ANSVAR ATT SKYDDA

Förebyggande av folkmord – en rätt till humanitär intervention?

av Diana Amnéus, jur. dr i folkrätt
Stockholms universitet 2009

FORUM FÖR LEVANDE HISTORIA

SKRIFTSERIE # 7:2009
Forum för levande historia

ANSVAR ATT SKYDDA

Förebyggande av folkmord – en rätt till humanitär intervention?

av Diana Amnéus, jur. dr i folkrätt
Stockholms universitet 2009

FORUM FÖR LEVANDE HISTORIA

SKRIFTSERIE #7:2009
Forum för levande historia

»Ansvar att skydda« ingår i
Forum för levande historias skriftserie

Skriften finns tillgänglig på engelska
»A Right to Humanitarian Intervention?« på www.levandehistoria.se

Författare:
Diana Amnéus

Redaktör:
Charlotte Haider

Ansvarig utgivare:
Eskil Franck

Grafisk design:
Direktör Wigg reklambyrå
Tryck: Edita

Forum för levande historia
Box 2123, 103 13 Stockholm
Tel: 08-723 87 50
Fax: 08-723 87 59
info@levandehistoria.se
www.levandehistoria.se

ISSN 1653-5332
ISBN 978-91-86261-03-0

© Forum för levande historia

INNEHÅLL

5 **FÖRORD**

7 **FOLKMORDSKONVENTIONEN 60 ÅR: EN HISTORISK INTRODUKTION**

7 En lobbyist och hans projekt
11 Förhandlingarna 1947–1948
15 Den 9 december 1948
17 Vad hände sedan?

21 **INLEDNING**

21 Introduktion
22 R2P och Darfurfallet

36 **SKYLDIGHETEN OCH ANSVARET ATT SKYDDA**

36 Bakgrund
38 Ansvaret att skydda – ICISS-rapporten (2001)
42 R2P i slutdokumentet från FN:s toppmöte (2005)

58 **HUMANITÄRA INTERVENTIONER AUKTORISERADE AV SÄKERHETSRÅDET**

58 Säkerhetsrådets befogenhet
60 R2P-nivån för militär intervention
62 Försiktighetsprincipen – riktlinjer för säkerhetsrådet?
64 Säkerhetsrådets interventionism efter Kalla krigets slut
66 Säkerhetsrådets ansvar att skydda

72 **R2P – EN RÄTTSLIG PLIKT ATT FÖREBYGGA FOLKMORD?**

72 Folkmordskonventionen och humanitär intervention
76 Målet Bosnien mot Serbien (2007)
80 En plikt erga omnes att skydda?
82 Ett externt ansvar att skydda människor mot folkmord?

85 **AVSLUTANDE KOMMENTARER**

87 **KÄLLFÖRTECKNING**

87 Traktater
88 Rättsfall
89 Bibliografi
94 FN-material
95 Webbsidor
96 Elektroniska resurser
96 Övrigt

FÖRORD

Den 19 december år 2008 disputerade Diana Amnéus på avhandlingen »Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention«, vid Juridiska Fakulteten, Stockholms Universitet. Bara ett par månader senare, i april 2009 kan Forum för levande historia publicera ett utdrag ur avhandlingen, om humanitär intervention, sammanställt av författaren själv.

Avhandlingen undersöker gapet mellan internationell rätt och statspraxis beträffande militär intervention, i försök att förhindra folkmord och andra brott mot mänskligheten inom en stat. Den röda tråden i skriften som ges ut av FLH är doktrinen R2P, Responsibility to Protect. Författaren redovisar hur doktrinen från år 2005 riskerar att bli ytterligare ett tandlöst dokument i internationell rätt om inte näraliggande rekommendationer, lagstiftning och domstolar koordineras med R2P.

Skriften *Ansvar att skydda* inleds med ett förord om Folkmordskonventionen av professor Ove Bring. År 2008 var det 60 år sedan konventionen skrevs. Den gången var det Förintelsen och rättegångarna i Nürnberg som uppenbarade behovet av en konvention mot folkmord och brott mot mänskligheten. I skriften *Ansvar att skydda* klargör Diana Amnéus nutida möjlighet för stater och FN att använda militärt våld för att stoppa folkmord inom en stat.

Avhandlingen har väckt uppmärksamhet som banbrytande forskning. Skriften *Ansvar att skydda* är Diana Amnéus egen språkbearbetning, omskrift och popularisering av delar av avhandlingen. Lekmannen har i författarens egen förkortade version en koncentrerad men tillgänglig text (finns även att beställa på engelska) om något av det viktigaste inom internationell rätt – förhindrandet av folkmord och brott mot mänsklighet.

Ett varmt tack till jur dr Diana Amnéus och professor Ove Bring samt till Magnus Wigg, som ännu en gång löst en grafisk, gordisk knut.

Charlotte Haider, redaktör

FOLKMORDSKONVENTIONEN 60 ÅR: EN HISTORISK INTRODUKTION

Företeelsen folkmord går långt tillbaka i mänsklighetens historia. Vad vi idag kallar etnisk rensning omnämns på flera ställen i Gamla testamentet och massiv förföljelse av besegrade folk praktiserades av assyriska härskare och stundom också av romerska härförare. År 1225 genomförde Djingis Khan vad som kan betecknas som ett folkmord på de upproriska tanguterna i nordvästra Kina. Den europeiska koloniseringen bortom haven medförde utplåning av vissa folkstammar och urinnevånarna på Tasmanien utrotades avsiktligt mot slutet av 1800-talet.

Begreppet folkmord är av yngre datum, men ändå äldre än vad man tror. Det tycks dyka upp under första världskriget i samband med övergreppen mot olika kristna grupper i det Osmanska riket. I Sverige talade Hjalmar Branting om »systematiskt folkmord« på ett möte 1917, sammankallat för att, som det hette i pressen, »belysa armeniernas fruktansvärda ställning« och bidra till en opinion mot en politik »som ställt som mål att utrota ett helt folk«.

FN:s folkmordskonvention av 1948 har som bekant den nazistiska Förintelsen som omedelbar bakgrund och den engelska termen »genocide« (på franska *génocide*) valdes av världsorganisationen som ett slagkraftigt samlingsbegrepp i syfte att mobilisera det internationella samfundet mot varje upprepning av detta, det grövsta av alla internationella brott. Tanken på behovet av en särskild konvention är emellertid äldre än FN. Det rör sig om en engagerad, men från början isolerad, privatpersons kamp för rättslig utveckling.

En lobbyist och hans projekt

Den polsk-judiske juristen Raphael Lemkin (1900-1959) engagerade sig redan som universitetsstuderande i Lvov för de under 1920-talet närmast fruktlösa försöken att ställa ansvariga politiker inför rätta till följd av massakrerna på armenier och andra kristna grupper under första världskriget. De allierade hade under krigets slutskede talat om »brott mot mänskligheten« och aviserat kommande rättegångar. Så blev det (i stort sett) inte och Lemkin upprördes över denna strafflöshet. År 1933 föreslår han på en internationell straffrättskonferens i Madrid två nya brottskategorier som bör föranleda åtal genom mellanstatligt samarbete: »vandalism« och »barbari«.

Brottsbeskrivningarna täcker ett medvetet utplånande av en folkgrupps livsbetingelser och kulturella identitet och ligger nära det som han senare kommer att beteckna som folkmord. Lemkin argumenterar för en organiserad internationell beredskap inför »brott som chockar samvetet«. Hitler har just kommit till makten i Tyskland och Lemkin anar Förintelsen runt hörnet. Han fortsätter att föra fram sitt budskap på nya konferenser – i Budapest, Köpenhamn, Paris, Amsterdam och Kairo. Juristkollegerna lyssnar förstrött.

Efter krigsutbrottet 1939 blir han först flykting i sitt eget land och lyckas sedan ta sig till Vilnius. Han har genom sina internationella juristkontakter möjligheter att bli mottagen i Sverige och framför allt i USA dit han önskar bege sig. I februari 1940 har han anlänt till Stockholm och efter ett tag föreläser han i internationell rätt på Stockholms högskola. I mars 1941 befinner han sig på transsibiriska järnvägen på resa från Moskva mot Vladivostok. Därifrån tar han sig med olika båtar till Yokohama, Vancouver och slutligen Seattle. I april befinner han sig som föreläsare på Duke University, North Carolina. I juni angriper Hitlers arméer Sovjetunionen och ockuperar Baltikum och östra Polen. Lemkin tappar kontakten med sina föräldrar och andra judiska släktingar och fruktar det värsta. Rapporter om arkebuseringar av civila börjar flyta in. Sommaren 1941 äger massavrättningar av judar rum i Lettland, Litauen, Vitryssland och Ukraina. De allierade förstår ännu inte vad som påbörjats men Winston Churchill uttrycker sig profetiskt när han i ett tal den 24 augusti 1941 säger: »We are in the presence of a crime without a name«.

Det var Lemkin som skulle ge brottet dess namn, det gigantiska brott som påbörjats genom arkebuseringar i terrängen och skulle fortsätta medelst gasen Zyklon-B i förintelselägren. år 1942 har han flyttat till Washington och anställts av Board of Economic Warfare. Han börjar skriva på en bok om det nazistiska förtrycket av det ockuperade Europa. Han har nytta av det material om ockupationsmaktens lagar och förordningar som han börjat samla in i Stockholm. År 1944 tjänstgör han på US War Department och i november det året utkommer *Axis Rule in Occupied Europe*, en diger lunta på 712 sidor. På sid 79 introducerar Lemkin begreppet folkmord i dess nyskapade engelska version: »genocide«. Ordet är en hybrid av grekiskans *geno* (folk, stam, ras) och latinets *cide*, en härledning av *caedere* (dödande). Lemkin gjorde klart att begreppet i sin straffrättsliga mening inte krävde fysisk utplåning av en nationell eller etnisk grupp, det räckte med avsiktlig eliminering av en kulturell identitet. Brottet i fråga skulle bli föremål för

universell jurisdiktion, d.v.s. misstänkta förövare skulle kunna åtalas i alla länder och kunna utlämnas till varje land som hade goda möjligheter att genomföra en rättegång. Det nya begreppet fick snabbt genomslag i det mediala språket och redan år 1945 förekommer »genocide« i *Webster´s New International Dictionary*.

Under år 1942 kommer den tidigare i Berlin stationerade journalisten Louis Lochner ut med en bok i New York som innehöll ett uppseendeväckande citat av Hitler. Lochner, som arbetade för Associated Press (AP), hade i augusti 1939 kommit över anteckningar från ett möte som Hitler höll med sina generaler i Obersalzberg. Det ägde rum den 22 augusti. Invasionen av Polen stod för dörren och Hitler uppmanade generalerna att vara hårda och skoningslösa när Tyskland nu skulle skaffa sig livsutrymme (*Lebensraum*). Hårdheten skulle glömmas av världen, endast framgången skulle räknas. Och Hitler gav exempel. Djingis Khan sände miljoner kvinnor och barn in i döden. Han var framgångsrik. De turkiska ledarna som hårdhänt byggde upp en ny stat var framgångsrika: »*Wer redet heute noch von der Vernichtung der Armenier?*« (»Vem talar idag om armeniernas utplåning?«).

Lochner vidarebefordrade genast detta dokument till brittiska ambassaden i Berlin som den 25 augusti 1939 sände det till Foreign Office i London. Idag kan det studeras i serien *Documents on British Foreign Policy*, volym VII för år 1939 som publicerades på 1950-talet.

Hitlers ord om armenierna har ofta citerats och många har ifrågasatt äktheten och källvärdet. Men källan tycks vara så äkta den kan vara – amiralen Wilhelm Canaris anteckningar från mötet på Berghof (se Chicago-professorn V.N. Dadrians forskningsresultat, bl.a. publicerade i *Yale Journal of International Law 1998).*

Hur som helst, Raphael Lemkin använde sig omedelbart av Hitlers kommentar om den kollektiva glömskan för att lobba för kopplingen folkmord – bestraffning i stället för straffrihet (»impunity«). Uppgifterna i Lochners bok *What about Germany?* (1942) blev till stor nytta för den kampanj som han nu inledde. Förberedelserna för det som skulle bli Nürnbergrättegången var igång och Lemkin argumenterade för att domstolens statuter skulle inkludera »genocide« som ett särskilt brott. Juridiska experter från de allierade staterna USA, Storbritannien, Sovjet och Frankrike förhandlade i London om den kommande rättegångens utformning och den 8 augusti 1945 hade en överenskommelse nåtts.

Londonöverenskommelsen stadgade att domstolen skulle hantera tre brottskategorier: brott mot freden (dvs aggression), krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Den sistnämnda kategorin omfattade folkmord i anslutning till kriget, men hade även en spännvidd som täckte in andra omfattande och systematiska förbrytelser mot civilbefolkningen. Lemkin var inte nöjd. Han måste visserligen medge att brott mot mänskligheten (»crimes against humanity«) var ett inarbetat begrepp som förekommit sedan år 1915, men det uteslöt inte att begreppet »genocide« användes parallellt för att särskilt komma åt de handlingar som riktades mot en »nationell grupp« som sådan.

I oktober 1945 presenterade Nürnbergåklagarna sina åtalspunkter. De följde Londonöverenskommelsens terminologi, men Lemkin ingick ett tag i det amerikanska åklagarteamet och det skulle få vissa konsekvenser. Åtalspunkten brott mot mänskligheten innefattade uttryckligen folkmord (åklagarna använde ordet »genocide«) för att beskriva utplånandet av etniska och nationella grupper som »judar, polacker, zigenare och andra«. Ur Lemkins synvinkel hade terräng återtagits.

När domsluten i Nürnberg slutligen avkunnades i månadsskiftet september/oktober 1946 fälldes tretton av de åtalade för brott mot mänskligheten, men ordet »genocide« kom inte till användning i något sammanhang över huvud taget. Lemkin blev oerhört besviken. Förhoppningen om en omedelbar rättsutveckling som bekräftade folkmordsbegreppet hade gått om intet. Han hade förlorat första ronden, men såg en chans att komma igen.

Samtidigt, hösten 1946, pågick nämligen FN:s generalförsamlings första möte som inletts i London men nu flyttat till New York. En tanke var att frågan om folkmord skulle tas upp på församlingens agenda. Lemkin anlände till FN:s provisoriska lokaler på Long Island den 31 oktober och började lobba bland u-landsdelegater för en resolution syftande till en internationell överenskommelse om »genocide«. Hans tanke var att detta brott mot mänskligheten inte, som i Nürnberg, skulle kopplas till ett pågående krig, utan att brottet skulle definieras så att det kunde inträffa även i fredstid. Därmed skulle det internationella samfundet åta sig en skyldighet att agera i såväl fred som i krig.

Den 22 november lade tre länder (Cuba, Indien och Panama) fram ett resolutionsutkast i Lemkins anda. Där sades att eftersom sjöröveri och slavhandel är internationella brott som alla stater äger ingripa mot i såväl fred som krig, bör folkmord bedömas på samma sätt. Förslaget bemöttes

positivt, men många delegationer tyckte att det kunde gå längre. Saudiarabien önskade komplettera det med ett utkast till en internationell konvention, en traktattext som etablerade universell jurisdiktion för detta brott mot mänskligheten. En särskild kommitté tillsattes, med Chile som ordförande, för att arbeta vidare på resolutionsförslaget innan det presenterades för generalförsamlingen. Den så modifierade texten gick utan problem genom sjätte (juridiska) utskottet och antogs som resolution 96(I) enhälligt av generalförsamlingen den 11 december 1946.

Resolution 96 överlät till Ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) att föra frågan vidare så att ett utkast till en konvention »on the crime of genocide« kunde framläggas på nästa ordinarie möte med generalförsamlingen. Därmed var första steget taget mot en bindande traktat, en folkmordskonvention. Lemkins lobbyverksamhet hade gett resultat. Han hade ständigt flängt i FN:s korridorer i nästan två månader. Nu kunde han bege sig till sin lilla våning på Manhattan och – som det sagts – sova ut i två dygn.

Förhandlingarna 1947–1948

Resolutionen 96(I) innehöll till slut inte något konventionsutkast och principen om universell jurisdiktion (krav på lagföring eller utlämning) hade tunnats ut till krav på internationellt samarbete. Däremot var definitionen av grupper som skulle skyddas omfattande. Texten talade om etniska, religiösa, »politiska och andra grupper«. Frågan huruvida politiska grupper skulle täckas in skulle senare bli föremål för divergerande ståndpunkter. Men i januari 1947 behövde man inte ta ställning till dessa oklarheter. En konventionstext måste hur som helst förberedas och man föreställde sig att en särskild kommitté eller juridisk arbetsgrupp skulle lösa utestående frågor.

ECOSOC hade fått uppdraget att föra saken framåt och dess sociala kommitté föreslog snabbt att FN:s generalsekreterare (i praktiken FN-sekretariatet) skulle få huvudansvaret för projektet och utse en grupp juridiska experter. Så blev det.

Sekretariatet engagerade sin avdelning för mänskliga rättigheter och därmed dess chef, kanadensaren John Humphrey. Denne anliade i sin tur tre internationella straffrättsexperter, bland dem Lemkin, för att ge synpunkter på den »draft« som sekretariatet började utarbeta.

Sekretariatets konventionsutkast förelåg sommaren 1947 och presenterades officiellt vid ECOSOC:s möte i juli-augusti.

Till texten (på 24 artiklar) fogades två utkast till stadga för en internationell brottmålsdomstol – något som resolutionen 96(I) inte hade begärt. En annan nyhet var att referensen till »politiska och andra grupper« nu ändrats så att det enbart stod »politiska grupper«. Lemkin hade gärna sett att även detta moment fått utgå, eftersom hans folkmordsuppfattning var starkt kopplad till kulturell identitet. »Politiska grupper« tyckte han var en alltför vag formulering.

Experterna hade alltså fått säga sitt, men staterna hade ännu inte kommit med sina kommentarer. Den resolution som ECOSOC antog i augusti förutsatte därför att generalsekreteraren skulle uppmana staterna att inkomma med synpunkter inför generalförsamlingens möte instundande höst. Så skedde också.

FN:s andra session med generalförsamlingen inleddes i New York i september och folkmordsfrågan förbereddes i församlingens sjätte (juridiska) utskott. Storbritannien och Sovjetunionen började nu ifrågasätta konventionsprojektets lämplighet. De menade att »genocide« borde behandlas som en integrerad del av brott mot mänskligheten och inte bli föremål för en särskild konvention. Sovjetunionen önskade helst inskränka det hela till en konvention mot rasdiskriminering. Majoriteten var dock av annan mening och generalförsamlingens resolution 180(II), antagen den 21 november 1947, bekräftade projektet som det ursprungligen var tänkt. Eftersom ett otillräckligt antal stater inkommit med synpunkter fick ECOSOC ett förnyat mandat att förbereda en konventionstext. Saken skulle tas upp på nytt av generalförsamlingen vid dess tredje session följande år.

Denna gång hade ECOSOC inte mage att på nytt hänskjuta frågan till generalsekreteraren, utan tillsatte självmant – i början av år 1948 – en »*ad hoc* drafting committee« bestående av Frankrike, Libanon, Nationalistkina (senare Taiwan), Polen, Sovjetunionen, USA och Venezuela. Kommittén instruerades att mötas i FN-högkvarteret på Long Island så ofta som behövdes och leverera ett konventionsutkast till ECOSOC:s påföljande möte.

I *ad hoc*-kommittén, som skulle hålla tjugoåtta möten våren 1948, accepterade Sovjetunionen projektet och lade fram ett förslag med »Basic Principles« för en folkmordskonvention. Frågan om vilka grupper som skulle skyddas genom konventionen började nu träda i förgrunden. Den sovjetiska delegationen accepterade rasmässigt bestämda, nationella och religiösa grupper men inte politiska eller andra grupper. Effekten av detta synsätt blev att förföljelse och diskriminering av

»Sovjet ville inskränka det hela till en konvention mot rasdiskriminering«

politiska motståndare var en fråga som föll under den nationella suveräniteten och skulle hanteras av nationella domstolar. Stalin representerades i New York av FN-ambassadören och tidigare terroråklagaren Andrej Vysjinskij. Det passade båda herrarna bra att sovjetdiktaturens massmord på den egna befolkningen hölls utanför folkmordsbegreppet. Det kan tyckas märkligt att detta egenintresse inte stod klart för den sovjetiska diplomatin förrän i april 1948. Moskva hade år 1946 inte opponerat sig mot att resolutionen 96(I) inkluderade »politiska och andra grupper«, en formulering som täckte in även ekonomiska och sociala grupper, som exempelvis kulakerna, en grupp jordägande bönder som Stalin eliminerat under det tidiga 1930-talet. Ambassadören Vysjinskij hade presiderat vid de s.k. Moskvarättegångarna 1936–1938, där han med hjälp av tortyr fick Stalins politiska konkurrenter att erkänna statsfientlig verksamhet. Vysjinskij kunde förmodas vara väl förtrogen med även andra utrensningars omfattning och inriktning. Huvudsyftet med terrorn mot olika grupper under Stalintiden var inte fysisk eliminering utan ett ingjutande av skräck i befolkningen, så att det kommunistiska systemet kunde känna sig ohotat. Effekten av denna politik blev ett massmord som åstadkoms genom nackskott på otaliga nyss häktade personer eller (vanligare) genom att människor arbetade sig till döds i Sibiriens fångläger. Det senare gällde exempelvis medlemmar av förföljda etniska minoritetsgrupper. Se härom Anne Applebaum, *GULAG, A History of the Soviet Camps* (2003) och Klas-Göran Karlsson, *Terror och tystnad, Sovjetregimens krig mot den egna befolkningen* (samma år).

