



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ema Endstrasser

Responsibility to protect
En studie av principens innebörd och tillämpning

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Josefin Gooch

Termin: VT 2016

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| FÖRKORTNINGAR | 3 |
| 1 INLEDNING | 4 |
| 1.1 Allmänt | 4 |
| 1.2 Syfte | 5 |
| 1.3 Frågeställningar | 5 |
| 1.4 Metod och material | 5 |
| 1.5 Perspektiv | 6 |
| 1.6 Forskningsläge | 6 |
| 1.7 Avgränsning | 7 |
| 1.8 Disposition | 8 |
| 2 BAKGRUND | 9 |
| 2.1 R2P – dess historia och uppkomst | 9 |
| 2.2 Utveckling och implementering | 10 |
| 2.2.1 Generalsekreterarens rapport | 12 |
| 2.3 Några folkrättsliga bestämmelser | 13 |
| 3 DE TRE SÄRSKILDA SKYLDIGHETERNA | 15 |
| 3.1 Skyldigheten att förebygga | 15 |
| 3.2 Skyldigheten att reagera | 16 |
| 3.3 Skyldigheten att återuppbygga | 18 |
| 4 RESOLUTIONERNA | 20 |
| 4.1 Resolutioner gällande Libyen | 20 |
| 4.2 Omröstning gällande Libyen | 22 |
| 4.3 Resolutioner gällande Syrien | 23 |
| 4.4 Omröstning gällande Syrien | 25 |
| 5 ANALYS OCH SLUTSATS | 26 |
| 5.1 Slutsats | 29 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 31 |

Summary

The responsibility to protect is a principle formulated in 2001 by the *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Since then, it has gradually been developed on the basis of different acts and documents that were influenced by inter-state relations and the agreements concerning human rights.

This thesis attempts to explain what the responsibility to protect actually implies and how it is applied. More specifically, the thesis sets to find out why and how the principle has been developed into its current existing form. In order to achieve this aim, the thesis accounts for how the notion of responsibility to protect has been used in four resolutions issued in order to deal with acute situations in Libya and Syria. The answers are provided by the analysis of the material including relevant resolutions, reports and the involved states' attitudes to these.

The responsibility to protect involves the responsibility of the states to protect people within their own territories. This is their primary responsibility, but in certain situations the secondary responsibility is, namely the need for the international community to get involved. The members of the United Nations as an inter-state organisation agreed that the sovereignty does not only imply rights of national states, but also certain obligations pertaining to human rights. It is, however, still not fully clear what exactly is implied by the responsibility to protect principle, when and how it should be applied. As the principle in some ways contradicts the former principles and rules of international law, it is important to try to clarify its application in order to understand how it developed and what it looks like under current conditions. Further development will be seen in future practice and further formation of customary law.

Sammanfattning

Responsibility to protect är en princip som för första gången formades år 2001 av *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Sedan dess har principen utvecklats stegvis genom olika handlingar och dokument vilka varit påverkade av mellanstatliga relationer och av de uppkomna händelser där mänskliga rättigheter stått på spel.

Syftet med detta arbete har varit att försöka klargöra vad *responsibility to protect* egentligen innebär och hur det kommer att tillämpas. Mer specifikt har syftet varit att försöka reda ut hur och varför principen utvecklats på det sätt den gjort och hur den blivit till det den är idag. För att uppfylla detta mål har det redogjorts för hur principen använts i totalt fyra resolutioner, utfärdade för att hantera akuta situationer i Libyen och Syrien. Svar på det jag haft som syfte att utreda har sökts med hjälp av en materialgenomgång av relevanta resolutioner och rapporter samt inblandade staters inställning till dessa.

Responsibility to protect innebär ett ansvar för enskilda stater att själva skydda befolkningen inom sina territorier. Detta ansvar är primärt men i vissa situationer kan det uppstå ett sekundärt ansvar, alltså att världssamfundet tvingas ingripa. Via FN, som är en mellanstatlig organisation, har man enats om att suveränitet inte endast ger stater rättigheter utan också vissa skyldigheter baserade på mänskliga rättigheter. Det råder dock fortfarande oklarhet kring exakt vad *responsibility to protect* innebär, när och hur det ska kunna användas. Eftersom principen i vissa avseenden går tvärs emot gängse folkrättsliga principer och regler, är det av vikt att försöka förtydliga dess tillämpning för att kunna klargöra hur den utvecklats och vad den har blivit utefter rådande förhållanden. Vidare utveckling återstår att se i framtida praxis och ytterligare bildning av sedvanerätt.

Förkortningar

| | |
|-------------|--|
| FN | Förenta Nationerna |
| ICISS | International Commission on Intervention and State Sovereignty |
| ICJ Statute | Statute of the International Court of Justice |
| IMF | International Monetary Fund |
| R2P | Responsibility to protect |
| VCLT | Vienna Convention on the Law of Treaties |

1 Inledning

1.1 Allmänt

Suveränitetsprincipen är en central folkrättslig princip som ger stater rätt till självbestämmande. Med denna rättighet som tillkommer alla stater¹, kommer även vissa skyldigheter och om inte dessa följs kan suveränitetsprincipen inskränkas. *Responsibility to protect* (hädanefter R2P) stipulerar vissa sådana skyldigheter. Principen uppstod år 2001 då den utarbetades i en rapport av *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (hädanefter ICISS). I grova drag innebär R2P att varje stat har en primär skyldighet att skydda civilbefolkningen inom sitt territorium men att det i vissa fall kan uppstå ett ansvar för världssamfundet att ingripa.² R2P bygger från början på tre specifika skyldigheter; skyldigheten att förebygga, skyldigheten att reagera och skyldigheten att återuppbygga.³ Dessa har modifierats över tid men resolutionen som antogs av Förenta Nationernas (hädanefter FN) generalförsamling år 2005 samt rapporten utarbetad av generalsekreterare Ban Ki Moon år 2009 vilar till stor del på ICISS ursprungliga definition.⁴ Det är ännu omdiskuterat hur långt en stats rätt till absolut suveränitet ska kunna sträcka sig om staten inte tillförsäkrar sina medborgare grundläggande mänskliga rättigheter. Det råder alltså fortfarande oklarhet kring R2P:s rättsliga ställning och tillämpning.⁵ FN är ett mellanstatligt organ som bl.a. strävar efter att tillförsäkra människor världen runt grundläggande mänskliga rättigheter.⁶ År 2011 utarbetade FN:s säkerhetsråd två specifika resolutioner för Libyen och använde för första gången R2P för att auktorisera militär intervention. Tre år senare, år 2014, utfärdades två resolutioner i vilka R2P nämndes för första gången gällande Syrien.⁷

¹ Art. 1 *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*.

² Lohr gen Stahl 2011, s. 37.

³ ICISS 2001, s. XI.

⁴ Zifcak 2014, s. 521.

⁵ Föreläsning med Ulf Linderfalk den 11 februari 2016 samt Garwood-Gowers 2013, s. 600.

⁶ FN-förbundet, 2008.

⁷ Dietrich 2013, s. 323 samt UN Security Council Resolutions Referencing R2P.

1.2 Syfte

Det övergripande syftet med detta arbete är att försöka klargöra vad R2P egentligen innebär i dagsläget. Mer specifikt är syftet att försöka reda ut hur och varför principen utvecklats så som den gjort och hur den blivit till det den är idag. För att uppfylla dessa mål kommer jag att klargöra hur R2P med de särskilda skyldigheterna⁸ har tillämpats och varför principen tillämpats på detta sätt. Med detta strävar jag alltså efter att ge en klarare bild av R2P i dagsläget, både av dess innebörd och tillämpning.

