



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Henrietta Berner

# FN:s möjligheter att agera mot Rysslands invasionskrig i Ukraina

Något om generalförsamlingens befogenhet att agera med  
anledning av låsningen i säkerhetsrådet

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Mariya Senyk

Termin: HT2022

# Innehåll

<b>SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte och frågeställningar .....	6
1.3 Metod och material .....	6
1.4 Avgränsningar .....	7
1.5 Disposition.....	7
<b>SÄKERHETSRADET</b> .....	<b>9</b>
2.1 Grundläggande funktion .....	9
2.2 U4P Resolution.....	10
2.3 Vetot .....	11
2.4 Vetot ur ett kritiskt perspektiv .....	12
<b>GENERALFÖRSAMLINGEN</b> .....	<b>14</b>
3.1 Grundläggande funktion .....	14
3.2 Fördömanden .....	14
3.3 Kollektiva åtgärder .....	15
3.3.1 Generalförsamlingens befogenhet.....	15
3.3.2 Kollektivt självförsvar.....	17
3.4 Fredsbevarande styrkor .....	19
<b>ANALYS</b> .....	<b>21</b>
4.1 Fördömanden .....	21
4.2 Kollektiva åtgärder.....	21
4.2.1 Frågan om generalförsamlingens befogenhet .....	21
4.2.2 Befogenhet att rekommendera åtgärder .....	22
4.3 Vetorätten och fredsbevarande styrkor.....	23
4.4 Slutsatser .....	24
4.4.1 Besvarande av frågeställning .....	24
4.4.2 Avslutning .....	25

KÄLLFÖRTECKNING.....	26
----------------------	----

# Summary

The background and the main question of this essay derives from the paralysis of the Security Council as a result of the use of the veto in relation to the Russian invasion of Ukraine in 2022. In the international discussion, critical voices have been raised against the Security Council's and thus the entire UN's inefficacy following the Security Council's inability to act in accordance with its authority under Chapter Seven of the UN Charter in the present situation.

The actions of Russia violate the principles of international law, including the principles of state sovereignty and non-intervention. The UN, being ultimately responsible for international peace and security is the given part to take action in the current situation. The purpose of this essay is to examine alternative ways for the UN as a community, alongside the Security Council, to act against the Russian invasion of Ukraine. The main alternative presented is for the General Assembly to take measures in place of the Security Council. The essay primarily examines the conditions for the General Assembly to recommend military measures against the background of the right to collective self-defense as enshrined in the UN Charter. One of the central questions that arises in relation to this possibility is whether the General Assembly's has authority to take measures, for example by adopting recommendations to the member states, in case of the Security Council being blocked by the veto of any of the permanent members of the Council.

The General Assembly has so far adopted a number of resolutions in relation to the war in Ukraine, all of which have in common that they condemn the invasion of Russia. Through these condemnations, the General Assembly has distanced itself from the actions of Russia and identified these actions as violations of international law. However, these resolutions do not result in actual consequences for, or sanctions against Russia.

In 1950, the General Assembly adopted The Uniting for Peace Resolution. The resolution entails that the General Assembly, in place of the Security Council, immediately shall deal with issues and decide on recommended collective measures for the member states in the event of disagreement among the permanent members of the Security Council. In light of this resolution, the unclarity of the UN Charter regarding the General Assembly's authority to recommend military measures, the institution of collective self-defense and previous actions taken by the respective bodies, the essay concludes that such recommendations on military measures are likely to be compatible with current law. However, the essay highlights the uncertainty that undoubtedly prevails around the specific right of the General Assembly to authorize violence like the Security Council has the right to do, according to Chapter Seven of the UN Charter. An obvious problem that emerges in relation to the probably non-existent right of the General Assembly to authorize violence, is

that member states might risk being guilty of illegal actions when they act in accordance with the General Assembly's, in themselves legal, recommendations on military measures.

# Sammanfattning

Denna uppsats tar sin utgångspunkt i säkerhetsrådets paralyt till följd av vetorätten i relation till Rysslands invasion av Ukraina 2022. På flera håll i den internationella debatten hörs kritiska röster angående säkerhetsrådets, och därmed i praktiken hela FN:s, passivitet till följd av säkerhetsrådet oförmåga att agera i enlighet med sin befogenhet enligt framför allt FN-stadgans kapitel sju.

Rysslands agerande bryter mot den internationella rättens principer om bland annat statssoveränitet och non-intervention. Som yttersta ansvarig för internationell fred och säkerhet utgör FN en naturlig aktör att agera i denna situation eftersom den folkrättsstridiga invasionen aktualiserar FN:s ansvar för internationell fred och säkerhet.

Syftet med uppsatsen är att undersöka alternativa sätt för FN som samfund, vid sidan av säkerhetsrådet, att agera mot Rysslands invasion av Ukraina. I uppsatsen presenteras det huvudsakliga alternativet att generalförsamlingen vidtar åtgärder i säkerhetsrådets ställe. Uppsatsen undersöker framför allt förutsättningarna för generalförsamlingen att rekommendera militära åtgärder mot bakgrund av rätten till kollektivt självförsvar enligt i FN-stadgan. En central aspekt i relation till denna möjlighet är generalförsamlingens befogenhet att vidta åtgärder, exempelvis genom att anta rekommendationer till medlemsländerna, då säkerhetsrådet blockeras av veto.

Generalförsamlingen har hittills, i relation till kriget i Ukraina, antagit ett antal resolutioner vilka samtliga har gemensamt att de på olika sätt fördömer Rysslands invasion. Genom dessa fördömanden har Generalförsamling tagit avstånd från Rysslands agerande såsom folkrättsstridigt. Emellertid ger dessa resolutioner inte upphov till direkta konsekvenser för den felande staten.

År 1950 antog generalförsamlingen The Uniting for Peace Resolution. Resolutionen innebär att generalförsamlingen, i säkerhetsrådets ställe, omedelbart ska behandla frågor och besluta om rekommenderade kollektiva åtgärder för medlemsstaterna vid en situation av oenighet bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar. Mot bakgrund av bland annat denna resolution, FN-stadgans luckor i fråga om generalförsamlingens möjligheter att rekommendera militära åtgärder, rätten till kollektivt självförsvar samt tidigare agerande från respektive organ, antas i uppsatsen sådana rekommendationer sannolikt vara förenliga med gällande rätt. I uppsatsen belyses den osäkerhet som dock tveklöst råder kring generalförsamlingens specifika rätt att auktorisera våld på det sätt säkerhetsrådet kan göra detta enligt FN-stadgans kapitel sju. En uppenbar problematik som framträder i relation till den sannolikt obefintliga auktoriseringsrätten hos generalförsamlingen är att medlemsländer eventuellt riskerar att vidta illegala

handlingar när de agerar i enlighet med generalförsamlingens, i sig legala, rekommendationer om militära åtgärder.

# Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 24 februari 2022 invaderar Ryssland grannlandet Ukraina. Kort därpå fördömer stora delar av världens regeringar invasionen som folkrättsstridig i offentliga utlåtanden. Världens stater tycks vara ense: Rysslands agerande utgör ett av de största hoten mot internationella fred och säkerhet sedan andra världskrigets slut. Kriget orsakar stort mänskligt lidanden och av alla rapporter att döma efterlevs inte den internationella humanitära rätten i konflikten.

Förenade Nationerna, härafter FN, utgör sedan samfundets grundande år 1945 i samband med freden efter andra världskriget en garant för internationell fred och säkerhet. Till skillnad från enskilda länder tillerkänns FN i FN-stadgan stora möjligheter att agera när stater handlar i strid med internationell rätt. Genom decennier har FN som institution utvecklats till en komplex organisation bestående av flertalet separata organ med olika funktioner och arbetssätt, alla syftande till att bidra till FN:s målsättning och syfte; att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN konstitueras av FN-stadgan antagen av medlemsländerna vid FN:s grundande. I och med ratificeringen av FN-stadgan är denna traktat bindande för alla medlemsländer.<sup>1</sup> Både Ryssland och Ukraina är medlemmar av FN.<sup>2</sup>

Av de omfattande nationella fördömandena att döma torde den generella uppfattningen vara att Ryssland genom sin invasion av Ukraina har agerat i strid med internationell rätt.<sup>3</sup> Framför allt kan den grundläggande bestämmelsen om våldsförbudet i FN-stadgan framhållas, vilket som följer av namnet innebär ett förbud för medlemsländer att använda våld mot andra stater.<sup>4</sup>

Mot bakgrund av den omtalade lösningen i säkerhetsrådet till följd av de fem permanenta medlemmarnas vetorätt framstår FN:s möjligheter att agera som begränsade. Detta antagande tar avstamp i den klassiska uppfattningen att det är säkerhetsrådet som besitter de huvudsakliga medlen att agera enligt FN-stadgan. Jag är intresserad av de eventuella möjligheter som finns för generalförsamlingen att vidta åtgärder, vid sidan av säkerhetsrådet, inom ramen för samarbetet i FN.

