

FOKUS: FN 70 ÅR

# Skyggemekanismer i FNs Sikkerhetsråd: Relevans, legitimitet og effektivitet

NIELS NAGELHUS SCHIA

*Doktorgradsstipendiat, forsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt*  
*nns@nupi.no*



Sikkerhetsrådet består av 15 av de totalt 193 medlemslandene i FN og er det viktigste forumet for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Dette ansvaret kan det håndheve blant annet gjennom å vedta legitime beslutninger om å iverksette fredsoperasjoner i områder som er preget av konflikt eller ustabilitet. Sikkerhetsrådet er det eneste og dermed også det beste forumet verden har til å vedta denne typen beslutninger, men dette betyr ikke at forumet er perfekt. Det er nå 70 år siden Sikkerhetsrådet ble etablert, og komposisjonen gjenspeiler verdensordenen slik den var i 1945. Dette gir Rådet, som er avhengig av å bli oppfattet som relevant for alle de 193 medlemslandene, en skjev representasjon i forhold til dagens verdensbilde. For å opprettholde relevans i internasjonale spørsmål, blir det derfor stadig viktigere jo lenger tidsmessig avstand det blir fra 1945 at beslutningsprosessene i Sikkerhetsrådet oppfattes som både legitime og effektive på samme tid. Vi kan derfor si at Rådets håndtering av internasjonal fred og sikkerhet er avhengig av å balansere disse to hensynene. I det siste har denne balansen blitt utfordret. Trenden viser nemlig at vedtak i økende grad fattes gjennom uformelle prosesser eller i det som kan kalles et skyggebyråkrati. Denne utviklingen forsterker en allerede skjev maktfordeling mellom faste og valgte medlemsland, og plasserer ofte de valgte på sidelinjen når Sikkerhetsrådet står foran viktige beslutninger.

Dette har medført at enkelte medlemsland igjen har tatt opp spørsmålet om sikkerhetsrådsreform knyttet til den formelle komposisjonen og maktfordelingen i Rådet. Slike reformforslag dukker opp med regelmessige mellomrom, men får ingen følger fordi de blir blokkert av vetoretten til de fem faste medlemslandene (Frankrike, Kina, Russland, Storbritan-

nia og USA). På grunn av den økende betydningen av uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet, argumenterer jeg derfor for at en sikkerhetsrådsreform istedenfor å endre de fastlåste formelle strukturene burde ta tak i de uformelle prosessene og den økende bruken av skyggebyråkrati.. Selv om uformelle prosesser kan bidra til å øke Rådets effektivitet når det gjelder å fatte beslutninger, kan de bidra til å svekke de samme beslutningenes legitimitet. Vi kan si at begge hensyn er like viktige når det gjelder Sikkerhetsrådets relevans med hensyn til å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. Til tross for store ulikheter mellom stormaktene, blant annet under den kalde krigen, har Rådet klart å balansere disse hensynene gjennom 70 år. Historien viser oss hvordan Folkeforbundet, som var FN's forløper, plasserte hensynet til legitimitet foran hensynet til effektivitet og ble irrelevant og oppløst før det hadde gått tre tiår. Når vi skal gjøre opp status etter 70 år, kan vi derfor si at Sikkerhetsrådet har klart oppgaven betydelig bedre enn dets forløper. Men da må det samtidig legges til at vektskålen ved 70-årsmerkingen i økende grad heller i favør av hensynet til effektivitet. Avslutningsvis presenterer jeg derfor fem reformforslag som i denne sammenheng framstår som spesielt viktige å ta tak i og som er av en karakter som gjør at de ikke automatisk vil bli blokkert av vetoretten.