Det sovjetiska FN-dokumentet »Basic Principles« av år 1948 hade en stark ideologisk framtoning. Företeelsen »genocide« ansågs exklusivt kopplad till fascismens och nazismens rasideologier. När därför *ad hoc*-kommittén inledningsvis gick på en mer allmän linje och inkluderade politiska grupper i ett konventionsförslag röstade Sovjetunionen emot (och Polen avstod).

Enighet nåddes däremot på ett annat område, frågan om vilka domstolar som skulle tillerkännas en särskild roll i fall av folkmord. Kommittén bestämde sig för att inte satsa på en ambitiös universell jurisdiktion utan nöja sig med krav på rättsväsendet i den stat där brottet begåtts. Det var det landets domstolar som skulle döma ansvariga individer för delaktighet i folkmord. Denna lösning med territoriell jurisdiktion

kompletterades i konventionstexten med en öppenhet för internationell jurisdiktion i ett senare skede i form av en *International Criminal Court* (jfr dagens ICC som har kompetens att döma för folkmord).

Ad hoc-kommittén avslutade sitt arbete i juni 1948 med ett färdigt utkast till folkmordskonvention. Texten gick omedelbart till den då i New York verksamma Kommissionen för mänskliga rättigheter (MR) under ordförandeskap av Eleanor Roosevelt, den avlidne USA-presidentens änka. MR-kommissionen var dock upptagen med arbetet på den Universella deklarationen om mänskliga rättigheter och avstod därför från en mer noggrann genomgång av folkmordstexten. Inte desto mindre ansåg man sig kunna avge ett allmänt positivt omdöme. Texten gick vidare till ECOSOC som sammanträdde i Genève och där skyndsamt hanterade ärendet. Det massmediala intresset var stort och den allmänna (politiskt intresserade) opinionen förväntade sig ett resultat samma höst. Texten överlämnades därför till FN:s generalförsamling inför dess tredje session som skulle inledas i mitten av september. Första sessionen år 1946 hade hållits i London och New York, den andra år 1947 i New York (Long Island) och den tredje sessionen var nu sammankallad till Paris. Det nuvarande FN-högkvarteret på Manhattan var ännu inte färdigt.

När församlingens möte inleddes i Paris rådde en speciell stämning. Den franska huvudstaden var nedsliten och luggsliten efter åren av ockupation, men arrangemangen var grandiosa i Palais de Chaillot vid Seines norra strand mittemot Eiffeltornet. Förväntningarna på FN var stora, trots att det kalla kriget kommit igång på allvar. Media intresserade sig mycket för Eleanor Roosevelt och hennes kommissions förslag till en universell deklaration för de mänskliga rättigheterna. Men intresset var också stort för förslaget till en folkmordskonvention och den man som så ihärdigt arbetat för en sådan konvention, Raphael Lemkin. Den senare hade följt ECOSOC:s förberedande möte i Genève och nu var han på plats i Paris.

Folkmordsärendet hade rutinmässigt hänskjutits till generalförsamlingens sjätte utskott för diskussion och debatt. Församlingens olika utskott är öppna för samtliga FN:s medlemsstater, varför textförslag ofta blir debatterade på nytt och i grunden. *Ad hoc*-kommittén för folkmordsfrågan bestod bara av sju medlemsländer varför en ny debatt, i realiteten en extra förhandlingsomgång, var ofrånkomlig.

Konventionsutkastet debatterades av sjätte utskottet från slutet av september till början av december. Utskottet gick

igenom artikel för artikel, sammanlagt nitton stycken. Artikel II gjorde klart – och utskottet var enigt om – att folkmord är något som begås avsiktligt mot någon av de uppräknade grupperna. Utskottet var däremot splittrat vad gällde huruvida »politiska eller andra grupper« skulle ingå i definitionen. Den sovjetiska negativismen i frågan fick nu (något oväntat) stöd av en stor grupp länder, bland dem Belgien, Egypten, Iran, Brasilien, Dominikanska republiken, Uruguay och Venezuela. Det argument som förenade de flesta av dessa var att politiska grupper saknade permanens, de fluktuerade storleksmässigt från tid till annan beroende på politiska förhållanden. En annan krets av stater såg frågan ur ett mer humanitärt perspektiv, dit hörde USA, Nationalistkina, Nederländerna, Ecuador och Sverige. Dessa önskade inkludera »politiska grupper« i konventionstexten. Sverige hade ett tag intagit den motsatta hållningen, men den svenske delegaten (UD:s blivande rättschef Sture Petrén) hade antagligen fått nya instruktioner hemifrån.

Frågan ledde vid olika tidpunkter till omröstning i utskottet där den »humanitära« gruppen visade sig ha överhanden. Men inför en omröstning den 2 december gjorde USA en kovändning med motiveringen att prioriteringen måste vara, inte att driva igenom en viss ståndpunkt, utan att säkra så många anslutningar som möjligt till den nya konventionen. Därefter beslöt utskottet, med röstsiffrorna 22 för, 6 emot och 12 nedlagda röster, att exkludera »politiska grupper« ur folkmordskontexten. Det var dock underförstått att i ett övergripande MR-sammanhang skulle alla människor ha rätt till frihet från politiskt förtryck. Konventionstexten var nu klar och den kunde överlämnas till generalförsamlingen i plenum, där man hoppades att inte några överraskningar skulle vänta.

Den 9 december 1948

Raphael Lemkin skulle senare uppleva att hans eget projekt kom i skymundan av Eleanor Roosevelts och hennes kommissions mer övergripande och grandiosa förklaring om de mänskliga rättigheterna. Själv ansåg han att folkmordskonventionen, om än mer begränsad till sin natur, utgjorde den absolut grundläggande byggstenen i ett system för mänskliga rättigheter. Han måste därför ha varit nöjd med att konventionen skulle tas upp i generalförsamlingen först av de två MR-dokumenten, dagen före den Universella deklarationen. Detta kunde ha motiverats med att folkmordstexten var avsedd att bli en juridiskt bindande konvention för anslutna

stater, medan deklarationen, oavsett hur universell den kunde bli, enbart syftade till en icke bindande avsiktsförklaring, en internationell rekommendation för framtiden. Det låg dock knappast något principiellt övervägande bakom den turordning som fastställts, den bara råkade falla ut som ett resultat av FN-byråkratin.

Den 9 december öppnade generalförsamlingens ordförande, den australiske utrikesministern Herbert Evatt, diskussionen på dagordningspunkten »Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide«. Raphael Lemkin visste att Evatt var engagerad i projektet och skulle göra sitt bästa för att få till stånd en värdig procedur med ett positivt utfall. Lemkin var spänd där han stod i gallerierna och följde utvecklingen. Så kom den punkt då ordföranden skulle låta församlingen gå till omröstning. Det förelåg en resolutionstext som välkomnade det bilagda förslaget till konvention och uppmanade staterna att ansluta sig till konventionen om den blev antagen. En röst för resolutionen var samtidigt en röst för konventionen. Någon delegat begärde en »roll call vote«, d.v.s. att ländernas representanter i mikrofonen från sina respektive platser skulle ge ett av följande besked: »Yes!«, »No!« eller »Abstention«. Omröstningen började med att ordföranden ropade ut ett land och sedan fortsatte i bokstavsordning.

– India.
– Yes!
– Iran.
– Yes!
– Iraq.
– Yes!
– Lebanon.
– Yes!

Så fortsatte det med ständiga »yeses« till dess resultatet stod klart. 55–0. Femtiofem röster mot noll. Tre delegater var frånvarande. En storm av applåder fyllde plenarsalen i Palais de Chaillot. Lemkin var rörd och han fick personligen ta emot en mängd gratulationer. Tilldragelsen är emotionellt skildrad i hans självbiografiska anteckningar.

Dagen därpå antogs den Universella deklarationen om de mänskliga rättigheterna med röstsiffrorna 48–0–8. De stater som utmärkte sig genom att avstå var Sovjetunionen, Sydafrika och Saudiarabien, samt dessutom fem sovjetiska satellitstater i Östeuropa. Men trots det kalla krigets påtagliga kyla (Berlinblockaden pågick som bäst) hade FN i december 1948 lyckats anta två epokgörande dokument om mänskliga rättigheter.

Vad hände sedan?

Två år efter antagandet i Paris hade folkmordskonventionen samlat tjugo anslutna stater och den trädde formellt i kraft den 12 januari 1951. Därefter skulle den i många år leva ett liv i skymundan, i skuggan av det kalla kriget.

I slutet av 1951 engagerade sig Raphael Lemkin för en exilrysk anklagelse mot Sovjetunionen för folkmord på den egna befolkningen. Anklagelsen hade inte varit kontroversiell om den formulerats annorlunda, som avseende brott mot de mänskliga rättigheterna. Nu låg dess eventuella substans enbart i det förflutna. Under kriget hade många minoritetsfolk anklagats för samröre med den inträngande nazistiska fienden och i stort sett alla volgatyskar, krimtatarer, karatjajer, kalmucker, tjetjener, ingusjer och balkarer, uppemot tre miljoner människor, deporterades i järnvägsvagnar till Centralasien och Sibirien. Klas-Göran Karlsson har i sin tidigare omnämnda bok skrivit att dessa folkgruppers »autonoma territorier upplöstes och försvann från kartbilderna, deras religiösa helgedomar raserades och deras kulturer utsattes för en medveten förintelsepolitik« (s. 103). Detta var kulturellt folkmord, men till Lemkins besvikelse hade någon bestämmelse härom inte infogats i folkmordskonventionen. Lemkin önskade ändå få till stånd en internationell anklagelseakt mot Sovjetunionen, men här kom han i konflikt med Eleanor Roosevelt som påpekade att bevis för fysiskt folkmord inte förelåg. De två borde ha kunnat enas om att sovjetiska brott mot mänskligheten, i Nürnbergtribunalens mening, hade ägt rum under kriget.

Artikel 1 i folkmordskonventionen ålägger staterna att »förebygga och bestraffa« de handlingar som beskrivs i konventionen. Detta fungerade inte, till att börja med, under det kalla kriget. Konventionen spelade således ingen roll då blivande Bangladesh år 1971 bröt sig ut ur den pakistanska statsbildningen. Mellan en och två miljoner bengaler (i regel muslimer) lär ha dödats av pakistansk militär och omkring 200 000 kvinnor och unga flickor våldtagits.

Inte heller kunde konventionens normer göra sig gällande under de röda khmerernas styre i Kampuchea 1975–1979 då den agrarkommunistiska revolutionen utraderade stora delar av den egna befolkningen. Eftersom de drabbade främst utgjordes av politiska och sociala grupper föreföll kanske begreppet folkmord inte vara den rätta benämningen på vad som skedde. Det framgick emellertid snart att åtminstone en religiös grupp (buddhistiska munkar) liksom olika etniska minoritetsgrupper (kineser, vietnameser och det muslimska chamfolket) hörde till offren för massakrerna. Eftersom denna

selektiva förföljelse av skyddade grupper var avsiktlig rörde det sig otvetydigt om folkmord. Antalet offer var totalt över en och en halv miljon människor.

Sedan det kalla krigets slut har konventionens preventiva förmåga på nytt visat sig uddlös (Bosnien, Rwanda, Darfur), även om det internationella samfundets ökande engagemang har lett till reaktiva åtgärder genom tribunalerna för forna Jugoslavien och Rwanda. Konventionens definition av folkmord har överförts till stadgorna för dessa tribunaler, liksom till stadgan för den permanenta internationella brottmålsdomstolen i Haag (ICC).

Jugoslavientribunalen (ICTY) har förklarat händelserna i Srebrenica sommaren 1995 som folkmord riktat mot muslimska bosnier. Man använde sig då av formuleringen »i avsikt att helt eller delvis förinta« en viss grupp, en formulering som hämtats från folkmordskonventionen. Den bosniska situationen präglades av såväl etnisk rensning (utan folkmordsavsikt) som utrotningsaktioner (med folkmordsavsikt). Ett folkmord behöver alltså inte äga rum i stor skala, det krävs inte ett visst antal döda, men omfattningen måste ända vara stor i förhållande till den drabbade gruppens storlek.

Den internationella medvetenheten om folkmordskonventionen och dess begrepp är idag hög. FN har efter svåra förhandlingar med Phnom Penh lyckats få till stånd ett rättegångsförfarande, med vissa internationella inslag, mot tidigare röda khmerledare, men det är för tidigt att uttala sig om utfallet av detta försök till senkommen rättvisa i Kambodja.

Åklagaren i ICC har förberett anklagelseakter om folkmord i Darfur riktade mot personer i regeringskretsarna i Khartoum. Två personer har hittills begärts utlämnade till Haag. Det senaste initiativet i denna riktning är kontroversiellt, ett förslag till åtal mot Sudans president. Afrikanska unionen (AU) har uttryckt sin oro över vad denna juridiska inblandning i storpolitiken kan innebära för den diplomatiska fredsprocess som pågår i Sudan. Tillsammans med Organisation of Islamic Countries (OIC) har AU begärt att FN:s säkerhetsråd ska gripa in och avbryta den process som initierats från Haag. Spekulationer pågår om att ledarna i Khartoum känner sig trängda och önskar avleda trycket mot regimen genom att själva inleda rättegångar i sudanesiska domstolar mot utvalda personer.

Folkmordsbegreppet har blivit en faktor i världspolitiken. Det spelar en politisk och medial roll, men dess juridiska dimension inskränks ofta till inledande manövrar och nationell lagstiftning i demokratiska länder (som Sverige). Vi väntar fortfarande på den tid då 1948 års konvention förmår »före-

bygga« folkmord (som det sägs redan i konventionens rubrik) och då inträffade brott regelmässigt leder till straff. Det är visserligen något av en myt att en slutsats om att ett folkmord är för handen tvingar staterna att gripa in konkret och militärt. Någon sådan regel om humanitär intervention finns inte, men ett pågående folkmord skapar onekligen en moralisk press på FN:s säkerhetsråd att agera, liksom det skapar en juridisk press på alla stater att göra vad man kan. Folkrätten håller på att utveckla en gemensam »Skyldighet att skydda« (Responsibility to Protect, R2P) om inte nationalstaten själv förmår skydda sin egen befolkning. En regel om allas medansvar återfinns dessutom i 1949 års Genèvekonventioner i den första artikeln: Alla stater förbinder sig »under alla förhållanden« att sörja för att den internationella humanitära rättens regler iakttas.

Ove Bring

INLEDNING

Introduktion

I den här skriften analyseras staters och FN:s säkerhetsråds externa »ansvar att skydda« människor från allvarliga brott mot internationell rätt, såsom folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och etnisk rensning. Jag gör en svenskspråklig åtskillnad mellan å ena sidan staters interna »skyldighet att skydda« sin egen befolkning och å andra sidan det internationella samfundets »ansvar att skydda« befolkningen när staten misslyckas med detta. Det är främst den senare dimensionen av »responsibility to protect« (R2P) som diskuteras i detta sammanhang. Skriften behandlar också de internationella regler som gäller för militärt skydd av civila enligt kapitel VII i FN-stadgan. Fokus ligger särskilt på hur folkmord kan förebyggas genom humanitär intervention och i vilken grad den framväxande normen om R2P har stöd i folkrätten vad gäller förebyggande av folkmord. Dessutom diskuteras den aktuella domen från Internationella domstolen i Haag (ICJ): Bosnien mot Serbien (2007)[1] i relation till staters och FN:s rättigheter att använda militärt våld i en annan stat för att förebygga folkmord. De rättsliga begränsningarna enligt FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (Folkmordskonventionen) och sedvanerätten analyseras utifrån fallet.[2]

I kapitel 2 följer en redogörelse för utvecklingen av R2P-doktrinen och en sammanfattning av dess innehåll och kontroversiella element. R2P lanserades i rapporten från International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) år 2001[3], och fick stöd av FN:s medlemsstater vid 2005 års FN-toppmöte i New York.[4] Möjliga tolkningar av R2P-doktrinen i förhållande till humanitär intervention tas upp nedan. I kapitel 3 analyseras kriterierna och principerna för militär intervention i R2P-doktrinen som är relevanta för ett externt ansvar att skydda, när en stat inte kan eller vill och därför brister i att skydda sin egen befolkning från allvarliga brott. Säkerhetsrådets behörighet som huvudaktör att inneha detta externa ansvar utreds samt hur rådet tillämpar dessa kriterier. Säkerhetsrådets agerande under 1990-talet när det auktoriserade humanitära interventioner kommenteras ur ett folkrättsperspektiv. Det diskuteras även om dess extensiva

tolkning av FN-stadgan ger stöd för rådets externa ansvar att skydda, även med militära medel.

Det sista kapitlet handlar särskilt om folkmord och folkrätt mot bakgrund av den framväxande R2P-normen. De relevanta bestämmelserna i Folkmordskonventionen för ett externt ansvar att skydda analyseras och granskas tillsammans med domen i Bosnien mot Serbien-fallet och sedvanerätten i ett försök att besvara frågan om det finns stöd i internationell rätt för en juridisk rätt eller skyldighet för stater och för FN att skydda människor mot folkmord med militära medel.

Artikeln inleds med en kontextualisering av R2P-begreppet i fallet Darfur. Den humanitära krisen i Darfur har setts som det första »testfallet« för tillämpningen av R2P-principen och en illustration till hur Sudan och världssamfundet har misslyckats med sin skyldighet och sitt ansvar att skydda – eller ett bevis för att doktrinen är felkonstruerad?

Kapitlen är baserade på olika delar av min doktorsavhandling *The Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention?* som jag försvarade vid Stockholms universitet den 19 december 2008.[5]

R2P och Darfurfallet

Trots att över 20 resolutioner om Darfur har antagits av säkerhetsrådet sedan krisen startade år 2003 har inte världssamfundet effektivt kunnat skydda civilbefolkningen och stoppa krigsförbrytelserna och brotten mot mänskligheten i Darfur. Vissa, däribland representanter från FN, har understrukit de miljö- och resursrelaterade sidorna av konflikten. Andra har lagt vikten vid den etniska grunden till konflikten och hävdat att den arabiska Janjaweedmilisen och Sudans regering planerat och genomför folkmord med sina attacker mot de afrikanska stammarna.[6] Den väpnade konflikten mellan Janjaweedmilisen och afrikanska rebellgrupper från Fur- och Zaghawa-stammarna i Darfur bröt ut i februari 2003.[7] Debatten om folkmord som väcktes år 2004 blev snarare ett hinder än en motivation till omedelbara och kraftfulla åtgärder från det internationella samfundet. Sudans president Al Bashir har hittills ignorerat uppmaningarna från säkerhetsrådet att avväpna milisen, stoppa attackerna och skydda sin egen befolkning från dessa allvarliga brott. Den Afrikanska unionen (AU) skickade en liten observationsstyrka, African Union Mission in Sudan (AMIS), till Darfur i juni 2004. Den utökades gradvis till en fredsbevarande styrka på 7 000 man.[8] Men AMIS misslyckande med att skydda civilbefolkningen satte press på FN och världssamfundet att ta sitt

ansvar. Situationen i Darfur har setts som ett test på hur långt den framväxande normen för R2P har kommit.[9] En rad faktorer har gjort att en kraftfull internationell reaktion för att stoppa grymheterna i Darfur har försenats. Bland dessa ingår att Sudans regering för en försvårande politik och inte samtycker till ett FN-ingripande. Därtill Kinas stöd till sudaneserna på grund av stora ekonomiska intressen i Sudans oljeindustri och handel med militärmateriel till Sudan[10], USA:s prioritering att samarbeta med Sudans regering för att bekämpa terrorismen[11], EU:s strategi om »afrikanska lösningar på afrikanska problem« som gör att AU har fått ta ansvar[12], världssamfundets prioritering av fredsprocessen i den nord-sydliga konflikten i Sudan[13], skepsis mot den västliga »humanismen« och R2P-doktrinen på grund av missbruket av humanitärterminologin vid bl.a. invasionen av Irak år 2003[14] samt USA:s prioritering av kriget mot terrorismen i Irak och Afghanistan. Alla dessa faktorer nämns ofta som orsaker till misslyckandet i Darfur.

Den 31 juli 2007 tog säkerhetsrådet beslut, med godkännande från Sudan, om en hybridstyrka om 26 000 militär och civil personal från AU och FN med uppgift att skydda civilbefolkningen i Darfur.[15] I skrivande stund har inte styrkan installerats fullt ut beroende på ytterligare hinder från Khartoum. Styrkan består främst av soldater från AMIS och kan fortfarande inte hejda attackerna i Darfur. Den allvarliga humanitära krisen är ännu inte löst och den humanitära situationen har förvärrats. I början av år 2008 rådde katastroftillstånd, enligt FN:s definition, för första gången igen sedan år 2004.[16] Mellan 200 000 och 400 000 människor har dött i Darfur och runt två och en halv miljoner människor har tvingats fly.[17] Våldtäkter och sexuellt våld är mycket utbrett. Människorna väntar fortfarande och hoppas på att världssamfundet ska ge dem säkerhet och skydd sex år efter att krisen började – och orden efter Rwanda »aldrig mer« ekar tomt.

