



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds Universitet

Fredrik Werdelin

Ansvaret att skydda –
Responsibility to Protect och FN-stadgans våldsförbud

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 Höskolepoäng

Handledare: Uta Bindreiter

HT 2013

Förord

Jag har alltid intresserat mig för den internationella rätten och relationerna mellan stater, men detta intresse blommade ut på allvar först under folkrättskursen i början av termin 6 på juristprogrammet i Lund.

Ämnesområdets starka anknytning till verkliga, aktuella händelser gjorde att man fick se dessa ur ett nytt perspektiv, vilket förstärktes ytterligare av professor Ulf Linderfalks skickliga presentation under föreläsningarna.

Många av händelserna har genererat starka reaktioner från omvärlden, och det faktum att åsikterna i mångt och mycket går isär skapar i min mening bra förutsättningar för ett intressant uppsatsämne.

Arbetet med uppsatsen har för mig varit mycket utvecklande och intressant, och jag vill passa på att tacka alla som uppmuntrat och stöttat mig under arbetets gång. Ett särskilt tack vill jag rikta mot professor Ulf Linderfalk för att ha lyckats väcka detta intresse hos mig, samt för hjälpen med material och uppslag. Självklart vill jag också tacka min handledare Uta Bindreiter, universitetslektor vid juridiska fakulteten i Lund, för hennes hjälp med skrivteknik, material och vägledning under skrivandets gång.

Lund, januari 2014

Fredrik Werdelin

Sammanfattning

FN-stadgans våldsförbud sätter upp ett absolut förbud mot våldsanvändning stater emellan, och endast en situation av självförsvar eller med mandat från säkerhetsrådet kan en stat få rätt att göra undantag från förbudet. Detta till trots finns det många exempel på fall av våldshandlingar som går utanför förbudets ramar, så kallade humanitära interventioner, och man har i dessa situationer hänvisat till folkrättsliga principer som Responsibility to Protect. En av de största anledningarna till dessa brott mot våldsförbudet är att säkerhetsrådets permanenta medlemmar har vetorätt vid beslutsfattandet, och kan därför ensidigt sätta stopp för beslut om våldsmandat. När det då handlar om att sätta stopp för folkmord i en stat argumenterar många för att det krävs ytterligare möjligheter till intervention i humanitära syften.

Syftet med uppsatsen är därför att undersöka legaliteten av dessa interventioner och analysera de argument som framförs för och emot de principer de lutar sig emot. I framställningen beskrivs bakgrunden till principernas uppkomst, och där konstateras att de är förhållandevis nya i den internationella sedvanerätten. Humanitära interventioner nämns förvisso långt tillbaka i tiden, men inte förrän efter FN:s grundande hänvisas de till som skäl för ett angrepp på en annan stat. Responsibility to Protect är en vidareutveckling av de humanitära interventionerna, och kan beskrivas som principen att världens stater har ett ansvar att skydda sin befolkning. Uttrycket dök upp först i ICISS rapport i december 2001, även om dess ursprung kan spåras i den internationella debatten under 1990-talet. Det kan dock konstateras att ingen av principerna har lyckats leda till en ändring av FN-stadgan, och våldsförbudet står därmed lika orubbligt fast som vid dess fastslående 1945.

Den internationella rätten formas dock också av sedvanerätt och staternas opinio juris, och många av argumenten går därför ut på att en sedvanerättslig ändring av våldsförbudets ramar har uppstått. Som framställningen visar har en sådan ändring inte kommit till stånd ännu, men även om motståndarna är i majoritet så råder ändå splittrade åsikter och en ändring av läget i framtiden är inte omöjlig. Avslutningsvis väljer jag att diskutera interventionernas framtid, och i min mening krävs det en ändring av stadgan som är mer i linje med hur dagens internationella rättsläge ser ut. Världen har utvecklats enormt sedan FN:s grundande, och de situationer som uppstår idag är annorlunda än de man räknade med då man formulerade dess regler. Dock bör en sådan förändring ske försiktigt och i samråd mellan medlemsstaterna för att undvika att regelsystemet utnyttjas för enskilda staters syften.

Abstract

The UN Charter sets up an absolute prohibition on the use of force between states, and only a situation of self-defense or a mandate from the Security Council can give the right to make exceptions to the ban. Despite this, there are many examples of cases of violence that goes beyond the prohibition framework, so-called humanitarian interventions, and to justify those operations references to international law principles like Responsibility to Protect have been used. One of the main reasons for those breaches is the fact that the Security Council's permanent members can put in their veto during the voting, and therefore have the power to unilaterally put an end to a violence mandate. When there is a need to put an end to genocide within a state, many argue for the necessity of further opportunities for intervention in humanitarian purposes.

The purpose of this paper is therefore to inquire into the legality of these interventions and to analyze the arguments put forth in defense for and against the principles they lean against. The background to the origin of the principles is described, and it is found that they are relatively new to the customary international law. Humanitarian interventions are mentioned fairly far back in time, but not until after the foundation of the UN are they referred to as the reason for an attack on another state. Responsibility to Protect is a further development of the humanitarian intervention, and can be described as the principle that the world's governments have a responsibility to protect its population. The term first appeared in the ICISS report in December 2001, although its origins can be traced to the international debate in the 1990s. It should be pointed out that none of the principles have successfully lead to an amendment of the UN Charter, and the prohibition of violence is thus just as tenacious as by its establishment in 1945.

International law, however, is also shaped by customary law and States' *opinio juris*, and many of the arguments are therefore aiming at a customary amendment of the framework of the violence ban. As this paper demonstrates, such a change is not yet about to happen, but even if the adversaries are in the majority there's still some division among the opinions and a change of state in the future is not impossible. Finally, I chose to discuss the future of the interventions, and in my opinion a modification of the statute that is more in line with today's international legal position is required. The world has evolved tremendously since the founding of the UN, and the situations that occur today are different than those foreseen when the rules were set. However, such a change needs to be made cautiously and in consultation between the Member States in order to avoid that the regulatory system is utilized for individual purposes.

Innehåll

Förkortningar	1
1 Inledning	2
1.1 Allmänt	2
1.2 Syfte	3
1.3 Frågeställning	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Perspektiv och Metod	3
1.6 Forskningsläge	4
1.7 Material	4
1.8 Disposition	4
2 FN och det allmänna våldsförbudet	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Organisation	5
2.2.1 Generalförsamlingen	5
2.2.2 Säkerhetsrådet	6
2.3 Våldsförbudet	7
3 Interventionsprinciper	9
3.1 Humanitär intervention	9
3.2 Responsibility to Protect	10
4 Argument för och emot intervention	13
4.1 Våldsförbudet e contrario	13
4.2 Nödsituation	14
4.3 Befogenhet för regionala organisationer	16
4.3.1 Interventionen i Liberia	16
4.3.2 Interventionen i Kosovo	19
4.4 Uniting for Peace	21
5 Analys	24
5.1 Legalitet	24
5.2 Framtiden för humanitära interventioner	27
Käll- och litteraturförteckning	30

Förkortningar

ARSIWA	Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
ECOWAS	Economic Community of West African States
FN	Förenta Nationerna
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
IHL	International Humanitarian Law
KLA	Kosovo Liberation Army
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NF	Nationernas Förbund
OAU	Organization of African Unity
R2P	Responsibility to Protect
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties

1 Inledning

1.1 Allmänt

”All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”¹

FN-stadgans artikel 2(4) sätter upp ett absolut förbud för världens stater från att bruka våld gentemot varandra, och endast i självförsvar eller efter sanktion av FN:s säkerhetsråd kan man göra avsteg från denna princip. Under de senaste decennierna har det dock uppstått ett flertal situationer där man brukat våld utan att kunna hänvisa till något av dessa två undantag, och istället har man hävdats uppkomst av nya doktriner och principer, såsom Responsibility to Protect och preventivt självförsvar.

Detta har skapat stora debatter i samhället, och bland forskare inom folkrätt finns det såväl anhängare som motståndare till denna påstådda utveckling av våldsförbudets ramar. Syftet med våldsförbudet är att minska den internationella våldsanvändningen till ett minimum, men samtidigt har det uppstått nya typer av internationella hot som inte existerade när FN-stadgan utformades, och man är inte riktigt överens om hur dessa hot ska hanteras. Då de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet åtnjuter vetorätt uppstår ibland situationer där våldsförbudets undantag begränsats till endast självförsvar, och finns det inget stöd för det så är alla möjligheter till militärt ingripande i enlighet med FN-stadgan uttömda. När mänskliga rättigheter kränks i ett land och säkerhetsrådet är bakbundet av vetorätten så har man i flera fall hänvisat till humanitär intervention för att rättfärdiga sina ingripanden.