---

<sup>1</sup> Jfr art. 38 ICJ-stadgan om vad som bindande internationell rätt.

<sup>2</sup> <https://www.un.org/en/about-us/member-states/russian-federation>.

<sup>3</sup> Jfr ex. Sveriges uttalande: <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/09/sverige-erkanner-inte-och-kommer-inte-att-erkanna-rysslands-illegala-annexeringar-av-ukrainskt-territorium/>.

<sup>4</sup> Se artikel 2.4 FN-stadgan samt avsnitt 3.3.1.



## 1.2 Syfte och frågeställningar

Jag ämnar i den här uppsatsen klargöra och undersöka möjligheterna för en av FN:s huvudorgan, generalförsamlingen, att agera i situationer av låsning i säkerhetsrådet till följd av att vetorätten hos de permanenta medlemmarna nyttjas. Uppsatsens syfte är även att anföra ett kritiskt perspektiv på dessa frågor. För att besvara frågeställningarna utgår jag i uppsatsen från den för år 2022 nyuppkomna situationen av krig i Ukraina till följd av Rysslands invasion och ockupation av ukrainskt territorium. För att kunna besvara frågan om generalförsamlingens möjligheter redogörs översiktligt för hur säkerhetsrådets befogenhet är utformad samt hur generalförsamlingen och säkerhetsrådets befogenheter förhåller sig sinsemellan. I uppsatsen utreds specifikt möjligheterna att rekommendera militära åtgärder.

Uppsatsen utgår från följande frågeställningar:

- Finns det någon möjlighet för generalförsamlingen att agera mot Rysslands invasionskrig i Ukraina i större utsträckning än vad som redan görs?
- Hur ser generalförsamlingens befogenhet ut i relation till säkerhetsrådets befogenhet?

## 1.3 Metod och material

I uppsatsen används genomgående en rättsdogmatisk metod då uppsatsen till stor del syftar till att redogöra för gällande rättsläge avseende generalförsamlingens befogenhet i relation till säkerhetsrådets befogenhet. Den rättsdogmatiska metoden används generellt för att urskilja gällande rätt enligt rättskälleläran men saknar en mer preciserad, entydig definition.<sup>5</sup> I bearbetningen av de relevanta rättsliga akterna på området samt aktuell doktrin anförs även ett kritiskt perspektiv.

Den centrala rättsliga källan för denna uppsats är FN-stadgan. FN-stadgan utgör primärkälla inom internationell rätt samt konstituerar respektive organs funktion och befogenheter. I doktrinen finns en stor mängd tolkningar och vidareutveckling av FN-stadgan. Ett omfattande urval i tillgänglig litteratur har gjorts mot bakgrund av ämnets bredd och den stora mängd litteratur som finns tillgänglig inom den internationella doktrinen. Eftersom den specifika konflikten mellan Ryssland och Ukraina i vilken uppsatsen tar sin utgångspunkt är ny för 2022 saknas emellertid mer djupgående litteratur specifikt kopplat till Rysslands invasion och ockupation av Ukraina. Jag har

---

<sup>5</sup> Kleineman, s. 21.

därmed i huvudsak fokuserat på artiklar från stora internationella juridiska tidskrifter vilka har hunnit publiceras sedan invasionen inleddes. Exempel på sådana tidskrifter är *Journal of Conflict and Security Law* och *Journal on the Use of Force and International Law*. Jag har vidare i urvalet av mer generell litteratur på området för FN:s funktion och befogenhet premierat artiklar författade av forskare inom internationell rätt vid erkända universitet och vilka har genomgått peer review.

## 1.4 Avgränsningar

En nära angränsande fråga till den om vad det internationella samfundet har för möjligheter att agera i relation till Rysslands invasion av Ukraina är den om internationellt straffansvar för enskilda. Till följd av uppsatsens begränsade omfång berörs inte denna aspekt. Vidare behandlas inte heller möjligheten till judiciell prövning av statsansvaret. Eftersom dessa möjligheter förvisso utgör verktyg för det internationella samfundet i stort är de relevanta att nämna men kan också anses naturliga att utesluta ur en uppsats som specifikt behandlar möjligheter för FN att agera.

Uppsatsen är avgränsad till att behandla funktionen och befogenheten hos framför allt två av FN:s sex huvudorgan; säkerhetsrådet och generalförsamlingen. Utgångspunkten för detta är att dessa respektive organ tillerkänns störst befogenhet enligt FN-stadgan. En utredning av andra organs eventuella möjligheter, till exempel mot bakgrund av vad organen historiskt bidragit med, har inte inkluderats i uppsatsen. Inte heller berörs underorganens roll inom FN. Uppsatsen hanterar framför allt generalförsamlingens subsidiära möjlighet att utfärda rekommendationer om kollektiva åtgärder inom ramen för användande av våld. Utgångspunkten för uppsatsen är eventuella förutsättningar för mer ingripande åtgärder såsom militära interventioner framför mindre långtgående åtgärder såsom införande av ekonomiska sanktioner vilka redan har införts av exempelvis EU.<sup>6</sup>

Slutligen är inte frågan för uppsatsen huruvida Rysslands agerande utgör en kränkning av internationell rätt eller inte. I uppsatsen utgår jag från antagandet att det sedan februari 2022 är ett folkrättsstridigt agerande för handen vilket utgör ett direkt hot mot internationell fred och säkerhet och således skäl för FN som organisation att agera.

## 1.5 Disposition

I uppsatsens andra kapitel följer en redogörelse av säkerhetsrådets grundläggande funktion och befogenhet. Kapitlet avslutas med en kortare

---

<sup>6</sup> Se EU:s sanktionspaket mot Ryssland sedan 2014: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

slutsats där vetorätten kritiseras mot bakgrund av den passivitet vetot orsakar hela FN i den förevarande situationen i Ukraina. I kapitel tre behandlas därefter generalförsamlingens funktion och befogenhet. Vidare redogörs för de resolutioner som församlingen antagit samt för de eventuella möjligheter som finns att utfärda rekommendationer om kollektiva åtgärder. Slutligen ges i kapitel tre en kortfattat presentation av institutionen fredsbevarande styrkor som ytterligare ett handlingsalternativ. Uppsatsen avslutas med en analyserande del i kapitel fyra där slutsatser presenteras utifrån redogörelsen i framför allt kapitel tre och mot bakgrund av kapitel två. I kapitel fyra besvaras även uppsatsens frågeställningar.

# Säkerhetsrådet

## 2.1 Grundläggande funktion

Av FN-stadgans femte kapitel följer säkerhetsrådets funktion och arbetssätt. Enligt artikel 23.1 består säkerhetsrådet av 15 medlemmar, varav fem medlemmar har permanenta platser. De länder som permanent innehar en plats i säkerhetsrådet är Kina, Frankrike, Ryssland, Storbritannien och USA. Dessa länder har, som ett led av sin särskilda ställning som permanenta medlemmar, även vetorätt i beslutsfattandet, artikel 27.3. Detta innebär att det krävs enighet bland de fem permanenta medlemsländerna för att säkerhetsrådet ska kunna fatta ett materiellt beslut. Enligt artikel 25 är besluten som fattas av säkerhetsrådet bindande för alla FN:s medlemsländer.

