



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johanna Grundberg

Från rättighet till skyldighet

En komparativ studie av rätten till humanitär
intervention och responsibility to protect

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Uta Bindreiter

Termin: VT 2014

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| SAMMANFATTNING | 1 |
| SUMMARY | 2 |
| FÖRORD | 3 |
| FÖRKORTNINGAR | 4 |
| 1 INLEDNING | 5 |
| 1.1 Allmänt | 5 |
| 1.2 Uppsatsens övergripande syfte | 5 |
| 1.3 Frågeställningar | 5 |
| 1.4 Avgränsningar | 6 |
| 1.5 Perspektiv och metod | 6 |
| 1.6 Forskningsläge | 6 |
| 1.7 Material | 7 |
| 1.8 Uppsatsens disposition | 7 |
| 2 BEGREPP OCH HISTORIK | 8 |
| 2.1 Rätten till humanitär intervention | 8 |
| 2.2 Responsibility to protect | 9 |
| 3 HUMANITÄR INTERVENTION | 11 |
| 3.1 Praxis | 11 |
| 3.1.1 Resolution 688 | 11 |
| 3.1.2 Resolution 794 och folkmordet i Rwanda | 12 |
| 3.1.3 Kosovokonflikten | 12 |
| 3.1.4 Invasionen av Irak | 14 |
| 3.2 Principens innebörd | 15 |
| 3.2.1 Kollektiv intervention | 15 |
| 3.2.2 Unilateral intervention | 16 |

| | |
|--|-----------|
| 4 RESPONSIBILITY TO PROTECT | 18 |
| 4.1 Utvecklingen av R2P | 18 |
| 4.1.1 ICISS | 18 |
| 4.1.2 FN:s högnivåpanel | 20 |
| 4.1.3 2005 års världstoppmöte | 20 |
| 4.1.4 Generalsekreterarens rapport 2009 | 21 |
| 4.2 Praxis | 22 |
| 4.3 Rättsläget idag | 23 |
| 5 JÄMFÖRELSE | 25 |
| 5.1 Varför R2P? | 25 |
| 5.2 Skillnader mellan principerna | 26 |
| 6 Analys | 28 |
| 6.1 Begreppens innebörd och skillnader | 28 |
| 6.2 Syftet med att införa R2P | 30 |
| 7 Käll- och litteraturförteckning | 32 |

Sammanfattning

Syftet med denna kandidatuppsats är att jämföra rätten till humanitär intervention med den på senare år utvecklade principen om responsibility to protect (R2P). Rätten till humanitär intervention innebär en möjlighet för stater att intervensera i en annan stat som kränker mänskliga rättigheter. R2P utgår istället från att suveränitetsprincipen inbegriper ett ansvar för stater att skydda sin befolkning. Om en stat inte kan eller vill ta detta ansvar får världssamfundet rätt att vidta åtgärder. Åtgärderna ska främst vara fredliga, och först som en sista utväg kan militär intervention bli aktuellt.

Anledning till att FN valde att utveckla principen om R2P istället för rätten till humanitär intervention var att man ansåg att debatten kring frågan var för infekterad. De ville börja på nytt för att kunna finna en konsensus hos världssamfundet. Dessutom ansåg de att humanitär intervention utgick för mycket från rättigheten för en stat att intervensera, inte utifrån den lidande befolkningens behov. R2P grundar sig istället i ett ansvar för stater att skydda sin befolkning, och är snarare en skyldighet än en rättighet. Den största skillnaden mellan principerna är att R2P är formulerad i offentliga dokument. Både säkerhetsrådet och generalförsamlingen har röstat igenom principen. Principen om humanitär intervention har däremot aldrig blivit nedtecknad, och det är omdebatterat vad som egentligen gäller.

FN tog ett stort steg, med införandet av R2P, mot en tydligare och effektivare metod för att skydda gentemot kränkningar av mänskliga rättigheter. Trots det återstår det fortfarande hinder mot ett verkningsfullt skydd. Säkerhetsrådets vetoländer har möjlighet att stoppa interventioner som inte ligger i deras intressen. Dessutom bygger systemet på att stater är villiga att ställa militära trupper till FN:s förfogande. Dessa problem är samma nu som innan R2P infördes, och det återstår att se hur praxis kommer att utvecklas.

Summary

The purpose of this bachelor thesis is to compare the right of humanitarian intervention with the principle of responsibility to protect (R2P). Humanitarian intervention implicates an opportunity for states to intervene with military force in another state that violates human rights. R2P implies that sovereignty comprises a responsibility for states to protect their populations. If a state is unable or unwilling to assume this responsibility the international community has the right to take measures. These measures should primarily be peaceful, but military intervention could as a last resort be relevant.

The reason why the UN chose to develop the principle of R2P was that they considered the debate around humanitarian intervention too infected. They would rather start again in order to find a consensus from the international community. Moreover, they considered humanitarian intervention to be based too much on the right of a state to intervene, and not the need of the suffering population. R2P is instead based on the responsibility of states to protect their populations, and is thus rather a duty than a right. The difference between the principles is that R2P is drafted in public documents. Both the Security Council and the General Assembly voted in favour of the principle. The principle of humanitarian intervention has however never been chronicled, and it is debated what really applies.

The UN took a big step, with the introduction of R2P, towards a clearer and more effective method to protect against human rights abuses. Nevertheless, there still exist obstacles to an effective protection. The veto powers in the Security Council have the capability to stop interventions that are not in their interests. Moreover, the system requires that states are willing to put their military forces at the UN's disposal. These problems are the same now as before R2P was introduced, and it remains to be seen how practice will evolve.

Förord

Anledningen till att jag från första början valde att studera juridik var mitt intresse för mänskliga rättigheter och folkrätt. Det var därför en självklarhet att rikta in mig mot detta område när det var dags att välja ämne för kandidatuppsatsen. Arbetet med uppsatsen har varit lärorikt och intressant, och väckt ett ännu större engagemang för dessa frågor hos mig.

Jag vill rikta ett stort tack till ett antal personer för deras hjälp i mitt arbete med denna uppsats. Tack till Johan Laestadius för hans gedigna korrekturläsning och konstruktiva kommentarer. Tack till vänner och familj för kritik, goda råd och stöttning längs vägen. Slutligen, tack till min handledare Uta Bindreiter, för hennes vägledning och hjälp under arbetets gång.

Lund, maj 2014

Johanna Grundberg

Förkortningar

| | |
|-------|---|
| FN | Förenta Nationerna |
| HLP | High-Level Panel on Threats, Challenges and Change |
| ICISS | International Commission on Intervention and State Sovereignty |
| ICJ | International Court of Justice |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| R2P | Responsibility to protect |
| UN | United Nations |

1 Inledning

1.1 Allmänt

Alltsedan den Westfaliska freden 1648 har världsordningen byggts på principen om staters suveränitet. Den innebär att varje stat har självbestämmanderätt över sitt territorium. Det kan dock ifrågasättas om en stat som inte tillförsäkrar sina medborgare de mest fundamentala mänskliga rättigheter ska ha rätt att kräva suveränitet.¹ Det har därför även länge diskuterats om det existerar en rätt för stater att intervensera på grund av humanitära skäl, så kallad *humanitär intervention*. Detta hindras dock av en annan grundläggande princip inom folkrätten; principen om icke-intervention.² Från detta förbud finns det endast två undantag; våld som är auktoriserat av FN:s säkerhetsråd³ och självförsvar⁴. FN-stadgan kräver således att en humanitär intervention är sanktionerad av FN. På senare år har det även utvecklats en ny princip inom FN - *responsibility to protect* (hädanefter R2P). Utgångspunkten för denna uppsats är att undersöka anledningen till att denna princip utvecklades och hur den ser ut i förhållande till rätten till humanitär intervention.