Två av den internationella rättens grundpelare ställs i en sådan situation mot varandra; skyddet för mänskliga rättigheter och våldsförbudets strikta ramar, och frågan är – är en utvidgning nödvändig för att säkerställa människors fri- och rättigheter, eller skapar man tvärtom mer onödigt lidande genom en sådan utveckling?

¹ FN-stadgan, art. 2(4).

1.2 Syfte

Uppsatsens syfte är att redogöra för de humanitära interventionernas legalitet gentemot FN:s våldsförbud, genom att undersöka doktrinen om humanitär intervention och R2P och analysera argument både för och emot dessa principer.

1.3 Frågeställning

Frågeställningen grundar sig i den utveckling som skett under framförallt de senaste 25 åren, då man i flertalet fall frångått våldsförbudets begränsningar och ägnat sig åt icke-auktoriserat våld.² Detta under förevändning om rätt till humanitär intervention och responsibility to protect. En del stater hävdar att förbudets snäva ramar i vissa fall förhindrar länder från att med militära insatser bevara freden och skydda väsentliga intressen såsom mänskliga rättigheter. Den motstående uppfattningen är att våldsförbudet är till för att upprätthålla världsfreden, och att en uppluckring av förbudet kan få digra konsekvenser.

Utifrån detta har jag formulerat följande frågeställning:

- Vad finns det som talar för, respektive emot, en utökad rätt till humanitär intervention och R2P i den internationella våldsanvändningen?
- Åt vilket håll går den faktiska utvecklingen på området, och vilka konsekvenser kan detta medföra?

1.4 Avgränsning

Inom ramen för uppsatsens syfte hade man också kunnat behandla frågan om rätten till och rättfärdigandet av preventivt självförsvar. Jag har dock valt att begränsa mig till endast humanitär intervention och R2P. Likaså har jag valt att inte djupgående behandla de faktiska situationer där doktrinen tillämpats, för att istället fokusera mer på debatten kring begreppen och den rättsliga utvecklingen.

1.5 Perspektiv och metod

Uppsatsen fokuserar mycket på argument kring vad som är gällande rätt; tvister huruvida en viss praxis uppstått eller ej, och lägger an ett kritiskt perspektiv till dessa. Eftersom de i litteraturen anförda argumenten tenderar

² Se exempelvis fallen Jugoslavien 1999, Afghanistan 2001 och Irak 2003. För vidare läsning se ex. Andersson, Rolf m.fl.: *Lagen mot krig*, Lund 2013, s. 65-111.

att dra åt det rättspolitiska hållet påstår jag att även detta perspektiv delvis tillämpats.

I kapitel två och tre begagnar jag mig uteslutande av deskriptiv metod, för att i det fjärde kapitlet även i viss mån använda mig av analytisk metod utöver det deskriptiva. Avslutningsvis är det femte kapitlet skrivet enligt analytisk och värderande metod.

1.6 Forskningsläge

Våldsanvändning och interventioner har alltid varit ett hett debattämne inom folkrätten, inte minst de senaste 15 åren då flera omvälvande händelser inträffat, varav interventionen i Kosovo är en av de mest kontroversiella. Ett flertal framstående forskare inom folkrätt har givit ut böcker på området, däribland Ove Bring och Said Mahmoudi. Rolf Andersson m.fl. gav så sent som 2013 ut boken ”Lagen mot Krig: Om FN-stadgans Våldsförbud och Aggressionskrigen”, vilken tar en tydlig ställning i frågan om angreppskrig och interventioner.

1.7 Material

För att behandla ämnet har jag studerat rättslitteratur, konventionstext och rapporter utfärdade från kommissioner med anknytning till FN. Arbetet baseras till största del på argument från boken ”Lagen mot Krig” av Rolf Andersson m.fl. samt ”Responsibility to Protect – Folkrättsliga perspektiv” utgiven av försvarshögskolan. Materialet har inhämtats från bibliotek, juridicums databaser och internet.

1.8 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel två med en översiktlig genomgång av FN och dess organisation, det allmänna våldsförbudet och dess bakomliggande syften. I kapitel tre redogör jag sedan för begreppen ”Humanitär intervention” och ”Responsibility to Protect”, för att i fjärde kapitlet övergå till en presentation av argument för och emot dessa principers status som gällande rätt. I det femte och avslutande kapitlet analyserar och diskuterar jag de olika argumenten, och slutligen skriver jag även några rader om den möjliga framtida utvecklingen på området.

2 FN och det allmänna våldsförbudet

2.1 Bakgrund

Förenta Nationerna grundades av de allierade 1945, i efterdyningarna av andra världskriget, som en andlig efterträdare till Nationernas Förbund. NF, till skillnad från FN, saknade stöd från alla stormakter och hade därför ingen egentlig makt att påverka den internationella freden och säkerheten. Denna makt ville man skänka FN i och med dess grundande, i hopp om att kunna främja en kollektiv säkerhet som förhindrar framtida krig och konflikter. 193 av världens 194 självständiga stater är numera medlemmar, vilket gör FN till världens näst största internationella organisation efter internationella fotbollsförbundet FIFA.

FN:s fyra huvudsyften är att upprätthålla fred och säkerhet i världen, utveckla vänskapliga relationer nationerna emellan, motarbeta fattigdom och upprätthålla mänskliga rättigheter, samt att ta det centrala ansvaret för att världens länder ska kunna uppnå dessa mål.³ FN-stadgan är det primära regelverket inom vilka ramar organisationen och dess medlemmar har lov att röra sig, och genom att ansluta sig till organisationen godkänner man också att följa dess regler. Det allmänna våldsförbudet härstammar ur dess artikel 2(4).

2.2 Organisation

FN består av sex huvudorgan, vilka är Generalförsamlingen, Säkerhetsrådet, Ekonomiska och Sociala rådet, Internationella Domstolen, Förvaltarens råd och Sekretariatet.⁴ Av dessa är framförallt Generalförsamlingen och Säkerhetsrådet intressanta att titta närmare på.

2.2.1 Generalförsamlingen

Generalförsamlingen kan sägas vara FN:s huvudorgan, och består av representanter från varje medlemsstat som var och en har en röst. Det är det främsta rådgivande och representativa organet inom FN, och spelar en viktig roll i processen för normgivande och kodifiering av den internationella rätten. De har bland annat i uppdrag att votera kring beslut som budget, antagning av nya medlemsstater, lämna betänkanden på rapporter från säkerhetsrådet och andra FN-organ, och att ge

³ <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml>, 2013-11-19 kl 14.00.

⁴ <http://www.un.org/en/mainbodies/>, 2013-11-19 kl 15.40.

rekommendationer för att främja internationellt samarbete inom en mängd områden, däribland mänskliga rättigheter.⁵

De ska också diskutera alla frågor som rör internationell fred och säkerhet och utfärda rekommendationer om dem. Undantaget är när en tvist eller situation är uppe för diskussion i säkerhetsrådet; då har inte generalförsamlingen befogenhet att uttala sig i frågan. Församlingen får också vidta åtgärder i fall av hot mot freden, brott mot freden eller andra aggressionshandlingar, när säkerhetsrådet har underlåtit att agera på grund av att en permanent medlem lagt in sitt veto. I sådana fall kan församlingen enligt sin "Uniting for Peace" resolution⁶ överväga saken omedelbart och rekommendera att dess ledamöter vidtar kollektiva åtgärder för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Uniting for Peace antogs i november 1950, och genom den tog generalförsamlingen ledningen över FN:s insatser under Koreakriget medan säkerhetsrådet var blockerat av vetorätten. Resolutionen gav generalförsamlingen rätten att ge medlemmarna rekommendationer på kollektiva åtgärder när säkerhetsrådet inte kan fullfölja sitt uppdrag att upprätthålla fred och säkerhet. Av FN-stadgan följer ingen rätt för generalförsamlingen att besluta om våldsanvändning, och det är högst osäkert om Uniting for Peace-resolutionen lett till någon förändring på den punkten.⁷

2.2.2 Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet har som huvudsakligt ansvar att bevara fred och säkerhet, och består av 15 medlemmar som har varsin röst. Av dessa 15 medlemmar är 5 permanenta; USA, Kina, Ryssland, Förenade Kungariket och Frankrike. De 10 resterande väljs ut på 2 års mandat, 5 per år så att de skiftar löpande.⁸

Säkerhetsrådet är ansvarigt för ett av de två undantag från våldsförbudet som är reglerat i FN-stadgan, nämligen våldsmandatet enligt artikel 42. När

⁵ <http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>, 2013-11-20 kl 11.40.

⁶ United Nations General Assembly Resolution 377 (V) on uniting for peace, 3 november 1950.

⁷ *Responsibility to Protect - folkrättsliga perspektiv* (red. Ola Engdahl och Cecilia Hellman), Stockholm 2007, s. 51.