Säkerhetsrådet har som främsta uppdrag att säkerställa internationell fred och säkerhet.<sup>7</sup> Av preambeln till stadgan framgår att syftet med själva samarbetet inom FN är att upprätthålla fred och internationell säkerhet, bekräfta mänskliga rättigheter för alla människor samt att säkerställa förutsättningar för att internationell rätt respekteras. Säkerhetsrådet bär en central roll i uppfyllandet av detta syfte. Av stadgan framkommer vidare att säkerhetsrådet ska avgöra om det föreligger ett hot mot freden eller om en aggressionshandling ska anses vara för handen.<sup>8</sup> Säkerhetsrådet tillerkänns på så sätt stora möjligheter att agera som medlare, komma med förslag på lösning och rekommendationer.<sup>9</sup> Särskilt kan artikel 33.1 lyftas vilken uttryckligen stadgar att medlemsländerna ska lösa eventuella dispyter med fredliga medel och artikelns andra punkt som lyfter fram just säkerhetsrådet som det organ som ska uppmana parterna till fredlig lösning av dispyter. Slutligen tillerkänner även stadgan säkerhetsrådet möjligheten att auktorisera medlemsländerna att vidta åtgärder mot den stat som bryter mot internationell rätt. Sådana åtgärder innefattar att införa sanktioner eller till och med brukandet av våld med syftet att återskapa eller bevara internationell fred och säkerhet.<sup>10</sup> Sanktioner som åtgärd behandlas vidare i kapitel 4 och då framför allt i relation till generalförsamlingens befogenheter att utfärda resolutioner.

I den förevarande situationen medför Rysslands position som permanent medlem av säkerhetsrådet med tillhörande vetorätt att säkerhetsrådet inte kan fatta något beslut om att brott mot våldsförbudet har begåtts eller beslut att auktorisera åtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan. Detta just till följd av att alla fem permanenta medlemmar måste vara eniga för att beslut ska kunna fattas enligt artikel 27.3 FN-stadgan.

---

<sup>7</sup> FN-stadgan art. 24 p. 1.

<sup>8</sup> FN-stadgan art. 39.

<sup>9</sup> Jfr FN-stadgan art. 33–38.

<sup>10</sup> FN-stadgan art. 39–42.

Strukturen för beslutsprocessen med vetorätt hos fem av FN:s 193 medlemsländer har vid upprepade tillfällen kritiserats. Bland annat utifrån aspekten att mekanismen är odemokratisk och resulterar i att världens länder i princip ska stå eniga men säkerhetsrådet, med de främsta medlen att agera, förblir förhindrad att vidta åtgärder.<sup>11</sup>

## 2.2 U4P Resolution

Till följd av Sovjetunionens utnyttjande av vetorätten i relation till Koreakriget 1950, antog generalförsamlingen The Uniting for Peace Resolution (U4P Resolutionen).<sup>12</sup> Resolutionen innebär att generalförsamlingen, i säkerhetsrådets ställe, omedelbart ska behandla frågor och besluta om rekommenderade kollektiva åtgärder för medlemsstaterna vid en situation av oenighet bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar. I resolutionen framhålls även att skyldigheten för alla FN:s medlemsländer att verka för FN:s grundläggande principer kvarstår, även om säkerhetsrådet misslyckas med att uppfylla sina skyldigheter å medlemsstaternas vägnar. Inte heller utgår FN:s främsta ansvar för internationell fred och säkerhet vid paralys i säkerhetsrådet.<sup>13</sup>

Av resolutionen följer att säkerhetsrådet kan efterfråga att generalförsamlingen sammankallas i en så kallad ”special session” om församlingen vid tillfället inte redan är i session. Vidare gäller majoritetsbeslut i säkerhetsrådet för att efterfråga en sådan särskild session i generalförsamlingen. Således är ett beslut enligt U4P Resolutionen inte objekt för vetorätten. Resolutionen ger emellertid säkerhetsrådets majoritet en möjlighet att hänföra en fråga som är utsatt för vetorätten i de fall då tre förutsättningar är uppfyllda; att det föreligger oenighet bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar; att säkerhetsrådet misslyckas med att fullfölja sitt ansvar för internationell fred och säkerhet på grund av bristen på enighet och slutligen att det föreligger ett hot mot freden eller att aggressionshandlingar har företagits.<sup>14</sup> I rättsfall från International Court of Justice (ICJ) har resolutionen indirekt erkänts då domstolen har prövat huruvida de tre förutsättningarna varit uppfyllda i en viss situation. Domstolen har då kommit till den slutsatsen att säkerhetsrådet har haft rätt att hänföra ansvaret att utfärda förslag och rekommendationer om åtgärder till generalförsamlingen enligt U4P-resolutionen eftersom de grundläggande kraven ansågs möta.<sup>15</sup>

Det kan noteras att generalförsamlingen har möjlighet att exempelvis fördöma Rysslands agerande i Ukraina eller rekommendera sanktioner redan

---

<sup>11</sup> Barber, 2021, s. 10–11.

<sup>12</sup> Barber, 2022.

<sup>13</sup> UNGA Uniting for peace resolution, fifth session, UNGA resolution 377 (V), s. 9.

<sup>14</sup> UNGA Uniting for peace resolution, fifth session, resolution 377 (V), s. 10

<sup>15</sup> Se The Wall Advisory Opinion från ICJ.

enligt sin befogenhet i FN-stadgan.<sup>16</sup> Med reservation för artikel 12.1 FN-stadgan och för det fall att säkerhetsrådet utövar sin rätt att agera avseende en specifik fråga i relation till en konflikt eller dispyt, samt artikel 11.2 (se mer under kapitel 3) har generalförsamlingen rätt att agera även utan att åberopa U4P-resolutionen.<sup>17</sup> Trots att det därmed kan argumenteras för att det saknas formell anledning att använda resolutionen för att legitimera generalförsamlingen att agera i det förevarande fallet kan det emellertid antas att det finns politiska skäl att göra det. Säkerhetsrådet bär som redan uppmärksammat det främsta ansvaret för internationell fred och säkerhet. Vid en situation av vetonyttjande (“paralys”) är säkerhetsrådet oförmögen att agera. Emellertid kan majoriteten av säkerhetsrådets medlemmar, oberoende vetot, besluta om att man vill signalera till resterande organ och omvärlden i stort att man anser att säkerhetsrådet misslyckas med sitt uppdrag att säkerställa internationell fred och säkerhet. U4P-resolutionen utgör på så sätt en möjlighet för majoriteten av säkerhetsrådets medlemmar att visa sitt uttryckliga missnöje över Rysslands agerande. Länderna i säkerhetsrådet som röstar för en hänförande resolution kan på så sätt vidare använda sin makt för att öka de politiska, men alltså inte direkt juridiska, incitamenten och förväntan på generalförsamlingen att agera i enlighet med sitt uppdrag enligt FN-stadgan.<sup>18</sup> Det har i doktrinen argumenterats för att antagandet av U4P-resolutionen utgör ett av de viktigaste försöken att adressera svårigheterna förknippade med vetorätten och därmed obalansen mellan säkerhetsrådet och generalförsamlingen.<sup>19</sup>

Generalförsamlingens möjligheter att vidta åtgärder efter att säkerhetsrådet förklarat sin egen oförmåga genom U4P-resolutionen diskuteras i kapitel tre om generalförsamlingen.

## 2.3 Vetot

Det har i doktrinen förts fram argument om att det som ibland kallas för politisk paralys i säkerhetsrådet, vilken uppstår till följd av vetorätten hos de fem permanenta medlemmarna, är djupt beklaglig.<sup>20</sup> Vid situationer av överträdelser av folkrätten då en av parterna också är en av de permanenta medlemmarna kommer säkerhetsrådet i regel vara förhindrade från att agera. Detta kan uppfattas som i strid med FN:s grundläggande idé om en världsordning som bygger på respekten för alla staters suveränitet i kontrast till en maktordning utifrån exempelvis ekonomisk ställning i världen och militära resurser.<sup>21</sup> Att FN:s Generalförsamling vid upprepade tillfällen har betonat vikten av att de permanenta medlemsstaterna använder sig av

---

<sup>16</sup> Art. 10–17 FN-stadgan.

<sup>17</sup> Barber, 2021, s. 14.

<sup>18</sup> Barber, 2022.

<sup>19</sup> Kenny, s. 35.

<sup>20</sup> Se ex. Barber, 2021, s. 11.