I slutet av år 2003 och början av år 2004 var USA den enda medlemmen i säkerhetsrådet som aktivt pressade på regeringen i Khartoum att vidta åtgärder för att skydda sin befolkning. Från mitten av år 2004 fick Darfur ökad uppmärksamhet från höga politiker och tjänstemän som besökte den krigsdrabbade regionen. Efter att USA:s utrikesminister Colin Powell den 9 juli 2004 hade förklarat att ett folkmord pågick i Darfur och den amerikanska kongressen bekräftade det genom antagandet av resolution 467, exploderade den internationella mediebevakningen av Darfur.[18]

Sedan våren 2004 har frågan om folkmord begås i Darfur debatterats i världen. I alla FN:s resolutioner om Sudan har man

undvikit termen »folkmord«.[19] Amnesty International (AI) och Human Rights Watch (HRW) har också i allmänhet undvikit termen. Andra icke-statliga organisationer som Physicians for Human Rights menar att de har funnit direkta bevis för uppsåt till folkmord. EU har beskrivit situationen som »motsvarande folkmord«.[20] Under senare år har många jurister hänvisat till Internationella domstolens dom från år 2007 i målet Bosnien mot Serbien och till hur komplexa de rättsliga frågorna är kring termen, i synnerhet när förövarna inte står under direkt regeringskontroll.

Ett annat argument som komplicerar bedömningen är att den väpnade konflikten inte enbart rasar mellan den arabiska Janjaweedmilisen och militären å ena sidan och afrikanska rebellgrupper å den andra, utan även mellan olika delar av rebellgrupper med olika etnisk bakgrund. Sådana blandade grupperingar har vuxit fram och plundring och våld har spridit sig till Tchad, vilket ökat spänningarna mellan Tchad och Sudan. Det har dock hävdats att förekomsten av utbredda och systematiska våldtäkter kan tas som bevis på uppsåt till folkmord i Darfur, särskilt eftersom rättspraxis från krigsförbrytartribunalen för Rwanda (ICTR) har vidgat begreppet folkmord till att inkludera våldtäkter.[21] Frågan om folkmord förekommer eller inte har delvis besvarats genom en begäran om arresteringsorder på Sudans president Al Bashir från Internationella brottmålsdomstolens åklagare den 14 juli 2008. Denna begäran om arresteringsorder omfattar åtal för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i Darfur.[22] Det är första gången som ICC:s åklagare har ansökt om att utfärda en arresteringsorder för folkmord på en sittande statsman.

Den 30 juli 2004 fastslog FN:s säkerhetsråd i resolution 1556 att situationen i Sudan utgjorde ett hot mot »internationell fred och stabilitet i regionen« enligt artikel 39 i FN-stadgan.[23] Avgörande faktorer för rådets beslut var brotten mot mänskliga rättigheter och folkrätt, det akuta humanitära hjälpbehovet för mer än en miljon människor, situationen för de 200 000 flyktingarna i grannlandet Tchad och Janjaweedmilisens räder över gränsen till Tchad.[24] Rådet var mycket tydligt i sin »beslutsamhet att göra allt för att stoppa en humanitär katastrof, om nödvändigt genom att vidta ytterligare åtgärder«. I samma resolution underströk rådet också att Sudans regering bär det yttersta ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras, för upprätthållandet av lag och ordning och skyddet av landets egen befolkning. Det var första gången som språkbruket »skyldighet att skydda«[25] (responsibility to protect) användes i säkerhetsrådets diskussion om Darfur.[26]

»Situationen i Sudan ett hot mot internationell fred och stabilitet i regionen«

USA, Storbritannien, Filippinerna, Tyskland, Chile och Spanien förordade språkbruket »skyldighet att skydda« under rådets debatt om Sudans interna skyldighet och AU:s externa ansvar om Sudan skulle misslyckas med att uppfylla sin skyldighet att skydda.[27] Säkerhetsrådet välkomnade också Afrikanska unionens ledarskap och engagemang i Darfur och uttryckte fullt stöd för AMIS insatser.[28] Dessa visade sig ha begränsad effekt; styrkan ansågs kaotisk och kännetecknades av bristfälliga resurser, bristfällig logistik, otillräckligt med utbildad personal och avsaknad av erfarenhet för att kunna ingripa till skydd för en civilbefolkning. Trots att det fanns 7 000 man på plats år 2006 var de oförmögna att förebygga eller stoppa grymheterna.

Under sommaren 2004 kunde säkerhetsrådets medlemmar inte enas om ifall rådet hade ett externt ansvar att skydda genom militära insatser i Darfur och det pågick en debatt om huruvida det var AU eller FN som hade ansvaret att skydda. Pakistan, Kina, Sudan, Brasilien och Ryssland avvisade diskussionerna om FN-intervention. Den 18 september 2004 bad säkerhetsrådet FN:s generalsekreterare att tillsätta en internationell utredning för att omedelbart undersöka rapporter om brott mot internationell folkrätt och mänskliga rättigheter i Darfur av alla parter, för att fastslå om folkmord hade ägt rum eller inte. Utredningen fokuserade på händelserna mellan februari 2003 och januari 2005. Den hade också i uppdrag att kartlägga förövarna till brotten för att de skulle kunna ställas till svars.[29] I slutet av 2004 konstaterade generalsekreteraren Kofi Annan att det fanns starka indikationer på att krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten begicks i Darfur.[30] Detta bekräftades av utredningen som rapporterade följande:

> Sudans regering och Janjaweed är skyldiga till allvarliga kränkningar av internationella mänskliga rättigheter och folkrätt, som innebär brott enligt internationell rätt. Exempelvis finner utredningen att regeringsstyrkorna och milisen genomfört urskillningslösa attacker som inkluderar mord och tortyr av civila, försvinnanden, förödelse av byar, våldtäkter och andra former av sexuellt våld, plundring och tvångsförflyttningar i hela Darfur.[31]

De flesta av offren för dessa övergrepp har befunnits tillhöra folkgrupperna Fur, Zaghawa, Massalit, Jebel, Aranga och andra så kallade afrikanska stammar. De ansvariga har befunnits vara enskilda förövare, inklusive representanter för

Sudans regering, medlemmar ur milisstyrkor, rebellgrupper och vissa utländska arméofficerare som agerar för egen räkning. Utredningen, ledd av Antonio Cassese, har ändå kommit fram till att folkmord inte begåtts under den specifika tidsperioden i Darfur. Trots att *actus reus* har ägt rum (d.v.s. brottsliga handlingar: mord och orsakande av allvarlig kroppsskada) mot skyddade grupper (afrikanska stammar enligt deras egen subjektiva definition) verkar det tredje kriteriet saknas, nämligen »uppsåt till folkmord« – »i varje fall från centralregeringens sida«. Rapporten konstaterar:

> Det verkar snarare som om de som planerade och organiserade attackerna mot byarna hade för avsikt att fördriva offren från deras hem, främst i syfte att motverka uppror.[32]

Utredningen tillade dock att regeringen kan hållas ansvarig för förföljelser som ett brott mot mänskligheten, däribland mord, men detta ska inte tolkas som att de brott som har begåtts är mildare: »beroende på omständigheterna är sådana internationella överträdelser som brott mot mänskligheten eller storskaliga krigsförbrytelser inte mindre allvarliga och avskyvärda än folkmord«.[33] Man tillade också att det inte går att utesluta möjligheten att enskilda individer i vissa fall kan ha haft uppsåt till folkmord, även representanter för regeringen. Dock fann man inte något stöd för existensen av en regeringspolicy innehållande uppsåt till folkmord.

Mot bakgrund av utredningens rapport och i en omröstning med 11 röster för och fyra nedlagda (Algeriet, Brasilien, Kina och USA) överlämnade säkerhetsrådet den 31 mars 2005 fallet Darfur till Internationella brottmålsdomstolen (ICC).[34] I skrivande stund behandlar domstolen flera mål som rör krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten. Men våren 2005, två år efter att krisen brutit ut, lyckades världssamfundet fortfarande inte skydda befolkningen i Darfur. 2,5 miljoner människor behövde humanitär hjälp vid denna tidpunkt.[35] Många förespråkare för mänskliga rättigheter och R2P, såsom HRW, International Crisis Group (ICG) och Aegis Trust åberopade principen om ett »ansvar att skydda« som ett motiv för ytterligare internationella insatser i Darfur.[36] ICG har upprepade gånger föreslagit världssamfundet att vidta kraftfullare åtgärder, särskilt i syfte att nå tre mål i Darfur: skydd för civila, framtvinga ansvar från Sudan genom målinriktade sanktioner mot oljeindustrin och vidareutveckla fredsprocessen i Darfur.[37] Förslagen har visat sig vara mer än svåra att genomföra.

Den 24 mars 2005 upprättade säkerhetsrådet fredsstyrkan United Mission in Sudan (UNMIS) på 10 000 man för att genomföra det omfattande fredsavtalet i nord-sydkonflikten i

Sudan.[38] UNMIS fick även i uppdrag att ha nära och ständiga kontakter med AMIS och samordna sina insatser på alla plan för att stärka försöken att snabbt skapa fred i regionen. Metoderna för stöd till AMIS skulle utarbetas närmare av FN:s generalsekreterare. Resolution 1556 angav dock inte om UNMIS också skulle sättas in i Darfur, men uppmanade generalsekreteraren att undersöka vilket slags stöd som UNMIS kunde erbjuda AMIS. Samarbetet mellan UNMIS och AMIS för att hantera situationen i Darfur blev inte särskilt framgångsrikt.

Säkerhetsläget försämrades igen sommaren 2006, trots fredsavtalet för Darfur (DPA) som undertecknades i maj 2006 mellan Sudans regering och rebellgrupperna. På grund av att Sudans regering har vägrat att ge sitt samtycke till en fredsbevarande styrka från FN i Darfur har försöken att få till stånd robusta åtgärder till skydd för civila i Darfur varit svåra att genomföra. Trots detta motstånd beslutade säkerhetsrådet i resolution 1706 (31 augusti 2006) att utöka UNMIS till 17 300 man och att sätta in styrkan i Darfur. Den fick utökat mandat enligt kapitel VII[39] för att ta över AMIS ansvar att stödja genomförandet av fredsavtalet den 5 maj 2006 fram till slutet av 2006. Rådet gav UNMIS tillstånd att använda alla nödvändiga medel (»necessary means«) för att skydda civilbefolkningen i Darfur. Resolution 1706 lyder:

> 12. (a) Beslutar att UNMIS får tillstånd att använda alla nödvändiga medel i de områden där den sätts in och som den anser sig vara i stånd till:
>
> – för att skydda FN:s personal, lokaler, installationer och utrustning, för att garantera säkerhet och rörelsefrihet för FN:s personal, hjälparbetare och observationspersonal, för att förebygga att fredsavtalet för Darfur bryts av beväpnade grupper, utan att det påverkar skyldigheten för Sudans regering att skydda civila som hotas av fysiskt våld,
>
> – för att stödja att fredsavtalet för Darfur kan genomföras snabbt och effektivt, för att förebygga attacker och hot mot civila.

Resolutionen antogs men tre stater lade ned sina röster: Kina, Qatar och Ryssland. Den främsta invändningen från dem var att det saknades ett komplett, frivilligt samtycke från regeringen i Khartoum för att sätta in en utökad UNMIS-styrka i Darfur.[40] Kina stödde idén att ersätta AMIS med UNMIS, medan Qatar föredrog att fortsätta att stödja AMIS ekonomiskt. Ryssland hade inga principiella invändningar mot resolutionen förutom bristen på samtycke.

Den utökade UNMIS-styrkan var en fredsframtvingande styrka enligt kapitel VII med skyddsmandat för civila som alla hade väntat på – en humanitär intervention för att skydda mänskliga rättigheter i Darfur. Tyvärr misslyckades UNMIS uppdrag i Darfur fullständigt och styrkan sattes av flera skäl aldrig in där. Kraftfulla interventioner enligt kapitel VII kräver i allmänhet inte samtycke från den stat som berörs av interventionen, men i detta fall fick inte styrkan några soldater på grund av just avsaknaden av detta samtycke från regeringen. Risken att bli indragen i väpnad konflikt med den stora sudanesiska armén (över 100 000 man) har angivits som avgörande faktor. AU var i stället tvungna att förlänga AMIS mandat till slutet av 2007, när den ersattes av hybridstyrkan från AU och FN för Darfur (UNAMID), och UNMIS återgick till sitt fredsbevarande mandat enligt resolution 1590.[41]

När man tog upp generalsekreterarens rapport om Darfur i säkerhetsrådets diskussion den 11 september 2006, debatterades även resolution 1706.[42] Sudan ansåg att rådet hade valt en negativ konfrontativ strategi genom att anta resolution 1706, och att rådet avsiktligt vidtagit förhastade åtgärder utan att förbereda alla inblandade parter på det politiska läget, i synnerhet Sudans regering. Detta motsades av bland andra Storbritannien som konstaterade följande:

> Vi var öppna för diskussioner med företrädare för Sudans regering men de gav inget resultat. I stället gick vi vidare med att anta säkerhetsrådsresolution 1706 (2006). Vi gjorde det för att nå två goda syften: för det första att den afrikanska insatsen i Sudan (AMIS) kunde stärkas – vilket vi sörjde för, för det andra att FN:s insats i Sudan (UNMIS) kunde sättas in i Darfur för att ge den säkerhet som avses i fredsavtalet för Darfur. Protesterna att detta kränker den nationella suveräniteten, när UNMIS har arbetat i söder för att stärka fredsavtalet, ekar mycket tomt. […] Vi har gjort klart att bestämmelserna i resolutionen speglar vad som sades till oss i Khartoum och enskilt. Vi har satt ihop en så försonlig resolution som möjligt. Det är därför vi nu bör göra allt som går för att se till att resolutionen genomförs.[43]

Det tog ytterligare ett år av diplomatiska, ekonomiska och politiska ansträngningar och påtryckningar för att få Sudans samtycke till en kraftfull militär styrka i Darfur. Påtryckningarna från världssamfundet på Sudan ökade, i synnerhet när USA efterlyste utökade sanktioner mot Sudan i februari 2007.[44] Den 12 juni 2007 välkomnade företrädare från AU meddelandet, att Sudan hade gått med på en sammanslagen styrka från FN och AU på nära 20 000 fredsbevarande soldater, som ett

genombrott.[45] Ett villkor för Sudans samtycke var att styrkorna uteslutande skulle vara afrikanska.

UNAMID bildades genom resolution 1769 den 31 juli 2007 och innehöll mandat från både kapitel VI och kapitel VII.[46] Resolutionen antogs utan nedlagda röster. Ett samtycke från Sudan krävdes för att inrätta styrkan eftersom ett samarbete dem emellan var grundläggande för styrkans existens. Den samsyn som nåddes mellan FN, AU och Sudan i trepartssamtalen om den gemensamma insatsen var ett politiskt krav och den grund som resolutionen antogs utifrån. Trots denna framgång har amerikanska politiker kritiserat resolutionen för att inte gå tillräckligt långt och för att inte innehålla tillräckliga sanktioner.[47]

Mandatet enligt kapitel VI för UNAMID i resolution 1769 bygger på det föreslagna mandatet i artiklarna 54 och 55 i *Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the Hybrid Operation in Darfur*. Rapporten hänvisar till fredsavtalet för Darfur, AMIS mandat, generalsekreterarens rapport om Darfur (2006) och relevanta kommunikéer från AU:s freds- och säkerhetsråd samt säkerhetsrådets resolutioner.[48] Mandatet enligt kapitel VII för UNAMID i samma resolution omfattar tillståndet att »vidta nödvändiga åtgärder i de områden där styrkan är stationerad som den anser faller inom dess kompetens« för att bland annat:

> (ii) stödja att fredsavtalet för Darfur kan genomföras snabbt och effektivt, för att förebygga att implementeringen bryts genom väpnade attacker, och för att skydda civila utan att det påverkar skyldigheten för Sudans regering.[49]

UNAMID skulle bestå av totalt 26 000 personer och omfatta AMIS soldater genom en smidig överföring av ledningsansvaret. Trots beslutet att UNAMID skulle vara militärt operationell i oktober 2007 bestod styrkan i slutet av januari 2008 av endast 1 400 polisofficerer och 7 000 soldater.[50] I slutet av 2007 bytte de 7 000 fredsbevarande AMIS-soldaterna sina gröna AU-hjälmar mot blå FN-hjälmar och hissade både AU:s och FN:s flaggor.

Överenskommelsen att upprätta UNAMID har inte följts helt och hållet när det gäller styrkans utplacering i Darfur, vilket har lett till att stater som skulle bidra med trupp avhållit sig från det. Den sudanesiska regeringens hindrande hållning genom att endast acceptera afrikanska trupper, och att medlemsstaterna inte bidrog med trupp i tillräckligt hög grad, har stört och försenat utplaceringen av UNAMID avsevärt och lett till att Sverige och Norge dragit tillbaka sina löften om att sätta in trupper i januari 2008.[51] Khartoum har också vägrat att garantera sådant som tillgång till mark och vatten för UNAMID, rättighe-

ter att flyga på natten och landningsrättigheter för lufttransport. Världssamfundet har samtidigt kritiserats för att brista i sitt ansvar att bidra med transporthelikoptrar. En anledning som angavs till försvar är att Sudan ännu inte hade undertecknat avtalet om styrkans status (SOFA) och därmed gett FN det yttersta befälet och kontrollen över UNAMID. I en intervju i februari 2008 försvarade president Bush sitt beslut att inte sända trupp till Darfur, trots folkmordet. Han förklarade att det var ett »avgörande beslut« att inte ingripa med våld, vilket hade fattats delvis i en önskan att inte sända amerikanska trupper till ytterligare ett muslimskt land.[52]

Eftersom attackerna mot civila och hjälparbetare har fortsatt tvingades hjälporganisationerna att dra ned på sina insatser under hösten 2007. Fientligheterna trappades upp i november 2007 mellan Tchadrebeller nära den sudanesiska gränsen och regeringarna i Sudan och Tchad anklagade varandra för att blanda sig i varandras interna angelägenheter.[53]

Många medlemmar i världssamfundet, om än inte alla, är övertygade om att brotten i Darfur var folkmord, eller åtminstone att så utbredda och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter och folkrätt utgör krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten enligt utredningens bedömning. Grono (ICG), HRW och andra har hävdat att etnisk rensning har ägt/äger rum.[54] I vilket fall som helst är det uppenbart att villkoren för ansvar att skydda är uppfyllda i Darfur.[55] Staten har helt klart misslyckats med att skydda sin befolkning från allvarliga brott mot internationell rätt.

Fallet Darfur är ett exempel på att inte bara Sudans regering har misslyckats med sin skyldighet att skydda civila mot allvarliga kränkningar som brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och eventuellt folkmord. Även världssamfundet – trots säkerhetsrådets tillstånd att använda militära åtgärder för att skydda – har misslyckats i sitt »ansvar att skydda«. Det nödvändiga mandatet från säkerhetsrådet togs, men de militära och politiska faktorer som krävdes för dess genomförande har inte förelegat. Samtliga insatser, AMIS, UNMIS och UNAMID, för att skydda människorna i Darfur mot allvarliga brott när staten uppenbart brustit i sina skyldigheter att skydda, har hittills misslyckats.

Flera av orsakerna har redan nämnts. Bristen på samtycke från Sudans regering om att stationera en »internationell« (inte enbart med afrikanska trupper) fredsbevarande styrka i Darfur har varit den största utmaningen för försöken att genomföra det externa ansvaret att skydda. Paradoxen är att kraftfulla åtgärder enligt kapitel VII egentligen inte kräver statens samtycke. Svårigheten att genomföra ett externt ansvar att skydda med

»Möjligheten att stödja afrikanska aktörer och stater har inte uttömts«

militära medel är uppenbar i situationer där en stark militärmakt är inblandad och det samtidigt finns en ovilja att skydda sin egen befolkning. En ovilja att uppfylla den interna skyldigheten att skydda får betydande följder för genomförandet av det externa ansvaret att skydda när en regering har militär styrka. Det externa ansvaret att skydda med militära medel är helt klart lättare att genomföra när regeringen är villig att skydda men av olika skäl oförmögen – eller ovillig – men inte har en stark militärmakt som utgör ett hot mot en humanitär intervention.

Situationen är den omvända med en svag stat där regeringen är oförmögen (eller inte existerar) att skydda sin befolkning. Faktum är att Sudans regering inte bara är ovillig att skydda sin egen befolkning utan sanktionerar och till och med utför många av brotten.[56] Om inte världssamfundet bestämmer sig för att utöva sådan press på Sudan att dess ledare inte har något annat val än att ändra sin politik i Darfur och att samarbeta, så kommer situationen att bestå. Det tycks enklare att tvinga Sudans regering att ändra sin politik och uppfylla sin primära skyldighet att skydda än att få världssamfundet att stödja en militär intervention som ger externt skydd, i avsaknad av en samarbetsvillig regering. De säkerhetsrelaterade ekonomiska och politiska skälen bakom stormakternas och andra staters beslut att inte vidta kraftfulla åtgärder för att pressa Sudan till denna position innebär ett misslyckande för världssamfundets moraliska och politiska skyldigheter att skydda som fastslagits vid FN:s toppmöte i New York år 2005. Talesättet »afrikanska lösningar på afrikanska problem« befriar inte västvärlden och de icke-afrikanska staterna från deras moraliska och politiska skyldigheter att skydda. Möjligheten att stödja afrikanska aktörer och stater har inte heller uttömts. Om ingen anser sig lämpad att utföra jobbet kommer det inte att bli gjort. Detta dilemma har belysts på ett nytt sätt genom begäran av ICC:s åklagare om att utfärda arresteringsorder på president Al Bashir för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i Darfur.