1.2 Uppsatsens övergripande syfte

Syftet med denna kandidatuppsats är att göra en komparativ studie av rätten till humanitär intervention och principen om responsibility to protect. Mitt huvudsakliga syfte är att utforska avsikten med att införa principen om responsibility to protect istället för att utveckla rätten till humanitär intervention. Jag har även till avsikt att undersöka likheter och skillnader i de olika principerna. För att belysa detta ska jag undersöka exempel där dessa principer har åberopats.

1.3 Frågeställningar

1. Vad innebär begreppen humanitär intervention och R2P?

¹ Abiew 1999, s. 58.

² Art. 2.7 FN-stadgan.

³ Kapitel VII FN-stadgan.

⁴ Art 51. FN-stadgan.

2. Vad är skillnaden mellan rätten till humanitär intervention och R2P?
3. Vad var syftet med att införa R2P, istället för att utveckla rätten till humanitär intervention?

1.4 Avgränsningar

Ämnet humanitär intervention är väldigt brett och det finns många potentiella frågeställningar. Intressanta perspektiv som jag har fått prioritera bort är dels hur intervention har använts som ett verktyg för kolonialism, dels våldsanvändandet i sig och frågan om vilken form interventionen ska ta. En intressant och viktig frågeställning som hade kunnat utvecklas mer är hur humanitär intervention respektive R2P förhåller sig till suveränitetsprincipen. I den mån det regleras av grundläggande folkrätt tas det delvis upp, men av utrymmesskäl har frågan inte kunnat utvecklas mer ingående. Vidare hade det varit av intresse att beröra kriterier för statsbildning, och om dessa på något sätt kan påverkas av att en stat inte tar sitt ansvar enligt R2P. Någon rumslig avgränsning har inte gjorts, då det rör internationella, folkrättsliga principer. Jag har valt att fokusera på utvecklingen under de senaste tjugofem åren, och rättsfallen som presenteras är avgränsade till 1990-talet och framåt.

1.5 Perspektiv och metod

För att besvara mina frågeställningar har jag anlagt ett rättsutvecklingsperspektiv, då jag undersökt principernas utveckling över tid. Jag har använt mig av en komparativ metod, då jag har jämfört två folkrättsliga principer med varandra. Detta har jag framförallt gjort i kapitel fem. I kapitel två till fyra är min ansats deskriptiv, i kapitel sex däremot analytisk.

1.6 Forskningsläge

Humanitär intervention är ett ämne som har debatterats flitigt genom historien, framförallt de senaste tjugo åren efter kriser som folkmordet i Rwanda och Kosovokonflikten. Det finns mycket litteratur i ämnet och

folkrättsjurister har länge försökt utreda när humanitär intervention ska anses legitimt. Då R2P endast varit ett begrepp inom folkrätten i drygt tio år är forskningen mindre omfattande kring detta. Professor Alex J Bellamy har gett ut ett antal böcker på området, bl.a. *Responsibility to protect* 2009. Tillgången till material på svenska är begränsad, men Försvarshögskolan publicerade 2007 *Responsibility to protect – folkrättsliga perspektiv*. Syftet med denna uppsats är att ställa principerna mot varandra och göra en jämförelse, något som inte gjorts i någon större utsträckning tidigare.

1.7 Material

För att besvara frågeställningarna har jag framförallt utgått från litteratur. Då uppsatsen rör internationell rätt är stora delar av materialet på engelska. Jag har varit så noggrann som möjligt i översättningen, men valt att behålla vissa begrepp och definitioner på originalspråk. Detta för att undvika att göra en felaktig tolkning genom översättningen.

Humanitär intervention är ett omdiskuterat ämne där åsikterna går isär och debatten tenderar stundtals att bli politisk snarare än juridisk. Jag har därför anfört ett kritiskt perspektiv på litteraturen och jämfört flera författares texter för att inte låsa mig vid en författares synvinkel. Då det finns mycket material utgivet kring ämnet har jag dock fått göra ett urval. Jag har utgått mycket från författarna Spencer Zifcak respektive Alex J Bellamy och Nicholas J Wheeler. Detta då de är etablerade professorer som publicerats av Oxford University Press, ett respekterat förlag.

1.8 Uppsatsens disposition

Uppsatsen inleds med ett bakgrundskapitel, där jag redogör för historiken kring humanitär intervention och R2P. Efter det presenterar jag de två principerna närmare i var sitt kapitel, med fokus på rättsutvecklingen, praxis och rättsläget idag. I nästföljande kapitel jämför jag de olika principerna. Jag tittar närmare på huruvida principerna skiljer sig åt och syftet med att införa principen om R2P. Avslutningsvis analyserar jag de tidigare avsnitten och besvarar mina frågeställningar.

2 Begrepp och historik

2.1 Rätten till humanitär intervention

Det är svårt att definiera rätten till humanitär intervention, eftersom den inte finns fastslagen i någon traktat eller annat internationellt avtal. De flesta folkrättsjurister definierar det dock snarlikt. Vaughan Lowe och Antonios Tzanakopoulos har valt att definiera det som:

the use of force to protect people in another State from gross and systematic human rights violations committed against them, or more generally to avert a humanitarian catastrophe, when the target State is unwilling or unable to act.⁵

Idéer om rätten till humanitär intervention har funnits väldigt länge. Redan år 400 e.Kr uttryckte biskop Augustinus att det är ädlare att ta till vapen för någon annans skull än för sin egen. Naturrättaren Thomas av Aquino ansåg på 1200-talet att en suverän hade rätt att lägga sig i en annan suveräns angelägenheter om denne behandlade sina undersåtar illa. Han betonade dock vikten av proportionalitet; upproret mot suveränen fick inte leda till mer skada än nytta. Folkrättaren Hugo Grotius ansåg på 1600-talet att krig kunde startas både som en bestraffning mot de förtryckande och för att hjälpa de förtryckta. Han förespråkade statssuveränitet, men ansåg att det även inbegrep skyldigheten att skydda sin befolkning.⁶

Det har dock även funnits författare genom historien som inte ansett att humanitär intervention varit legitimt, till exempel italienaren Carnazza-Amari, verksam under 1800-talet. Han hävdade att intervention inte kan rättfärdigas även om suveränen inte respekterar fundamentala lagar om mänsklighet.⁷ Rätten till humanitär intervention har alltså varit en omdiskuterad fråga genom historien.

⁵ Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Humanitarian Intervention punkt 3. <http://opil.ouplaw.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e306?rkey=xodnWD&result=664&prd=EPIL>. Hämtad 2014-05-08. [Hädanefter Max Planck].