<sup>21</sup> Murithi, s. 65-66.

vetorätten restriktivt verkar inte hindra Ryssland från att blockera alla tänkbara beslut kring att ingripa mot invasionen och konflikten i Ukraina.<sup>22</sup>

Ett av FN-samarbetets mest framträdande syften är att säkerställa internationell fred och samarbete vilket konstateras redan i preambeln till FN-stadgan. Som konstaterat har säkerhetsrådet som organ en central roll i förverkligandet av detta syfte vilket framför allt följer av stadgans sjätte och sjunde kapitel. Av vetorätten som stadgas i artikel 27.3 följer i praktiken att när en av de fem permanenta medlemsstaterna, och således även en av världens militärt och ekonomiskt mäktigaste länder, är part i en dispyt står säkerhetsrådet ofta oförmögen att fatta beslut om åtgärder. Eftersom de mäktigaste och största ländernas eventuella inblandning i och skapande av konflikter, såsom Rysslands invasion av Ukraina, i sig själva torde innebära de största hoten mot internationell fred och säkerhet, har det argumenterats för att vetomekanismen närmast motverkar säkerhetsrådets främsta uppdrag; att säkerställa internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet kan ur den synvinkeln endast föreslå åtgärder mot den felande staten enligt kapitel VII, i de fall då ingen av de mäktigaste staterna har ett eget motstående intresse eller då samtliga av dessa fem stater har gemensamma intressen. Det innebär att intresset av internationell säkerhet och fred får stå tillbaka för de fem permanenta medlemsstaternas enskilda intressen och däribland Rysslands intressen.<sup>23</sup> Ett annat exempel på konsekvenserna av paralis i säkerhetsrådet är försöken som gjordes att agera i konflikten i Syrien 2011. Till följd av skilda intressen, främst Rysslands och Kinas intresse av att ledaren Bashar al-Assad skulle få behålla sin position som landets ledare, var säkerhetsrådet helt förhindrad att vidta åtgärder. Ett annat exempel är konflikten Israel-Palestina där USA:s enskilda intressen vid flertalet tillfällen har förhindrat säkerhetsrådet att agera med anledning av Israels folkrättsstridiga handlingar mot Palestina.<sup>24</sup>

## 2.4 Vetot ur ett kritiskt perspektiv

FN:s före detta generalsekreterare och fredspristagaren, Kofi Annan, menar att ett FN som inte aktivt verkar för FN-stadgans principer, om exempelvis internationell säkerhet och fred, riskerar att förlora sina legitimitet.<sup>25</sup> Det har av forskare inom konflikt- och fredvetenskap argumenterats för att säkerhetsrådets struktur med vetorätten utgör en källa till internationell instabilitet på grund av de permanenta medlemmarnas möjlighet att sätta sina enskilda intressen, som påvisligen inte behöver vara internationell fred och säkerhet, framför det globala samfundets intressen.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Exv. i UNGA Uniting for peace resolution, fifth session, UNGA resolution 377 (V).

<sup>23</sup> Murithi, s. 72-73.

<sup>24</sup> Murithi, s. 76-77.

<sup>25</sup> Annan, 2016, s. 366.

<sup>26</sup> Murithi, s. 90.

FN består av 193 medlemsländer. Artikel 27.3 i FN-stadgan vilken tillerkänner fem av dessa medlemmar rätt att blockera beslut hos ett av de organ med störst handlingsutrymme inom FN kan enligt mig anses strida mot principen om statssoveränitet och FN:s själva andemening om respekt för varje enskilt lands integritet och lika värde. Det kan även konstateras att den nuvarande ordningen medför ett uppenbart demokratiskt underskott i ett av FN:s viktigaste organ vilket i sig kan kritiserats utifrån preambelns aspiration om att ge uttryck för viljan hos "We – the people of the United Nations". Låsningen i säkerhetsrådet i relation till Rysslands invasionskrig visar på hur vetot som mekanism förhindrar organet från att fullfölja sitt uppdrag som yttersta ansvarig för att säkerställa internationell fred och säkerhet. Utifrån dessa synpunkter finns det enligt min uppfattning goda skäl att diskutera en förändring av beslutsstrukturen hos säkerhetsrådet till att inte innefatta vetorätt.



# Generalförsamlingen

## 3.1 Grundläggande funktion

Som konstaterats i föregående kapitel saknar säkerhetsrådet praktisk möjlighet att agera mot Rysslands anfallskrig i Ukraina till följd av utformningen av organets beslutsstruktur och den omständighet att det förstnämnda landet utnyttjar sin vetorätt. Det har i det föregående även redogjorts för hur säkerhetsrådet genom 1950års U4P-resolution kan hänföra en fråga till generalförsamlingen, oförhindrat av vetorätten. Redan av FN-stadgan tillerkänns emellertid generalförsamlingen viss befogenhet att agera.

Bestående av representanter från alla FN:s 193 medlemsländer, varav samtliga åtnjuter lika rösträtt, har generalförsamlingen möjlighet att diskutera alla frågor som relaterar till samarbetet enligt FN-stadgan samt utfärda rekommendationer till medlemsländerna i dessa frågor.<sup>27</sup> Vidare beslutar generalförsamlingen bland annat om FN:s budget och väljer säkerhetsrådets icke-permanenta medlemmar. Till skillnad från säkerhetsrådet finns ingen vetomekanism i generalförsamlingens beslutsfattande. I viktigare frågor, såsom rekommendationer kring fred och säkerhet, krävs två tredjedelars majoritet för att generalförsamlingen ska kunna fatta beslut.<sup>28</sup> En begränsning av generalförsamlingens kompetens följer av artikel 12.1 FN-stadgan och innebär att generalförsamlingen inte får agera, exempelvis genom att utfärda rekommendationer, i en fråga som säkerhetsrådet redan utövar sin befogenhet i relation till. ICJ har dock tolkat denna bestämmelse så att den inte hindrar generalförsamlingen att hantera en fråga som säkerhetsrådet redan hanterat men inte fattat beslut i till följd av vetorätten.<sup>29</sup> Detta kan förstås som att generalförsamlingen bär ett subsidiärt ansvar för internationell fred och säkerhet.<sup>30</sup> Se mer om generalförsamlingens befogenhet i relation till kollektiva åtgärder under avsnitt 3.3.

## 3.2 Fördomanden

Den 2 mars 2022 antog generalförsamlingen en resolution som i ”de starkaste ordalag” fördömer Rysslands invasion av Ukraina.<sup>31</sup> Därefter, den 7 april 2022, antogs ytterligare en resolution vilken utesluter Ryssland ur FN:s råd för mänskliga rättigheter.<sup>32</sup> Mest nyligen, vid dagens datum, antogs en fjärde resolution i raden, den 12 oktober 2022, vilken åter fördömer Rysslands

---

<sup>27</sup> Kapitel IV FN-stadgan.

<sup>28</sup> <https://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>

<sup>29</sup> Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion) 2004.

<sup>30</sup> Kenny, s. 13.

<sup>31</sup> UNGA Res A/RES/ES-11/1.

<sup>32</sup> UNGA Res A/RES/ES-11/3.

agerande. I den senaste resolutionen noteras särskilt den illegala karaktär med vilken Ryssland försöker omdefiniera Ukrainas territoriella gränser. Generalförsamlingen uppmanar vidare i den senaste resolutionen samfundets länder att underlåta att erkänna, eller vidta handlingar som kan tolkas som att erkänna, Rysslands annektering av de ukrainska områdena Donetsk, Cherson, Luhansk och Zaporizjzja. Slutligen uttrycker även resolutionen ett krav på Ryssland att upphöra med sina militära aktioner på ukrainskt territorium.<sup>33</sup>

Det kan noteras att stödet bland generalförsamlingens medlemsstater för dessa resolutioner, vilka samtliga fördömer Rysslands agerande, har ökat från 141 stater, som röstade för den första antagna resolutionen, jämfört med 143 stater som röstade för den fjärde och senast antagna resolutionen avseende invasionen. Endast fem stater har röstat emot båda dessa två resolutioner och resterande stater har förhållit sig neutrala.