## Etnografi, FN og Sikkerhetsrådet

Tradisjonelt sett har det meste av det som er skrevet om Sikkerhetsrådet og internasjonale organisasjoner hatt formelle strukturer som utgangspunkt (se for eksempel Ambrosetti 2012; Bailey & Daws 1998 [1975]; Bedjaoui 1994; Hurd 2007; Kirgis 1995; Malone 2004; Schweigman 2001). Antropologi har sammen med andre mer kvalitativt orienterte studier levert bidrag om organisasjoner som har vært mer orientert mot praksis, relasjoner, samhandling og koblinger mellom formelle og uformelle prosesser. Slike bidrag er sjeldnere når det gjelder FN, men de finnes, og gode eksempler er *The Network Inside Out* av Annelise Riles (2001), Sally Engle Merry's *Human Rights and Gender Violence* (2006), Christina Garsten & Kerstin Jacobssons «Transparency and Legibility in International Institutions: The UN Global Compact and Post-Political Global Ethics» (2011) og Michael Barnetts «Peacekeeping, Indifference, and Genocide in Rwanda» (1999a). Også Amitav Ghosh (1994) og Ilana Feldmans (2010) etnografiske bidrag om FN's fredsbevaring kan være verdt å merke seg. Når det gjelder bidrag som mer konkret omhandler Sikkerhetsrådet, tilbyr Kishore Mahbubani (2004) og Schia (2013) perspektiver på praksis, samhandling og relasjoner mellom aktørene. Den beste etnografiske beskrivelsen av interne forhold i Sikkerhetsrådet er Andrew Boyds *Fifteen Men on a Powder Keg – A History of the UN Security Council*. Den ble skrevet i

1971, og selv om Rådet er veldig annerledes i dag, gir den likevel fortsatt interessante innblikk i dynamikken i Rådet. Jeg bygger denne artikkelen videre på disse bidragene, spesielt når det gjelder hvordan de framhever at organisasjoner ikke kan forstås gjennom et fokus på formell struktur alene. Strukturen må ses i sammenheng med et aktørientert fokus på samhandling, praksis og relasjoner.

## Folkeforbundet, Sikkerhetsrådets forløper

Et kort historisk tilbakeblikk kan gjøre det lettere å forstå Sikkerhetsrådets status og hvorfor sammensetningen er som den er. Den geopolitiske maktbalansen i 1945 sørget for at seierherrene etter andre verdenskrig fikk status som permanente medlemmer med vetorett. Det vil si at ingen forslag vil gå igjennom i Rådet dersom et av disse landene sier nei. Denne sammensetningen bygger på erfaringene man hadde gjort seg med Folkeforbundet, Sikkerhetsrådets forløper.

I januar 1918 lanserte USAs president Woodrow Wilson sin velkjente plan, presentert som 14 punkter som skulle sikre fred i verden etter den ødeleggende første verdenskrig. Et av punktene innebar å opprette en organisasjon av mange stater for å ivareta en kollektiv, internasjonal sikkerhet. Forslaget resulterte i at Folkeforbundet ble opprettet den 25. januar 1919. Tanken var å sikre freden ved at alle medlemslandene forpliktet seg til mekling i Folkeforbundets råd når vanskelige konflikter oppsto – før en konflikt kunne rekke å bli væpnet. Dette rådet kunne innføre sanksjoner og økonomisk boikott mot land som ble utpekt som ansvarlig for en konflikt. Kollektiv sikkerhet var sentralt for å kunne gi Forbundet handlegkraft, det vil si at alle medlemslandene skulle svare med kollektiv handling overfor ethvert land som truet en annen stats sikkerhet.

Folkeforbundet tilsvarende på mange måter dagens sikkerhetsråd. Forbundet fikk imidlertid en skjev start, og USA trakk seg ut av samarbeidet allerede før Forbundet ble etablert. Da den internasjonale situasjonen begynte å tilspisse seg på 1930-tallet, ble en rekke konflikter – som Italias angrep på Etiopia i 1935 – likevel forbigått i stillhet. Doktrinen om kollektiv sikkerhet krevde at alle land, 60 på det meste, måtte komme til enighet før Forbundet kunne handle. Dette viste seg å være vanskelig å følge opp, og bidro i praksis til å svekke organisasjonen. Flere stormakter, i tillegg til USA, valgte etter hvert å holde seg utenfor Folkeforbundet. Doktrinen om kollektiv sikkerhet bidro til å gjøre Forbundet irrelevant, og det mistet slik den legitimiteten det var avhengig av å ha for å spille en aktiv fredsrolle internasjonalt. Folkeforbundets prosedyreregler, spesielt doktrinen om kollektiv sikkerhet, hadde gitt det en trang fødsel og var en viktig årsak til at det ble lagt ned.