⁶ Engdahl & Hellman 2007, s. 186f.

⁷ Abiew 1999, s. 37.

Efter andra världskriget bildades FN i syfte att upprätthålla fred och förhindra framtida konflikter. Det var först då man började se mänskliga rättigheter som något universellt, och inte endast en intern angelägenhet.⁸ Det var också början på en mer utvecklad praxis kring rätten till humanitär intervention. Genom kapitel sju i FN-stadgan fick FN möjlighet att genomföra kollektiva interventioner. Interventioner som genomförs av en eller flera stater utan FN:s auktorisation kallas unilaterala. Enda gången detta uttryckligen är tillåtet enligt stadgan är vid självförsvar.⁹

2.2 Responsibility to protect

Begreppet *responsibility to protect* började användas inom folkrätten 2001.

Kärnan i begreppet beskrivs som:

State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.¹⁰

Begreppet uppkom som en reaktion mot svårigheten att enas kring principen om humanitär intervention. Efter NATO:s intervention i Kosovo 1999 krävde FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan att världssamfundet förenades kring en gemensam syn på principen. Han skrev i sin rapport till Generalförsamlingen 2000 att:

[...] if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations on human rights that affect every precept of our common humanity?¹¹

⁸ Baaz 2006, s. 9.

⁹ Max Planck 2011, punkt 7-8.

¹⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001, s. XI. [Hädanefter ICISS].

¹¹ Annan 2000, s. 48.

Kofi Annan poängterade att både skyddet av mänskliga rättigheter och suveränitet är principer som måste upprätthållas, men att det är oklart i nuläget vilken princip som har företräde när de står i konflikt med varandra. Han ansåg det därför påkallat att världssamfundet hittade en lösning på spänningen mellan principerna.¹²

I syfte att utreda frågan bildades ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) 2001. Deras uppgift var att analysera humanitär intervention och hur världssamfundet skulle kunna enas kring begreppet. Detta ledde fram till rapporten "Responsibility to protect" som närmare presenteras nedan.

¹² Annan 2000, s. 48.

3 Humanitär intervention

3.1 Praxis

Under Kalla kriget betraktades staters suveränitet som okränkbar och det var upp till varje nation hur de förhöll sig till mänskliga fri- och rättigheter. Som en konsekvens av det ansågs inte intervention som legitimt. Michael Baaz, lektor vid Juridiska Fakulteten på Göteborgs Universitet, hävdar dock att utvecklingen under 1990-talet har gått mot att mänskliga fri- och rättigheter alltmer betraktas som universella. Implementeringen av dessa betraktas nu som en internationell angelägenhet. Det har lett till att suveränitet inte längre ses som något absolut, utan att det kan finnas tillfällen när världssamfundet har en rätt att ingripa. Attityden mot humanitär intervention har således genomgått en förändring, mot en allt öppnare inställning.¹³ Nedan presenteras ett urval av de mest centrala konflikter där humanitär intervention har tillämpats.

3.1.1 Resolution 688

I april 1991 utfärdade säkerhetsrådet resolution 688, med syftet att sätta stopp för den irakiska regimens behandling av den kurdiska minoritetsbefolkningen. Resolutionen krävde att Irak skulle upphöra att kränka mänskliga rättigheter och istället samarbeta med humanitära organisationer. De fredliga åtgärder som vidtogs ledde dock ingenstans. USA, med stöd av Frankrike och Storbritannien, sände därför militära styrkor till Irak i syfte att skydda kurderna. De stödde sig på resolutionen, och hävdade att den legitimerade kränkningar av Iraks suveränitet på humanitära grunder i enlighet med kapitel sju FN-stadgan. Resolutionen hänvisade dock inte till kapitel sju och gav därför inget våldsmandat. Det råder delade meningar om operationen ska ses som olaglig eller om den innebar början på en ny praxis för unilateral humanitär intervention. Den visade emellertid på en politisk vilja från stater att agera som inte funnits under Kalla krigets dagar.¹⁴

¹³ Baaz 2006, s. 2ff.

¹⁴ Zifcak 2010 s. 508f.

3.1.2 Resolution 794 och folkmordet i Rwanda

Säkerhetsrådets resolution 794, angående Somalia från 1992, var första gången som en intern kris ansågs kunna utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Det var också första gången som FN auktoriserade en militär intervention på rent humanitära grunder.¹⁵ Säkerhetsrådet refererade till den humanitära situationen i Somalia på ett flertal ställen och gav stater mandat att bruka alla erforderliga medel för att säkerställa att Somalias befolkning nåddes av bistånd.¹⁶

Den uppvisade viljan att interвенера höll dock inte i sig. Vid folkmordet i Rwanda var staternas intresse av att interвенера inte tillräckligt stort. Säkerhetsrådet auktoriserade alla nödvändiga medel för att stoppa folkmordet och klassade det som ett hot mot internationell fred och säkerhet.¹⁷ Trots detta lyckades de inte få ihop styrkor till en intervention, utan fick lägga över uppdraget på Frankrike. Under denna utdragna process fortgick folkmordet och uppemot en miljon människor fick sätta livet till.¹⁸

3.1.3 Kosovokonflikten

Även vid konflikten i Kosovo, som pågick under hela 90-talet, misslyckades FN med att få till en väpnad intervention. FN:s säkerhetsråd utfärdade tre resolutioner 1998¹⁹, där de fördömde Förbundsrepubliken Jugoslaviens agerande och uppmanade parterna att enas kring en fredlig lösning. Ingen av resolutionerna auktoriserade en väpnad intervention, utan FN uttryckte tydligt att de först om fredliga åtgärder inte hjälpte kunde överväga andra alternativ.²⁰ Förhandlingar inleddes men utmynnande aldrig i någon fredlig lösning. FN:s säkerhetsråds fem permanenta medlemmar kunde inte heller komma överens om en väpnad insats. Istället agerade NATO utan FN:s stöd och inledde Operation Allied Force 1999.

¹⁵ Zifcak 2010, s. 507.

¹⁶ Säkerhetsrådets resolution 794.

¹⁷ Säkerhetsrådets resolution 929.

¹⁸ Zifcak 2010, s. 507f.

¹⁹ Säkerhetsrådets resolutioner 1160, 1199 och 1203.

²⁰ Säkerhetsrådets resolution 1203.

Operationen bestod av flyganfall mot Förbundsrepubliken Jugoslavien och pågick under ett par månaders tid, tills Förbundsrepubliken Jugoslavien gick med på att dra tillbaka sina styrkor från Kosovo.²¹

Enligt NATO var syftet med attackerna att förhindra en humanitär katastrof i Kosovo. Eftersom operationen inte var sanktionerad av FN utgjorde den en kränkning av våldsförbudet. NATO argumenterade dock för att det enligt den internationella sedvanerätten finns ett tredje undantag utöver rätten till självförsvar²² och våld auktoriserat av FN:s säkerhetsråd²³ - rätten till humanitär intervention. Den innebar enligt NATO en rätt att gå in med militära medel om syftet är att sätta stopp för grova kränkningar av mänskliga rättigheter.²⁴

Trots att säkerhetsrådet inte på förhand sanktionerade operationen så fanns det inget majoritetsstöd för att i efterhand fördöma den. Världssamfundet förkastade följaktligen inte NATO:s intervention i Kosovo fullständigt.²⁵ Efter Kosovokonflikten tillsatte Sveriges regering en kommission, i syfte att utreda interventionens legitimitet. Slutsatsen blev att den var illegal men rättfärdigad. Kommissionen avslutade sin rapport med att:

Far from opening up a new era of humanitarian intervention, the Kosovo experience seems, to this Commission at least, to teach a valuable lesson of scepticism and caution. Sometimes, and Kosovo is such an instance, the use of military force may become necessary to defend human rights. But the grounds for its use in international law urgently need clarification, and the tactics and rules of engagement for its use need to be improved. Finally, the legitimacy of such use of force will always be controversial, and will remain so, so long as we intervene to protect some people's lives but not others.²⁶

²¹ Muggleton 2005, s. 100ff.