1.3 Frågeställningar

Frågeställningarna genom detta arbete kommer att vara följande:

- Vad innebär egentligen R2P?
- Hur kommer de särskilda skyldigheterna som ryms inom R2P till uttryck i resolutionerna för Libyen och Syrien?
- Vad är de möjliga orsakerna till detta?

1.4 Metod och material

Svar på mina frågeställningar kommer att sökas med hjälp av en metod som innebär en tolkning av resolutioner, rapporter samt staters inställning till dessa. Eftersom ämnet är folkrättsligt, kommer arbetet grundas på olika folkrättsliga källor vid utredningen av den allmänna opinio juris kring R2P:s innebörd samt tillämpning.⁹

För min första fråga kommer utgångspunkten vara den första definitionen av R2P med de särskilda skyldigheterna (från ICISS rapport)¹⁰ då denna lägger grund för principen och eftersom även senare implementeringar bygger på och refererar till denna definition. Därefter kommer det att klargöras vad det finns för skillnader och likheter i förhållande till generalförsamlingens

⁸ Se kap 1.1.

⁹ Art. 38 (1) Internationella domstolens stadga (ICJ Statute) samt Linderfalk 2013, s. 26-30.

¹⁰ Se kap 1.1.

resolution från 2005 samt generalsekreterarens rapport från 2009¹¹ för att slutligen försöka utröna anledningen till detta.

Skyldigheternas utveckling kommer studeras på detta vis för att försöka förtydliga vad som gäller idag och för att undersöka hur de sedan kommit till uttryck i resolutionerna för Libyen och Syrien. Utgångspunkt för detta kommer att vara i resolutionerna 1970 (2011) och 1973 (2011) för Libyen samt resolutionerna 2139 (2014) och 2165 (2014) för Syrien samt andra staters inställning till dessa. Tolkningen av resolutionernas innebörd kommer att ske med vägledning av art. 31 i Wienkonventionen (VCLT).

Arbetet kommer att grundas både på primära samt sekundära källor som kommer läsas och tolkas i ljuset av frågeställningarna. De primära källorna kommer att bestå av officiella FN dokument så som resolutioner och lagtext. De sekundära källorna kommer främst att bestå av rapporter, uttalanden, litteratur samt artiklar.¹²

1.5 Perspektiv

Det perspektiv arbetet kommer att vila på är delvis ett rättsutvecklingsperspektiv och delvis ett internationellt perspektiv. Det första perspektivet anläggs med hänsyn till att undersökningen, som syftar till att klargöra hur och varför det skett en förändring av R2P:s innebörd, görs över tid. Det andra perspektivet anläggs med hänsyn till att gränsöverskridande samarbeten är centrala för arbetet. Olika staters inställningar och uttalanden är det som styr R2P:s innebörd och tillämpning.¹³

1.6 Forskningsläge

Det har under de senaste fem åren, speciellt efter resolutionen gällande Libyen trätt i kraft, skrivits mycket på området om R2P. Många har försökt att greppa R2P som princip men de flesta har kommit till liknande uppfattningar om att rättsläget är oklart. Några framstående forskare som

¹¹ A/RES/60/1 samt A/63/677.

¹² För normhierarki se Villamorán v. Secretary-General, para. 29.

¹³ Se kap. 1.4 för källor.

arbetat på att konkretisera och strukturera begreppet är Gareth Evans, som också var en ledande figur i ICISS som utformade hela R2P från grunden i *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* från 2001. Även FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon, med hjälp av hans rådgivare på området Edward Luck, har visat stort engagemang för att förtydliga principen genom sin rapport *Implementing the Responsibility to Protect* i A/63/677 år 2009.¹⁴ Många forskare har studerat just effekterna av R2P i praktiken. Här kommer det att läggas fokus på att studera själva principens beståndsdelar och hur de ändrats vid konkret tillämpning.

1.7 Avgränsning

Arbetet har materialmässigt avgränsats till att omfatta utvalda rapporter och en resolution från generalförsamlingen, eftersom det är dessa som har en avgörande roll för R2P:s innebörd och utveckling. Arbetet kommer även att avgränsas till att omfatta tolkningen av säkerhetsrådets resolutioner som berör just Libyen och Syrien då R2P nämnts. De två resolutionerna för Libyen har valts ut med hänsyn till att de var de första resolutionerna då säkerhetsrådet använde sig av R2P för att auktorisera militär intervention och pga. att de var de första resolutionerna för Libyen där R2P nämndes överhuvudtaget. På samma sätt har de två resolutionerna för Syrien valts ut då dessa var de två första resolutionerna där säkerhetsrådet stödde sig på R2P i förhållande till Syrien. De återfinns även i en resolution från år 2016 vilket gör dem aktuella än idag.¹⁵ Tolkningen av säkerhetsrådets resolutioner begränsas i sin tur med fokus på de särskilda skyldigheterna som ryms inom R2P, för att visa på hur och varför de tillämpats som de gjort. Staters uttalanden i samband med omröstningarna av säkerhetsrådets resolutioner avgränsas till att omfatta de ständiga medlemmarnas uttalanden, då de har en avgörande vetorätt vid omröstningarna.¹⁶ Med hänsyn till arbetets omfattning, kommer det endast redogöras närmre för uttalanden då

¹⁴ Se även Zifcak 2014, s. 521.

¹⁵ S/RES/2268 (2016).

¹⁶ FN-förbundet UNA SWEDEN. Säkerhetsrådet, 2010.

stater haft synpunkter och förbehåll till en resolution. Med hänsyn till detsamma, kommer ytterligare resolutioner från säkerhetsrådet inte heller att beröras.

1.8 Disposition

I den fortsatta framställningen kommer det i andra kapitlet göras en presentation av bakgrunden till R2P. Redogörelse för hur principen vuxit fram samt hur den beskrivits i generalförsamlingens resolution respektive generalsekreterarens rapport kommer också att presenteras.¹⁷ I samband med detta kommer det kortfattat redogöras för de relevanta bestämmelser som finns FN:s stadga för att förtydliga R2P:s roll i förhållande till denna. I det tredje kapitlet kommer det att diskuteras hur de särskilda skyldigheterna i R2P utformats enligt ICISS rapport. I fjärde kapitlet tas de utvalda resolutionerna och deras sammanfattade innehåll upp.¹⁸ Det kommer även att följas av en redogörelse för röstresultaten samt en sammanfattning av staternas inställning genom uttalanden, då det funnits synpunkter eller förbehåll.

Arbetet kommer att avslutas med ett femte kapitel där de givna frågeställningarna kommer att försöka besvaras. Arbetet mynnar ut i en slutsats där svaret på frågeställningarna kommer försöka påträffas och sammanfattas.

¹⁷ A/RES/60/1 samt A/63/677.

¹⁸ Se kap. 1.4.