⁸ FN-stadgan, artikel 23.

hot mot internationell fred och säkerhet enligt artikel 39 föreligger, och alla fredliga medel enligt artikel 41 är uttömda så ligger det på säkerhetsrådet att besluta om en intervention är nödvändig för bevarandet av freden. Om en av de permanenta medlemmarna inte är överens med de andra om ett beslut kan de lägga in ett veto, vilket resulterar i att beslutet inte går igenom. Detta medför att det inte finns någon möjlighet till intervention enligt artikel 42 då någon av de permanenta medlemmarna sätter sig emot en sådan operation.

2.3 Våldsförbudet

Våldsförbudet kan sägas vara den mest centrala principen i FN-stadgan, men den har existerat en förvånansvärt kort period före organisationens bildande. Så sent som 1912 beskrev Amos S. Hershey rätten att gå till krig som en självklarhet tillhörande staternas suveränitet. Första världskrigets utbrott några år senare gjorde att synsättet började ändras, och man ifrågasatte allt mer staternas oinskränkta suveränitet. Det man tog sikte på var de oprovocerade våldshandlingarna, och man knöt begreppet ”aggression” till dessa.⁹

Nationernas Förbund grundades 1920, och i och med detta etablerades aggression som ett juridiskt begrepp och en term för olaglig våldsanvändning. Vägen mot ett våldsförbud banades vidare med hjälp av Briand-Kellogg-pakten 1928, vilket är en traktat sluten mellan Frankrike och USA med möjlighet för andra stater att ansluta sig. Över 60 andra stater har sedan dess anslutit sig, och traktaten är fortfarande i kraft. Pakten fick också en stor effekt på praxis, och ett stort antal traktat slöts under de kommande åren som bekräftade och bättrade på det framväxande våldsförbudet.¹⁰ Som historien förtäljer var dessa avtal dock inte nog för att cementera våldsförbudet i den internationella rätten, och Europa skulle återigen uppleva ett världskrig.

Efter de mörka åren under andra världskriget så grundade man då slutligen Förenta Nationerna 1945, som en organisation för att balansera de segrande stormakternas intressen och förhindra att ett nytt världskrig ska kunna uppkomma. Det faktum att stormakterna också lyckades få med sig de

⁹ Bring, Ove och Mahmoudi, Said: *Internationell våldsanvändning och folkrätt*, Stockholm 2006, s 13.

¹⁰ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 14f.

övriga staterna, att de kunde godkänna ett system med ett säkerhetsråd som innehar så betydande befogenheter och beslutsmakt, var av yttersta vikt. Det medförde att man då kunde utforma ett system där man gav de tidigare sedvanerättsliga reglerna en större auktoritet, och våldsförbudet har sedan dess varit en hörnsten i folkrätten.¹¹

I dess slutliga form i och med författandet av artikel 2(4) kom förbudet att utesluta inte bara direkta angrepp, utan även hot om våld. Detta medför att hot som exempelvis syftar till att påtvinga en annan stat en ändrad politisk linje inte accepteras, och innebär därmed ett effektivare skydd för mindre stater som annars kunde drabbats av påtryckningar utifrån.¹² Våldsförbudet är inom folkrätten en så kallad jus cogens-regel, vilket innebär att den är absolut och avsteg får inte ens göras genom överenskommelser staterna emellan. FN-stadgan reglerar därmed själv alla möjliga undantag från förbudet, och alla andra typer av avsteg innebär ett brott mot folkrätten. Våldsförbudet har dock av olika anledningar ifrågasatts i flera fall under 1990 och 2000-talet, och det utmanas åter i de nu aktuella fallen med Syrien och Iran.¹³

¹¹ Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 17.

¹² Bring och Mahmoudi, a.a. s. 16.

¹³ Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 18.

3 Interventionsprinciper

Interventionsrätten är mycket vag, och huruvida en sådan över huvud taget existerar är omtvistat bland både stater och forskare. Att med våld överträda en annan stats suveränitet är ett brott mot FN-stadgans våldsförbud, såvida det inte sker i självförsvar eller i enlighet med ett beslut fattat av säkerhetsrådet. Att hänvisa till en princip om rätt till intervention är ett sätt att legitimera sitt handlande och försöka befästa en rätt till våldshandlingar som går utöver våldsförbudets ramar. Man brukar i dessa fall oftast tala om begreppen ”Humanitär intervention” och ”Responsibility to protect”.

3.1 Humanitär Intervention

Begreppet humanitär intervention kan bäst förklaras som en stats angrepp in på en annan stats suveräna territorium, motiverat av humanitära skäl. Med humanitära skäl så menar man att våldshandlingarna ska skydda befolkningen från systematiska övergrepp mot deras mänskliga rättigheter, när den angripna staten uppvisar ovilja eller oförmåga att själv upprätthålla dessa rättigheter.¹⁴

Att juridiskt rättfärdiga en stats våldshandlingar med hänvisning till humanitär intervention kan åtminstone dateras så långt bakåt som till Hugo Grotius (d.v.s. första halvan av 1600-talet) och hans argument för att krig får föras för att straffa de ondsinta och försvara de förtryckta. Under 1700-talet uttryckte Emmerich de Vattel, inspirerad av Grotius, att det existerar en rättighet att intervensera om de förtryckta sätter upp motstånd mot sin regering, men avfärdade en sådan rätt under alla andra omständigheter.¹⁵

Före FN-stadgans uppkomst fanns det dock ingen internationell sedvanerätt på den humanitära interventionens område, och även om professorer uttalade sig till stöd för en sådan doktrin så åberopades den inte av staterna. I de fall som av den tidens akademiker lagts fram som exempel på tidiga humanitära interventioner har staterna istället hänvisat till traktat, medgivande, samt försvar av handelsintressen och förebyggande åtgärder mot sjöröveri för att rättfärdiga sitt handlande. Värt att notera är att det i

¹⁴ <http://opil.ouplaw.com/ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e306?rskey=5oBGJB&result=1&prd=EPIL> (Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Humanitarian Intervention), 2013-11-23 kl 13.00.

¹⁵ Max Planck: Humanitarian Intervention, a.a.

samtliga påstått humanitära interventioner under den perioden fanns andra skäl än de rent humanitära, ofta anknutna till tidens kolonialism. Humanitär intervention som enskilt syfte med en våldshandling hade ännu inte tillämpats.¹⁶

När FN bildats fick man ett nytt regelverk inom vilket humanitär intervention kunde tillämpas. FN har via stadgan möjlighet att sanktionera våldshandlingar, och detta inbegriper efter viss utveckling av praxis även humanitära interventioner. Våldsmandatet som säkerhetsrådet kan besluta om i enlighet med artikel 42 i stadgan är villkorat av artikel 39, viken bland annat ställer upp kravet att det ska röra sig om ett hot mot internationell fred och säkerhet för att åtgärder ska få vidtas. I grunden innebär detta att konflikter som strikt håller sig inom ett lands gränser inte berörs av artikel 42, och därför skulle FN inte kunna ingripa vid exempelvis ett folkmord begånget inom en enskild stat. Säkerhetsrådet har i sin praxis tillämpat artikel 39 liberalt, och med begreppet ”hot mot den internationella freden” inkluderat situationer där inbördeskrig riskerar att påverka även angränsande stater eller där stora mängder människor befaras fly ur landet. Man utökade tillämpningsområdet ytterligare när man 2011 antog Libyenresolutionerna 1970 och 1973; numera kan det vara tal om hot mot internationell säkerhet även om det inte finns några som helst risker för att kriget ska få effekter utanför statens territorium. Detta ligger för handen när regeringen i en stat inte skyddar sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten.¹⁷ Man kan med andra ord här se en stadgad rätt till humanitär intervention via säkerhetsrådets våldsmandat.

3.2 Responsibility to Protect

Responsibility to protect, eller ansvar att skydda som det översätts till på svenska, har en innebörd som är snarlik den humanitära interventionen och är ett begrepp som officiellt dök upp i och med ICISS-kommissionens rapport från december 2001.¹⁸ Många delar av konceptet kan dock spåras längre bakåt i tiden, till tidigare arbeten och internationella rapporter som berör ämnen som statsuveränitet och skydd av människor. Bland annat ger

¹⁶ Max Planck: Humanitarian Intervention, a.a.

¹⁷ Linderfalk, Ulf: *Folkrätten i ett nötskal*, Lund 2012, s. 211f.

¹⁸ ICISS, *The Responsibility to Protect*, December 2001.

FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan uttryck för en form av R2P i sin artikel ”Two Concepts of Sovereignty” publicerad i *the Economist* 1999. Han pratade om staters suveränitet och fokuserade på individens suveränitet som en motvikt mot staternas. Vidare diskuterade han också nödvändigheten av att världssamfundet kommer överens om hur beslut ska fattas om agerande mot systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter, när dessa beslut skall tas och av vem.¹⁹

Efter NATO:s intervention i Kosovo riktade Annan återigen uppmaningar till världssamfundet att en gång för alla försöka arbeta fram en enhetlig syn på principerna kring humanitär intervention. Som ett svar på uppmaningen inrättades hösten 2000 ICISS-kommissionen av den kanadensiska regeringen. Efter Kosovointerventionen hade ett flertal regeringsbeställda rapporter från bland andra Storbritannien, Danmark och Nederländerna formulerat kriterier kring humanitär intervention, och kommissionen tog vara på denna framväxande praxis när den formulerade sin doktrin om R2P.²⁰

ICISS identifierade 4 grundläggande kriterier för humanitär intervention enligt idén om R2P: (1) en rättfärdigande tröskelnivå måste ha uppnåtts för att aktion ska få vidtas – storskalig förlust av liv eller etnisk rensning; (2) försiktighetsprinciper som gäller militär intervention – att den utförs med rätt avsikt, att det är den sista utvägen, att man använder sig av proportionella medel för att uppnå sitt mål, samt att det finns rimliga utsikter att uppnå sagda mål; (3) krav på rätt bemyndigande; (4) sunda verksamhetsprinciper, d.v.s. tydligt uppdrag, enhetlig ledning, att skydda befolkningen som främsta mål, lämpliga regler för uppträdande och högsta möjliga samordning med humanitära organisationer. Vad gäller det tredje kriteriet menade man i rapporten att säkerhetsrådet lämpar sig bäst för att fatta sådana beslut, och att man i samtliga fall borde söka dess medgivande. Säkerhetsrådet måste i dessa fall jobba extra skyndsamt, och de permanenta medlemmarna bör tvingas avstå från att tillämpa sin vetorätt till förmån för ett gemensamt beslut.²¹

¹⁹ Amnéus, Diana: *Ansvar att skydda*, Stockholm 2009, s. 36.

²⁰ Amnéus, Diana, a.a. s. 36f.

²¹ <http://opil.ouplaw.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1464?rskey=3lz6IV&result=1&prd=EPIL> (Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Responsibility to Protect), 2013-11-29 kl 17.20.

Man diskuterade även hur man skulle gå vidare om säkerhetsrådet misslyckas med att agera inom rimlig tid, och föreslog att frågan skulle tas upp i generalförsamlingen i ett ”Uniting for Peace”-förfarande där man lämnar rekommendationer om militära åtgärder. Om även detta misslyckas så förespråkar man att regionala organisationer som NATO, EU och AU skulle ha rätt att intervensera bland sina medlemsstater, av den anledning att de drabbas av effekterna av eventuella humanitära katastrofer och därmed har ett stort intresse av att motverka dem. Man kan också se andra fördelar med en sådan beslutsrätt; man motverkar exempelvis risken att interventionen sker som ett svepskäl för en nations särintressen om beslutet tas kollektivt av flera stater, och regionala organisationer är till skillnad från enskilda stater skyldiga att hålla säkerhetsrådet informerat om deras aktiviteter vilket ger bättre insyn.²²

Responsibility to protect diskuterades under FN:s toppmöte i New York den 15 september 2005, och man lyckades i slutdokumentet att enas om en formulering för principen. Definitionen stämmer i mångt och mycket överens med dess lydelse i ICISS-rapporten, men den är betydligt snävare på flera avgörande punkter. Man kunde inte enas om en formulering som förmår säkerhetsrådets permanenta medlemmar att avstå från sin vetorätt i fall rörande brott mot mänskligheten, etnisk rensning, folkmord och krigsförbrytelser. Kriteriet för att ansvaret att skydda ska övergå på världssamfundet är här formulerat som att de nationella myndigheterna uppenbart ska misslyckas med att skydda sin befolkning, till skillnad från det lägre kravet ovillig eller oförmögen som uppställdes i rapporten. De fyra ovan nämnda kriterierna för humanitär intervention fick man inte heller med i det slutliga dokumentet, på grund av motstånd från stater med vitt skilda ståndpunkter. USA ville å sin sida inte införa kriterier av den anledningen att de inte ville få sin militära handlingsfrihet begränsad. Kina, Ryssland m.fl. var å andra sidan oroliga att kriterierna skulle missbrukas och tillämpas godtyckligt. Oavsett vilken sida som hyste de mest befogade farhågorna så ledde detta till att kriterierna slopades och föreslogs bli föremål för vidare diskussioner, och med det ett eventuellt senare införlivande.²³

²² Engdahl och Hellman, a.a. s 51.

²³ Amnéus, Diana, a.a. s. 42ff.

4 Argument för och emot intervention

4.1 Våldsförbudet e contrario

Ett av argumenten för en utökad rätt till våldsanvändning i humanitära syften är en e contrario-tolkning av våldsförbudet. Man tar då sikte på textens senare del, vilken innehåller meningen:

”[...]vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål”²⁴.

Denna formulering skulle då innebära att våldsförbudets räckvidd inskränks, vilket öppnar upp för en möjlighet till våldsanvändning om detta inte är riktat mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende, och utförandet är i enlighet med Förenta Nationernas ändamål. En tolkning av FN-stadgans syften skulle enligt denna argumentationslinje möjliggöra interventioner i rent humanitära och demokratiska syften. En humanitär intervention syftar inte till att överta kontrollen över ett territorium, även om det under interventionen tillfälligt kan ockuperas av den intervenerande staten. Det medför ingen påverkan på statens politiska oberoende, utan har endast för avsikt att främja de mänskliga rättigheterna, vilket är ett av FN:s ändamål.

Det är en tolkning som skapar öppningar för stater som önskar ett mindre restriktivt våldsförbud, och den har länge förekommit i utrikesdepartementen hos flera militärt potenta stater. Ofta kan det parallellt med denna vinkling av artikel 2(4) också åberopas sedvanerätt som påstås existera vid sidan av FN-stadgan, som ytterligare stöd för ståndpunkten. Inom folkrättsdoktrinen menar den s.k. New Haven-skolans företrädare att man vid en de lege lata-bedömning inte enbart kan analysera bestämmelsens ordalydelse – man måste också beakta olika beslutsfattares förväntningar på våldsförbudets tillämpning i praktiken. Resultatet blir att det för vissa övergripande syften skulle vara legalt med väpnade ingripanden.²⁵

Den motsatta tolkningen av våldsförbudet ger å andra sidan den absoluta våldsreglering som majoriteten av FN:s medlemsstater står bakom. Den ovan nämnda formuleringen tolkas då inte som en inskränkning av

²⁴ FN-stadgan, artikel 2(4).

²⁵ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 17f.

våldsförbudet, utan som ett uttryck för förbudets syfte (d.v.s. att värna om staters nationella integritet och politiska oberoende). En sådan tolkning skulle då inte lämna något utrymme för ensidigt beslutade interventioner även om de sker i rent humanitära syften, utan förpassar dem till säkerhetsrådet som enda behörig beslutsfattare i en sådan situation. Ett tungt argument som talar för den extensiva tolkningen snarare än den motsatta är att den har stöd i förarbetena till FN-stadgan, där finns det inga referenser till politiskt oberoende eller territoriell integritet. Denna formulering adderades senare, efter förslag från ett flertal latinamerikanska stater tillsammans med Australien. Det existerar en långtgående latinamerikansk doktrin om non-intervention, vilket pekar mot att det inte var en begränsning av förbudet de åsyftade med sina förslag.²⁶

4.2 Nödsituation

Ett annat möjligt argument för interventioners legalitet är att stödja sig på definitionen av situationen som en nödsituation, för att på så vis undvika statsansvar. En parallell till nationell rätt kan dras för att exemplifiera ursäktandet av en normalt brottslig handling när det rör sig om en nödsituation; att göra inbrott klassas som brottsligt enligt brottsbalken, men gör man det i syfte att överleva så klassas det som en nödsituation och man går därmed fri från straff.

Motsvarande typ av nödreger står inom folkrätten att finna i ARSIWA²⁷, vilken har arbetats fram av FN:s folkrättskommission som ett utkast till regler om statsansvar. De är förvisso ännu inte traktatsrättsligt bindande, men de anses till stor del uttrycka existerande sedvanerätt. Intressanta artiklar i detta fall är 25 och 26. Artikel 25 ställer under sina 2 punkter upp krav för när nödsituation kan hävdas och ej, och vad som sägs kan sammanfattas med att nödsituation endast får åberopas när: det är det enda sättet att skydda ett väsentligt intresse mot överhängande fara, man inte själv kränker ett väsentligt intresse när man gör detta samt inte varit en bidragande faktor till att situationen uppstått. Att skydda en befolkning mot etnisk rensning kan med goda utsikter argumenteras för att falla inom dessa ramar. Som motargument tillkommer dock att åtgärden inte får anses vara

²⁶ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 17ff.