Huruvida problemen med att implementera och operationalisera den interna skyldigheten och det externa ansvaret att skydda beror på inneboende brister i R2P-doktrinen, eller på den politiska realiteten och maktstrukturer, är en tvistefråga. En anonym skribent med erfarenhet av humanitärt arbete i Darfur hävdar att fallet illustrerar att R2P befinner sig i sin linda och att doktrinen inte är självreglerande. Den har för närva-

rande inte kapacitet att övervinna realpolitiken men ska ändå inte ses som ett misslyckande.[57] Med tiden kommer doktrinen att utvecklas när diplomater och politiker lär sig hur den kan tillämpas. Tillkortakommandena ligger inte hos doktrinen utan i misslyckandet med att tillämpa den, enligt denna skribent. Jag håller med om att svagheten ligger i bristen på politisk vilja snarare än i själva doktrinen (se diskussionen om R2P-doktrinens möjliggörande, utlösande eller hindrande effekter för humanitära interventioner i kapitel 3). Williams och Bellamy bekräftar att fallet Darfur illustrerar att väpnad intervention som svar på yttersta humanitära nöd endast är möjlig om en stat, grupp av stater eller regionala organisationer är så engagerade att de är beredda att ta stora politiska och materiella risker för att lindra nöden för lidande främlingar och uppbåda internationell legitimitet för sitt agerande.[58] Dessutom visar fallet Darfur att västvärldens stater inte är beredda att sätta in de politiska resurser som krävs för att utföra effektiva humanitära interventioner och att genom handling leva upp till sina djärva ord om ansvar att skydda.[59] Forskarna tror ändå inte att gapet mellan ord och handling är oöverstigligt. De anser att förespråkarna för R2P bör hitta vägar att förmå staterna att leva upp till sina avsiktsförklaringar, acceptera kostnaderna och ta de risker som krävs för att skydda främlingar.

NOTER

1 Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgement of 26 February 2007, ICJ Reports, 2007, sid. 1. (Bosnien mot Serbien-fallet (2007).

2 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 December 1948, 78 UNTS 277. (Folkmordskonventionen).

3 International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, International Research Centre, Ottawa, 2001.

4 World Summit Outcome, GA Res. 60/1, 15 September 2005, UN Doc A/RES/60/1, 2005.

5 Amnéus, Diana, The Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention?, Juridicum, Stockholm University, Stockholm, 2008. Texterna har delvis modifierats för denna artikel och antalet fotnoter har minskats något.

6 Cohen, Roberta, Sudan Tribune (Publ.), Darfur Debated, http://www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id_article=25030, (2007-12-12), sid. 3.

7 För en sammanfattning av konflikten i Darfur, se Ibrahim, Fouad, Introduction to the Conflict in Darfur/West Sudan, Explaining Darfur. Four Lectures on the Ongoing Genocide by Agnes van Ardenne / Mohamed Salih / Nick Grono / Juan Méndez, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2006.

8 Grono, Nick, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, Explaining Darfur. Four Lectures on the Ongoing Genocide by Agnes van Ardenne / Mohamed Salih / Nick Grono /Juan Méndez, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2006, sid. 41-42.

9 Anonymous, Ensuring A Responsibility to Protect: Lessons From Darfur, Human Rights Brief, vol 14, 2, 2007, sid. 26-33.

10 Inte bara Kina utan även Ryssland och arabvärlden hindrar ett kraftfullt internationellt ingripande i Sudan, se Cohen, Sudan Tribune (Publ.), Darfur Debated.
11 Williams, Paul D., Bellamy, Alex J., The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, Security Dialogue, vol 36, 1, 2005, 27-47 sid. 34-35.
12 A a sid. 34-35.
13 House of Commons International Development Committee, Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect. Fifth Report of Session 2004-5. Volume I, The House of Commons, London, 2005, sid. 36-38. I rapporten konstateras att det var missledande att prioritera det s.k. Comprehensive Peace Agreement i Sudan och att en mer övergripande inställning och lösning på konflikten i Sudan hade varit möjlig och att föredra.
14 Williams & Bellamy, The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, sid. 36.
15 SC Res. 1769, 31 July 2007, UN Doc S/RES/1769, 2007.
16 Bergholm, Linnea, Att skydda människoliv i Darfur – ett omöjligt uppdrag?, Internationella studier, våren, 2007, 39-47, sid. 1.
17 Patten, Chris, International Crisis Group (Publ.), »Sudan´s Crimes against Humanity Need Real EU Action, Not Empty Words«, 28 March 2007, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4744&1=1, (2007-03-30). FN:s statistik visar på 200 000 döda, Amnesty International och Underhuset på 300 000, medan Save Darfur Coalition bedömer att 400 000 har dött i Darfur. Sudans regering medger endast 9 000 döda. Cohen, Sudan Tribune (Publ.), Darfur Debated; The House of Commons, Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect. Fifth Report of Session 2004-5. Volume I (2005), sid. 3.
18 Grono, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, sid. 39.
19 Gammarra, Yolanda, Vicente, Alejandra, Securing Protection to Civilian Population: The Doubtful United Nations Response in Sudan, The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence, vol 4, 1, 2004, 195-224, sid. 206.
20 Cohen, Sudan Tribune (Publ.), Darfur Debated, sid. 2.
21 Battiste, Leilani F., The Case for Intervention in the Humanitarian Crisis in the Sudan, Annual Survey of International and Comparative Law, vol 11, 2005, 49-70, sid. 70.
22 Folkmordet har riktats mot de etniska grupperna Fur, Masalit och Zaghawa. Se Norris, John, Sullivan, David, Prendergast, John ENOUGH, The project to end genocide and crimes against humanity (Publ.), The Merits of Justice, http://www.enoughproject.org/node/974#ftn.id03, (2008-07-15).
23 SC Res. 1556, 30 June 2004, UN Doc S/RES/1556, 2004, preambulär punkt 21. Kina och Pakistan lade ned sin röst, medan Ryssland och Algeriet principiellt stödde den men ansåg att Sudans regering borde ges mer tid.
24 A a, preambulära punkterna 10, 15-16, och 20. Se även bedömningen av Gammarra och Vicente, Securing Protection to Civilian Population: The Doubtful United Nations Response in Sudan. Situationen i gränstrakten mellan Sudan, Tchad och Centralafrikanska republiken ansågs av säkerhetsrådet den 25 september 2007 utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Rådet beslutade om en multidimensionell fredsbevarande insats genom resolution 1778 (2007) i Tchad och Centralafrikanska republiken i samråd med myndigheterna i dessa stater.
25 Jag föredrar personligen att använda terminologin »skyldighet att skydda« för betecknandet av staters interna skyldigheter att skydda sin befolkning eftersom den vilar på folkrättsliga förpliktelser och skyldigheter, men särskiljer gärna den från det internationella samfundets externa »ansvar att skydda« när staten inte kan eller vill. Detta ansvar omfattar både folkrättsliga förpliktelser att förebygga grova brott mot internationell rätt såsom folkmord (med icke-militära medel) och rättigheter under vissa villkor (med militära medel). När det gäller den militära dimensionen av den externa R2P rör det sig om rättigheter snarare än skyldigheter varför det kan bli missvisande att också för denna del av R2P tala om »skyldighet att skydda«.
26 Bellamy, Alex J., Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq, Ethics and International Affairs, vol 19, 31, 2005, 31-53, sid. 42.s
27 S/PV.5051, 30 July 2004, UN Doc S/PV.5051, 2004.

28 Säkerhetsrådet auktoriserade inte AMIS mandat under FN-stadgan utan insatsens rättsliga grund var i stället AU-stadgans traktatbaserade samtycke till humanitär intervention (artikel 4h) samt Sudans medgivande till operationen.
29 Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General. Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, S/2005/60, Geneva, 25 January, 2005.
30 Grono, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, sid. 39.
31 Report of the International Commission of Inquiry on Darfur (2005), sid. 3.
32 A a, sid. 132.
33 A a, sid. 132.
34 SC Res. 1593, 31 March 2005, UN Doc S/RES/1593, 2005.
35 The House of Commons, Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect. Fifth Report of Session 2004-5. Volume I (2005), sid. 3.
36 Pace, William R., Deller, Nicole, Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect, World Order, vol 36, 4, 2005, 15-32, sid. 22.
37 Grono, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, sid. 47-48.
38 SC Res. 1590, 24 March 2005, UN Doc S/RES/1590, 2005, operativa punkterna 1-4. Rådet gav tillstånd till UNMIS enligt kapitel VII i FN-stadgan för att använda militärt våld för att bl.a. skydda civilbefolkningen, A a operativ punkt 16 (i).
39 Den gavs också ett exklusivt mandat enligt kapitel VI, däribland ett skyddsmandat för civila, för att tillfredsställa kinesiska och sudanesiska krav på frivillighet och för samarbete mellan styrkan och regeringen, SC Res. 1706, 31 August 2006, UN Doc S/RES/1706, 2006, operativa punkterna 8-9. Kapitel VII reglerar icke-militära och militära sanktioner i händelse av hot mot freden, brott mot freden och aggressionshandlingar. Kapitel VI handlar om fredlig lösning av tvister och bygger på gemensamt överenskomna åtgärder.
40 S/PV.5519, 31 August 2006, UN Doc S/PV.5519, Kina sid. 5, Qatar sid. 6 och Ryssland sid. 9.
41 S/RES/1769 (2007), operativa punkterna 2, 12.
42 S/PV.5520, 11 September, UN Doc S/PV.5520, 2006.
43 A a, sid. 8-9.
44 USA avslöjade planer på att stoppa de ökande ekonomiska transaktionerna för sudanesiska medborgare och företag om Sudan fortsatte att hindra fredsbevarande styrkor från FN att komma in i Darfur.
45 Avtalet nåddes efter två dagar av trepartsförhandlingar i Addis Abeba mellan FN, AU och Sudan. Polgreen, Lydia, Hoge, Warren, The New York Times (Publ.), Sudan Relents on Peacekeepers in Darfur, 13 June 2007, http://www.nytimes.com/2007/06/13/world/africa/13darfur.html?_, (2007-06-14).
46 S/RES/1769 (2007), operativa punkterna 1, 15.
47 Den demokratiske senatorn Russ Feingold som var ordförande i senatens utskott för afrikanska utrikesrelationer kallade resolutionen senkommen och var besviken över att resolutionen hade försvagats på ett oacceptabelt sätt genom att hotet om sanktioner tagits bort. Barrall, Alison, Responsibility to Protect – Civil Society (Publ.), Special Edition: Security Council Adopts Resolution 1769, 2 August 2007, Digest Number 322 .
48 Se S/RES/1769 (2007), operativ punkt 1. Rapporten finns som bilaga till Letter dated 5 June 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/307/Rev.1, 5 June 2007, UN Doc S/2007/307/Rev.1, 2007. Den omfattar följande mandat:
»54b Att bidra till att skydda civilbefolkningen under överhängande hot om fysiskt våld och förebygga attacker mot civila, inom ramen för sin kapacitet och stationeringsområde, utan att detta påverkar skyldigheten för Sudans regering
55 (vi) Att bidrag till att skapa den säkerhet som krävs för att ge humanitär hjälp och underlätta för flyktingar och tvångsförflyttade personer att frivilligt och varaktigt återvända till sina hem. […]
55 (vii) Inom ramen för sitt stationeringsområde och sin kapacitet att skydda den gemensamma insatsens personal, lokaler, installationer och utrustning, för att garantera säkerhet och rörelsefrihet för FN:s och Afrikanska unionens personal, hjälparbetare och observationspersonal, för att förebygga att beväpnade grupper avbryter implementeringen av fredsavtalet för Darfur, utan att det påverkar skyldigheten för Sudans

regering att skydda civila som hotas av fysiskt våld och förebygga attacker och hot mot civila.«

49 S/RES/1769 (2007), operativ punkt 15.

50 Africa Action (Publ.), Africa Action Report. An Overview of Conflict in Sudan and the International Failure to Protect. August 2007 – January 2008, http://www.africaaction.org/resources/page.php?op=read&documentid=2750&type=6&issues=1024, (2008-02-08), sid. 5.

51 Ibid, sid. 5. Förhandlingar om ett avtal om styrkans status inleddes i december 2007.

52 Se Frei, Matt, BBC News (Publ.), Bush defends US record on Darfur, 14 February 2008, http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/7245002.stm, (2008-02-15).

53 Bergholm, Att skydda människoliv i Darfur – ett omöjligt uppdrag? sid. 3.

54 Grono, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, sid. 39; Gammarra & Vicente, Securing Protection to Civilian Population: The Doubtful United Nations Response in Sudan, sid. 207.

55 Grono, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, sid. 46; Williams & Bellamy, The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, sid. 28.

56 FN-rapporter visar att Sudans regering har integrerat milisen i de reguljära militär- och polisstyrkorna och det är nu välkänt att Janjaweedmilisen, som har terroriserat och mördat i Darfur, har styrts av Sudans regering. Miliserna har finansierats av regeringen och fått direkt stöd i strider av Sudans militär. Se Norris, Sullivan & Prendergast, ENOUGH, The project to end genocide and crimes against humanity (Publ.), The Merits of Justice.

57 Anonymous, Ensuring A Responsibility to Protect: Lessons From Darfur.

58 Williams & Bellamy, The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, sid. 42.

59 A a, sid. 44.

SKYLDIGHETEN OCH ANSVARET ATT SKYDDA

Bakgrund

Konceptet R2P förknippas ofta med ICISS-kommissionens rapport som publicerades i december 2001[60], men begreppet R2P stöddes också av staterna vid FN:s toppmöte i New York år 2005[61], och har sedan dess utarbetats ytterligare i olika rapporter och dokument. Många av idéerna kan dock spåras till tidigare arbeten och internationella rapporter som banat väg för den nya doktrinen.[62]

År 1993 skrev Francis M. Deng om det internationella ansvaret att skydda internflyktingar, även genom att ge skydd och hjälp i de mest extrema situationer[63], och år 1996 utvecklade Deng och hans medförfattare idén om »suveränitet som skyldighet«, där de byggde sina argument på suveränitetens begränsningar enligt internationell rätt, folkrättslig doktrin och staters praxis sedan slutet av andra världskriget.[64]

I artikeln *Two Concepts of Sovereignty* i tidskriften the Economist uttryckte FN:s generalsekreterare Kofi Annan en bredare syn på suveränitet, genom att understryka individers suveränitet som motvikt till staters.[65] Han fastslog:

> För att undvika fler sådana tragedier under nästa århundrade anser jag att det är nödvändigt att världssamfundet kommer överens – inte bara om principen att massiva och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter måste övervakas, var de än sker, utan också om hur beslut fattas om vilket agerande som krävs, när och av vem.[66]

Efter Nato:s intervention i Kosovo riktade FN:s generalsekreterare Kofi Annan uppmaningar till världssamfundet i sitt tal till FN:s generalförsamling (1999) och i sin rapport till millennietoppmötet (2000) att en gång för alla försöka uppnå en internationell samsyn för att lösa dilemmat med humanitär intervention.[67]

Rapporten från den oberoende internationella Kosovokommissionen som utredde rättsenligheten i Nato:s intervention år 1999 innehöll termer som »plikter och ansvar« för världssamfundet. I den rekommenderades bland annat ett principiellt regelverk för humanitär intervention. Rapporten föreslog att ett sådant regelverk formellt ska antas av FN:s generalförsamling genom antagandet av en deklaration om rätten och

skyldigheten till humanitär intervention, och att FN-stadgan ska anpassas till denna deklaration, antingen genom formella modifikationer eller genom direkt tillämpning av säkerhetsrådet i enskilda fall.[68]

En serie regeringsbeställda rapporter som behandlade humanitär intervention dök upp efter Kosovointerventionen. Storbritannien utfärdade riktlinjer för humanitär intervention i slutet av år 1999 och under år 2000, vilka presenterades för de andra permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet.[69] De försökte komma överens inom säkerhetsrådet om liknande riktlinjer i ett yttrande från rådets ordförande. Initiativet stöddes av Nederländerna, men avslogs av Ryssland som endast kunde acceptera ett sådant förfarande på villkor att det alltid skulle krävas uttryckligt medgivande från säkerhetsrådet – en oacceptabel kompromiss för Storbritannien som i stället ville lämna möjligheten öppen för intervention från väst utanför FN-stadgans ramar. Den danska DUPI-rapporten (1999) och den nederländska AIV/CAVV-rapporten (2000) behandlade legaliteten och legitimiteten hos humanitära interventioner, med liknande förslag om ramverk med kriterier för kommande interventioner.[70] Det var inte första gången som kriterier togs fram för att rättfärdiga eller legitimera humanitära interventioner, men dessa rapporter utgjorde början på en ny trend, efter kalla krigets slut, bland vissa liberala stater för att främja en internationell samsyn om humanitära interventioner.[71]

Som ett svar på generalsekreterarens uppmaning om en internationell samsyn inrättade den kanadensiska regeringen ICISS-kommissionen hösten 2000, på initiativ av utrikesminister Lloyd Axworthy. Mot ovanstående bakgrund är det tydligt att ICISS tog tillvara befintliga idéer och tendenser, vidareutvecklade dem och förpackade dem på ett prydligt och klokt sätt i form av en doktrin om »responsibility to protect«. Weiss bekräftar att ICISS-rapporten varken är en föregångare eller milstolpe, utan snarare en vägledande mellanfas.[72] Enligt Newman är rapporterna från nederländska AIV/CAVV, danska DUPI, Kosovokommissionen och ICISS-kommissionen alla överens om att bredda begreppet »hot mot internationell fred och säkerhet« och på så sätt stärka den politiska liberalismen.[73]

ICISS idéer om R2P införlivades i generalsekreterarens handlingsplan för att förebygga folkmord, som lanserades i april 2004, och som sågs som ett allvarligt försök att ange riktlinjer för att kartlägga och bemöta folkmord och andra extrema händelser.[74] Begreppet stöddes och utvecklades också i en rapport från FN:s högnivåpanel *A More Secure World* (2004) och i generalsekreterarens rapport *In Larger Freedom* (2005).[75] R2P kom

slutligen att erkännas som en princip i en mer komprimerad och modifierad version som slutdokumentet från FN:s toppmöte i New York (2005). Stödet för R2P från staterna år 2005 var konkret formulerat i slutdokumentet som har samma status som en resolution från generalförsamlingen. Om principen tillämpas i statspraxis kan den bidra till utvecklingen av en norm om R2P i internationell rätt.

Ansvaret att skydda – ICISS-rapporten (2001)

ICISS-kommissionens mandat var att studera de rättsliga, moraliska, operationella och politiska aspekterna av humanitära interventioner och utveckla ett förslag till grund för en ny samsyn på hur det internationella samfundet ska hantera situationer där massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna och humanitär rätt äger rum inom en stat. Kommissionen leddes av Australiens förre utrikesminister Gareth Evans och FN-diplomaten Mohamed Sahnoun och finansierades av Kanada samt Carnegie- och McArthur-stiftelserna. Rapporten som publicerades i december 2001 i New York bygger på omfattande forskning, breda och globala samråd och på drygt tio regionala rundabordskonferenser. Trots att kommissionen försökte ta fram en verkligt internationell rapport har den kritiserats för att endast representera den liberala idétraditionen.[76]

Rapporten publicerades i efterdyningarna av dåden den 11 september 2001 och hamnade snabbt i skuggan av den internationella säkerhetsagendan. Weiss konstaterar att »när dammet från World Trade Center och Pentagon hade lagt sig blev humanitär intervention en lågprioriterad fråga«.[77] Trots att rapporten inte fick någon omedelbar effekt kom den ändå att senare påverka utformningen av dagordningen och omformuleringarna av doktrinen om en rätt till humanitär intervention. Sedan den humanitära krisen i Darfur blossade upp år 2003 har begreppet R2P väckts till liv igen och diskuterats, debatterats och analyserats, men också fått ett brett erkännande och stöd av FN:s medlemsstater. ICISS-rapporten har tagits emot med lovord från många västliga och liberala stater, men mötts med oro från vissa icke-västliga stater. Bland annat har det funnits oro för inkonsekvent tillämpning av principen och för risken att den ska missbrukas och användas som rättfärdigandegrund eller förevändning för oönskade militära interventioner.

Idéerna i rapporten anses dock vara innovativa på flera sätt.[78] R2P-doktrinen har sitt fokus på den mänskliga säkerheten och lyckas på så sätt kombinera två saker – behovet av ett vidare

säkerhetsperspektiv och behovet för världssamfundet att under vissa omständigheter göra humanitära interventioner för att skydda människors säkerhet. Den inför också en terminologisk förändring genom att överge den kontroversiella »rätten till humanitär intervention« för en idé om en »skyldighet att skydda«.