2 Bakgrund

2.1 R2P – dess historia och uppkomst

Principen R2P uppstod år 2001 då ICISS tillsattes och arbetade fram en rapport som skulle beskriva syftet, innehållet samt problematiken med de förhållanden som mynnade ut i R2P.¹⁹ Det uppstod efter, bl.a. de humanitära katastroferna under 1990-talet i Kosovo och Rwanda, ett klart behov för ett sätt att tydligare legitimera interventioner i suveräna stater för att stoppa liknande katastrofer. Det hade då sedan tidigare funnits ett begrepp som kallas humanitär intervention men detta hade varit kontroversiellt och inte fullt så tydligt som det behövt vara för att legitimt kunna ingripa.²⁰ Detta behov kom till uttryck i en rapport utfärdad av den Fristående Internationella Kommissionen för Kosovo (eng. *The Independent International Commission on Kosovo*) där kommissionen uttryckte aktsamhet för användningen av humanitära interventioner samt understrykte behovet av ett förtydligande för dess användning i internationell rätt.²¹ Kofi Annan, FN:s dåvarande generalsekreterare, uttryckte året efter Kosovotragedierna en oro i en rapport till generalförsamlingen år 2000 följande:

” ...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 of human rights that offend every precept of our common humanity?”²²

Denna rapport utgjorde ett incitament för den vidare utvecklingen av begreppet, då behovet låg i uppenbar dager.

Senare samma år tillsattes ICISS på uppdrag av staten Kanada. Kommissionen utformades fristående samt representativ för så många länder som möjligt. ICISS fick i uppdrag att klargöra problematiken samt

¹⁹ ICISS 2001, s. VII-IX.

²⁰ ICISS 2001, s.1-2.

²¹ The Independent International Commission on Kosovo 2000, s. 297-298.

²² Annan 2000, s. 48.

utforma ett nytt sätt för världssamfundet att agera när humanitära katastrofer äger rum i stater som inte kan eller vill ingripa på egen hand.²³

2.2 Utveckling och implementering

År 2004 antog FN:s högnivåpanel (eng. *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) principen R2P i sin rapport, så som den hade beskrivits i ICISS rapport från 2001. Högnivåpanelen uttryckte att säkerhetsrådet skulle vara det organ med exklusivt mandat som på förhand skulle auktorisera militära interventioner motiverade genom R2P.²⁴ ICISS hade uttryckt auktoriseringsfrågan på ett liknande sätt i sin rapport – säkerhetsrådet skulle stå för den primära auktoriseringen av en intervention – men de öppnade även upp en möjlighet för säkerhetsrådet att auktorisera intervention efter att en sådan redan skett, alltså efter att ett land på eget bevåg intervenerat ett annat.²⁵

År 2005 utfärdade dåvarande generalsekreterare Kofi Annan en rapport där han tydligt uppmuntrade världssamfundet att godkänna R2P vid Världstoppmötet som skulle äga rum samma år. Hans rapport fick betydelse för R2P då den bidrog till att frågan togs upp under mötet.²⁶ Världstoppmötet mynnade ut i en resolution i vilken generalförsamlingen bl.a. antog två punkter som kom att få betydelse just för R2P.²⁷ Man enades om följande ordalag för principen:

”Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity

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

²³ ICISS 2001, 1.7, s. 2 samt Zifcak 2014, s. 516.

²⁴ A/59/565 para. 203 s. 57.

²⁵ ICISS 2001, 6.35, s. 54.

²⁶ A/59/2005 samt Zifcak 2014, s. 518.

²⁷ A/RES/60/1, para. 138-139, s. 30.

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, 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. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.”²⁸

I denna resolution begränsades fallen för vilka R2P skulle kunna användas till att gälla folkmord, krigsförbrytelser, etniska rensningar samt brott mot mänskligheten. Man enades om att ge säkerhetsrådet exklusivt mandat att på förhand fatta beslut för militära interventioner och man fastslog inte de olika legitimitetskriterierna för en militär intervention som ICISS hade ställt upp.²⁹ Säkerhetsrådet skulle istället göra bedömningar i varje enskilt fall. I övrigt antog generalförsamlingen principen R2P genom en övergripande definition i punkterna 138 och 139. Man betonade även i denna resolution att världssamfundet i första hand skulle använda lämpliga fredliga medel i

²⁸ A/RES/60/1, para. 138-139, s. 30.

²⁹ För legitimitetskriterierna se kap 3.2, s. 19.

enlighet med FN:s stadga innan militär intervention blir aktuell samt att militär intervention endast skulle kunna övervägas om staten där katastroferna tar plats misslyckats med att skydda sin befolkning på egen hand.³⁰

2.2.1 Generalsekreterarens rapport

Ytterligare några år senare, år 2009, utfärdade generalsekreterare Ban Ki Moon en rapport i vilken han framförde en strategi bestående av tre pelare för att implementera R2P. Den första pelaren döptes till *The protection responsibilities of the State*, den andra *International assistance and capacity-building* och den tredje *Timely and decisive response*.³¹ I denna rapport refererade generalsekreteraren genomgående till resolutionen från 2005³² och betonade bl.a. att militära interventioner skulle auktoriseras av säkerhetsrådet för att de ska bli bindande och få genomföras.³³

Den första pelaren beskriver den skyldighet varje suverän stat ska uppfylla enligt generalförsamlingens resolution från 2005 – skyldigheten att skydda sitt folk från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning samt brott mot mänskligheten. Där redogörs för vad stater bör göra för att först och främst själva skydda befolkningen inom sitt territorium. Här nämns framförallt preventiva insatser. Det kan exempelvis innebära att stater kan fokusera på att minska möjligheten till straffrihet samt fokusera på individuellt ansvar. Stater uppmantras även att gå med i mellanstatliga organisationer för att stärka deras rättssäkerhet.³⁴

Den andra pelaren beskriver vikten av internationell assistans då en stat inte är villig eller förmögen att skydda befolkningen inom sitt eget territorium. Stater bör enligt denna pelare också succesivt erbjudas assistans för att främja sitt förebyggande arbete om hur de kan skydda sin befolkning från faror knutna till folkmord, krigsförbrytelser, etniska rensningar samt brott

³⁰ Zifcak 2014, s. 519-520.

³¹ A/63/677, s. 8-9.

³² A/RES/60/1.

³³ A/63/677, para. 10 c), s. 8.

³⁴ A/63/677 s. 8-9; para. 17, s. 11; para. 19, s. 12; para. 27, s. 14.

mot mänskligheten. Här uppmanas stater att bl.a. assistera med utvecklingsstöd, ekonomiska incitament samt teknisk assistans.³⁵

I den tredje pelaren uppmanas FN:s medlemsländer att agera bestämt och i god tid. Detta kan innebära att länder riktar sanktioner samt andra tvingande åtgärder mot stater där R2P tillämpas. Dessa kan exempelvis utgöras av vapenembargon, kontroll över vapenflöden eller ekonomiska och diplomatiska sanktioner. Först efter att man gått igenom dessa tre pelare utan framgång kan en militär intervention bli aktuell.³⁶ I paragraf 62 i rapporten hänvisar Ban Ki Moon till olika principer, regler och doktriner, och nämner uttryckligen bl.a. ICISS rapport som ett verktyg för länder att få vägledning i hur verkställande kan ske.³⁷

2.3 Några folkrättsliga bestämmelser

I detta kapitel kommer det att redogöras för FN:s stadgas regler om militära interventioner i allmänhet, för att i ljuset av detta försöka förtydliga förståelsen för R2P och dess ställning till detta rättsinstrument.