### 3.3 Kollektiva åtgärder

#### 3.3.1 Generalförsamlingens befogenhet

Som redan konstaterat är säkerhetsrådet det organ inom FN som besitter de huvudsakliga medlen enligt FN-stadgan att vidta åtgärder för den händelse att en överträdelse av FN-stadgan eller hot mot internationell fred och säkerhet uppstår.<sup>34</sup> I kapitel två har det redogjorts för hur vetorätten emellertid förhindrar säkerhetsrådet att nyttja de möjligheter FN-stadgan erbjuder. En fråga som uppkommer i relation till paralyseringen i säkerhetsrådet är i vilken utsträckning generalförsamlingen har befogenhet att agera i säkerhetsrådets ställe. Frågan har inte något erkänt eller tydligt svar. Rättsläget är osäkert.<sup>35</sup> Generalförsamlingen har själv antagit en resolution som efterfrågar större möjligheter för organet att ta en mer aktiv roll i frågor relaterade till internationell fred och säkerhet.<sup>36</sup> Nedan följer en sammanfattad redogörelse av vad som är att anse som klarlagt samt för de frågetecken som ännu kvarstår gällande generalförsamlingens befogenhet.

För att kunna ta sig an frågan om generalförsamlingens befogenhet att vidta åtgärder och i säkerhetsrådets ställe, måste en distinktion göras mellan säkerhetsrådets rätt att utfärda *rekommendationer* om åtgärder till medlemsstaterna å ena sidan, och rätt att *auktorisera* sådana åtgärder, som annars vore i strid med främst våldsförbudet, å andra sidan.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> UNGA Res A/RES/ES-11/4.

<sup>34</sup> Kap. VII FN-stadgan.

<sup>35</sup> Barber, 2021, s. 11.

<sup>36</sup> UNGA Res 64/903 (8 September 2010), s. 12.

<sup>37</sup> Barber, 2021, s. 11.

Utgångspunkten till generalförsamlingens funktion och således befogenhet finns som konstaterat i FN-stadgans kapitel IV. Generalförsamlingen grundläggande möjlighet att diskutera samt utfärda rekommendationer stadgas i artikel 10 samt artikel 11. Diskussioner, och än mer aktuellt för denna uppsats; rekommendationer ska enligt ordalydelsen i artikel 10 vara inom sfären för FN-stadgans bestämmelser och tillämpningsområde. Rekommendationer kan rikta sig till säkerhetsrådet eller medlemsstaterna. Av artikel 11 följer en specificering av generalförsamlingens befogenhet. I artikel 11.1 stadgas en specifik befogenhet att utfärda rekommendationer i frågor rörande internationell fred och säkerhet. Vidare begränsas generalförsamlingens befogenhet allmänt av artikel 11.2 sista meningen vilken föreskriver att alla frågor rörande internationell fred och säkerhet där åtgärder är nödvändiga ska hänföras till säkerhetsrådet. I doktrinen torde man emellertid vara ense om att innebörden av denna bestämmelse är att endast tvingande åtgärder träffas av denna formulering; det vill säga åtgärder som medlemsländerna inte kan välja bort.<sup>38</sup> Ur den synvinkeln skulle därför rekommendationer, eftersom rekommendationer per definition inte är tvingande, om åtgärder i relation till internationell fred och säkerhet inte ställa krav på att frågan ska hänföras till säkerhetsrådet. Detta medför att generalförsamlingen kan anses ha befogenhet att rekommendera åtgärder enligt FN-stadgans kapitel VII.<sup>39</sup> Vad som emellertid, till följd av detta antagande, blir avgörande är huruvida generalförsamlingen även har rätt att *auktorisera* åtgärder enligt kapitel VII; det vill säga förklara ett som utgångspunkt illegalt agerande som exempelvis användande av våld, som legitimt och därför legalt.<sup>40</sup>

En av FN-stadgans mest centrala bestämmelser är våldsförbudet i artikel 2.4. Där stadgas att stater är förbjudna att använda våld mot varandra. Som utgångspunkt är därför allt våld, vilket militära insatser givetvis är en form av, förbjudet enligt FN-stadgan och internationell rätt. Emellertid följer av kapitel VII att säkerhetsrådet kan *auktorisera* ett illegalt handlande, såsom våldsutövande mot en annan stat, då det exempelvis anses utgöra en påkallad åtgärd med syfte att skydda den internationella freden. I kapitel VII står inget om att även generalförsamlingen skulle ha en sådan rätt. Enligt exempelvis artikel 42 kan säkerhetsrådet besluta om åtgärder (såsom militära insatser) när vissa förutsättningar är uppfyllda. Denna osäkerhet gällande generalförsamlingens möjligheter att auktorisera kollektiva åtgärder i strid mot våldsförbudet, eftersom något sådant inte alls berörs i kapitel VII, visar på vikten av att särskilja frågan om rätten att utfärda rekommendationer om kollektiva åtgärder å ena sidan och frågan om att auktorisera dessa åtgärder å andra sidan.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Barber, 2021, s. 12.

<sup>39</sup> Klein och Schmahl.

<sup>40</sup> Barber, 2021, s. 14.

<sup>41</sup> Barber, 2021, s. 15.

Gällande generalförsamlingens befogenhet kan avslutningsvis konstateras att det i doktrinen torde vara klarlagt att generalförsamlingen faktiskt åtnjuter rätt att utfärda rekommendationer om kollektiva åtgärder enligt kapitel IV FN-stadgan. Detta är även något som generalförsamlingens praxis tyder på. Däremot är det betydligt mer tveksamt huruvida generalförsamlingen kan anses ha befogenhet att auktorisera åtgärder inkluderat användande av våld.<sup>42</sup> Det kan argumenteras för att en sådan befogenhet föreligger med hänvisning till generalförsamlingens egen syn på sin kompetens påvisad genom decennier av antagna resolutioner samt med hänvisning till grundpelare i internationella traktat. Oavsett är synen inom den internationella doktrinen inte enig gällande generalförsamlingens rätt att auktorisera militära åtgärder.<sup>43</sup> Ofta förespråkas synen att rättsläget inte kan tolkas så att generalförsamlingens befogenhet inkluderar auktoriserande av våldsanvändning.<sup>44</sup> Ett klart framträdande problem med denna osäkerhet är att stater inte kan veta om de paradoxalt nog riskerar att agera i strid med internationell rätt om de agerar i enlighet med en eventuell rekommendation om kollektiva åtgärder antagen av generalförsamlingen.

Efter att ha konstaterat att rättsläget är osäkert gällande möjligheten för generalförsamlingen att auktorisera militära åtgärder går jag nedan vidare till att resonera kring den rättsliga institutionen kollektivt självförsvar vilket rekommendationer om kollektiva åtgärder hade kunnat stödja sig mot. Kollektivt självförsvar utgör det andra av två undantag till våldsförbudet vid sidan av säkerhetsrådets möjlighet att auktorisera våld. Jag lämnar således frågan om auktorisering med att konstatera att osäkerheten gällande generalförsamlingens befogenhet utgör ett uppenbart problem i relation till rekommenderade kollektiva åtgärder. Jag återkommer till frågan i det avslutande kapitlet (kapitel 4).

### 3.3.2 Kollektivt självförsvar

Tiden som närmast föregick Rysslands invasion i februari 2022 gjorde militäralliansen NATO och flertalet av västvärldens statschefer och utrikesministrar klart för omvärlden att man inte planerade att ingripa militärt i händelse av en rysk offensiv mot Ukraina. Denna inställning kvarstod efter invasionens inledande.<sup>45</sup>

Frånvaron av internationell vilja att ingripa militärt i konflikten, hos FN respektive NATO, kan förstås som ett uttryck för att utgångspunkten är frågan huruvida regelverket medför juridiska *skyldigheter* att vidta åtgärder som reaktion på Rysslands agerande i Ukraina. I kontrast till detta angreppssätt

---

<sup>42</sup> Barber, 2021, s. 37–39.

<sup>43</sup> Talmon, s. 123–126.

<sup>44</sup> Barber, 2021, s. 38.

