

FOKUS: NORGES ROLLE I FNs SIKKERHETS­RÅD 2021–2022

 Pennefø­rerrollen i FNs sikkerhets­råd:
en mulighet for innflytelse

Jenny Nortvedt*

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Norge

Maria Gilen Røysamb

Utenriksdepartementet, Norge

Sammendrag

Som valgt medlem av FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–2022 hadde Norge mulighet til å utgjøre en forskjell og yte innflytelse i verdens mektigste organ. I rollen som pennefø­rer for Afghanistan gjorde Norge nettopp det. I løpet av medlemskapsperioden vedtok Sikkerhetsrådet å forlenge mandatet til FNs politiske oppdrag i Afghanistan (UNAMA), samt vedtok flere presseuttalelser og presidentuttalelser om situasjonen i Afghanistan. Bakteppet for den krevende jobben som pennefø­rer var Talibans maktovertakelse i Afghanistan i august 2021 og Russlands angrepskrig mot Ukraina fra februar 2022. Med utgangspunkt i praksisteori og på bakgrunn av intervjuer med norske diplomater som forhandlet på vegne av Norge i FNs sikkerhetsråd, samt diplomater fra andre faste og valgte medlemsland, ser vi i denne artikkelen nærmere på den uformelle pennefø­rerrollen i FNs sikkerhetsråd og Norges innsats som leder for arbeidet med Afghanistan. Artikkelen konkluderer med at pennefø­rerrollen i FNs sikkerhetsråd er en av de sterkeste verktøyene for å oppnå innflytelse i enkeltsaker for valgte medlemsland, men er betinget av medlemslandenes diplomatiske kapital. Videre utgjør den uformelle praksisen også en mulighet til å fremme egne prioriteringer i Sikkerhetsrådet.

Nøkkelord: Norge · UNAMA · Afghanistan · Sikkerhetsrådet · praksisteori

*Kontaktinformasjon: Jenny Nortvedt, e-post: jenny@nupi.no

©2023 Jenny Nortvedt og Maria Gilen Røysamb. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Nortvedt, J. og Røysamb, M. G. (2023). Pennefø­rerrollen i FNs sikkerhetsråd: en mulighet for innflytelse. *Internasjonal Politikk*, 81 (2), 240–253. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5495>

Innledning

Under sitt medlemskap i FNs sikkerhetsråd i 2021 og 2022 hadde Norge det såkalte pennføreransvaret for Afghanistan i Sikkerhetsrådet, først sammen med Estland i 2021 og deretter alene i 2022. Problemstillingen denne artikkelen besvarer, er hvordan Norge som pennfører for Afghanistan oppnådde stor enighet og progresjon rundt denne saken i Sikkerhetsrådet. Med utgangspunkt i praksisteori tar artikkelen videre for seg hvordan *pennførerrollen* kan fungere som et middel for å oppnå innflytelse for valgte medlemmer i Sikkerhetsrådet.

FNs sikkerhetsråd har til enhver tid 15 medlemmer, med fem faste og ti medlemmer som velges inn for to år av gangen. Ved første øyekast består FNs sikkerhetsråd kun av en rekke formelle strukturer som styrer rådets agenda, sakshåndtering og stemmegivning. Én slik formell struktur er vetoretten. Vetoretten gir ofte inntrykk av at det er de fem faste medlemmene, USA, Russland, Frankrike, Kina og Storbritannia (P5), som avgjør Sikkerhetsrådets saker og vedtak. Likevel sier disse formelle prosessene lite om hvordan Sikkerhetsrådet egentlig fungerer og lite om hvilke medlemsland som utøver reell innflytelse (Schia, 2018). Som valgt medlem av FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–2022 hadde Norge mulighet til å utgjøre en forskjell og yte innflytelse i verdens mektigste organ.

En nyere faglig retning innenfor internasjonal politikk, kalt praksisteori, gir nyttig innsikt i hvordan et valgt medlem som Norge kan utgjøre en forskjell i FNs sikkerhetsråd. Praksisteori blir ofte brukt for å forstå forhandlinger og maktstrukturer innad i internasjonale organisasjoner. Flere studier innen praksisteori har demonstrert hvordan uformelle prosesser i Sikkerhetsrådet er sentrale for å forstå hvordan innflytelse oppnås i Sikkerhetsrådet (Engell, 2018; Gifkins, 2021; Gifkins et al., 2019; Hurd, 1997; Pouliot, 2016; Prantl, 2005; Schia, 2013, 2015, 2017, 2018). Denne artikkelen undersøker én uformell praksis som har vokst frem i Sikkerhetsrådet, kalt «pennføring». Pennføring betyr å ha det fulle ansvaret for en bestemt sak på Sikkerhetsrådets agenda, skrive alle utkast til skriftlige leveranser og ta initiativ til møter (Security Council Report [SCR], 2018).

Afghanistan viste seg å bli en svært krevende sak for Sikkerhetsrådet etter Talibans maktovertakelse i august 2021. Ukene som ledet opp til Talibans maktovertakelse var preget av utstrakt vold mot sivilbefolkningen, og den humanitære situasjonen ble stadig forverret. Situasjonen krevde umiddelbar handling fra FNs sikkerhetsråd, og av særlig betydning var fremtiden til FNs politiske oppdrag i Afghanistan (UNAMA). Samtidig som situasjonen i Afghanistan var mer krevende pågikk Russlands angrepskrig i Ukraina. Den 24. februar 2022, mens Sikkerhetsrådets medlemmer satt samlet i sikkerhetsrådssalen, ble det kjent at Russland hadde invadert nabolandet. Den økende polariseringen mellom vestlige rådsmedlemmer og Russland førte til bekymring angående rådets evne til å fatte beslutninger, også innenfor områder som ikke var direkte knyttet til Ukraina (Utenriksdepartementet [UD], 2023).