I art. 2 (4) i FN:s stadga uttalas det allmänna våldsförbudet. Art. 2 (4) stadgar att alla medlemsländer ska avhålla sig från att i internationella förbindelser använda hot om våld eller användning av våld mot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller vad som på något annat sätt är oförenligt med FN:s ändamål. Denna artikel utgör huvudregeln. Det finns några stadgade undantag till denna i art. 42 och art. 51. Art. 42 säger att om säkerhetsrådet finner att icke-militära åtgärder inte räcker till för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, kan rådet besluta om inskridande i ett land trots huvudregeln i art. 2 (4). Detta först om fredliga åtgärder enligt art. 41 inte fått verkan. Även art. 51 stipulerar ett undantag från art. 2 (4) genom att öppna upp för en möjlighet till självförsvar genom inskridande i en attackerande stat, såvitt väpnat angrepp skett mot någon medlem av FN. R2P är tänkt att fungera som ännu ett sådant undantag till det allmänna våldsförbudet, dock med omstridd

³⁵ A/63/677, s. 15 ff. samt Zifcak 2014, s. 521.

³⁶ A/63/677, s. 22 ff. samt Zifcak 2014, s. 521.

³⁷ A/63/677, para. 62, s. 27.

ställning i sedvanerätten och därmed inte lika självklart som de två uttryckliga undantagen i stadgan.³⁸

³⁸ Garwood-Gowers 2013, s. 600.

3 De tre särskilda skyldigheterna

Under denna rubrik kommer det beskrivas vad de särskilda skyldigheterna som R2P bygger på faktiskt innebär enligt ICISS rapport. Det är av betydelse att klargöra dessa eftersom delar av dem genomsyrar senare resolutioner och rapporter utfärdade för R2P. Det är centralt för att kunna genomföra en analys av deras förändring samt hur de kommit till uttryck i resolutionerna för Libyen och Syrien.

3.1 Skyldigheten att förebygga

Den första skyldigheten handlar om skyldigheten att förebygga. Denna skyldighet består av flera olika delmoment.³⁹ I grund och botten är syftet med denna att minska behovet av en intervention så mycket som möjligt genom att först och främst angripa de olika möjliga bakomliggande skälen till en intern konflikt. Vidtagna åtgärder ska skapa förutsättning för att senare kunna reagera på en konflikt på ett effektivt sätt.⁴⁰

ICISS har delat upp insatserna i olika kategorier för att uppfylla skyldigheten att förebygga. Ett av dem är den insats som görs i form av insamling av kunskap om situationen samt en allmän analys av läget. Därefter delar man upp medlen i så kallade grundorsaksinsatser, vilka tar sikte på förebyggande av grundläggande orsaker, samt direkta insatser, vilka syftar till att förebygga genom direkta åtgärder.⁴¹

Några exempel på vad man kan göra konkret beskrivs också i ICISS rapport. För de s.k. grundorsaksinsatserna föreslås olika politiska, ekonomiska, legala samt militära insatser. Några av de politiska kan innebära att stötta yttrandefrihet för att skapa förtroende mellan olika samhällsgrupper. För de ekonomiska nämns utvecklingsstöd samt uppmuntran till ekonomisk tillväxt genom exempelvis teknisk assistans och bättre handelsvillkor för ekonomier under utveckling. När det gäller de legala åtgärderna föreslås uppmuntran av rättssäkerhet genom att bland annat skydda domarkårens oberoende och

³⁹ ICISS 2001, s. 19-27.

⁴⁰ ICISS 2001, s. 19, 3.4 samt s. XI.

⁴¹ ICISS 2001, s. 21-23.

utöka skyddet för minoritetsgrupper. Bland de militära åtgärderna föreslås bl.a. att höja utbildning och träning för militära styrkor samt att stödja anslutningen till kontroll över förflyttningar av vapen.⁴²

De direkta insatserna siktar på arbete inom samma områden dock med andra medel. De politiska insatserna kan bestå av politiska sanktioner i form av reseförbud och frysning av tillgångar. De ekonomiska insatserna kan bestå av löften om finansiering eller investeringar, eller löften om bättre handelsvillkor. De kan också vara av negativ karaktär, t.ex. hot om att dra in stöd från Internationella valutafonden (IMF). De legala insatserna kan exempelvis bestå av medling men också av legala sanktioner i form av inrättande av speciella tribunaler för att ställa ansvariga inför rätta. De militära medlen är under denna skyldighet att förebygga inte så utbredda men det finns trots allt några. I huvudsak handlar det om att varna för möjlig intervention framöver. Däremot menar ICISS att detta är riskfyllt och medföra negativa effekter.⁴³ Denna första skyldighet är enligt vissa den viktigaste delen av R2P.⁴⁴

3.2 Skyldigheten att reagera

När skyldigheten att förebygga inte lyckas genomföras på ett effektivt sätt blir nästa skyldighet att reagera. Att man inte uppnått syftet i första steget kan bland annat bero på att medlen helt enkelt inte varit tillräckliga eller att staten som man genomför medlen emot inte är villig att göra något åt situationen. Det som då blir aktuellt är tvingande åtgärder av politisk, ekonomisk judiciell samt militär karaktär. De tre första nämnda åtgärderna ska kunna användas i större utsträckning än de militära åtgärderna som innebär fysisk intervention.⁴⁵

Det finns dock även militära åtgärder att tillgå som inte innebär militär intervention. Säkerhetsrådet har mandat att aktualisera vapenembargon och enskilda länder har möjlighet att sätta militära samarbeten ur spel eller helt enkelt avsluta existerande sådana. På det ekonomiska området kan

⁴² ICISS 2001, 3.21-24, s. 23.

⁴³ ICISS 2001, 3.26-32, s. 24-25.

⁴⁴ Bernstein 2012, s. 329.

⁴⁵ ICISS 2001, s. 29.

sanktioner aktualiseras i form av frysning av en stats tillgångar, eller ta sikte på enskilda organisationers, grupper eller individers tillgångar. Frysning av en individs tillgångar brukar även inkludera frysning av tillgångar tillhörande personens närmsta familj. Bland andra ekonomiska sanktioner finns bl.a. förbud mot internationell flygplanstrafik i landets luftrum. De politiska åtgärderna som kan vidtas är begränsningar av diplomatisk representation, begränsningar av vissa individers möjlighet till att resa samt uteslutning eller nekande av representanters medlemskap i internationella grupper.⁴⁶

Vad gäller just militära interventioner ställs en rad kriterier upp för att få genomföra sådana. Enligt ICISS rapport understryks först och främst att en intervention endast ska tillgripas undantagsvis och i extrema fall. Principen om non intervention⁴⁷ ska här som i övrigt vara primär. Det problematiska på denna punkt är att bedöma vilka fall som ska klassificeras som så extrema att de faller under detta undantag. I rapporten betonas i samband med detta riskerna med en intervention och vilka faror det kan medföra för en stats stabilitet när en stat eller koalition går in i en annan utan dennas samtycke.⁴⁸

Det finns hur som helst alltså fall som betraktas som så extrema att de enligt kommissionen kräver militär intervention i syfte att skydda civila och bibehålla internationell fred och säkerhet.

De tre brotten vilka ICISS nämnde som anledningar till militär intervention var massakrer, folkmord och etniska rensningar i större skala. Detta kom senare att ändras vid Världstoppmötet år 2005 till att enbart omfatta folkmord, krigsförbrytelser, etniska rensningar samt brott mot mänskligheten. Det ställdes av ICISS även upp sex kriterium som det intervenerande landet skulle behöva uppfylla för en intervention. Dessa var följande: *rätt auktoritet, rättfärdig sak, rätt avsikt, sista möjlighet,*

⁴⁶ ICISS 2001, 4.7-9, s. 30.

⁴⁷ 2 (4) FN:s stadga.

