *ófriðarhættu* í

skilningi 39. gr., er á meðal þeirra þjóðaréttarlegu álitaeftna sem aðildarríkin í ráðinu þurfa að kunna skil á og taka afstöðu til hverju sinni.

Álitamál af þjóðaréttarlegum toga hafa enn fremur komið upp þegar Öryggisráðið hefur ákvarðað eða heimlað *aðgerðir*, sbr. einkum 41. og 42. gr. Sáttmálans. Í fyrsta lagi hafa komið upp viðlíka álitamál við beiðingu ákvæðis 41. gr. og varðandi 39. gr. Þ.e. í þessu tilvikli hvort Öryggisráðið eigi eitt óskorað mat á því hvort og þá hvaða refsiaðgerðir eigi við í einstökum tilvikum og hvort framkvæmd slíkra aðgerða geti mögulega farið á svig við alþjóðalög. Í öðru lagi má nefna *síttakkar refsiaðgerðir* af hálfu Öryggisráðsins, sem hafa m.a. reynt mikilvægt tækni í baráttunni gegn alþjóðlegri hryðjuverkasartsemi, en að sama skapi fallið í sér ýmis lögfræðileg vandamál í einstökum aðildarríkjum þegar þær hafa t.d. beinst að tilgreindum einstaklingum sem njóta eftir sem áður tiltekinnna mannréttinda í aðildarríkjunum. Hafa m.a. komið upp mál í Evrópuþingunum þar sem einstaklingar sem töldu sig að ófyrirsýnju hafa lent á „svörtum lista“ undirnefnda Öryggisráðsins vildu fá réttingu sinna mála, en slíkt reyndist þá allt annað en auðsött mál þar sem aðildarríkjum Sp ber skilyrðislausar að framkvæma slík fyrirnefni Öryggisráðsins (Cramer, 2003). Eru þetta dæmi um lögfræðileg álitamál sem aðildarríkin þurfa eiga aðkomu að og móta stefnu um á vettvangi Öryggisráðsins.

Segja má að í kjölfar atburðanna 11. September 2001 hafi orðið alger vatnaskil í því hvernig Öryggisráðið beitr valdheimildum sínum samkvæmt 41. gr. Sáttmála Sp, þegar það með ályktun nr. 1373/2001 ákvað að setja aðildarríkjum Sp almennar reglur um ráðstrafanir gegn hryðjuverkum, sem þeim ber nú að framfylgja í landsrétti sínum hverju um sig. Má segja að með þessu hafi Öryggisráðið tekið sér vald sem nokkurs konar yfirþjóðleg lög-gjafarstofnun á tilteknu sviði. Er ljóst að einstök aðildarríki hljóta að verða taka afstöðu til þess hvorsu langt Öryggisráðið megi og eigi að ganga í að gefa ríkjum slík almenn fyrirnefni (Szasz, 2002).

Þjóðaréttarleg álitaeftni hafa einnig komið til álita þegar Öryggisráðið hefur beitt heimildum sínum til að ákvarða eða heimla beiðingu vopnavalds gegn-vert ríki. Sem áður segir þá hefur Öryggisráðið í reynd engin úrræði til að ákvarða beiðingu vopnavalds með þeim hætti sem 42. og 43. gr. Sáttmálans mæla fyrir um. Þess í stað hefur ráðið frá dögum Persaflóastríðsins árið 1990 þróað áfram heimildir sínar í skjóli VII. kafla Sáttmálans til að heimila tilteknum aðildarríkjum sem hafa vilja og getu til aðgerða, beiðingu vopnavalds. Aðferðafræðin sem Öryggisráðið hefur hér notað við er sú, að þegar það hefur lýst tiltekna aðstöðu sem ófriðarhættu, friðrof eða árás, fylgir eftir avriktum á eftir síðari ályktun þess, yfirleitt með almennri tilvísun til VII. kafla Sáttmálans, auk þess að fela í sér tiltekið orðalag í formi umboðs. Er það þá