²⁷ Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, 2001

en kränkning av ett väsentligt intresse, vilket ofta är fallet när man inkräktar på en suverän stats territorium.²⁸

Folkrättskommissionen konstaterar i sin kommentar till utkastet på artiklarna att artikel 25 inte ska vara tillämplig på just humanitära interventioner. Man ska då ha i åtanke att förarbeten och kommentarer enligt artikel 32 i VCLT²⁹ tar en supplementär roll inom folkrätten, till skillnad från vår nationella rätt där de innehar en hög status bland rättskällorna. Om nödsituation enligt artikel 25 eller den sedvanerättsliga motsvarigheten skulle åberopats av en stat innebär detta självklart ett hinder, men möjligheten finns fortfarande att skapa en legal rätt med hjälp av denna bestämmelse.³⁰

Ytterligare ett hinder mot möjligheten att åberopa nöd finner man i artikel 26 i ARSIWA; enligt den får man inte åberopa någon ansvarsfrihetsgrund (i detta fallet nöd, artikel 25) om handlingen man utfört strider mot jus cogens. Som ovan konstaterats³¹ så utgör våldsförbudet en jus cogens-regel, och därmed skulle nöd inte kunna ge ansvarsfrihet åt aktioner som kränker statssuveräniteten på det vis som en humanitär intervention gör.

I försvarshögskolans bok³² argumenteras det dock för att endast en del av våldsförbudet skulle utgöra jus cogens, aggressiva militära attacker i syfte att erövra territorium faller ostridigt under detta, men åtgärder för att motverka folkmord är mer tveksamma. Detta av den anledning att en jus cogens-regel måste vara godtagen och erkänd i sin helhet av det internationella statsamfundet. Ett så starkt stöd för att tillämpa våldsförbudet på den typen av ingripanden påstås aldrig ha funnits, däremot ska ett sådant stöd finnas för de centrala delarna om skydd för politiskt oberoende och erövring av territorium. Då humanitära interventioner i sådana fall faller utanför våldsförbudets jus cogens del så skulle också statsansvarsreglerna om nöd vara tillämpliga, och en intervenerande stat skulle därmed inte bära ansvar för att ha brutit mot våldsförbudet.³³

²⁸ Engdahl och Hellman, a.a. s 21f.

²⁹ International Law commission (1969), The Vienna convention of Law and treaties.

³⁰ Engdahl och Hellman, a.a. s 22.

³¹ Kapitel 2.3, sid 8.

³² Engdahl och Hellman, a.a.

³³ Engdahl och Hellman, a.a. s 22f.

4.3 Befogenhet för regionala organisationer

ICISS-rapporten föreslår vid de fall då säkerhetsrådet inte kan besluta om åtgärder att regionala organisationer borde ha en rätt att genomföra humanitära interventioner inom sina intresseområden³⁴. FN-stadgan ställer dock upp hinder för denna lösning; förbudet för regionala organisationer att bruka våld som står att finna i artikel 53 i stadgan är betydligt strängare formulerat än våldsförbudet i artikel 2(4), och öppnar inte upp för någon restriktiv tolkning i stil med argumenten i kapitel 4.1 ovan. Artikeln konstaterar klart och tydligt att våld inte får brukas av regionala organisationer utan säkerhetsrådets bemyndigande, vilket i fallet det argumenteras för inte går att få på grund av permanent medlems veto eller annat hinder.

Om interventionsrätt för en regional organisation som saknar bemyndigande från säkerhetsrådet ska bli möjlig så krävs en tolkning av artikel 53 som går bortom ordalydelsen – en så kallad modifikation av regeln. För detta krävs det internationell praxis och opinio juris som med stor majoritet stödjer den nya tolkningen; folkrätten är ju som bekant föränderlig, och FN-stadgan är inget undantag. Det existerar viss praxis som kan ge stöd för en sådan tolkning, både ECOWAS' intervention i Liberia 1990 och NATO:s intervention i Kosovo 1999 innebar interventioner i regionala organisationers regi i avsaknad av mandat från säkerhetsrådet.³⁵

4.3.1 Interventionen i Liberia

Omvärldens reaktioner efter ECOWAS genomfört interventionen i Liberia var övervägande positiva, och fick bland annat stöd av OAU och FN. Säkerhetsrådets ordförande lovordade ECOWAS aktioner för främjandet av fred och säkerhet³⁶ och 1992 antog säkerhetsrådet en resolution som gav stöd och beröm³⁷ till interventionen.³⁸

³⁴ Se kapitel 3.2, s.12.

³⁵ Engdahl och Hellman, a.a. s 20.

³⁶ UN Doc. S/22133, 1991-01-22.

³⁷ Säkerhetsrådets resolution 788 (1992).

³⁸ Engdahl och Hellman, a.a. s 34.

Ett vanligt argument för att det skulle vara en våldsanvändning FN godkänt är att hänvisa till resolutionen från 1992³⁹ och att det av den framgår att berömmet avser den typen av aktion. I boken ”Responsibility to Protect” utgiven av Försvarshögskolan lyfter man fram ett uttalande av Liberias representant från diskussionen inför omröstningen av resolutionen:

*”In 1990, at the height of the Liberian civil conflict, international opinion on Liberia was divided between the imperatives for humanitarian intervention, on the one hand, and the value of reaffirming classical conceptions of sovereignty, however anachronistic, on the other. It was at that time that the leaders of the member states of ECOWAS, in their wisdom and humanity, took the bold and courageous decision to deploy in Liberia the ECOWAS Cease-fire Monitoring Group (ECOMOG).”*⁴⁰

Stycket hänvisar tydligt till själva interventionen genomförd av ECOWAS, och som i författarnas mening inte höll sig till endast fredsbevarande övervakning av vapenvila. Man drogs initialt in i stridigheter med i första hand NPFL, och först efter en tid skrevs ett avtal om vapenstillestånd som de därefter övervakade. Något annat man lyfter fram för att stärka prejudikatets ställning till förmån för R2P-doktrinen är att ECOWAS endast hänvisat till humanitära skäl och inga andra rättsliga grunder för att motivera interventionen, även om andra forskare har hävdat medgivande och retroaktivt våldsmandat.⁴¹

Bland forskarna går dock åsikterna om Liberiainterventionens betydelse isär; medan den i enlighet med ovan nämnda argument å ena sidan tolkas som ett starkt prejudikat för en rätt för en regional organisation att gå in i ett land och skydda dess befolkning i enlighet med principen om R2P, så beskriver bl.a. Olivier Corten fallet ur en annan vinkel.⁴²

I hans mening är det fråga om ett strikt fredsbevarande ingripande i samråd med de stridande parterna som därför skulle falla in under artikel 52:s

³⁹ Säkerhetsrådets resolution 788 (1992).

⁴⁰ S/PV.3138, 19 November 1992, s. 13.

⁴¹ Engdahl och Hellman, a.a. s 34f.

⁴² Corten, Olivier: *The Law Against War – The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford: Hart, 2010 - Corten redogör utförligt för fallet.

fredsbevarande åtgärder i FN-stadgan. Dessa kräver inget mandat från säkerhetsrådet och skapar heller ingen sedvana på den humanitära interventionens område. Vidare menar han att den våldsanvändning som säkerhetsrådet givit sitt stöd för i resolutionen från 1992 var rent självförsvar som är tillåtet för en fredsbevarande styrka inom ramen för artikel 52, och inte alls sådan våldsanvändning som åsyftas i artikel 53. Till stöd för detta påstående citerar han formuleringen som Nigerias representant brukade när denne presenterade de begångna handlingarna för säkerhetsrådet:

*”It has become well accepted that a peace-keeping force can in the performance of its duties resort to the use of force to defend itself when it is a victim of unprovoked armed attack, to avert tragic incidents that continue crimes against humanity, and to implement essential details of a peace plan over which parties to the conflict have agreed, as in the case of Liberia”.*⁴³

Nigeria, som hade befälet och styrde över ECOWAS-styrkorna, placerade därmed i Cortens mening interventionen inom ramarna för artikel 52, och det var också detta som säkerhetsrådet sedermera godkände. Även uttalanden från Benin och Elfenbenskusten läggs fram som stöd, ur vilka det kan utläsas att operationen skett i enlighet med alla tillåtna medel i artikel 52. Slutligen anför Corten att argument huruvida interventionen skulle ha fått ett a posteriori-auktorisering eller ej hör helt till forskningen och doktrinen; varken stater, FN eller ECOWAS själva har någon gång hävdat att så skulle vara fallet, och det finns därför ingen *opinio juris* kring detta som kan skapa sedvana.⁴⁴

Rolf Andersson hänvisar till Corten i sitt korta omnämnande av ECOWAS-interventionen i boken ”Lagen mot Krig”. Enligt honom förlitade man sig rättsligt på medgivande från regeringsmyndigheter, och framställningen av operationen som fredsbevarande medförde att auktorisation av våldsanvändning inte behövs. Därmed skulle det inte heller kunna vara fråga om ett a posteriori-bemyndigande från säkerhetsrådet – ett sådant behövdes helt enkelt inte.⁴⁵

⁴³ S/PV.3138, 19 November 1992, s. 47.