⁴⁸ ICISS 2001, s. 31.

proportionella åtgärder och rimliga utsikter, men implementerades däremot inte i 2005 års resolution.⁴⁹

3.3 Skyldigheten att återuppbygga

Den sista skyldigheten innebär alltså skyldigheten att återuppbygga. Denna skulle enligt ICISS aktualiseras endast i de fall då en militär intervention faktiskt kommit till stånd enligt skyldigheten att reagera. Skyldigheten att återuppbygga skulle kunna fullgöras exempelvis genom att bidra med finansiering till området samt avsluta samarbeten med lokala organ för att faktiskt se till att situationen inte endast tillfälligt förbättras utan även består förbättrad. Det skulle kunna medföra ett behov för intervenerande stater att stanna på området längre än vad själva insatsen egentligen skulle kräva.⁵⁰

Skyldigheten att återuppbygga handlar enligt ICISS om tre centrala punkter. Dessa är säkerhet, rättvisa samt ekonomisk utveckling. Återuppbyggandet av säkerheten i en stat tar sikte på de möjliga konflikter som kan följa efter en avslutad konflikt. Ett sätt att förebygga detta är att övervaka nedrustningar, demobiliseringar och återintegration av lokala säkerhetsstyrkor.⁵¹

Återuppbyggande av rättvisa skulle innebära att stärka rättvis rättskipning samt att ställa skyldiga förbrytare mot mänskliga rättigheter till svars. Ett annat viktigt område var återinförandet av minoritetsgruppers rättigheter, vilka möjligtvis varit ersatta i gällande lagar.⁵²

Återuppbyggandet av den ekonomiska utvecklingen syftade till att stödja och uppmuntra ekonomisk tillväxt på olika sätt, till exempel genom att initiera och lämna över ansvaret för utveckling samt olika projekt till lokala ledande aktörer.⁵³

Denna sista skyldighet är inte helt okontroversiell. Det uppstår ofta problem angående staters suveränitet gentemot denna skyldighet. Var går gränsen för

⁴⁹ ICISS 2001, s. 31-32 se även Svensk översättning av ICISS-kommissionen sammanfattning, samt A/RES/60/1 para 138-139.

⁵⁰ ICISS 2001, 5.1-2, s. 39 samt A/RES/60/1.

⁵¹ ICISS 2001, 5.8-12, s. 40-41.

⁵² ICISS 2001, 5.13-15, s. 41-42.

⁵³ ICISS 2001, 5.19-20, s. 42-43.

hur långt ett lands inblandning kan gå i ett annat land? Vem är lämpad att göra bedömningen? Ytterligare problem med för långtgående intrång i en främmande stats affärer kan vara att staten i fråga blir beroende av intervenerande stater eller att dess ekonomi blir drastiskt förändrad som följd av inblandning.⁵⁴ Intervenerande staters intrång i interna affärer är svåra att undvika i sådana här situationer och gränsdragningen blir problematisk.

⁵⁴ ICISS 2001, 5.24-28, s. 43-44.

4 Resolutionerna

I detta kapitel kommer det att redogöras för hur R2P med de särskilda skyldigheterna tillämpats på två konkreta fall, genom totalt fyra resolutioner. Syftet är att se hur och varför de särskilda skyldigheterna inom R2P skrivits ut som de gjort.

Det kommer att följa en sammanfattning av resolutionerna och de punkter där aspekter av R2P syns kommer framhävas. Det kommer här även att göras en redogörelse för hur omröstningarna för respektive resolution sett ut för att få vägledning i hur länder som vid respektive tidpunkt var medlemmar i säkerhetsrådet tagit ställning till dem och därigenom se hur appliceringen av principens innebörd bemötts av dessa.

4.1 Resolutioner gällande Libyen

Resolution 1970 (2011)

Resolution 1970 (2011) utfärdades av säkerhetsrådet⁵⁵ i februari månad år 2011. Det var den första av två resolutioner som utfärdades i fallet Libyen. I resolutionen uttryckte rådet först och främst sin oro för situationen i Libyen samt fördömde användningen av våld mot civila personer. Rådet beklagade de systematiska kränkningarna av mänskliga rättigheter som skett och uttryckte att de betraktade de systematiska attackerna som just brott mot mänskligheten.⁵⁶

Rådet påminde uttryckligen de Libyska myndigheterna om deras skyldighet att skydda sin egen befolkning. Rådet betonade behovet av att hålla de personer som stått bakom attackerna ansvariga men bekräftade också åter att de respekterade Libyens suveränitet, självständighet samt territoriella integritet. Vidare agerade rådet under sjunde kapitlet art. 41 i FN:s stadga och krävde att Libyska myndigheter respekterade mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Rådet införde ett vapenembargo gentemot

⁵⁵ Hädanefter ”rådet” under denna rubrik.

⁵⁶ S/RES/1970 (2011), s. 1-2.

Libyen genom att besluta att medlemsländer i FN skulle vidta nödvändiga åtgärder för att hindra direkt eller indirekt tillförsel, försäljning eller förflyttning av vapen och tillhörande material från andra länder in till Libyen. Rådet uppmanade även stater, specifikt de direkt angränsande till Libyen, att inspektera all last som rörde sig till och från Libyen.⁵⁷

Rådet beslutade att införa reseförbud samt frysning av tillgångar. I resolutionens Annex 1 finns en lista över de personer gentemot vilka reseförbudet skulle gälla och i Annex 2 en lista över dem gentemot vilka frysningen av tillgångar skulle gälla. Rådet beslutade att alla FN:s medlemsländer skulle göra det som behövdes för att hindra dessa listade personer från att röra sig inom deras territorium, men påpekade att detta inte skulle behöva innebära att en stat skulle behöva neka sina egna medborgare från att få tillträde. Rådet beslutade även att FN:s medlemsländer skyndsamt skulle frysa alla tillgångar som fanns på deras territorium och vilka direkt eller indirekt var kontrollerade av personerna listade i Annex 2 i resolutionen.⁵⁸ Rådet tillsatte även en särskild kommitté som skulle fungera arbetsledande – bl.a. vaka över verkställandet av vissa artiklar, sätta riktlinjer för att underlätta verkställandet samt kommunicera med såväl de intresserade enskilda länderna som med rådet.⁵⁹

Rådet uppmanade även att medlemsländer under samarbete med generalsekreteraren skulle stödja och underlätta för humanitära organ att återvända till Libyen för att erbjuda hjälp åt civilbefolkningen och att de skulle vara beredda att vidta ytterligare nödvändiga åtgärder om så behövdes, för att uppnå detta.⁶⁰

Resolution 1973 (2011)

Ungefär en månad senare, i mars, samma år utfärdade rådet resolution 1973 (2011). Rådet började med att påminna om föregående resolution 1970 (2011) och beklagade de Libyska myndigheternas underlåtenhet att foga sig

⁵⁷ S/RES/1970 (2011), p. 9-11, s. 3.

⁵⁸ S/RES/1970 (2011), p. 15-17, s. 4.

⁵⁹ S/RES/1970 (2011), p. 24, s. 6.