Den första av de grundläggande principerna i rapporten är att »staters suveränitet medför skyldigheter« och att den primära skyldigheten att skydda ligger hos varje enskild stat i förhållande till dess befolkning. Den andra grundläggande principen i R2P-doktrinen lyder:

> […] den primära skyldigheten att skydda den egna befolkningen ligger hos staten själv. När en befolkning lider allvarlig skada till följd av inbördeskrig, uppror, repression eller statens kollaps, och staten i fråga är ovillig eller oförmögen att stoppa eller undvika det, ska principen om icke-intervention vika för det internationella ansvaret att skydda.[79]

Alltså ligger den primära (interna) skyldigheten att skydda på varje enskild stat i förhållande till dess egen befolkning, och den omfattar ett ansvar gentemot både medborgarna och världssamfundet genom FN, enligt ICISS-rapporten. En stats interna skyldighet att skydda innebär »medborgarnas liv och säkerhet och främjandet av deras väl«. Mer i detalj anges i rapporten »inbördeskrig, uppror, repression eller statens kollaps« som exempel på situationer när en befolkning kan lida sådan allvarlig skada som staten bör skydda dem emot.[80]

Skyldigheten att skydda sin befolkning från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten baseras på staters skyldigheter under de mänskliga rättigheterna, humanitär rätt och internationell straffrätt, enligt både traktaträtten och sedvanerätten.[81] Några av dessa normer eller aspekter av dem har också fått status som *jus cogens* (tvingande normer), såsom förbudet mot tortyr som är en handling som kan utgöra både krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten. Vissa av dessa skyldigheter kan hävdas åligga världssamfundet i dess helhet som förpliktelser *erga omnes* (förpliktelser gentemot alla folk), till exempel förebyggande av folkmord och tortyr. Varje stats juridiska skyldigheter att skydda gäller gentemot andra stater genom deras åtaganden i olika traktater och enligt sedvanerätten. Men rättsinnehavarna eller de som ska skyddas är de enskilda människorna på statens territorium.

Men det finns också brister i det normativa skyddet av en befolkning inom en stat. Ett problematiskt område är bristen på explicit folkrättsligt skydd för internflyktingar mot allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humani-

tära rätten som inte når upp till de grova brotten folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning eller brott mot mänskligheten. Generellt sett är dock huvuddelen av staters interna och primära skyldighet att skydda sin befolkning en del av *lex lata*, d.v.s. gällande rätt.

Kommissionen föreslår också ett externt ansvar för världssamfundet om en stat är ovillig eller oförmögen att skydda sin befolkning. Med den nya terminologin läggs fokus där det bör vara – på de mänskliga behoven hos dem som söker skydd eller hjälp.[82] Ansvaret omfattar mer än en rätt till humanitär intervention och bygger på en helhetssyn där förebyggande och skydd och återuppbyggnad ingår. Skyldigheten och ansvaret att skydda som det presenteras i ICISS-rapporten innehåller således tre delar: skyldighet att skydda (responsibility to protect), reagera (responsibility to react) och återuppbygga (responsibility to rebuild). Skydd med externa militära medel är endast en av flera olika åtgärder som blir tillämpliga i den andra fasen av R2P som också omfattar att andra stater reagerar med diplomatiska, politiska, rättsliga och ekonomiska medel. Militära tvångsåtgärder måste ses som en sista utväg när alla andra medel anses otillräckliga för att stoppa grova brott mot folkrätten. Den första delen, skyldigheten att skydda är den enskilt viktigaste delen i doktrinen och världssamfundet måste gå mot att bli mer proaktivt och förebyggande i stället för reaktivt som nu är fallet. Tills så har skett är det många som delar uppfattningen att det är viktigt att skapa en samsyn på interventionsfrågan.[83] I den här skriften ska jag som redan nämnts endast behandla den militära dimensionen av »skyldigheten att reagera« i relation till Folkmordskonventionen. Det är en mycket liten del av R2P-doktrinen, men icke desto mindre har den omfattande påverkan på utvecklingen av en R2P-princip eller norm inom folkrätten.[84]

Att överlåta den primära skyldigheten för skyddet av humanitära villkor till staten själv är naturligt, men inte oproblematiskt. Med det följer stora bekymmer med kollapsade och svaga stater som är en av de främsta orsakerna till internationell instabilitet.[85] Ett beslut att ingripa med militära medel innebär att skydda människor när en stat är oförmögen eller ovillig att utföra sin primära skyldighet. Ingripanden föreslås begränsas till extrema fall som »allvarligt chockerar mänsklighetens samvete« (conscious-shocking situations), eller situationer som utgör ett så tydligt och överhängande hot mot internationell säkerhet att de kräver en militär intervention. För att fastställa sådana extremfall föreslår kommissionen ett antal principer och kriterier som måste uppfyllas innan ett beslut om militär intervention

kan tas. En *rättfärdigande tröskelnivå* (just cause threshold) av storskaliga kränkningar som rättfärdigar beslutet måste vara för handen: storskalig förlust av liv eller storskalig etnisk rensning. Dessa omständigheter kan antingen vara faktiska eller troliga (överhängande) så att en intervention kan genomföras för att antingen stoppa eller förebygga en sådan situation. Följaktligen legitimerar ICISS-kommissionen humanitär intervention i förebyggande syfte för att bemöta tydliga tecken på storskaligt dödande för att »undvika en moraliskt ohållbar situation att behöva vänta på att folkmordet inleds innan man kan börja stoppa det«.[86] Fyra försiktighetsprinciper för militär intervention uppställs: krav på a) rätt avsikt, b) sista utväg, c) proportionerliga medel och d) rimliga utsikter att nå avsett resultat.[87]

ICISS uppfattning om rätt auktoritet (right authority) för den eller dem som kan ge fullmakt åt och/eller utföra en militär intervention för humanitära syften är bredare än uppfattningen om vem som bör ha sådant mandat i de senare rapporterna och formuleringarna som behandlar R2P. I ICISS-rapporten framhålls att säkerhetsrådet är rätt organ att ge mandat för militära interventioner. Men om säkerhetsrådet förkastar ett förslag om agerande eller inte behandlar det inom rimlig tid ger kommissionen alternativa förslag till lösning. Frågan skulle i sådana fall kunna behandlas av generalförsamlingen i ett »Uniting for Peace«-förfarande där de tar beslut om att rekommendera en militär intervention. Om även detta alternativ misslyckas så föreslås ytterligare en möjlighet: att en regional organisation söker mandat hos säkerhetsrådet enligt kapitel VIII i FN-stadgan för att agera. Kommissionen varnar även för att om säkerhetsrådet misslyckas med att utöva sin skyldighet att skydda i »conscious-shocking situations«, d.v.s. situationer som chockerar det moraliska samvetet och som kräver åtgärder, ska säkerhetsrådet beakta att det är orealistiskt att förvänta sig att berörda stater utesluter andra medel för att hantera den akuta säkerhetssituationen.[88] Möjligheten att skapa koalitioner mellan dem som är villiga att agera enligt R2P-doktrinen rekommenderas inte rakt ut, men förklaras inte vara utesluten i situationer där alla andra ansvariga aktörer misslyckats med att skydda.

Levitt hävdar att ICISS-kommissionens lösningar på problemet med säkerhetsrådets passivitet inte skapar skyddsvallar, utan snarare ett begreppsmässigt träsk. Om vissa länder i områden anses vara bättre lämpade att skapa fred, hävdar han att de bör vara de mest kvalificerade att fatta noggrant under-

byggda beslut om intervention i stället för att de först måste söka mandat från generalförsamlingen enligt Uniting for Peace-proceduren.[89] Han menar att den traktatsrättsliga utvecklingen i Afrika som stadgat om en rätt till humanitär intervention inom Afrikanska unionen illustrerar behovet av att nå en samsyn om militära ingripanden som medger interventioner som inte fått fullmakt från säkerhetsrådet eller generalförsamlingen. ICISS hävdande att säkerhetsrådet är den enda behöriga instansen att ta beslut om militära åtgärder undermineras enligt Levitt av det motsägelsefulla förslaget till *ex post facto* mandat, d.v.s. att säkerhetsrådet godkänner interventionen i efterhand. Han menar därför att ICISS doktrin för att skydda riskutsatta befolkningar inte bygger skyddsvallar, och menar vidare att både förfarandet Uniting for Peace och *ex post facto* mandat rättsligt sett kan ifrågasättas och vilar på svag grund.

Efter att rapporten publicerats har kommissionsledamöter och andra förespråkare för R2P ägnat mycket tid åt att sprida dess idéer för att nå någon form av internationell samsyn om R2P-doktrinen. Det nästa steg som författarna till rapporten föreslog var att försöka förmå FN:s generalförsamling och säkerhetsråd att anta resolutioner som bekräftar kriterierna för rättfärdigande tröskelnivå och de fyra försiktighetsprinciperna för militär intervention för att skydda. Detta har i viss mån uppnåtts men inte fullt ut utan i en modifierad tolkning av R2P. Vid generalförsamlingens extra session för en reformplan på FN-toppmötet i New York år 2005 antogs slutdokumentet med en formulering till stöd för R2P-principen. Säkerhetsrådet har också antagit flera resolutioner som hänvisar till denna av staterna antagna formulering om R2P.[90]

R2P i slutdokumentet från FN:s toppmöte (2005)

Världens statschefer antog en reformplan för FN vid toppmötet i New York den 15 september 2005. Efter många långa och hårda förhandlingar lyckades medlemsstaterna enas om en formulering för en princip om skyldigheten att skydda, som kom med i slutdokumentet från mötet.[91] Denna bestämmelse har lovordats som en av de få verkliga framgångarna på toppmötet. Varje stats primära skyldighet att skydda sin befolkning understryks i slutdokumentet (punkt 138), men världssamfundets externa ansvar att hjälpa till inkluderades och erkändes också. Staterna bekräftade också begreppet mänsklig säkerhet och åtog sig att diskutera och precisera det ytterligare i generalförsamlingen.[92] Man misslyckades dock med att enas om en formulering som uppmanar de permanenta medlemmarna

i säkerhetsrådet att avstå från att utnyttja sitt veto när det gäller folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten.[93]

Enligt Bellamy koncentrerades oenigheten om det externa ansvaret att skydda till två huvudfrågor. För det första om säkerhetsrådet ensamt ska vara behörigt att godkänna humanitära interventioner, för det andra om man skulle anta kriterierna eller riktlinjerna för beslut om militära tvångsåtgärder.[94] I punkterna 138 och 139 i slutdokumentets kapitel om mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen formulerades R2P så här:

> 138. Varje enskild stat har en skyldighet att skydda sin befolkning från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Denna skyldighet omfattar förebyggande av sådana brott, även anstiftan till dem, genom lämpliga och nödvändiga åtgärder. Vi åtar oss denna skyldighet och kommer att agera i enlighet med den. Världssamfundet ska enligt vad som är lämpligt uppmuntra och hjälpa stater att utöva denna skyldighet och stödja FN att inrätta ett system för tidig förvarning.
>
> 139. Världssamfundet har också ansvar att genom FN använda diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel i enlighet med kapitel VI och VIII i stadgan för att hjälpa till att skydda befolkningar mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. I detta sammanhang är vi beredda att vidta gemensamma åtgärder i rätt tid och på ett avgörande sätt genom säkerhetsrådet i enlighet med stadgan, även dess kapitel VII, från fall till fall och i samarbete med relevanta regionala organisationer när lämpligt, om fredliga medel bedöms vara inadekvata och de nationella myndigheterna helt klart misslyckas med att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Vi understryker behovet för generalförsamlingen att fortsätta sin diskussion om ansvaret att skydda befolkningar mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten mot bakgrund av principerna i stadgan och internationell rätt. Vi har också för avsikt att själva enligt vad som krävs och är lämpligt hjälpa staterna att bygga upp sin förmåga att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten och att bistå dem som är utsatta innan kriser och konflikter bryter ut.

Skillnaderna mellan denna syn på R2P och ICISS-rapporten är flera. I slutdokumentet bekräftas det inte att R2P-principen omfattar förebyggande, reaktion och återuppbyggnad.[95] Inte

heller har kriterierna för intervention eller försiktighetsprinciperna accepterats av staterna, främst beroende på det kraftiga motståndet från USA, Kina och Ryssland. USA ville inte få sin handlingsfrihet begränsad genom uppställda kriterier för militärt agerande eller förstärka den preskriptiva delen av R2P-doktrinen. Kina och Ryssland motsatte sig kriterierna av rädsla för missbruk. Andra regeringar uttryckte oro under generalförsamlingens debatter för att kriterierna skulle tillämpas godtyckligt eller subjektivt.[96] Kriterierna för R2P har i stället föreslagits bli föremål för ytterligare diskussioner i generalförsamlingen. Punkt 139 hänvisar dessutom till redan fastställda brott i internationell rätt, nämligen folkmord, etnisk rensning, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten i syfte att definiera vilken humanitär situation som ska råda för ett internationellt agerande. Samma hållning på denna punkt återfinns i högnivåpanelens rapport. Om dessa mer rättsliga än politiska kriterier för ett internationellt ansvar kommer att hjälpa staterna att enas om huruvida och när man ska vidta gemensamma åtgärder för att skydda den mänskliga säkerheten inom stater är svårt att veta.

Byers tycker att inrättandet av en brottskatalog är en negativ och osäker begränsning för ett säkerhetsråds agerande när det gäller ansvaret att skydda människor inom en stat, i synnerhet eftersom rådet har reagerat för att förebygga andra humanitära nödsituationer såsom massvält i Somalia och för att återinföra demokratin på Haiti.[97] Hilpold ser också kriterierna som en mycket mjuk form av självreglering.[98] Å andra sidan är antagligen inte risken att rådet agerar i färre humanitära kriser särskilt stor. Som Byers påpekar kommer säkerhetsrådet i slutänden inte att vara bundet av icke juridiska riktlinjer och i själva verket även i fortsättningen ha möjlighet och rätt enligt FN-stadgan och internationell rätt att fatta beslut om lämpliga åtgärder, inklusive militära interventioner.

Punkten 138 i slutdokumentet, som stödjer principen om ansvar att skydda, innehåller ett antal kriterier för tillämpningen av principen som diskuteras i det följande. Analysen av det externa ansvaret att skydda kan delas in i två delar: den som handlar om icke-militära åtgärder för att skydda den mänskliga säkerheten och för det andra när militär intervention för att skydda kan komma i fråga. Båda aspekterna av principen R2P i slutdokumentet kan ses som ett moraliskt och politiskt åtagande av stater med moraliskt och politiskt bindande effekter för internationella organisationer – men inte en rättslig skyldighet i form av rättsliga förpliktelser. Vissa aspekter av åtagandet att skydda genom icke-militära medel speglar dock gällande

folkrätt, särskilt skyldigheten att förebygga folkmord, upprätthållandet och tillämpningen av internationella regler och plikten att samarbeta för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.[99]

För det första bekräftas att världssamfundet har ett ansvar genom FN att hjälpa till att skydda människor mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Denna skyldighet ska fullgöras genom användning av lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga åtgärder (i enlighet med kapitel VI och VIII i FN-stadgan). Dessa »icke-våldsåtgärder« ska enligt formuleringen kanaliseras genom FN, men ska även av naturliga skäl kunna vidtas enskilt av stater när sådana åtgärder inte strider mot internationell rätt.[100]

För det andra, när det gäller militära åtgärder i tillämpningen av ansvaret att skydda, uttrycker staterna att de är *beredda* att åta sig detta ansvar genom säkerhetsrådet, inte att de måste göra det. Det bör noteras att denna del av principen inte är formulerad på ett tvingande sätt, som en förpliktelse eller skyldighet, utan som ett konstaterande att man är beredd att agera gemensamt i rätt tid och på ett avgörande sätt genom säkerhetsrådet. På så sätt indikerar staterna att de kan komma att använda våld för att skydda, men att detta ska ske gemensamt genom mandat från säkerhetsrådet – under vissa omständigheter – och bedömas från fall till fall. Staternas stöd till säkerhetsrådets ansvar att skydda under kapitel VII i FN-stadgan, bekräftar därmed en laglig rätt för säkerhetsrådet att skydda den mänskliga säkerheten genom militära medel – men inte en juridisk skyldighet att skydda i alla liknande fall. Punkt 139 fastslår dock en moralisk och politisk »skyldighet« för säkerhetsrådet att överlägga om att skydda befolkningar, även med militära medel under vissa omständigheter.

Den militära aspekten av principen om ett ansvar att skydda i slutdokumentet är knuten till flera kriterier för att en sådan kraftfull åtgärd ska komma i fråga. För det första måste en sådan åtgärd ske »i enlighet med FN-stadgan, även dess kapitel VII«. Denna mening kan uppenbarligen tolkas på olika sätt. Ett sätt som de flesta stater skulle gå med på är att en tvångsåtgärd måste ske i enlighet med kapitel VII. Endast militära insatser för att skydda som fått mandat från säkerhetsrådet kan således komma i fråga. Slutdokumentet anses ha satt det externa ansvaret att skydda genom militära medel under säkerhetsrådets kontroll genom ett gemensamt agerande i enlighet med kapitel VII.

I punkten nämns även att samarbete med regionala organisationer kan komma i fråga »när lämpligt«. Denna mening som beskriver samarbete mellan säkerhetsrådet och regionala

organisationer hänvisar dock inte till kapitel VIII i FN-stadgan, som behandlar regionala organisationer. Det är därför oklart hur detta samarbete ska ske och om denna vita fläck möjliggör *ex post facto* auktorisering (*ex post facto* authorization) eller implicit auktorisering (implicit authorization) av humanitära interventioner utan mandat från säkerhetsrådet när de utförs av regionala organisationer.[101] Det finns i alla fall ingen som helst uttrycklig formulering som indikerar någon möjlighet eller rätt för regionala organisationer eller koalitioner av villiga stater att utföra humanitära interventioner utan säkerhetsrådsmandat under kapitel VII.

Ämnet var alldeles för kontroversiellt för att tas upp i de mellanstatliga debatterna före toppmötet, och huvudfokus låg på att förbättra, reformera och stärka FN-systemet snarare än att diskutera alternativa sätt att arbeta utanför FN- stadgans ramar.[102] Ett stöd för en restriktiv tolkning i detta fall är att punkten om R2P placerades i kapitel IV i slutdokumentet som handlar om mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, åtskild från avsnittet om våldsanvändning. Global Centre for the Responsibility to Protect i New York stöder också denna tolkning i ett uttalande på sin officiella webbplats om att samsynen på R2P i toppmötets slutdokument inte handlade om frågan vad som skulle hända om säkerhetsrådet misslyckas med att agera. Man kan tolka centrets uttalande som om de stöder åsikten att i en situation där fredliga medel är otillräckliga är det olagligt för stater, även om de iakttar försiktighetsprinciperna, att vidta militära åtgärder om det saknas en auktoriserande resolution från säkerhetsrådet (eller en rekommenderande resolution från generalförsamlingen enligt »Uniting for Peace«).[103]

Debatterna under FN-toppmötet stöder också denna tolkning och slutsats. Det fanns ingen stat som officiellt uttryckte stöd för humanitära interventioner utan FN-mandat, inklusive de ivrigaste R2P-förespråkarna i EU. Och Afrika slog fast att militärt våld för att skydda enbart var en sista utväg under särskilda omständigheter. Ryssland, som menade att FN redan var kapabelt att hantera humanitära kriser i nuläget, stödde tolkningen att säkerhetsrådet redan har mandat och rätt att utföra sitt externa ansvar att skydda.[104]

Den enda alternativa tolkningen av denna fråga som några kommentatorer föreslagit är att militära insatser också kan vidtas separat från säkerhetsrådet så länge det sker i enlighet med FN-stadgan. Bellamy och Stahn hävdar att den avgörande meningen i punkt 139 »vi är beredda att vidta gemensamma åtgärder i rätt tid och på ett avgörande sätt genom säkerhetsrådet i enlighet med stadgan« kan läsas som ett förslag om att berörda

stater kan välja att samarbeta med säkerhetsrådet, men också använda alternativa sätt och rättfärdiga sitt agerande med hänvisning till R2P.[105] Som en följd skulle stater kunna genomföra interventioner utan FN-mandat om de har syftet att antingen upprätthålla FN:s humanitära principer enligt artikel 1 i FN-stadgan eller agera enligt en »implicit auktorisation«. Denna tolkning är dock baserad på omtolkningar av FN-stadgan vad gäller icke-auktoriserade humanitära interventioner, vilket de flesta stater ännu inte har accepterat. En sådan kontextuell tolkning av FN-stadgan där ett av dess syften, nämligen att främja mänskliga rättigheter (artikel 1(3)) i kombination med en restriktiv tolkning av våldsförbudet (artikel 2(4)) skulle möjliggöra militär intervention utan fullmakt om det inte hotar en stats territoriella integritet eller politiska oberoende. På samma sätt skulle en militär insats av en regional organisation inte bryta mot FN-stadgan (artikel 53) om en implicit auktorisation av rådet förelegat. Denna tolkning står dock i konflikt med ordalydelsen i artikel 53 i FN-stadgan som uttryckligen kräver att tvångsåtgärder vidtagna av regionala organisationer sker genom auktorisation av säkerhetsrådet. Deras tolkning ska därför inte ges för stor betydelse, utan snarare ses som ett argument *de lege ferenda* (hur lagen bör vara) för ytterligare agerande när säkerhetsrådet misslyckas med att agera.