## Sikkerhetsrådet – et overnasjonalt organ

I april 1946 var Forbundet samlet for siste gang for å vedta å avvikle seg selv. Da hadde allerede seierherrene fra andre verdenskrig gått sammen om å danne FN, som ble etablert 24. oktober 1945. Opprettelsen og utformingen av FNs sikkerhetsråd, med vetorett og permanente og valgte medlemsland, bygger i høy grad på erfaringene fra Folkeforbundet. For å unngå at FN skulle lide samme skjebne, ble ansvaret for å følge opp doktrinen om kollektiv sikkerhet delegert til Sikkerhetsrådets 15 medlemsland hvor stormaktene hadde permanent medlemskap og vetorett. Dette ble gjort for å gjøre beslutningsprosessen enklere og mer effektiv enn i forjengeren Folkeforbundet. Især gjaldt dette i spørsmål som handlet om krig og fred og kollektiv sikkerhet, samt for å sikre at stormaktene ble med i vedtatte operasjoner. Når konflikter bringes inn for Sikkerhetsrådet, forsøker representanter for de femten medlemmene å diskutere seg fram til en løsning og et forslag til vedtak. Går forslaget igjennom, blir det en resolusjon. Noen ganger kan vedtak være kraftfulle og robuste, andre ganger kan motsetninger mellom de femten resultere i svake vedtak – eller kan hende går ikke forslaget igjennom i det hele tatt.

Hvert år skiftes fem av de ti valgte medlemslandene, som sitter i to år av gangen, ut gjennom valg blant alle FNs medlemsland. Valget ordnes etter en geografisk fordelingsnøkkel. Dette gjøres for å ivareta hensynet til et representativt og derigjennom legitimt sikkerhetsråd.<sup>1</sup> Landene som stiller til valg, setter mye ære og prestisje på spill og legger ned en betydelig mengde økonomiske og politiske ressurser på valgkamp og innhenting av støttespillere – dette arbeidet begynner gjerne flere år før selve valgkampen formelt settes i gang (Schia & Sending 2014). Diskusjonene og beslutningene rundt det velkjente hesteskobordet (i salen der Sikkerhetsrådet holder sine møter) tiltrekker seg mye medieoppmerksomhet. For valgte medlemsland innebærer en plass i det gode selskap derfor en unik mulighet til å påvirke internasjonal politikk ut fra egne interesser, verdier og posisjoner (Neumann & de Carvalho 2014).

De 15 medlemmene har én stemme hver, og et forslag til resolusjon trenger ni eller flere stemmer for å gå igjennom. I tillegg forutsetter det at ingen av de faste medlemmene har nedlagt veto. Noen ganger markerer medlemmer av Sikkerhetsrådet skepsis eller motstand mot et forslag ved å avstå fra å stemme. Sikkerhetsrådet er et overnasjonalt organ, det vil si at alle medlemsland i FN plikter å følge opp dets vedtak. I praksis hender det ofte at medlemsland unnlater å følge opp vedtak, eller at de gjør det pas-

1. I januar 2015 tiltrådte de fem nyeste medlemslandene som ble valgt inn den 16. oktober i 2014. De nye medlemslandene var Angola, Malaysia, New Zealand, Spania og Venezuela. Norge har vært valgt inn i Sikkerhetsrådet fire ganger: 1949–50, 1963–64, 1979–80 og 2001–02, neste anledning kommer i 2021–2022.

sivt. Rådet har mandat til å be medlemsland om å anvende økonomiske sanksjoner og andre ikke-voldelige metoder for å stoppe den aggressive parten i en konflikt – fredsbryteren. Dersom ikke dette nytter, kan Sikkerhetsrådet vedta å iverksette militære tvangstiltak.

## Uformelle prosesser og skyggebyråkrati

Men til tross for at flertallet av studiene av Sikkerhetsrådet tar for seg formelle strukturer, er det slett ikke bare de formelle eller synlige forholdene som teller i Rådet (Schia 2011). Mange av beslutningene fattes i uformelle prosesser utenfor hesteskobordet. Det vil si at en sak i realiteten kan være avgjort før den kommer til endelig avstemning i Sikkerhetsrådssalen. Denne trenden skyver beslutningsprosessene vekk fra de formaliserte beslutningsstrukturene og skaper et skyggebyråkrati som karakteriseres av uformelle prosesser og nettverk.