²² Art. 51 FN-stadgan.

²³ Art. 42 FN-stadgan.

²⁴ Muggleton 2005, s. 100ff.

²⁵ Bellamy & Wheeler 2011, s. 516.

²⁶ Independent International Commission on Kosovo 2000, s. 297f.

Behovet av att närmare definiera rätten till humanitär intervention delades med flera, bl.a. Kofi Annan. Det skulle senare komma att leda fram till tillkomsten av ICISS, vars rapport blev början till principen om R2P.

3.1.4 Invasionen av Irak

Ännu ett exempel på en konflikt där unilateral intervention åberopades är USA:s och Storbritanniens invasion av Irak 2003. President Bush och premiärminister Blair legitimerade invasionen med att Irak skulle bli en bättre plats utan Saddam Hussein, och hävdade följaktligen att den bland annat genomfördes av humanitära skäl. Åsikterna går isär huruvida invasionen kan ses som en legitim humanitär intervention eller inte. Oavsett vad man anser så menar många, bl.a. Bellamy och Wheeler, att den har skadat ryktet för rätten till humanitär intervention. Detta då invasionen visade på att principen kan användas som argument av starka stater för att få lägga sig i svagare staters affärer. Bellamy och Wheeler anser att det kan komma att leda till att stater blir mer kritiska till en humanitär intervention när det i framtiden behövs för att rädda liv. Så blev också fallet i Darfur, där världssamfundet inte kunde enas kring en humanitär intervention. Ryssland och Kina motsatte sig en intervention, och betonade istället vikten av suveränitet. Både Ryssland och Kina hade dock egenintresse i Sudan, bl.a. på grund av affärer med olja och vapen.²⁷

Praxis kring humanitär intervention har således varit osäker. Det finns exempel på situationer där FN:s säkerhetsråd har ingripit och auktoriserat våldsanvändning, men även situationer där någon intervention aldrig kunnat komma till stånd. I dessa situationer har andra stater eller organisationer valt att agera utan FN:s stöd.

²⁷ Bellamy & Wheeler 2011, s. 519f.

3.2 Principens innebörd

3.2.1 Kollektiv intervention

Mycket tyder på att det har etablerats en relativt stor acceptans för humanitär intervention legitimerat av FN. För att det ska vara tillämpligt krävs det att en pågående eller befarad humanitär katastrof kan konstateras. En militär intervention måste auktoriseras av säkerhetsrådet och det ska alltid vara den sista utvägen. Slutligen krävs det att katastrofen är av sådan art att säkerhetsrådet anser att den utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.²⁸

Artikel 39 FN-stadgan föreskriver att FN ska fastställa förekomsten av hot mot internationell fred och säkerhet och besluta om de åtgärder som krävs för att upprätthålla eller återställa detta. För att FN ska kunna besluta om en intervention krävs det således att det föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet. De har blivit generösare i sin tolkning av vad som utgör ett sådant hot och idén att kränkningar av mänskliga rättigheter kan utgöra det har fått allt större genomslagskraft. Även rent interna konflikter, som t.ex. den i Somalia 1992, har ansetts utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.²⁹

Som visat ovan har FN vid ett flertal tillfällen inte varit villiga att auktorisera våld. Det finns exempel på allvarliga kriser genom historien, som Darfur och Syrien, där någon intervention inte genomfördes.³⁰ För att detta system ska fungera krävs det dessutom att stater är villiga att ställa militär till FN:s förfogande. I Rwanda misslyckades FN med att stoppa folkmordet, då det inte fanns några militära styrkor att intervensera med.³¹

²⁸ Zifcak 2010, s. 508.

²⁹ Engdahl & Hellman 2007, s. 19f.

³⁰ Då detta arbete skrivs pågår konflikten i Syrien ännu.

³¹ Zifcak 2010 s. 507.

3.2.2 *Unilateral intervention*

Rättsläget för unilateral intervention är mycket omdebatterat. Det råder delade meningar om det finns en rätt för en stat att utan FN:s stöd intervensera i en annan stat som kränker mänskliga rättigheter. FN-stadgans ordalydelse lämnar inte något utrymme för en sådan rättighet. Zifcak menar dock att stadgan kan tolkas på andra sätt. En möjlig tolkning är att våldsförbudet i art. 2.4 bara gäller våld som riktar sig mot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, och att en humanitär intervention inte syftar till att angripa detta. Visserligen kan delar av en stats territorium ockuperas under en humanitär intervention, men det är endast tillfälligt och behöver inte påverka statens politiska oberoende. Zifcak menar dock att man inte kan genomföra en militär intervention utan att en stats territorium eller politiska oberoende påverkas.³²

Vidare föreskriver art. 2.4 att man inte får bruka våld som på något sätt är oförenligt med FN:s ändamål. Syftet med en humanitär intervention är i normala fall att sätta stopp för kränkningar av mänskliga rättigheter och förhindra lidande, vilket står i överensstämmelse med FN:s syfte och mål. Undersöker man förarbetena till stadgan kan man dock inte hitta någon grund till en sådan tolkning. Zifcak anser därför att det är svårt att hävda att det existerar en rätt till unilateral intervention enligt FN-stadgan.³³

Zifcak lyfter även fram argumentet att unilateral intervention kan vara legitim som en del av den internationella sedvanerätten. För att internationell sedvanerätt ska anses etablerad krävs det en allmän praxis och en *opinio juris*, d.v.s. en acceptans hos staterna att humanitär intervention är en del av folkrätten. Som redovisats ovan finns det viss praxis på området. Stater är dock ofta otydliga med vad deras motiv till intervenering är, och det finns ingen praxis från ICJ. Troligtvis är det därför även svårt att hävda att humanitär intervention är en etablerad princip inom den internationella sedvanerätten.³⁴

³² Zifcak, 2010 s. 505f.

³³ Ibid, s. 506f.

³⁴ Ibid, s. 507.

Det kan således varken sägas att det funnits ett tydligt stöd för unilateral intervention eller att det alltid betraktats som ett brott mot folkrätten. De interventioner som har genomförts genom åren har bemötts både positivt och fördömande. Interventioner auktoriserade av FN är folkrättsligt legitima men problematiska, då det förutsätts att vetoländerna har ett intresse av att intervensera.³⁵ Efter Kosovokonflikten uttryckte Kofi Annan kritik mot att världssamfundet inte på ett effektivt och verkningsfullt sätt kunde agera i situationer av mänskligt lidande. Han efterlyste därför en ny doktrin kring militär intervention i humanitära katastrofer, vilket ledde till införandet av R2P.³⁶

³⁵ Engdahl & Hellman 2007, s. 25.

