



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jacob Johnsson

Responsibility to protect
En analys av skyldigheten att skydda

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Bruce

Termin: VT 2016

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Abstract	4
Förkortningar	5
1. Introduktion	6
1.1 Inledning	6
1.2 Syfte	7
1.3 Frågeställningar	7
1.4 Metod och material	7
1.5 Avgränsning	8
1.6 Forskningsläge	8
1.7 Disposition	9
2. Grundläggande begrepp för att förstå Responsibility to protect	10
2.1 FN-stadgans våldsförbud	10
2.2 Statssoveränitet	11
3. Responsibility to protect	13
3.1 ICISS rapport The responsibility to protect	13
3.2 Responsibility to prevent, react & rebuild	14
3.3 Primär och sekundär skyldighet att skydda	15
3.4 Bakgrund till Responsibility to protect	15
3.5 Humanitär intervention och Responsibility to protect	16
3.6 Militära interventioner kontra FN-stadgans våldsförbud	17
3.7 Kriterier för en militär intervention	18
3.8 Säkerhetsrådets roll och de permanenta medlemsstaternas vetorätt	19
3.9 R2P utan säkerhetsrådets bemyndigande	20
3.10 Rapportens mottagande	21
3.10.1 För långtgående	21
3.10.2 Inte tillräckligt långtgående	22
3.10.3 För vag	22
3.11 Vägen till implementering för R2P	23
3.11.1 A More Secure World	23
3.11.2 In Larger Freedom	23
3.11.3 Konsensus kring Responsibility to protect	24
3.12 Skillnader mellan kommissionens rapport och konsensusversionen	25
3.13 Konsensusversionens mottagande	25
4. Konflikten i Syrien	27
4.1 Bakgrund till konflikten	27
4.2 Säkerhetsrådets hanterande av konflikten	27
5. Analys & slutsatser	30
Käll- och litteraturförteckning	32
Källor	32
Litteratur	33
Elektroniska källor	33

Sammanfattning

Humanitära interventioner, alltså militära ingripanden i en stat utan dess samtycke för att skydda befolkningens mänskliga rättigheter, har under de senaste årtiondena varit omdiskuterade. Interventionernas förespråkare menar att vi alla har en moralisk skyldighet att hjälpa människor i nöd. De som är kritiska till interventionerna menar att dessa innebär en kränkning av en av folkrättens hörnstenar, principen om non-intervention.

År 2001 lanserade *International Commission on Intervention and State Sovereignty* rapporten *The Responsibility to protect*. Rapporten baseras på tanken om ett primärt och ett sekundärt ansvar att skydda de mänskliga rättigheterna. Varje stat har enligt rapporten ett primärt ansvar att skydda sin befolkning. Är staten inkapabel eller ovillig att efterleva denna skyldighet har världssamfundet ett sekundärt ansvar att hjälpa staten att skydda sin befolkning.

För att kunna förena *Responsibility to protect* med statssuveräniteten används i rapporten en modernare definition av begreppet *suveränitet*. Enligt denna modernare definition av suveränitet krävs det av den suveräna staten att tillgodose sin befolknings mänskliga rättigheter för att suveräniteten ska vara legitim. *Responsibility to protect* antogs av FN:s generalförsamling år 2005, efter att flera av rapportens nyckeldelar tagits bort.

I Syrien pågår en av vår tids största humanitära katastrofer med omkring en halv miljon dödsoffer. Säkerhetsrådet har ännu inte auktoriserat en militär intervention för att få stopp på katastrofen.

Uppsatsen syftar till att analysera *Responsibility to protect*-doktrinen roll inom folkrätten och i förhållande till konflikten i Syrien. Slutsatsen av analysen är att den antagna versionen av *Responsibility to protect* är mycket mindre långtgående än den ursprungliga rapporten och är idag i stort sett endast en vag politisk målsättning. I säkerhetsrådets hantering av Syrienkonflikten är det tydligt att *realpolitik* fortfarande prioriteras framför mänskliga rättigheter.

Abstract

Humanitarian interventions, that is to say military interventions in a state, without its permission, to protect the population's human rights, have during the past decades been controversial. The advocates of the interventions regard it as everyone's duty to help humans in need. The interventions' critics argue that the interventions are a violation of one cornerstone of the international law, the principle of non-intervention.

In 2001, *International Commission on Intervention and State Sovereignty* introduced the report *The responsibility to protect*. The report is based on the notion of a primary and a secondary responsibility to protect the human rights. According to the report, each and every state has a primary responsibility to protect its population. If the state in question is unwilling or unable to fulfil this responsibility, the international community has a secondary responsibility to assist the state to protect its population.

In order to be able to unite *Responsibility to protect* with state sovereignty, a more modern definition of *sovereignty* is used in the report. According to this definition the state is required to look after its population's human rights, for the sovereignty to be legitimate. In 2005, *Responsibility to protect* was adopted by the UN General Assembly, after the removal of several of the report's key components.

In Syria, one of the largest humanitarian crises of our time is taking place, with about half a million casualties. The Security Council has yet to authorize a military intervention to halt the crisis.

The aim of this essay is to analyse the role of the *Responsibility to protect* doctrine in the international law and in relation to the conflict in Syria. In conclusion, this essay finds that the adopted version of the *Responsibility to protect* is a lot less far-reaching than the original report, and is today not much more than a vague political ambition. In the Security Council's handling of the Syria conflict it is evident that *realpolitik* is still being prioritized over human rights.

Förkortningar

ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	International Court of Justice
NATO	North Atlantic Treaty Organization
R2P	Responsibility to protect
UNGA	United Nations General Assembly
UNSCR	United Nations Security Council Resolution

1. Introduktion

1.1 Inledning

Rwanda, Kosovo, Libyen och Syrien. Listan på humanitära katastrofer där människor fått sina mänskliga rättigheter åsidosatta kan göras lång. I samband med dessa katastrofer har frågan om världssamfundets ansvar för att förhindra eller stoppa dessa katastrofer aktualiserats. Världssamfundets militära interventioner i syfte att skydda de mänskliga rättigheterna har inte varit okontroversiella. Interventionernas förespråkare menar att interventionerna innebär en nödvändig internationalisering av det mänskliga samvetet och att vi alla har en moralisk skyldighet att hjälpa människor i nöd. Kritikerna, menar å sin sida, att interventionerna innebär en allvarlig kränkning av statens suveränitet och dess okränkbarhet.¹

Det är säkerhetsrådet som auktoriserar militära interventioner mot stater, men på grund av de permanenta medlemsstaternas vetorätt, har detta vid flertalet tillfällen hindrat FN att agera. I Rwanda pågick under 1994 en av vår tids största humanitära katastrofer framför ögonen på ett handfallet världssamfund. Fem år senare utförde NATO en militär intervention i krigets Kosovo, en intervention som intensifierade debatten om de humanitära interventionernas rättsliga legitimitet.²

FN:s dåvarande generalsekreterare, Kofi Annan, upplät åt medlemsländerna att utveckla ett regelverk som förenar principen om staters suveränitet med de grundläggande mänskliga rättigheterna, som skulle kunna skydda medborgare från godtyckligt dödande. Den kanadensiska regeringen tillsatte med anledning av detta ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty), vars arbete mynnade ut i rapporten *The responsibility to protect*.³

I rapporten ändras för första gången terminologin rörande de humanitära interventionerna. Från att tidigare ha pratat om en stats rättighet att intervensera på en

¹ ICISS: *The responsibility to protect*, Ottawa 2001, s. VII.

² ICISS a.a. s. 1.

