



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Josefin Karlström

Intervention med humanitärt syfte

En studie av omvärldens möjligheter i den humanitära katastrofen i
Syrien

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Anna Nilsson

Termin: HT 2017

Innehåll

ABSTRACT	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	4
1. INLEDNING	5
1.1 Introduktion	5
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställning	5
1.4 Metod	6
1.5 Material	6
1.6 Avgränsningar	6
1.7 Forskningsläget	7
1.8 Disposition	7
2. FOLKRÄTTSLIGA PRINCIPER	9
2.1 Suveränitetsprincipen	9
2.2 Principen om non-intervention	10
3. VÅLDSFÖRBUDET	11
3.1 Innebörd	11
3.2 Våldsförbudets undantag	11
4. INTERVENTIONER MED HUMANITÄRT SYFTE	13
4.1 Humanitär intervention	13
4.2 R2P – responsibility to protect	14
4.3 R2P i praktiken	17
4.4 Utveckling mot R2P	18
5. SYRIENKONFLIKTEN	20

5.1	Bakgrund	20
5.2	Konfliktens skeden och IS	21
5.3	Säkerhetsrådets roll i Syrien	22
5.3.1	Generella ageranden kring Syrienkonflikten	22
5.3.2	Säkerhetsrådets resolutioner kring användningen av kemiska vapen	25
5.3.3	Bekämpning av terrorism	26
6.	ICKE-INTERVENTION I SYRIEN	28
6.1	Varför har inte en humanitär intervention skett i Syrien?	28
6.2	Varför har inte R2P aktualiserats i Syrien?	28
7.	ANALYS OCH SLUTSATSER	31
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34

Abstract

During the 20th century, the world saw humans suffering in many countries around the world. These sufferings ended in genocide and massacres during the 1990s. One way that was identified to end atrocity crimes was humanitarian interventions. A commission, *The International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), was appointed in 2001 to investigate the concept. They presented a new principle within international law called *the Responsibility to Protect* (R2P) in December the same year.

The purpose of this essay is to research if it is possible in international law to intervene in Syria with a humanitarian purpose and why such an intervention has not happened. The concept of humanitarian intervention is unclear and does not have the same meaning to different scholars and states. It is not part of international customary law and not a distinct norm in international law. That is why R2P is the most likely possibility to intervene with a humanitarian purpose in Syria. R2P is a relatively clear norm within international law, where intervention is possible in another state after authorization by the Security Council. However, the Security Council has not authorized a military intervention in Syria.

The conclusion that can be drawn is that the concept of humanitarian intervention is too unclear to use, the majority of states have not accepted it and the concept may be on its way to disappear. R2P is however applicable in Syria. Less extensive interventions have happened, but not military intervention and nothing that has notably affected the conflict. Why this is the case depends on many different elements, among others Russia and China's veto in the Security Council. This leads to the question of why they have used their right to veto. That answer depends on many different elements, one of which is the intervention in Libya, that led to a regime change. For R2P to work as a tool to prevent atrocity crimes, a change is needed. Changing either the principle, states opinions or the Security Council's structure may make

R2P applicable in more situations. The most likely might be to abolish the right for the five permanent members of the Security Council to veto in situations where an intervention might happen.

Sammanfattning

Under 1900-talet såg världen omfattande lidande bland mänskligheten i flera länder, vilka kulminerade i folkmord och massakrer under 1990-talet. Ett sätt som identifierades för att få ett slut på grymma brott var humanitära interventioner. En kommission, *The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, tillsattes år 2001 för att utreda begreppet. De presenterade i december samma år en ny folkrättslig princip kallad *the Responsibility to Protect (R2P)*.

Syftet med uppsatsen är att undersöka om det är möjligt att folkrättsligt intervensera i Syrien med humanitärt syfte som grund och varför en sådan intervention inte har skett. Begreppet humanitära interventioner är inte definierat och har inte samma betydelse för olika forskare och stater. Det är inte en del av internationell sedvanerätt och inte heller en klar norm inom folkrätten. Det är därför främst R2P som kan bli möjligt i Syrien för en intervention med humanitära syften. R2P är en norm inom folkrätten, där intervention är möjlig i en annan stat efter säkerhetsrådets godkännande. Säkerhetsrådet har dock inte auktoriserat militär intervention i Syrien.

Slutsatsen som kan dras är att humanitära interventioner är ett för oklart begrepp som majoriteten av stater inte accepterat och som möjligen är på väg att försvinna. Principen om R2P är däremot tillämplig i Syrien. Mindre omfattande interventioner har skett, men inte en militär intervention och inget som påverkat konflikten nämnvärt. Varför det ser ut på detta sätt beror på flertalet faktorer, bland annat Ryssland och Kinas veto i säkerhetsrådet. Detta leder till frågan varför de använt sig av sin vetorätt. Svaret där är även det beroende av flera olika faktorer, en av vilka är interventionen i Libyen, som ledde till regimskifte. För att R2P ska fungera som ett verktyg för att förhindra grymma brott krävs en förändring, antingen av principen, staters inställning eller av säkerhetsrådets uppbyggnad. Det mest troliga är kanske avskaffandet av vetorätten vid situationer där intervention kan komma ifråga.

Förkortningar

FN	Förenta nationerna
FN-stadgan	Förenta nationernas stadga från 1945, 1 UNTS XVI
ICISS	The Commission on Intervention and State Sovereignty
ICJ	Internationella domstolen
ICJ-stadgan	Stadgan för den Internationella domstolen från 1945, 1 UNTS XVI
IS	Islamiska Staten
NATO	North Atlantic Treaty Organization
R2P	Responsibility to protect
S/RES	Säkerhetsrådets resolution
UN	United Nations
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria

1. Inledning

1.1 Introduktion

Tänk dig att du lever 2017, i en globaliserad värld där stater interagerar allt mer och internationella relationer ges allt större utrymme. Tänk dig vidare att du sedan 2011 varit fast i Syrien. På ena sidan finns regimen med militära styrkor och kemiska vapen, på andra sidan finns oppositionen med Islamiska staten (IS) som utför massmord. Mitt i detta står du sedan sex år tillbaka och undrar varför inget sker, varför inget förbättras och varför ingen gör något.

Du är inte ensam med att tänka att någon borde agera. Inom folkrätten har det växt fram något som benämns humanitära interventioner och en princip kallad *Responsibility to Protect* (R2P). Trots att begreppen funnits relativt länge inom folkrätten, är de oklara och de har inte lett till någon förändring gällande konflikten i Syrien. Frågan varför ingen agerar är därför särskilt relevant.

1.2 Syfte

Mitt ämnesval var ganska självklart efter att ha arbetat en sommar på Röda Korset, där mänskliga rättigheter står i fokus och en fråga som ständigt togs upp var situationen i Syrien. Syftet med uppsatsen är därför att klarlägga under vilka förutsättningar folkrätten tillåter andra stater att intervensera i Syrien på humanitära grunder och diskutera varför sådan intervention uteblivit i förhållande till situationen i Syrien.

1.3 Frågeställning

Min undersökning kommer att vägledas av följande frågeställningar:

- Vad innebär humanitär intervention samt R2P enligt folkrätten?
- Har stater en legal rätt att intervensera i Syrien på humanitära grunder?
- Varför har omvärlden inte intervenserat på humanitär grund i Syrien?

1.4 Metod

I uppsatsen har jag valt att använda mig av den folkrättsliga juridiska metoden för att utröna gällande rätt kring interventioner med humanitärt syfte och undersöka om humanitära interventioner eller R2P är applicerbart på situationen i Syrien. Folkrätten använder sig av en annan uppsättning av rättskällor än den nationella rätten. Enligt artikel 38 i stadgan för den Internationella domstolen utgör internationella överenskommelser, internationell sedvanerätt och allmänna rättsgrundsatser folkrättsliga rättskällor. En del av uppsatsen fokuserar på att förtydliga vilken rättskälla humanitär intervention och R2P kan falla under.