<sup>45</sup> Se exv: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_192489.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm) - Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine, 25 februari 2022.

står frågan, vilken även utgör huvudfråga för denna uppsats, vad FN har för faktiska *möjligheter* att agera. I FN-stadgan finns som konstaterat undantag till våldsförbudet vilka vid sidan av auktorisering innefattar *rätt* till självförsvar och så även en möjlighet för andra länder att ingripa till Ukrainas undsättning genom så kallat kollektivt självförsvar.<sup>46</sup> Rätten till självförsvar kommer till uttryck i FN-stadgans artikel 51 och anses även utgöra internationell sedvanerätt.<sup>47</sup> Redan av artikelns ordalydelse framgår att självförsvarsrätten är individuell liksom kollektiv.<sup>48</sup> Uppfattningen att de krav som uppställts i praxis är uppfyllda för att Rysslands agerande ska aktualisera FN-stadgans artikel 51 åtnjuter brett stöd och utgör som fråga betraktad inte i sig föremål för denna uppsats (se avgränsningar under avsnitt 1.4).<sup>49</sup> Utifrån antagandet att kraven på bland annat nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda har Ukraina i förevarande fall rätt till självförsvar.<sup>50</sup> I Nicaragua-fallet från ICJ bekräftade domstolen att självförsvarsrätt för ett attackerat land även kan utgöra legal grund för andra länder att ingripa till försvar för den angripa staten, under förutsättningen att denna stat förklarar sig vara utsatt för en militär attack samt att staten i fråga efterfrågar sådant stöd.<sup>51</sup> Noteras kan att i andra konflikter som innefattat brott mot internationell rätt och där kollektivt självförsvar har utövats, har det inte ansetts vara en nödvändig förutsättning att länderna i fråga (den attackerade staten och de intervenerande staterna) ingått i samma militärallians eller haft motsvarande överenskommelse om legala skyldigheter eller rätt att försvara varandra. Här kan flera västerländska länders inblandning nämnas i samband med exempelvis Nordkoreas attack på Sydkorea 1950 samt Iraks invasion och ockupation av Kuwait 1990. I dessa fall auktoriserade emellertid säkerhetsrådet inblandningen strax efter att interventionerna inletts och i enlighet med bestämmelsen om självförsvar i säkerhetsrådet.<sup>52</sup>

I kapitel två har det konstaterats att säkerhetsrådet, i relation till Rysslands invasion, befinner sig i så kallad paralis till följd av vetorätten. Säkerhetsrådets oförmåga att vidta åtgärder medför även att en auktoriserad militär intervention, i enlighet med kapitel VII FN-stadgan, får betraktas som uteslutet i det aktuella fallet. Möjligheten för generalförsamlingen å sin sida att auktorisera militära åtgärder, även mot bakgrund av rätten till kollektivt självförsvar, vilar på en högst osäker grund även om det på vissa håll i doktrinen har argumenterats för att detta vore en möjlighet, se avsnitt 3.3.1. Anmärkningsvärt i sammanhanget är dock att säkerhetsrådet på 1950-talet, före det att organet auktoriserade de militära interventionerna mot Nordkorea, antog en resolution som generellt uppmanade FN:s medlemsstater ”att ge nödvändig hjälp till Sydkorea för att avvärja den väpnade attacken och för att

---

<sup>46</sup> de Hoogh, 2022.

<sup>47</sup> Nicaragua v. United States of America, para. 195.

<sup>48</sup> Art. 51 FN-stadgan.

<sup>49</sup> Green, s. 1–28.

<sup>50</sup> de Hoogh, 2022.

<sup>51</sup> Nicaragua v. United States of America, paras. 194-195, 196-199, och 232-236.

<sup>52</sup> de Hoogh, 2022.

återställa internationell fred och säkerhet i området”.<sup>53</sup> Först efter att sådan ”nödvändig hjälp” i form av militär intervention från andra länder hade inletts, auktoriserade säkerhetsrådet (det kollektiva) självförsvaret, och det en dryg vecka efter det att den generellt uppmanade resolutionen hade antagits.<sup>54</sup> Jag återkommer till eventuella tolkningar av detta förfarande i det avslutande kapitlet.

### 3.4 Fredsbevarande styrkor

Ytterligare en mekanism och ett medel inom framför allt säkerhetsrådets befogenhet är institutionen fredsbevarande styrkor. År 2015 presenterade en oberoende panel, tillsatt av FN, en rapport som utgjorde en genomlysning av FN:s fredsbevarande insatser.<sup>55</sup> En av slutsatserna var att det inte alltid är i fråga om någon fred att bevara när FN tillsätter militära insatser utan att det likväl kan handla om *fredsskapande* insatser.<sup>56</sup> Vidare konstateras i rapporten att militära FN-insatser allt oftare får som central uppgift att skydda civila i konflikter.<sup>57</sup> I rapporten påpekas att FN ofta är långsam att agera i tilltagande konflikter.<sup>58</sup> Dessa slutsatser överensstämmer med under vilka premisser, samt med vad, en eventuell FN-styrka hade kunnat bidra i Ukraina – att skydda den ukrainska befolkningen från det ryska angreppet, värna humanitärätten samt bidra till en framtida fred genom uppmuntrande till fredssamtal etc. Det kritiska budskapet om ett FN sen på att agera framstår som aktuellt även i relation till konflikten i Ukraina. I skrivande stund har det passerat närmare tio månader sedan invasionen inleddes och vad FN i huvudsak har lyckats bidra med i fråga om garantier för internationell fred och säkerhet är icke-bindande, fördömande resolutioner.

I doktrinen har möjligheten för FN att auktorisera fredsbevarande styrkor diskuterats. Ilaria Zavoli, doktorand i internationell rätt vid Leeds Universitet, har skrivit en artikel i *Journal of Conflict & Security Law* på ämnet. I sin text utgår hon från det läge som rådde i Ukraina efter annekteringen av Krim 2014 och den interna konflikt som uppstod mellan ukrainska pro-ryska grupper och ukrainska staten.<sup>59</sup> Zavoli delar upp frågan om fredsbevarande styrkor i två delfrågor; för det första huruvida Ukraina har efterfrågat en militär insats av FN och om denna förfrågan är legitim.<sup>60</sup> För det andra behandlar hon frågan huruvida generalförsamlingen, med anledning av Rysslands vetobruk i säkerhetsrådet, har beslutanderätt på området.<sup>61</sup> Utifrån ett resonemang om

---

<sup>53</sup> UNGA Res. 83 (1950).

<sup>54</sup> UNGA Res. 84 (1950).

<sup>55</sup> Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects, UNGA and SC A/70/95-S/2015/446.

<sup>56</sup> A/70/95-S/2015/446, s. 12.

<sup>57</sup> A/70/95-S/2015/446, s. 11.

<sup>58</sup> A/70/95-S/2015/446, s. 9.

<sup>59</sup> Zavoli, s. 147-173.

<sup>60</sup> Zavoli, s. 150.

<sup>61</sup> Zavoli, s. 161.

bland annat U4P-resolutionen som betonar generalförsamlingens subsidiära ansvar för internationell fred och säkerhet vid paralis i säkerhetsrådet, när Zavoli slutsatsen att det finns skäl att anta att generalförsamlingen har rätt att auktorisera FN-styrkor med ett fredsbevarande uppdrag i Ukraina.<sup>62</sup>

Denna uppsats tar emellertid avstamp i Rysslands invasionskrig mot Ukraina vilket inleddes i februari 2022 och konflikten involverar således två stater. Zavolinis argumentationen utgår från generalförsamlingens rätt att tillsätta militära styrkor i en intrarelationell konflikt och är därmed naturligtvis inte direkt överförbar på den förevarande situationen. Frågan om efterfrågan på fredsbevarande understöd ska till följd av kravet på opartiskhet komma från samtliga parter i konflikten. Redan på den första centrala förutsättningen för en fredsbevarande styrka faller således argumentationen för upprättandet av en fredsbevarande styrka i Ukraina.

---

<sup>62</sup> Zavoli, s. 173.

# Analys

## 4.1 Fördomanden

Den stora majoriteten av FN:s medlemsstater som genom sin rösträtt ställt sig bakom de fördömande resolutionerna antagna av generalförsamlingen ger en fingervisning om det icke-stöd Ryssland åtnjuter från det internationella samfundet för sitt agerande i Ukraina. Även om resolutionerna ger uttryck för medlemsstaternas ogillande och därmed även det internationella samfundets uppfattning att Rysslands handlande strider mot internationell rätt, saknar resolutionerna som konstaterat direkta konsekvenser för Ryssland. Som möjlig handlingsväg betraktad är således fördömande resolutioner med uppmaningar till Ryssland om upphörande främst av symbolisk betydelse.