yfirleitt orðað nokkuð í þá vena að aðildarríkjum sé heimlað að *beina öllum nauðynlegum úrræðum* til að framkvæma tilgreindar ályktanir ráðsins og koma með því aftur á friði og öryggi á viðkomandi svæði (Gray, 2004). Eins og næri má geta er lyklatíði þegar svo afdrifnarlar ákvarðanir eiga í hru að umboðið sé skýrt og vel afmarkað frá lagateknilegu sjónarmiði. Má t.d. þann lærdóm draga af ályktun nr. 678/1990 varðandi Írak og Kúveit, þar sem Öryggisráðið veitir aðildarríkjum lítt takmarkað umboð til beiðingar vopnavalds til að koma aftur á friði og öryggi á svæðinu, nokkuð sem Bandaríkin og Bretland notuðu m.a. síðar sem umdeilan þjóðaréttarlegan bakgrunn fyrir aðgerðum gagnvart Írak árið 2003. Má því ljóst vera að innryn í beiðingu alþjóðalaga og lagateknileg álitaeftni varðandi ályktanir Öryggisráðsins er nauðsyn fyrir fulltrúa þeirra ríkja er þar eiga sæti.

Loks er rétt að vilja fáeinum orðum að friðargæslu og undirstofnunum Öryggisráðsins. Hvergi er fjallað þerum orðum um friðargæslu í Sáttmála Sp en hún tók snemma að mólast í framkvæmd og er nú vísast umfangsmesta starfsemi á vegum Öryggisráðsins og óumdeilt talin samræmast markmiðum Sáttmálans. Elki veður fjallað hér um eðli og þróun friðargæslu, en látið við það síða að áréttar að aðildarríki Öryggisráðsins þurfa að setja sig sérlega vel inn í þau mál og einstök friðargæsluverkefni sem Sp halda út undir stjórna ráðsins. Er um að ræða flókna og viðamikla starfsemi þar sem reynt m.a. á samstarf ríkja í ráðinu við þau ríki sem æska friðargæslu og þau ríki sem leggja til slíkra verkefna. Framlög einstrakra aðildarríkja Sp til friðargæslu, sáttamíðlunar, friðaruppbyggingar og aðstoðar af ýmsu tagi skipuð miklu máli fyrir trúverðuleika þeirra sem þátttakenda á vettvangi Öryggisráðsins. Smáttki hafa eðli máls samkvæmt ekki sömu burði og hin stærri í þessu tillit, en kunna eftir sem áður að búa yfir tiltekinni tækniþekkingu eða öðrum úrræðum sem koma sérstaklega að notum í slíkri starfsemi. Hvað varðar undirstofnanir Öryggisráðsins þá blasir við að þeim hefur stöðugt farið fjölgandi eftir því sem starfsemi ráðsins hefur orðið viðameiri og má t.d. í því sambandi nefna sérstaklega hryðjuverkanefndina og þær nefndir sem hafa umsjón með framkvæmd tiltekinnna refsiaðgerða af hálfu ráðsins. Ýmis lögfræðileg álitaeftni hafa risið í tengslum við slíkar undirstofnanir, svo sem varðandi það hvaða valdheimildir ráðinu er stætt á að framselja til þeirra, o.s.frv. (Saroshi, 2000). Er því ljóst að aðildarríkin þurfa einnig að setja sig vel inn í starfsemi einstrakra undirstofnana Öryggisráðsins.

Málsméðferð á vettvangi Öryggisráðsins

Halldóð þekking á málsméðferðarreglum Öryggisráðsins er a.m.k. mikilvæg fyrir starfsmenn fastanefnda ríkja sem eiga sæti í ráðinu. Slíkt getur auðveldað tilki að koma stefnumálum sínum í réttan farveg auk þess sem yfirþröð fagnemnsku er til þess fallið að auka trúverðuleika fulltrúa ríkja gagnavart öðrum ríkjum sem starta þarf með í ráðinu.