³⁶ Annan 2000, s. 48.

4 Responsibility to protect

4.1 Utvecklingen av R2P

4.1.1 ICISS

Som nämnts ovan tillsattes en kommission, ICISS, för att utreda frågan om humanitär intervention. ICISS arbete mynnade ut i en rapport som introducerade begreppet responsibility to protect. Rapporten ställde upp två grundläggande principer för R2P. Först och främst att statssuveränitet innebär ett ansvar att skydda sina medborgare och att det ansvaret huvudsakligen ligger på den egna staten. Det är först om medborgarna i ett land lider stor skada och staten ifråga inte kan eller vill förhindra det som principen om icke-intervention får ge vika för det internationella ansvaret att skydda.³⁷

Kommissionen ansåg att R2P innefattar tre olika delar - *förebygga*, *reagera* och *återuppbygga*. *Förebygga* innebär att stater först och främst ska förhindra att en katastrof överhuvudtaget kan ske, genom att angripa både de bakomliggande och de direkta orsakerna till en konflikt. *Reagera* innebär att de ska vidta lämpliga åtgärder, vilket i de mest extrema fallen kan vara militär intervention. Militära medel ska dock alltid vara en sista utväg, och i första hand ska t.ex. diplomatiska förhandlingar eller ekonomiska sanktioner användas. Slutligen innebär *återuppbygga* att staterna ska bidra till återuppbyggnadsarbetet efter en militär intervention.³⁸

Rapporten betonade att militär intervention är en extraordinär åtgärd som endast ska användas i undantagsfall. För att det överhuvudtaget ska kunna övervägas måste det föreligga obotlig och allvarlig skada gentemot människor, antingen genom stora förluster av människoliv eller genom etnisk rensning, orsakade av staten eller statens underlåtenhet att handla. Det räcker att skadan är befarad. ICISS valde avsiktligt att inte använda

³⁷ ICISS 2001, s. XI.

³⁸ Ibid.

begrepp som folkmord eller brott mot mänskligheten, för att inte avgränsa situationer när R2P kan tillämpas till dessa.³⁹

ICISS ställde dessutom upp fyra försiktighetsprinciper; *rätt avsikt, sista möjlighet, proportionella åtgärder och rimliga utsikter*. De innebär att avsikten med interventionen måste vara att förhindra mänskligt lidande och att militär intervention alltid ska vara det sista alternativet. Intensiteten och varaktigheten av den militära operationen får inte gå längre än vad som krävs för att uppnå målet med interventionen. Slutligen måste det finnas en sannolik chans att lyckas förhindra eller stoppa lidandet. Konsekvenserna av att agera ska inte vara värre än konsekvenserna av att inte agera.⁴⁰

ICISS ansåg att FN:s säkerhetsråd är bäst lämpad att auktorisera militära interventioner. En stat som ämnar intervensera på en annan stats territorium ska alltid inhämta säkerhetsrådets godkännande. Kommissionen påpekade dock att det kan finnas situationer när organisationer eller stater känner sig tvingade att handla om säkerhetsrådet inte gör det. De uppmanade därför säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar att inte lägga in sitt veto i situationer när deras egenintresse som stat inte är inblandat. Detta för att vetoländerna inte ska kunna hindra resolutioner där det annars finns en klar majoritet för genomförandet av en intervention. Kommissionen påpekade att FN:s trovärdighet kan sättas på spel om säkerhetsrådet inte kan agera i allvarliga och akuta situationer. ICISS öppnade också upp för möjligheten att i första hand generalförsamlingen och i andra hand regionala organisationer kan besluta om en militär intervention när säkerhetsrådet inte gör det. De ställde sig däremot kritiska till att enskilda stater skulle ha en rätt att intervensera på eget initiativ, då de inte hade funnit något stöd för detta från världens stater.⁴¹

³⁹ ICISS 2011, s. XII.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid, s. 54f.

4.1.2 FN:s högnivåpanel

Säkerhetsrådets högnivåpanel (HLP) antog 2004 ICISS:s ramverk i stort sett orört. HLP betonade att stater är suveräna, men att suveränitet inte endast är ett privilegium utan även innebär ett ansvar. När stater inte vill eller kan ta detta ansvar åvilar det världssamfundet att skydda befolkningen mot grova kränkningar av mänskliga rättigheter. HLP delade uppfattningen att säkerhetsrådet ska auktorisera alla interventioner på förhand, men erkände att de inte har varit tillräckligt effektiva och ofta handlat för sent eller inte alls. De ansåg dock inte att något alternativ till säkerhetsrådet behövdes. Istället fordrades ett bättre fungerande råd med tydliga riktlinjer. HLP erkände därför de försiktighetsprinciper ICISS ställt upp som riktlinjer för när en intervention ska auktoriseras.⁴²

4.1.3 2005 års världstoppmöte

HLP:s rapport bidrog till att Kofi Annan uppmanade världssamfundet att anta principen om responsibility to protect.⁴³ Generalförsamlingen antog följaktligen principen vid FN-toppmötet 2005, och enades kring en formulering;

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner,

⁴² A more secure world: our shared responsibility 2004, s. 65ff.

⁴³ Annan 2005, s. 49.

through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.⁴⁴

Generalförsamlingen begränsade situationerna när R2P kan utnyttjas till folkmord, krigsförbrytelse, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. De tryckte på kravet att säkerhetsrådet måste auktorisera alla interventioner, och delade således inte ICISS uppfattning att det kan finnas situationer när en intervention är tillåten utan säkerhetsrådets godkännande. Generalförsamlingen kunde inte heller enas kring kriterier för legitimitet eller försiktighetsprinciper, utan ansåg att det måste avgöras av säkerhetsrådet från fall till fall. Dessutom antogs inte förslaget att de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet skulle avstå från att använda sitt veto.⁴⁵

4.1.4 Generalsekreterarens rapport 2009

Nuvarande generalsekreterare för FN, Ban Ki-moon, har valt att fokusera mycket på R2P. Han utsåg professor Edward Luck till särskild rådgivare, med uppdraget att sammanställa en mer konkret och lättförståelig doktrin. Detta ledde fram till en rapport 2009, där Luck föreslog att R2P skulle implementeras genom ett tillvägagångssätt med tre pelare. Först och främst ska staten där en humanitär katastrof är i antågande ta sitt ansvar genom att genomföra lämpliga åtgärder, t.ex. diplomatiska förhandlingar. Staters huvudsakliga ansvar är att skydda sin egen befolkning. Andra pelaren innebär att världssamfundet ska reagera om staten inte tar sitt ansvar, i form av t.ex. ekonomiskt stöd eller teknisk support. Slutligen består tredje pelaren av att åtgärderna från omvärlden utökas, t.ex. genom vapenembargon, fredsbevarande styrkor eller ekonomiska sanktioner. Först när allt annat har misslyckats kan säkerhetsrådet auktorisera en militär intervention, som en sista utväg för att lösa konflikten. Rapporten klargör

⁴⁴ 2005 World Summit Outcome Document, punkt 138-139.