⁴⁴ Corten, a.a, s. 372-375.

⁴⁵ Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 33.

Corten tar också upp och bemöter flera omständigheter under interventionen som påpekats av andra forskare. Operationen kunde inte till en början baseras på alla parter medgivande, eftersom rebellerna initialt motsatte sig en intervention från utomstående parter då detta berövade dem möjligheten att ta kontroll över huvudstaden. Vid flera tidpunkter var också styrkorna delaktiga i direkta stridigheter, trots dess uppdrag att övervaka en vapenvila. Han konstaterar då att det faktum att de flesta stater trots de framlagda bevisen ändå var beredda att karaktärisera ECOWAS åtgärder som icke tvingande stärker dess position som som en intervention som inte står i strid med befintlig lag, och med denna karakterisering faller man inom artikel 52 och slipper därmed undan behovet av mandat från säkerhetsrådet som följer av artikel 53. Han avslutar med att konstatera att prejudikatet skall tolkas restriktivt och inte äga tillämpning på varje enskilt fall där ett avtal ligger till grund för en regional organisations åtgärder.⁴⁶

4.3.2 Interventionen i Kosovo

Under 90-talet var det mycket oroligheter i det forna Jugoslavien, med inbördeskrig och förföljelse av framförallt Kosovoalbaner. Ett uppmärksammat fall är den s.k. Račakmassakern, där 45 civila Kosovoalbaner ska ha mördats. Efter misslyckade fredsförhandlingar i Frankrike beslutade NATO att inleda en intervention den 24 mars 1999, med hänvisning till den humanitära situationen i landet.⁴⁷

Reaktionerna efter NATO:s bombkrig i Kosovo 1999 var betydligt mer blandade än de i ovan nämnda fall, och många stater uttalade till en början varken stöd eller kritik till den utförda interventionen. Visst stöd uttalades på vären av EU och Organisation of the Islamic Conference, medan Ryssland lade fram ett resolutionsutkast i säkerhetsrådet som skulle fördöma NATO:s agerande. Det var dock endast Kina, Namibia och Ryssland själva som röstade för förslaget, de andra 12 röstade emot. Riogruppen, bestående av Mexico och 11 länder från Central- och Sydamerika, beklagade användningen av våld i strid med artikel 53 i FN-stadgan. Lite motsägelsefullt kan noteras att två av medlemmarna i gruppen, Argentina och Brasilien, ena dagen röstat mot resolutionen som konstaterar att interventionen strider mot våldsförbudet, för att sedan gå ut

⁴⁶ Corten, a.a, s. 378f.

⁴⁷ Engdahl och Hellman, a.a. s 38.

och beklaga att den gör precis det. Under generalförsamlingens möte på hösten 1999 var det dock många medlemsstater som uttryckte missnöje med NATO:s ingripande, och det är tydligt att fallet Kosovo inte medför en praxis som talar för humanitära interventioner på samma sätt som den utförd i Liberia. Det omnämns ändå i sammanhang där det argumenteras för R2P-doktrinen, och rapporten ”Responsibility to Protect (nämnd ovan, under 3.2) uppkom som en följd av interventionen.⁴⁸

Rolf Andersson ställer upp en interventionen i betydligt mer kritiska ordalag, och menar att de humanitära motiven enbart agerade täckmantel för bakomliggande politiska intressen. Rambouilleavtalet var utformat på ett vis som gjorde det omöjligt för Jugoslavien att anta det, och var därför uppsatt enbart för att ge NATO ett skäl att inleda bombningarna. Massmord och fördrivning av Kosovoalbaner ska aldrig ha ägt rum, utan massflykt uppkom istället som en följd av interventionen. Opinionsen i väst påverkades av krigspropaganda från politiker, medier och PR-firmor vilka proklamerade att det handlade om en humanitär intervention, när det i själva verket var fråga om utomstående inblandning i ett inbördeskrig där fredsprocesserna förvrängdes av interventionen. När nazistledarna dömdes lade USA och Storbritannien stor vikt vid att Tyskland bedrivit anfallskrig. Walter J. Rockler, åklagare vid nürnberggrättegångarna, jämför interventionen i Kosovo med detta och konstaterar skarpt att ledarna är ivriga med att hänvisa till domarna, men att de inte verkar ha läst domsluten; där deklarerats det att brott som står i strid med internationell lag är brott vare sig Tyskland eller USA begår dem, och att de amerikanska domarna inte fastställer en brottsregel som de inte också tillämpar på sig själva.⁴⁹

Ove Bring tar delvis NATO och den humanitära interventionen i försvar. Han förespråkar en förståelse för att NATO ”som självutnämnd representant för statssamfundet söker, även i strid med FN-stadgans ordalydelse, försvara humanitära värden och driva folkrätten framåt”.⁵⁰ I hans mening finns det ett behov av att utveckla folkrätten så att världssamfundet inte står lamslaget vid en humanitär katastrof på grund av

⁴⁸ Engdahl och Hellman, a.a. s 38f.

⁴⁹ Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 69-75.

⁵⁰ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 71.

reglerna i FN-stadgan. De som kritiserat NATO hårt har en för endimensionell syn på folkrätten, och lägger för stor vikt vid vetorätten, våldsförbudet och principen om staters suveränitet. Dessa regler måste ses proportionellt i förhållande till förpliktelsen för stater att samarbeta till skydd för mänskliga värden. Staters oberoende och territoriella integritet hålls högt och framhävs i stadgan, men samtidigt ska människorna tillförsäkras att deras grundläggande mänskliga rättigheter respekteras av deras respektive regeringar. Problemet, menar han, är avsaknaden av ett fungerande system för att förverkliga den aspekten av stadgan som riktar sig mot mänskligheten.⁵¹

Bring är dock också kritisk mot NATO:s agerande och det faktum att de helt åsidosatte FN och dess medlemskrets. I hans tycke borde man sökt stöd i generalförsamlingen i linje med ”Uniting for Peace”-resolutionen. Vidare, menar Bring, förtjänar de kritik för sin oklara strategi beträffande bombningarnas syfte och dess genomföranden, men han vidhåller ändå att NATO företrädde humanitära syften och att kritik riktad mot operationen i sin helhet tar avstamp i en förlegad syn på statssuveräniteten. Han beskriver inte situationen i Kosovo som ett folkmord – vilket också Andersson menar är påhittad propaganda för att legitimera interventionen – men däremot som en blodig förföljelse och fördrivande av uppemot en miljon människor.⁵² Detta finner man också stöd för i FN:s resolution från september 1998, i vilken det uttrycks en djup oro över de intensiva striderna i Kosovo och den urskillningslösa och omåttliga våldsanvändningen från de serbiska och jugoslaviska styrkorna. Över 230 000 människor beräknades vid den tidpunkten ha fått lämna sina hem och befann sig på flykt.⁵³

4.4 Uniting for Peace

I Responsibility to Protect-rapporten lägger man också fram som förslag att FN:s generalförsamling borde ha befogenhet att fatta beslut om humanitära interventioner när säkerhetsrådet är oförmöget att göra det.⁵⁴ Den rättsliga bakgrunden kommer från Uniting for Peace-resolutionen, vilken redogjorts

⁵¹ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 71f.

⁵² Bring och Mahmoudi, a.a. s. 73f.

⁵³ Säkerhetsrådets resolution 1199 (1998).

⁵⁴ Se kapitel 3.2, s. 12.

för kortfattat ovan.⁵⁵ En möjlig tolkning till förmån för Uniting for Peace är att säkerhetsrådet har huvudansvaret för internationell fred och säkerhet, och e contrario följer då att ett annat organ bör ha ett subsidiärt ansvar. Detta organ skulle då vara generalförsamlingen, som enligt artikel 10 och 11 i FN-stadgan har en allmän kompetens att ta upp frågor som faller inom stadgan och överväga dessa, inklusive upprätthållandet av fred och säkerhet. Artikel tolv uppställer förvisso hinder för generalförsamlingen att komma med förslag i frågor som tas upp av säkerhetsrådet, men denna artikel har tolkats restriktivt och generalförsamlingen antar alltid resolutioner så länge de inte står i strid med säkerhetsrådets beslut.⁵⁶

Ove Bring förespråkar användandet av Uniting for Peace som grund till en reglering av humanitära interventioner, och ställer upp en lista av möjliga rekvisit för en sådan: 1) det ska vara fråga om grava kränkningar av mänskliga rättigheter som utgör brott mot mänskligheten; 2) alla fredliga möjligheter att lösa konflikten måste vara uttömda; 3) säkerhetsrådet måste vara oförmöget eller ovilligt att göra något åt saken; 4) regeringen i staten där brotten äger rum måste vara ovillig eller oförmögen att sätta stopp för brotten; 5) beslut att vidta militära åtgärder kan bara tas av generalförsamlingen med $\frac{2}{3}$ majoritet, i enlighet med Uniting for Peace-proceduren. Alternativt kan en regional organisation som faller under kapitel VIII i FN-stadgan söka tillstånd i generalförsamlingen enligt samma procedur; 6) våldsanvändningen måste vara proportionell gentemot brotten och i enlighet med de internationella humanitära krigslagarna (IHL); 7) syftet med interventionen ska hållas strikt till att stoppa överträdelserna och skapa säkerhet för de drabbade människorna.⁵⁷

Det bör dock observeras att denna diskussion rör sig utanför de lege lata; Uniting for Peace öppnar inte upp för någon våldsanvändning beslutad av generalförsamlingen som det ser ut nu. Rätten att utöva våld faller enkom på säkerhetsrådet enligt FN-stadgan. Uniting for Peace ger generalförsamlingen rätt att lämna rekommendationer till medlemsstaterna, vilket är helt väsensskilt från att besluta om våldsanvändning. Generalförsamlingen kan endast rekommendera en stat att utöva en redan

⁵⁵ Se kapitel 2.2.1, s. 6.