³ Bellamy, Alex J: *Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*, Cambridge 2009, s. 2.

annan suverän stats territorium, pratas nu istället om en skyldighet att skydda. Skyldigheten att skydda faller först och främst på den stat där de mänskliga rättigheterna kränks och i andra hand på världssamfundet.⁴ På världstoppmötet 2005 antog FN:s generalförsamling *Responsibility to protect (R2P)*, i en förvisso mindre långtgående version jämfört med den ursprungliga rapporten.⁵

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att analysera *Responsibility to protect*-doktrinen tillkomst, dess rättsliga ställning samt dess framtidsutsikter. R2P-doktrinen inneboende motsättning gentemot statssuveräniteten kommer särskilt belysas. Vidare är syftet med uppsatsen att analysera R2P-doktrinen i förhållande till den pågående konflikten i Syrien.

1.3 Frågeställningar

För att uppnå uppsatsens syfte är följande frågor centrala genom uppsatsen:

- Vad innebär doktrinen om *Responsibility to protect*?
- Hur förhåller sig säkerhetsrådets hanterande av konflikten i Syrien till doktrinen om *Responsibility to protect*?
- Hur ser framtiden ut för *Responsibility to protect*?

1.4 Metod och material

Uppsatsen är skriven genom användandet av en internationell rättsdogmatisk metod, det vill säga att relevanta folkrättsliga rättskällor analyserats för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar. Enligt *Internationella domstolens stadga* utgör internationella överenskommelser och internationell sedvänja primära folkrättsliga rättskällor.⁶ Som hjälpmedel för att tolka rättskällorna används domar från The

⁴ ICISS a.a. s. 11.

⁵ Bellamy, Alex J: *Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds*, Routledge 2011, s. 9.

⁶ Stadga för den internationella domstolen, art. 38.

International Court of Justice (ICJ), samt *travaux préparatoires*⁷. Enligt artikel 31-32 i 1969 års *Wienkonvention om traktaträtten* utgör *travaux préparatoires* och andra omständigheter vid traktatens ingående supplementära tolkningsmedel i förhållande till traktatens ordalydelse, sammanhang och syfte.⁸ Uppsatsen fokuserar i så hög grad som möjligt på primärkällorna inom folkrätten som berör R2P, men kompletteras av vetenskapliga artiklar och juridisk doktrin. Sekundärkällor, som juridisk doktrin och vetenskapliga artiklar, används i uppsatsen för att lyfta fram diskussionen om R2P, och de olika inställningarna i denna diskussion. Uppsatsen är skriven ur ett individuellt rättighetsperspektiv, för att belysa R2P-doktrinens förhållande till individers rättigheter.

1.5 Avgränsning

Uppsatsen innehåller en redogörelse av såväl den ursprungliga rapporten rörande R2P samt den slutversion av R2P som antagits av FN:s generalförsamling. Detta görs i syfte att förmedla skillnader mellan dokumenten för läsaren. De militära interventionerna för humanitära syften, som endast är en av de olika delarna i R2P, ges ett stort utrymme i uppsatsen i syfte att förmedla den ständigt pågående diskussionen rörande dessa interventioner, samt interventionernas kompatibilitet med FN-stadgans våldsförbud. De inslag i R2P som inte varit lika kontroversiella, däribland *Responsibility to prevent*, redogörs för endast kortfattat.

För att belysa R2P:s roll i världssamfundet idag, analyseras säkerhetsrådets agerande beträffande den pågående konflikten i Syrien. Den påverkan *Responsibility to protect* har, skiftar med all säkerhet över tid, varför doktrinens påverkan i den allra mest aktuella av konflikter är särskilt intressant.

1.6 Forskningsläge

Responsibility to protect har sedan den ursprungliga R2P-rapportens utgivande år 2001 utgjort ett populärt forskningsområde och det finns idag en stor mängd juridisk

⁷ Med *travaux préparatoires* avses de dokument som uppkommit vid förhandlingarna inför en internationell överenskommelse, och som ofta kan användas för att klargöra de bakomliggande syftena med en överenskommelse.

⁸ Wienkonventionen om traktaträtten, art. 31-32.

doktrin på området. Som exempel på viktig doktrin på området kan nämnas *Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*, där Alex J. Bellamy grundligt redogör för R2P:s väg från idé till antagen FN-resolution. Beträffande R2P:s förhållande till statssuveräniteten har *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* av Francis Deng m.fl. spelat en stor roll. Här introducerar författarna tanken om ”suveränitet som en skyldighet”, en tanke som förenar principen om non-intervention med tillgodeendets av de mänskliga rättigheterna. Rörande R2P:s förhållande till konflikten i Syrien finns ännu ingen lika utbredd juridisk doktrin, varför det kändes naturligt att låta konflikten behandlas i denna uppsats.

1.7 Disposition

Efter detta inledande kapitel kommer i kapitel 2 redogöras för två begrepp som är grundläggande inom folkrätten och som behövs för att läsaren ska kunna tillgodogöra sig uppsatsens fortsatta innehåll. Dessa begrepp är *FN-stadgans våldsförbud* samt *statssuveränitet*. I efterföljande kapitel 3 redogörs för *Responsibility to protect* och doktrinen framväxt från idé till antagen FN-resolution. I kapitel 4 följer en redogörelse av konflikten i Syrien och säkerhetsrådets agerande i denna konflikt. I det femte och sista kapitlet följer en analys av doktrinen om R2P och dess framtidsutsikter, där uppsatsens frågeställningar besvaras.

2. Grundläggande begrepp för att förstå Responsibility to protect

2.1 FN-stadgans våldsförbud

”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.”⁹

I artikel 2(4) i FN-stadgan stadgas medlemsstaternas allmänna våldsförbud. Det är värt att påpeka att våldsförbudet endast tar sikte på det mellanstatliga våldet, eller hot om våld. Det tar alltså inte sikte på inbördeskrig och andra inomstatliga konflikter, som har varit mer frekvent förekommande än de traditionella mellanstatliga konflikterna efter andra världskriget.¹⁰ I Nicaraguamålet uttalade ICJ att våldsförbudet i artikel 2(4) ger uttryck för den internationella sedvanerätten, och förbudet har även status som *jus cogens*^{11 12}.

Från våldsförbudet finns det endast två undantag. En stat som utsätts för ett väpnat angrepp har rätt att använda självförsvar, antingen individuellt eller kollektivt.¹³ Det andra undantaget blir tillämpligt när säkerhetsrådet utfärdar ett våldsmandat, i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.¹⁴ Rena inbördeskrig har normalt inte fallit inom detta undantags tillämpningsområde. På senare tid kan man dock se att säkerhetsrådet klassificerat även inbördeskrig som hot mot den internationella freden, eftersom sådana krig ofta ”spiller över” i angränsande stater.¹⁵

Säkerhetsrådet har även uttalat i flera resolutioner att systematiska och utspridda

⁹ FN-stadgan, art. 2(4).

¹⁰ Evans, Malcolm D. (red.). *International Law*, Oxford 2010, s. 617.

¹¹ Med *jus cogens* avses de tvingande regler inom folkrätten som staterna aldrig kan avtala bort, eller göra avsteg ifrån.

¹² ICJ, *Nicaragua v. United States of America*, 1986, s. 14 para. 190.

¹³ FN-stadgan, art. 51.

¹⁴ FN-stadgan, art. 39 & 42.