Min tredje forskningsfråga är inte primärt en gällande rätt fråga, utan är mer en undersökning om en händelseutveckling och politiska hänsynstagande samt internationella relationer. Rättssociologi och internationella relationer kommer därför spela en roll som perspektiv för att förklara varför stater agerat som de gjort.

1.5 Material

Primärkällor, såsom resolutioner från FN:s säkerhetsråd, ligger till grund för en del av uppsatsen. Resolutionerna hoppas jag tillför en syn på omvärldens rätt eller skyldighet att intervensera i Syrien. För en djupare förståelse för humanitära interventioner och R2P har jag även valt att använda mig av relevant litteratur, rapporter från ICISS och FN-organ samt vetenskapliga artiklar, men då efter en kontroll av källans trovärdighet. För att utöka informationen kring Syrienkonflikten har jag även använt mig en del av elektroniska källor. Även där har en kontroll av trovärdigheten skett.

1.6 Avgränsningar

Det ämne jag valt är brett och kontroversiellt, vilket lett till omfattande material. Jag har därför valt att begränsa mig till att närmare studera konflikten i Syrien och se vilka möjligheter det finns att tillämpa humanitär

intervention eller R2P i staten. Jag kommer inte undersöka rätten till självförsvar. Min utredning av begreppen humanitär intervention och R2P förhåller sig enbart till det som är nödvändigt för att uppfylla uppsatsens syfte. Tyngdpunkten kommer ligga på Syrien.

Jag har valt att lägga fokus på FN:s säkerhetsråd samt dess resolutioner, då säkerhetsrådet är det enda organ som idag har en rätt att auktorisera interventioner med stöd av R2P. Vidare förutsätter jag viss förkunskap om FN:s struktur och betydelse inom folkrätten, varpå jag inte går närmare in på det.

1.7 Forskningsläget

Idag bedrivs det forskning kring humanitära interventioner och R2P, men fokus ligger på det nyare R2P. När R2P introducerades presenterade det en ny syn på statssuveräniteten för världssamfundet och blev därför snabbt intressant för många stater. Det bedrivs forskning både nationellt och gränsöverskridande. Exempel på organisationer som bedriver forskning är *Global Center for the Responsibility to Protect* och *International Coalition for the Responsibility to Protect*.

Två personer som ofta figurerar i artiklar och böcker är Alex Bellamy och Gareth Evans. Evans, tillsammans med Mohamed Sahnoun, ledde arbetet inom ICISS vid framtagandet av rapporten *The Responsibility to Protect* från 2001.

1.8 Disposition

Uppsatsen inleds med folkrättsliga principer för att skapa en förståelse gällande varför det innebär problem för en stat att militärt intervensera i en annan. Vidare presenteras våldsförbudet med dess undantag, innan jag kommer in på humanitära interventioner och R2P för att utreda vad de olika begreppen innebär och eventuell problematik. Efter det presenteras Syrienkonflikten och omvärldens, främst FN:s, agerande i konflikten. Där

ligger fokus på primärkällor i form av resolutioner från säkerhetsrådet för att se om R2P använts i Syrien. Innan analysen presenterar jag andra författares åsikter om varför en intervention inte skett i Syrien. Avslutningsvis presenteras en analys, inkluderat en kort slutsats, för att svara på mina frågeställningar.

2. Folkrättsliga principer

Först presenteras några hörnstenar inom folkrätten som kan visa sig problematiska vid interventioner med humanitära syften, då dessa principer i sådana situationer får vägas mot mänskliga rättigheter. Våldsförbudet är ytterligare en hörnsten som kan visa sig problematisk, vilket behandlas i avsnitt 3.

2.1 Suveränitetsprincipen

Inom folkrätten innebär suveränitetsprincipen att stater är överordnade, en stat har inte rätt att intervensera eller lägga sig i andras angelägenheter. Principen finns i artikel 2(1) Förenta nationernas stadga (FN-stadgan) och innebörden har sett olika ut under olika tidsperioder. Under Kalla kriget, 1945–1989, ansågs mänskliga rättigheter vara en angelägenhet som skulle regleras på en internationell nivå, men suveränitetsprincipen ansågs vara oinskränkt. Stater var suveräna, även om de kränkte sitt eget lands medborgares fri- och rättigheter.¹

Efter Kalla kriget inleddes en förändring av suveränitetsprincipen, till följd av en ändrad syn på mänskliga rättigheter. Mänskliga rättigheter fick en mer utvecklad internationell prägel och ansågs inte i lika stor utsträckning vara en intern fråga. Suveräniteten har utvecklats till att inte bara innebära rättigheter för staten och dess ledare, utan också skyldigheter. Skyldigheterna innebär att staten ska ingripa vid kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter och inte förbli passiva.² Staters suveränitet präglar hela tiden staters relationer och genom det också folkrättens innehåll.³

¹ Baaz, Mikael, 'Statssuveränitet och humanitär intervention: (O)förenliga principer i ett globaliserat internationellt samhälle?', *Juridisk Tidskrift*, 2009/10, nummer 4, s. 785, 788.

² *Ibid*, s. 785, 789.

³ Linderfalk, Ulf, *Folkrätten i ett nötskal*, 2012, s. 16–20.

2.2 Principen om non-intervention

Principen om non-intervention, som återfinns i artikel 2(4)⁴ och 2(7) FN-stadgan, hänger samman med en stats suveränitet och utgör en skyldighet eller ett förbud för stater. Non-intervention innebär att en stat inte har rätt att intervensera hur som helst i andra stater. Stater har exklusiv och fullständig jurisdiktion på sitt territorium. Principen förbjuder både direkt intervention och vissa former av indirekt intervention. Det finns dock många gråzoner i vad som räknas som intervention.⁵

⁴ FN-förbundet, 'R2P och FN-stadgan', <https://fn.se/stockholm/r2p-och-fn-stadgan/>, hämtad 2018-01-02.

⁵ Linderfalk, 2012, s. 21–22.

3. Våldsförbudet

3.1 Innebörd

Våldsförbudet innebär ett förbud mot våldsanvändning mellan stater. Det återfinns i artikel 2(4) FN-stadgan och finns korresponderande i internationell sedvanerätt. Förbudet omfattar troligen alla typer av väpnade angrepp mot en stat.⁶ Med våld menas militärt våld, men även indirekt våld, exempelvis under vissa förutsättningar när en stat stödjer en gerillagrupp i en annan stat.⁷ Våldsförbudet omfattar dock inte interna väpnade konflikter utan enbart sådana med någon form av mellanstatligt våld.⁸

3.2 Våldsförbudets undantag

FN-stadgan innehåller två undantag från våldsförbudet då våld kan vara motiverat. Det ena undantaget är självförsvar enligt artikel 51 FN-stadgan, vilket också återfinns i internationell sedvanerätt. Det innebär att när en stat utsätts för ett väpnat angrepp av viss storlek, har staten rätt att försvara sig själv. Våldsförbudet är relativt klart inom folkrätten, men det finns vissa kontroversiella områden. Exempelvis är det en omstridd fråga ifall den som utför angreppet måste vara en stat eller om det kan vara en privat aktör. Efter attacken på World Trade Center 2001 är den allmänna opinionen att det i särskilda fall är tillräckligt om den som attackerar är en privat aktör. Från detta har den omtvistade ”unable or unwilling”-doktrinen växt fram, vilken innebär att en stat kan aktualisera självförsvar om inte staten där den privata aktören befinner sig agerar.⁹ Självförsvaret ska alltid vara nödvändigt, omedelbart och proportionerligt. Vidare upphör rätten till självförsvar om säkerhetsrådet vidtar nödvändiga åtgärder.¹⁰

⁶ Henriksen, Anders, *International law*, 2017, s. 263.

⁷ Internationella domstolen (ICJ), *Nicaragua v. United States*, 1986.