Þær reglur sem gilda um málsméðferð á vettvangi Öryggisráðsins er einkum að finna í einstökum ákvæðum í V. kafla Sáttmála SP, í sérstökum Reglum um málsméðferð Öryggisráðsins, en auk þessa verður einnig að líta til þeirra ályktana Öryggisráðsins og yfirlýsinga forseta þess sem varða ákvarðanir um málsméðferð ráðsins og til viðtekinnar framlýsingar. Ákvæði Sáttmála SP sem falla um málsméðferð Öryggisráðsins eru rétt hæst í þessu sambandi, en einkum er þar um að ræða ákvæði í 27.-32. gr. Sáttmálans. Þótt mikilvæg séu þá eru þau fáorð ein og sér, en samkvæmt 30. gr. er gert ráð fyrir að ráðið segi sér sjálf frekari málsméðferðarreglur. Þær eru nú í *Reglum um málsméðferð Öryggisráðsins frá 1983*. Þótt þær reglur séu nokkuð ítarlegar og taki til flestra meginþátta er snúa að málsméðferð fyrir ráðinu verður að hafa vissa fyrirvara varðandi þær. Reglurnar sem eru að stofni til frá árinu 1946 með fæcinum síðari breytingum eru skilgreindar sem bráðabirgðareglur. Kemur það til af því að upphaflega stöfðu þær frá nefnd sem vann að undirbúningi að stofnun SP og á dögum kalda stríðsins var ekki vilji til að hreyfa við þeim svo nokkru nam (Bailey og Daws, 1998). Frá lokum kalda stríðsins hefur hins vegar orðið mikil þróun í málsméðferð Öryggisráðsins í eiginlegri framlýsing, sem hefur svo eftir átrikun verið fest í sessi í ályktunum ráðsins eða yfirlýsingum forseta þess. Þetta fyrirkomulag leiðir til þess að nokkuð erfið er að öðlast yfirlýsningu frá þær reglur sem gilda um málsméðferðina (Fulton, 2004).

Ekki er hér ráðrúin til að falla ítarlega um málsméðferð Öryggisráðsins og verður því einungis fallað mjög almenn um nokkur meginefni sem snúa að fundum ráðsins, dagskrá þess, hlutverki forseta, ákvarðanatöku og stöðu öllkra ríkja innan og utan ráðsins.

Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. Sáttmála SP þarf Öryggisráðið jafnan að vera starfshæft. Reglurnar mæla enn fremur fyrir um að ekki skuli líða meira en tvær vikur á milli funda þess, en í reynd eru ýmis konar fundir á vegum ráðsins almennt öllu tíðari en svo. Það er eitt af hlutverkum forseta Öryggisráðsins að boða til funda og skal það gert ef eitthvert ríki í ráðinu fer fram á slíkt, sbr. 2. gr. regluna, eða skv. 3. gr. regluna ef ríki vekur máls á ástandi eða á delumáli, sbr. 35. gr. Sáttmálans, ef Allshejtarþingið vísar þangað máli eða

vekur athygli á ástandi, sbr. 2.-3. mgr. 11. gr. Sáttmálans, eða ef Aðalframlýsingardastjórn SP vekur athygli ráðsins á máli, sbr. 99. gr. Sáttmálans.

Fundur Öryggisráðsins eru nú með afar fjölbreytlegu sniði, en í megindráttum hefur verið hefðbundið að greina að annars vegar opna fundi og hins vegar lokaða fundi og eru þá ekki valdir með óformlegir fundir sem skipa í reynd miklu máli einnig. Meginreglan er að Öryggisráðið skuli funda fyrir opnum tíöldum og geta þau aðildarríki sem ekki eiga sæti í ráðinu sóst eftir því við ráðið að fá að taka þátt í slíkum fundum án ákvarðastírta. Þer Öryggisráðinu að bjóða ríki sem telst aðili að delumáli að taka þátt í umræðum um það, sbr. 32. gr. Sáttmálans, auk þess sem ríki sem að mati ráðsins á sérstaka hægsnumi í máli skal enn fremur heimilað að taka þátt í umræðum um það, sbr. 31. gr. hans. Fundirnir draga jafnan að sér mikla athygli fjölmiðla og allt það sem fram fer er skráð og birt opinberlega með fundargerð. Lokaðir fundir fara almennt fram með áþekku sniði, nema hvað þá hafa fjölmiðlar og almenningur ekki aðgang og eftir atvikum ekki önnur ríki, en Öryggisráðið ákveður sjálf fyrirkomulagið hverju sinni. Lokaðir fundir geta verið nauðsynlegir undir vissum kringumstæðum, en mikill fjöldi þeirra kann þó að vera til þess fallið að ala á tottrýggni og gagnrýni á að ráðið starti með ógegnisæjum hætti.