¹⁵ Linderfalk, Ulf (red.). *Folkrätten i ett nötskal*, Lund 2012, s. 211.

kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten innebär ett hot mot den internationella freden och säkerheten, även när dessa kränkningar sker inom en enda stats territorium.¹⁶

2.2 Statssuveränitet

När den Westfaliska freden avslutade det trettioåriga kriget år 1648, växte det fram en ny syn på statssuveräniteten. Tidigare hade idén om religionens överordnade ställning i världsordningen varit dominerande. När den Westfaliska synen på stater växte fram, ansågs inte att gränserna för staterna längre skulle vara baserade på religion. Istället skulle de karaktäristiska dragen hos en stat vara suveränitet, autonomi och territorialitet.¹⁷ Det westfaliska systemet syftade till att ge stabilitet och förutsebarhet i mellanstatliga relationer, genom att suveräna stater ansågs vara jämlika, oberoende av statens geografiska eller ekonomiska storlek.¹⁸

Den westfaliska suveränitetstanken medförde en skyldighet för stater att respektera alla andra staters suveränitet. En stats suveränitet ger staten exklusiv och total jurisdiktion inom dess territorium. Andra stater har den motstående skyldigheten att inte ingripa i frågor som väsentligen rör en annan suverän stat.¹⁹ Denna princip om *non-intervention* stadgas i artikel 2(7) i FN-stadgan.

I rapporten *The responsibility to protect* använder ICISS sig av en mer modern syn på suveränitetsbegreppet jämfört med den traditionella westfaliska. Istället för att se suveräniteten som en rättighet som inte kan inskränkas, ser ICISS istället suveräniteten som en skyldighet. Denna nya syn på suveräniteten som en skyldighet lyftes fram av Francis Deng m.fl. några år tidigare,²⁰ och inbegriper en tvådelad skyldighet. Den inbegriper precis som den traditionella synen på suveränitet en skyldighet att respektera andra staters suveränitet. Den inbegriper dock också en

¹⁶ Se bl.a. UNSCR 808; UNSCR 955.

¹⁷ MacQueen, Norrie: *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Edinburgh 2011, E-bok, s. 2.

¹⁸ ICISS a.a. s. 12.

¹⁹ ICISS a.a. s. 12.

²⁰ Deng, Francis m.fl.: *Sovereignty as responsibility: Conflict management in Africa*, (1996), E-bok s. 2.

skyldighet för den suveräna staten att respektera grundläggande mänskliga rättigheter och den mänskliga värdigheten för alla människor i staten. Uppfylls inte dessa skyldigheter är inte suveräniteten legitim. ICISS anser att begreppet *suveränitet*, som det används idag i fördrag om mänskliga rättigheter, i FN:s praxis samt i statspraxis, inbegriper denna tvådelade skyldighet och att den traditionella synen på suveränitet därmed har modifierats.²¹

²¹ ICISS a.a. s. 12.

3. Responsibility to protect

Folkmordet i Rwanda 1994 och NATO:s militära intervention i Kosovo 1999 gjorde att diskussionen om humanitära interventioner nådde sin absoluta kulm. Det rådde oklarhet och oenighet om det överhuvudtaget fanns möjlighet att legitimera en militär intervention, hur en sådan intervention skulle gå till, samt vem som skulle kunna bemyndiga en sådan.²²

Det är mot denna bakgrund som Kofi Annan vädjade åt FN:s medlemsstater att uppnå konsensus i de grundläggande frågorna om humanitära interventioner. Den kanadensiska regeringen svarade på denna vädjan genom att bilda International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Kommissionens rapport som publicerades 2001 skiftade fokus i diskussionen om de humanitära interventionerna. Från att tidigare ha fokuserat på rättigheten för en stat att intervensera i en annan stat, fokuserade kommissionen nu istället på skyldigheten för staten att skydda sin befolkning.²³

3.1 ICISS rapport *The responsibility to protect*

Med anledning av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annans vädjan meddelade Kanadas regering i september 2000, inför FN:s generalförsamling, upprättandet av International Commission on Intervention and State Sovereignty. ICISS gavs i uppdrag att utforma en rapport där kommissionen analyserar de rättsliga, moraliska, praktiska och politiska dilemman som de humanitära interventionerna innebär, i syfte att nå konsensus i världssamfundet om detta fenomen. Kommissionen publicerade år 2001 sin rapport *The responsibility to protect*. Rapportens centrala slutsatser återspeglas i rapportens titel.²⁴

Rapportens grundläggande principer lyder:

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

²² ICISS a.a. s. VII.

²³ ICISS a.a. s. VII f.

²⁴ ICISS a.a. s. VII.

*B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency 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.*²⁵

Rapporten presenterar fyra grundvalar för R2P, som kommissionen menar ska fungera som riktlinjer för världssamfundet vid tillämpandet av doktrinen. Dessa är: suveränitetsbegreppets medföljande skyldigheter, säkerhetsrådets skyldighet att bevara internationell fred och säkerhet, internationell humanitär rätt & mänskliga rättigheter, samt en utvecklande praxis hos stater, organisationer och säkerhetsrådet.²⁶

3.2 Responsibility to prevent, react & rebuild

Begreppet Responsibility to protect innefattar enligt ICISS tre olika skyldigheter – att förebygga, reagera och återuppbygga.²⁷

Skyldigheten att förebygga tar sikte på både de bakomliggande och de direkta orsakerna till interna konflikter eller andra av människor orsakade kriser, som medför risker för befolkningen. Förebyggandet av nationella konflikter och andra kriser, är enligt ICISS inte endast den enskilda statens ensak. Ofta krävs det att världssamfundet stödjer förebyggandet för att det ska lyckas. Misslyckas man med att förebygga en katastrof kan detta medföra långtgående konsekvenser och kostnader även för omvärlden.²⁸ Det förebyggande arbetet är enligt kommissionen den viktigaste av R2P:s beståndsdelar. Möjligheterna att vidta förebyggande åtgärder ska alltid vara uttömda innan en intervention kan bli aktuell.²⁹

Skyldigheten att reagera innebär en skyldighet att ingripa i situationer som kräver det ur humanitär synvinkel. Ett sådant ingripande ska alltid vara proportionerligt och kan

²⁵ ICISS a.a. s. XI.

²⁶ ICISS a.a. s. XI.

²⁷ ICISS a.a. s. XI.

²⁸ ICISS a.a. s. 19.

²⁹ ICISS a.a. s. XI.

omfatta politiska, ekonomiska eller rättsliga åtgärder. Endast i extrema undantagsfall ska militära aktioner vidtas.³⁰

Skyldigheten att återuppbygga är en skyldighet att hjälpa till vid återuppbyggandet av ett samhälle efter en katastrof. Målsättningen ska vara att uppnå hållbar fred och utveckling i samhället. Denna skyldighet aktualiseras framförallt efter konflikter där militära interventioner vidtagits.³¹

3.3 Primär och sekundär skyldighet att skydda

Rapporten stadgar alltså att de suveräna staterna har en primär skyldighet att skydda sina medborgare från undvikbara katastrofer, som exempelvis massmord och svält. När staten saknar förmågan eller viljan att skydda sin befolkning från en sådan katastrof ska istället denna skyldighet tillfalla världssamfundet.³²

Kommissionen menar alltså att skyldigheten att skydda först och främst tillfaller staten vars befolkning direkt drabbas av katastrofen. Detta menar kommissionen reflekterar folkrätten och det moderna statssystemet. Dessutom menar kommissionen att detta primära ansvar har en praktisk fördel. Det är den drabbade staten i fråga som har bäst möjligheter att göra skillnad, och undvika att nationella problem utmynnar i konflikter. Det är också den drabbade staten som har det största intresset i att en lösning nås. Utomstående staters sekundära skyldighet att skydda blir aktuell när staten som drabbas av katastrofen, antingen är ovillig eller inte har möjlighet att själv uppfylla sin skyldighet att skydda sin befolkning. Denna sekundära skyldighet aktualiseras också när det är staten själv som gör sig skyldig till brott eller grymheter mot befolkningen.³³

3.4 Bakgrund till Responsibility to protect

Bellamy lyfter fram två bakgrundsfaktorer som särskilt viktiga för utarbetandet av R2P. En av faktorerna är enligt Bellamy framväxten av synen på suveränitet som en

³⁰ ICISS a.a. s. 29.