Bellamy hävdar dock att denna öppning kan ha förstärkts i avsnittet om våldsanvändning i slutdokumentet. I avsnittet om reglerna för våldsanvändning upprepar medlemsstaterna skyldigheten att »avstå från hot eller användning av våld på ett sätt som strider mot stadgan«.[106] Inga kriterier eller riktlinjer för intervention finns med i detta stycke. Staterna förklarar sig dessutom vara eniga om att:

> […] vidta gemensamma åtgärder för att förebygga och avlägsna hot mot freden och aggressionshandlingar eller andra brott mot freden, och genom fredliga medel i enlighet med rättvisan och internationell rätt lösa internationella tvister eller situationer som kan leda till brott mot freden.[107]

Bellamy och Byers har tolkat detta stycke som att det lämnar dörren öppen för unilaterala humanitära interventioner.[108] Jag håller inte med om denna slutsats. Det verkar överoptimistiskt och innebär att dokumentet inte tolkas i sitt sammanhang. Två stycken nedanför detta stycke i slutdokumentet görs det tydligt att det är uteslutet med unilaterala humanitära interventioner:

> Vi bekräftar återigen att de relevanta bestämmelserna i stadgan räcker för att hantera alla hot mot internationell fred och säkerhet. Vi bekräftar också återigen säkerhets-

rådets behörighet att ge mandat till tvångsåtgärder för att bevara och upprätthålla internationell fred och säkerhet. Vi understryker vikten av att handla i enlighet med syftena och principerna i stadgan.[109]

Det är därför rimligt att påstå att frågan om hur man hanterar humanitära interventioner utan FN-mandat inte behandlats uttryckligen i slutdokumentet, även om det inte heller förbjuder sådana.[110] På sin höjd kan man acceptera att stycket lämnar dörren öppen för sådana tolkningar, men det saknas fortfarande ett uttryckligt erkännande av juridiska rättigheter eller skyldigheter för regionala organisationer eller koalitioner av villiga stater att skydda med militära medel.

Det andra kriteriet för militära insatser som slutdokumentet uppställer (förutom att det ska ske i enlighet med FN-stadgan) är att säkerhetsrådet ska granska skyldigheten att skydda »från fall till fall«. Detta visar tydligt att medlemsstaterna har gått med på att begränsa skyldigheten till att vara valfri snarare än att vara en plikt som ska utföras i alla liknande fall. Ett beslut om att vidta militära åtgärder kommer att bygga på en politisk bedömning från rådet i varje enskilt fall. Detta speglar den politiska verkligheten och befintliga maktstrukturer i säkerhetsrådet som påverkar det internationella samfundet.

För det tredje är ett beslut om militär intervention aktuellt endast som en sista utväg. Kriteriet »om fredliga medel är inadekvata« kan tolkas på olika sätt. Några kommentatorer tolkar meningen som ett krav på att fredliga medel ska ha uttömts. En annan mer övertygande tolkning är att fredliga medel måste anses verkningslösa eller inte kunna förändra säkerhetssituationen. Därför kan det hävdas att den borde tolkas på samma sätt som samma mening i artikel 42 i FN-stadgan. Där betyder hänvisningen till inadekvata fredliga medel inte att alla former av fredliga medel måste ha uttömts och misslyckats, men att säkerhetsrådet tror att sådana medel är otillräckliga för att åtgärda den aktuella säkerhetssituationen.

För det fjärde ska staten »uppenbart misslyckas« med att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten och inte endast vara ovillig eller oförmögen att skydda sin befolkning mot storskaliga grymheter för att skyldigheten ska övergå till världssamfundet. Formuleringen »och nationella myndigheter uppenbart misslyckas med att skydda sin befolkning« höjer nivån för att FN ska vidta åtgärder för att skydda (jämför ovillig eller oförmögen att skydda i ICISS-rapporten). Det förhindrar också en tidig bedömning om preventiva åtgärder och utesluter möjligheten till kraftfulla förebyggande åtgärder. Exakt vad »uppenbart

»Kriteriet ›om fredliga medel är inadekvata‹ kan tolkas på olika sätt«

misslyckas« innebär är svårt att veta och rådets framtida praxis får utvisa var nivån bör ligga. Anti-interventionister har i bl.a. Darfurfallet argumenterat för att inte ingripa genom FN med argument om att statens primära skyldigheter först måste respekteras och att FN ännu inte har ett ansvar att agera för att skydda. Stahn hävdar att terminologin är oklar i slutdokumentet och alltså skulle kunna åberopas för att hindra ingripande från FN.[111] Vissa kommentatorer har hävdat att denna formulering gör att säkerhetsrådet inte kan ingripa vid en stats försummelse eller motstånd mot att erbjuda säkerhet för sin befolkning.

Omedelbart efter den humanitära krisen i Burma efter Nargiscyklonen i maj 2008 föreslog Frankrikes utrikesminister Bernard Kouchner att ansvaret att skydda skulle åberopas i FN:s säkerhetsråd som ett rättsligt medel för att tvinga Burma att öppna sina gränser för hjälp utifrån.[112] Kouchner drog dock senare tillbaka sin uppmaning som olämplig eftersom krisen inte emanerade ur en väpnad konfliktsituation, vilket ledde till en intensiv debatt bland beslutsfattare, jurister och media om tillämpningen av R2P. Edward Luck, FN:s generalsekreterares särskilda rådgivare för R2P, ansåg att om man kopplar ihop ansvaret att skydda med situationen i Burma är det att tillämpa doktrinen fel.[113] Generalsekreteraren avslog också åberopandet av R2P och konstaterade:

> Vår tolkning av R2P är alltså restriktiv, men djup. Omfattningen är snäv och fokuserar endast på de fyra brott och kränkningar som världens ledare enades om år 2005. Att bredda principen till att omfatta andra ödesdigra händelser som HIV/AIDS, klimatförändringar eller naturkatastrofer skulle underminera samsynen från 2005 och vidga konceptet så att det blir oigenkännligt och operationellt oanvändbart.[114]

Brist på skydd, ovilja att skydda eller till och med motstånd mot att skydda sin egen befolkning verkar vara otillräckligt för att säkerhetsrådets externa ansvar att skydda med militära medel ska aktiveras enligt staternas nuvarande praxis och tillämpningen av normen sedan år 2005.[115] Vad som skiljer fallet Burma från andra där säkerhetsrådet har godkänt humanitär intervention är att det inte rådde någon väpnad konflikt i Burma försommaren 2008. Väpnade konflikter har enligt praxis utgjort en faktor som bidragit till att säkerhetsrådet bedömt att det föreligger ett »hot mot freden« enligt artikel 39 i FN-stadgan.

Situationen i Burma skulle ha krävt en nytolkning och breddning av begreppet »ett hot mot freden« från rådets sida, så att det också omfattar naturkatastrofer, där staten uppenbart misslyckas med att skydda sin befolkning.

Gareth Evans och andra kommentatorer har dock hävdat att i fallet Burma skulle vägran att samarbeta med de externa humanitära hjälporganisationerna i sig kunna anses som ett brott mot mänskligheten.[116] I ICISS-kommissionens rapport förutspåddes just denna situation. Där angavs såsom ett möjligt fall för militära insatser: »överväldigande naturkatastrofer där den berörda staten antingen är ovillig eller oförmögen att klara av eller be om hjälp och många människoliv går förlorade eller hotas«. Avsiktlig underlåtenhet att skydda en befolkning från naturkatastrofer, svält och sjukdom ingår inte i de brott som tas med i slutdokumentets formulering av R2P, men det kan hävdas att en politik av illasinnad underlåtenhet och blockering av extern humanitär hjälp till en nödlidande befolkning har stora säkerhetskonsekvenser och att systematiskt orsaka stort lidande för sin befolkning i sådana omständigheter bör anses motsvara »en attack mot civila« och »andra inhumana handlingar« och därmed utgöra ett brott mot mänskligheten.[117] Uppenbarligen var inte denna argumentation övertygande i detta fall. Även om Burmaregimens underlåtenhet och avsiktliga motstånd skulle ha ansetts som ett brott mot mänskligheten skulle säkerhetsrådet dessutom fortfarande ha varit tvunget att bedöma om brottet och den humanitära situationen utgjorde ett »hot mot freden« för att besluta om eventuella tvångsåtgärder enligt kapitel VII. Den humanitära situationen i Burma ansågs aldrig utgöra ett sådant hot mot freden enligt rådet.

Det sista kriteriet som slutdokumentet uppställer är att skapa en lista över specifika brott mot internationell rätt som ska föreligga – skyddet gäller mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. ICISS tröskelnivå för militära insatser togs inte med i slutdokumentet, men det kan hävdas att vart och ett av de medtagna grova brotten mer eller mindre ersätter nivån. Formuleringen verkar inte medge förebyggande åtgärder, eftersom staten redan måste anses ha misslyckats med att skydda mot dessa brott när skyldigheten övergår till ett ansvar för världssamfundet. Bellamy förklarar att både Ryssland och Kina förkastade möjligheten till förebyggande ansvar att skydda, vilket innebär att ICISS och högnivåpanelens rekommendationer att insatser också kan göras i förväg för att förebygga en humanitär katastrof, uteslöts ur slutdokumentets formulering.[118]

När det gäller den potentiella betydelsen av R2P i slutdokumentet menar Brunnée och Toope att det kanske endast var avsett som tom retorik från några stater:

> Det kan hävdas att inkluderandet av ansvaret att skydda i slutdokumentet bara var ett resultat av kohandel, där några stater gick med på formuleringen av begreppet för att de vann andra fördelar. Den främsta fördelen skulle vara många hänvisningar i dokumentet om utvecklingsstöd som ett huvudansvar för FN och rika medlemsstater. Köpslåendet kan också ha lett till att vissa förslag uteslöts, som definitionen av terrorism och detaljer om det nya rådet för de mänskliga rättigheterna, och att ansvaret att skydda togs med eftersom det var mindre besvärligt för några medlemsstater än andra förslag. De kan ha varit villiga att gå vidare med tom retorik.[119]

Experterna anser dock att det är svårt att avfärda stödet för R2P i slutdokumentet som »tomt prat«. Men de pekar på misslyckandet med att utse en roll för FN:s nya fredsbevarande kommission när det gäller ansvaret att skydda, trots tydliga samband mellan humanitära kriser och fredsbyggande. I synnerhet idén att kommissionen skulle ha en tidig förvarnande funktion (early warning) för kriser förkastades. Det undergräver den tyngdpunkt som tidigare lagts på förebyggande som en central del av ansvaret att skydda. Toppmötet lyckades inte heller fastställa skyldigheten att skydda till några särskilda FN-strukturer, bortsett från säkerhetsrådet. Valet ökar trycket på säkerhetsrådet att leva upp till världens förväntningar på insatser i humanitära kriser. Enligt Brunnée och Toope var en anledning till motståndet mot att anta kriterier som legitimerar rådets beslut att auktorisera militära åtgärder för att skydda lidande befolkningar, att dessa också skulle bli ett test för att mäta säkerhetsrådets brist på handling och öppna vägen för alternativa insatser.

Trots kritiken av toppmötets formulering av R2P-principen anser Kirgis att punkt 139 kan ses som en rättsligt viktig tolkning av hur långt säkerhetsrådets befogenhet sträcker sig i situationer av storskaligt våld inom en enskild stat.[120] Han grundar dock sin bedömning på en ganska snäv tolkning av säkerhetsrådets behörighet att agera enligt kapitel VII. Han konstaterar att säkerhetsrådets befogenhet att använda tvångsåtgärder enligt kapitel VII förblir tämligen kontroversiell i fall där det storskaliga våldet endast sker inom en stat. Den allmänna synen bland experterna om rådets befogenheter att ge mandat till humanitära interventioner är dock utbredd, och det kan hävdas att denna rätt redan är en del av *lex lata* och bekräf-

tad genom rådets praxis för humanitära interventioner under 1990-talet.[121] Det kan dock tilläggas att denna praxis omfattar humanitära situationer som uppstått genom interna väpnade konflikter med internationella följder, eller genom att en stat kollapsat (fallet Somalia).[122]

Andra experter har dragit slutsatsen, i synnerhet efter Darfur-fallet, att punkt 139 inte skulle ha gjort någon skillnad om den hade funnits under de humanitära kriserna i Rwanda och Bosnien.[123] Bellamy hävdar att man därför kan anse att säkerhetsrådets ansvar är ett annat än det berörda landets, och att formuleringen inte löser problemet med vem som har ansvaret. Han hävdar att R2P som den formuleras i slutdokumentet gör att den inte kan undvika de två största fallgroparna för humanitär intervention: 1) att bli en fras som rättfärdigar brist på handling eller 2) att förknippas med missbruk av begreppet med hänvisning till humanitära skäl i andra militära interventioner. Bellamy menar att fallen Darfur och Irak (2003) i själva verket har visat att formuleringen »ansvaret att skydda« kan användas både för att legitimera motstånd mot intervention i humanitära nödsituationer och för att stödja den i mindre allvarliga situationer och därför missbrukas för att rättfärdiga andra interventioner.

Många jurister har varit långsamma med att reagera och analysera R2P i relation till internationell rätt eller har visat motvilja mot att anta begreppet som sådant. Tung kritik och motstånd mot det framfördes i ett tal av José E. Alvarez, ordföranden för American Society of International Law, vid 2007 års konferens i Haag – Joint Conference on Contemporary Issues of International Law – den 30 juni 2007.[124] Enligt Alvarez har de föråldrade begreppen om staters okränkbara suveränitet och icke-intervention mot överlägsna makter kvar sin traditionella attraktionskraft i kriget mot terrorismen efter den 11 september 2001. Det är inte rätt tidpunkt att göra en sådan grundläggande omtolkning av FN-stadgan eller andra grundläggande normer i internationell rätt. Han konstaterar att R2P speglar en syn på suveränitet, mellan det kalla krigets slut och den 11 september, som behandlar den mer som ett hinder än ett skydd för befolkningar, och hävdar att denna syn är kontraproduktiv i en tid när den största militära och ekonomiska stormakten verkar vara alltför redo att använda »förebyggande« våld var som helst och när som helst. Effekterna på suveräniteten efter den 11 september har gjort detta mer tveksamt till varför han argumenterar för bevarande av den traditionella tolkningen.

Även om slutdokumentets formulering om R2P inte är rättsligt bindande är den inte utan viss rättslig betydelse. Den

bör först och främst ses som en moralisk och politisk förklaring från världssamfundet som representerar staternas hållning i frågan. För det andra kan det dock hävdas att dokumentet är en skriftlig förklaring *in abstracto* för alla stater, som kan sägas ha bevisvärde i form av *opinio juris* (staters rättsövertygelse)[125] som kan bidra till en sedvanerättslig process – en framväxande R2P-norm. Dess förklaringsvärde när det gäller det externa ansvaret R2P med militära medel är dock begränsat till säkerhetsrådets externa ansvar och har därför litet värde som stöd för att andra aktörer har rätt att vidta sådana kraftfulla militära R2P-åtgärder.

Resolutioner från mellanstatliga organisationer såsom resolutioner från generalförsamlingen kan, om de innehåller implicita eller explicita uttalanden om sedvanerätt, vara antingen kommentarer till befintlig sedvanerätt eller bidra till att sådan skapas.[126] Samma principer (med erforderliga ändringar) gäller för resolutioner från internationella konferenser av universell karaktär.[127] Sambandet mellan resolutioner från generalförsamlingen och *opinio juris* bekräftades av ICJ i Nicaraguafallet[128], och de kan »i vissa fall utgöra bevis för befintlig sedvanerätt, bidra till att mejsla ut framväxande sedvanerätt eller till att utforma ny sedvanerätt«.[129] I detta fall kan det även diskuteras huruvida formuleringen explicit eller implicit redogör för bindande regler om R2P med militära medel i form av ett rättsligt uttalande. Frasen »vi är beredda att vidta gemensamma åtgärder« anger dock troligen bara ett politiskt och moraliskt åtagande och inte ett rättsligt åtagande i form av en rättslig skyldighet. Framväxande normer för R2P handlar således snarare om juridiska rättigheter och inte juridiska skyldigheter vad gäller skyddet med militära medel. Detta hindrar inte att slutdokumentets förklaring om ett åtagande att vidta gemensamma åtgärder för att skydda befolkningar under vissa omständigheter kan utgöra ett rättsligt uttalande om befintliga rättsliga skyldigheter för stater att vidta icke-militära skyddsåtgärder för att skydda människor från dessa grova brott.

Noter

60 ICISS, The Responsibility to Protect.
61 World Summit Outcome Document, 15 September 2005.
62 Den nuvarande franske utrikesministern Bernard Kouchner har beskrivits som en av de första anhängarna till ett moraliskt »ansvar att skydda« genom att han hyrde en båt 1979 för att undsätta vietnamesiska båtflyktingar som flydde från Ho Chi Minhs kommunistregim, se Cohen, Nick, We must do our moral duty in Burma: The French foreign minister has a history of standing up for human rights against ideologies. Now he's taking on the UN, Guardian Weekly, 16 May 2008.
63 Deng, Francis M., Protecting the Dispossessed. A Challenge for the International Community, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993, 134-135, 138-139.

64 Deng, Francis M., Kimaro, Sadikiel, Lyons, Terrence, Rothchild, Donald, Zartman, William I., Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996, se särskilt sid. 2-19, 27-33.

65 Annan hävdade att »individuell suveränitet« också måste tas med i beräkningen och inte endast staters suveränitet. Annan, Kofi, Two Concepts of Sovereignty, The Economist, 18 September 1999.

66 A a.

67 Annan, Kofi, Two Concepts of Sovereignty, New York, 20 September 1999, United Nations, (Ed.), The Question of Intervention. Statements by the Secretary-General, United Nations Department of Public Information, New York, 1999, sid. 37-44 och Annan, Secretary-General Kofi, We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century, Department of Public Information, United Nations, New York, 2000, sid. 47-48.

68 Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned, Oxford University Press, New York, 2000, sid. 187. Om Kosovokommissionens regelverk för humanitär intervention, se sid. 10, 192–197.

69 Utrikesminister Robin Cook har formulerat liknande riktlinjer för eller insikter om humanitär intervention vid flera tillfällen och har utvecklat dem från sex principer till tio punkter som vägledning för världssamfundet, se Cook, Robin, Speech 19 July 2000, Humanitarian Intervention, United Kingdom Materials on International Law, Marston, Geoffrey (Ed.), British Yearbook of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2000; RR, UK Paper on International Action in Response to Humanitarian Crises, British Yearbook of International LawRR, Oxford University Press, Oxford, 2001.

70 Danish Institute of International Affairs, Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects, DUPI, Copenhagen, 1999, sid. 106-111; Advisory Council on International Affairs & Advisory Committee on Issues of Public International Law, Humanitarian Intervention, The Hague, 2000, sid. 28-32.

71 Ett gemensamt försök att ta fram en doktrin om humanitära interventioner och en preliminär lista över kriterier gjordes av jurister i Internationella folkrättssällskapet (International Law Association) på 1970-talet, men olika liknande förslag och listor har diskuterats och debatterats i flera århundraden.

72 Weiss, Thomas G., The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era, Security DialogueYY, vol 35, 2, 2004, 135-155, sid. 140.

73 Newman, Edward, Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy, International Journal of Human Rights, vol 6, 4, Autumn, 2002, 102-120, sid. 117.

74 Annan, Kofi, Preventgenocideinternational (Publ.), UN Secretary-General's Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide. April 7, 2004, SG/SM/9197 AFR/893, http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/KofiAnnansActionPlantoPreventGenocide7Apr2004.htm, (2004-11-15).

75 The United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, United Nations Publications, New York, 2004; Annan, Kofi, In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, United Nations Publications, New York, 2005.

76 MacFarlane, Neil S., Thielking, Carolin J., Weiss, Thomas G., The Responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian intervention?, Third World Quarterly, vol 25, 5, 2004, 977-992, sid. 981.

77 Weiss, The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era, sid. 136.

78 Se Weiss, Thomas G., Cosmopolitan force and the responsibility to protect, International Relations, vol 19, 2, 2005, 233-237, sid. 234.

79 ICISS, The Responsibility to Protect., sid. XI.

80 A a, sid. XI, (1). B.

81 Skyldigheter att förebygga vissa handlingar finns i många avtal, däribland de flesta människorättskonventioner och konventioner som ska skydda mot vissa brott, Milanovic, Marko, State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, European Journal of International Law, vol 18, 4, 2007, 669-694, sid. 684; Se International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 171; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December

1966; General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965; 660 UNTS 195, Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, 1465 UNTS 85; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, 1249 UNTS 13; Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, 1577 UNTS 3; First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 302; Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 12 August 1949, 75 UNTS 31; Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked of Armed Forces at Sea, 12 August 1949, 75 UNTS 85; Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, 12 August 1949, 75 UNTS 135; Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, 75 UNTS 287; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977, 1125 UNTS 3; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, 8 June 1977, 1125 UNTS 609; Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land och annexet: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, 18 October 1907, AJIL Supp. 90-117 (1908); Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 37 ILM 999; När det gäller förebyggande av folkmord, se särskilt Gattini, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement, sid. 699; Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 429.

82 ICISS, The Responsibility to Protect, sid. 15.

83 Se Levitt, Jeremy I., Book Review. The Responsibility to Protect: A Beaver Without a Dam?, Michigan Journal of International Law, vol 25, 2003-2004, 153-177, sid. 165.

84 Det bör dock påpekas att författaren håller med om påståendet att förebyggande är den enskilt viktigaste delen i R2P-doktrinen.

85 Welsh, Jennifer, Thielking, Carolin, MacFarlane, Neil S., The Responsibility to Protect. Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Journal, vol 57, 4, Autumn, 2002, 489-512, sid. 497.

86 ICISS, The Responsibility to Protect, sid. 32-33.

87 A a, sid. XII-III, 31–37.

88 Samtidigt understryker kommissionen att FN:s trovärdighet kan bli lidande som en följd av detta, och att uppgiften inte är att hitta alternativ till säkerhetsrådet, utan att se till att det fungerar mycket bättre än i dag. A a, sid. XIII, 49, 55.