Situasjonen for sivile i Afghanistan, og spesielt jenter og kvinner, ble mer kritisk under Talibans styre (Forente nasjoner [FN], 2023; Harpviken, 2022). Det er derfor

vanskelig å snakke om resultater og suksess i Sikkerhetsrådet når situasjonen på bakken er slik den er. Likevel ble det under Norges ledelse vedtatt en rekke viktige presidentuttalelser og pressemeldinger om Afghanistan. Spesielt interessant var det at Norge oppnådde enighet rundt fornyelsen av FNs politiske oppdrag i Afghanistan (UNAMA) med substansielle endringer i mandatet våren 2022.¹

Basert på en rekke anonyme semistrukturerte intervjuer av norske diplomater i Oslo og New York, samt tidligere intervjuer av diplomater fra andre faste og valgte medlemsland, konkluderer artikkelen med at penneførerrollen i FNs sikkerhetsråd er et av de sterkeste verktøyene for å oppnå innflytelse i enkeltsaker for valgte medlemsland. Videre utgjør den uformelle praksisen en mulighet til å fremme egne prioriteringer i Sikkerhetsrådet. Likevel er dette kun mulig hvis valgte medlemsland vet å benytte seg effektivt av rollen, og innehar høy diplomatisk kapital i form av kunnskap, kommunikasjon og erfaring, samtidig som de fem faste medlemmene ser det som nyttig at et valgt medlem er ansvarlig.

Praksisteori bringer ny innsikt

Klassiske teorier om makt og innflytelse i internasjonal politikk er som regel fokusert rundt mektige aktører. I dette lyset blir maktbalansen og maktstrukturen i Sikkerhetsrådet ofte beskrevet som dominert av de fem faste medlemmene (P5), med liten innflytelse fra de ti valgte medlemmene (E10) (Bosco, 2009; Frederking & Patane, 2017; Liu, 2014; Malone, 2004; Matsumura & Tago, 2019; Thompson, 2010; von Einsiedel et al., 2016). Disse teoriene gir derfor et ufullstendig bilde når innflytelse i FNs sikkerhetsråd skal forklares (Barnett & Finnemore, 2008). En nyere retning innen litteraturen, som studerer diplomatiske praksiser som skjer hver dag (*everyday practices*), bidrar med ny innsikt og blir ofte brukt for å forstå forhandlinger og hvordan beslutninger tas innad i internasjonale organisasjoner (Adler & Pouliot, 2014; Gifkins, 2021; Gifkins et al., 2019; Pouliot, 2016). Praksisteori inspirert av Pierre Bourdieu ble utviklet av Adler-Nissen og Pouliot som et svar på Neumanns (2002) oppfordring til å studere diplomatiske praksiser.

Eksisterende litteratur har demonstrert hvordan uformelle strukturer og praksiser som former medlemmenes interaksjon er sentrale for å forstå hvordan beslutninger tas og innflytelse oppnås i et formelt organ som Sikkerhetsrådet (Engell, 2018; Hurd, 1997; Prantl, 2005; Ralph & Gifkins, 2017; Schia, 2018, s. 122). *Innflytelse* er i denne artikkelen forstått som oppnådde vedtak fra Sikkerhetsrådet, som presidentuttalelser og resolusjoner. Vi er likevel mer opptatt av å undersøke veien til innflytelse og hvordan valgte medlemmer oppnår resultater, heller enn å måle hvilke medlemmer som har fått gjennom flest vedtak. Dette er i tråd med Adler-Nissen og Pouliot (2014), som undersøker «makt i praksis». Det vil si hvilken kompetanse

¹ United Nations Assistance Mission in Afghanistan. Se <https://unama.unmissions.org> for mer informasjon.

og kunnskap som genereres gjennom praksiser (*emergent power*), og som derfor kan bidra til å oppnå innflytelse. Innflytelse er i denne sammenheng derfor basert på sosiale relasjoner heller enn materialistiske ressurser, hvor erfaring, kunnskap og diplomatisk ekspertise oversettes til *sosial kapital* (Adler-Nissen & Pouliot, 2014; Baldwin, 2013; Ekengren et al., 2020, s. 27; Nye, 1990; Schia & Haugevik, 2022). Med utgangspunkt i praksisteori og disse tidligere studiene ser vi nærmere på en av de uformelle praksisene i Sikkerhetsrådet kalt *pennføring*, og undersøker hvordan Norge som valgt medlem fylte denne rollen for å oppnå innflytelse i Sikkerhetsrådet.

Praksisteori fordrer en kvalitativ induktiv metode, og artikkelen er derfor empirisk drevet og baserer seg på intervjuer med norske diplomater fra Utenriksdepartementet og av andre lands delegasjoner i New York, både nåværende medlemmer og tidligere valgte medlemmer.² Intervjuene består i stor grad av samtaler med norske diplomater, og artikkelen gir derfor innsikt i hvordan et valgt medlem erfarer pennførerrollen, om en slik praksis kan bidra til å oppnå innflytelse og under hvilke betingelser. Informasjon fra Sikkerhetsrådet er vanskelig å få tilgang til, og semistrukturerte intervjuer var den foretrukne metoden for innsamling av relevante data (Beckmann & Hall, 2013; Mosley, 2013). På grunn av det empiriske fokuset i artikkelen vies det mindre plass til teoretisk diskusjon, og mer til faktiske hendelser i løpet av Norges pennførerrolle på Afghanistan. Artikkelen avgrensers også mot dynamikk angående Afghanistan som foregikk utenfor FNs sikkerhetsråd.