³¹ ICISS a.a. s. 39.

³² ICISS a.a. s. VIII.

³³ ICISS a.a. s. 17.

skyldighet som lyfts fram av Francis Deng m.fl. under 1990-talet.³⁴ Enligt detta synsätt inbegriper begreppet *suveränitet* en skyldighet för staten att respektera grundläggande mänskliga rättigheter för alla människor inom statens territorium. Uppfyller staten inte denna skyldighet, ska enligt Deng inte heller suveräniteten anses vara legitim.³⁵ Den andra bakomliggande orsaken Bellamy lyfter fram som viktig för utarbetandet av R2P är den debatt om humanitära interventioner som tog fart efter NATO:s militära intervention i Kosovo. Bellamy menar att det var denna intervention som på allvar väckte idén om suveränitet som kan inskränkas till förmån för externa interventioner under humanitära katastrofer.³⁶

3.5 Humanitär intervention och Responsibility to protect

I utarbetandet av R2P har ICISS valt att inte använda sig av begreppet *humanitär intervention*, som är det begrepp som tidigare använts för de interventioner som vidtagits för att skydda eller assistera människor som är utsatta för risker. Istället använder sig ICISS av begreppen *militär intervention* och *intervention*. En anledning till att ICISS väljer denna terminologi är det kraftiga motstånd som bland annat människorättsorganisationer riktat mot begreppet *humanitär intervention*. Enligt dessa organisationer är det icke-önskvärt att förskjuta betydelsen av ordet *humanitär* och ge det en militär innebörd. Vilka syften som än ligger bakom en militär intervention, är det enligt deras åsikt alltid felaktigt att benämna dessa interventioner humanitära. En annan kritisk åsikt som framförts i vissa politiska sammanhang mot användningen av begreppet *humanitär intervention* är att en sådan terminologi kan komma att påverka bedömningen av den fråga som i det konkreta fallet är diskutabel, nämligen om interventionen är försvarbar. Därför menar kritikerna att man ska undvika att benämna en intervention *humanitär* innan det slagits fast att interventionen är försvarbar.³⁷

³⁴ Bellamy, 2009, a.a. s. 33.

³⁵ Deng m.fl. a.a. s. 2.

³⁶ Bellamy 2009, a.a. s. 33f.

³⁷ ICISS a.a. s. 9.

3.6 Militära interventioner kontra FN-stadgans våldsförbud

I avsnitt 2.1 redogjordes för det allmänna våldsförbudet som uttrycks i artikel 2(4) i FN-stadgan. Vi ska nu titta närmare på hur detta förbud mot bruk av våld förhåller sig till sådana militära interventioner med humanitära syften, som ICISS förespråkar i rapporten om R2P.

En fråga som ofta diskuterats är om det är möjligt att förena en rätt till militära interventioner med FN-stadgans våldsförbud. Två olika tolkningar av våldsförbudet har vuxit fram, vilket har splittrat synen på de militära interventionerna.³⁸ Artikel 2(4) förbjuder våld som en stat vidtar mot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende.³⁹

Enligt den ena tolkningen, går det inte att förena våldsförbudet med de militära interventionerna. Varje militär intervention som vidtas mot en stat, utan denna stats samtycke, kränker statens territoriella integritet och politiska oberoende.⁴⁰ Förespråkare av denna tolkning av våldsförbudet kallas *restriktionister*. Stöd för denna tolkning hittar man i FN-stadgans travaux préparatoires, där frasen "*against the territorial integrity or political independence of any state*" inte fanns med i förslaget av våldsförbudets utformning och således inte lämnade utrymme för avsteg från våldsförbudet.⁴¹ Amnéus poängterar att stöd för denna tolkning av våldsförbudet även kan hittas i Corfu Channel Case.⁴² Här slog ICJ fast att Storbritannien hade brutit mot våldsförbudet gentemot Albanien, trots att våldsaktionerna Storbritannien vidtagit inte hade till syfte att hota Albaniens politiska oberoende.⁴³ Denna tolkning lämnar inte något utrymme åt argumentet att våldsaktioner som inte är riktade mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende inte strider mot våldsförbudet och således är legitima.⁴⁴

³⁸ Linderfalk a.a. s. 205.

³⁹ FN-stadgan, art. 2(4).

⁴⁰ Linderfalk a.a. s. 205.

⁴¹ Dumbarton Oaks Proposals, 1946, kap. 2.4.

⁴² Amnéus, Diana: *Responsibility to protect by military means – emerging norms on humanitarian intervention?* 2008, s. 446.

⁴³ ICJ, *Corfu Channel Case*, 1949, s. 35.

⁴⁴ Amnéus a.a. s. 446-447.

Det andra sättet att tolka våldsförbudet öppnar upp för en förenlighet med detta och de militära interventionerna för humanitära syften. Enligt denna ståndpunkt kan en humanitär intervention aldrig sägas innebära en kränkning av en stats territoriella integritet och politiska oberoende, så länge syftet med interventionen inte är att förvärva eller ta kontrollen över statens territorium, eller lägga sig i statens politiska angelägenheter. Eftersom en humanitär intervention inte kan motiveras av sådana syften, så kan en sådan intervention inte vara oförenlig med FN-stadgans våldsförbud.⁴⁵ Anhängare av denna tolkningsmodell kallas *kontra-restriktionister*. Det är den förstnämnda tolkningsmodell av våldsförbudet som har de flesta förespråkarna, medan den andra tolkningsmodellen förespråkas mer sällan.⁴⁶

Det är viktigt att komma ihåg att diskussionen om hur de militära interventionerna förhåller sig till våldsförbudet tar sikte på sådana interventioner som inte auktoriserats av säkerhetsrådet. De interventioner som auktoriserats av säkerhetsrådet utgör ju, som nämnts i avsnitt 2.1, tillåtna undantag från våldsförbudet.

3.7 Kriterier för en militär intervention

Kommissionen framhåller i rapporten att en militär intervention med syfte att skydda mänskliga rättigheter endast ska vidtas i extrema undantagsfall. Undantagen från principen om non-intervention ska alltså vara begränsade. För att en militär intervention ska vara rättsligt legitim ställer kommissionen upp ett krav på att det föreligger eller befaras ett storskaligt (*large scale*) dödande eller en storskalig etnisk rensning.⁴⁷

För att en militär intervention ska vara försvarlig ställer ICISS vidare upp ett krav på syftet bakom interventionen. Det huvudsakliga syftet med interventionen ska alltid vara att stoppa eller förhindra mänskligt lidande. Ockupation av områden och störtande av staters styre är i sig inte legitima syften men sådana åtgärder kan vara legitima om syftet med dem är att stoppa eller förhindra mänskligt lidande.⁴⁸

⁴⁵ Linderfalk a.a. s. 205.

⁴⁶ Amnéus a.a. s. 447.

⁴⁷ ICISS a.a. s. 32.

⁴⁸ ICISS a.a. s. 35.