Diplomatenes *street-smartness* og hvordan de navigerer i det vanskeligere, mer uoverskuelige farvannet utenfor salen, er blitt viktigere å mestre for å påvirke Rådets beslutninger. Faktorer som er med på å komplisere dette farvannet ytterligere er tidspres, ulike forvaltningsregimer, betydningen av erfaringsnær og uformell kunnskap, samt konsensusfokus og maktspill i uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet. I en annen artikkel har jeg tidligere beskrevet hvordan dette var tilfellet for Norge under det forrige medlemskapet i 2001–2002 (Schia 2013). Dette vil sannsynligvis bli enda viktigere dersom Norge skulle vinne fram under neste anledning, som sannsynligvis blir valget i 2020.

Diplomatenes evne til å navigere i dette farvannet vil ved et eventuelt framtidig medlemskap likevel ikke være nok. Det som skjer i uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet er nemlig i ferd med å bli et fastere innslag i FN-hverdagen (bli institusjonalisert) og føre til en enda sterkere maktfordeling i favør av de faste medlemmene enn det FN-pakten definerer (Neumann 2013). Undersøkelser viser at i løpet av de siste ti årene i Sikkerhetsrådet blir avgjørelser i økende grad fattet gjennom uformelle prosesser før sakene når fram til hesteskobordet. Det kan være flere grunner til den skisserte utviklingen. En forklaring kan være at en stadig økende arbeidsmengde vanskelig lar seg håndtere slik framgangsmåter (prosedyrer) i FN-pakten tilsier. En annen mulig forklaring er at utviklingen av uformelle prosesser bidrar til en raskere saksbehandling i Rådet. En tredje mulig forklaring kan være et behov for å unngå mediernes flomlys gjennom å løse maktpolitiske floker *backstage*. På den måten slipper man et unødvendig statisk rollespill mellom statene, og faren for at posisjoner låser seg under saksbehandlingen blir mindre. Konflikter løses da på bakrommet gjennom lukkede diplomatiske kanaler. Denne utviklingen forsterker den alle-

rede skjeve maktfordelingen i Rådet og plasserer de valgte medlemslandene stadig mer på sidelinjen i viktige spørsmål. Eksempler på slike uformelle praksiser i Sikkerhetsrådet er konsultasjoner og møter mellom noen få og utvalgte land med like interesser som blir holdt, uavhengig av det offisielle programmet til Rådet. Andre eksempler er vennegrupper og innflytelse over rekrutteringsprosesser i FN-sekretariatet. Interne maktstrukturer og arbeidsdelinger – basert på praksiser som over tid har blitt etablert som sedvane – domineres ofte av de faste medlemslandene. Fast medlemskap medfører at disse landenes diplomater oppholder seg over lengre tid i New York. Det resulterer gjerne i bredere kontaktflate og bedre og tettere nettverk. Et eksempel på praksiser som domineres av de faste medlemslandene, er tildelingen av formannskapet i Sikkerhetsrådet. Når de faste landene tildeler formannskapet til helt ferske, valgte medlemsland, altså i oppstarten av en medlemskapsperiode, blir formannskapet mer mottakelig for innflytelse fra de faste. Et annet eksempel er når de faste medlemmene tar styring på overordnede nivåer og delegerer ansvar for sanksjonskomiteer og mer tematisk underordnede saker til de valgte medlemslandene. En nyere og svært interessant uformell praksis er penneholderordningen.