⁶⁰ S/RES/1970 (2011), p. 26, s. 7.

efter den. Rådet upprepade även här att skyldigheten att skydda den Libyska befolkningen låg på de Libyska myndigheterna och intygade på nytt att alla parter till väpnad konflikt har ett primärt ansvar att säkra skyddet av civilbefolkningen. Rådet påminde om paragraf 26 i föregående resolution 1970 (2011) i vilken rådet hade uttryckt beredskap att vidta ytterligare nödvändiga åtgärder, samt uttryckte deras bestämdhet att säkra skyddet av civilbefolkningen och fritt passage för humanitär assistans i området.⁶¹

Rådet fastställde här att situationen i Libyen fortsatt utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet, samt agerade sedan enligt sjunde kapitlet i FN:s stadga och betonade behovet av att skärpa insatser för att möta det Libyska folkets behov. Rådet auktoriserade medlemsländer att, oaktat paragraf 9 i resolution 1970 (2011) gällande vapenembargo, vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda civilbefolkningen som riskerade attacker inom Libyen, men uteslöt all form av ockupation av Libyskt territorium. Det infördes ett förbud mot flygtrafik inom Libyskt luftrum men de flyg vars syfte var att erbjuda humanitär assistans undantogs.⁶²

I resolutionens 13e paragraf modifierade rådet det de uttryckt, angående vapenembargot i föregående resolution 1970 (2011) paragraf 11 genom att uppmana, i första hand angränsande länder, att skärpa kontrollen av vapenflöden som gick till eller från Libyen. Man begärde även att medlemsländer skulle informera och samarbeta med generalsekreteraren samt den kommitté som tillsattes i föregående resolution som blev till för att leda implementeringen av vissa paragrafer.⁶³ Vidare beslutade rådet att införa flygförbud för Libyska flyg, över andra medlemsländers luftrum samt skärpte även beslutet om frysning av tillgångar för listade personer.⁶⁴

4.2 Omröstning gällande Libyen

För den första resolutionen 1970 (2011), var röstresultatet enhälligt. Säkerhetsrådets alla 15 medlemmar röstade ja och uttryckte positiva inställningar till resolutionen vilket gjorde att den kunde gå igenom utan

⁶¹ S/RES/1973 (2011), s. 1.

⁶² S/RES/1973 (2011), p. 2, 4, 6 och 7, s. 2-3.

⁶³ S/RES/1970 (2011), p. 24, s. 6 samt S/RES/1973 (2011) p. 14, s. 4.

⁶⁴ S/RES/1973 (2011), p 17-19, s. 5.

några motsättningar.⁶⁵ För den andra resolutionen 1973 (2011) såg röstresultatet något annorlunda ut. Av säkerhetsrådets alla 15 medlemmar röstade 10 ja och fem avstod från att rösta. Ingen röstade emot. De permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet som avstod från att rösta var Kina och Ryssland. De resterande tre var Tyskland, Brasilien, och Indien.⁶⁶ Kina betonade att konflikten borde lösas med fredliga medel och uttryckte skepsis inför bruket av våld i internationella relationer. Kina underströk att säkerhetsrådet borde följa FN:s stadga samt respektera Libyens suveränitet, självständighet, enighet och territoriella integritet. De uttryckte dock även ett stöd för säkerhetsrådet att vidta nödvändiga åtgärder för att stabilisera situationen i Libyen och stoppa våldet mot civila.⁶⁷

Ryssland uttryckte sin övertygelse om att det snabbaste sättet att tillförsäkra säkerhet för civila var att verka för eldupphör och ställde sig också skeptiska till utomståendes våldsanvändning i för alltför stor utsträckning. Ryssland menade också att många av de frågor som ställts under förhandlingarna till resolutionen inte hade besvarats, men hindrade ändå inte resolutionen med sitt veto då de underströk deras starka stöd för skyddet av civila. Ryssland nämnde däremot ingenting om respekten för suveränitet så som Kina gjort.⁶⁸

4.3 Resolutioner gällande Syrien

Resolution 2139 (2014)

Resolution 2139 utfärdades av säkerhetsrådet⁶⁹ år 2014. I resolutionens början påminnes det åter igen om rådets starka hänsyn till Syriens suveränitet, självständighet, enighet samt territoriella integritet. Rådet uttryckte stark oro för den snabbt förvärrande humanitära situationen i Syrien och beklagade svårigheterna och misslyckandena med

⁶⁵ UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/1970 (2011) samt S/PV.6491.

⁶⁶ UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/1973 (2011) samt S/PV.6498.

⁶⁷ S/PV.6498, s. 10.

⁶⁸ S/PV.6498, s. 8.

⁶⁹ Hädanefter ”rådet” under denna rubrik.

tillhandahållandet av humanitär assistans till civilbefolkningen i landet. Rådet underströk vidare behovet av att stater visar hänsyn till FN:s principer för humanitär assistans i nödsituationer och underströk att sådan assistans skulle erbjudas på grund av behov och inte med hänsyn till politiska motiv.⁷⁰

Rådet fördömde de vidsträckta brotten mot mänskliga rättigheter och den internationella humanitära rätten som de Syriska myndigheterna samt andra beväpnade grupper utfört. De krävde att alla former av våld genast skulle upphöra och betonade att några av dessa brott kunde innebära krigsförbrytelser samt brott mot mänskligheten.⁷¹

Rådet krävde att alla parter vidtog lämpliga åtgärder för att skydda civilbefolkningen samt betonade att den primära skyldigheten att skydda Syriens befolkning i detta avseende tillkom de Syriska myndigheterna. Rådet betonade även behovet att få slut på straffrihet vid brott mot eller missbruk av internationell humanitär rätt samt mänskliga rättigheter. De bekräftade därmed att de som var skyldiga för sådana brott i Syrien också skulle hållas ansvariga och ställas inför rätta.⁷² Slutligen uttryckte rådet en avsikt att vidta vidare åtgärder i det fall att uppfyllelse av resolutionens krav inte skulle ske.⁷³

Resolution 2165 (2014)

Resolution 2165 (2014) inledde rådet med att påminna om tidigare resolutioner, däribland resolution 2139 (2014). Rådet påpekade så som i föregående resolution 2139 (2014) sin starka förpliktelse gentemot Syriens suveränitet, självständighet, enighet och territoriella integritet men beklagade att de krav i resolution 2139 (2014) inte uppmärksammats. Även brotten mot mänskliga rättigheter samt de brott mot den internationella humanitära rätten utförda av Syriska myndigheter så väl som av väpnade

⁷⁰ S/RES/2139, st. 5, s. 1.

⁷¹ S/RES/2139, para. 1-2, s. 2-3.

⁷² S/RES/2139 (2014), para. 9 och 13, s. 4.

⁷³ S/RES/2139 (2014), para. 17, s. 5.

grupper, fördömdes liksom i föregående resolution.⁷⁴ Rådet intygade på nytt att den primära skyldigheten att skydda civilbefolkningen tillkom de Syrisk myndigheterna och upprepade att alla parter vid väpnade konflikter har ett primärt ansvar att vidta alla möjliga åtgärder för att skydda civilbefolkningen.⁷⁵

Rådet konstaterade även att den försämrande situationen i Syrien utgjorde ett hot mot fred och säkerhet i regionen. Vidare påminde de än en gång om att de Syrisk myndigheterna samt alla övriga parter i konflikten, måste efterfölja sina skyldigheter enligt internationell humanitär rätt samt internationella mänskliga rättigheter.⁷⁶ Därefter beslutade rådet att auktorisera FN:s humanitära organ, samt de som skulle hjälpa organen att verkställa sina mål, att korsa Syrisk territorium för att säkra humanitär assistans. De tillade däremot att detta skulle ske först efter underrättelse till Syrisk myndigheter samt betonade att alla gränsöverskridande rörelser skulle användas ändamålsenligt och i överensstämmelse med FN:s humanitära verksamheter.⁷⁷

Rådet upprepade slutligen än en gång att de hade för avsikt att vidta ytterligare åtgärder i det fall att denna resolution samt föregående resolution 2139 (2014) inte efterföljdes.⁷⁸

4.4 Omröstning gällande Syrien

För den första resolutionen 2139 (2014) för Syrien blev röstresultatet enhälligt godkännande.⁷⁹ Likaså blev resultatet detsamma för den andra resolutionen 2165 (2014).⁸⁰

Detta klara stöd för resolutionerna medförde alltså inga synpunkter eller betänkligheter för innehållet i helhet och därmed också det sätt som R2P applicerades på.⁸¹

⁷⁴ S/RES/2165 (2014), st. 2, 4 och 8, s.1-2.