⁸ Linderfalk, 2012, s. 203–204.

⁹ Henriksen, 2017, s. 272, 274.

¹⁰ *Ibid*, s. 276.

Det andra undantaget till våldsförbudet är våld auktoriserat av säkerhetsrådet enligt artikel 42 FN-stadgan. Säkerhetsrådet har en möjlighet att auktorisera våld om de fastställt ett hot mot freden enligt artikel 39 FN-stadgan och åtgärder med icke-våld har visat sig otillräckliga. Säkerhetsrådets uppbyggnad kan ibland innebära ett hinder mot användningen av detta undantag. Rådet består av 15 stater, varav fem har en permanent plats. De fem permanenta staterna är Kina, Ryssland, USA, Frankrike samt Storbritannien och dessa har vetorätt. Det innebär att en av dessa staterna ensamt kan hindra en resolution från att gå igenom.¹¹

¹¹ Ibid, s. 264–266.

4. Interventioner med humanitärt syfte

Undantagen till våldsförbudet omfattar inte alltid mänskliga katastrofer, i vilka omvärlden då får förbli passiva när hemskheter begås. I avsnitt 4.1–4.4 utreds om det finns en rätt till humanitär intervention eller en princip om R2P som kan aktualiseras vid humanitära katastrofer och vad det i så fall innebär.

4.1 Humanitär intervention

Humanitär intervention innebär att en stat ingriper på en annan stats territorium, när den andra staten inte kan eller vill skydda sin befolkning. Våldsförbudet i artikel 2(4) FN-stadgan förbjuder våld som riktar sig mot en stats "territoriella integritet eller politiska oberoende". Vissa forskare menar därför att det är lagligt att använda våld med humanitärt syfte.¹²

I samband med Kalla krigets slut skedde en förändring av synen på humanitära interventioner. Under Kalla kriget sågs inte humanitära interventioner som legitima enligt majoriteten av folkrättsjurister. Efter Kalla krigets slut förändrades denna syn. Ett exempel är NATO:s intervention i Kosovo 1999. Operationen var inte auktoriserad och därför ett brott mot då gällande folkrätt, men en del stater ansåg att operationen var moraliskt försvarbar.¹³

Förespråkare för en rätt till humanitär intervention är oense kring frågan om interventionen kräver auktorisering av FN eller om det utgör ett tredje undantag till våldsförbudet som återfinns i internationell sedvanerätt, där

¹² Linderfalk, 2012, s. 205.

¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Humanitär intervention', 2013, <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Humanitar-intervention/>, hämtad 2017-11-16.

säkerhetsrådet inte behöver auktorisera en intervention.¹⁴ Gällande de icke-auktoriserade humanitära interventionerna kan en indelning i två kategorier ske: humanitära interventioner företagna av regionala organisationer och unilaterala humanitära interventioner, där en stat eller en grupp av stater agerar på eget bevåg. Den dominerande synen bland stater och forskare är att det inte föreligger en rätt att intervensera genom dessa två typer av icke-auktoriserade interventioner. Det finns dock forskare som anser att det är en framväxande norm inom internationell sedvanerätt.¹⁵

Den grupp som menar att det i dagsläget inte finns en rätt till icke-auktoriserad humanitär intervention hävdar bland annat att varje militärt ingrepp som en stat företar på en annan stats territorium utgör en kränkning av den statens territoriella integritet eller politiska oberoende. Denna tanke överensstämmer med suveränitetsprincipen och är den dominerande i det internationella samfundet.¹⁶

Begreppet ”humanitär intervention” sågs av många stater som felaktigt, då en militär intervention aldrig kan vara humanitär. Humanitära interventioner var dessutom enbart förknippade med militära interventioner och västmakternas vilja att dominera. Under 2000-talet har därför världssamfundet delvis gått från att tala om en rätt till humanitär intervention till en skyldighet att skydda, som presenteras i avsnitt 4.2.¹⁷

4.2 R2P – responsibility to protect

Efter de hemskheter som inträffade på 1900-talet i exempelvis Tyskland, Rwanda och Bosnien samt missnöjet kring begreppet humanitär intervention

¹⁴ Baaz, Juridisk Tidskrift, 2009/10, nummer 4, s. 806.

¹⁵ Amnéus, Diana, *Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention?*, 2008, s. 393, 444–445.

¹⁶ Linderfalk, 2012, s. 205.

¹⁷ Thakur, Ramesh, *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, 2017, s. 279, 285.

ställdes frågan om interventioner med humanitära syften på sin spets. En kommission, *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*, tillsattes av Kanadas regering för att utreda vad humanitär intervention innebar och forma en internationell konsensus kring begreppet. År 2001 framförde ICISS sin rapport som presenterade ett nytt koncept kallat *Responsibility to Protect*.¹⁸ Många ansåg att detta ersatte humanitära interventioner.¹⁹ Begreppet återkom sedan på FN:s toppmöte 2005, där en mindre långtgående version av R2P godkändes i mötets slutdokument. R2P antogs därmed i en deklARATION, vilken dock inte är bindande för FN:s medlemsstater.²⁰ R2P har sedermera bekräftats av säkerhetsrådet i ett flertal resolutioner, den första år 2006.²¹

Enligt ICISS rapport från 2001 bestod statsuveräniteten i en skyldighet för staten att skydda sin befolkning. Om staten är ”unable or unwilling” att agera, ska non-interventionsprincipen åsidosättas och andra stater har rätt att intervensera. R2P bestod av tre delar: skyldighet att förhindra, reagera och återuppbygga, med störst fokus på att förhindra. För en rätt till militär intervention ställde kommissionen upp sex kriterier. Dessa var ”right authority, just cause, right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects”.²² Det åvilade säkerhetsrådet att godkänna en eventuell militär intervention, men generalförsamlingen eller regionala organisationer kunde inneha en sekundär rätt att ingripa om inte säkerhetsrådet agerar.²³

ICISS nämnde i rapporten att det fanns en bred, redan tidigare existerande praxis som gick ut på att stater har ett ansvar att skydda sina egna medborgare och andra staters medborgare. Kommissionen menade att det år 2001 inte fanns en fullt etablerad princip kring en rätt till humanitär intervention i

¹⁸ Baaz, Juridisk Tidskrift, 2009/10, nummer 4, s. 810.

¹⁹ Amnéus, 2008, s. 310–311.

²⁰ Amnéus, Diana, *Ansvar att skydda*, 2009, s. 36, 38.

²¹ S/RES/1674, 2006.

²² ICISS, *The Responsibility to Protect*, 2001, s. 32.

²³ Ibid, s. XIII, 29.

internationell sedvanerätt, men en framväxande riktlinje om en skyldighet att skydda.²⁴

2005 hölls ett möte inom FN där R2P diskuterades och togs med i slutdokumentet. R2P innebar enligt slutdokumentet en skyldighet att skydda människor mot folkmord, krigsbrott, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Texten i slutdokumentet gav stater en rätt att intervensera i andra stater, men rätten var endast sekundär. För en rätt till militär intervention krävdes dels att staten där hemskaheterna sker misslyckats med att stoppa händelserna, dels att fredliga medel inte räckt till.²⁵

Skillnader mellan det som stadgades i slutdokumentet och vad som förekom i ICISS rapport är flera. Exempelvis ställdes kravet på staters inblandning högre i slutdokumentet från 2005 genom att staten ska ha uppenbart misslyckats med sina åtaganden för att omvärlden ska kunna gripa in. Genom den formuleringen försvann möjligheten till förebyggande skydd och det var en högre tröskel än ”unable or unwilling”, det begrepp ICISS använt.²⁶ Det krävdes också enligt slutdokumentet att antalet döda föll under beteckningen ”folkmord”, i rapporten från ICISS användes en term där ett mindre antal döda var tillräckligt.²⁷ Ytterligare en skillnad är att det i slutdokumentet inte nämndes något om kravet på dem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet att avstå från sin vetorätt. Detta var ett krav som diskuterades i ICISS rapport.²⁸

År 2009 kom dåvarande generalsekreteraren för FN, Ban Ki-Moon, med en rapport kring implementeringen av R2P.²⁹ Sådana rapporter har sedan kommit ut årsvis från generalsekreteraren. I rapporten från 2016 kritiserades

²⁴ ICISS, 2001, s. 15–16.