## Penneholderordningen

Som et resultat av en stadig økende arbeidsmengde for medlemslandene i Sikkerhetsrådet, tok tre av de fem faste medlemslandene – Storbritannia, Frankrike og USA («P3» – av permanente 3) – i 2008 initiativ til en ny måte å fordele arbeidet på, hovedsakelig seg imellom. De gjorde krav på rollen som penneholder. Denne rollen innebærer at et land (eller en gruppe) sitter med initiativet i alle saker som omhandler en bestemt situasjon, konflikt eller tematikk, for eksempel Libya, Syria, Kongo eller Haiti. Det blir representanter fra dette faste medlemslandet som da fører pennen i saksbehandlingen – skriver notater og forslag til resolusjon. Det vil i praksis si at disse styrer Sikkerhetsrådets behandling av den aktuelle situasjonen. Hvem som skal være penneholder i de forskjellige sakene, er sjelden gjenstand for diskusjon. Valget er som regel bestemt ut fra strategiske interesser, logistikk og nettverk. Som penneholder i en sak legger det ene P3-landet gjerne fram et forslag for de to andre P3-landene. Disse blir så enige om teksten i et forslag til vedtak før det åpnes for forhandlinger med Russland og Kina. Russland og Kina har i større grad enn P3 valgt å innta en rolle der de kommenterer utkast og eventuelt motsetter seg forslag fra penneholder. Skyggebyråkratiet bidrar dermed til å svekke Kina og Russlands evne til å være initiativtagere mens det samtidig legger til rette for at det kan trenere saksgangen i Rådet. Blant de faste medlemslandene i Sik-

kerhetsrådet kan vi derfor si at Storbritannia, Frankrike og USA utgjør en proaktiv gruppe, mens Kina og Russland i større grad er reaktive under utformingen av resolusjonene. Først etter at de fem faste medlemslandene har forhandlet og eventuelt blitt enige, åpnes det for å sirkulere saken til de andre medlemmene, de ti valgte. I praksis fungerer denne sirkuleringen ofte mer som orientering enn forhandling fordi man ikke ønsker å forstyrre det som ofte kan være en skjør enighet mellom de fem faste medlemslandene. Penneholderpraksisen er et tydelig eksempel på en mer generell tendens i Sikkerhetsrådet. Denne innebærer at utforming og påvirkning av resolusjonsforslag blir skjøvet ut i et skyggebyråkrati og dermed lenger unna de formelle arenaene, som hesteskobordet. Slik er evnen til å påvirke saker *backstage* – før de formelt legges fram for Rådet – blitt viktigere enn å sitte rundt bordet i seg selv. Dette betyr likevel ikke at en plass ved bordet er irrelevant; et lands evne til å påvirke saker *backstage* – på bakrommet – er større når det også er representert i Sikkerhetsrådet.

## Mellom legitimitet og effektivitet

Penneholderordningen er uformell siden den ikke står oppført i Sikkerhetsrådets prosedyreregler. Mye tyder likevel på at ordningen har kommet for å bli. Portugal tilhørte i 2012 de ti valgte medlemslandene og fungerte som formannskapsland for komiteen som håndterer Rådets arbeidsmetoder. Landet foreslo å endre praksisen slik at flere medlemsland kunne få anledning til å fungere som penneholder. Sikkerhetsrådet klarte ikke å komme til enighet om dette. Portugals forslag ble droppet, og maktfordelingen mellom de faste og de valgte medlemslandene ble ytterligere befestet (institusjonalisert). Selv om denne ordningen gjør Rådet mindre demokratisk og legitimt, har den også en positiv side ved seg – den bidrar til å gjøre Sikkerhetsrådet mer effektivt. De faste medlemslandene har større staber, mer kunnskap, lengre erfaring og mer ressurser tilgjengelig i New York. Disse klarer å håndtere den stadig økende saksmengden i Sikkerhetsrådet på en helt annen måte enn valgte medlemsland, selv når disse ruster opp virksomheten sin i New York for de to årene de skal sitte ved hesteskobordet. Dersom Rådet ikke klarer å fatte effektive, virkningsfulle beslutninger som berører internasjonal fred og sikkerhet, vil det miste sin relevans i internasjonal politikk. Hensynet til legitimitet på den ene siden og effektivitet på den andre må balanseres.

Dette utgjør et dilemma som i internasjonal politikk har eksistert siden Folkeforbundet ble opprettet. Folkeforbundet hadde stor legitimitet, men mistet raskt relevans når det ikke lenger klarte å fatte beslutninger. Sikkerhetsrådet har, til tross for en nokså fastlåst situasjon med store motsetninger mellom stormaktene under den kalde krigen, klart å balansere mellom

de to hensynene i sju tiår. Vi kan derfor si at Rådet er en bedre balanse-kunstner enn det Folkeforbundet var.