Auk formlegra funda er mikið um óformlegt samráð eða viðræður ymist á milli fulltrúa allra eða sumra ríkja í Öryggisráðinu. Óformlegir fundir allra aðildarríkja í ráðinu eru mjög mikilvægir því þar er mikilvægum málum í reynd oft ráðið til lykta, en staða slíkra funda sem kalla má reglubundna er nokkuð óljós. Hefur enn fremur skapast hefð fyrir slíku samráði stórveldanna sem hafa fastarfulltrúa og fara með neitunarvald í ráðinu og fulltrúa ýmissa annarra ríkiáhópa innan ráðsins. Eru slík tengslanet m.a. mjög mikilvæg fyrir smærri ríki sem ella rettu mun erfiðara með að halda tíu starfsemi á vettvangi Öryggisráðsins (Bailey og Daws, 1998).

Rákin í Öryggisráðinu skipafrast á að fara með forseti þar í einn almanaksmanuð í senn og fer rött þeirra í forseti almenn eftir stafrófi miðað við opinbert heiti ríkis á ensku. Hlutverk forseta ráðsins er viðamiklið og kemur hann m.a. fram út á við fyrir hönd ráðsins, boðar til funda, heldur utan um dagskrá og stýrir fundum. Eins og gefur að skilja vinnur forsetinn starf sitt í nánu samráði við fulltrúa annarra ríkja í ráðinu en hann hefur þó nokkuð viðrækar heimildir til að stýra fundum ráðsins, í hvaða rött er tekið til máls, o.s.frv. Drög að dagskrá funda eru alla jafnan unnin af starfsmönnum SP eftir óformlegt samráð ríkja í ráðinu og er nú fáfrt að ágreiningur um slíkt opinberist (Bailey og Daws, 1998).

Ákvarðanatataka í Öryggisráðinu markkast af 27. gr. Sáttmála SP, sem er svohljóðandi:

- 1) Hver meðlimur öryggisráðsins hefur eitt atkvæði.
- 2) Til ákvarðana öryggisráðsins í máluum um fundarskröpp þarf jákvæði níu meðlima ráðsins.
- 3) Til ákvarðana í öllum öðrum málum þarf jákvæði níu meðlima, að meðöldum atkvæðum hinna fösnu meðlima þó með því skilyrði, að í ákvörðunum mála, sem nefnd eru í VI. kafla og í 3. lið 52. gr., skuli deilnaðli síða hjá við atkvæðagreiðslu.

Gerður er greinarmunur á þeim ákvörðunum sem varða málsmeðferð annars vegar og efnisákvörðunum hins vegar og felst einkum í því að neitunarvald gildir ekki um þær ákvarðanir sem varða málsmeðferð. Þetta þýðir að fulltrúar sjö ríkja í Öryggisráðinu geta mögulega varnað því að mál sem vísað er til ráðsins fái þar umfjöllun, auk þess sem sami fjöldi ríkja og séðhvert stórveldanna fimm sem fer með neitunarvald getur hindrað efnislega ákvarðanatöku í máli. Nokkuð fasmóttað er hvaða ákvarðanir teljast snúa að málsmeðferð einvörðungu, en tísi ágreiningur um það gildir neitunarvald um þá ákvörðun (Bailey og Daws, 1998). Frá loknum kalda stríðsins hefur verið lögð áhersla á að sena flestar ákvarðanir séu samþykktar samhljóða og er það nú oftast reyndin. Séðhvert aðildarríki Öryggisráðsins getur lagt fram drög að ályktun, auk þess sem þau ríki utan ráðsins sem tekið hafa þar þátt í umræðum um mál geta enn fremur lagt fram slík drög sem þó ganga ekki til atkvæða þar nema eitthvert þeirra ríkja sem eiga sæti í ráðinu mælist til þess, sbr. 38. gr. Reglna um málsmeðferð Öryggisráðsins. Í reynd stafa flest drög að ályktunum frá stórveldunum sem eiga fastafulltrúa og eríð þarf að hafa mjög náð samráð við þau um allt það sem kemur til kasta ráðsins (Malone, 2004).