Formell og uformell makt i Sikkerhetsrådet

Hurd (2002, s. 35, egen oversettelse) beskrev forholdet mellom formell og uformell makt i Sikkerhetsrådet som at «FN-pakten gir Sikkerhetsrådet en enorm formell makt, men den gir ikke direkte kontroll over hvilke verktøy som benyttes for å utøve denne makten». Dette sitatet demonstrerer hvordan Sikkerhetsrådet fungerer. Det er styrt av FN-pakten og de formelle prosedyrene som styrer rådets struktur, sammensetning og formål med å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet. Etter artikkel 30 i FN-pakten kan Sikkerhetsrådet bestemme sine egne prosedyreregler, og selv om disse aldri har blitt formelt vedtatt, presenterer de rådets arbeid i detalj (FN-pakten, 1945). I tillegg til disse prosedyrene er det flere måter å påvirke rådets arbeid, selv om det ikke fremgår like tydelig av de eksisterende prosedyrereglene. Påvirkning krever ifølge flere informanter diplomatisk kunnskap, ekspertise og institusjonell erfaring om rådets arbeid (intervju 5, 6, 8 og 10). I 2017 ble de uformelle praksisene kodifisert i det som kalles note 507, uformelt kalt rådets håndbok for arbeidsmetoder

² Det ble gjennomført fem intervjuer vinteren 2023 med norske diplomater som hadde tjenestet ved FN-delegasjonen i New York og Oslo under Norges medlemskap i Sikkerhetsrådet i 2021–2022. I tillegg baserer det empiriske materialet seg på intervjuer med valgte og faste medlemsland i New York, gjennomført våren 2019. Intervjuene gjennomført i 2019 gir innsikt i hvordan pennførerrollen generelt kan benyttes, men ikke angående Norges innsats spesifikt. Forfatterne takker alle diplomater og eksperter som bidro med sin kunnskap og erfaring.

(*Working Methods Handbook*) (FN, 2017). Slike uformelle praksiser kan skape muligheter til å påvirke enkeltsaker på rådets agenda, noe valgte medlemmer benytter seg av i større og mindre grad. En slik uformell praksis er *penneførerordningen*, som ofte nevnes når det er tale om innflytelse i Sikkerhetsrådet.

Pennefører i FNs sikkerhetsråd

Pennefører viser til det medlemslandet som har ledelsen på et bestemt tema eller en landsituasjon i Sikkerhetsrådet. Penneføreren tar initiativ til møter om den aktuelle saken, skriver alle utkast til produkter og holder ledelsen over tid. Rådsprodukter vil hovedsakelig si resolusjoner, presidentuttalelser og pressemeldinger fra Sikkerhetsrådet. Etter slutten på den kalde krigen har Storbritannia, Frankrike og USA (P3) stort sett vært ansvarlige for å skrive førsteutkast til alle rådsprodukter fra Sikkerhetsrådet. Likevel har det ikke eksistert noen formell ordning for å fordele de ulike landsituasjonene på rådets agenda mellom medlemslandene. Da Norge var medlem av Sikkerhetsrådet i 2001–2002 fantes det ikke en kjent *penneførerordning*, men Norges FN-ambassadør Ole Peter Kolby beskrev likevel en praksis som viser at ordningen var begynt å vokse frem: «landet som har hovedansvaret for saken – eller man kan si ledelsen» (Kolby, 2003). *Penneførerordningen* vokste etter hvert frem som et forslag fra P3 for å fordele arbeidsmengden mellom de faste medlemmene og gjøre Sikkerhetsrådet mer effektivt, men Russland og Kina (P2) har lenge vært kritisk til ordningen (SCR, 2018). P3 deler ofte utkast svært sent i prosessene, og ofte først med P3, deretter Kina og Russland og til slutt den valgte medlemsgruppen (SCR, 2018, s. 2). Denne systematiske fordelingen av saker vokste frem fra 2008, og i 2010 var praksisen nærmest blitt en sedvane i Sikkerhetsrådet (SCR, 2018).

Praksisen er uformell og uskreven, men en tydelig måte å ha eierskap til saker på Sikkerhetsrådets agenda. De fem faste medlemmene, og spesielt de tre vestlige, har bred erfaring i penneføring, og var frem til 2013 stort sett de eneste medlemmene som hadde ansvar for saker på rådets agenda. I tillegg har P5 store ressurser, både i form av kulturell kapital, nettverk og institusjonell ekspertise i Sikkerhetsrådet (Gifkins, 2020). Det kan derfor virke som at Sikkerhetsrådets strukturer og praksiser, både formelle og uformelle, gjør det utfordrende for valgte medlemmer å oppnå innflytelse.

De siste årene har vi likevel både sett eksempler på at valgte medlemsland har «tatt pennen» i ulike landsituasjoner på rådets agenda, og også «delt pennen» med faste medlemmer. Valgte medlemmer har i rollen som pennefører fremmet nye tematiske områder i Sikkerhetsrådet, som for eksempel «klima, fred og sikkerhet», cybersikkerhet og helse (SCR, 2018). Note 507 beskriver også at alle medlemmer av Sikkerhetsrådet kan være penneførere, så den uformelle praksisen er derfor ikke låst. Flere diplomater påpekte at valgte medlemmer kun får ansvar i saker hvor de fem faste medlemmene, og spesielt de tre vestlige, ikke har sterke interesser, eller i saker hvor de ser det som konstruktivt med ledelse fra et valgt medlem som kan fungere som en slags brobygger. Dette kan for eksempel være i landsituasjoner som

Israel-Palestina eller Jemen, hvor flere faste medlemmer har sterke interesser og ikke kan bli enige om en fordeling (intervju 6, 7, 9, 11 og 12). Under et arriamøte om penneførerordningen i august 2022 fremhevet Storbritannia hovedsakelig valgte medlemmers arbeid med tematiske saker, «Indeed we have seen many valuable products initiated by elected members – particularly during their presidencies – such as on peacekeeping, Women, Peace and Security, climate security and protection of civilians» (Jacobs, 2022).

Det er likevel ikke alltid en kan forutse hvilke saker på rådets agenda som kan bli utfordrende eller åpne opp et handlingsrom for valgte medlemmer. I 2013 opprettet de valgte medlemmene Luxembourg og Australia en penneførerrolle for den humanitære situasjonen i Syria gjennom en presidentuttalelse og senere flere resolusjoner. Denne rollen er blitt videreført frem til i dag, hvor Norge og Irland var penneførere på den samme saken de siste to årene. Videre har valgte medlemmer hatt ansvar for Afghanistan, Vest-Afrika og Guinea-Bissau. Ved en gjennomgang av Norges rolle som pennefører for Afghanistan, ser vi nærmere på hvordan et valgt medlem erfarte denne rollen og oppnådde innflytelse i en krevende sak på Sikkerhetsrådets agenda.