⁷⁵ S/RES/2165 (2014), st. 11, s. 2.

⁷⁶ S/RES/2165 (2014), st. 18 och para. 1, s. 3.

⁷⁷ S/RES/2165, para. 2, s. 3.

⁷⁸ S/RES/2165, para. 11, s. 4.

⁷⁹ UNBISNET Voting Summary S/RES/2139 (2014).

⁸⁰ UNBISNET Voting Summary S/RES/2165 (2014).

⁸¹ S/PV.7116 samt S/PV. 7216.

5 Analys och slutsats

Nedan kommer analysen att delas upp i två delar. I den första delen kommer innehållet i kapitel två och tre att diskuteras för att skapa klarhet om följande frågeställning:

- *Vad innebär egentligen R2P?*

R2P har sedan 2001 utvecklats och modifierats i förhållande till svåra situationer av humanitära katastrofer och i förhållande till befintliga regler. Det är detta rättsutvecklingsperspektiv som har genomsyrat arbetet från början till slut.

Efter högnivåpanelens rapport från 2004 och generalförsamlingens resolution från 2005 inskränktes inställningen till auktoriseringsdelen av R2P. Principen skulle enbart få tillämpas efter en förhandsauktorisering av säkerhetsrådet. Högnivåpanelen antog i övrigt ICISS omfångsrika och kanske något väl optimistiska rapport med de tre skyldigheterna i R2P. Generalförsamlingen var däremot inte redo att göra detsamma. Där enades medlemmarna om en gemensam formulering av R2P i vilken man även enades om de specifika och konkreta fall som skulle legitimera ingrepp med R2P.⁸² Detta gjordes möjligtvis för att begränsa risken för lättvindiga interventioner där R2P kunde åberopas. Skälet till att generalförsamlingen enades om att inte anta de sex specifika legitimitetskriterierna uppställda av ICISS, kan ha att göra med att man uteslöt möjligheten för stater att på egen hand göra bedömningar om interventioner. De givna kriterierna ansågs troligtvis inte utgöra nödvändig vägledning. Man ville sträva efter korrekta, legitima och väl igenomtänkta användningar av R2P för vilka säkerhetsrådet skulle fatta beslut i varje enskilt fall.

Generalförsamlingens formulering av R2P blev mycket övergripande och kan i efterhand tyckas vag. Man ville troligtvis inte utforma en för specifik och statisk definition med risk för att R2P skulle bli mindre anpassbart från

⁸² Kap. 2.2.

fall till fall och därmed kanske mer okontrollerbar. ICISS hade i sin rapport presenterat ett mekaniskt tillvägagångssätt med omfattande förslag på åtgärder.

I generalförsamlingens formulering av R2P nämndes inte heller den av ICISS uppställda skyldigheten att återuppbygga. Anledningen kan vara att generalförsamlingen befarade att denna skulle öppna upp för fler kränkningar av suveränitetsprincipen. Man kan även ha ansett att tillräckligt klara sätt att genomföra denna skyldighet på inte hade presenterats, trots att tanken var god. Man verkade ha varit angelägen om att inte urholka suveränitetsprincipen då detta skulle kunna få negativa konsekvenser på länders stabilitet samt minska stabiliteten av internationella relationer. Även ICISS hade påpekat FN:s centrala roll i detta avseende.⁸³ Man fokuserade i formuleringen istället på preventiva insatser samt på hur den kontroversiella aspekten om militär intervention kunde legitimeras. Behovet av vidare övervägande av R2P betonades i resolutionens para. 139, vilket tyder på att principen inte blev fullständigt klarställd där. Enligt den rättsliga normhierarkin inom FN står resolutioner högst och detta blir därmed bakgrunden till vad R2P faktiskt är idag.⁸⁴

Generalsekreterarens rapport⁸⁵, som var ett försök att implementera och konkretisera R2P, vilade till stor del på generalförsamlingens punkter men här finns också överlappningar med ICISS rapport. Strategin med de tre pelarna omfattade ICISS skyldighet att förebygga och reagera medan skyldigheten att återuppbygga helt tynade bort. Inom generalsekreterarens första pelare riktades förslag på preventiva åtgärder mot staten i vilken förbrytelser sker, till skillnad från ICISS rapport där åtgärder från början riktades till andra stater. Av generalsekreterarens formulering framgår att respekten för suveränitet betonas extra tydligt.

⁸³ ICISS 2001, 6.26, s. 52.

⁸⁴ Villamorán v. Secretary-General, para. 29.

⁸⁵ A/63/677.

Den andra delen av min analys kommer att fokusera på kapitel tre och fyra i framställningen och försöka ge klarhet åt de två resterande frågeställningarna:

- *Hur kommer de särskilda skyldigheterna som ryms inom R2P till uttryck i resolutionerna för Libyen och Syrien?*
- *Vilka är de möjliga orsakerna till detta?*

Det bör från början påpekas att R2P har utvecklats även i förhållande till de internationella maktrelationer som fanns inom säkerhetsrådet vid antagandet av respektive resolution. Detta är en av förklaringarna till att ett internationellt perspektiv också använts.

I alla fyra resolutioner nämnda i kapitel 4 påpekar säkerhetsrådet att den primära skyldigheten att skydda befolkningen ligger hos respektive stat. Bakom detta breda konstaterande kan många olika tillvägagångssätt utläsas, och kanske är det meningen att ge staterna utrymme att själva tolka in och välja hur de ska gå till väga vid verkställandet av R2P, något som också den starka ställning som suveränitetsprincipen har. ICISS samt generalsekreterarens rapporter kan här ses som vägledande och inte som konkreta föreskrifter om vad R2P innebär. Det understryker ytterligare att R2P inte är en statisk princip utan anpassas från fall till fall.

Det går däremot att ur resolutionerna utläsa konkreta uttryck för just skyldigheten att förebygga och reagera. Frysning av tillgångar samt beslutet om vapenembargo är exempel på tvingande åtgärder inom skyldigheten att reagera som kan utläsas i resolution 1970 (2011). I följande resolution 1973 (2011) går man ännu längre och auktoriserar militär intervention inom skyldigheten att reagera. De två resolutionerna gällande Syrien verkar vara mildare utformade, kanske för att det tidigare uppstått skepsis bland några av säkerhetsrådets medlemmar vid omröstningen för resolution 1973 (2011)⁸⁶, där man tagit ett steg vidare i tillämpningen av R2P. Man uttrycker i resolutionerna gällande Syrien främst uppmaningar och krav riktade mot Syriska myndigheter, alltså med respekt för suveräniteten. Skyldigheten att

⁸⁶ Se kap. 4.2.

reagera kommer till uttryck i båda resolutionerna genom en skarp varning och hot om att ytterligare aktioner kan genomföras.

Det verkar som om åtgärderna för preventivt arbete inte uttryckligen skrivits ut just för att man vill ge stater möjlighet att själva hitta en väg att foga sig efter påbuden. De negativa, tvingande åtgärderna däremot, har man definierat noggrant, vilket ter sig logiskt. I de fallen ska det inte finnas egentliga tveksamheter.