Önnur ríki en þau fimm sem hafa fastafulltrúa eru kjörinn til setu í Öryggisráðinu á vettvangi Allsherjafingis SP til tveggja ára í sena. Til að ná kjöri þarf meðatkvæði fulltrúa 2/3 þeirra ríkja sem taka þátt á þinginu, en auk þess er í reynd tekið mið af kvóðnum ríkjahópa á vettvangi SP við kjörnið. Stundum hefur þurft nokkrar umferðir til að fá hrein útslit í slíku kjöri, en í öðrum tilvikum hefur náðst nokkurs konar pólitískt samkomulag og þá jafnvel í þá vena að tvö ríki hafi skipt kjörinnabili á milli sín (Bailey og Daws, 1998). Þótt ríkin sem ekki eiga fastafulltrúa í ráðinu séu í öllu veikari stöðu en stórveldin geta þau engu að síður haft sterka rödd og atkvæði þeirra geta skipt máli um lyktil máls.

Lokaorð

Hér hefur aðeins verið leirst við að lýsa í mjög stuttu máli ýmsu því helsta sem snýr að staðfemi Öryggisráðsins frá sjónarhóli þjóðarétta og má segja að umfjöllunin hafi a.m.k. staðið til þess að varpa nokkru ljósi á eftirfarandi atriði:

Í fyrsta lagi, að þótt Öryggisráðið sé pólitísk stofnun þá verður umfjöllun um hana fremur ómarkviss ef ekki er gefinn nægur gæmur að þeim alþjóðalögum sem ýmist falla um Öryggisráðið eða frá því staða. Hýtur því að vera metnaðarmál fyrir ríki sem startar í ráðinu að tryggja að fyrir hendi sé næg sértræðþekking af þess hálfu hvað þetta varðar.

Í öðru lagi, að þótt Öryggisráðið sé lifandi stofnun og í stöðugri framþróun með aukinni áherslu ýmis framvirk viðfangsefni, þá virðast hefðbundin verkefni þess á borð friðargæslu og framkvæmd refsiaðgerða jafnan vera mjög umfangsmikil í starfseminni. Þetta felur í sér að þótt skynsamlegt sé fyrir smærri ríki að markta sér áherslur í tilteknum málaflokkum, þá má það þó ekki leða til þess að þau virki sér hjá því að byggja upp þekkingu á kjarnastarfsemi ráðsins. Má einnig benda á mikilvægi þekkingar á málafnum Afríku og Mið-Austurlanda, sem jafnan hafa verið fyrirferðarmikil á dagskrá ráðsins.

Í þriðja lagi, að mikilvægt er fyrir fastanefndir þeirra ríkja sem stefna að setu í Öryggisráðinu að setja sig vel inn í málsmeðferð þess. Þótt stjaldan komi nú upp ágreiningur af því tagi verður þó að telja eðlilega fagmennsku að standa vel að þeim málum.

Að loknum er rétt að áreita að hér hefur einungis verið fjallað um nokkur atriði sem snúa að þjóðréttarlegum álitafnum í tengslum við Öryggisráðið. Ekki hafa því verið hér til umfjöllunar hin fjölmörgu pólitísku álitafni sem tengjast ráðinu, svo sem hvað varðar mögulega strækkun þess og síðast en ekki síst mikilvægi skýrtrar stefnuvinnunar á öllkum sviðum utanríkis- og öryggismála, sem unnt er að vinna eftir á vettvangi Öryggisráðsins.

Heimildir

- Bailey, S. og Daws, S (1998). *The Procedure of The UN Security Council* (3. útgáfa). New York: Oxford University Press.
- Cramer, P. (2003). Recent Swedish Experiences with Targeted Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council. Í E. de Wet og A.