Norge som pennefører

Før Norges inntreden i Sikkerhetsrådet så Norge seg ut Afghanistan, Sudan og Syria som prioriterte landsituasjoner hvor Norge hadde et grunnlag for å kunne ha lederverv (intervju 2 og 3). Fordelingen av pennefører-verv gjøres annerledes enn den formelle fordelingen av rådets underkomiteer. Ved penneføring er det mer opp til de valgte medlemmene å melde interesse i sakene de ønsker og har ressurser til å bidra til (intervju 1 og 2). Norge ble tidlig kontaktet av Estland, som ønsket å samarbeide med Norge, og 20. november 2020 arrangerte de daværende penneførerne Tyskland og Indonesia et arriamøte for sikkerhetsrådsmedlemmene.³ Her annonserte de formelt Norge og Estland som de nye penneførerne for Afghanistan-mappen. På dette tidspunktet hadde ikke videreføringen av penneførerrollen blitt omforent med P5, men det handlet som en diplomat nevnte om å «gripe pennen» der det var mulighet for det (intervju 1).

Norge kom inn i Sikkerhetsrådet i januar 2021, og var pennefører for Afghanistan og FNs politiske oppdrag i landet (UNAMA) sammen Estland det neste året. Det var ingen valgte eller faste medlemmer som protesterte på Norges rolle som medpennefører for Afghanistan. Norge hadde hatt en sentral rolle i forhandlinger med Taliban i Doha, og hadde erfaring fra bakken både gjennom forsvaret, ambassaden og nært samarbeid med sivilsamfunn og forskningsmiljøer (UD, 2022). Flere informanter påpekte at om valgte medlemmer innehar relevant kunnskap og erfaring om

³ Et arriamøte er et uformelt møte som avholdes utenfor den formelle sikkerhetsrådssalen. Møtet kan både være lukket eller åpent for offentligheten, og medlemmene kan velge å invitere inn ulike aktører, f.eks. fra sivilsamfunn.

en sak fra før, oppnår de oftere troverdighet innad hos rådsmedlemmene fra start (intervju 1, 6, 8 og 13) (Nortvedt, 2019). Basert på Norges arbeid i Afghanistan over lengre tid var Norge godt plassert for å ha ansvaret for Afghanistan i rådet.

Ny realitet på bakken

Den første delen av Norges penneførerrolle for Afghanistan var preget av vanlig aktivitet i Sikkerhetsrådet. Afghanistan var i utgangspunktet en dynamisk sak på Sikkerhetsrådets agenda, og det ble hvert år som regel produsert et par pressemeldinger og presidentuttalelser, samt fornyelse av FNs oppdrag i landet. FNs politiske oppdrag (UNAMA) besto av tre hovedpilarer: politisk, humanitært og menneskerettigheter. Norge visste derfor at det ville bli en del aktivitet i denne saken, til sammenligning med for eksempel penneførerrollen for den humanitære situasjonen i Syria, hvor det heller handlet om å bevare status quo og forlenge den eksisterende resolusjonen (intervju 1). I august 2021 tok Taliban makten i Afghanistan, og arbeidet med Afghanistan i Sikkerhetsrådet ble svært annerledes enn først antatt.

Like etter Talibans maktovertakelse og noen uker før fornyelsen av UNAMAs mandat la de tre faste medlemmene, USA, Storbritannia og Frankrike (P3) frem en egen resolusjon – 2593 (2021) for Afghanistan uten å konsultere de andre rådsmedlemmer først. Norge og Estland ble, til tross for sine penneførerverv, kun informert om prosessen (intervju 1 og 2). Denne oppførselen kan tyde på at de faste medlemmene ikke tar fordelingen av penneførerroller til valgte medlemmer seriøst, men at det er en form for byrdefordeling innad i rådet så lenge situasjonen tilsier at det er praktisk og givende for P3. Dette resolusjonsutkastet ble hardt kritisert av Russland og Kina, som endte med å stemme avstående og med hard kritikk av prosessen i sine stemmeforklaringer (FN, 2021). Ifølge flere diplomater virket det ikke som at Norges rolle som pennefører ble påvirket av denne hendelsen, både fordi initiativet i stor grad var betinget av situasjonen på bakken, samt at Norge raskt kunne «ta pennen» tilbake i forbindelse med mandatsfornyelsen av UNAMA noen uker senere (intervjuer 1, 2 og 3).

Forlengelse av UNAMAs mandat

UNAMAs mandat i Afghanistan ble 17. september 2021 forlenget med en teknisk videreføring i seks måneder ved resolusjon 2596 (2021). En av informantene påpekte at det var nyttig med ekstra tid med tanke på den kaotiske situasjonen på bakken, og forlengelsen inkluderte derfor ingen store justeringer av mandatet for FN (intervju 1). Det eneste nye i mandatet var at Sikkerhetsrådet ba FNs generalsekretær om anbefalinger til hvordan UNAMAs videre mandat burde se ut i lys av omstendighetene. Generalsekretæren svarte med en rapport i januar 2022 som tydeliggjorde en videreføring av de viktige elementene i UNAMAs mandat, herunder at UNAMA er et politisk oppdrag (Guterres, 2022).

Våren 2022 måtte UNAMAs mandat fornyes på nytt. Det var stor usikkerhet rundt mandatsfornyelsen, både på grunn av situasjonen på bakken i Afghanistan, men

også på grunn av det polariserte klimaet i Sikkerhetsrådet grunnet Russlands nylige invasjon av Ukraina. Det var likevel et inntrykk av at alle medlemmer av rådet ønsket en videreføring av mandatet, da FNs fortsatte tilstedeværelse i Afghanistan ble ansett som viktig for humanitær bistand og for å opprettholde dialog med Taliban (Pradhan & Smith, 2022). Hva som skulle være innholdet i mandatet var vanskeligere, da det var uenighet rundt hvem som var de facto myndigheter; oppdragets oppfølging av valg var nå blitt irrelevant; og det var vanskelig å se hvordan FN kunne opprettholde et sterkt mandat i landet fremover.