En militär intervention ska endast vidtas efter att alla preventiva åtgärder vidtagits och man har försökt att lösa konflikten eller katastrofen med fredliga medel. En militär intervention ska vidtas med hänsyn till proportionalitetsprincipen och den ska endast kunna rättfärdigas om det finns en rimlig chans att dess syfte kan uppnås.⁴⁹

3.8 Säkerhetsrådets roll och de permanenta medlemsstaternas vetorätt

ICISS framhäver i sin rapport att det är FN:s säkerhetsråd som ska bemyndiga en militär intervention som vidtas i syfte att skydda människor. Ett sådant bemyndigande ska alltid sökas hos säkerhetsrådet innan en militär intervention vidtas och säkerhetsrådet ska hantera frågan om en militär intervention skyndsamt.⁵⁰

Att det är FN:s säkerhetsråd som ska bemyndiga en militär intervention finner man stöd för i artikel 42 i FN-stadgan. I artikeln framgår säkerhetsrådets mandat att företa militära aktioner för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, i de situationer då icke-militära aktioner är otillräckliga.⁵¹

ICISS identifierar i sin rapport ett hot mot R2P:s genomslagskraft, nämligen den vetorätt som säkerhetsrådets permanenta medlemmar besitter. ICISS menar att medlemmarnas användande av vetorätten kommer hindra säkerhetsrådet från att agera snabbt och beslutsamt när detta krävs för att förhindra eller stoppa humanitära katastrofer. Kommissionen poängterar orimligheten i att ett enda veto kan ges företräde framför resten av mänskligheten, i frågor som rör allvarliga humanitära angelägenheter. För att adressera detta problem föreslår ICISS att de fem permanenta medlemsstaterna följer en ”uppförandekod”. I enlighet med uppförandekoden förbinder sig de permanenta medlemmarna att inte använda sig av sin vetorätt mot militära interventioner, så länge en sådan intervention inte berör den permanenta medlemmens egna nationella intressen. En sådan överenskommelse om begränsandet

⁴⁹ ICISS a.a. s. 36f.

⁵⁰ ICISS a.a. s. 49f.

⁵¹ FN-stadgan, art. 42.

av rätten till veto menar ICISS skulle gynna R2P och göra doktrinen användningsområde vidare.⁵²

3.9 R2P utan säkerhetsrådets bemyndigande

ICISS har i sin rapport lagt fram förslag på lösningar på situationen när det föreligger en humanitär katastrof och varken staten i fråga eller säkerhetsrådet är kapabla och villiga att hitta en lösning på problemet. I en sådan situation ställer ICISS upp två förslag på hur en militär intervention ändå skulle kunna legitimeras.⁵³

När varken den drabbade staten eller säkerhetsrådet finner en lösning på en pågående humanitär katastrof menar ICISS att FN:s generalförsamling ska ha möjlighet att adressera situationen. Ett sådant beslut från Generalförsamlingen, föreslår ICISS, ska tas genom en så kallad *Emergency Special Session* i enlighet med resolution 377 A (V) *Uniting for Peace*. Denna procedur har utvecklats för situationer då säkerhetsrådet misslyckas att utöva sin skyldighet att upprätthålla internationell fred och säkerhet, och ett beslut kräver två tredjedelars majoritet i generalförsamlingen.⁵⁴ Kommissionen menar att om möjligheten för en sådan beslutsprocedur finns, kommer detta sätta ytterligare press på säkerhetsrådet att adressera situationen. En militär intervention som vidtas i enlighet med *Uniting for Peace*-proceduren, menar ICISS är i hög grad legitim och kan få säkerhetsrådet att ändra sin ställning i frågan⁵⁵.

Ett ytterligare tillvägagångssätt för att hitta en lösning på en humanitär katastrof, är enligt ICISS, att regionala eller subregionala organisationer bestående av grannstater vidtar en kollektiv militär aktion. Humanitära katastrofer påverkar ofta även grannstaterna, i form av flyktingströmmar eller anspråkstagande av staternas territorium av rebellgrupper. Grannstaterna har normalt sett ett starkt intresse av att katastrofen löses snabbt och effektivt och är ofta bättre placerade än FN att hitta en sådan lösning. Kommissionen poängterar att insatser från regionala organisationer

⁵² ICISS a.a. s. 51.

⁵³ ICISS a.a. s. XIII.

⁵⁴ UNGA, 377 A (V) *Uniting for peace*.

⁵⁵ ICISS a.a. s. 53.

kräver ett bemyndigande av säkerhetsrådet men att det finns möjlighet att få ett sådant godkännande även efter att interventionen vidtagits.⁵⁶

3.10 Rapportens mottagande

Rapporten om R2P blev snabbt omdiskuterad och överöstes av både lovord och kritik. Anthony Lewis menade att rapporten och dess tanke om staternas primära respektive sekundära skyldigheter att skydda befolkningar ”fångade den internationella sinnesstämningen”.⁵⁷

Alla ställde sig dock inte lika positiva till rapporten. Bellamy har delat upp rapportens kritiker i tre olika grupper: de som tyckte att rapporten gav för stort utrymme till interventioner, de som ansåg att rapporten inte var tillräckligt långtgående och de som tyckte att rapporten lämnade viktiga frågor obesvarade och var för vag.⁵⁸ Dessa olika kritiska ståndpunkter ska nu kort redogöras för.

3.10.1 För långtgående

En av kritikerna som ansåg att rapporten var för långtgående var David Chandler, vars kritiska åsikter har fått stort utrymme i debatten.⁵⁹ Chandler menar att *skyldigheten att skydda* egentligen bara är en *rätt att intervensera*, fast inlindat i ett annat begrepp. Vidare menar Chandler att synen på *suveränitet som en skyldighet* som genomsyrar rapporten innebär en kraftig inskränkning av staters suveränitet. Det sekundära ansvaret i R2P som ger stater ansvar för individer på andra staters territorium, inskränker de suveräna staternas exklusiva jurisdiktion. Chandler menar även att R2P uppmuntrar till fler militära interventioner och att ICISS inte alls lyckas ”demilitarisera humanitärismen” som ett av målen med rapporten var. Istället uppmuntrar rapporten till fler militära interventioner och endast klär dessa interventioner i finare ord.⁶⁰ Detta argument avfärdar Bellamy som menar att

⁵⁶ ICISS a.a. s. 53f.

⁵⁷ Lewis, Anthony: *The Challenge of Global Justice Now*, *Daedalus* Vol. 132, No. 1 (2003), s. 5-9.

⁵⁸ Bellamy 2009, a.a. s. 59.

⁵⁹ Bellamy 2009, a.a. s. 60.

⁶⁰ Chandler, David: *The responsibility to protect? Imposing the ‘Liberal Peace’*, *International Peacekeeping*, 11:1, (2004) s. 64-67.

argumentet baseras på en ytterst selektiv läsning av rapporten. Bellamy anser att kriterierna för de militära interventionerna är strikta och att de måste baseras på ett ärligt och gott syfte och att rapporten således inte uppmuntrar till fler godtyckliga interventioner.⁶¹

3.10.2 Inte tillräckligt långtgående

En annan grupp kritiker menar att rapporten inte var tillräckligt långtgående utan alldeles för försiktig. Detta var en följd av behovet att finna konsensus bland alla kommissionärer i ICISS vid utarbetandet av rapporten. Det är främst på två punkter som kritikerna menar att rapporten inte varit tillräckligt långtgående. Först och främst anser kritikerna att tröskeln för när en militär intervention kan rättfärdigas är alldeles för högt ställd, till och med högre än den praxis som utarbetats inom säkerhetsrådet rörande de humanitära interventionerna. Vidare, menar kritiker, saknar rapporten något som helst inslag av genusdiskussion. Säkerhetsrådet hade tidigare lagt stort fokus på kvinnans roll i frågor som rör fred och säkerhet. Bland annat framhölls i Resolution 1325 vikten av att FN-personal genomgår genusträning. Vikten av att skydda kvinnors mänskliga rättigheter under och efter konflikter framhölls också i resolutionen. Trots detta misslyckades ICISS att efterfölja FN:s ökade fokus på genusfrågor i krigs- och konfliktsituationer. I rapporten sägs inget om kvinnors unika position och ställning under katastrofer och konflikter och inte heller något om vikten att utbilda FN:s personal i genusfrågor.⁶²

3.10.3 För vag

Kritik har även riktats mot R2P för att den är för vag och lämnar flera viktiga frågor utan svar. Bland annat har kommissionen valt att inte ge någon definition av begreppet *storskalighet*, som är ett krav på dödande och etnisk rensning för att det ska legitimera en intervention. Utan tydliga definitioner och gränser för när doktrinen ska tillämpas menar kritikerna att dess tillämpningsområde inskränks.⁶³

⁶¹ Bellamy 2009, a.a. s. 61.