## Makt og historisk institusjonalisering

Sikkerhetsrådet skiller seg fra FNs andre organer ved at det kan følge opp beslutningene sine gjennom bruk av makt. Som jeg tidligere har vist ble Sikkerhetsrådet etablert på bakgrunn av et kompromiss om å ivareta stormaktenes interesser på den ene siden og prinsipper om likhet og suverenitet på den andre. Dette kompromisset har hatt stor betydning for saksgangen, og innenfor denne rammen forsøker delegatene å ivareta en effektiv og legitim saksgang slik at Rådet kan være relevant for å løse konflikter. I San Francisco i 1945 måtte prinsippet om at alle stater er suverene, og dermed like, vike for en formalisert skjev maktfordeling og vektlegging av stemmer. Dette var ganske kontroversielt under møtet, men ble likevel akseptert fordi man under forhandlingene anerkjente betydningen av et legitimt sikkerhetsråd som også inkluderte stormaktene. Ian Hurd har argumentert for at noe av grunnen til at denne maktfordelingen ble akseptert, var at begrepet om kollektiv sikkerhet ikke ble ansett som noe politisk (2003). Derfor var det egentlig ingen fundamental uenighet under forhandlingene når det gjaldt spørsmålet om vetorett og permanent medlemskap for stormaktene:

The foundational concept «collective security» was not at all controversial at San Francisco despite the significant institutional inequality that it implied. Quite the opposite the essential matter of great-power superiority was accepted as legitimate by the small and medium states, and formed the foundation upon which a legitimized but unequal Security Council was built (Hurd 2003: 3).

Det er lite som tyder på at spørsmålet om vetorett og permanent medlemskap vil endre seg med det første. Selv om det er mange land som ønsker seg status som permanent medlem, og til tross for at Sikkerhetsrådets beslutningsprosesser ikke er spesielt demokratiske, aksepterer de fleste land Rådets resolusjoner som legitime. Ian Hurd har også beskrevet hvordan internasjonale organisasjoners legitimitet er avhengig av at beslutninger fattes gjennom konsensus snarere enn via demokratiske prosesser (ibid: 1). En viss grad av ulik maktfordeling er derfor akseptert som en del av strukturen i utgangspunktet, og undergraver på den måten ikke Rådets legitimitet. Men det betyr ikke at en økende grad av skyggebyråkrati der beslutninger fattes via uformelle prosesser vil la Rådets legitimitet være like uberørt. Barnett og Finnemore stiller et viktig spørsmål i denne sammenheng «Do international organizations really do what their creators intended them to do?» (1999b).



Til forskjell fra de valgte medlemslandene har de faste en fordel av å være kontinuerlig til stede i Sikkerhetsrådet. Dette innebærer at de har større delegasjoner, flere diplomater og mer ressurser tilgjengelig over lengre tid av gangen i New York enn de fleste andre land har. På denne måten kan disse delegatene lære seg *spillereglene* bedre enn de andre. Disse diplomatene har bedre anledning til å bygge seg opp en *street-smartness* enn det diplomater fra valgte land som kun sitter i to år av gangen har. Slik kan de faste medlemslandene dominere Rådet gjennom den formelle strukturen, men også gjennom kulturell kapital og uformell kunnskap. De får større makt ved at de rett og slett mestrer Rådet som et styringsorgan bedre enn de valgte medlemmene noen gang får muligheten til. Dette ligner på hvordan Foucault har beskrevet kunsten å styre som kunnskap om:

... what that activity consisted in, and how it might be carried on. A rationality of government will thus mean a way or system of thinking about the nature of the practice of government (who can govern; what governing is; what or who is governed), capable of making some form of that activity thinkable and practicable both to its practitioners and to those upon whom it was practiced (Foucault 1991: 3).

Skjevhetene i den formelle maktfordelingen forsterkes av koblingene mellom den formelle strukturen og dynamikken i de uformelle strukturene. Maktfordelingen i Sikkerhetsrådet er skjevere enn den som blir reflektert i den formelle strukturen. Pessimister vil hevde at de uformelle konsultasjonene svekker Rådets legitimitet gjennom et underskudd på transparente, demokratiske prosesser og økende grad av skyggebyråkrati. Optimistene framhever i større grad hvordan de uformelle konsultasjonene er oljen i maskineriet som gjør Rådet i stand til å fungere effektivt og derigjennom påberope seg legitimitet. Betydningen av de uformelle prosessene ble pekt på allerede i 1946 av en norsk representant: «Norway thought that if the Council could not hold closed meetings, informal meetings would be held, and this would tend to even greater secrecy» (Bailey 1998: 10).