Forhandlingene om UNAMA begynte tidlig i februar 2022. Norge jobbet alene som pennefører og forsøkte å holde prosessen så transparent og inkluderende som mulig. Den tekniske forlengelsen høsten 2021 skapte et «window of opportunity», som en diplomat kalte det, fordi Norge da fikk god tid til å jobbe med mandatsfornyelsen våren 2022 (intervju 1). Norges strategi var å ikke snakke med «likesinnede» først, som valgte medlemmer ofte gjør, men å behandle Russland og Kina på samme måte som andre. I løpet av forhandlingsrundene hadde Norge tett kontakt med både P3, P2 og resten av E10 om hvilke elementer mandatet måtte inneholde. Til tider snakket Norge med andre medlemmer daglig (intervju 1, 5 og 7). Det virket som at anbefalingene fra FNs generalsekretær i januar, samt tverrregional støtte i forhandlingene, bidro til at Norge hadde en sterk posisjon som pennefører. Viktigheten av å snakke med alle parter var også blitt fremhevet av generalsekretær Guterres i hans anbefalinger for Afghanistan i februar 2022 og av FNs spesialrepresentant (Lyons, 2022; Suhrke & Strand, 2022; UNAMA, 2022). Gowan (2022) påpeker at Norge og Kina på denne måten fant felles grunn, og at kineserne derfor bidro med dialog med Russland for at de ikke skulle blokkere forslaget på grunn av uenighetene om Ukraina.

Under sitt presidentskap i januar 2022 avholdt Norge en debatt om Afghanistan, ledet av statsminister Støre (2022). Forut for rådsmøtet hadde Norge invitert Taliban, internasjonale representanter og afghansk sivilsamfunn til et møte i Oslo. Selv om dette møtet fikk kritikk fra flere hold, understreket flere diplomater hvordan dette møtet ga Norge økt legitimitet som pennefører. Det handlet om Norges standpunkt om å holde alle kanaler for dialog åpne og drive inkluderende diplomati (intervju 1–3). Som Suhrke og Strand (2022) påpeker er ikke nødvendigvis bred dialog det samme som diplomatisk anerkjennelse. Norge havnet dermed i en mellomposisjon på Afghanistan. Det kan virke som at Norge sanket legitimitet hos Kina og Russland på grunn av den åpne dialogen, samt hos P3 og valgte medlemmer på grunn av viljen til å sette harde krav til inkludering av menneskerettigheter og kvinners deltakelse og rettigheter i mandatet.

Flere diplomater understreket videre at en styrke ved Norges penneførerrolle var at de var tydelige på sine prioriteringer overfor andre medlemmer av Sikkerhetsrådet. Norge ble dermed en forutsigbar «spiller» i forhandlingene, og de andre rådsmedlemmene visste hva de kunne forvente (intervju 1, 3 og 5). Ett slikt område var Norges prioritering av kvinners rettigheter. Dette var et tverrgående prioritert tema for

Norge i Sikkerhetsrådet, noe som også ble tydelig i penneførerrollen for Afghanistan (intervju 1, 4 og 5). Norge tilrettela for orienteringer fra kvinnelige sivilsamfunnsrepresentanter i Sikkerhetsrådet og ved delegasjonen, både under eget presidentskap, men også i forbindelse med andre medlemmers presidentskap. For eksempel bidro Norge til at Sikkerhetsrådet hørte fra Mahbouba Seraj i januar 2022. Serajs innlegg var den første orienteringen fra en kvinnelig politiker som ble værende igjen i Afghanistan etter Talibans maktovertakelse. Hun deltok også på Norges møte med Taliban i Oslo.

17. mars vedtok Sikkerhetsrådet resolusjon 2626 (2022), som forlenget UNAMAs mandat i nye 12 måneder. Ifølge flere informanter varte frykten for et veto helt frem til siste dag i forhandlingene. Samme dag som mandatet skulle vedtas meldte Kina at de ville stemme for mandatet, men at de ikke hadde overbevist Russland (intervju 1 og 4). Selv om Russland og Kina opprinnelig var interessert i et snevert mandat kun sentrert rundt det humanitære, klarte Norge gjennom forhandlingene å oppnå enighet om et forsterket *good offices*-mandat for FN i Afghanistan (UNAMA), som bevarte de tre hovedelementene (politisk, menneskerettigheter og humanitært). Mandatet ble også styrket med tanke på rapportering fra FN på menneskerettighetssituasjonen, spesielt angående kvinners deltakelse og rettigheter. Russland og Kina viste misnøye om innholdet i sine stemmeforklaringer, men berømmet likevel pennefører for innsatsen (FN, 2022).

Norges politiske kapital som pennefører

Penneførerordningen i Sikkerhetsrådet har utviklet seg til en praksis alle medlemslandene følger, men penneførerrollen varierer stort mellom ulike saker, tematikk og hvilke medlemsland som innehar rollen (intervju 3). Det er videre stor forskjell i hvordan stater håndterer rollen som pennefører, og det kan virke som at det dermed ikke er nok å inneha en penneførerrolle, men det er hvordan praksisen utøves som blir avgjørende (intervju 1, 7, 8 og 10). I tilfellet med Afghanistan fikk Norge en sentral rolle i utviklingen av det nye mandatet for UNAMA etter Talibans maktovertakelse på grunn av penneførervervet. Gitt de store omveltningene på bakken er det ikke sikkert at Norge ville fått en slik rolle om de ikke allerede var pennefører, noe som ble tydeliggjort av at P3 la frem en egen resolusjon høsten 2021. Et gjentakende argument fra flere informanter i 2019 var at penneførerverv for valgte medlemmer kun er mulig hvis P5 har en egeninteresse i dette (intervju 6, 10 og 11). Det kan se ut til at lignende dynamikk var til stede med Norge som pennefører for Afghanistan våren 2022, da det ville vært krevende for P3 å holde i mandatfornyelsen gitt forholdet til Russland etter invasjonen av Ukraina.