- Nollkaemper (ritstj.), *Review of the Security Council by Member States*, (bls. 85-106). Antwerpen: Intersenta.
- de Wet, E. (2004). *The Chapter VII Powers of the United Security Council*. Portland: Hart Publishing.
- Gill, T. D. (2003). *Rosanne's – The World Court – What It is and How It Works* (6. útgáfa). Leiden: Martinus Nijhoff.
- Gray, C. (2004). *International Law and the Use of Force* (2. útgáfa). Oxford: Oxford University Press.
- Hulton, S. C. (2004). Council Working Methods and Procedure. Í D. Malone (ritstj.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century* (bls.237-251). Boulder: Lynne Rienner
- Malone, D. (2004). *Introduction*. Í D. Malone (ritstj.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century* (bls. 1-15). Boulder: Lynne Rienner.
- Montreal-samningur um að koma í veg fyrir ólögmætar aðgerðir gegn flugsamgangna. Sótt 10. nóvember af http://www.unodc.org/unodc/terrorism_convention_civil_aviation.html.
- Pétur Dam Leifsson (2003). Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna og réttur ríkja til að beita vopnavaldi samkvæmt reglum þjóðaréttarins. Í Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthiasson (ritstj.), *Lögberg – nítíu Leggastjórnun* HI (bls. 581-614). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Reglur um málsmeðferð Öryggisráðsins (1983). Sótt 10. nóvember 2007 af <http://www.un.org/Docs/sc/scrules.htm>
- Saroshi, D. (2000). *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of Its Chapter VII Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Frowein, J. og Krisch, N. (2002). Article 41. Í B. Simma (ritstj.), *The Charter of the United Nations – A Commentary* (2. útgáfa, bls. 735-748). Oxford: Oxford University Press.
- Sáttmáli hinna Sameinuðu þjóða (1945). Sótt 10. október 2007 af <http://www.utantakistraduneyti.is/utantikismal/IslandStH/nr/2383>.
- Szasz, P. C. (2002). The Security Council Starts Legislating. *The American Journal of International Law*, 96(4), 901-905.
- Wallensteen, P. og Johansson, P. (2004). Security Council Decisions in Perspective. Í D. Malone (ritstj.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*, (bls. 17-33) Boulder: Lynne Rienner.

Möguleiki til áhrifa

Pia Hansson

Ísland sækist eftir sæti í Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna árin 2009 og 2010. Í ljósi framboðs Íslands er athyglisvert að skoða hvernig smáríki getur átt von á að standa sig í kosningabaráttunni og ekki síst að skoða möguleika smáríkja til áhrifa innan ráðsins ef til þess kemur. Engun getur dultst að öryggisráð Sameinuðu þjóðanna er ein umtalaðasta og valdamesta stofnun heims. Þar sitja fimm fastafulltrúar, sigurherrar seinni heimsstyrjaldar, að margir teiða alræðir enda einir um að geta beitt neitunarvaldi. Augu flestra fræðimanna og áhugamanna um alþjóðamál hafa helst beinst að þeim aðstöðunum sem er á milli kjörinna og fasta fulltrúa ráðsins og lítið hefur verið lítið til stræðar þeirra ríkja sem sitja tímabundið í ráðinu. Þegar framboðsmál eru skoðuð og reynsla annarra ríkja lögð til grundvallar er ljóst að á brattann er að sækja fyrir smáríki þar sem kosningabaráttan getur verið mjög kostnaðarsöm og tvíþýtt er um niðurstöðu. Í því tilvik þurfa smáríki að yfirvinna það áhrifaleysi sem tengist smæð ríkisins.

Vegna þeirra sögulegu tengsla sem frændþjóðir Olkar hafa við Sameinuðu þjóðin er kemur vart á óvart að þau leggi mikla áherslu á að eitt Norðurlandanna stíji í ráðinu annað hvert tímabil. Ísland hefur stutt framboð hinna í gegnum tíðina og er nú í fyrsta sinn að fá stuðning í sínu eigin framboði frá frændþjóðunum. Segja má að framboðið sé þar af leiðandi Norðurlandframbod þó að ríkin starfi sjálfstætt innan ráðsins. Reynsla frændþjóðanna af sefu í ráðinu kemur Íslandi til góða en til að mynda hefst undirbúningur fyrir setuna sjálfa löngu áður en ljóst er hvort að ríkið hljóti þrautargengi í kosningunum í allsherjarþinginu.

En stóra spurningin er, geta smáríki haft áhrif innan öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna? Þó að valdahlutföllum heimsins verði ekki breytt er ljóst að eini möguleikinn til áhrifa er að taka þátt. Aftvræði Íslands innan ráðsins mun vege jafn þungt og annarra kjörinna aðila, hvort sem um er að ræða smátt eða stórt ríki. Í þessari grein er hugmyndin að skoða örlítið kosningabaráttuna, undirbúninginn sem þarf fyrir sefu í öryggisráðinu og síðast en ekki síst, möguleg áhrif smáríkja innan ráðsins.