²⁵ A/RES/60/1, *World Summit Outcome Document*, 2005, p. 138–140.

²⁶ Amnéus, 2009, s. 44, 48.

²⁷ Lohr gen Stahl, Roland, *R2P Skyldighet att skydda*, Stockholm 2011, s. 15.

²⁸ Amnéus, 2008, s. 200.

²⁹ Ki-Moon, Ban, *Implementing the Responsibility to Protect*, 2009.

vetorätten för de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet och omvärldens ageranden i flertalet konflikter, exempelvis Syrienkonflikten.³⁰

Principen, såsom den antogs 2005, ansågs vara betydelselös och problematiken kring vetorätten i säkerhetsrådet kvarstod.³¹ Vissa forskare menade dock att R2P förändrade folkrätten och suveräniteten som den sett ut fram till 2005.³² Idag innebär R2P en rätt till humanitär intervention med säkerhetsrådets godkännande. R2P kräver att ett hot mot freden konstaterats, men begreppet ”hot mot freden” har utvidgats och omfattar även nationella väpnade konflikter, humanitära kriser och internationell terrorism.³³ R2P är ännu inte en del av internationell sedvanerätt, men kan ses som framväxande sedvanerätt och soft law. I dagsläget är det möjligt att beskriva R2P som en ny internationell norm som styr staters beteende.³⁴

4.3 R2P i praktiken

Med tanke på utvecklingen under 2000-talet, från humanitära interventioner till R2P, är det mer sannolikt att principen om R2P kommer aktualiseras i Syrien. Jag kommer därför titta på de två fall där R2P använts för militära interventioner, Sudan och Libyen. Dessa har haft betydelse för principens framtida användning.³⁵

³⁰ Ki-Moon, Ban, 'Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect', 2016.

³¹ Barnes, John, *The Responsibility to Protect: The Failure of the UN to Stop Mass Atrocity Crimes in Syria*, 2013, s. 12.

³² Hyllienmark, Claes, 'Responsibility to Protect (R2P)', 2013, <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>, hämtad 2017-11-16.

³³ Amnéus, 2008, s. 323.

³⁴ Evans, Gareth, *R2P: The Next Ten Years*, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, 2016, s. 915.

³⁵ Amnéus, 2009, s. 64–65.

År 2006 användes termen R2P för första gången i en resolution.³⁶ En styrka om 17 300 personer gavs rätt att använda ”alla nödvändiga åtgärder” för att skydda civila i Darfur. Styrkan kom dock aldrig till att ingripa, då säkerhetsrådet gjort ingripandet avhängigt Sudans samtycke.³⁷

År 2011 användes principen om R2P för första gången till ett faktiskt militärt ingripande, denna gång i Libyen. Under 2011 hade något som liknade en intern väpnad konflikt brutit ut i Libyen mellan Gaddafi-regimen och rebellerna i det Nationella libyska rådet. FN:s säkerhetsråd röstade igenom resolution 1973 som tillät ”alla nödvändiga åtgärder”, förutom ockupation, för att skydda civila i landet.³⁸ Med FN-mandatet i ryggen samlade NATO ihop en styrka och slog till mot Gaddafi för att skydda medborgarna. Interventionen från NATO ledde till att Gaddafi förlorade makten. Efter Gaddafis fall har Libyen inte fått en stabil regering och kan ses som en misslyckad stat.³⁹ Att interventionen i Libyen ses som ett misslyckande av många stater har dock inte hindrat att R2P används. Innan interventionen i Libyen användes R2P i fyra av säkerhetsrådets resolutioner, efter interventionen och fram till 2015 har principen använts i 35 resolutioner.⁴⁰

4.4 Utveckling mot R2P

Att humanitära interventioner idag är ett kontroversiellt ämne beror på många faktorer. En aspekt är att humanitära interventioner anses strida mot suveränitetsprincipen. ICISS menade i sin rapport från 2001 att R2P inte stred mot suveränitetsprincipen då kommissionen ändrade innebörden av suveränitetsprincipen till att även innebära skyldigheter.⁴¹ Skyldigheterna är en del av statens suveräna plikter och om staten inte är kapabel att uppfylla

³⁶ S/RES/1706, 2006.

³⁷ Barnes, 2013, s. 18.

³⁸ S/RES/1973, 2011; Lohr gen Stahl, 2011, s. 74.

³⁹ Thakur, 2017, s. 254–255.

⁴⁰ Evans, *R2P: The Next Ten Years*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 915.

⁴¹ ICISS, 2001, s. 14.

sina plikter tar världssamfundet över. R2P sätter tillfälligt principen om non-intervention åt sidan genom att peka på ett misslyckande i statens suveräna skyldigheter. R2P innebär därmed en fördel jämfört med humanitära interventioner som till sin form strider mot principerna om non-intervention och suveränitet.⁴²

Humanitära interventioner företogs ett antal gånger under 1900-talet, men många stater ansåg att de var olagliga och ett sätt för väst att dominera resten av världen. Denna slitning försökte man minska i och med R2P, en norm som världssamfundet tillsammans kan gå med på och utveckla. Principen är inte lika långtgående som delar av begreppet ”humanitär intervention” och är svårare att missbruka. Stater som företar en intervention kan vara ganska säkra på att de agerar enligt gällande rätt. Trots det var många stater negativa till R2P när det presenterades. Denna negativitet har dock med tiden gått över till acceptans för ett flertal stater som börjat godta principen om R2P.⁴³

R2P har trots det inte fullt ut godtagits av världssamfundet. Vissa forskare menar att stater fortfarande använder humanitära skäl för att dölja de egentliga intressen som ligger bakom interventionen, såsom nationella intressen. Det kan vara en förklaring till att interventioner skett i vissa fall men inte i andra, trots att någon av de fyra brotten som aktualiserar R2P – folkmord, krigsbrott, brott mot mänskligheten eller etnisk rensning – förelegat och övriga förutsättningar är uppfyllda.⁴⁴

⁴² Thakur, 2017, s. 288.

⁴³ Bellamy, Alex, och Dunne, Tim, *R2P in Theory and Practice*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 11.

⁴⁴ Hehir, Aidan, *The Responsibility to Protect as the Apotheosis of Liberal Teleology*, i Hehir och Murray (red.), *Libya: The Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, 2013, s. 51.

5. Syrienkonflikten

5.1 Bakgrund

1963 kom Baathpartiet till makten i Syrien och al-Assad familjen har innehaft presidentskapet sedan 1971. Under al-Assad-regimen har landet varit en enpartistat och oppositionen har kontinuerligt tryckts ner. Som en syrisk reaktion under den arabiska våren inleddes 2011 demonstrationer mot den nuvarande presidenten, Bashar al-Assad, och hans regim. Demonstranterna, som till en början var fredliga, möttes av militärt motstånd och därmed civila förluster. Detta gjorde oppositionens krav strängare och upprorsmakarna organiserade sig under Fria syriska armén samt Syriens nationella råd. Händelserna utgjorde början till inbördeskriget, som rasar än idag.⁴⁵

Syrien har under en lång tid haft en god relation till Ryssland, vilken har påverkat omvärldens inverkan på konflikten. Relationen stärktes under al-Assad, bland annat genom ett nytt bilateralt avtal 1980.⁴⁶ Ryssland och Syriens relation består av flera faktorer, exempelvis vapenkontrakt och militära fördelar. År 2011 hade al-Assad kontrakt på 4 miljarder med ryska vapenhandlare och för Ryssland har marinbasen i Tartus betydelse för deras anseende som en internationell aktör.⁴⁷

⁴⁵ Greek, Maria, och Högladh, Stina, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Fördjupning Syrien', 2014, <http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Syrien/Fordjupning-Syrien/>, hämtad 2017-11-27.