I det som framstår som et økende skyggebyråkrati i Sikkerhetsrådet, finner vi en arena som ivaretar hensynet til effektivitet, men undergraver hensynet til legitimitet:

'formal informals' [...] are perhaps the single most important procedural loophole in the functioning of the Security Council. As the representative from France said in 1994: '[i]nformal meetings are not even real Council meetings; they have no official existence, and are assigned no number. Yet it is in these meetings that all the Council's work is carried out.' There are no written records, and only Council members and certain Secretariat staff may attend (Reid 1999).

## Reform av Sikkerhetsrådet – fem forslag

Spørsmålet om reform av Sikkerhetsrådet har først og fremst handlet om å endre på Rådets formelle komposisjon og maktstruktur. Dette har ført til at alle forsøk til nå har blitt blokkert av de faste medlemmenes vetorett. De uformelle konsultasjonene og prosessene legitimeres gjennom i hvilken grad de er koblet til eller integrert i det formelle systemet. En økende grad av skyggebyråkrati er dermed negativt for Sikkerhetsrådets legitimitet. Ved å knytte de uformelle prosessene tettere opp til den formelle strukturen vil de uformelle prosessene bli bedre belyst, mer oversiktlige og mer legitime og derigjennom bidra til å øke Rådets legitimitet.

Her er det mye å ta tak i, og jeg vil benytte anledningen til å framheve fem punkter. For det første kan et slikt initiativ løfte de demokratiske spillereglene og øke graden av gjennomsiktighet i Sikkerhetsrådets uformelle beslutningsprosesser. For det andre er det et stort potensial for å øke de ti valgte medlemslandenes innflytelse i Rådet. Dette kan gjøres ved at de integreres bedre i forhandlingene og beslutningsprosessene og på den måten i større grad sidestilles med de fem faste medlemslandene. I dag er de valgte medlemslandene i stor grad redusert til et høringsorgan. Et slikt grep kan begynne med å invitere alle medlemslandene til å ta ansvaret eller ledelsen for ulike saker på en mer regelmessig måte (for eksempel når det gjelder penneholderordningen). For det tredje er det mye å hente på en bedre komposisjon av Sikkerhetsrådet, slik at sammensetningen og styrkeforholdet i større grad gjenspeiler disse forholdene i dagens verdensbilde. Dette kan for eksempel gjøres gjennom at Rådet knytter til seg et nytt lag av medlemsstater eller regionale organisasjoner. For det fjerde vil Rådet ha mye å vinne på å etablere et mer systematisk samarbeid med regionale organisasjoner. Dette poenget er spesielt relevant når det gjelder håndteringen av fredsoperasjoner. For det femte er det behov for å se på den interne dynamikken i arbeidsmetodene når det gjelder Rådets evne til å håndtere nye og pågående konflikter hurtigere slik som for eksempel Syria-konflikten. Frankrike har med støtte fra en rekke andre land, inkludert Norge, i denne sammenheng tatt til orde for å forplikte de fem faste medlemslandene til å avstå fra bruk av veto der det foreligger forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser.

## Framtidsutsikter

Sikkerhetsrådet er verdens viktigste multilaterale forum. Men en økende grad av skyggebyråkrati bidrar til å skyve til side de valgte medlemslandene og svekker således Sikkerhetsrådets legitimitet. Blant annet motvirker det en mer demokratisk og åpen arbeidsdeling, samt reduserer mulig-