⁴⁵ Zifcak 2010, s. 516.

också att R2P endast kan komma i fråga i fall av folkmord, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller etnisk rensning. Dessutom måste det alltid auktoriseras av säkerhetsrådet i enlighet med kapitel sju FN-stadgan. Det finns alltså inget utrymme för att en unilateral militär intervention enligt R2P.⁴⁶

Rapporten togs upp vid en debatt i FN:s generalförsamling 2009. Trots viss skepsis från bl.a. generalförsamlingens president, var det en klar majoritet av staterna som stödde både världstoppmötets resolution och rapportens förslag om tre pelare. Även stater som tidigare hade varit skeptiska till principen valde nu att stå bakom den.⁴⁷

4.2 Praxis

Första gången R2P återopades i praktiken var 2006, i resolution 1706 angående krisen i Darfur. Säkerhetsrådet etablerade en fredsbevarande styrka i området, och påminde om vad de hade slagit fast i resolution 1674 – att statens suveränitet är stark, men att den inte påverkas negativt av att FN går in för att försöka återupprätta fred.⁴⁸

Första och enda gången säkerhetsrådet enats kring en militär intervention med stöd av R2P var 17 mars 2011, i resolution 1973 angående situationen i Libyen. Resolutionen påminde om att det är Libyen som har det främsta ansvaret att skydda sin befolkning. Den krävde ett omedelbart vapenstillestånd, och auktoriserade medlemsstater att ta till alla nödvändiga åtgärder för att skydda civila. Dessutom upprättades en flygförbudszone över Libyen.⁴⁹ Resolutionen talade inte uttryckligen om militära aktioner eller våldsanvändning. Trots detta inledde NATO bombattacker mot flera städer i Libyen, med hänvisning till resolutionen. Attackerna möttes av stark kritik och Ryssland och Kina var missnöjda. Det ledde till att de la in sitt veto mot resolutioner om Syrien, då de ansåg att R2P hade använts för

⁴⁶ Implementing the Responsibility to Protect, UN Document A/63/677 s. 7ff.

⁴⁷ Zifcak 2010 s. 517.

⁴⁸ Säkerhetsrådets resolution 1706.

⁴⁹ Säkerhetsrådets resolution 1973.

att stödja regimskiftet i Libyen. Ryssland förklarade i efterhand att de tänkte lägga in sitt veto för framtida resolutioner fram till dess att det internationella samfundets opartiskhet kunde garanteras igen.⁵⁰

Libyen är enda exemplet på när R2P använts för att legitimera en militär intervention. Säkerhetsrådet har hänvisat till begreppet i ett flertal senare resolutioner men inte för att auktorisera våld. I fallet Syrien uppmanade de alla parter att genomföra lämpliga åtgärder för att skydda befolkningen, men betonade starkt att det primära ansvaret ligger på Syrien.⁵¹

4.3 Rättsläget idag

R2P finns inte stadfäst i någon traktat. Det enda sättet som det kan ses som en del av folkrätten är därför om det kan anses utgöra internationell sedvanerätt. Det krävs således att R2P är en återkommande och brett tillämpad del av staternas praxis och att det finnas en opinio juris. Som visats ovan finns det ännu ingen utbredd praxis på området. Zifcak menar dock att vissa principer är så pass viktiga att det inte behövs etableras en praxis innan de anses giltiga, t.ex. inom humanitär rätt. Staters ansvar att skydda sin befolkning skulle kunna anses vara av sådan vikt.⁵²

Principen har omnämnts i ett flertal dokument från FN och varit uppe till debatt i generalförsamlingen. Det råder dock oenighet kring om R2P endast är en politisk princip, eller om den även ska anses juridisk bindande. I nuläget är det därför svårt att svara på frågan om det finns en opinio juris. Men det är åtminstone tydligt att det råder en utbredd politisk enighet kring principen.⁵³

Sammanfattningsvis kan man följaktligen säga att med staters suveränitet följer ett ansvar att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten eller etnisk rensning. Världssamfundets ansvar

⁵⁰ <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>. Hämtad 2014-05-02.

⁵¹ Säkerhetsrådets resolution 2139.

⁵² Zifcak 2010, s. 522.

⁵³ Ibid, s. 523.

kommer i fråga först när en stat inte kan eller vill ta detta ansvar. Andra stater ska då bistå genom fredliga åtgärder, och först när dessa åtgärder har visat sig verkningslösa kan militär intervention komma i fråga. Någon unilateral intervention är aldrig tillåten, utan det får endast ske efter auktorisation från säkerhetsrådet. Slutligen måste staterna bidra till återuppbyggnadsarbetet efter en eventuell intervention.⁵⁴

⁵⁴ Zifcak 2010 s. 521.

5 Jämförelse

5.1 Varför R2P?

ICISS anser att det grundläggande problemet med humanitär intervention är att det har varit kontroversiellt både när det har genomförts och när det inte har genomförts. De tar upp Rwanda som ett exempel på när FN misslyckats att agera, då intervention kom till stånd allt för sent. NATO:s agerande i Kosovo exemplifierar situationen när intervention kan vara kontroversiellt trots att man agerat och frågan om en unilateral militär intervention kan vara legitim.⁵⁵

Som HLP skriver i sin rapport, så har praxis utvecklats från en rätt att intervensera för en stat, till en skyldighet att skydda för alla stater.⁵⁶ Det råder delade meningar huruvida rätten till humanitär intervention är legitim eller inte. Argument som brukar lyftas fram mot humanitär intervention är att det strider mot suveränitetsprincipen. Bellamy och Wheeler är rädda för att humanitär intervention skulle kunna komma att missbrukas om FN erkände det som ett undantag från våldsförbudet. Det skulle kunna användas som ett svepskäl för att gå in i en stat för att tillgodose sina egenintressen. Dessutom befarar de att lika fall inte skulle behandlas lika, utan att rätten skulle tillämpas selektivt. Var och när man väljer att intervensera skulle bero på intresset från de stater som har störst resurser och makt.⁵⁷

Det har alltså funnits starka motsättningar kring humanitär intervention. Syftet med att tillsätta en kommission var att finna en lösning på spänningen mellan staters suveränitet och humanitär intervention, och utveckla en tydligare doktrin än tidigare. Antagandet av R2P innebär att fokus har förflyttats från denna spänning till att sammanlänka suveränitet med ett ansvar att skydda. Skyldigheten att skydda åvilar först och främst

⁵⁵ ICISS 2001, s. 1.

⁵⁶ A more secure world: our shared responsibility 2004, s. 65.