Flere informanter påpekte at det er vanskeligere å ta initiativ uten rollen som pennefører, men ikke umulig (intervju 2, 3, 7 og 8). Norge tok flere initiativ i løpet av medlemskapet hvor de ikke var de facto pennefører, for eksempel angående Midtøsten, Ukraina og piratvirksomhet i Guineabukten (intervju 2 og 3). Det virker derfor som at rollen som pennefører er en viktig inngang for å oppnå resultater i

Sikkerhetsrådet, men ikke avgjørende. Flere påpekte at initiativ blir vanskeligere jo mer etablert saken er hos en eller flere av P5 (intervju 2, 3, 4, 6 og 11). Noe som fremheves er at initiativ og en strategisk offensiv posisjon er viktig, både for å få tak i pennførerverv, men også for å oppnå resultater. Det er også sett de siste årene at i tilfeller hvor valgte medlemmer suksessfullt har vært ansvarlig for rådsvedtak, har de i de fleste tilfeller tatt initiativ og ikke ventet på at faste medlemmer skulle gi dem rom til å spille inn (SCR, 2018).

Som en diplomat understreket gir pennførerrollen en unik initiativrett, men ikke retten til å bestemme innholdet ut over det første utkastet til produktet (intervju 5). Å ha pennen fordrer derfor at man legger seg på en linje som kan aksepteres av alle og gir mindre adgang til å fremme egne ønsker utover i forhandlingsprosessen. Enkelte egne prioriterte områder vil måtte vike fordi konsensus som regel er førsteprioritet. Samtidig viser Norges erfaring som pennfører for Afghanistan at rollen kan bidra til at man får løftet frem egne prioriterte områder. Norge fikk gjennomslag for flere uttalelser fra rådet om kvinner og jenters rettigheter, samt uttalelser om angrep på sivilbefolkningen og sivil infrastruktur. Dette er uttalelser som ikke nødvendigvis hadde blitt fremmet dersom andre rådsmedlemmer hadde hatt pennen (intervju 5). Det kan virke som at Norge oppnådde en mellomposisjon på Afghanistan, både på grunn av sin kunnskap om Afghanistan og dialog med Taliban i Oslo, men også at Norge var tydelig på sine prioriteringer i forhandlingene om UNAMA, da de i stor grad samsvarte med Norges ønsker for mandatet (intervju 1, 2, 3 og 4). Med andre ord var Norge god på pragmatisk diplomati (Stanghelle, 2022).

Ifølge tidligere studier basert på praksisteori blir kunnskap, erfaring og diplomatisk ekspertise oversatt til sosial kapital i forhandlinger i Sikkerhetsrådet (Adler-Nissen & Pouliot, 2014; Baldwin, 2013; Ekengren et al., 2020, s. 27; Nye, 1990; Schia & Haugvik, 2022).

Norge hadde med seg kunnskap om Afghanistan allerede før Norge trådte inn i rådet, basert på erfaring fra bakken og en tilretteleggende rolle i tidligere forhandlinger med Taliban (UD, 2022). Dette bidro til innflytelse fra start og ga Norge legitimitet som pennfører (intervju 1). Dette bekreftes av tidligere studier av andre medlemsland i Sikkerhetsrådet, blant annet Storbritannias rolle som pennfører for Libya i 2013 og Sveriges innsats på Syria i 2018 (Adler-Nissen & Pouliot, 2014, s. 898; Nortvedt, 2019; intervju 7, 8, 9, 12 og 13).

Tidligere studier av diplomatisk praksis og intervjuer viser at diplomatisk ekspertise blir viktigere etter at et medlem har fått et pennførerverv. Det handler både om kunnskap om saken, en forståelse av at pennførerrollen skal skape et forhandlet vedtak og en evne til å «spille spillet» (intervju 4, 6, 7, 8 og 9). På bakgrunn av intervjuene virket det i stor grad som at Norge lærte i rollen som pennfører, og at de ble gode på timing og inkluderende diplomati (intervju 1, 2, 3 og 4). Det handlet ifølge flere om å snakke med alle, være tålmodig og holde alle kanaler åpne. Dette ble også lettere når fysiske møter ble mulig etter covid-19 (intervju 1). Norges nære kommunikasjon med E10, P2 og aktører på bakken opp mot mandatfornyelsen er eksempler på dette.

Konklusjon

De formelle prosedyrereglene som styrer Sikkerhetsrådet gir ikke et helhetlig bilde av rådets forhandlinger og resultater. Rådets uformelle praksiser er sentrale for å forstå valgte medlemmers muligheter for innflytelse. Artikkelen har sett nærmere på én slik uformell praksis kalt *penneføring*, eksemplifisert gjennom Norges innsats og egen erfaring i arbeidet med Afghanistan i Sikkerhetsrådet mellom 2021 og 2022. Artikkelen har undersøkt hvordan Norge som pennefører for Afghanistan i Sikkerhetsrådet oppnådde stor enighet og progresjon rundt saken, og videre hvordan penneførerrollen kan fungere som et verktøy for å oppnå innflytelse for valgte medlemmer i Sikkerhetsrådet. Det konkluderes med at praksisen gir en viktig mulighet for innflytelse for valgte medlemmer for å oppnå resultater i en bestemt sak, samt at valgte medlemmer gjennom rollen kan fremme egne prioriterte områder. Innflytelsen er likevel betinget av medlemslandets diplomatiske kapital i form av kunnskap, ekspertise og kommunikasjon (intervju 1, 4, 5 og 6). Studien av Norges rolle som pennefører underbygger at kunnskap og erfaring om en sak fra før er avgjørende for å oppnå troverdighet hos andre rådsmedlemmer. Samtidig gir penneførerrollen ny kunnskap som rådsmedlemmet kan bygge videre på. Dette kan gi valgte medlemmer insentiv til å påta seg den viktige, men tidskrevende oppgaven.