heter for å fronte ulike synspunkter. Dermed er det sannsynlig at når Norge søker om medlemskap neste gang, vil de valgte medlemslandene være mer avmektige i Sikkerhetsrådet enn de var forrige gang Norge var med (2001–2002). Fortsetter tendensen, er det fare for at Norge vil stå igjen med prestisje, status og synlighet som det viktigste med et eventuelt nytt medlemskap. Den økende bruken av skyggemekanismer kan i tillegg bidra til å rokke ved balansen mellom Sikkerhetsrådets legitimitet og effektivitet. De uformelle ordningene bidrar til å gjøre Rådet bedre i stand til effektivt å fatte beslutninger og dermed gjøre det relevant for internasjonale konflikter. Dette gir imidlertid mer makt til de faste landene enn det FN-pakten tilsier, og dermed kan vi si at effektivitet i dag veier tyngre enn legitimitet i Sikkerhetsrådet. Uten legitimitet vil det likevel i det lange løp bli vanskeligere for Rådet å opprettholde effektivitet gjennom relevans i internasjonale spørsmål. Med andre ord, dersom Sikkerhetsrådet ikke balanserer de to hensynene godt, vil det bli svekket i sin evne til å ivareta internasjonal fred og sikkerhet. De gode nyhetene i denne sammenheng er at de uformelle prosessene i Rådet er enklere å reformere enn den formelle sammensetningen og at en slik reform vil øke Sikkerhetsrådets legitimitet og effektivitet.

### Litteratur

- Ambrosetti, David (2012) The Diplomatic Lead in the United Nations Security Council and Local Actors' Violence: The Changing Terms of a Social Position. *African Security*, 5(2): 63–87.
- Bailey, Sydney D. & Sam Daws (1998 [1975]) *The Procedure of the Security Council*. Oxford: Clarendon Press.
- Barnett, Michael N. (1999a) Peacekeeping, Indifference, and Genocide in Rwanda. I J. Weldes et al. (red.) *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*. Minneapolis: University of Minnesota Press (173–202).
- Barnett, Michael N. & Martha Finnemore (1999b) The Politics, Powers, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4): 699–732.
- Bedjaoui, Mohammed (1994) *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Boyd, Andrew (1971) *Fifteen Men on a Powder Keg: A History of the UN Security Council*. London: Methuen.
- Feldman, Ilana (2010) Ad Hoc Humanity: UN Peacekeeping and the Limits of International Community in Gaza. *American Anthropologist*, 112(3): 116–129.
- Garsten, Christina & Kerstin Jacobsson (2011) Transparency and Legibility in International Institutions: the UN Global Compact and Post-Political Global Ethics. *Social Anthropology*, 19: 378–393.
- Gosh, Amitav (1994) The Global Reservation: Notes toward an Ethnography of International Peacekeeping. *Cultural Anthropology*, 9(3): 412–422.

- Hurd, Ian (2007) *After Anarchy: Legitimacy and Power at the United Nations Security Council*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hurd, Ian (2003) Legitimizing Inequality through Deliberative Procedures: Selling the Security Council at San Francisco 1945. Paper presented for the annual meetings of the International Studies Association, Feb/Mar. 2003, Portland, OR.
- Kirgis, Frederic L., Jr. (1995) The Security Council's First Fifty Years. *American Journal of International Law*, 89(3): 506–540.
- Mahbubani, Kishore (2004) The Permanent and Elected Council Members. I D. M. Malone (red.) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. London: Lynne Rienner (253–267).
- Malone, David M. (red.) (2004) *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. London: Lynne Rienner.
- Merry, Sally Engle (2006) *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Neumann, Iver B. (2013) *Diplomatic Sites: A Critical Enquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Neumann, Iver B. & Benjamin de Carvalho (2014) Introduction: Small States and Status. I Benjamin de Carvalho & Iver B. Neumann (red.) *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London: Routledge (73–85).
- Reid, Natalie (1999) Informal Consultations. *Global Policy Forum*. Tilgjengelig på <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/188-informal-meetings/32941-informal-consultations-natalie-reid-january-1999.html>
- Riles, Annelise (2001) *The Network Inside Out*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schia, Niels Nagelhus (2011) FNs sikkerhetsråd: Vidstrakt politikk, innadvendt blikk. *Internasjonal Politikk* 69(2): 183–203.
- Schia, Niels Nagelhus (2013) Being Part of the Parade – ‘Going Native’ in the United Nations Security Council. *Political and Legal Anthropology Review (PoLAR)*, 36(1): 138–156.
- Schia, Niels Nagelhus & Ole Jacob Sending (2014) Status and Sovereign Equality: Small Powers in Multilateral Settings. I Benjamin de Carvalho & Iver B. Neumann (red.) *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London: Routledge (73–85).
- Schweigman, David (2001) *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*. The Hague: Kluwer Law International.