⁴⁶ Nationalencyklopedin, 'Syrien', <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/syrien>, hämtad 2017-11-08.

⁴⁷ Adams, Simon, Dr, 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council', Occasional Paper Series, nummer 5, mars 2015, s. 14–15.

5.2 Konfliktens skeden och IS

För att R2P överhuvudtaget ska vara tillämpligt måste något av de fyra brotten folkmord, brott mot mänskligheten, etnisk rensning eller krigsbrott föreligga. Därför presenterar jag här en översiktlig beskrivning av konfliktsituationen i Syrien, för att sedan kunna utreda min andra frågeställning.

2011 inleddes det som kom att bli inbördeskriget i Syrien. Konflikten består förenklat av två parter, al-Assad-regimen och oppositionen. Oppositionen är sedan indelad i flera grupperingar, kanske så många som över 1 000 stycken.⁴⁸ Delar av världen har tagit sida i konflikten och stödjer oppositionen, exempelvis USA och Frankrike, men vissa stater, som Iran och Ryssland, stödjer al-Assad-regimen. Ryssland har flertalet gånger, ibland tillsammans med Kina, använt sig av sin vetorätt i säkerhetsrådet och hindrat FN:s inblandning i konflikten.⁴⁹

Under den interna väpnade konflikten har dödlig nervgas använts vid flera tillfällen. Detta ledde till påtryckningar från omvärlden och Syrien är sedan 2013 anslutna till konventionen om förbud mot kemiska vapen.⁵⁰ Under stridigheterna har FN:s granskningskommitté rapporterat att både syriska säkerhetsstyrkor och oppositionsgrupper har begått brott mot mänskligheten och krigsbrott, genom exempelvis massakrer och våldtäkter.⁵¹

Förutom rebellgrupper som samlas under den Fria syriska armén och Syriens nationella råd, har även al-Qaida och Islamska staten (IS) tagit del av konflikten. IS är en sunnimuslimsk grupp som arbetar för etableringen av en islamsk stat på erövrade områden, bland annat i Syrien. IS utför även

⁴⁸ Greek, och Högbladh, 2014,

<http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Syrien/Fordjupning-Syrien/>, hämtad 2017-11-27.

⁴⁹ International Coalition for the Responsibility to Protect, 'The Crisis in Syria',

<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria>, hämtad 2017-11-24.

⁵⁰ Ibid, hämtad 2017-11-24.

⁵¹ Globalis, 'Syrien', 2016, <http://www.globalis.se/Konflikter/Asien/Syrien>, hämtad 2017-11-08.

terrorattentat utanför sitt ockuperade område, exempelvis tog gruppen på sig ansvar för terrorattentatet i Paris 2015 där minst 129 människor dödades. USA har bildat en internationell koalition, som arbetar med att bekämpa terrorgruppen. Koalitionen har bombat IS-mål i Syrien från 2014.⁵²

I november 2017 beräknas runt 465 000 människor ha dödats i den interna väpnade konflikten, 5 miljoner människor är flyktingar utanför landet och 6–7 miljoner människor är internflyktingar. Utöver det beräknas 419 900 människor vara i belägrade områden och över 13 miljoner människor är i stort behov av humanitär hjälp.⁵³

5.3 Säkerhetsrådets roll i Syrien

Av humanitära interventioner och R2P verkar det mest sannolikt att principen om R2P aktualiseras i Syrien. Humanitära interventioner är i dagsläget omstridda och anses av många vara olagliga. För att en intervention enligt R2P säkert ska vara laglig måste FN:s säkerhetsråd auktorisera interventionen i en resolution. Detta avsnitt undersöker hur säkerhetsrådet har agerat för att återställa fred i Syrien genom att presentera de viktigaste resolutionerna som antagits.

5.3.1 Generella ageranden kring Syrienkonflikten

Trots den uppmärksamhet konflikten fått har inte säkerhetsrådet kunnat agera i någon större utsträckning. Till stor del beror detta på säkerhetsrådets sammansättning med fem permanenta medlemmar som har vetorätt. Kina och Ryssland har sammanlagt nio gånger lagt in sitt veto och FN har därför

⁵² Globalis, 'Den islamska staten (IS)', 2016, <http://www.globalis.se/Konflikter/Asien/Den-islamiska-staten-IS>, hämtad 2017-11-08.

⁵³ Global Centre for the Responsibility to protect, 'Syria', 2017, <http://www.globalr2p.org/regions/syria>, hämtad 2017-11-16.

hindrats från att påverka konflikten nämnvärt.⁵⁴ F.d. generalsekreteraren beklagar detta misslyckande i rapporten kring R2P från 2016 och menar att i en konflikts tidiga stadium kan det internationella samfundet påverka parternas framtida agerande, något som säkerhetsrådet misslyckats med.⁵⁵

Säkerhetsrådet har under konflikten ständigt arbetat med att få ett slut på våldsamheterna och trots att många resolutioner stoppats har en del mindre långtgående gått igenom. Den 14 april 2012 kom en resolution kring Syrienkonflikten där säkerhetsrådet bland annat påpekade betydelsen av att implementera den sexstegsplan som bland andra den f.d. generalsekreteraren Kofi Annan föreslagit för ett slut på våldsamheterna.⁵⁶

Den 21 april 2012 etablerades *United Nations Supervision Mission in Syria* (UNSMIS), vilken bestod dels av 300 obehäpnade militära observatörer, dels civil personal. UNSMIS uppgift var att övervaka våldets upphörande ”in all its forms by all parties” och se till att sexstegsplanen fortlöpte som planerat. UNSMIS bemöttes dock inte alltid väl och observatörerna attackerades allt oftare, samtidigt som det övriga våldet i Syrien ökade. Detta ledde till att UNSMIS redan den 15 juni fick avbryta sina planerade operationer. Den 19 augusti 2012 drogs UNSMIS mandat tillbaka.⁵⁷

Under 2014 antog säkerhetsrådet ytterligare ett antal resolutioner, exempelvis resolutionen av den 23 februari kring den humanitära situationen i Syrien. Säkerhetsrådet krävde bland annat att alla parter i konflikten tillät humanitär hjälp samt evakuering av de som ville. Vidare framhöll säkerhetsrådet att vissa av de hemskheter som skett i Syrien kunde ses som krigsbrott och brott mot mänskligheten. I resolutionen fördömde säkerhetsrådet attacker av

⁵⁴ Ibid, hämtad 2017-11-16.

⁵⁵ Ki-Moon, Ban, 'Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect', 2016.

⁵⁶ S/RES/2042, 2012.

⁵⁷ S/RES/2043, 2012; 'Monitoring a cessation of armed violence in all its forms', <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unsmis/>, hämtad 2017-11-09.

terroristorganisationer och påpekade att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet.⁵⁸

Under 2015 kom en resolution där säkerhetsrådet fokuserade på en politisk lösning av konflikten i Syrien. Säkerhetsrådet menade att den enda hållbara lösningen av konflikten var en politisk process inom landet. Denna process skulle ledas av syrier, reflektera folkets vilja och inkludera alla.⁵⁹

Under 2016 kom två resolutioner som uppmanade till ett snabbt slut på våldsamheterna och återigen betonades en politisk lösning av konflikten. I den senare av resolutionerna berömde säkerhetsrådet Ryssland och Turkiets fredsarbete i Syrien, där de arbetat för ett vapenstillestånd. Det skulle enligt resolutionen också hållas ett fredsmöte mellan parterna till konflikten.⁶⁰

Under 2017 har inte någon resolution specifikt om konflikten i Syrien kommit till stånd, vilket delvis berott på att Ryssland och Kina återigen använt sig av vetorätten.⁶¹ Diskussioner kring Syrien fortgår dock. Fortsatta krav på att händelser och ansvariga parter i Syrien ska föras inför den Internationella brottmålsdomstolen har framförts i säkerhetsrådet. Krigsbrott och brott mot mänskligheten har tagit plats i Syrien under konflikten och ansvar borde utkrävas enligt FN:s Emergency Relief Coordinator.⁶² Det har även framställts krav i säkerhetsrådet på etableringen av en inkluderande regering och fria val i Syrien. Kraven framställdes som en följd av att IS-ockuperade

⁵⁸ S/RES/2139, 2014; 'Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from "Chilling Darkness"', 2014, <https://www.un.org/press/en/2014/sc11292.doc.htm>, hämtad 2017-11-10.