⁵⁶ Engdahl och Hellman, a.a. s 23.

⁵⁷ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 66f.

befintlig rätt, om generalförsamlingen skulle gå utöver sin befogenhet och rekommendera våldsanvändning så ändrar det inte på denna stats legala förpliktelser. En sådan utökning av generalförsamlingens kompetens har inte heller godkänts av alla medlemsstater, det finns flera exempel till stöd för den punkten. 1986 uttalade Storbritannien sig angående generalförsamlingens befogenheter och konstaterade att det är allmänt accepterat att den kan samlas för att diskutera hot mot internationell fred och säkerhet, men den kan inte skicka ut militära styrkor som ska handskas med dessa problem. ICJ behandlade också ämnet i ett avgörande från 1962, där det framgick att de åtgärder som faller inom kapitel VII i stadgan uteslutande faller på säkerhetsrådet och därmed helt utanför generalförsamlingens kompetens.⁵⁸

⁵⁸ Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 41f.

5 Analys

5.1 Legalitet

När FN grundades med sitt mål att upprätthålla fred och säkerhet på jorden var alla medlemsstater överens om att ett starkt våldsförbud krävdes för att förhindra storskaliga krig och aggressioner stater emellan. Detta till trots har förbudet inte respekterats till fullo, och man har gång på gång sett exempel där stater ansett att tillgrepp av våld i strid med förbudet varit nödvändigt för att lösa en konflikt. Detta är mycket allvarligt; om våldsförbudet ska upprätthålla auktoritet och ha inverkan på folkrätten måste det respekteras, bryter stater mot det gång på gång urholkas det och riskerar till slut att degenereras från ett faktiskt förbud till en politisk målbild som inte har någon bindande juridisk betydelse för staternas agerande.

Anledningen till detta agerande har dock till stor del sitt ursprung i ett annat mycket allvarligt problem; säkerhetsrådet blir gång på gång låst av vetorätten när viktiga beslut ska fattas, vilket leder till att legal rätt inte kan ges i många situationer där en intervention hade varit påkallad. Det man då har försökt göra är att styra en sedvanerättslig utveckling av folkrätten mot ett svagare våldsförbud, där man hoppas på att införa en legal rätt till humanitära interventioner utan säkerhetsrådets auktoriserande.

En e contrario-tolkning av våldsförbudets ordalydelse är ett enkelt sätt att skapa en öppning för en utvidgning av rätten att utöva våld, utan att behöva göra ett lagstiftande ingrepp på FN-stadgan. Kan man ge en sådan tolkning allmänt genomslag så har man också automatiskt legaliserat humanitära interventioner utan att försvaga förbudet mot rena aggressionskrig. I dagsläget kvarstår dock det faktum att tolkningen inte åtnjuter ett starkt stöd bland medlemsstaterna, förespråkarna är i minoritet. Detta är förstås något som kan komma att ändras i framtiden, och utgör därmed inget permanent hinder.

Det främsta problemet med detta ser jag istället i stadgans syfte och bakgrunden till dess uppkomst. Förarbetena till stadgan ger betydande stöd till den extensiva tolkningen av artikeln; man ämnade med högsta sannolikhet inte skapa ett svagare våldsförbud med den formulering man valde utan ville snarare betona vilka värden det var man ämnade beskydda. Artikel 2(4) måste också läsas tillsammans med artikel 1(1) och 2(3), vilka

konstaterar att organisationens ändamål är att upprätthålla internationell fred och säkerhet, samt att staterna måste lösa sina konflikter fredligt i enlighet med FN:s ändamål. Mot bakgrund av detta kan våldsförbudet inte skänkas en annan innebörd än en förstärkning av påbudet att använda fredliga metoder vid konfliktlösning; utöver att man ska lösa sina konflikter fredligt är man dessutom helt förbjuden att använda sig av våld eller hot om våld. Med detta sagt kan jag inte se en sådan tolkning som ett möjligt sätt att legalisera humanitära interventioner, det går allt för starkt emot stadgans syfte och ändamål.

I ett fall där grava överträdelser mot mänskliga rättigheter begås inom en stat kan det istället tänkas vara nära till hands att se detta som en nödsituation. Ett ingrepp då det föreligger en nödsituation är inom folkrätten precis som inom den nationella rätten befriat från ansvar från eventuella handlingar som normalt sett utgör brott. Inom folkrätten är det dock mycket tveksamt om man kan använda sig av den juridiska termen ”nöd” när man talar om våldsanvändning i humanitärt syfte. Mycket talar emot en sådan tolkning av ansvarsfrihetsgrunden; dels uttrycks det i kommentaren till utkastet av statsansvarsregler att nödregeIn inte ska vara tillämplig på humanitära interventioner, dels finns det en uttrycklig regel som helt utesluter ansvarsfrihet gentemot jus cogens-regler.

Förvisso är det precis som argumenterats så att kommentarer och förarbeten inte har samma dignitet inom folkrätt som inom nationell rätt, men en viss vikt bör ändå läggas vid dem. Dessutom är utkastet i mångt och mycket ett försök till kodifiering av sedvanerätt, och nöd har aldrig åberopats som ansvarsfrihetsgrund vid en humanitär intervention i sedvanerätten, vilket talar emot att kodifieringen skulle skänka regeln en sådan räckvidd.

Argumenten om att hela våldsförbudet inte skulle utgöra jus cogens kan inte heller anses vara särskilt starka. Våldsförbudet har ett starkt stöd bland en majoritet av medlemsstaterna, och om inte annat så var de vid FN:s grundande helt ense om dess innebörd och ordalydelse. Enigheten vid dess tillkomst ger stark stöd för att regeln skulle innebära jus cogens i sin helhet, eftersom den inte reviderats sedan den antogs. Ska nödreglerna vara tillämpliga på humanitära interventioner kommer det därför krävas uttryckliga ändringar av staternas opinio juris, och att detta manifesteras i ordalydelsen av den slutligt antagna ARSIWA.

När man sedan ser till rätten för regionala organisationer och enskilda stater att genomföra interventioner får man ta en titt på hur dagens rättsläge ser ut. Folkrätten utvecklas som bekant genom sedvanerätt och staternas opinio juris, och om man ser bakåt i tiden mot de interventioner som hittills har genomförts så finns det inget enhälligt stöd bland världens stater varken för eller emot.

Många interventioner, bland annat kriget i Kosovo, har haft starka negativa reaktioner riktade mot sig från en majoritet av världssamfundet, vilket talar emot en existerande praxis för en rätt till humanitär intervention.

Detsamma kan sägas om en sekundär rätt för generalförsamlingen att besluta om våld enligt *Uniting for Peace*, den är som bäst mycket tveksam. Något starkt stöd för att *Uniting for Peace* har den innebörden har aldrig förelegat, vilket talar starkt mot att en legal rätt till intervention finns att hämta där.

Angående Kosovo framhäver Ove Bring en bild av interventionen som humanitär, vilket även understöds av framställningen i Engdahl & Hellmans bok. Samtidigt beskriver Andersson det hela som ett spektakel iscensatt av NATO med USA bakom för att driva igenom politiska vinningar i Europa och i Kosovo skapa sig en klientstat.⁵⁹ Klart står dock att det i september 1998, när säkerhetsrådet utfärdade sin resolution 1199, var massvis med människor på flykt vilket ledde till att rådet uttryckte sin oro. Kriget i Jugoslavien hade vid det laget pågått i flera år, och folkmord eller ej är det i varje fall otvetydigt att människor led och hade det svårt. Men interventionen skedde utan säkerhetsrådets medgivande, och en stor majoritet har uttryckt kritik mot både detta faktum och själva interventionens genomförande.