Hvorvidt penneførerrollen gir innflytelse vil ikke kun være avhengig av om medlemslandet som tar pennen vet å bruke den, men at P5 tillater en aktiv pennefører. Det var generelt relativt stor enighet rundt Afghanistan i Sikkerhetsrådet, i motsetning til andre saker som var mer polarisert (intervju 5). Dette ga Norge et godt utgangspunkt for å få gjennomslag for vedtak om Afghanistan. Samtidig var flere av vetomaktene tjente med at Norge hadde pennen. Det polariserte klimaet i rådet bidro til viktigheten av at en mer «nøytral» part som kunne fremme tekstforslag og kommunisere med alle rådsmedlemmene (intervju 7–9). Som vektlagt av flere diplomater avhenger handlingsrommet til pennefører av om P5 ser seg tjent med denne arbeidsfordelingen (intervju 6, 10 og 11).

Norges egne erfaringer som pennefører for Afghanistan i Sikkerhetsrådet illustrerer at penneførerrollen kan gi innflytelse i rådet. I løpet av medlemskapet fikk Norge vedtatt en rekke pressemeldinger om Afghanistan og fornyet UNAMAs mandat, noe som anses som en vellykket penneførerrolle (Stanghelle, 2022). Til tross for at rådsproduktene vedtatt på Afghanistan ikke var norske produkter som kun reflekterte norske prioriteringer, ga rollen Norge en sentral initiativrett. Og Norge var en aktiv bruker av dette initiativet, og fikk derfor inkludert viktige norske prioriteringer.

En informant påpekte at det var utfordrende å jobbe med Afghanistan, da «det følte som om det ikke kom én eneste god nyhet i løpet av Norges rolle som pennefører» (intervju 1). Dette viser avstanden mellom det som anses som innflytelse og resultater i Sikkerhetsrådet og den faktiske situasjonen på bakken. Likevel var det,

som Pradhan og Smith (2022) påpeker, viktigere enn noen gang at mandatet for UNAMA ble videreført, og FN har nå et solid mandat til å fortsette det krevende arbeidet på bakken.

Om forfatterne

Jenny Nortvedt og **Maria Gilen Røysamb** var under Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd både forskningsassistenter ved Norsk utenrikspolitisk institutt og konsulenter i Utenriksdepartementet. Nortvedt og Røysamb var involvert i arbeidet med FNs sikkerhetsråd i Utenriksdepartementet, men jobbet hovedsakelig med tematikk relatert til beskyttelse av sivile og kvinner, fred og sikkerhet.

Takksigelser

Takk til alle diplomater og eksperter som bidro til denne artikkelen med sin erfaring og kunnskap.

Referanser

- Adler-Nissen, R. & Pouliot, V. (2014). Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, 20(4), 889–911. <https://doi.org/10.1177/1354066113512702>
- Baldwin, D. (2013). Power and international relations. I W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Red.), *Handbook of international relations* (s. 273–297). Sage.
- Barnett, M. & Finnemore, M. (2008). Political approaches. I S. Daws & T. G. Weiss (Red.), *The Oxford handbook on the United Nations* (s. 41–57). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560103.003.0002>
- Beckmann, M. N. & Hall, R. L. (2013). Elite interviewing in Washington, DC. I L. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s. 196–208). Cornell University Press.
- Bosco, D. (2009). *Five to rule them all: The UNSC and the making of the modern world*. Oxford University Press.
- Engell, T. G. (2018). *Inside the United Nations Security Council* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i København.
- Ekengren, A.-M., Hjorten, F. D. & Möller, U. (2020). A nonpermanent seat in the United Nations Security Council: Why bother? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26(1), 21–45. https://brill.com/view/journals/gg/26/1/articlep21_2.xml
- Frederking, B. & Patane, C. (2017). Legitimacy and the UNSC agenda. *PS: Political Science & Politics*, 50(2), 347–353. <http://doi.org/10.1017/S104909651600278X>
- Forente nasjoner. (2023, 20. januar). *Afghanistan: Top UN delegation tells Taliban to end confinement, deprivation, abuse of women's rights*. UN News. <https://news.un.org/en/story/2023/01/1132677>
- Forente nasjoner. (2022, 17. mars). *Adopting resolution 2626 (2022), Security Council extends United Nations mission in Afghanistan for one year*. UN Press. <https://press.un.org/en/2022/sc14833.doc.htm>
- Forente nasjoner. (2021, 30. august). *Adopting resolution 2593 (2021), Security Council condemns deadly attacks in Afghanistan, calls for combating terrorism, upholding human rights*. UN Press. <https://press.un.org/en/2021/sc14620.doc.htm>
- Forente nasjoner. (2017). *Working methods handbook*. FNs sikkerhetsråd. <https://www.un.org/securitycouncil/content/working-methods-handbook>
- Forente nasjoner. (1945). *Charter of the United Nations*. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>
- Gifkins, J. (2021). Beyond the veto: Roles in UN Security Council decision-making. *Global Governance*, 27(1), 1–24. <https://doi.org/10.1163/19426720-02701003>
- Gifkins, J., Jarvis, S. & Ralph, J. (2019). Brexit and the UN Security Council: Declining British influence? *International Affairs*, 95(6), 1349–1368. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz205>