⁵⁹ S/RES/2254, 2015.

⁶⁰ S/RES/2268, 2016; S/RES/2336, 2016.

⁶¹ 'Security Council Fails to Adopt Resolution, Condemning Chemical Use in Syria, Following Veto by Russian Federation', 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/sc12791.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

⁶² 'Emergency Relief Coordinator Decries Failure on Syria, Calls for Referral to International Criminal Court, In Final Security Council Briefing', 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/sc12973.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

områden minskat. Återigen föreslogs en politisk lösning av Syrienkonflikten.⁶³

5.3.2 Säkerhetsrådets resolutioner kring användningen av kemiska vapen

Den 27 september 2013 uppmanade säkerhetsrådet en snabb avveckling av Syriens kemiska vapen genom antagandet av en resolution. Om Syrien inte följde deras uppmaning hade säkerhetsrådet en möjlighet att använda sig av kapitel sju-åtgärder, vilket syftar till kapitel sju i FN-stadgan. Dessa bestämmelser är tvingande för FN:s medlemsstater. Det var strax innan denna resolution som Syrien också tillträdde konventionen om förbud mot kemiska vapen. Säkerhetsrådet skrev i resolutionen från den 27 september att användningen av kemiska vapen i Syrien utgjorde ett brott mot internationell lag och var ett hot mot internationell fred och säkerhet.⁶⁴

Under 2015 kom en resolution som fördömde användning av kemiska vapen och noterade att sådana vapen fortfarande användes. Trots det fortlöpande arbetet som börjat under 2013 med att förhindra användningen av kemiska vapen i Syrien, fortsatte alltså sådana att användas. Rådet ville med denna resolution hitta de ansvariga för användningen och utkräva ansvar. Här bekräftade också rådet att vid överträdelse av resolutionen antagen den 27 september 2013, kommer rådet använda sig av kapitel sju-åtgärder.⁶⁵

⁶³ 'Situation in Syria at High Risk for Backsliding, Special Envoy Tells Security Council, Urging Government, Opposition to Restart Geneva Peace Talks', 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/sc13010.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

⁶⁴ S/RES/2118, 2013.

⁶⁵ S/RES/2235, 2015.

Trots det fortsatta arbetet med avveckling av kemiska vapen finns det även 2017 rapporter om användningen av olika sådana vid flertal tillfällen.⁶⁶

5.3.3 Bekämpning av terrorism

Den 24 september 2014 utfärdade säkerhetsrådet en resolution som rörde bekämpningen av terrorism, där de agerade med stöd av kapitel sju i FN-stadgan. I resolutionen bekräftade säkerhetsrådet behovet av att bekämpa terrorism som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet med ”alla medel”.⁶⁷

2015 kom en resolution rörande terrorism där säkerhetsrådet fastställde att IS innebar ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet godkände därför ”alla nödvändiga medel” för att bekämpa terrorism på IS territorium i Syrien och Irak. Åtgärderna fick inte strida mot de intervenerande staternas internationella åtaganden.⁶⁸ Resolutionen antogs dock inte under kapitel sju i FN-stadgan. För en faktisk auktorisering av en militär intervention i en resolution krävs generellt att säkerhetsrådet använder termer som ”decide” eller ”authorize”. I resolutionen från 2015 skriver istället säkerhetsrådet ”calls upon”, vilket inte anses innebära en legal auktorisering av våldsanvändning. Motsvarande gäller för resolutionen från 2014, där säkerhetsrådet använder termen ”affirms”.⁶⁹

Våldsanvändning mot IS i Syrien har inte fullt ut auktoriserats av säkerhetsrådet i en resolution med stöd i kapitel sju i FN-stadgan men flertalet

⁶⁶ Security Council Report, Chronology of Events, ‘Syria’,
<http://www.securitycouncilreport.org/chronology/syria.php?page=1>, hämtad 2017-11-13.

⁶⁷ S/RES/2178, 2014.

⁶⁸ S/RES/2249, 2015.

⁶⁹ Akande, Dapo och Milanovic, Marko, ‘The Constructive Ambiguity of the Security Council’s ISIS Resolution’, 2015,
<https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, hämtad 2017-11-22.

stater har agerat i Syrien på andra legala grunder, dock omtvistade. Den internationella militära koalitionen, ledd av USA, har attackerat IS-mål i Syrien och har under 2017 gett stöd till oppositionen. Som försvar för sina handlingar hävdade de kollektivt självförsvar på förfrågan av Irak samt eget självförsvar för vissa länder i koalitionen som direkt drabbats av IS.⁷⁰ Även Ryssland som länge haft en bra relation med Syriens regim har intervenerat i Syrien, men har fått samtycke från regimen för sina interventioner.⁷¹

⁷⁰ Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. S/2014/695; Global Centre for the Responsibility to Protect, 'Syria' 2017, <http://www.globalr2p.org/regions/syria>, hämtad 2017-11-16.

⁷¹ Akande och Milanovic, 2015, <https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, hämtad 2017-11-22.

6. Icke-intervention i Syrien

Med tanke på det systematiska och grova våld som regimen använt sig av – användningen av kemiska vapen, tortyr, utsvältning etcetera – finns det grund för att använda sig av doktrinen om R2P för att intervensera i Syrien. Regimen har konstaterats ansvariga för brott mot mänskligheten och krigsbrott.⁷² Efter att ha tittat på de olika resolutionerna som utfärdats kring situationen i Syrien, har dock inte R2P aktualiserats i någon större utsträckning. Frågan som återstår är då varför det ser ut på detta sätt.

6.1 Varför har inte en humanitär intervention skett i Syrien?

En utredning av om det är möjligt med en humanitär intervention känns efter den fakta som presenterats i uppsatsen en aning onödigt och föråldrat. Humanitär intervention ses av många som ett begrepp som främst användes innan ICISS rapport om R2P presenterades. Vidare är humanitär intervention inte klart definierat, inte accepterat av merparten av världens stater och inte en del av gällande rätt. Thakur skriver att anledningarna till att humanitär intervention fortfarande lever kvar kan vara av lathet, inkompetens eller att forskare är vårdslösa i sitt språk.⁷³

6.2 Varför har inte R2P aktualiserats i Syrien?

Till skillnad från humanitära interventioner är R2P en relativt klar norm inom folkrätten som alla FN:s medlemsstater antog genom slutdokumentet 2005. Varför R2P inte aktualiserats i Syrien beror på en mängd olika faktorer rörande politik, ekonomi, tidigare händelser och internationella relationer.

⁷² Momani, Bessma och Hakak, Tanzeel, *Syria*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 903.

⁷³ Thakur, 2017, s. 273.