Det fall som stödjer R2P-doktrinen mest är interventionen i Liberia, och där ur kan man också hämta det starkaste stödet för regionala organisationers rätt att intervensera. Oliver Corten menar att fallet inte kan ses som ett prejudikat för våldsanvändning som inte är auktoriserad av säkerhetsrådet, eftersom det inte skulle vara fråga om sådan våldsanvändning över huvud taget. Men hans argumentation är stundtals mycket märklig. Operationen innehöll ostridigt inslag av våldsanvändning som måste anses falla under artikel 53, och inte kan ses som

⁵⁹ Bring och Mahmoudi, a.a. s. 71-75; Engdahl och Hellman, a.a. s 38f; Andersson, Rolf m.fl, a.a. s. 69-75.

fredsbevarande åtgärder. Detta till trots, menar Corten, ska operationen ändå räknas som fredsbevarande då de flesta stater var villiga att karaktärisera den som sådan. Det är möjligt att det fungerar inom politiken, men inom juridiken ändrar inte en handling karaktär enbart på den grund att man sätter en ny etikett på den. Jag har därför svårt att se relevansen i hans argumentation; den ändrar inte det verkliga händelseförloppet utan siktar bara att bortse från det. Följaktligen måste jag sälla mig till de som ser interventionen som ett prejudikat för den humanitära interventionen, då det är en sådan som genomförts.

Sammantaget med responsen från övriga interventioner kan det dock inte anses föreligga ett stöd som går utanför säkerhetsrådets mandat. Tvärtom visar uttalanden gång på gång att medlemsstaterna helst lägger befogenheten för våldsanvändning på FN även i fortsättningen, av rädsla för att en utökad rätt kan komma att missbrukas. Å andra sidan har de stater som är välvilligt inställda till interventioner också förkastat förslag på reglering av R2P av den anledning att de inte vill ha sin frihet uppbunden av regler, vilket kan vara en indikation på att de andra staterna har fog för sin oro.

5.2 Framtiden för humanitära interventioner

Humanitära interventioner utan säkerhetsrådets medgivande kan konstateras sakna legalt stöd, oavsett vad som hävdas kring ny sedvanerätt eller förvrängande tolkningar av ordalydelsen på artiklar. Ett ord som dock är återkommande vid diskussion kring interventioner är att de är ”legitima”. I rapporten som formulerades efter kriget i Kosovo benämner man interventionen som illegal men legitim, då den var rättfärdigad av befolkningens behov av hjälp i kombination med att alla andra vägar var uttömda.⁶⁰ Argument av denna typen rör sig på det moraliska planet, något som också är utmärkande för en förändring av sedvanerätt. Att någonting skulle anses vara moraliskt rätt men samtidigt strida mot gällande rätt är i förlängningen ohållbart, och indikerar att en förändring av rättsläget krävs.

I sin nuvarande utformning är FN-stadgan ineffektiv på att hantera situationer där mänskliga rättigheter kränks i en stat, vilket kan ses som den största anledningen till det stora antal brott mot våldsförbudet som begåtts

⁶⁰ The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford 2000, s. 4.

de sista 20 åren. Efter interventionen i Kosovo uttalade sig Sveriges dåvarande utrikesminister Anna Lindh angående behovet av humanitära interventioner:

*”Vårt ansvar för internationell fred och säkerhet innebär att nödvändiga åtgärder av säkerhetsrådet inte borde hindras av ett veto. Om säkerhetsrådet i en trängande situation är paralyserat av ett veto eller ett hot om veto, kan detta underminera själva Förenta Nationernas auktoritet och relevans. Det ställer också det internationella samfundet inför ett svårt dilemma. När mänskliga liv hotas i massiv omfattning är det inte möjligt att förbli passiv. Humanitär intervention måste utvärderas från fall till fall, med beaktande av de värden som står på spel och huruvida alla andra medel har uttömts. Effekterna på internationell rätt och internationell säkerhet i stort måste likaså beaktas.”*⁶¹

Hon belyser på ett mycket bra sätt de svårigheter som vetorätten i säkerhetsrådet skapar, och vikten av att kunna ta sig förbi dem för att adressera de problem som kräver världssamfundets uppmärksamhet.

I nästa skede kan man se till ICISS-rapportens förslag på utvecklingen av en R2P-doktrin. Det kan inte förnekas att mycket av det som läggs fram innehåller en stor portion förnuft, och det är också i enlighet med dessa som många forskare argumenterar. Jag talar då framförallt om möjligheten för regionala organisationer att utföra interventioner, men även i viss mån Uniting for Peace. Som togs upp i rapporten så undviker man i högre grad att enskilda politiska intressen genomdrivs vid en intervention, om man bedriver den i regi av en regional organisation jämfört med ett unilateralt genomförande. De berörda staterna har folkrättsliga traktat sinsemellan som kan reglera organisationens möjligheter att stoppa övergrepp, och detta samtycke kan skänka en hög grad av folkrättslig legitimitet till interventionerna. Utöver detta krävs fortfarande en fast reglering för godkännande och utförande av interventioner, och här har Ove Bring ställt upp ett mycket bra utkast till hur sådana regler kan utformas. Med principerna från Uniting for Peace i bakhuvudet föreslår han en lösning på säkerhetsrådets lösning, vilket ger generalförsamlingen en sekundär

⁶¹ A/54/PV.7, General Assembly Official Records, 54th session: 7th plenary meeting, Tuesday, 21 September 1999, New York, s. 32.

beslutande roll i försvaret av internationell fred när säkerhetsrådet är oförmöget. Ett beslut från generalförsamlingen skulle inneha en hög grad av legitimitet med tanke på att samtliga medlemsstater är representerade där, vilket förhindrar att interventioner genomförs utan världssamfundets stöd.

Jag anser att en ändring av rätten till våldsanvändning som liknar den föreslagna R2P-doktrinen är påkallad, eftersom dagens system så uppenbart inte förmår att skydda alla de värden den värnar om. De som benhårt håller fast vid FN-stadgans nuvarande lydelse och innebörd argumenterar för stadgans syften och skyddet av staternas suveränitet via non interventionsprincipen. Men utvecklingen av folkrätten har gått framåt sedan stadgan fastslogs, vid tidpunkten för dess författande var statssuveräniteten mycket viktig inom folkrätten och de regler om mänskliga rättigheter som vi har idag hade precis börjat formuleras. Under de 68 år som gått sedan FN bildades har dock reglerna om mänskliga rättigheter vuxit sig enormt starka, medan statssuveräniteten inte längre kan anses inneha samma dignitet i förhållande till dem. När man ser på folkrätten i stort anser jag därför att en innebörd av våldsförbudet som absolut hindrande, även när det gäller att intervensera för att stoppa ett pågående folkmord, inte längre har någon plats i det internationella regelverket. En modernisering av både organisationen och dess procedurregler är på sin plats då de inte följt med i utvecklingen, och i min mening lägger R2P-rapporten fram många förslag som ger goda utsikter för ett väl fungerande system.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

FN källor

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, San Francisco 1945.

Resolutioner

United Nations General Assembly Resolution 377 (V) on uniting for peace, 3 november 1950.

Säkerhetsrådets resolution 788 (1992).

Säkerhetsrådets resolution 1199 (1998).

Säkerhetsrådets rapporter

UN Doc. S/22133, 1991-01-22.

Mötesprotokoll

S/PV.3138, 19 November 1992.

A/54/PV.7, General Assembly Official Records, 54th session: 7th plenary meeting, Tuesday, 21 September 1999, New York.

Övriga källor

The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford 2000.

ICISS, *The Responsibility to Protect*, December 2001.

International Law Commission, *Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*, 2001

International Law Commission, *The Vienna convention of Law and treaties*, 1969.

Litteratur

Andersson, Rolf m.fl: *Lagen mot krig*, Lund 2013.

Amnéus, Diana: *Ansvar att skydda*, Stockholm 2009.

Bring, Ove och Mahmoudi, Said: *Internationell våldsanvändning och folkrätt*, Stockholm 2006.

Corten, Olivier: *The Law Against War – The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford: Hart, 2010.

Linderfalk, Ulf: *Folkrätten i ett nötskal*, Lund 2012.

Responsibility to Protect - folkrättsliga perspektiv (red. Ola Engdahl och Cecilia Hellman), Stockholm 2007.

Elektroniska källor

FN:s bakgrund, hämtad 2013-11-19 kl 14.00 från: <http://www.un.org/en/aboutun/index.shtml>.

FN:s organisation, hämtad 2013-11-19 kl 15.40 från: <http://www.un.org/en/mainbodies/>.

FN:s Generalförsamling, hämtad 2013-11-20 kl 11.40 från: <http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>.

Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Humanitarian Intervention, hämtad 2013-11-23 kl 13.00 från: <http://opil.ouplaw.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e306?rskey=5oBGJB&result=1&prd=EPIL>.

Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Responsibility to Protect, hämtad 2013-11-29 kl 17.20 från: <http://opil.ouplaw.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1464?rskey=3lz6IV&result=1&prd=EPIL>.