89 Levitt, Book Review. The Responsibility to Protect: A Beaver Without a Dam?, sid. 171-172.

90 Se t.ex. S/RES/1556 (2004); SC Res. 1674 (2006), 28 April 2006, UN Doc S/RES/1674, 2006; S/RES/1706 (2006); SC Res. 1755, 30 April 2007, UN Doc S/RES/1755, 2007; och S/RES/1769 (2007).

91 World Summit Outcome Document, 15 September 2005.

92 A a, sid. 31, punkt 143.

93 Bannon, Alicia L., The Responsibility To Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism, Yale Law Journal, vol 115, 2006, 1157-1165, sid. 1160. Bannon förklarar att det främst berodde på USA:s påtryckningar att denna formulering togs bort i toppmötets slutliga överenskommelse, och hon hävdar att denna lucka gör att permanenta medlemmar får ett kraftfullt förhandlingsverktyg och kan lägga in veto trots att det handlar om uppenbara grymheter.

94 Bellamy, Alex J., Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, Ethics and International Affairs, vol 20, 2, 2006, 143-169, sid. 164.

95 Pace & Deller, Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect, sid. 27. De bekräftar att den slutliga texten om R2P i slutdokumentet är svagare än i högnivåpanelens eller generalsekreterarens rapporter.

96 A a, sid. 28.

97 Byers, Michael, High ground lost on UN's responsibility to protect, Winnipeg Free Press, 19 September, 2005.

98 Hilpold, The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law, Bogdandy, Armin von, Wolfrum, Rüdiger. Managing Editor: Philipp, Christian (Ed.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006, sid. 55.

99 Se artiklarna I och VIII i Folkmordskonventionen, artikel 1 i de fyra Genèvekonventionerna (1949) om humanitär rätt, och artiklarna 55-56 i FN-stadgan tillsammans med princip fyra i Friendly Relations-deklarationen, GA Res. 2625 (XXV), 1970.

100 Förbudet mot folkmord, till exempel, är en skyldighet erga omnes som alla stater har ett rättsligt intresse av att upprätthålla, och Folkmordskonventionen lägger också enskilt rättsligt ansvar på stater att förhindra och bestraffa folkmord.

101 Det har hävdats de lege ferenda att i undantagsfall skulle doktrinen om underförstådd auktorisation vara tänkbar för interventioner utan fullmakt under mycket speciella och begränsade omständigheter; 1) om språkbruket i säkerhetsrådets resolution antyder underförstådd auktorisation, 2) om resolutionen antas enhälligt av de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet och en majoritet av alla rådets medlemmar och 3) det står klart för rådets medlemmar att deras agerande kommer att tas för en underförstådd auktorisation. När det gäller tillämpning av doktrinen om auktorisation ex post facto är det upp till säkerhetsrådet att bedöma och avgöra om det råder särskilda omständigheter för att legalisera agerandet genom fullmakt i efterhand. Det skulle dock endast kunna tillämpas på situationer där inte en föregående fullmakt skulle ha ändrat händelseförloppet. I båda fallen måste en tillämpning av doktrinen bygga på 1) ett behov av omedelbart agerande, 2) enhällighet mellan de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet och 3) tillräckliga bevis på rådets tysta godkännande av agerandet. Se Ress/Bröhmer, Article 53, Simma, Bruno (Ed.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2002, sid. 866, punkt 25.

102 Pace & Deller, Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect, sid. 29.

103 Se Global Centre for the Responsibility to Protect (Publ.), Frequently Asked Questions, http://globalr2p.org/pdf/FAQ.pdf, (2008-07-17) under frågan: »Vad händer om säkerhetsrådet misslyckas med att agera?«

104 Responsibility to Protect – Civil Society (Publ.), State-by-State Positions on the Responsibility to Protect, 11 August 2005, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/civil_society_statements/294, (2005-10-11).

105 Bellamy, Alex J., Preventing Future Kosovos and Future Rwandas: The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit, Policy Brief no.1 of the Initiative Ethics in a Violent World: What Can Institutions Do?, Carnegie Council, 2006, sid. 5; Stahn, Carsten, Responsibility to Protect: Political Rhetoric of Emerging Legal Norm?, American Journal of International Law, vol 101, 1, 2007, 99-120, sid. 109.

106 World Summit Outcome Document, 15 September 2005, sid. 21, punkt 77.

107 A a, sid. 21, punkt 77.

108 Byers, Michael, War law. Understanding international law and armed conflicts, Grove Press cop., New York, 2005, sid. 40-50; Bellamy, Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, sid. 166-167.

109 World Summit Outcome Document, 15 September 2005, sid. 22, punkt 79.

110 Bellamy, Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, sid. 168.

111 Stahn, Responsibility to Protect: Political Rhetoric of Emerging Legal Norm?, sid. 115; se även samma åsikt i Bellamy, Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq, sid. 33.

112 Thakur, Ramesh, e-International Relations (Publ.), Burma and the responsibility to protect: first, do more good than harm, 20 June 2008, http://www.e-ir.info/?p=493, (2008-07-09); Cohen, We must do our moral duty in Burma: The French foreign minister has a history of standing up for human rights against ideologies. Now he's taking on the UN, Guardian Weekly, 16 May 2008.

113 Chatpar, Sapna, Responsibility to Protect-Civil Society (Publ.), Responsibility to Protect and Burma/Myanmar, 9 May 2008, Digest Number 350 .
114 Secretary-General Ban Ki-moon, UN Department of Public Information (Publ.), On »Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World«, 16 July 2008, http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm, (2008-07-26).
115 Thakur, e-International Relations (Publ.), Burma and the responsibility to protect: first, do more good than harm.
116 Evans, Gareth, Facing Up to Our Responsibilities, The Guardian 12 May 2008.
117 Definitionen av brott mot mänskligheten i ICC-stadgan inkluderar i artikel 7 (1)(k): »andra inhumana handlingar av liknande karaktär som avsiktligen orsakar stort lidande eller allvarlig kroppslig eller psykisk skada«.
118 Bellamy, Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, sid. 165.
119 Brunnée, Jutta, Toope, Stephen, Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect, Journal of International Law and International Relations, vol 2, 1, 2006, 121-137, sid. 132.
120 Kirgis, Frederic L., ASIL Insights (Publ.), International Law Aspect of the 2005 World Summit Outcome Document, »www.asil.org/insights/2005/10/insights051004.html«, (2006-03-28).
121 Praxis omfattar interventionerna i Somalia, Bosnien, Rwanda, Haiti och Östtimor.
122 Kirgis, Frederic L., ASIL Insights (Publ.), International Law Aspect of the 2005 World Summit Outcome Document, »www.asil.org/insights/2005/10/insights051004.html«, (2006-03-28).
123 Bellamy, Preventing Future Kosovos and Future Rwandas: The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit, sid. 8.
124 Alvarez, José E., ASIL (Publ.), The Schizophrenias of R2P. Panel Presentation at the 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years After the 1907 Hague Peace Conference, The Hague, the Netherlands, 30 June, 2007, »www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf«, (2007-10-25), sid. 4-5.
125 Opinio juris innebär att staterna har en gemensam rättsövertygelse om att det föreligger en juridisk regel som reglerar staters handlingar inom ett viss område.
126 Jennings, Sir Robert, Watts, Sir Arthur (Ed.), Oppenheim's International Law. Vol 1, Peace. Introduction and Part 1, 9th edition, Pearson Education Limited, Edinburgh, 1992, sid. 48-49.
127 International Law Association, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Final Report of the Committee, London Conference, 2000, sid. 65 ff.
128 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), ICJ Reports, 1986, sid. 14. (Nicaragua-fallet)
129 ILA, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law (2000), sid. 55; Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2003, sid. 14-15.

HUMANITÄRA INTERVENTIONER AUKTORISERADE AV SÄKERHETSRÅDET

Säkerhetsrådets befogenhet

I ICISS-rapporten medges att säkerhetsrådet är det främsta organet, enligt FN-stadgan, för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Det konstateras även att det inte finns något organ som är bättre eller mer lämpat för att hantera militära interventioner i humanitärt syfte.[130] Säkerhetsrådet har behörighet att auktorisera militära interventioner för att skydda den mänskliga säkerheten, och en begäran om sådant mandat måste göras före en intervention. Rapporten innehåller också förslag om att de fem permanenta medlemmarna inte ska utöva sin vetorätt om inte deras vitala intressen hotas. Om den rätta auktoriteten att besluta om sådana interventioner konstaterar rapporten följande:

> A. Det finns inget organ som är bättre eller mer lämpat än FN:s *säkerhetsråd* för att auktorisera militära interventioner i humanitärt syfte. Uppgiften är inte att hitta alternativ till säkerhetsrådet som behörigt organ, utan att se till att säkerhetsrådets arbete fungerar bättre än det har gjort.
>
> B. *Säkerhetsrådets mandat* ska alltid inhämtas innan en militär intervention genomförs. De som vill ha en intervention ska formellt begära en sådan auktorisation eller se till att rådet tar upp frågan på eget initiativ, eller att generalsekreteraren tar upp den under artikel 99 i FN-stadgan.
>
> C. Säkerhetsrådet ska utan dröjsmål behandla en begäran om auktorisation att ingripa där det föreligger påstådda storskaliga förluster av människoliv eller etnisk rensning. Det ska i det aktuella fallet på lämpligt sätt försöka kontrollera uppgifterna eller förhållandena på den plats som är aktuell för den militära interventionen.
>
> D. De fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet ska acceptera *att inte bruka sin vetorätt,* i frågor där deras vitala statsintressen inte är inblandade, för att hindra att resolutioner antas om auktorisation för militära interventioner i humanitärt syfte som för övrigt stöds av majoriteten.[131]

I tillägget till ICISS-rapporten (The Supplementary Volume) nämns också säkerhetsrådets praxis från 1990-talet som ett vägskäl när säkerhetsrådet blev aktivt i de humanitära aspek-

terna av väpnade konflikter, och att det inte verkar finnas några teoretiska gränser för den allt vidare tolkningen av »hot mot freden« i FN-stadgans artikel 39.[132]

På världstoppmötet år 2005 stöddes också säkerhetsrådets primära ansvar att upprätthålla internationell fred och säkerhet i fråga om den externa R2P med militära medel. Ingen annan aktör nämndes uttryckligen som innehavare av en subsidiär rättighet eller roll att använda sådant våld. Regionala organisationer nämndes, men då i sammanhang när samarbete med säkerhetsrådet var lämpligt (punkt 139). Frågan om reformerad tillämpning av vetorätten utelämnades också i slutdokumentet. De relevanta delarna av denna punkt som rör frågan om behörighet att använda militära medel har kursiverats nedan:

> Världssamfundet har också ansvar att genom FN använda diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel i enlighet med kapitel VI och VIII i stadgan för att hjälpa till att skydda befolkningar mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. I detta sammanhang är vi beredda att vidta *gemensamma åtgärder* i rätt tid och på ett avgörande sätt *genom säkerhetsrådet* i enlighet med stadgan, *även dess kapitel VII*, från fall till fall och *i samarbete med relevanta regionala organisationer när lämpligt*, om fredliga medel bedöms vara inadekvata och de nationella myndigheterna helt klart misslyckas med att skydda sin befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten.

Staterna enades vid världstoppmötet år 2005 om att de kan vidta gemensamma åtgärder genom säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgan, även dess kapitel VII, och i samarbete med relevanta regionala organisationer när lämpligt. Bedömningen ska ske från fall till fall för att skydda befolkningar mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten – om fredliga medel är inadekvata och staten själv uppenbart misslyckas med att skydda sin befolkning. Denna punkt är mycket tydlig med att insatser enligt R2P ska gå genom FN, i synnerhet säkerhetsrådet, även om det sker i samarbete med relevanta regionala organisationer när det är lämpligt. I dokumentet understryks att säkerhetsrådet har den primära behörigheten, men man nämner också regionala organisationer som möjliga samarbetspartners för tillämpningen av R2P-principen. Formuleringen samarbete lämnar oklart om det krävs fullmakt enligt kapitel VIII och VII eller om det räcker med en implicit auktorisation eller *ex post facto*.

R2P-nivån för militär intervention

ICISS ursprungliga förslag att en »rättfärdigande tröskelnivå« (storskalig förlust av liv eller storskalig etnisk rensning) *måste* nås för att säkerhetsrådets skyldighet att skydda ska träda i kraft, verkar begränsa rådets befogenhet när det gäller att fastslå vad som utgör ett »hot mot freden« och som kan påkalla tvångsåtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan. Ett måste eller en skyldighet för rådet att utföra sitt ansvar att skydda när nivån eller kriterierna för R2P nås överensstämmer inte med gällande rätt och skulle inte heller kunna utvecklas till en sådan rättslig skyldighet.[133] Det finns många situationer i världen där sådana brott förekommer och det skulle varken vara politiskt eller militärt genomförbart att vidta tvångsåtgärder, åtminstone inte militära åtgärder i alla dessa fall. Särskilt inte på en permanent medlemsstats territorium, men det gäller även i stater där stormakterna har politiska, militära eller ekonomiska intressen. Problemet med »selektiviteten« i R2P-doktrinen uppmärksammades och diskuterades också i ICISS-rapporten. Auktorisation från rådet måste utfärdas från fall till fall, som det konstateras i slutdokumentet från New York.

Slutdokumentets kriterier för R2P som består av något av de grova brotten (krigsförbrytelser, folkmord, brott mot mänskligheten och etnisk rensning) inom den berörda staten som uppenbart misslyckas med att skydda sin befolkning mot dessa brott, innebär också en nivå eller kvalifikation som verkar begränsa rådet i dess beslut om framtida humanitära interventioner.

Förändrar R2P-doktrinen om militär intervention rådets agerande i humanitära kriser eller är det i princip samma sak som humanitär intervention? Frågan är om det är nödvändigt att skilja mellan rådets framtida praxis av auktorisation av humanitära interventioner och auktorisation för R2P-interventioner beroende på om kriterierna för R2P uppfylls eller inte.[134] Rådet kan fortsätta att auktorisera humanitära interventioner även i situationer där kriterierna för R2P inte är uppfyllda.[135] Nedgången på senare tid för auktoriserade humanitära interventioner pekar inte på att inställningen är på väg att breddas. Om så skedde skulle »R2P-interventioner« onekligen kunna utgöra en särskild eller berättigad typ av »humanitär intervention«. Nyttan med en mer detaljerad åtskillnad mellan »R2P-interventioner« och »humanitär intervention« framstår inte som så övertygande i nuläget.

Om dessutom säkerhetsrådets trend att inkludera mandat till skydd av civila *i sina fredsbevarande* operationer där den rättsliga grunden för operationen är dubbel och består av både

kapitel VII-beslut och den berörda statens samtycke blir en permanent modell för framtiden, kommer de traditionella fallen med säkerhetsrådsauktoriserade humanitära interventioner som vi såg under första hälften av 1990-talet inte att återkomma. Med en sådan institutionalisering av skyddet för mänsklig säkerhet kommer vi kanske att behöva omformulera begreppet humanitär intervention eller hitta en ny rubricering och kategori för att beskriva tvångsåtgärder under kapitel VII med skyddsmandat av civila som involverar statens samtycke. Framtida fredsbevarande insatser med FN-mandat och statens samtycke med övervägande humanitärt syfte och långtgående mandat för skydd av civila kan till exempel kallas för »humanitära fredsbevarande operationer« eller »fredsbevarande insatser till skydd för civila«. Det kan i sådana fall bli möjligt att endast humanitära interventioner utan rådsmandat kommer att kallas »humanitära interventioner« i framtiden.

Å andra sidan bekräftar den rättsliga litteraturen och fallstudier av humanitära interventioner att det finns få rättsliga begränsningar för säkerhetsrådets beslut att auktorisera militära tvångsåtgärder när det anser att grova brott mot internationell rätt har begåtts. Det enda rättsliga hindret för en sådan militär insats är att rådet måste konstatera att den humanitära situationen utgör ett »hot mot freden« enligt artikel 39, och att fredliga medel anses inadekvata enligt artikel 42. Begränsningarna i rådets befogenhet att tolka FN-stadgan har bekräftats genom rådets praxis för humanitära interventioner under 1990-talet. Dessa har skett i humanitära kriser som uppstått genom interna väpnade konflikter som haft internationella konsekvenser eller, som i fallet Somalia, utgjort en humanitär kris genom att en stat har kollapsat (se kapitel 3.4).

Ett externt R2P för säkerhetsrådet omfattar alltså en dubbel kvalificering på grund av kraven som ställs på rådet vid beslut om tvångsåtgärder under kapitel VII i FN-stadgan. Situationerna måste inte bara uppfylla kriterierna för R2P, utan även andra faktorer måste tas med i beräkningen: situationen måste utgöra ett »hot mot freden« enligt artikel 39. R2P-kriterierna för militär intervention är nödvändiga men inte tillräckliga kriterier för att säkerhetsrådet ska åta sig sitt externa ansvar att skydda under kapitel VII. Frågan är om R2P-kriterierna då i själva verket begränsar eller förhindrar rådets agerande för att skydda mänsklig säkerhet, i stället för att möjliggöra eller motivera agerande?

Jag menar att R2P-kriterierna inte skapar rättsliga möjligheter men ökar de politiska möjligheterna för militära tvångsåtgärder för att skydda mänsklig säkerhet inom en stat i nya situationer.

Kriterierna ökar inte möjligheterna generellt för säkerhetsrådet att agera oftare i humanitära kriser nu än före 2005 års slutdokument. Det går dock att hävda att R2P-principen ger moraliskt och politiskt stöd och motiv till säkerhetsrådet att samla sig kring en samsyn för ett agerande eller som medel för påtryckningar på säkerhetsrådet att agera när dessa internationella brott begås i inomstatliga humanitära kriser som inte har uppstått genom interna väpnade konflikter. Det bör vara lättare att argumentera politiskt och trycka på för att rådet ska agera på grundval av kriterierna.

När det gäller våldtäkt och andra könsrelaterade brott som begås på ett utbrett eller systematiskt sätt och som används som vapen i krigföringen, har säkerhetsrådet nu genom resolution 1820 (2008) upprättat det samband som krävdes för att knyta brotten till det externa ansvaret att skydda och tvångsåtgärder enligt kapitel VII. Ställningstagandet i resolution 1820 och R2P-kriterierna kan bidra till mer kraftfulla åtgärder från säkerhetsrådet för att bekämpa könsrelaterade brott i väpnade konflikter.

Experter har hävdat att R2P-kriterierna kan lamslå rådet genom att de där blir ett trätoämne, vare sig de genomförs eller inte. Även om man kan hävda att kriterierna inte skulle begränsa säkerhetsrådet i situationer där de redan har tillämpats genom rådets tidigare praxis, innebär de ändå att rådet måste ta hänsyn till en dubbel kvalificering för tvångsåtgärder. Även om rådet fastställer att en situation där grova brott mot folkrätten begås utgör ett »hot mot freden«, kan det uppstå en situation där rådet finner sig låst att vidta tvångsåtgärder på grund av att rådsmedlemmarna är oense om huruvida den relevanta staten uppenbart misslyckats med att skydda sin befolkning eller inte. Men eftersom R2P-principen som sådan inte i nuläget är juridiskt bindande för rådet kan sådana politiska argument motargumenteras för att rådet ska kunna agera utifrån sitt mandat enligt FN-stadgan.

Försiktighetsprincipen – riktlinjer för säkerhetsrådet?

Försiktighetsprinciperna som anges i ICISS-rapporten med syfte att effektivisera säkerhetsrådet genom att maximera möjligheten till samsyn på agerande, minimera missbruket av R2P-begreppet och legitimera rådets beslut att använda våld stöddes inte av FN:s medlemsstater i slutdokumentet, möjligen med undantag för principen om en »sista utväg«. Formule-

ringen i punkt 139 att tvångsåtgärder enligt kapitel VII och VIII kan komma i fråga »om fredliga medel är inadekvata«, innebär ingen ny skyldighet för säkerhetsrådet, eftersom den principen redan finns med som en del av artikel 42 i FN-stadgan.

De föreslagna försiktighetsprinciperna hade redan omvandlats till riktlinjer för säkerhetsrådet i både högnivåpanelens rapport från år 2004 och i generalsekreterarens rapport *In Larger Freedom* (2005) för beslut om våldsanvändning i allmänhet, inte enbart i R2P-situationer. Dessa rekommendationer förkastades dock av staterna vid världstoppmötet år 2005. Det är troligt att förespråkarna för R2P ansåg att dessa riktlinjer kunde bli ett hinder för att agera eller skapa onödiga restriktioner för säkerhetsrådets befogenheter. För närvarande är riktlinjerna inte rättsligt bindande för rådet.