⁵⁷ Bellamy & Wheeler 2011 s. 514f.

den stat där en kränkning försiggår. Först när denna stat misslyckas med att råda bot på kränkningen kan det internationella samfundet träda in.⁵⁸

ICISS valde att inte använda sig av termen humanitär intervention, utan istället begreppet militär intervention. Detta då många humanitära organisationer klagade på användandet av ”humanitär” i ett militärt sammanhang. ICISS ansåg även att begreppet rätt till humanitär intervention är missvisande, eftersom det fokuserar mer på den intervenerande statens rätt än behovet från den lidande befolkningen. Termen tar inte heller hänsyn till förebyggande eller återuppbyggande åtgärder. ICISS valde därför att istället benämna det som en skyldighet att skydda, d.v.s. ”responsibility to protect”. På så vis flyttade man fokus från den intervenerande staten till de som är i behov av skydd. R2P betraktas dessutom mer som en länk mellan suveränitet och intervention, medan rätten till humanitär intervention anses stå i konflikt med suveränitetsprincipen.⁵⁹

5.2 Skillnader mellan principerna

En tydlig skillnad mellan humanitär intervention och R2P, är att R2P är nedtecknat. Visserligen accepterade inte FN:s generalförsamling alla principer som ICISS föreslog, men det är numera tydligare vilka utgångspunkter som gäller. Då det inte finns några nedtecknade grundprinciper för humanitär intervention är det svårt att jämföra dessa med varandra. Detta försvåras ytterligare av att varken humanitär intervention eller R2P finns fastslagna i någon traktat.

R2P är till viss del en utveckling av humanitär intervention och kan ses som en kodifiering av principen så som den har utvecklats under 1900-talet.⁶⁰ Alex J Bellamy anser dock inte att R2P ska förstås som en ersättning till humanitär intervention. R2P innehåller en mycket större bredd av åtgärder, allt från förebyggande till återuppbyggande. Intervention

⁵⁸ Engdahl och Hellman, 2007 s. 11.

⁵⁹ ICISS 2001, s. 9 – 17.

⁶⁰ Bellamy & Wheeler 2011 s. 523.

är bara en del av detta som endast ska användas i de mest extrema fallen. Bellamy anser att det är viktigt att R2P inte utgör sig för att vara en förklädd variant av humanitär intervention, eftersom humanitär intervention har varit ett kontroversiellt begrepp. Det är därför troligtvis enklare att enas kring åtgärder om man inte använder sig av det begreppet. Dessutom kan det minska behovet av hjälp från omvärlden om ansvaret att skydda befolkningen huvudsakligen ligger på staten själv. Bellamy menar att R2P öppnar upp för förebyggande åtgärder på ett tidigare stadium, och på så vis även mer genomtänkta beslut. När man pratar om R2P idag åsyftar man versionen i dokumentet från 2005 års världstoppmöte. Bellamy anser att det finns anledning till att tänka över vissa av ICISS förslag igen, och försöka övertyga stater om att adoptera dem. Han anser att det viktiga är att R2P omvandlas till realistiska åtgärder som kan vidtas i verkligheten.⁶¹

En annan viktig skillnad jämfört med humanitär intervention är de tre steg som finns för R2P; förebygga, reagera och återuppbygga. ICISS betonade ännu mer än tidigare vikten av att intervention är det sista alternativet. Det faktum att R2P endast har använts en gång för att legitimera en militär intervention kan tyda på att FN har tagit det på allvar. I de allra flesta resolutioner där R2P nämnts påminner de endast den egna staten om att ta sitt ansvar.⁶²

Skillnaden mot humanitär intervention är sålunda att R2P har formulerats i officiella dokument och antagits både av generalförsamlingen och säkerhetsrådet. Det finns relativt tydliga principer för vad R2P innebär och när det kan bli aktuellt att tillämpa. Den största teoretiska skillnaden är att humanitär intervention utgår från en rätt för stater att intervensera, medan R2P tar sikte på befolkningen som ska skyddas. Det är inte en rätt utan en skyldighet för staterna. Dessutom är R2P betydligt bredare, och omfattar inte bara militär intervention utan även förebyggande och återuppbyggande åtgärder.

⁶¹ Bellamy 2009, s. 196ff.

⁶² Se t.ex. säkerhetsrådets resolutioner 1975, 2014 och 2109.

6 Analys

Det huvudsakliga syftet med denna uppsats var att undersöka avsikten med att införa R2P istället för att utveckla rätten till humanitär intervention. Dessutom utgick jag från frågeställningarna vad begreppen humanitär intervention och R2P innebär, och vad det finns för skillnader mellan dem.

6.1 Begreppens innebörd och skillnader

Humanitär intervention innebär en rätt att genomföra militära interventioner i stater där grova kränkningar av mänskliga rättigheter förekommer. Det har varit en omdebatterad fråga länge och någon entydig praxis har inte funnits. Syftet med att utveckla principen om R2P var att skapa en tydligare doktrin kring när militär intervention på humanitär grund kan bli aktuellt. ICISS rapport ställde upp grundprinciper, vilka till viss del godtagits av FN:s generalförsamling.

R2P innebär att suveränitet inbegriper ett ansvar att skydda sin befolkning, och att ett misslyckande att göra det kan leda till militära interventioner från andra stater. Till skillnad mot humanitär intervention bygger R2P på idén att suveränitet och mänskliga rättigheter är två sidor av samma mynt.⁶³ Tidigare har intervention till skydd av mänskliga rättigheter och suveränitet setts som två motstridiga principer. R2P innebär däremot att suveränitetsprincipen kan förenas med intervention i de mest extrema fallen och sammanlänkar suveränitet med krav på upprättandet av mänskliga rättigheter. Den viktigaste skillnaden från tidigare är därför att stater inte längre kan behandla sin befolkning som de själva behagar och sen gömma sig bakom principen om suveränitet.⁶⁴

En annan avgörande skillnad är att R2P är en skyldighet för staterna att skydda, medan humanitär intervention var en rättighet att intervensera. Det finns dock inga direkta sanktioner kopplade till skyldigheten, utan

⁶³ Bellamy 2009, s. 33.

⁶⁴ ICISS 2001, s. 69ff.

befolkningens skydd tycks fortfarande förutsätta att det finns stater som är villiga att stå upp för dem.

FN:s säkerhetsråd spelar en fortsatt viktig roll för frågan om en intervention ska genomföras. Det är endast de som kan auktorisera interventioner och de har därmed den avgörande makten. Problemet med detta är att de inte alltid är villiga att agera. ICISS varnade säkerhetsrådet för konsekvenser av att inte handla tillräckligt effektivt eller ofta. Om säkerhetsrådet inte kan enas kring åtgärder mot stater som begår grova kränkningar av mänskliga rättigheter är risken att andra stater, som är moraliskt övertygade om att ingripa, hittar alternativa sätt att göra det på. Faran är då att det görs med fel intentioner och skapar ett splittrat världssamfund. Dessutom kan det komma att underbygga säkerhetsrådets trovärdighet som auktoritet om stater genomför unilaterala interventioner som stöttas av en majoritet av världens stater.⁶⁵

Problemet idag är att de fem permanenta medlemsstaterna i säkerhetsrådet inte tvekar att använda sin vetorätt. Bristen på agerande kan bero på ointresse eller svårigheter att enas kring vilken åtgärd som är lämplig. Ett vetolands intresse eller åsikt kan sålunda hindra en insats som möjligen hade kunnat stoppa en humanitär katastrof. Exempelvis har, som tidigare nämnts, Ryssland och Kina lagt in sitt veto mot ett flertal resolutioner rörande Darfur och Syrien, eftersom de ansett att R2P har missbrukats.⁶⁶ ICISS förslag om ett förbud för vetoländerna att lägga in sitt veto i frågor som rör humanitära katastrofer var en möjlig lösning på detta problem. Förslaget finns dock inte med i generalförsamlingens version av R2P, och därför kvarstår ännu problemet med att vetorätten undergräver säkerhetsrådets möjlighet till ett effektivt agerande.⁶⁷

Inte heller förslaget att generalförsamlingen eller regionala organisationer skulle kunna agera när säkerhetsrådet inte gör det, antogs. R2P tillåter

⁶⁵ ICISS 2001, s. 55.