Vidare kan den överväldigande majoriteten av medlemsstaterna som ställt sig bakom generalförsamlingens fördömanden utgöra en indikation på de reella möjligheterna till att enas kring rekommendationer om kollektiva åtgärder mot Ryssland i generalförsamlingen.

## 4.2 Kollektiva åtgärder

### 4.2.1 Frågan om generalförsamlingens befogenhet

Som konstaterat ovan finns det exempel från historien när stater ingripit militärt på en attackerad stats sida. Ovan har även argument lyfts för att det uteblivna agerandet från säkerhetsrådet samt bristen på militära överenskommelser i det förevarande fallet inte utgör hinder för länder att ingripa militärt på Ukrainas sida i konflikten. Under avsnitt 3.3.1 har det redogjorts för tolkningar av den osäkerhet FN-stadgan lämnar kring generalförsamlingens befogenhet att agera för internationell fred och säkerhet i säkerhetsrådets ställe. Som noterats har det på vissa håll i doktrinen argumenterats för att generalförsamlingen ska anses ha subsidiär rätt att både vidta rekommendationer om kollektiva åtgärder liksom rätt att auktorisera agerandet. Som konstaterat är det emellertid framför allt långt ifrån klarlagt om generalförsamlingen verkligen har rätt att auktorisera ageranden som annars vore i strid med våldsförbudet. Tolkningarna och förståelsen av regelverket och rättsläget går isär. Av FN-stadgans lydelse följer inte att generalförsamlingen åtnjuter rätt att auktorisera ageranden i strid med exempelvis våldsförbudet. Det kan dock påpekas att de rekommendationer som utfärdats av säkerhetsrådet i de under avsnitt 3.3.2 behandlade fallen, föregått själva auktoriseringen. I dessa fall har auktoriseringen alltså kommit först efter att medlemsstater intervenerat; i strid med våldsförbudet men i



enlighet med rekommendationen. Utifrån ett sådant resonemang skulle medlemsländer faktiskt kunna anses ha rätt att agera även på en rekommendation från generalförsamlingen eftersom en sådan icke-tvingande uppmaning från ett av FN:s mest centrala organ i sig utesluter att agerandet skulle vara illegalt. I de fall då säkerhetsrådet först har rekommenderat militära interventioner kan det alltså förstås som en slags garanti för att agerande i enlighet med rekommendationen också skulle komma att auktoriseras. En motsvarande inställning till generalförsamlingen skulle innebära att även rekommendationer från generalförsamlingen skulle indikera en framtida auktorisering av agerande i enlighet med rekommendationen - just på grund av det nära sambandet mellan rekommendation och auktorisering av internationellt våld.

Om slutsatsen, gällande rekommendationer (se nedan), är att generalförsamlingen sannolikt har rätt att utfärda rekommendationer om militära åtgärder kan det även tyckas direkt kontraproduktivt att inte också tillåta stater att agera i enlighet med rekommendationen. Rätten att vidta rekommendationer om militär intervention blir i praktiken närmast innehållslös om stater riskerar att begå brott mot internationell rätt när de följer rekommendationerna. Det kan därför argumenteras för att generalförsamlingens rätt att auktorisera annars illegalt agerande som legalt i enlighet med kapitel VII följer direkt av rätten att rekommendera sådana åtgärder. Detta är dock min uppfattning och som redan konstaterat långt ifrån vad som är att betrakta som klarlagt rättsläge (se avsnitt 3.3.1). Det ska också framhållas att en tolkning av FN-stadgan enligt ordalydelsen talar emot denna tolkning eftersom stadgan helt klart skiljer mellan å ena sidan möjligheten att anta icke-tvingande rekommendationer och å andra sidan rätten att auktorisera annars illegalt agerande; trots den påtalade nära kopplingen mellan dessa befogenheter.

#### **4.2.2 Befogenhet att rekommendera åtgärder**

Enligt min förståelse står däremot antagandet att generalförsamlingen har rätt att just anta rekommendationer om militära åtgärder mer säkert utifrån gällande rättsläge. Bland annat enligt U4P-resolutionen har generalförsamlingen vad som kan betraktas som subsidiärt ansvar för internationell säkerhet och fred. Detta faktum stödjer antagandet att generalförsamlingen faktiskt har möjlighet att uppmana medlemsstater att intervensera militärt mot Ryssland, i synnerhet sedan säkerhetsrådet inte kan sägas fylla sin funktion då organet inte fattar några beslut alls. Mot bakgrund av FN:s syfte och generalförsamlingens delade ansvar för internationell fred och säkerhet samt för att den humanitära rätten respekteras och efterlevs, skulle det även kunna argumenteras för att generalförsamlingen till och med har en skyldighet, och inte bara en möjlighet, att vidta rekommendationer i den aktuella situationen. Det står dock klart, preambelns ord om att medlemsländerna *förbinder* sig att "unite our strength to maintain

international peace and security” till trots, att även detta förefaller osäkert. Argumentationen kring generalförsamlingens *skyldigheter* att rekommendera åtgärder blir snarare än juridisk av politisk art och faller därmed utanför ramen för denna uppsats.

Likväl framstår det, mot bakgrund av det sagda, som troligt att generalförsamlingen faktiskt har *rätt* att anta resolutioner som rekommenderar medlemsstaterna att agera militärt mot Ryssland med stöd av framför allt artikel 51 FN-stadgan (se avsnitt 4.2.3 nedan) och den kollektiva självförsvarsrätten. Sedan säkerhetsrådet i den förevarande situationen i Ukraina inte vidtar åtgärder för att säkerställa fred, eftersom organet inte är kapabelt att vidta några åtgärder överhuvudtaget, framstår det som rimligt att generalförsamlingen i enlighet med sitt ansvar att uppfylla FN:s syfte har befogenhet att göra detta i säkerhetsrådets ställe. Säkerhetsrådet har i tidigare fall av liknande folkrättsstridiga invasioner under 1900-talets andra hälft, då man inte har varit förhindrad av vetot, agerat genom att vidta rekommendationer om militärt ingripande. Här kan antagandet upprepas att kraven från Nicaragua-fallet för kollektivt självförsvar är uppfyllda på Rysslands agerande i Ukraina.

Detta resonemang får även stöd av U4P-resolutionen som formellt understryker FN:s samlade ansvar och vikten av att samfundet agerar även för det fall att säkerhetsrådet är bakbundet på grund av vetorätten. Slutligen ger även artikel 11 samt den samlade synen på dess tolkning (se avsnitt 3.3.1) stöd för antagandet att generalförsamlingen har rätt att rekommendera kollektiva åtgärder såtillvida dessa inte är tvingande för medlemsstaterna.

## **4.3 Vetorätten och fredsbevarande styrkor**

I uppsatsen har även vetorätten som mekanism behandlats samt problematiserats under avsnitt 2.3. Som konstaterat står säkerhetsrådets förmåga att uppfylla sitt uppdrag som garant för internationell fred och säkerhet och faller med om någon av de permanenta medlemmarna råkar ha enskilda intressen i strid med övriga medlemmar. Helt uppenbart medför denna ordning en stor svaghet hos FN som organisation. Eftersom säkerhetsrådet primärt enligt kapitel VII FN-stadgan är det mest påfallande och traditionellt sett potenta organet inom FN är det som konstaterat osäkert vad som återstår för exempelvis generalförsamlingen att göra på egen hand. Som redan diskuterats under avsnitt 2.4 vore det ur ett demokratiskt perspektiv önskvärt om vetot översågs och eventuellt avskaffades. Dessutom hade det sannolikt lett till ett mer handlingskraftigt FN där majoriteten av medlemsstaterna hade kunnat få till stånd beslut om åtgärder i säkerhetsrådet.

En mindre drastisk förändring, och således lättare att få till stånd, hade kunnat vara att begränsa vetorätten till att endast gälla i vissa frågor. På så sätt hade inte vetorätten, eller enskilda intressen hos de permanenta medlemmarna, tillåtits blockera alla former av materiella beslut i säkerhetsrådet i situationer som den pågående i Ukraina.