Säkerhetsrådet har lagt fram ett förslag till resolution liknande den i Libyen och även andra resolutioner med stöd av R2P men Ryssland och Kina har satt stopp för många. Detta den främsta anledningen till att FN inte auktoriserat en militär intervention med stöd av R2P.⁷⁴

Anledningarna till att Ryssland och Kina använt sin vetorätt kan i stort delas in i två. För det första företogs den militära interventionen i Libyen av NATO, något som kritiserats av Ryssland och Kina som västvärldens dominans.⁷⁵ För det andra ansåg Ryssland och Kina att interventionen i Libyen innebar ett tydligt ställningstagande i konflikten och en fördel för rebellerna. Ryssland uttalade en intention att använda sig av sin vetorätt vid framtida resolutioner där en intervention eventuellt innebär ett ställningstagande för FN.⁷⁶

För Rysslands vidkommande fanns det en tredje anledning till användningen av vetorätten, vilket är Rysslands och Syriens långa relation. För många stater ses ett regimskifte som den enda lösningen på konflikten och detta är något som Ryssland starkt motsatt sig. I detta fall tar politik över användningen av principen om R2P.⁷⁷ Vissa forskare menar att även om interventionen i Libyen gått till på ett sätt som Ryssland godkänt, hade statens långa koppling och samarbete med Syriens regim lett till att de använt sin vetorätt mot eventuella interventioner i Syrien.⁷⁸

Att FN inte auktoriserat en militär intervention innebär dock inte att de inte överhuvudtaget agerat med stöd av R2P i Syrien, exempelvis sexstegsplanen kan ses som en intervention, dock inte militär. Det är även möjligt att argumentera för att en militär icke-intervention i Syrien anses vara i enlighet

⁷⁴ Jentleson, Bruce, *United States*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 471.

⁷⁵ Barnes, 2013, s. 41.

⁷⁶ Hyllienmark, 2013, <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>, hämtad 2017-11-16.

⁷⁷ Barnes, 2013, s. 25–26.

⁷⁸ Doyle, Michael, *The Politics of Global Humanitarianism: R2P before and after Libya*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 685.

med R2P p.g.a. de risker för skada en militär intervention innebär. En militär intervention kan förvärra situationen i landet om de som intervenerar bara utför en militär aktion utan kunskap om landets politik, historia eller traditioner och utan att sedan assistera vid återuppbyggnad av landet.⁷⁹

Utöver anledningarna ovan har Thakur identifierat svårigheten i att avgöra om en stat får använda våld för att bekämpa oppositionen i ett land som en anledning till att intervention inte skett. Vidare menar Thakur att konflikten i Syrien är svårbedömd och mångfacetterad, exempelvis är troligen både regeringen och oppositionen ansvariga för användningen av kemiska vapen. Det är svårt för omvärlden att ingripa på ett sätt som inte bidrar till att förvärra konflikten. Med alla aspekter som spelar in, går det inte att förutse följderna av en intervention.⁸⁰

Momani och Hakak menar att Syrien är i centrum av en besvärlig och spänd geopolitisk arena, vilket också spelar in i konflikten. Många stater har intressen i regionen, Syrien är en av de ledande aktörerna i mellanöstern och bestämmer över mycket oljehandel. Det är också en konflikt mellan olika inriktningar av islam där många olika aktörer spelar en roll, vilket försvårar situationen ytterligare.⁸¹

⁷⁹ Barnes, 2013, s. 27–28.

⁸⁰ Thakur, 2017, s. 260–266.

⁸¹ Momani och Hakak, *Syria*, i Bellamy och Dunne (red.), 2016, s. 904–908.

7. Analys och slutsatser

I en värld med närmare 200 stater där alla har olika historia, kultur och religion är det inte alltid så lätt att komma överens. Jag tror dock att de flesta är överens om en sak och det är att människor inte ska drabbas av humanitära katastrofer.

När R2P lanserades berodde det delvis på humanitära interventioners negativa aspekter. Humanitära interventioner sågs av stora delar av världen som något oönskat, ett sätt för västvärlden att agera i övriga stater, och det var ett omfattande begrepp som innefattade flera olika sätt att intervensera på. Många stater ville inte ha en legal rätt att militärt intervensera i andra stater, främst med tanke på den egna statens intressen. Personer och stater som var för humanitära interventioner ville få bort denna negativa association och lanserade R2P, bättre reglerat och på ett sätt mindre ingripande genom att det alltid är FN:s säkerhetsråd som ska auktorisera eventuella interventioner. R2P är förmodligen det begrepp som kommer ta humanitära interventioners plats och kanske vinna full acceptans av världssamfundet.

R2P innebär dock ett antal problem. Det är inte klart avgränsat och det finns inga tydliga kriterier om vad som krävs för en rätt till intervention. De kriterier som uppställs ställer krav på att staten misslyckats med att hjälpa befolkningen och att fredliga medel inte är tillräckligt för en rätt till militär intervention. Det krävs också att något av de fyra brotten brott mot mänskligheten, krigsbrott, etnisk rensning eller folkmord föreligger. Säkerhetsrådet måste auktorisera alla interventioner som sker. Denna auktorisering kan vara både positiv och negativ. Det är en bra sak gällande acceptansen för R2P, men kanske inte särskilt bra när det kommer till faktisk användning, vilket vi har sett i Syrien.

Situationen i Syrien uppfyller troligtvis de krav som ställts upp i slutdokumentet från 2005. Det har konstaterats att parterna till konflikten

begått brott mot mänskligheten och krigsbrott. Säkerhetsrådet har auktoriserat interventioner såsom sexstegsplanen och försökt få igenom militär intervention i Syrien, men inte lyckats. Misslyckandet beror på till stor del på vetorätten. När världen enades om R2P 2005 nåddes aldrig konsensus om ett organ med sekundär behörighet att auktorisera interventioner. Detta hindrar R2P från att vara ett effektivt verktyg.

Det har skett militära interventioner i Syrien mot IS-mål. Många stater har ansett att IS utgör en anledning att intervensera, men Syriens regim arbetar med att bekämpa organisationen och FN:s säkerhetsråd har inte auktoriserat militärt våld. De interventioner som har skett mot IS har inte motiverats med stöd av R2P. Istället har intervenerande stater hävdat kollektivt eller individuellt självförsvar som legal grund.

Faktorerna till varför R2P inte använts för att auktorisera militär intervention är många. De krav som ställts för att auktorisera en militär intervention är med största sannolikhet uppfyllda och därför inte ett hinder. Politik och internationella relationer är istället de största anledningarna till varför en militär intervention inte skett. Staters relationer och intresse har såklart betydelse även inom FN. Just i fallet med Syrien finns Ryssland och Kina på ena sidan. Ryssland är en gammal vän till Syrien och anser kanske att det inte är värt att förlora en allierad för att rädda människors liv. I och med vetorätten är det tillräckligt för att helt stoppa en intervention.

En åsikt är att det är i enlighet med R2P att militär intervention inte sker i Syrien. Ingen annan stat har tillräcklig kunskap om Syrien för att på ett bra sätt genomföra en militär intervention utan att förvärra konflikten. Här går det att knyta an till interventionen i Libyen, som lämnat staten utan ledning. Det är svårt att avgöra vad som kommer hända om en stat ingriper med militära medel i en annan och det är alltid viktigt att utvärdera följder innan aktion sker. Med detta sagt är det svårt att föreställa sig en förvärrande effekt gällande Syrienkonflikten.

För att intervensera militärt i Syrien med stöd av R2P behöver principen, stater inställning eller säkerhetsrådets sammansättning ändras. En möjlig förändring av principen är exempelvis att ge generalförsamlingen en sekundär rätt att auktorisera våld, men detta anses inte genomförbart idag. Det nämndes i ICISS rapport men togs aldrig med i slutdokumentet. Även stater inställning är svår att ändra. Stater relationer och politik är något som växt fram över århundranden och sitter djupt förankrat. En förändring av vetorätten för de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet är inte heller okonstlat. Jag tror ändå att den lösning som genererar minst motstånd av dessa tre är att avskaffa vetorätten när interventioner med humanitärt syfte kan komma ifråga. Det är inte lika radikalt som att ge organisationer eller generalförsamlingen helt ny makt och inte lika ingrott som stater åsikter. Det är också något som diskuterats vid flera tillfällen.

Ett sätt som kan göra R2P mer tillämpligt är om principen utvecklas till att bli internationell sedvanerätt och därmed får tvingande karaktär. I dagsläget är principen soft law och en handlingsnorm, men innebär inga egentliga skyldigheter för stater eller FN. Detta lämnar stort utrymme för aspekter som internationella relationer eller nationell politik, vilket är det hinder som satt stopp för R2P i Syrien. För att R2P ska kunna erhålla denna status är det dock viktigt att inte ändra något i den som kan göra den svårare att acceptera för stater som redan är skeptiska.

Slutligen ställer jag mig frågan om världen är redo för interventioner baserade på humanitära syften. Världen är redo för tanken att ingen ska behöva lida av mänskliga katastrofer, men steget från tanke till verklighet är inte alltid okomplicerat. För vissa har suveränitetsprincipen och non-interventionsprincipen en för etablerad ställning för att sättas åt sidan. R2P kan dock vara en bra början. Det krävs en auktorisering av säkerhetsrådet och principen tillför inga stora förändringar gällande undantagen från våldsförbudet. Med tiden kanske stater kan samarbeta och utveckla R2P på ett konstruktivt, framåtsträvande sätt, med konsensus. Tyvärr kommer nog denna utveckling ske för sent för att hjälpa folket i Syrien.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

TRYCKTA KÄLLOR

FN:s generalförsamling, *2005 World Summit Outcome Document*, UN Doc. A/RES/60/1, New York, 24 October 2005.

ICISS, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, december 2001.

Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. S/2014/695.

FN-DOKUMENT

Säkerhetsrådets resolutioner

UN Doc. S/RES/1674, 28 april 2006.

UN Doc. S/RES/1706, 31 augusti 2006.

UN Doc. S/RES/1973, 17 mars 2011.

UN Doc. S/RES/2042, 14 april 2012.

UN Doc. S/RES/2043, 21 april 2012.

UN Doc. S/RES/2118, 27 september 2013.

UN Doc. S/RES/2139, 22 februari 2014.

UN Doc. S/RES/2178, 24 september 2014.

UN Doc. S/RES/2235, 7 augusti 2015.

UN Doc. S/RES/2249, 20 november 2015.

UN Doc. S/RES/2254, 18 december 2015.

UN Doc. S/RES/2268, 26 februari 2016.

UN Doc. S/RES/2336, 31 december 2016.

Generalsekreterarens rapporter

Ki-Moon, Ban, 'Implementing the Responsibility to Protect', UN Doc. A/63/677, 12 januari 2009.

Ki-Moon, Ban, 'Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect', UN Doc. A/70/999, 22 juli 2016.

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Akande, Dapo och Milanovic, Marko, 'The Constructive Ambiguity of the Security Council's ISIS Resolution', 2015-11-21, tillgänglig via <https://www.ejiltalk.org/the-constructive-ambiguity-of-the-security-councils-isis-resolution/>, hämtad 2017-11-22.

FN-förbundet, 'R2P och FN-stadgan', tillgänglig via <https://fn.se/stockholm/r2p-och-fn-stadgan/>, hämtad 2018-01-02.

Global Centre for the Responsibility to Protect, 'Syria', senast uppdaterad 2017-11-15, tillgänglig via <http://www.globalr2p.org/regions/syria>, hämtad 2017-11-16.

Globalis, 'Den islamska staten (IS)', 2016, tillgänglig via <http://www.globalis.se/Konflikter/Asien/Den-islamiska-staten-IS>, hämtad 2017-11-08.

Globalis, 'Syrien', 2016, tillgänglig via <http://www.globalis.se/Konflikter/Asien/Syrien>, hämtad 2017-11-08.

Greek, Maria, och Högbladh, Stina, 'Fördjupning Syrien', senast uppdaterad 2016-08-22, tillgänglig via <http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Syrien/Fordjupning-Syrien/>, hämtad 2017-11-27.

Hyllienmark, Claes, 'Responsibility to Protect (R2P)', 2013-08-30, tillgänglig via <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>, hämtad 2017-11-16.

International Coalition for the Responsibility to protect, 'The Crisis in Syria', tillgänglig via <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria>, hämtad 2017-11-24.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 'Humanitär intervention', senast uppdaterad 2013-11-20, tillgänglig via <http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Humanitar-intervention/>, hämtad 2017-11-16.

Nationalencyklopedin, 'Syrien', tillgänglig via <https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/syrien>, hämtad 2017-11-08.

Security Council Report, Chronology of Events, 'Syria', senast uppdaterad 2017-08-02, tillgänglig via <http://www.securitycouncilreport.org/chronology/syria.php?page=1>, hämtad 2017-11-13.

United Nations, 'Emergency Relief Coordinator Decries Failure on Syria, Calls for Referral to International Criminal Court, In Final Security Council Briefing', 2017-08-30, tillgänglig via <https://www.un.org/press/en/2017/sc12973.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

United Nations, 'Monitoring a cessation of armed violence in all its forms', tillgänglig via <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unsmis/>, hämtad 2017-11-09.

United Nations, 'Security Council Fails to Adopt Resolution, Condemning Chemical Use in Syria, Following Veto by Russian Federation', 2017-04-12, tillgänglig via <https://www.un.org/press/en/2017/sc12791.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

United Nations, 'Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from "Chilling Darkness"', 2014-02-22, tillgänglig via <https://www.un.org/press/en/2014/sc11292.doc.htm>, hämtad 2017-11-10.

United Nations, 'Situation in Syria at High Risk for Backsliding, Special Envoy Tells Security Council, Urging Government, Opposition to Restart Geneva Peace Talks', 2017, tillgänglig via <https://www.un.org/press/en/2017/sc13010.doc.htm>, hämtad 2017-11-20.

RÄTTSFALL

Internationella domstolen (ICJ), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, 27 juni 1986.

Litteratur

Adams, Simon, Dr, 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council', Global Centre for the Responsibility to Protect, Occasional Paper Series, nummer 5, mars 2015.

Amnéus, Diana, *Ansvar att skydda: förebyggande av folkmord – en rätt till humanitär intervention*, Stockholm, 2009.

Amnéus, Diana, *Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention?*, Department of Law, Stockholm University, Diss. Stockholm: Stockholms universitet 2008, Stockholm, 2008.

Baaz, Mikael, 'Statssuveränitet och humanitär intervention: (O)förenliga principer i ett globaliserat internationellt samhälle?', *Juridisk Tidskrift*, 2009/10, nummer 4, hämtat från Internet.

Barnes, John, *The Responsibility to Protect: The Failure of the UN to Stop Mass Atrocity Crimes in Syria*, Diss. London: University of Westminster, 2013, Saarbrücken, 2013.

Bellamy, Alex, och Dunne, Tim, *R2P in Theory and Practice*, s. 3–17, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, Oxford, 2016.

Doyle, Michael, *The Politics of Global Humanitarianism: R2P before and after Libya*, s. 673–690, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, Oxford, 2016.

Evans, Gareth, *R2P: The Next Ten Years*, s. 913–931, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, Oxford, 2016.

Hehir, Aidan, *The Responsibility to Protect as the Apotheosis of Liberal Teleology*, s. 34–57, i Hehir, Aidan, och Murray, Robert (red.), *Libya: The Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*, Basingstoke, 2013.

Henriksen, Anders, *International law*, upplaga 1, Oxford, 2017.

Jentleson, Bruce, *United States*, s. 470–486, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, Oxford, 2016,

Linderfalk, Ulf, *Folkrätten i ett nötskal*, upplaga 2:2, Lund, 2012.

Lohr gen Stahl, Roland, *R2P Skyldighet att skydda*, upplaga 1:1, Stockholm, 2011.

Momani, Bessma och Hakak, Tanzeel, *Syria*, s. 895–910, i Bellamy och Dunne (red.), *The Oxford Handbook on the Responsibility to protect*, Oxford, 2016.

Thakur, Ramesh, *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, upplaga 2, Cambridge, 2017.