⁶² Bellamy 2009, a.a. s. 61f.

⁶³ Bellamy 2009, a.a. s. 62f.

3.11 Vägen till implementering för R2P

3.11.1 *A More Secure World*

I november 2003 tillsatte FN:s dåvarande generalsekreterare, Kofi Annan, en panel som fick i uppdrag att undersöka nutida globala hot, analysera framtida utmaningar för internationell fred och säkerhet, samt lägga fram förslag på lämpliga åtgärder från FN:s håll. Panelens arbete utmynnade i rapporten *A more secure world: our shared responsibility*. Panelens rapport var kraftigt influerad av ICISS rapport om R2P och anammade en terminologi som liknade den ICISS använt sig av i sin rapport. Istället för att prata om *en rätt att intervensera* uttalade panelen att det finns ett växande erkännande av *skyldigheten att skydda*.⁶⁴

I sin rapport belyser också panelen det ändrade synsätt på staters suveränitet som ICISS använt sig av i sin rapport. Istället för den traditionella westfaliska suveränitetstanken menar panelen att suveränitetsbegreppet idag även innefattar en skyldighet för den suveräna staten att skydda sin befolkning.⁶⁵

3.11.2 *In Larger Freedom*

I mars 2005 publicerade Kofi Annan sin rapport *In Larger Freedom*. Rapporten publicerades inför världstoppmötet 2005 och innehöll Annans förslag på FN-reformer som skulle diskuteras under mötet. Syftet med reformerna var att hitta lösningar på 2000-talets säkerhetsutmaningar. Rapporten bygger på de tidigare rapporterna som publicerats av ICISS (2001) och FN:s panel (2004).⁶⁶

Generalsekreteraren använder sig precis som i de tidigare utkomna rapporterna i ämnet, av begreppen *primärt* och *sekundärt ansvar*. Alla stater, menar Annan, har en primär skyldighet att skydda sin befolkning. Om staten inte har möjlighet eller viljan att skydda sin befolkning tillfaller denna skyldighet sekundärt världssamfundet, som med hjälp av diplomatiska och humanitära åtgärder ska tillse befolkningens mänskliga rättigheter och välmående.⁶⁷

⁶⁴ Amnéus a.a. s. 195f.

⁶⁵ *A more secure world*, 2004, s. 17 para. 29.

⁶⁶ Amnéus a.a. 197f.

⁶⁷ *In Larger Freedom*, A/59/2005, s. 35 para. 135.

3.11.3 *Konsensus kring Responsibility to protect*

Under världstoppmötet i New York 2005 nådde världens ledare, efter utdragna förhandlingar, konsensus kring frågan om R2P. Resultatet av förhandlingarna om doktrinen framkommer i paragraf 138-140 i mötets slutdokument.⁶⁸ Slutdokumentet kom att antas av FN:s generalförsamling som resolution 60/1.⁶⁹

Det är viktigt att hålla i minnet att resolutioner som antas av FN:s generalförsamling utgör *soft law* och inte är formellt bindande normer för medlemsstaterna. Enligt artikel 38 i ICJ:s stadga består folkrättens källor av internationella överenskommelser, internationell sedvanerätt och allmänna rättsgrundsatser.⁷⁰ Instrument som utgör *soft law* kan dock även de spela en stor roll inom folkrätten. I vissa fall är sådana instrument bevis på redan existerande rätt, medan dessa instrument i andra fall påverkar *opinio juris*⁷¹ eller staters praxis, vilket kan utmyнна i ny (folkrättsligt bindande) sedvanerätt.⁷²

I paragraf 138 framgår varje stats (primära) ansvar att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. I paragrafen framkommer också ett ansvar för det internationella samfundet att hjälpa staterna att fullfölja sitt primära ansvar.⁷³

I paragraf 139 stadgas det internationella samfundets *sekundära* ansvar. I enlighet med detta ansvar ska samfundet hjälpa till att skydda människor mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Detta ansvar aktualiseras först när staten i fråga uppenbart misslyckas (*manifestly fail*) i sin skyldighet att skydda sin befolkning. Världssamfundet ska i en sådan situation vara redo att vidta lämpliga diplomatiska, humanitära och andra åtgärder i överensstämmelse med kapitel VI och VIII i FN-stadgan. Åtgärderna ska vidtas beslutsamt och i rättan tid genom säkerhetsrådet. Behovet av åtgärder ska bedömas

⁶⁸ Amnéus a.a. s. 199.

⁶⁹ UNGA, 2005 World summit outcome resolution, A/RES/60/1.

⁷⁰ Stadga för den internationella domstolen, art. 38.

⁷¹ Med *opinio juris* avses staters godtagande av praxis som gällande rätt. Existensen av *opinio juris* är ett krav för påvisandet av en sedvanerättslig norm.

⁷² Evans (red.) a.a. s. 123.

⁷³ UNGA, 2005 World summit outcome resolution, A/RES/60/1, art 138.

från fall till fall och åtgärderna ska vidtas i samarbete med lokala organisationer. Vidare uppmanar paragraf 139 Generalförsamlingen att fortsätta ta R2P i beaktning, samt ha de grundläggande principerna i FN-stadgan och folkrätten i åtanke. I slutet av paragrafen framgår R2P:s preventiva dimension. Här åtar sig världens ledare att hjälpa stater att få möjlighet att skydda sina befolkningar. Dessa preventiva åtgärder ska vara ändamålsenliga och vidtas innan kriser och konflikter bryter ut.⁷⁴

3.12 Skillnader mellan kommissionens rapport och konsensusversionen

Den slutliga versionen av R2P skiljer sig från den rapport som ICISS ursprungligen la fram. En viktig skillnad mellan dokumenten är frågan om när världssamfundets sekundära ansvar ska aktualiseras. ICISS ansåg att detta ansvar skulle aktualiseras när en stat var ovillig eller inte hade förmågan att skydda sin befolkning.⁷⁵ I slutversionen som antogs under världstoppmötet beslutades istället att världssamfundets sekundära ansvar först blir aktuellt när en stat uppenbart misslyckas (manifestly fail) att skydda sin befolkning.⁷⁶ Precis som Amnéus påpekar är det ett betydligt högre ställt krav än vad ICISS ställde upp.⁷⁷

En annan skillnad mellan kommissionens rapport och slutversionen är att den sistnämnda inte innehåller en sådan uppförandekod som redogörs för i avsnitt 3.8. I slutversionen finner man inte heller några kriterier för när en militär intervention (se avsnitt 3.7) ska aktualiseras. Rapportens förslag på alternativa vägar att legitimera en militär intervention utan säkerhetsrådets bemyndigande (se avsnitt 3.9) har också lämnats utanför slutversionen av R2P.⁷⁸

3.13 Konsensusversionens mottagande

Det råder ingen tvekan om att det finns betydande skillnader mellan den rapport om R2P som ICISS lade fram år 2001 och resolution 60/1 som FN:s generalförsamling

⁷⁴ UNGA, *2005 World summit outcome resolution*, A/RES/60/1, art 139.