Under avsnitt 3.4 har det även kort redogjorts för fredsbevarande styrkor som en institution inom FN som också utgör ett medel för att säkerställa fred och internationell säkerhet. Till följd av bristande omfattning har denna uppsats inte behandlat frågan i den utsträckning som krävs för att kunna dra några slutsatser kring om fredsbevarande styrkor utgör en reell möjlighet för FN i det förevarande fallet.

## **4.4 Slutsatser**

### **4.4.1 Besvarande av frågeställning**

Frågeställningen för denna uppsats är huruvida det finns någon tänkbar möjlighet för generalförsamlingen att agera mot folkrättsstridigt handlande, såsom Rysslands invasion av Ukraina, när säkerhetsrådet är blockerat av veto, samt hur förhållandet mellan generalförsamlingen och säkerhetsrådet ser ut. Trots den rättsliga osäkerheten kring auktoriseringsrätten som traditionellt tillfaller säkerhetsrådet enligt kapitel VII FN-stadgan samt tillhörande osäkerhet för medlemsstaterna, framstår rekommendationer om kollektiva åtgärder i form av kollektivt självförsvar som en möjlig väg framåt för generalförsamlingen i den förevarande situationen. Vetorätten medför vidare att säkerhetsrådet inte heller kommer kunna motsätta sig kollektivt självförsvar eftersom övriga permanenta medlemmar (eller åtminstone någon av dem) sannolikt i sin tur kommer blockera resolutioner som tar avstånd från sådana militära interventioner. Vid sidan av säkerhetsrådets möjlighet att auktorisera militära interventioner,<sup>63</sup> kvarstår nämligen det faktum att kollektivt självförsvar får brukas till dess att säkerhetsrådet agerar.<sup>64</sup> Eftersom säkerhetsrådet blockeras av de permanenta medlemmarnas eventuella veto kommer högst troligen säkerhetsrådet förbli passiv, och således vara förhindrad att agera i en situation då kollektivt självförsvar aktualiseras. Eftersom säkerhetsrådet därmed inte kan förväntas agera alls, finns det i praktiken inget som hindrar länder från att utnyttja sin rätt till kollektivt självförsvar enligt FN-stadgan, förutsatt att förutsättningarna för kollektivt självförsvar är uppfyllda. Här ska understrykas att det givetvis är osäkert hur övriga permanenta medlemmar hade ställt sig till vissa medlemsstaters brukande av kollektivt självförsvar. Resonemanget på den punkten är således endast av hypotetisk karaktär men tjänar till att utveckla de praktiska

---

<sup>63</sup> Jfr art. 42 FN-stadgan.

<sup>64</sup> Jfr art. 51 FN-stadgan.

omständigheter som hade krävts för att kollektivt självförsvar skulle vara ett reellt alternativ.

Jag anser att generalförsamlingen genom att utfärda rekommendationer om kollektivt självförsvar hade tagit det ansvar FN-stadgan föreskriver generalförsamlingen och även hela FN; att upprätta internationell fred och säkerhet och att med alla tillgängliga medel motverka, i detta fall, Rysslands illegala agerande mot Ukraina. Genom att aktivt uppmuntra till kollektiva åtgärder i form av kollektivt självförsvar hade generalförsamlingen, i stället för att gömma sig bakom den ineffektiva beslutsstrukturen hos säkerhetsrådet, visat att man som organ, och även i förlängningen hela FN, inte godtar den ryska invasionen och ockupationen av ukrainskt territorium samt att man står upp för de institutioner som FN-stadgan föreskriver. Den konstaterade rättsliga osäkerheten kring generalförsamlingens befogenhet föranleder emellertid fortsatt utredning av frågan och rättsläget.

#### **4.4.2 Avslutning**

I denna uppsats har jag funnit och redogjort för i huvudsak en möjlig väg för generalförsamlingen framåt. Jag har även helt kort redogjort för institutionen fredsbevarande styrkor. I relation till denna möjlighet har jag inte funnit tillräckligt stöd för att föreslå detta som ett reellt alternativ framåt i förevarande situation. Fredsbevarande styrkor liksom andra, ej av denna uppsats behandlade, möjligheter för FN föranleder fortsatt undersökning. Uppsatsen har inte syftat till att utreda samtliga möjligheter för generalförsamlingen att agera. Inte heller tar uppsatsen ställning till om det huvudsakliga alternativ som lyfts fram; rekommendation om militära åtgärder med stöd av institutionen kollektivt självförsvar, är det mest lämpliga eller effektiva alternativet för generalförsamlingen och FN i stort för att uppnå sitt syfte (internationell fred och säkerhet) i den aktuella situationen i Ukraina. Likväl utgör det en möjlighet att undersöka vidare.

# Källförteckning

## Källor

### *Konventioner*

Charter of the United Nations, adopted at San Francisco, on June 1945 (FN-stadgan).

Statue of the International Court of Justice, adopted at San Francisco, on June 1945 (ICJ-stadgan).

### *Resolutioner*

UNGA Resolution 377 (V), *Uniting for peace resolution*, fifth session.

UNGA Resolution A/RES/ES-11/1.

UNGA Resolution A/RES/ES-11/3.

UNGA Resolution A/RES/ES-11/4.

UNGA Resolution A/64/903.

UNGA Resolution 83 (1950), adopted by the Security Council at its 474th meeting, of 27 June 1950.

UNGA Resolution 84 (1950), adopted by the Security Council at its 476th meeting, of 7 July 1950.

UNGA and the Security Council, A/70/95–S/2015/446 (Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects).

### *Rättsfall*

*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, p. 136

*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. ICJ Reports 1986, p. 14.

## Litteratur

Annan, Kofi. 2013. *Interventions: A Life in War and Peace*. London: Penguin.

Barber, Rebecca, *Revisiting the Legal Effect of General Assembly Resolutions: Can an Authorising Competence for the Assembly be Grounded in the Assembly's 'Established Practice', 'Subsequent Practice' or Customary International Law?*, Journal of Conflict and Security Law, Volume 26, Issue 1, Spring 2021, s. 9–39.

Green, James A et al, *Russia's attack on Ukraine and the 'jus ad bellum'*, Journal on the Use of Force and International Law, Volume 9, 2022, s. 1–28.

Kenny, Coman, *Responsibility to recommend: the role of the UN General Assembly in the maintenance of international peace and security*, Journal on the Use of Force and International Law, Volume 3 No 1, 2016, s. 3–36.

Klein och Schmahl, *The General Assembly, Functions and Powers, Article 10*, The Charter of the United Nations (3rd edn, OUP 2012) Volume 1, s. 473.

Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod*, Nävv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära. 2 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2018, s. 21–46.

Murithi, Tim, *The Failure of the United Nations Security Council in Creating the Framework Conditions for Mediation in the Russia-Ukraine Crisis*, Strategic Review for Southern Africa, Vol 44 No 1 2022, s. 65–66.

Talmon, Stefan, *The Legalizing and Legitimizing Function of UN General Assembly Resolutions*, Cambridge University Press, AJIL Unbound Vol. 108 (2014), s. 123-126.

Zavoli, Ilaria, *Peacekeeping in Eastern Ukraine: The Legitimacy of a Request and The Competence of the United Nations General Assembly*, Journal of Conflict and Security Law, Volume 22, Issue 1, 2017, s. 147–173.

## **Övrigt**

Barber, Rebecca, *What can the UN General Assembly do about Russian Aggression in Ukraine?*, EJIL:Talk!, 2022.

de Hoogh, André, *The Elephant in the Room: Invoking and Exercising the Right of Collective Self-Defence in Support of Ukraine against Russian Aggression*, Opinio Juris 2022.

Statement by NATO Heads of State and Government on Russia's attack on Ukraine, 25 februari 2022  
([https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_192489.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192489.htm))

FN:s webbsida om Rysslands medlemskap: <https://www.un.org/en/about-us/member-states/russian-federation>.

Den svenska regeringens uttalande om icke-erkännande av annekteringen av Ukraina: <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/09/sverige-erkanner-inte-och-kommer-inte-att-erkanna-rysslands-illegala-annekteringar-av-ukrainskt-territorium/>

EU:s sanktionspaket mot Ryssland sedan 2014: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>