5.1 Slutsats

R2P finns idag som en stadgad princip genom generalförsamlingens resolution. Dess formulering utgör dock endast ett ramverk för hur långt principen kan sträcka sig. Närmare beskrivning av dess beståndsdelar och tillvägagångssättet för att verkställa dessa får sökas i andra rättsliga källor med framförallt hur de kommit att anpassas efter specifika situationer.

Principen har genom det tidsspänn jag studerat formats till att bli mer och mer förenlig med redan rådande folkrättsliga principer⁸⁷ troligtvis med syftet att på denna väg vinna legitimitet och säkra internationell fred och säkerhet. R2P finns alltså i den internationella rätten som en föränderlig och formbar princip, men det går fortfarande inte att ge en entydig definition av vad R2P innebär, och hur den ska verkställas. Det negativa med detta är att den som sådan inte kan utgöra ett starkt och stabilt medel att säkra civilas rättigheter. Det positiva med detta är att R2P kan anpassas till uppkomna nödsituationer för att nå nödvändiga resultat. De grundläggande drag som då kan utläsas för R2P, med ett bibehållande av suveränitetsprincipen, att fastslå världssamfundets humanitära ansvar.

För Syriens fall var man mer återhållsam och försiktig vid hänvisningen till R2P. Detta kan vara en effekt av resolution 1973 (2011) gällande Libyen där man varit mer drastisk och då också fem länder avstått från att rösta. Resolutionerna gällande Syrien visar på en försiktighet från säkerhetsrådets medlemmar att använda R2P, dels med respekt för suveränitetsprincipen och dels med hänsyn till svårigheterna man haft att enas om tillvägagångssätt för interventionen i Libyen. En klar *opinio juris* om R2P:s

⁸⁷ Suveränitetsprincipen samt FN:s stadga.

innebörd och tillämpning finns alltså inte, och det är ännu inte ett självklart undantag till FN:s stadgas våldsförbud, men det återstår att se hur principen utvecklas framöver.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Tryckta källor

Traktat

Vienna Convention on the Law of Treaties (with annex). Concluded at Vienna on 23 May 1969.

Förenta Nationernas stadga och stadga för den Internationella domstolen, San Fransisco den 26 juni 1945, svenska officiella översättningen.

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Signed at Montevideo, 26 December 1933. Entered into Force, 26 December 1934.

Resolutioner

A/RES/60/1 (2005), UN General Assembly resolution 60/1, *2005 World Summit Outcome*, 24-10-2005.

S/RES/1970 (2011), UN Security Council resolution 1970, 26-02-2011.

S/RES/1973 (2011), UN Security Council resolution 1973, 17-03-2011.

S/RES/2139 (2014), UN Security Council resolution 2139, 22-02-2014.

S/RES/2165 (2014), UN Security Council resolution 2165, 14-07-2014.

S/RES/2268 (2016), UN Security Council resolution 2268, 26-02-2016.

Rapporter

A/59/565 (2004), *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. UN General Assembly, 02-12-2004.

A/59/2005 (2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*. UN General Assembly, 21-03-2005.

A/63/677 (2009), *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General*. UN General Assembly, 12-01-2009.

Övriga dokument

S/PV.6491, UN Security Council 6491st meeting, 26-02-2016. Tillgänglig på <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N11/245/28/pdf/N1124528.pdf?OpenElement>, hämtad 15-05-2016.

S/PV.6498, UN Security Council 6498th meeting, 17-03-2011. Tillgänglig på <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N11/267/18/pdf/N1126718.pdf?OpenElement>, hämtad 15-05-2016.

S/PV.7116, UN Security Council 7116th meeting, 22-02-2014. Tillgänglig på <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N14/242/53/pdf/N1424253.pdf?OpenElement>, hämtad 15-05-2016.

S/PV.7216, UN Security Council 7216th meeting, 14-07-2014. Tillgänglig på <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N14/464/89/pdf/N1446489.pdf?OpenElement>, hämtad 15-05-2016.

Elektroniska källor

FN-förbundet UNA SWEDEN. Säkerhetsrådet, 2010. <http://www.fn.se/fn-info/om-fn/organisation/huvudorgan/sakerhetsradet/>, hämtad 27-04-2016.

FN-förbundet UNA SWEDEN. Om FN, 2008. Tillgänglig på <http://www.fn.se/fn-info/om-fn/>, hämtad 27-04-2016.

UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/1970 (2011). Tillgänglig på <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=14640960U9OI4.40408&profile=bib&uri=full=3100001~!941813~!3&ri=5&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon>, hämtad 18-05-2016.

UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/1973 (2011). Tillgänglig på <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=146368U4G45O8.28271&profile=voting&uri=full=3100023~!942775~!0&ri=1&aspect=power&menu=search&source=~!horizon>, hämtad 18-05-2016.

UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/2139 (2014). Tillgänglig på <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=14K4096H7W601.40409&menu=search&aspect=subtab124&npp=50&ipp=20&spp=20&profile=bib&ri=1&source=%7E%21horizon&index=.GW&term=S%2FRES%2F2139&x=12&y=19&aspect=subtab124>, hämtad 21-05-2016.

UNBISNET – United Nations Bibliographic Information System. Voting Summary resolution S/RES/2165 (2014). Tillgänglig på <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=14640960U9OI4.40408&profile=bib&uri=full=3100001~!1029803~!2&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon>, hämtad 21-05-2016.

UN Security Council Resolutions Referencing R2P, 07-01-2016. Tillgänglig på <http://www.globalr2p.org/resources/335>, hämtad 10-05-2016.

Svensk översättning av ICISS-kommissionen sammanfattning, 08-12-2015.
Tillgänglig på <http://www.fn.se/Documents/FN-info/R2P/ICISSsynopsissvenska.pdf>, hämtad 08-05-2016.

Rättsfall

Villamorán v. Secretary-General of the United Nations. United Nations Dispute Tribunal, case No. UNDT/NY/2011/056, 12-07-2011. Tillgänglig på <http://www.noticieroficial.com/Internacional/DIH/ONUTA/2011/undt-2011-126.pdf>, hämtad 08-05-2016.

Övriga källor

Föreläsning med Ulf Linderfalk, *Internationellt våld*, 10-02-2016. Se <https://se.timeedit.net/web/lu/db1/jur2/ri15750Yg05613Q0g4QY5051Z765X356762Y590yZ05QQ1.html>, hämtad 20-05-2016.

Litteratur

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

Linderfalk, Ulf (red.). *Folkrätten i ett nötskal*, 2. uppl. Lund: Studentlitteratur, 2013.

Lohr gen Stahl, Roland. *R2P – Skyldigheten att skydda*. Stockholm: Scandinavian Books, 2011.

Independent International Commission on Kosovo. *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

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

Zifcak, Spencer. The responsibility to protect. I *International Law*, 4. uppl, Malcolm D. Evans (red.), 509-533. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Berstein, Sari. Responsibility to Protect after Libya: Humanitarian Prevention as Customary International Law. *Brooklyn Journal of International Law* 38 no.1 (2012): 305-344.

Dietrich, John W. R2P and Intervention after Libya. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 5 no. 2 (2013): 323-352.

Garwood-Gowers, Andrew. The Responsibility to Protect and the Arab Spring: Libya as the Exception, Syria as the Norm? *UNSW Law Journal* 36 no. 2 (2013): 594-618.