- Gowan, R. (2023, 9. januar). Norges diplomatiske prestasjon. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/wARWyG/norges-diplomatiske-prestasjon>
- Guterres, A. (2023, 28. januar). *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary General (A/76/667–S/2022/64)*. FN. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_76_667--S_2022_64-EN.pdf
- Harpviken, K. B. (2022). Dømt til å mislykkes? USA og det afghanske statsbyggingsprosjektet, 2001–2021. *Internasjonal Politikk*, 80(2), 257–270. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3959>
- Hurd, I. (1997). Security Council reform, informal membership and practice. I B. Russett (Red.), *The once and future Security Council: Informal membership and practice* (2. utg., s. 135–152). St Martin's Press.
- Jacobs, A. (2022, 11. august). Willingness to collaborate and bridge differences for the greater good underpins Security Council negotiations. *Foreign, Commonwealth & Development Office*. <https://www.gov.uk/government/speeches/willingness-to-collaborate-and-bridge-differences-for-the-greater-good-underpins-security-council-negotiations>
- Kolby, O. P. (2003). Norge i FNs sikkerhetsråd 2001–2002. Erfaringer og perspektiver. *Internasjonal Politikk*, 61(2), 225–234. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2003-02-05>
- Lyons, D. (2022, 2. mars). Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons. *UNAMA*. <https://unama.unmissions.org/briefing-special-representative-deborah-lyons-security-council-14>
- Malone, D. M. (2004). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner.
- Matsumura, N. & Tago, A. (2019). Negative surprise in UN Security Council authorization: Do the UK and French vetoes influence the general public's support of US military action? *Journal of Peace Research*, 56(3), 395–409. <https://doi.org/10.1177/0022343318809786>
- Mosley, L. (2013). *Interview research in political science*. Cornell University Press.
- Neumann, I. B. (2002). Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy. *Millennium – Journal of International Studies*, 31(3), 627–51. <https://doi.org/10.1177/030582980203100312>
- Nortvedt, J. (2019). “Punching Above their weight”: An analysis of small states' leverage in the case of Syria in the UN Security Council [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Nye, J. S. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. Basic Books.
- Pradhan, A. & Smith, G. (2022, 28. januar). *Toward a new mandate for the UN mission in Afghanistan*. International Crisis Group.
- Prantl, J. (2005). Informal groups of states and the UN Security Council. *International Organization*, 59(3), 559–592. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050204>
- Ralph, J., Giffkins, J. & Jarvis, S. (2020). The UK's special responsibilities at the United Nations: Diplomacy after Brexit. *British Journal of Politics & International Relations*, 22(2), 164–181. <https://doi.org/10.1177/1369148117710208>
- Ralph, J. & Giffkins, J. (2017). The purpose of United Nations Security Council practice: Contesting competence claims in the normative context created by the responsibility to protect. *European Journal of International Relations* 23(3), 630–653. <https://doi.org/10.1177/1354066116669652>
- Resolusjon 2626. (2022). *S/RES/2626(2022)*. FNs sikkerhetsråd. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/N2229152.pdf>
- Resolusjon 2615. (2021). *S/RES/2615(2021)*. FNs sikkerhetsråd. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/N2229152.pdf>
- Resolusjon 2593. (2021). *S/RES/2593(2021)*. FNs sikkerhetsråd. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/238/85/PDF/N2123885.pdf?OpenElement>
- Schia, N. N. (2013). Being part of the parade – going native in the United Nations Security Council. *Political and Legal Anthropology Review*, 36(1), 138–56. <https://doi.org/10.1111/plar.12007>
- Schia, N. N. (2015). Skyggemekanismer i FNs Sikkerhetsråd: Relevans, legitimitet og effektivitet (Shadow mechanisms in the UNSC: Relevance, legitimacy and efficiency). *Internasjonal politikk*, 73(2), 285–297. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-1757-2015-02-07>
- Schia, N. N. (2017). Horseshoe and catwalk: Power, complexity and consensus-making in the UNSC. I R. Niezen & M. Saignoli (Red.), *Palaces of hope: The anthropology of global organizations* (s. 55–78). Cambridge University Press.
- Schia, N. N. (2018). *Franchised states and the bureaucracy of peace*. Palgrave Macmillan.
- Schia, N. N. & Haugevik, K. (2022). *Makt og avmakt i FNs sikkerhetsråd: Valgte medlemsland veier til innflytelse*. Norsk utenrikspolitisk institutt. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/makt-og-avmakt-i-fns-sikkerhetsraad-valgte-medlemslands-veier-til-innflytelse>

- Security Council Report. (2018, 21. desember). *The penholder system* (Forskningsrapport nr. 3) <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Penholders.pdf>
- Stanghelle, H. (2022, 30. desember). Norge i Sikkerhetsrådet: Bortkastet idealisme? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/eJaday/norge-i-sikkerhetsraadet-bortkastet-idealisme>
- Store, J. G. (2022, 26. januar). *Statement in the UN Security Council meeting on Afghanistan*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/briefing-to-the-security-council-on-afghanistan-the-situation-in-afghanistan-and-its-implications-for-international-peace-and-security/id2898642/>
- Suhrke, A. & Strand, A. (2022). Veien videre – kollisjon eller kreative kompromiss? *Internasjonal Politikk*, 80(2), 298–311. <https://doi.org/10.23865/intpol.v80.3904>
- Thompson, A. (2010). *Channels of power*. Cornell University Press.
- Utenriksdepartementet. (2023, 2. januar). *Norges medlemskap i FNs sikkerhetsråd 2021–2022*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/norge_i_sikkerhetsraadet/id2953149/
- Utenriksdepartementet. (2022, 6. juli). *Fredsengasjement i Afghanistan*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fred-og-forsoning/land_for_land2/fredsengasjementet-i-afghanistan/id2922276/
- von Einsiedel, S., Malone, D. M. & Ugarte, B. S. (2016). *The UN Security Council in the 21st century*. Lynne Rienner.

Abstract in English

Penholding in the UN Security Council: A Window of Opportunity

As an elected member of the UN Security Council between 2021 and 2022, Norway had the opportunity to achieve results within one of the world's most powerful institutions. As a penholder on Afghanistan, Norway accomplished several important press statements, presidential statements and the 2022 extension of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). The context for this work was the seizure of power by the Taliban in Afghanistan in August 2021, and the invasion of Ukraine by the veto power Russia in February 2022. Based on interviews with Norwegian diplomats, and other elected and permanent members, this article investigates the informal *penholder system* in the UN Security Council. Furthermore, it looks into Norway's role and experience as the penholder for Afghanistan. Practice theory brings insight to how an informal practice like penholding in the UN Security Council can provide influence for elected members if they know how to take advantage of this role. The article concludes that penholding is an important role for elected members in order to achieve influence in a specific case, but also to promote one's own priority areas. However, influence through penholding is still conditioned by the country's social capital, and goodwill from permanent members of the Security Council.

Keywords: Norway · UNAMA · Afghanistan · UN Security Council · practice theory