⁷⁵ ICISS a.a. s. XI.

⁷⁶ UNGA, *2005 World summit outcome resolution*, A/RES/60/1, art 139.

⁷⁷ Amnéus a.a. s. 269.

⁷⁸ Bellamy 2009, a.a. s. 92.

antog 2005. Det var en mindre långtgående version av R2P som antogs av FN, jämfört med den ursprungliga rapporten. Den slutliga versionen av R2P har varit omdiskuterad och mötts av blandad kritik. De som såg positivt på slutversionen, däribland Ramesh Thakur som var en av kommissionärerna i ICISS, menade att den innebar en välkommen utveckling av suveränitetsbegreppet, där begreppet suveränitet nu även medförde skyldigheter för staten. Thakur poängterade också att R2P var ett av få förslag rörande mänskliga rättigheter som överlevde förhandlingarna under världstoppmötet, vilket innebar en stor framgång för doktrинens förespråkare.⁷⁹

Kritikerna mot slutversionen av R2P var dock många. Enligt denna grupp var slutversionen av R2P endast en urvattnad version av vad ICISS egentligen ville uppnå med doktrinen. Gareth Evans, som även han var en av kommissionärerna i ICISS såg världstoppmötet som ett stort misslyckande, där de höga förväntningarna på mötet inte på långa vägar uppfylldes.⁸⁰ En annan kritiker, Michael Byers, menade att R2P hade vattnats ur i så hög grad att doktrinen inte kan erbjuda något skydd till hotade befolkningar och att slutversionen av R2P dessutom begränsar säkerhetsrådets möjligheter att besvara humanitära katastrofer.⁸¹

Bellamy menade att konsensusversionen förvisso saknade många viktiga beståndsdelar som funnits med i den ursprungliga rapporten om R2P, men att slutversionen ändå är tillräckligt kraftfull för att göra skillnad i det mellanstatliga arbetet. Bellamy framhäver att den förändrade synen på suveränitetsbegreppet, där begreppet suveränitet innebär förpliktelser för staten, har behållits i slutversionen av R2P.⁸²

⁷⁹ Bellamy 2009, a.a. s. 92.

⁸⁰ Symons, Emma-Kate: *UN reform a disaster: Evans*. The Australian, 2005-10-19.

⁸¹ Bellamy 2009, a.a. s. 91.

⁸² Bellamy 2009, a.a. s. 95.

4. Konflikten i Syrien

4.1 Bakgrund till konflikten

Sedan år 2000 innehas den syriska presidentposten av Bashar al-Assad. Under den arabiska våren började allt mer missnöje att spridas i Syrien, främst från landets ungdomar, mot al-Assad och hans styre. Inspiration hämtades från Tunisien och Egypten, där regeringsmotståndare lyckats fälla ländernas styren. Till grund för missnöjet i Syrien låg bland annat medborgarnas begränsade politiska inflytande och korruptionen i landet.⁸³ I mars 2011 utbröt motståndet mot landets styre på allvar, när militär dödade åtminstone fyra demonstranter i Daraa. Demonstrationerna mot regeringen har utvecklats till ett inbördeskrig som pågår än idag mellan al-Assads regim och olika oppositionsgrupper.⁸⁴

4.2 Säkerhetsrådets hanterande av konflikten

Säkerhetsrådets medlemmar har varit djupt oeniga över hur Syrienkrisen ska bemötas. I april 2011, en månad efter att oroligheter brutit ut i Syrien, samlades säkerhetsrådets medlemmar i syfte att lämna ett gemensamt pressmeddelande angående situationen i Syrien.⁸⁵ Det var de europeiska medlemmarna i säkerhetsrådet som tagit initiativ till skrivandet av ett pressmeddelande, men Ryssland var inte villiga att acceptera innehållet i pressmeddelandet. Ryssland menade att det rörde sig om en inhemsk konflikt, som inte utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet, och som därför skulle lösas av Syrien själva. Zifcak skriver att det redan i dessa förhandlingar gjordes tydligt av flera medlemmar i säkerhetsrådet att de skulle sätta sig emot en eventuell militär intervention i Syrien.⁸⁶

I maj 2011 skrevs inom säkerhetsrådet ett utkast till en resolution, i vilken ett fördömande av den syriska regeringens agerande i konflikten skulle framgå, samt även ett påminnande om den syriska statens skyldighet att skydda sin befolkning.

⁸³ Lesch, David: *The Arab spring – and winter – in Syria*. Global Change, Peace & Security, 23:3 s. 421-422.

⁸⁴ Sterling, Joe: *Daraa: The spark that lit the Syrian flame*. CNN, 2012-03-01.

⁸⁵ Gifkins, Jess: *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*, 2012, s. 6.

⁸⁶ Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*. Melbourne Journal of International Law vol. 13 (2012), s. 16f.

Både Kina och Ryssland hotade att använda sig av sina veton mot resolutionen, som aldrig kom upp till omröstning.⁸⁷

I augusti 2011 lyckades säkerhetsrådet ge sitt första uttalande rörande situationen i Syrien. Uttalandet som lämnades av säkerhetsrådets president var icke-bindande.⁸⁸ I uttalandet fördömer presidenten de utspridda kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i Syrien samt våldsanvändningen mot den syriska befolkningen.⁸⁹

I oktober 2011 lade Storbritannien fram ett nytt utkast till en resolution i säkerhetsrådet. Resolutionen föreslogs innehålla ett fördömande av de allvarliga och systematiska kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i Syrien, samt även en varning om eventuella framtida sanktioner i enlighet med artikel 41 i FN-stadgan mot det syriska styret, om dessa kränkningar fortsätter. Både Kina och Ryssland använde sig av sina veton mot resolutionen. Ryssland motiverade sitt veto genom att hänvisa till NATO:s intervention i Libyen, som Ryssland såg som ett stort misslyckande. Ryssland menade att istället för att nå ett snabbt eldupphör, hade interventionen lett till ett inbördeskrig med konsekvenser som spillde över på angränsande länder. Kina motiverade sitt veto med att de ansåg att resolutionen stred mot Syriens suveränitet och territoriella integritet.⁹⁰

I februari 2012 utnyttjade Kina och Ryssland sina veton mot ytterligare en resolution som hanterade Syrienkrisen. Resolutionen lades fram av Marocko och trots att resolutionen inte lämnade något utrymme för militära aktioner valde Kina och Ryssland att utnyttja sina veton, eftersom de ansåg att det egentliga syftet med resolutionen var att få al-Assad avsatt och inte skydda den syriska befolkningen.⁹¹

Trots att konflikten i Syrien pågår än idag och har skördat omkring en halv miljon människoliv, har man från FN:s håll ännu inte lyckats komma överens om lämpliga åtgärder för att stoppa konflikten och det mänskliga lidandet. Den främsta

⁸⁷ Zifcak a.a. s. 17f.

⁸⁸ Gifkins a.a. s. 7.

⁸⁹ UNSCR, *Statement by the President of the Security Council*, 3 augusti 2011, S/PRST/2011/16.

⁹⁰ SC/10403.

⁹¹ Zifcak a.a. s. 25.

anledningen till att man inom säkerhetsrådet inte lyckats enas om åtgärder för att stoppa Syrienkonflikten, stavas enligt både Gifkins och Zifcak *realpolitik*. Ryssland, som har varit den största motståndaren mot säkerhetsrådets vidtagande av åtgärder gentemot den syriska regimen, har stora ekonomiska, politiska och strategiska intressen i Syrien. Syrien är en viktig handelspartner till Ryssland, inte minst beträffande vapenhandeln, som blomstrat under konflikten. Vidare har Ryssland vidtagit stora ekonomiska investeringar i den syriska naturgasindustrin. Ryssland har även en strategiskt placerad flottbas på den syriska västkusten, vilket säkerligen ökat landets ovilja att vidta åtgärder mot den syriska regimen.⁹²

⁹² Zifcak a.a. s. 33; Gifkins a.a. s. 18.

5. Analys & slutsatser

Syftet med denna uppsats var att analysera hur doktrinen om *Responsibility to protect* tillkommit, dess rättsliga ställning, samt dess framtidsutsikter. I syfte att konkretisera och exemplifiera vilken roll R2P spelar inom folkrätten, har säkerhetsrådets agerande beträffande den pågående konflikten i Syrien särskilt analyserats.

Doktrinen om *Responsibility to protect* har, sedan den lanserades av ICISS, givit upphov till debatt, både bland jurister och i FN:s korridorer. På de femton år som har gått sedan tanken först lanserades har, som belyses i uppsatsen, FN:s medlemsländer ännu inte enats kring hur principen bör tillämpas.

R2P är konstruerad mot bakgrund av det ändrade synsätt på statssuveränitet som lanserats av Deng m.fl. 1996. Istället för den traditionella westfaliska synen på statssuveränitet, menar ICISS att statssuveränitet idag innefattar en skyldighet för staten, och i förlängningen världssamfundet i stort, att tillgodose befolkningarnas mänskliga rättigheter. Det framgår av Rysslands och Kinas agerande i säkerhetsrådet beträffande Syrienkonflikten att denna förändrade syn på statssuveräniteten ännu inte nått fullt genomslag bland FN:s medlemsstater. Vid flera tillfällen har Ryssland och Kina utnyttjat sina veton för att hindra att säkerhetsrådet vidtar åtgärder mot den syriska regeringen, ibland med motiveringen att det kränker den syriska statssuveräniteten och deras territoriella integritet. Detta visar tydligt att det bakomliggande syftet med R2P, förenandet av tanken om statssuveränitet och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna, inte har uppfyllts.

Genom att analysera skillnaderna mellan den ursprungliga R2P-rapporten och den antagna R2P-resolutionen är det tydligt att flera kärnpunkter i rapporten har försvunnit i förhandlingarna för att nå konsensus. Kvar är en betydligt mindre långtgående version av R2P, som i det konkreta fallet Syrien visat sig vara otillräcklig för att göra verklig skillnad. Ett av förslagen som skulle göra R2P till ett effektivt verktyg, möjligheten att legitimera en militär intervention utan säkerhetsrådets auktoriserande, nådde man aldrig konsensus kring. Det krävs alltså än idag ett av säkerhetsrådet sanktionerat våldsmandat för att en militär intervention ska anses vara legitim.

R2P:s anhängare såg NATO:s militära intervention i Libyen som ett bevis på att doktrinen om R2P fått ett starkt fäste inom säkerhetsrådet. I ljuset av säkerhetsrådets agerande beträffande Syrienkonflikten kan man se att så inte är fallet. Såväl Kina som Ryssland har tydligt visat att man sätter egna realpolitiska intressen framför det lidande som konflikten i Syrien innebär.

Sammantaget är det svårt att inte se på R2P:s framtid med stor skepticism. Konflikten i Syrien har visat att säkerhetsrådets medlemmar inte uppfyller sin skyldighet att skydda. I det konkreta fallet Syrien är det Ryssland och Kina som hindrat säkerhetsrådet att agera, men i en liknande katastrof i ett annat land hade säkerligen någon annan av de permanenta medlemmarna hindrat säkerhetsrådet, om de hade haft realpolitiska intressen av att göra det. Det är just sådana här dödlägen som den ursprungliga R2P-rapporten syftade till att förhindra, men detta omöjliggjordes när väsentliga delar i rapporten skalades av i konsensusversionen. Utan några tydliga kriterier för när en militär intervention ska vidtas och utan någon begränsning av säkerhetsrådets permanenta medlemmars vetorätt, finns det stor risk att vi även i framtiden får se ett handfallett säkerhetsråd i pågående humanitära katastrofer. Det är tyvärr det som blir resultatet av de permanenta medlemmarnas prioritering av sina egna realpolitiska intressen framför andra staters befolkningars mänskliga rättigheter.

R2P lanserades av ICISS som ett försök att förhindra nya, och stoppa pågående, humanitära katastrofer. Det är idag tydligt att detta syfte inte uppnåtts. Resultatet av deras arbete har mynnat ut i en vag politisk målsättning, snarare än i ett effektivt verktyg för att stoppa och förhindra humanitära katastrofer.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Traktater & resolutioner

Förenta nationernas stadga och stadgan för Internationella domstolen, 1945.

United Nations General Assembly, *Uniting for peace*, 377 A (V), 1950.

United Nations General Assembly, *World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 2005.

United Nations Security Council resolution 808, 1993.

United Nations Security Council resolution 955, 1994.

Wienkonvention om traktaträtten, 1969.

Internationella domstolen

Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), 1949.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 1986.

Övriga dokument

Dumbarton Oaks: Proposals for the establishment of a general international organisation, 1944.

High Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
SC/10403 - Meetings coverage, 2011.

United Nations General Assembly, *In Larger Freedom*, Report of the Secretary-General A/59/2005.

United Nations Security Council: *Statement by the President of the Security Council*, 3 augusti 2011, S/PRST/2011/16.

Litteratur

Böcker

Amnéus, Diana, *Responsibility to protect by military means: emerging norms on humanitarian intervention?*, Department of Law, Stockholm University, Diss.

Stockholm : Stockholms universitet, 2008.

Bellamy, Alex J., *Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds*, Routledge, London, 2011.

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

Evans, Malcolm David (red.), *International law*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2010.

Linderfalk, Ulf (red.), *Folkrätten i ett nötskal*, 2 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2012.

Artiklar

Chandler, David (2004) *The responsibility to protect? Imposing the 'Liberal Peace'*, *International Peacekeeping*, 11:1, 59-81.

Gifkins, Jess, *The UN Security Council Divided: Syria in Crisis*, *Global Responsibility to Protect*, Vol. 4 utg. 3 s. 377–393 (2012)

Lesch, David: *The Arab spring – and winter – in Syria*. *Global Change, Peace & Security*, 23:3.

Lewis, Anthony. *The Challenge of Global Justice Now*. *Daedalus*, vol. 132(1), s. 5-9 (2003).

Symons, Emma-Kate: *UN reform a disaster: Evans*. *The Australian*, 2015-10-19.

Zifcak, Spencer: *The responsibility to protect after Libya and Syria*, *Melbourne Journal of International Law* vol. 13 (2012).

Elektroniska källor

Deng, Francis (red.), *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*, Brookings Institution, Washington, D.C., 1996. Hämtad den 15 april från:

<https://books.google.se/books?id=fhd3fEzLmcIC&printsec=frontcover&hl=sv#v=onepage&q&f=false>

MacQueen, Norrie, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Edinburgh University Press, 2011. Hämtad den 27 april 2016 från:
https://books.google.se/books?id=ZQ6M19jVYrQC&pg=PA1&hl=sv&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false

Sterling, Joe: *Daraa: The spark that lit the Syrian flame*. CNN, 2012-03-01. Hämtad den 4 maj 2016 från: <http://edition.cnn.com/2012/03/01/world/meast/syria-crisis-beginnings/>