⁶⁶ <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>. Hämtad 2014-05-02.

⁶⁷ ICISS 2001, s. 51.

således endast att militära interventioner genomförs efter säkerhetsrådets auktorisation och utesluter därmed unilaterala interventioner. Att generalförsamlingen inte antog detta förslag tyder på att unilateral intervention inte har ett utbrett stöd hos världens stater.⁶⁸

6.2 Syftet med att införa R2P

Syftet med att utveckla R2P var att upprätta en tydligare praxis kring hur världssamfundet ska agera i situationer där mänskliga rättigheter grovt kränks. FN ville lämna begreppet humanitär intervention bakom sig, då det var för infekterat. Dessutom ansåg de att humanitär intervention fokuserade för mycket på rätten för stater att intervensera, istället för befolkningens behov av hjälp och staternas skyldighet att tillgodose detta.

Syftet med införandet av R2P var således att formulera tydligare riktlinjer kring militär intervention vid humanitära katastrofer. FN ville komma ifrån problemen kring humanitär intervention, så som att staters egenintresse spelade en för stor roll och att intervention bara skedde när vetoländerna hade en vinning på det. ICISS rapport möjliggjorde för en ny och effektivare doktrin. Genom att begränsa vetorätten skulle säkerhetsrådets makt minskas, och de öppnade upp för möjligheten att det kan finnas situationer när unilateral intervention är rättfärdig. Den version av R2P som antogs av generalförsamlingen innehöll dock inte något av dessa förslag. Säkerhetsrådet har alltså den avgörande makten, och unilateral intervention tillåts inte. FN är dessutom fortfarande beroende av staters vilja att ställa upp med militära medel. Någon revolutionerande förändring har således inte skett jämfört med rätten till humanitär intervention.⁶⁹ R2P är en kodifiering och utvidgning av denna, där intervention ingår som en del av principen.

Det är tydligt att det finns ett starkt samtycke kring R2P hos världens stater och FN har således lyckats hitta en gemensam syn för hur man ska hantera

⁶⁸ Zifcak 2010, s. 515f.

⁶⁹ Bellamy 2009, s. 195.

grova kränkningar av mänskliga rättigheter. Men det finns fortfarande hinder för att R2P ska kunna vara ett effektivt medel i kampen mot folkmord och etniska rensningar. De tydliga riktlinjer som både ICISS och HLP ansåg krävdes, för att förbättra säkerhetsrådets arbete, finns inte. Istället är det upp till säkerhetsrådet att från fall till fall avgöra när en intervention är påkallad. Hade ICISS förslag antagits hade vi troligtvis sett en betydligt större skillnad idag än tidigare. Som Bellamy påpekar finns det anledning för stater att ompröva ICISS:s förslag, för att möjliggöra för etablerandet av en effektivare doktrin.⁷⁰

Det är svårt att se att någon större förändring har skett i praxis fram till idag. Säkerhetsrådet kan fortfarande inte enas kring resolutioner, och NATO:s våldsamma agerande i Libyen har orsakat oenighet kring R2P. Det är ett stort steg i rätt riktning att världens stater enats kring en princip för hur man ska agera vid humanitära katastrofer. Frågan är dock om det verkligen är tillräckligt. Om R2P, som det ser ut idag, är det effektiva medel mot kränkningar av mänskliga rättigheter som Kofi Annan efterlyste.

⁷⁰ Bellamy 2009, s. 196.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Tryckta källor

Resolutioner

- Säkerhetsrådets resolution 794, 3 december 1992.
Säkerhetsrådets resolution 929, 22 juni 1994.
Säkerhetsrådets resolution 1160, 31 mars 1998.
Säkerhetsrådets resolution 1199, 23 september 1998.
Säkerhetsrådets resolution 1203, 24 oktober 1998.
Säkerhetsrådets resolution 1706, 31 augusti 2006.
Säkerhetsrådets resolution 1973, 17 mars 2011.
Säkerhetsrådets resolution 1975, 30 mars 2011.
Säkerhetsrådets resolution 2014, 21 oktober 2011.
Säkerhetsrådets resolution 2109, 11 juli 2013.
Säkerhetsrådets resolution 2139, 22 februari 2014.

Litteratur

A more secure world: our shared responsibility, United Nations, New York, N.Y., 2004.

Annan, Kofi A., *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, United Nations, New York, 2005.

Annan, Kofi A., "*We the peoples*": *the role of the United Nations in the 21st century*, United Nations Dept. of Public Information, New York, 2000.

Abiew, Francis Kofi, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Haag, 1999.

Baaz, Mikael, *Statssuveränitet och humanitär intervention: (o)förenliga principer i dagens globaliserade värld*, Centrum för Europaforskning, Göteborgs universitet (CERGU), Göteborg, 2006.

Bellamy, Alex J., *Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*, Polity, Cambridge, 2009.

Bellamy, Alex J., Wheeler, Nicholas J., *Humanitarian intervention in world politics*, i Baylis, John, Smith, Steve & Owens, Patricia (red.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, 5. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2011.

Engdahl, Ola & Hellman, Cecilia (red.), *Responsibility to protect: folkrättsliga perspektiv*, Försvarshögskolan, Stockholm, 2007.

Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The responsibility to protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Center, Ottawa, 2001.

Muggleton, Paul, *The doctrine of humanitarian intervention and the NATO air strikes against the Federal Republic of Yugoslavia*, i Coady, Tony & O'Keefe, Michael (red.), *Righteous violence: the ethics and politics of military intervention*, Melbourne Univ. press, Melbourne, 2005.

Zifcak, Spencer, *The responsibility to protect*, i Evans, Malcolm David (red.), *International law*, 3. uppl., Oxford University Press, Oxford, 2010.

Elektroniska källor

Lowe, Vaughan & Tzanakopoulos, Antonios, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law: Humanitarian Intervention*, 2011, hämtad den 8 maj 2014 från: <http://opil.ouplaw.com.ludwig.lub.lu.se/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law9780199231690e306?rskey=xodnWD&result=664&prd=EPIL>

Hyllienmark, Claes, *Responsibility to protect*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, hämtad den 2 maj 2014 från: <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Manskligsakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>

2005 World Summit Outcome, UN Document A/RES/60/1, hämtad den 3 maj 2014 från: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1

Förenta Nationernas stadga, hämtad den 6 maj 2014 från: <http://www.fn.se/fn-info/om-fn/fn-stadgan/>

Implementing the Responsibility to Protect, Report of the Secretary-General, UN Document A/63/677, hämtad den 15 maj 2014 från <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement>