



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Rebecca Jonsson

Responsibility to Protect
*Innebörden av R2P och dess implementering av FN:s
säkerhetsrådet*

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT 2018

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	3
FÖRKORTNINGAR	5
1 INTRODUKTION	6
1.1 Inledning	6
1.2 Syfte och frågeställning	7
1.3 Avgränsning	8
1.4 Metod och Material	9
1.5 Perspektiv och forskningsläge	10
1.6 Disposition	10
2 BEGREPP	12
2.1 Statssuveränitet	12
2.2 Våldsförbudet	13
2.2.1 Rätten till självförsvar	14
2.2.2 Auktoriserat våld av FN:s säkerhetsråd	14
3 RESPONSIBILITY TO PROTECT	16
3.1 Allmänt	16
3.2 Tillkomst och framväxt	16
3.2.1 Rapporten där begreppet tog sin form	17
3.2.2 Världstoppmötet 2005	18
3.2.3 Rapporten om implementeringen av R2P	20
3.3 Sammanfattning och vidareutveckling	21
4 FN:S SÄKERHETS RÅD	23
4.1 Allmänt	23
4.2 Säkerhetsrådet auktoritet	23
4.3 Säkerhetsrådet i förhållande till R2P	24
4.3.1 Inledning	24
4.3.2 Libyen	25
4.3.3 Syrien	27

4.3.4	The responsibility not to veto	28
5	VÄGEN FRAMÅT	31
6	BILAGA A	33
7	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	34

Summary

Responsibility to protect is a principle developed in order to try to protect citizens from atrocious and systematic crimes when a host state does not want to or does not have the possibility to do so themselves, and was first mentioned by the International Commission for Intervention and State Sovereignty in 2001. R2P is based on the idea that each individual state has a responsibility to protect its population from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, but if a state fails to do so, the international community, through the UN, has a secondary responsibility to protect those citizens. This responsibility is to primarily be enforced with peaceful means but, in extreme cases - if the UN decided that these means are inadequate - are also to be enforced by military interventions, without the state's consent.

However, creating a common understanding of the R2P principle and its meaning has proven to be a difficult task for the UN, its member states and research experts. The R2P is based on moral law and is subjected to political plays by different member states as well as the individual opinions of states. Resolutions and reports on the principle are often full of compromises with wording that bare no real power.

The purpose of this thesis is to try and clarify what R2P actually means and how it has been implemented by the UN, especially by the UN's Security Council with its exclusive right to authorize military operations in regards to R2P-crimes. The thesis focuses on extreme cases where military means have been a necessity in order to enforce the R2P in a state as an effort to protect its citizens - cases which are extremely intricate due to the lack of guidelines in regard to the R2P principle.

The thesis provides an in-depth analysis on the authority of the Security Council and if and how R2P has been implemented in their work to ensure

international peace and safety. The Syrian and Libyan crises are used as examples to demonstrate how R2P has been put into use by the international community. The thesis also provides an analysis on the five permanent member states' right to veto and the issues it causes.

The thesis concludes that international discussion has pivoted. There is no longer a discussion if R2P should be implemented but instead how it should be implemented and used in the daily works of the UN. With that said, there are still issues that need to be resolved, such as the five permanent member states' right to veto and the difficult task of trying to unify dozens of states with different political, social, moral and economic standpoints. It is clear that R2P still has a long way to go, but it is also important to remember how far it has come. It has proven its importance and with human security now being a main focus of the UN, R2P has all the potential to improve further and develop clear, useful and uncompromisable guidelines that will help protect the citizens of the world.

Sammanfattning

Responsibility to protect är en princip som presenterades kring millennieskiftet av den internationella kommissionen för interventioner och statsuveränitet. Kommissionen skapades i syfte att utveckla ett sätt att skydda medborgare som utsattes för grova och systematiska brott och då värdstaten inte ville eller kunde stoppa dessa. Utgångspunkten för R2P är att det primära ansvaret ligger på värdstaten att skydda sina invånare från folkmord, etnisk rensning, brott mot mänskligheten och krigsbrott men att det finns ett sekundärt ansvar ifall värdstaten inte uppfyller sitt ansvar. Det sekundära ansvaret innebär att stater genom FN har ett ansvar att vidta lämpliga fredliga åtgärder för att skydda invånarna och i extremfallen kan säkerhetsrådet ge mandat åt medlemsstater att vidta tvingande militära åtgärder om de fredliga inte anses vara tillräckliga.

Uppsatsen tar sikte på de extremfall där militära åtgärder behöver tas. Ämnet är trassligt och det saknas tydliga riktlinjer både för hur man ska gå tillväga och under vilka förutsättningar. Under de två decennier som R2P har funnits har FN, medlemsstater och ett antal forskare försökt tydliggöra principen vilket har visat sig vara en svår utmaning. R2P bygger på en typ av moraljuridik som samtidigt genomsyras av politik och staters åsikter om vad som är rätt och fel. Dessa skiljaktigheter leder till rapporter och resolutioner som innehåller kompromisser och där orden på papperet i verkligheten inte säger så mycket. Syftet med uppsatsen är därmed att försöka klargöra vad R2P faktiskt är och hur principen implementerats av FN och då särskilt av FN:s säkerhetsråd. Stora delar av uppsatsen är av en deskriptiv karaktär med inslag av kritiskt tänkande och synpunkter.

Det görs en djupdykning i säkerhetsrådets auktoritet och om och i så fall hur, R2P har implementerats i arbetet med att säkerställa internationell fred och säkerhet. För att visa hur det kan gå till i praktiken har en

exemplifiering gjorts av Syrien- och Libyenkrisen samt en analys av rätten till veto och dess problematik.

Under uppsatsens gång framkommer det tydligt att den internationella diskussionen har ändrat skepnad. Det är inte längre en fråga om att diskutera huruvida R2P ska implementeras eller ej, utan på vilket sätt den ska implementeras och hur den ska användas i FN:s dagliga arbete. Slutligen ska sägas att det fortfarande finns stora problemområden. Det gäller bland annat rätten till veto och försöken att få dussintals stater som har olika politiska, sociala, moraliska och ekonomiska värderingar att enas om en svårdefinierad princip. Men trots den kvarvarande problematiken är R2P ett levande begrepp som fortsätter att utvecklas och så kommer göra under en lång tid. Nu när mänsklig säkerhet är ett av FN:s centrala fokus, R2P har potentialen att förbättra och utveckla tydliga och användbara riktlinjer som kommer hjälpa att skydda världens medborgare.

Förkortningar

FN	Förenta Nationerna
R2P	Responsibility to protect
FN-stadgan	Förenta Nationernas stadga
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
Säkerhetsrådet	Förenta Nationernas Säkerhetsråd
Generalförsamlingen	Förenta Nationernas Generalförsamling
NATO	North Atlantic Treaty Organisation

1 Introduktion

1.1 Inledning

*“In the event that forceful intervention becomes necessary, we must ensure that the Security Council, the body charged with authorizing force under international law -- is able to rise to the challenge.”*¹

1999 håller Kofi Annans tal till generalförsamlingen om framtiden för människors säkerhet och interventioner. Talet bygger på tragedier som utspelade sig under 1990-talet såsom Rwandafolkmordet och Srebrenica-massakern. FN och dess medlemsstater underlåtenhet att agera är en skamfläkt i FN:s historia som inte kan tvättas bort. Annan uppmanar medlemsländerna till en förändring av hur stater och den internationella gemenskapen reagerar på den här typen av grava och systematiska brott mot mänskliga rättigheter. Talet blev ett startskott för uppkomsten av begreppet *Responsibility to protect (R2P)*.²

Den första rapporten som omnämner R2P är skriven av *The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*. Rapporten förskriver att statsuveränitet inte kan ses som ett maktinnehav för en stat utan ett skyddsansvar för sina medborgare. Stater kan hållas ansvariga för deras handlingar och underlåtenhet i relation till detta ansvar.

Ett nytt koncept som växer fram är att de utomstående staterna har ett sekundärt ansvar gentemot invånarna i en annan stat. Om värdstaten försummar sitt ansvar så har utomstående stater, via FN, rätten att ta till diplomatiska, ekonomiska och sociala åtgärder samt, i extremfall, tvingande militära åtgärder för att skydda invånarna.³

¹ UN Secretary-General, *Annual Report to The General Assembly*, UN doc. SG/SM/7136(1999), 20 September 1999.

² Ibid.

³ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *the responsibility to protect-report*, s. 11 ff. (Hädanefter ICISSrapporten).

R2P har vuxit fram genom ett moraliskt ställningstagande där omvärlden börjar se människor som världsmedborgare och anser att det finns ett kollektivt ansvar att skydda individer om inte värdstaten vill eller har möjlighet att göra det. FN tar på sig det yttersta ansvaret att lägga en grund för hur det ska göras, under vilka förutsättning och av vem. FN:s säkerhetsråd har ett särskilt ansvar att avgöra under vilka förutsättningar som militära operationer får göras för att skydda invånarna i en stat som inte fullgör sitt ansvar.⁴

De här frågorna är inte enkla att besvara då motsatta intressen är den grund som FN byggdes på. Det gäller bland annat suveränitetsprincipen, våldsförbudet och säkerhetsrådets auktoritet som inkluderaren rätten till veto. R2P vill inskränka dessa principer genom att flytta fokus från staternas säkerhet till mänsklig säkerhet. En sådan förflyttning kommer obönhörligen att leda till oenighet och debatter inom FN på grund av staternas olika politiska och moraliska ideologier.

1.2 Syfte och frågeställning

Som nämnt ovan är R2P ett trassligt och snårigt ämne där det finns många olika åsikter om vad det är och hur det ska användas. R2P bygger på en sorts moraljuridik där det inte finns några krav på stater att agera på ett visst sätt utan snarare en rättighet för stater att skydda individer, om FN tillåter det. Den här strukturen gör att begreppet inte har någon exakt form eller definition och ger därmed möjlighet till olika tolkningar. Uppsatsen kommer därmed ha en deskriptiv utgångspunkt genom att klargöra så tydligt som möjligt vad R2P är, dess tillkomst och användningsområde. Uppsatsen tar även fasta på FN:s grundvärderingar, det vill säga suveränitetsprincipen och våldsförbudet och hur de står i korrelation till begreppet.

⁴ UN General Assembly, *Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General*, UN doc. A/63/677(2009) s. 22 ff. (Hädanefter A/63/677).

Syftet är även att göra en djupdykning i FN:s säkerhetsråd och dess roll i förhållande till R2P. Diskussionen är inriktad på säkerhetsrådets auktoritet och om och i så fall hur R2P har implementerats i FN:s arbete att säkerställa internationell fred och säkerhet. Av naturliga skäl kommer en diskussion att ske om den problematik som uppstår, såsom rätten till veto.

Det tar oss in på frågeställningarna som ska besvaras i uppsatsen;

- Har R2P implementerats i FN:s säkerhetsråd i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet?
- Om svaret på ovanstående fråga är jakande, hur har den implementeringen skett och vilka problem har uppstått i det praktiska arbetet?

1.3 Avgränsning

R2P är ett brett och invecklad ämne och det har därför krävts en del avgränsningar. Den första avgränsningen är att det icke-militära åtgärderna beskrivs översiktligt och det istället görs en djupdykning i de tvingande militära interventionerna. Den andra avgränsningen är att det inte kommer en förklaring eller diskussion om de brott som måste vara uppfyllda för tillämpningen av R2P, dvs etnisk rensning, brott mot mänskliga rättigheter, folkmord och krigsförbrytelser (fortsättningsvis benämns dessa brott, grymhetsbrott). Uppsatsen kommer fokusera på ansvaret att reagera och säkerhetsrådets auktoritet i förhållande till R2P.

R2P har ett stort tillämpningsområde och nämns sporadiskt i ett flertal små och stora rapporter från FN, därmed har jag begränsat mitt material. Jag har använt mig av tre dokument som jag anser har störst bärkraft i att förstå hur principen har vuxit fram under åren. Dokumenten är ICISSrapporten, resolution 60/1(2005) samt generalsekreterarens rapport om implementeringen av R2P⁵. Jag har även begränsat mig till Syrien- och

⁵ ICISSrapporten, UNGA A/RES/60/1(2005), *2005 World summit outcome*. (Hädanefter A/RES/60/1) och A/63/677.

Libyenkrisen därför att exemplifiera säkerhetsrådets auktoritet och vetorättens avgörande roll.

1.4 Metod och Material

R2P är ett tämligen nytt fenomen och nämndes för första gången år 2001 i slutrapporten från ICISS. Därmed används endast material som författades från och med 2001 till nutid, med ett par undantag såsom FN-stadgan och historiska uttalanden. Uppsatsen bygger både på primära och sekundära FN-källor. De primärkällor jag utgått ifrån är mestadels FN-resolutioner. Mina sekundärkällor är både rapporter och uttalanden som gjorts av generalförsamlingen och generalsekreteraren.

Det tryckta regelverket kommer uteslutande ifrån FN-stadgan. På grund av avsaknad av juridiska dokument gällande R2P har jag tagit hjälp av facklitteratur som författats av experter inom området som både är förespråkare och kritiker till principen.

För att genomföra arbetet har jag använt mig av en rättsanalytisk metod. Den rättsanalytiska metoden i jämförelse med den rättsdogmatiska metoden begränsar sig inte strikt till det traditionella rättskällorna utan inkluderar även källor som inte nödvändigtvis fastställer gällande rätt.⁶ Anledningen till valet av metod är bristen på rättsliga källor och att R2P inte är folkrättsligt bindande utan bygger på ett kollektivt ansvarstagande utan rättsligt förbindelser. Därmed krävs det dokument, uttalanden och faktiska handlingar som inte faller inom fastställandet av gällande rätt, för att kunna ge en så tydlig och precis bild som möjligt.

⁶ Sandgren (2018) s. 50–51.

1.5 Perspektiv och forskningsläge

R2P har genom sin korta historia fått utstå allt från högljudda debatter och åsiktskildringar till att nästan falla i glömska. Efter Libyen- och Syrienkrisen har principen fått nya krafttag på grund av att det var första gången som R2P användes för att auktorisera militära operationer för att skydda civila men också för att dessa liknade händelser hade helt olika utgångar. Det visar på den svårighet som R2P inbegriper och att den fortfarande efter alla resolutioner och rapporter inte fungerar fullt ut i praktiken. Flera forskare har på senare år försökt klargöra principen och beskriva dess tillämpningsområde och framväxt men detta åtagande har visat sig svår.

Texten som helhet utgår ifrån ett individperspektiv där jag lägger fokus på rätten att skydda individer och inte skyddet av staten. Uppsatsen är av deskriptiv karaktär och för att ge läsaren en så tydlig bild som möjligt över R2P utgår det ifrån både ett rättshistoriskt- och rättsutvecklingsperspektiv. Perspektiven anläggs för att beskriva framväxten av R2P och hur dess innebörd har vuxit fram över tiden. I fjärde och femte kapitlet utgår jag ifrån ett mer kritiskt perspektiv för att besvara min andra frågeställning om hur implementeringen har skett.

1.6 Disposition

I kapitel två följer en beskrivande del av olika begrepp som måste klarläggas. Begreppsförklaringen inkluderar statssuveräniteten, våldsförbudet och dess undantag samt innebörden av humanitär intervention. Uppsatsen fortsätter i kapitel tre med en historisk beskrivning av R2P och hur den idag tillämpas av den internationella gemenskapen.

Det finns ytterligare en beskrivande del i kapitel fyra med en förklaring om FN:s säkerhetsråd och dess auktoritet. Kapitlet innehåller även några praktiska exempel på hur ansvaret att skydda har använts av säkerhetsrådet

och hur liknande fall kan ha helt olika utgångar. Därefter görs en analys om ansvaret att inte använda vetorätten i förhållande till de grymhetsbrott som R2P tar sikte på.

Genomgående i uppsatsen sker analytiska moment där jag använder mig av egna tankar eller författare med kritiska perspektiv, för att klarlägga vissa saker. Efter de beskrivande kapitlen kommer en övergång till den analytiska delen där jag främst besvarar min andra frågeställning. I sista kapitlet finns en slutsats där jag även skriver om vägen framåt och vad jag personligen tror kommer hända i framtiden när det gäller R2P.

2 Begrepp

2.1 Statssuveränitet

När en stat börjar existera tillkommer det automatiskt vissa suveräna rättigheter och skyldigheter. Statssuveräniteten är en av FN:s grundsatser och bygger på att staterna är suveränt likställda och att suveräniteten är odelbar. Det betyder att en stat varken kan ha mer eller mindre suveränitet utan att antingen har man den eller inte.⁷ Dessa rättigheter och skyldigheter delas in i tre delar:

- De som är knutna till användningen av en stats territorium.
- De som är knutna till personer och statens nationalitet.
- De som är knutna till utövandet av det politiska styret i en stat.⁸

Utgångspunkten är att stater därmed fritt bestämmer över sitt territorium, sin befolkning och det politiska styret i landet. Utomstående länder måste respektera det och får varken intervensera direkt eller indirekt.

När FN startade så ankom det på varje enskild stat att skydda och upprätthålla individens mänskliga fri- och rättigheter. Genom att staterna blev medlemmar i FN och skrev på FN-stadgan så förväntades det av staterna att följa det som föreskrivs. Ansvaret att skydda medborgarna förelåg inom nationalstatens suveränitet och principen var i stort sätt okränkbar.⁹

Under tiden fram till millennieskiftet fick miljontals människor betala priset för den hårt hållna suveränitetsprincipen. Khmer Rouge i Kambodja, Rwanda folkmordet och Srebrenica massakern är ett fåtal händelser där FN stod som åskådare när brutala och systematiska brott mot mänskliga

⁷ Art. 2(1) FN-stadgan.

⁸ Linderfalk (2012) s. 17.

⁹ Mikael Baaz: ”Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagen globaliserade värld”, Europaforskning vid Göteborgs universitet, <<https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/728/1/Baaz%20WP%2006.01.pdf>>, Besökt 2018-11-15, s. 2 f.

rättigheter begicks. FN:s underlåtenhet att stoppa dessa grymheter skapade en attitydsskiftning i hur man såg på nationalstaten och dess suveränitet.¹⁰ Det växte fram ett synsätt att utomstående stater har en rätt och även en skyldighet att intervensera när det sker systematiska kränkningar av mänskliga fri- och rättigheter. Den nationella suveräniteten gav inte längre ett ovillkorlig skydd för yttre inblandning.¹¹

2.2 Våldsförbudet

“All members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”¹²

Den våldsreglering som hittas i folkrätten har utformats som en huvudregel och två undantag. Det allmänna våldsförbudet regleras i art. 2(4) FN-stadgan där det föreskrivs att stater ska avhålla sig från att bruka våld i internationella relationer och får därmed inte hota om eller gå in militärt i en annan stat utan samtycke från den berörda staten. Inom ramen för tillämpningsområdet är rekvisitet ”våld” (eng. force) en viktig utgångspunkt. Det är viktigt att uppmärksamma att artikeln varken kräver att en stat förklarar krig mot en annan stat eller ingår krigshandlingar utan att det handlar om bruket av våld. Våld i denna artikel betyder militärt våld och därmed exkluderas ekonomiska och politiska påtryckningar.¹³

Våldsförbudet är starkt förknippat med suveränitetsprincipen och visar tydligt på den starka territoriella överhögheten. I FN-stadgan finns det två undantag som gör att militärt våld i en annan stat är lagenligt. De två

¹⁰ A/63/677 s. 26 och 27.

¹¹ Mikael Baaz: ”Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagen globaliserade värld”, Europaforskning vid Göteborgs universitet, <<https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/728/1/Baaz%20WP%2006.01.pdf>>, Besökt 2018-11-15, s. 2 f.

¹² Art. 2(4) FN-stadgan.

¹³ Linderfalk (2012) s. 202 f.

undantagen är om åtgärden är auktoriserad av säkerhetsrådet eller om den är ett lagligt utövande av rätt till självförsvar.¹⁴

2.2.1 Rätten till självförsvar

Vi hittar det första undantaget i art. 51 FN-stadgan som föreskriver att rätten till självförsvar förutsätter att ett väpnat angrepp mot en stat som är medlem i FN. Ett väpnat angrepp är inte detsamma som bruk av våld som omnämns i art. 2(4). Här krävs ett mer storskaligt våld för att undantaget ska kunna tillämpas. Anledningen till att det är en högre tröskel för självförsvarsrätten är att det i första hand är säkerhetsrådet som ska upprätthålla internationell fred och säkerhet, inte enskilda stater. Därmed får en stat endast ta ett eget initiativ ”om det är absolut nödvändigt för att avvärja eller eliminera ett allvarligt och överhängande hot mot statens territoriella integritet eller politiska oberoende”¹⁵.

För att självförsvar ska anses folkrättsenligt ska fyra krav vara uppfyllda. Ett av dem står direkt skrivet i artikel; Att våld får bara användas fram till dess att säkerhetsrådet vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. De tre övriga kraven tillämpas utifrån den internationella sedvanerätten och föreskriver att våldet måste vara nödvändigt, omedelbart och proportionerligt.¹⁶

2.2.2 Auktoriserat våld av FN:s säkerhetsråd

Det andra accepterande undantaget tar sikte på våld som auktoriseras av säkerhetsrådet. Här får alltså stater en rätt att använda våld mot annan stat om FN:s säkerhetsråd godkänner det i enlighet med art. 42 i FN-stadgan. Det finns två förutsättningar som måste vara uppfyllda. Den första lokaliserar vi i art. 39 FN-stadgan där säkerhetsrådet måste ha fastställt

¹⁴ Art. 42 och 51 FN-stadgan.

¹⁵ Linderfalk (2012) s. 206.

¹⁶ Linderfalk (2012) s. 210.

existensen av ett hot mot fred, ett fredsbrott eller en aggressionshandling. Trots att det inte uttryckligen skrivs i artikeln ska fred likställas med internationell fred och därmed faller inte inbördeskrig inom tillämpningsområdet. Säkerhetsrådet har dock varit liberala i tolkningen av ”internationellt” och har ansett att inbördeskrig faller inom ramen när t.ex. krig skapar massflykt eller det finns en risk att kriget sprider sig över gränserna.¹⁷

Under senare år har säkerhetsrådet expanderat sin tolkning och det verkar nu räcka med att en stat försummar att skydda sin befolkning från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning eller brott mot mänskligheten. Det vill säga att ett hot mot internationella fred och säkerhet inte längre behöver gå utanför statens territoriella gränser under vissa förutsättningar. Med andra ord faller R2P in inom art. 42 FN-stadgan.¹⁸

Den andra förutsättningen som måste vara uppfylld är att militära åtgärder endast får beslutas om man anser att de åtgärder som står skrivna i art. 41 FN-stadgan är uttömda eller otillräckliga. Åtgärder som inkluderas i art. 41 FN-stadgan är icke-militära åtgärder såsom, ekonomiska och diplomatiska sanktioner. Det betyder dock inte att säkerhetsrådet behöver fatta ett konkret beslut om att åtgärderna enligt art. 41 är otillräckliga om de redan från början anser att icke-militära sanktioner kommer att vara verkningslösa. Om dessa två förutsättningar är uppfyllda har säkerhetsrådet auktoritet att skapa en rätt för medlemsländerna att vidta militära åtgärder.¹⁹

¹⁷ Linderfalk (2012) s. 211 ff.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

3 Responsibility to protect

3.1 Allmänt

När FN bildades var det främst staternas säkerhet som prioriterades medan mänsklig säkerhet inte fick någon betydande uppmärksamhet. FN byggde upp en stark grund för staternas säkerhet genom suveränitetsprincipen och våldsförbudet. Med tiden växte insikten fram om att mänsklig säkerhet var något som behövde ett starkare genomslag i folkrätten men diskussionen var svår att driva eftersom stora inskränkningar behövdes göras i den grund som FN en gång hade. När ICISS-rapporten presenterades fick den genomslag tack vare dess uppbyggnad. Innan rapporten kom hade man sett dessa fall som en rätt att ingripa, vilket var en formulering som inte uppskattades av den internationella gemenskapen. Istället presenterades ett nytt synsätt där den enskilda staten i första hand har ett ansvar att skydda medborgare men om man inte uppfyller det så har andra stater, genom FN, ett ansvar att skydda. Genom att använda sig av en ny formulering, rätten att skydda, som inte var förknippad med våld kunde diskussioner inledas.²⁰

3.2 Tillkomst och framväxt

För att förstå R2P och dess problematik måste en beskrivning göras av tillkomsten och dess framväxt. R2P är ett levande begrepp som utvecklas och förändras med tiden. Det är därför viktigt att gå tillbaka historiskt och titta på varför R2P hamnade på kartan och hur utvecklingen har skett. Mycket har hänt sedan Annan höll sitt tal där han vädjade till omvärlden att hitta ett sätt att skydda befolkningen i länder där värdstaten inte ville göra det.

²⁰Claes Hyllienmark: "Responsibility to protect", <<http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>>, Besökt 2018-11-17.

De rapporter och internationella instrument som har fått störst betydelse i utformningen av R2P och dess tillämpning är slutrapporten från 2001 som författades av den internationella kommissionen för interventioner och statssuveränitet (ICISS-rapporten), där begreppet myntades för första gången²¹, resolutionen från världstoppmötet 2005 där begreppet antogs i generalförsamlingen²² och rapporten om implementeringen av R2P som skrevs av Ban Ki-moon 2009²³. Texterna beskriver funktion och tillvägagångssätt när det gäller R2P som begrepp.

3.2.1 Rapporten där begreppet tog sin form

År 2000 tillsatte den kanadensiska premiärminister Jean Chrétien en internationell kommission som bestod av tolv experter och forskare med olika bakgrund. Deras uppgift var att samla kunskap inom internationell rätt och internationella relationer och att ta fram ett förslag om hur FN kan reagera när det gäller en intressekonflikt som rör skydd av människor och suveränitetsprincipen.²⁴ Trots att rapporten inte är bindande utan endast utgör ett förslag till hur den här typen av konflikter ska lösas så anses den vara ett viktigt instrument i vägledningen av hur R2P ska användas i dagsläget.

ICISS uppmanar till att se statssuveränitet som ett ansvar och inte som kontroll, det vill säga att den enskilda staten har ett ansvar att skydda invånarna och att statens aktörer ska hållas ansvariga i både handling och underlåtenhet i relation till detta ansvar.²⁵ Det finns även en uppdelning i tre delar; ansvar att förhindra, ansvar att reagera och ansvar att återuppbygga.²⁶ Uppsatsen kommer fortsättningsvis att sätta fokus på ansvar att reagera, särskilt gällande militära åtgärder.

²¹ ICISSrapporten.

²² A/RES/60/1.

²³ A/63/677.

²⁴ Kolb (2018), s. 20.

²⁵ ICISSrapporten s. 13.

²⁶ ICISSrapporten s. 22.

Ett ansvar att reagera blir aktuellt när preventiva åtgärder misslyckats och staten ifråga inte har möjlighet eller viljan att ändra på situationen. Den internationella gemenskapen kan därmed få ett mandat att genomföra tvingande åtgärder mot staten. Rapporten understryker vikten av att militära interventioner endast får ske i extrema fall och att dessa åtgärder i först hand alltid ska vara politiska, ekonomiska eller judiciella.²⁷

En av de sex kriterier för att en militär intervention ska vara folkrättsenligt enligt ICISS-rapporten, handlar om vem som har rätt auktoritet.²⁸ Rätt auktoritet är ett av de viktigaste kriterierna i rapporten och den pekar på svårigheter och dilemman som kan uppkomma. Rapporten uttrycker tydligt att säkerhetsrådet roll är av största vikt när det gäller övertramp av statsuveränitet. Det påpekas att uppgiften inte är att ifrågasätta säkerhetsrådets auktoritet utan att hitta sätt för säkerhetsrådet att fungera bättre.²⁹ Här ser vi en respekt för säkerhetsrådet och att man går försiktigt fram för att inte trampa dem på tårna.

Rapporten tar även upp de fem permanenta medlemsstaternas vetorätt (P5). Staterna är Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA.³⁰ Rapporten ställer sig bakom implementeringen av en uppförandekod där staterna inte får utnyttja sitt veto när det kommer till humanitära kriser.³¹ Detta kommer beskrivas grundligt i kapitel fyra.

3.2.2 Världstoppmötet 2005

Världstoppmötet 2005 blev den största sammankomsten av statschefer i FN:s historia när mer än 170 statschefer deltog på mötet.³² Toppmötet

²⁷ ICISSrapporten s. 29.

²⁸ ICISSrapporten s. 32.

²⁹ ICISSrapporten s. 44 ff.

³⁰ Regeringskansliet: "Det här är FN:s säkerhetsråd", <<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-i-fns-sakerhetsrad/det-har-ar-fns-sakerhetsrad/>>, Besökt 2018-11-17.

³¹ ICISSrapporten s. 67.

³² United Nations: "The 2005 world summit", <http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml>, Besökt 2018-12-03.

beskrivs som ett exceptionellt tillfälle att ta djärva beslut om utveckling, säkerhet, mänskliga rättigheter och reformer inom FN.³³

Mötet visade sig vara avgörande i etableringen av R2P. Begreppet antogs enhälligt i generalförsamlingen och i resolution 60/1 fick R2P en separat rubrik. I art. 138 resolution 60/1 föreskrivs att varje enskild stat har ett ansvar att skydda sina invånare från folkmord, etnisk resning, brott mot mänskligheten och krigsbrott. Den internationella gemenskapen ska även hjälpa och uppmuntra andra stater att utöva detta ansvar.³⁴ Följande artikel, art. 139, föreskriver att stater har ett ansvar, genom FN, att ta till lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga åtgärder för att skydda invånarna mot ovannämnda brott. Staterna ska vara beredda att vidta kollektiva åtgärder genom säkerhetsrådet om det visar sig att fredliga åtgärder inte är tillräckliga eller att staten i fråga brister i sitt ansvar.³⁵

Avsnittet om R2P blev betydelsefullt därför att det hade uppstått en växande medvetenhet om mänsklig säkerhet och behovet att agera kollektivt, tidsenligt och beslutsamt gällande grymhetsbrotten.³⁶ Men det fanns fortfarande många luckor och frågetecken. De två artiklarna gav endast en översiktlig beskrivning av vad R2P var men inga indikationer på hur man skulle implementera begreppet, vem som hade rätt att göra det och under vilka förutsättning det skulle ske. Det fanns bara ord på ett papper men inget ramverk för handling. Det förskrevs istället att det skulle bestämmas från fall till fall genom säkerhetsrådet.³⁷ Fokus sattes på det primära ansvaret för en stat att skydda sin befolkning och inte på hur det sekundära ansvaret skulle hanteras eller under vilka förutsättningar R2P fick användas.

Under plenarmötet som hölls innan toppmötet diskuterades vetorätten och

³³ United Nations, "The 2005 world summit: an overview"
<<https://www.un.org/ga/documents/overview2005summit.pdf>>, Besökt 2018-12-03.

³⁴

BILAGA A.

³⁵ Kolb (2018) s. 23.

³⁶ Kolb (2018) s. 359.

³⁷ Kolb (2018) s. 356.

frågan ställdes till säkerhetsrådet om de kunde förbinda sig att inte använda vetorätten gällande fall om folkmord och andra storskaliga brott mot mänskliga rättigheter.³⁸ I resolution 60/1 från världstoppmötet 2005 fanns dock ingen indikation på frivilligt avstående av vetorätten för humanitära kriser.

3.2.3 Rapporten om implementeringen av R2P

Avsaknaden av hur R2P skulle användas och implementeras efter världstoppmötet 2005, gjorde att generalsekreteraren Ban Ki-moon tog på sig ansvaret att mer i detalj beskriva meningen med R2P så som uttryckt i resolutionen 60/1. Rapporten om implementering av ansvaret att skydda delades upp i tre pelare: "Statens skyddsåtgärder (pelare ett), internationell assistans och kapacitetsuppbyggnad (pelare två) och tidsenlig och avgörande respons (pelare tre)".³⁹ Modellen fick positiv kritik och var en bra utgångspunkt för fortsatta diskussioner om R2P och dess användningsområde i praktiken.⁴⁰ Nedan behandlas endast den tredje pelaren eftersom den tar sikte på art. 139 i resolution 60/1 och de extrema fall där militära åtgärder kan komma i fråga.

Ban Ki-moon understryker att FN arbetar för att lösa konflikter genom dialog och övertalning. Det finns icke-tvingande och icke-militära åtgärder som i första hand ska användas vid en konflikt. Militära medel ska endast användas i extremfallen. Texten tar upp auktoritetsfrågan och säkerhetsrådets roll i användandet av R2P. Ki-moon uppmanade P5 att avstå från användande eller hot om användande av vetorätten i situationer som handlar om ansvaret att skydda. Han poängterar att säkerhetsrådet har ett partikulärt ansvar i denna fråga men det förskrivs inte detaljerat om hur säkerhetsrådet ska använda sig av R2P eller vad som är det mest effektiva sättet att lösa konflikter som uppstår. Rapporten fokuserar på det generella

³⁸ UNGA A/59/565(2004), *The high-level panel on threats, challenges and changes*, § 256.

³⁹ A/63/677 s. 2.

⁴⁰ Kolb (2018) s. 24.

ansvaret som både säkerhetsrådet och generalförsamlingen har och antyder att säkerhetsrådet inte har det totala ansvaret utan att det i viss mån även ligger på generalförsamlingen.⁴¹

En uppdelning i de tre pelare var något som uppskattades och gav mer klarhet åt de olika momenten. Det som fortfarande saknas är konkreta förslag på hur säkerhetsrådet ska gå tillväga. Fortfarande genomsyras rapporten av oklarheter och en bedömning från fall till fall utan klara riktlinjer. Det skulle dock bara dröja ett par år innan vi fick se hur R2P kunde komma att användas för att skydda civila.

3.3 Sammanfattning och vidareutveckling

Som nämnt i början av uppsatsen är R2P ett levande begrepp som utvecklas med tiden. R2P hamnade på kartan för första gången 2001 när det endast var ett förslag till ett nytt koncept för skydd av människor. Det har nu blivit ett vedertaget begrepp inom den internationella gemenskapen. Medlemsstaterna har accepterat att R2P finns och att det är ett normativt beteende. Det är ett sätt att pressa stater som inte uppfyller ansvaret att skydda befolkningen i de första stadierna och det har blivit ett verktyg för informella möten och förbindelser. Den stora utmaningen finner vi i de tvingande militära åtgärderna på grund av att rapporterna inte tar fram tydliga riktlinjer samt anser att det ska lösas från fall till fall. Men trots de frågetecken som finns kvar har dessa rapporter satt en grund för R2P och används i dagsläget som doktriner för att klargöra principen och tillvägagångssättet

Efter rapporten om implementeringen av R2P dröjde det länge innan begreppet faktiskt kom till användning. Vid vissa händelser använde sig den internationella gemenskapen av ansvaret att skydda, t.ex. under 2007–2008 efter presidentvalet i Kenya när oroligheter bröts ut och cirka 1500 personer dödades. Trots att internationella organisationer och medlemsstater

⁴¹ A/63/677 s. 26–27.

vidareutvecklade R2P och använde sig av det i diplomatiska förbindelser så var inte säkerhetsrådet med i denna positiva framväxt. Det skulle dröja till 2011 när den arabiska våren tog sig till Libyen⁴². Detta kommer diskuteras mer ingående i nästa kapitel.

⁴² Bellamy och Dunne (2016) *Theory and Practice* s. 7-8.

4 FN:s Säkerhetsråd

4.1 Allmänt

FN:s säkerhetsråd är ett av de sex huvudorgan som finns i FN. Dess uppgift är att upprätthålla världsfred och avvärja hot mot den internationella säkerheten. Till skillnad från generalförsamling, där vilket ämne som helst kan diskuteras så ska säkerhetsrådet endast fokusera på frågor som rör fred och säkerhet. De ska undersöka varje konflikt eller situation som kan leda till en internationell konflikt och presentera förfaringssätt och förlikningsvillkor för att få fram en lösning.⁴³ Enligt art. 25 FN-stadgan godkänner och genomför medlemsstaterna alla beslut som tas av säkerhetsrådet i enlighet med stadgan.

Säkerhetsrådet består av femton medlemmar där fem är permanenta och resterande tio väljs in på en två-års period. Utöver att P5 alltid har en permanent plats i säkerhetsrådet så har de även vetorätt vilket betyder att de var för sig kan stoppa vilket beslut som helst.⁴⁴

4.2 Säkerhetsrådet auktoritet

Säkerhetsrådets auktoritet och uppgift föreskrivs i både kapitel V och VII i FN-stadgan där art. 39 FN-stadgan utgör säkerhetsrådets grund. Det ska fastställa om det föreligger hot mot fred, brott mot fred eller aggressionshandling samt göra rekommendationer eller fatta beslut om vilka åtgärder som ska tas i enlighet med art. 41 och 42. Säkerhetsrådets resolutioner är bindande för alla medlemsstater till skillnad från generalförsamlingens som är av icke-bindande karaktär.

⁴³FN-förbundet UNA SWEDEN, ”Säkerhetsrådet”, <<https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/fn-som-organisation/fn-systemet/huvudorgan/sakerhetsradet/>>, Besökt 2018-11-23.

⁴⁴ Art. 27 FN-stadgan.

För att säkerhetsrådet ska kunna besluta om åtgärder måste de ha klassificerat konflikten som ett hot mot internationell fred, en överträdelse av fred eller en aggressionshandling, i enlighet med art. 39 FN-stadgan. De kan efter det vidta åtgärder av både icke-militär och militär karaktär. De icke-militära åtgärderna hittas i art. 41 och kan utgöra upphörande av diplomatiska relationer, ekonomiska sanktioner m.m. Resolutioner som görs i enlighet med artikeln blir bindande för alla stater som antar den. Om säkerhetsrådet anser att de åtgärder som föreskrivs i art. 41 inte är tillräckliga kan de genom art. 42 vidta militära åtgärder. Dessa resolutioner är inte folkrättsligt bindande utan ger endast medlemsstaterna mandat att vidta säkerhetsrådets beslut. Det är dock bindande för den stat som utsätts för en militär operation genom att staten ifråga inte kan hävda att åtgärden har stridit mot folkrätten.⁴⁵

4.3 Säkerhetsrådet i förhållande till R2P

4.3.1 Inledning

Säkerhetsrådet har ett undantag från våldsförbudet i art. 2(4) FN-stadgan och därmed kan bestämma om militära åtgärder ska sättas in mot en stat om det kan fastställas hot mot den internationella freden. ICISS-rapporten fokuserade mycket på säkerhetsrådets ansvar i förhållande till R2P och trots att resolution 60/1 från 2005 inte tog med de centrala rekommendationerna som gjordes gavs ett speciellt ansvar till säkerhetsrådet i art.139. Artikeln konstituerar en mer politisk och normativ karaktär, det fanns inget juridisk som band medlemsstaterna och säkerhetsrådet. Det skulle dröja nästan fem år innan säkerhetsrådet hänvisade till R2P i relation till en stats situation. Under den tiden var det flertal humanitära kriser som inte fick det skydd som R2P lovat.

Edward Luck var generalsekreterarens specialrådgivare för R2P och under 2008 gjorde han förändringar som skulle ändra synen på ansvaret att

⁴⁵ Linderfalk (2012) s. 212 ff.

skydda. Ett av problemen med principen var att ingen, varken medlemsstaterna eller säkerhetsrådet, riktigt visste vad som gällde och hur begreppet skulle tillämpas. Rapporten från ICISS som gav en rätt relativt enat bild av R2P och dess tillämpningsområde korrelerande inte med resolution 60/1 där R2P antogs i enhällighet. Det Luck gjorde var att gå tillbaka till resolutionen för att se vad medlemsstaterna hade gått med på och avskilde det från alternativa formuleringar som t.ex. ICISS-rekommendationerna. Efter det kom också rapporten från 2009 med de tre pelarna som angav hur R2P skulle utformas.⁴⁶

R2Ps implementering år 2009 skapade ett djupare engagemang för ansvaret att skydda men det var den arabiska våren som blev den banbrytande händelsen för säkerhetsrådets användande av R2P.

4.3.2 Libyen

Libyen styrdes av Muammar al-Qadhafi allt sedan hans militära kupp år 1969. Under 2011 hade folket fått nog och massprotester bröt ut runt om i landet. Det som från början var fredliga protester möttes av betydande våldshandlingar från Qadhafi-regimen, med tårgas, batonger, laddade vapen m.m. Våldet eskalerade på båda sidor och dödstalen ökade dramatiskt. Qadhafi uttalade sig även i tv-sändning om att han skulle rena landet och inte sluta förrän det var gjort. Säkerhetsrådet antog resolution 1970 (2011)⁴⁷ i mitten av februari 2011 med beslut om en rad tvingande icke-militära åtgärder. Våldet expanderade dock vilket ledde till väpnade konflikter mellan statens militär och oppositionsstyrkorna i Libyens städer. På grund av det eskalerande våldet antogs ytterligare en resolution i mars 2011 i säkerhetsrådet där man krävde eldupphör⁴⁸. Avgörande i resolutionen var att säkerhetsrådet gav mandat till medlemsstater att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda de civila. Härmed var det första gången som

⁴⁶ Bellamy (2016) s. 11 ff.

⁴⁷ UN doc. S/RES/1970 (2011).

⁴⁸ UN doc. S/RES 1973(2011).

säkerhetsrådet använde sig av R2P för att legitimera militärt våld utan statens samtycke. Några dagar senare tog NATO på sig ansvaret för de militära operationerna i Libyen och efter tre månader dödades Al-Qadhafi och landet deklarerades befriat den 23 oktober 2011.⁴⁹

Händelsen har fått stor internationell uppmärksamhet och vissa, såsom Gareth Evans, beskriver resolutionerna (tillsammans med en liknande resolution i Cote D'ivoire) såsom ett skolboksexempel på hur R2P ska fungera i praktiken och hur säkerhetsrådet ska gå tillväga för att skydda de civila.⁵⁰ Andra anser att resolutionen i sig må ha varit bra men att NATO ignorerade de restriktioner som gjordes i resolutioner. De restriktionerna som ignorerades var att de inte fick angripa sig på Qadhafi direkt för att försöka få en regimändring, inte heller fick de involvera sig i det interna inbördeskriget samt bröt de vapenembargot genom att tillhandahålla vapen till rebellerna.⁵¹ Länder som Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika var starkt emot sättet som de militära operationerna utfördes på, och att det gick från neutralpolitiska åtgärder, där målet var att skydda de civila, till att ett partiellt mål blev att störta Qadhafi-regimen genom att assistera rebellerna.⁵²

Trots den oenighet som råder kring NATO:s tillvägagångssätt i Libyenkrisen kan vi nu se att det inte längre rör en diskussion om en implementering av R2P utan hur den ska implementeras. Min första frågeställning har därmed blivit besvarad att R2P är implementerad i FN:s säkerhetsråd i syfte att upprätthålla fred och säkerhet.

⁴⁹ Kolb (2018) s. 484.

⁵⁰ Gareth Evans, "The responsibility to protect after Libya and Syria", <https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0005/137840/evans-paper.pdf>, Besökt 2018-12-21.

⁵¹ Thakur (2017) s. 255–256.

⁵² Bellamy och Dunne (2016) *UN Security Council* s. 13–14.

4.3.3 Syrien

Det uppsving som R2P fick i och med Libyenresolutionen avstannade när säkerhetsrådet inte lyckades bli eniga under Syrienkrisen. Syrien har sedan 1971 styrts av familjen al-Assad som tog makten efter en serie militärkupper. Så som Libyen bröt protester av fredlig karaktär ut i februari 2011. Den syriska staten svarade med brutala repressioner vilket ökade protesterna i Dar'a. Med tiden blev våldet värre och det dröjde inte länge innan statens militär öppnade eld mot civila demonstranter.⁵³ Det uppskattades i slutet av 2015 att cirka 300 000 personer hade dödats i Syrien sedan början av 2011.⁵⁴

Problemet i den internationella gemenskapen, framförallt i Säkerhetsrådet, var den passivitet som skapades på grund av oenigheten mellan staterna. USA och flera europeiska länder förespråkade en politisk reform i Syrien och fördömde användandet av våld mot demonstranter medan Ryssland och Kina uttryckte sitt stöd för Assad-regimen. Flera resolutioner lades fram till säkerhetsrådet som ville få ett vapenembargo mot Syrien tills Assad gav ifrån sig makten och öppnade upp för fria presidentval. Kina och Ryssland lade veto på samtliga resolutioner.⁵⁵ Säkerhetsrådet fick igenom ett par resolutioner efter den kemiska attacken i Ghouta och skickade humanitär assistans utan samtycke från den syriska staten och samtidigt som det påminde dem om skyldigheten att skydda. Säkerhetsrådet har haft händer bakbundna på grund av P5s vetorätt. Resolutioner har inte ens kommit upp på bordet på grund av att Ryssland och Kina är fast beslutna om att inte godta resolutioner som hänvisar till ansvaret att skydda den syriska befolkningen.⁵⁶

Genom det stillestånd och den passivitet som rådde i säkerhetsrådet under Syrienkrisen kunde vi se den negativa aspekten av R2P. Principen är ännu

⁵³ Kolb (2018) s. 485 f.

⁵⁴ Thakur (2017) s. 257.

⁵⁵ Thakur (2017) s. 258.

⁵⁶ Kolb (2018) s. 486 ff.

inte folkrättsligt bindande och kan enkelt låsas fast i det politiska spelet mellan stater. Trots att generalförsamlingen i en resolution från 2012⁵⁷ beklagade sig över säkerhetsrådets misslyckande med att besluta om åtgärder, och visade att detta står i strid mot FN:s grundläggande värderingar, så har generalförsamlingen inte behörighet att göra sina ord till handlingar.

4.3.4 The responsibility not to veto

Vetorätten är starkt förknippad med R2P av naturliga skäl. Säkerhetsrådet har under nästan hela sin existens fått utstå kritik för framförallt vetorätten, och oförmågan att reagera i tid, ofta på grund av egenintresse samt urvattnade resolutioner. Vetorätten är komplicerad och är uppe till diskussion särskilt efter säkerhetsrådets misslyckande i Syrien. Som nämnts ovan diskuteras vetorätten redan i ICISS-rapporten och att P5 staterna ska avhålla sig från användande av vetorätten när det kommer till brott relaterade till R2P. I det tredje utkastet till resolution 60/1 adderades en paragraf där medlemsstater bjöd in P5 staterna att avhålla sig från användande av veto i de fall som hänförde sig till grymhetsbrotten⁵⁸. Det fanns dock inga tecken på att en sådan paragraf ens hade varit uppe till diskussion i slutdokumentet. Förslaget använder sig endast av begreppet ”bjuder in” men den finns ändå inte med. Här ser man tydligt hur starkt vetorätten är och hur svårt det är att inskränka den.

Frankrike, som är en av P5 staterna, förespråkade en uppförandekod (eng. code of conduct) i förhållande till R2P under generalförsamlingens dialog om R2P år 2013. Den mottogs väl under de kommande åren och diskuterades i debatter som hölls av säkerhetsrådet. 2015 utgavs ett slutdokument om uppförandekoden som välkomnade medlemsstater att formellt uttrycka sitt stöd. Den 19 april 2018 var det 114 medlemsländer, inklusive Frankrike och Storbritannien som öppet stöttade denna

⁵⁷ UN doc. UNGA 66/253 B(2012), *The situation in the Syrian Arab Republic B'*.

⁵⁸ Barnes och Tzevelekos (2016) s. 92.

uppförandekod.⁵⁹ Dokumentet föreskrev att stater inte skulle rösta emot trovärdiga utkastresolutioner från säkerhetsrådet som handlade om avgörande handlingar för att sätta stopp för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott.⁶⁰ Kina, Ryssland och USA har dock varit mycket skeptiska till den begränsningen av vetorätten.

Trots att det under årens lopp har vuxit fram starkare acceptans att diskutera vetorättens gränser, menar vissa forskare att ett negativt veto inte har någon bärkraft alls i fall relaterat till R2P. Deras åsikter har sin grund i att det finns en juridisk skyldighet för varje stat att förhindra och bestraffa de brott som inkluderas i R2P. De menar att om en stat lägger in sitt veto i en resolution som har sin utgångspunkt i kap. VII FN-stadgan så går de emot den skyldigheten och begår en lagöverträdelse. Det negativa vetot förlorar därmed sin betydelse och en resolution kan åsidosätta vetot och röstas igenom ändå. De menar att R2P har förmågan att utvecklas till en ny sedvanerättslig regel där P5s negativa veto kan få juridiska konsekvenser. Trots att detta synsätt kan ha haft en positiv påverkan på utgången i t.ex. Syrienkrisen, genom att Rysslands och Kinas veton skulle åsidosättas så har detta skarpt kritiserats. Säkerhetsrådet är ett politiskt organ där varje stat har en rättighet att bedöma ett läge på egen hand. En stat kan till exempel anse att militära åtgärder endast kommer förvärra en situation, och om denna regel fanns skulle deras åsikt inte ha någon betydelse.⁶¹

För att en sedvanerättslig regel ska vara accepterad måste det även finnas *opinio juris*, dvs ett sammanhängande mönster i staternas handlingar som har en rättsövertygelse att ett negativt veto kan åsidosättas. Det är långsökt att anse att detta har uppkommit. I resolutioner och rapporter är man mycket försiktig med formuleringarna. De uttryck som används är *bjuder in*, *välkomnar* eller *uppmanar* och flera stater är kritiska till detta synsätt. Det är

⁵⁹ Center for UN reform: "UN Security Council Code of Conduct", <<http://www.centerforunreform.org/?q=node/798>>, Besökt 2018-12-21.

⁶⁰UN doc. A/70/621-S/2015/978, *Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity and war crimes.*

⁶¹ Barnes and Tzevelekos (2016) s. 93-94.

härmed inget juridiskt bindande utan mer ett politisk vädjande till P5 att avhålla sig från användandet av vetorätten.⁶²

Det kan summeras att vetorätten är näst intill orubblig. Trots att det sker diskussioner om den och att t.ex. Frankrike är en förespråkare till en begränsning av vetorätten är det många ord på papper och väldigt lite handling. P5 inte har någon juridisk restriktion i utövandet av sin vetomakt och den överhängande konsensusen tyder på att det inte finns någon sedvanerättslig regel. Trots avsaknaden av det juridiska finns det fortfarande politiska och moraliska begränsningar. Vi har sett att stater högljutt protesterade t.ex. mot användandet av veto i Syrienkonflikten och att generalförsamlingen öppet ifrågasatte säkerhetsrådets kompetens. Den kritik och de protester som nu hörs runt om i världen kan bana väg för en juridiskt bindande regel i framtiden.

⁶² Barnes och Tzevelekos (2016) s. 92 ff.

5 Vägen framåt

Genom att granska de olika doktriner på ämnen och det praktiska tillvägagångssättet kan jag med stor säkerhet säga att säkerhetsrådet har implementerat R2P för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Vi ser detta inte bara genom Libyen och Syrienkrisen, utan även i hur diskussionen har ändrat skepnad. Innan 2009 var frågan om R2P ens kunde implementeras och vad R2P var, medan diskussion nu istället handlar om hur R2P ska användas i praktiken. R2P finns alltså som ett verktyg för FN, och särskilt för säkerhetsrådet. Ett stort problem är att ämnet har en politisk och moralisk karaktär mer än en juridisk. Det finns inget bindande ansvar för staterna att agera och det innebär att egenintressen ofta spelar in, vare sig staten vill det eller inte. När det finns bevis för att en stat utövar grymhetsbrott mot sina medborgare måste säkerhetsrådet arbeta tillsammans. Deras egenintressen måste läggas på is och istället sträva efter att rädda så många civila som möjligt. Vetorätten är en viktig del av samarbetet och vi har tydligt sett hur den enkelt kan fälla en resolution.

Säkerhetsrådet må ha tagit sig an utmaningen när det gäller militära interventioner, såsom Annan vädjade om 1999, men det är fortfarande en lång väg kvar till ett fullständigt och effektivt tillvägagångssätt. Frågan som från började var en moralisk utgångspunkt efter de brutala brotten under 1990-talet, nådde efterhand en politisk kokpunkt där många gick starkt emot inskränkningen som behövde göras i suveränitetsprincipen, till att nu diskuteras på ett juridisk plan, och om en ny sedvanerättslig regel har skapats. Principen i sig har utvecklats och blivit vedertagen i den internationella gemenskapen. Den bygger på medmänsklighet och vidgar våra vyer över vad internationell fred och säkerhet faktiskt betyder i dagsläget. Världen har gått igenom en enorm globalisering där vi nu känner att inbördeskrig på andra sidan jorden är ett krig som berör hela världen.

Att svara på frågan hur R2Ps implementering har skett och vilka problem som uppstått har inte varit enkel. Säkerhetsrådet har fått ett användbart verktyg att arbeta med och med tiden har även principen utvecklats. Efter rapporten om implementeringen av R2P så har det skett ett uppsving, principen används mer i det dagliga arbetet och mänsklig säkerhet är något som nu har blivit ett av FN:s viktigaste frågor. Men problemen kvarstår; vetorätten, suveränitetsprincipen, att stater med olika politiska, ekonomiska och moraliska synsätt ska arbeta tillsammans för att skydda en tredje part av rent moraliska skäl. R2P är ett fortfarande ett trassligt ämne men vi har kommit en bra bit på väg. Användandet ökar mer och mer och jag tror att alla dess ord på dokumenten snart kommer bli självklara handlingar.

6 BILAGA A

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

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

Art. 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.

7 Käll- och litteraturförteckning

Källor

FN-material

Traktat

Förenta Nationernas Stadga, San Fransisco den 26 juni 1945.

Resolutioner

UN General Assembly Resolution, *2005 World Summit Outcome*, UN doc. A/RES/60/1(2005), 24 October 2005.

UN Security Council Resolution, UN doc. S/RES/1970 (2011), 26 February 2011.

UN Security Council Resolution, UN doc. S/RES/1973 (2011), 17 March 2011.

UN General Assembly Resolution, *The situation in the Syrian Arab Republic B´*, UN doc. 66/253 B(2012) , 7 August 2012.

Rapporter

UN Secretary-General, *Annual Report to The General Assembly*, UN doc. SG/SM/7136(1999), 20 September 1999.

UN General Assembly, *The report of the high-level Panel on Threats, Challenges and Change*, UN doc. A/59/565(2004), 2 December 2004.

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

Övriga dokument

UN Secretary-General, UN doc. SG/A/857(2003), *Secretary-General names high-level panel to study global security threats, and recommend necessary changes.*

UN doc. A/70/621-S/2015/978, *Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity and war crimes.*

Litteratur

Barnes, Richard, Tzevelekos, Vassilis P., *Beyond Responsibility to Protect, Generating Change in International Law.* Intersentia, Cambridge, 2016.

Bellamy, Alex J., Dunne, Tim, *R2P in Theory and Practice,* The Oxford Handbook of the Responsibility to protect, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Bellamy, Alex J., *UN Security Council,* The Oxford Handbook of the Responsibility to protect, Oxford University press, Oxford, 2016.

International Commission in Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,* International Development Research Centre, Ottawa, 2001.

Kolb, Andreas S., *The UN Security Councils Members' Responsibility to Protect, A Legal Analysis.* Springer, Berlin, 2018.

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

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare,* 4:e uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Thakur, Ramesh, *The United Nations, Peace and Security, from Collective Security to the Responsibility to protect*, Sec. Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Elektroniska källor

Center for UN reform: "UN Security Council Code of Conduct",
<<http://www.centerforunreform.org/?q=node/798>>, Besökt 2018-12-21.

Claes Hyllienmark: "Responsibility to protect",
<http://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Mansklig-sakerhet/Responsibility-to-Protect-R2P/>>, Besökt 2018-11-17.

FN-förbundet UNA SWEDEN "Säkerhetsrådet information",
<<https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/fn-som-organisation/fn-systemet/huvudorgan/sakerhetsradet/>>, Besökt 2018-11-23.

Gareth Evans, "The responsibility to protect after Libya and Syria",
<https://www.monash.edu/_data/assets/pdf_file/0005/137840/evans-paper.pdf>, Besökt 2018-12-21.

Mikael Baaz: "Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagen globaliserade värld", Europaforskning vid Göteborgs universitet,
<https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/728/1/Baaz%20WP%2006.01.pdf>,
Besökt 2018-11-15.

Regeringskansliet: *Det här är FN:s säkerhetsråd*,
<<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-i-fns-sakerhetsrad/det-har-ar-fns-sakerhetsrad/>>, Besökt 2018-11-17.

United Nations: "*The 2005 world summit*",

<http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml>,

Besökt 2018-12-03.

United Nations, "*The 2005 world summit: an overview*"

<<https://www.un.org/ga/documents/overview2005summit.pdf>>, Besökt

2018-12-03.