Huruvida säkerhetsrådet bör följa försiktighetsprinciperna (rätt avsikt, sista utväg, proportionerliga medel och rimliga utsikter att nå avsett resultat) vid beslut om fullmakt för militära tvångsinsatser för att avhjälpa allvarliga hot mot den mänskliga säkerheten som motsvarar R2P-nivån kan därför diskuteras, med undantag för principerna om proportionalitet och sista utväg som redan speglar *lex lata*, d.v.s. gällande rätt. Säkerhetsrådet kan sägas vara bundet av de sedvanliga *jus ad bellum* (reglerna för när stater har rätt att gå i krig) och *jus in bello* (reglerna i krig/krigets lagar), principerna om proportionalitet och nödvändighet i sin kapacitet att bevilja våldsanvändning.[136] ICISS-rapporten utmanar därför *lex lata* endast i viss grad (särskilt artikel 39 i FN-stadgan), genom att föreskriva att försiktighetsprinciperna *måste* följas när rådet fattar beslut om skyldighet att reagera med militära medel.[137]

Eftersom R2P-kriterierna för militära interventioner inte antogs som riktlinjer för säkerhetsrådet vid 2005 års FN-toppmöte och sedan dess inte har fått stöd av rådet som bindande riktlinjer för dess framtida beslut, är de i sig inte juridiskt bindande för rådet. ICISS förslag fortsätter därför att vara förslag *lex ferenda* (hur rätten bör se ut) tills detta sker. I själva verket är det inte troligt att säkerhetsrådet formellt kommer att anta försiktighetsprinciperna för R2P som bindande riktlinjer för sitt arbete. Det finns alltför starkt motstånd från USA att begränsa eller binda sig vid ytterligare kriterier eller villkor vid våldsanvändning. Och det finns ett ännu större motstånd från Kina och Ryssland att lagstifta om bindande regler som möjliggör humanitära interventioner.

Säkerhetsrådet skulle dessutom inte bli rättsligt bundet av de resterande försiktighetsprinciperna för R2P (rätt avsikt och rimliga utsikter att nå avsett resultat) genom att införa dem i

sin praxis, eftersom det inte blir rättsligt bundet av sin egen praxis. Rådet kan därför inte informellt anta dem genom sin egen praxis. Det skulle därför inte vara någon mening med att undersöka huruvida rådets praxis för humanitära interventioner överensstämmer med försiktighetsprinciperna för R2P, eftersom det inte skulle ha någon rättslig betydelse i termer av möjliggörande, hinder eller begränsning för rådets befogenheter att fatta beslut om våldsanvändning. Det kan dock antas att rådet åtminstone agerar med »rätt avsikt« vid sitt beslutsfattande, på så sätt att dess tvångsåtgärder har till syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet och genomförs när det finns »rimliga utsikter att lyckas upprätthålla den internationella säkerheten«.

Om rådets praxis för skydd av civila i väpnade konflikter fortsätter inom ramen för fredsbevarande operationer, som inkluderar både statens samtycke och kapitel VII-mandat i stället för traditionella humanitära interventioner mot staters vilja, har dessa riktlinjer ändå inte någon betydelse för operationernas rättsenlighet eller legitimitet. De viktigaste situationerna där försiktighetsprinciperna för R2P skulle kunna ha en vägledande och legitimerande roll är i fall av icke-auktoriserade humanitära interventioner eller militära tvångsåtgärder med rådsmandat, men som saknar statens samtycke.

Säkerhetsrådets interventionism efter Kalla krigets slut

Rådets praxis för auktoriserade humanitära interventioner i en rad fall under 1990-talet visar att rådet har fastställt att uppenbara och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär rätt inom en stat kan utgöra hot mot freden. De aktuella fallen är interventionerna i Bosnien (1992-1993), Somalia (1992), Rwanda (1994) och Östtimor (1999). Rådet har inte bara vidgat tolkningen av vad som utgör ett »hot mot freden« enligt artikel 39 i FN-stadgan, utan har också visat att det i dessa fall kan vara nödvändigt med militära tvångsåtgärder för att avhjälpa en humanitär kris. Under senare år har nästan alla skribenter och regeringar accepterat humanitär intervention om den fått mandat från säkerhetsrådet.[138]

Rådet beslutade att ge mandat för dessa militära interventioner för att avhjälpa olika slags humanitära kriser med vissa gemensamma nämnare. Gemensamt för alla var att de humanitära kriserna berodde på interna väpnade konflikter, med undantag för Bosnien-fallet, som bestod av en blandning av väpnade konflikter (både internt och internationellt). De humanitära kriserna i de olika fallen hade sina egna särskilda omständigheter, som folkmordet i Rwanda, den etniska

»Starkt motstånd från USA att begränsa eller binda sig vid ytterligare kriterier eller villkor vid våldsanvändning«

rensningen i Bosnien, torkan, matbristen och den utbredda undernäringen och svälten i Somalia, den koloniala bakgrunden i de indonesiska förföljelserna och trakasserierna av östtimorianerna och den etniska, miljömässiga och resursrelaterade konflikten i Darfur. Alla dessa humanitära kriser hade också internationella följder som ansågs hota säkerheten och stabiliteten i andra stater eller den regionala stabiliteten, med undantag för Somalia.[139]

Följaktligen bekräftar denna praxis att säkerhetsrådet har en juridisk rättighet att ge fullmakt för humanitära interventioner i liknande humanitära kriser.[140] I kommentaren till FN-stadgan fastslås att det nu verkar vara allmänt accepterat att extremt våld (som innebär eller leder till humanitär kris) inom en stat kan vara ett skäl för tvångsåtgärd enligt kapitel VII.[141] Denna extensiva tolkning kan anses spegla en utveckling när det gäller hur säkerhetsrådet tolkar tillämpningen av FN-stadgan (s.k. evolutionary interpretation). Dess praxis i tillämpningen av stadgan kan anses överensstämma med dess vanliga ordalydelse och är därmed *sub legem* (i enlighet med lagen), såsom stadgat i artikel 31 (3)(b) i Wienkonventionen om traktaträtten (VCLT).[142]

Det går dessutom att hävda att dessa fallstudier visar att rådets extensiva tolkning av hot mot freden i artikel 39 i FN-stadgan genom sin praxis även omfattat de allvarliga brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och etnisk rensning. Rådets praxis under perioden efter kalla kriget där det har gett fullmakt till FN-styrkor, medlemsstater och regionala organisationer att genomföra kraftfulla humanitära interventioner visar också att det inte bara anser sig ha en juridisk rättighet utan även en moralisk och politisk skyldighet att skydda människor i nöd mot folkmord, etnisk rensning, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som begås inom en stat under vissa omständigheter. Den extensiva tolkningen av ett hot mot freden omfattar således också R2P-kriterierna som i punkt 139 i slutdokumentet[143], så att vart och ett av dessa allvarliga brott kan anses utgöra ett hot mot freden enligt artikel 39. Denna slutsats bygger på en extensiv tolkning av artikel 39, inom ramen för dess vanliga ordalydelse och i enlighet med artikel 31 (3)(b) i VCLT. Det går alltså att hävda att rådets praxis av extensiv tolkning stöder rättigheten att inte bara fastställa att allvarliga brott mot internationell rätt utgör ett hot mot freden under vissa omständigheter, utan att den också speglar en rät-

tighet att besluta om militära åtgärder för att avhjälpa sådana allvarliga hot mot mänsklig säkerhet (se vidare nedan).

Säkerhetsrådets ansvar att skydda

Håller det på att utvecklas en sedvanerättslig norm om ett externt ansvar att skydda, eller har säkerhetsrådet redan ett rättsligt ansvar att skydda med militära medel enligt FN-stadgan och internationell rätt? Frågan är om rådets praxis för humanitära interventioner under 1990-talet ska ses som en »evolutionär tolkning« av FN-stadgan som utvecklat en rättighet för säkerhetsrådet att skydda människors säkerhet inom en stat med militära medel? Har denna rättighet likheter med den externa R2P som den formulerades i slutdokumentets punkt 139?

Fallstudierna i min avhandling av de ovan nämnda fallen visar att säkerhetsrådet konsekvent har uppfyllt de relevanta R2P-kriterierna för militära interventioner i samtliga interventioner. Dessa fall stöder en rätt för säkerhetsrådet att skydda befolkningar mot allvarliga brott med militära medel. Fallstudierna visar att säkerhetsrådet har kapacitet, befogenhet och politisk vilja att auktorisera humanitära interventioner för att skydda mänsklig säkerhet, inte enbart när det begås allvarliga brott mot internationell rätt, utan även när andra faktorer finns med i bilden, såsom utbredd hungersnöd i fallet Somalia. R2P-kriterierna som de fastställs i slutdokumentet är därför nödvändiga, men inte tillräckliga, när säkerhetsrådet beslutar om militära tvångsåtgärder för att skydda civila. Det kan dock hävdas att rådets praxis under perioden efter kalla kriget där det har gett fullmakt till FN-styrkor, medlemsstater och regionala organisationer att genomföra kraftfulla humanitära interventioner också visar att rådet inte bara anser sig ha en *juridisk rättighet* utan även en *moralisk och politisk skyldighet* att skydda människor i nöd mot grymheter som folkmord, etnisk rensning, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser inom en stat under vissa omständigheter.

Det kan därför hävdas under gällande rätt att situationer med våldsamma och allvarliga hot mot mänsklig säkerhet som leder till allvarliga brott enligt internationell rätt, som folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten, kan utgöra »hot mot freden« och hanteras av säkerhetsrådet genom militära tvångsåtgärder om staten själv helt klart misslyckas med att skydda sin befolkning och fredliga medel har visat sig vara inadekvata. Denna norm som uttrycker en rättighet för rådet att ta på sig ett externt ansvar att skydda mänsklig säkerhet inom en stat med

militära medel under vissa omständigheter kan sägas bygga på en extensiv tolkning av FN-stadgan.[144] Denna nya praxis är dock begränsad till vissa omständigheter och ger alltså endast *delvis* stöd för rådets externa ansvar att skydda. Säkerhetsrådets utövande av sitt externa ansvar att skydda och verkställande av R2P-doktrinen lyder under en »dubbel kvalificering«. Det räcker inte med att R2P-kriterierna är uppfyllda, säkerhetsrådet måste också göra den bedömningen att den aktuella situationen utgör ett »hot mot freden« enligt artikel 39 i FN-stadgan. Rådets praxis för humanitära interventioner under 1990-talet speglar en begränsning av de typer av humanitära situationer som kan anses utgöra ett hot mot freden. De har alla varit kopplade till interna väpnade konflikter med internationella följder eller ägt rum i en kollapsad stat. Framtida interventioner med rådsmandat i humanitära kriser som inte emanerar ur interna väpnade konflikter eller som beror på en kollapsad statsbildning kommer därför att bryta ny mark och ytterligare bredda tolkningen av artikel 39 i FN-stadgan.

I själva verket är det inte bara FN-stadgan och internationell rätt utan även internationell politik som begränsar säkerhetsrådets handlingsförmåga att agera inom en stat. De permanenta medlemmarnas vetorätt och den faktiska geopolitiska säkerheten sätter gränser för vilka möjligheter säkerhetsrådet har att ta på sig sitt ansvar att skydda med militära medel. Det går inte att sätta in tvångsåtgärder mot specifika konflikter i vissa stater utan att äventyra den regionala eller internationella säkerheten och stabiliteten. Men i de fall staterna med vetorätt inte har vitala säkerhetsintressen (bortsett från ekonomiska eller andra politiska intressen utan säkerhetsanknytning) kan och bör säkerhetsrådet använda sin juridiska rätt och uppfylla sin politiska och moraliska skyldighet att skydda mänsklig säkerhet när staten uppenbart misslyckas med det – även med militära medel om nödvändigt. Praxis visar dessvärre att även när det saknas vitala säkerhetsintressen men andra ekonomiska och politiska intressen förekommer i det specifika fallet har säkerhetsrådet hindrats av vissa permanenta medlemmar från att vidta nödvändiga humanitära åtgärder. Denna rättighet att skydda med militära medel borde trots allt vara möjlig i situationer där de permanenta medlemmarna inte har stora ekonomiska eller politiska intressen. Åtminstone inte så länge starka humanitära skäl aktiveras vid en humanitär kris. Där det finns starka nationella intressen eller inga intressen alls hos de permanenta rådsmedlemmarna riskerar säkerhetsrådets möjligheter att agera med militära medel i praktiken att helt ignoreras.

Fallet Darfur avslöjar ett annat inneboende problem med tillämpningen av normen. Bristerna och ofullständigheten i det kollektiva säkerhetssystemet som beror på avsaknaden av överenskommelser enligt artikel 43[145] och dess effekt på säkerhetsrådets förmåga att utföra sin politiska och moraliska skyldighet att skydda med militära medel. Darfur visar att när säkerhetsrådet har fattat de nödvändiga besluten för en R2P-insats med kraftfulla åtgärder, så förverkligas inte resolutionerna automatiskt på grund av denna lucka i systemet, oavsett om Sudans samtycke har förelegat eller inte. Genomförandet av rådets ansvar att skydda med militära medel hänger på att enskilda stater ställer trupp till förfogande och dessutom samarbetar för att implementera säkerhetsrådets resolutioner. Eftersom staterna inte alltid frivilligt samarbetar och bidrar till genomförandet av sådana resolutioner om militära tvångsåtgärder, trots att de är bindande, kan inte säkerhetsrådets externa ansvar att skydda utvecklas till en »rättslig skyldighet« som innebär en rättslig plikt att agera till skydd för den mänskliga säkerheten med internationellt ansvar vid misslyckande. Även om säkerhetsrådet tar sitt ansvar är det beroende av att också medlemsstaterna tar sitt ansvar.

Staternas externa ansvar att skydda måste därför utvecklas för att komplettera säkerhetsrådets ansträngningar att skydda. Det kollektiva säkerhetssystemet utformades inte för att omfatta och hantera R2P-situationer inom en stat och erbjuder därför inte en helhetslösning för dessa problem. Principen om staters suveränitet är inte det enda hindret för R2P-normen. Vissa aspekter av det kollektiva säkerhetssystemet kan följaktligen sägas vara utmanat av det externa ansvaret att skydda när det ska implementeras på ett institutionaliserat sätt genom säkerhetsrådet.

En annan fråga som bör diskuteras är om säkerhetsrådets moraliska och politiska skyldighet att skydda skulle kunna utvecklas till en rättslig skyldighet att skydda i form av juridisk förpliktelse snarare än ett ansvar för rådet. Det är inte realistiskt av politiska, militära och juridiska skäl[146] att diskutera utvecklingen av rådets externa ansvar att skydda som en juridisk förpliktelse i det avseendet att rådet *måste* fatta beslut om humanitära interventioner när det pågår folkmord, etnisk rensning, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, för att inte hållas rättsligt ansvarigt. Även det kollektiva säkerhetssystemet enligt 1945 års FN-stadga sätter upp politiska och rättsliga hinder för att ansvaret att skydda med militära medel ska utvecklas till en rättslig plikt.

Den internationella säkerhetens geopolitik och de permanenta medlemmarnas vetorätt får följden att beslut om

militära insatser för att skydda den mänskliga säkerheten blir selektiva. Som i alla andra fall på rådets säkerhetsagenda görs de nödvändiga bedömningarna och besluten från fall till fall. Artikel 39 ger säkerhetsrådet befogenhet att fatta beslut om huruvida en situation utgör ett hot mot freden, ett brott mot freden eller en aggression – men den tvingar inte rådet att vidta ytterligare åtgärder enligt kapitel VII.[147] Även om en situation har bedömts utgöra ett sådant hot finns det ingen automatik för beslut om tvångsåtgärder. Det är alltid politiska faktorer och bedömningar som avgör vilka åtgärder som vidtas eller inte i det enskilda fallet. Rådets primära rättsliga skyldighet att upprätthålla internationell fred och säkerhet i enlighet med artikel 24 i FN-stadgan ålägger inte rådet en rättslig plikt att besluta om militära tvångsåtgärder enligt kapitel VII när freden hotas.

En rättslig skyldighet i form av en plikt skulle kräva att rådet behandlar alla liknande fall likadant för att undvika att hållas rättsligt ansvarigt om plikten inte åtföljs – en utopi. Ingen stat, organisation, grupp av människor eller individer kan hitta ett botemedel mot att rådet inte vidtar de humanitära åtgärder som krävs för att skydda med militära medel så länge det kollektiva säkerhetssystemet är utformat som det är, inte heller ett botemedel mot att det inte vidtar andra typer av tvångsåtgärder i andra fall. Detta är både ett resultat av och orsaken till säkerhetsrådets politiska natur och det kollektiva säkerhetssystemets utformning.

R2P-normen i sin helhet (med både icke-militära och militära åtgärder för att skydda) skulle således aldrig kunna utvecklas till en rättslig förpliktelse i form av en juridisk skyldighet för säkerhetsrådet att skydda mänsklig säkerhet mot allvarliga brott inom en stat så länge som normen omfattar även den militära dimensionen. Men det påverkar inte det faktum att rådet kan ha juridiska skyldigheter att skydda mänsklig säkerhet med icke-militära medel och att rådet har en moralisk och politisk skyldighet att skydda, vilket bekräftades av staterna på FN:s toppmöte år 2005. De moraliska och politiska skyldigheterna har dock inte undersökts närmare i avhandlingen eller denna skrift.

Den terminologiska skiftningen från den tidigare »rätten till humanitär intervention« till ett externt »ansvar att skydda« kan därför anses ha begränsad inverkan på det rättsliga planet vad gäller humanitära interventioner från säkerhetsrådets sida. Här handlar det fortfarande om en rättighet. När det gäller militärt skydd kan säkerhetsrådets ansvar att skydda ses som något av en missvisande beteckning, eftersom det inte rör sig om en skyldighet utan utgör en rättighet. Från en politisk synpunkt

däremot speglar lydelsen verkligheten i och med att rådet bör agera utifrån sina politiska och moraliska skyldigheter att skydda, både med icke-militära och militära medel.

För att summera, säkerhetsrådets externa ansvar att skydda med militära medel bör ses som delvis en *juridisk rättighet* men även delvis som *moraliska och politiska skyldigheter* som bygger på formuleringarna i slutdokumentet och rådets tidigare praxis.

Noter

130 International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Research Centre, Ottawa, 2001, sid. 49.

131 ICISS, The Responsibility to Protect, sid. XII-XIII.

132 International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, sid. 158-159.

133 Även om säkerhetsrådet har det primära ansvaret att upprätthålla internationell fred och säkerhet i enlighet med artikel 24 i FN-stadgan, har denna skyldighet sina politiska och militära begränsningar. Vissa beslut om tvångsåtgärder går helt enkelt inte att få igenom i säkerhetsrådet. Vetorätten sätter de yttre gränserna för rådets handlingsförmåga.

134 Jfr ICISS, The Responsibility to Protect, sid. 33, punkt 4.20.

135 Jfr a a, sid. 34. ICISS-rapporten inkluderar inte systematisk rasdiskriminering, systematiska frihetsberövanden eller annat förtryck av politiska motståndare, situationer där befolkningen nekas sina demokratiska rättigheter genom militärt maktövertagande och räddningsoperationer av statens egna medborgare på främmande territorium.

136 O'Connell, Mary Ellen, The United Nations Security Council and the Authorization of Force: Renewing the Council Through Law Reform, Blokker, Niels, Schrijver, Nico (Ed.), The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality – A Need for Change?, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2005, sid. 58; Gardam, Judith, Legal restraints on Security Council military enforcement action, Michigan Journal of International Law, vol 17, 1995-1996, sid. 285-322.

137 ICISS, The Responsibility to Protect, sid. 47, punkt 6.1., och sid. 31-37, särskilt punkterna 4.13 och 4.32.

138 Boyle, Alan, Chinkin, Christine, The Making of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2007, sid. 111.

139 Å andra sidan var fallet Somalia unikt på grund av att staten hade kollapsat och man kan hävda att en s.k. failed state situation ersatte rådets »dubbla strategi« med att inkludera »internationella konsekvenser« vid interna kriser. Se t.ex. de Wet, Erica, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, Hart Publishing, Portland, 2004, sid. 149, 170. Den här positionen representeras dock av en minoritet.

140 Téson, Fernando R., Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, 3rd edition, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, 2005, sid. 188-189.

141 Frowein/Krisch, Article 39, Simma, Bruno (Ed.), ABC, The Charter of the United Nations. A Commentary, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2002, sid. 723, punkt 18.

142 Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155 UNTS 331.

143 R2P-kriterierna: 1) något av de allvarliga brotten mot internationell rätt, 2) att staten uppenbart misslyckas med att skydda sin befolkning, 3) fredliga medel anses inadekvata. Bedömningen av om fredliga medel är inadekvata är ett politiskt beslut som rådet kan fatta mot bakgrund av artiklarna 41 och 42 i FN-stadgan och det påverkar inte tolkningen av artikel 39.

144 Rådets praxis skall ses som efterföljande praxis vid tillämpningen av FN-stadgans kapitel VII inom ramen för dess ordalydelse, i enlighet med artikel 31 (3)(b) i VCLT. Med en snäv syn på säkerhetsrådets

befogenheter enligt stadgan, på vad som kan utgöra »hot mot freden« och på vad som ryms i förståelsen av »fred« kan praxisen i stället ses som att den inte ryms inom ordalydelsen av artikel 39 i FN-stadgan och därför bättre förstås som efterföljande praxis för tillämpningen av FN-stadgan contra legem, även om det fortfarande rör sig om praxis inom FN-stadgans ramar. För att en traktatsnorm informellt ska ändras genom efterföljande praxis inom ramen för en traktat, måste det finnas »konsekvent praxis« och »gemensamt samtycke« från de stater som är parter till traktaten. Detta innebär att det måste finnas en gemensam förståelse eller allmän acceptans bland parterna som helhet om ändringen av traktaten genom sådan praxis som står i strid med traktatens ordalydelse. Det omfattar mer än en majoritet av medlemmarna men en kvalificerad majoritet krävs inte. Det krävs heller ingen opinio juris som inom sedvanerätten. I detta fall har det både funnits konsekvent praxis och onekligen även ett gemensamt samtycke för att säkerhetsrådets praxis må vidga tolkningen av vad som kan anses utgöra ett hot mot freden enligt artikel 39. Dessa fakta stöder slutsatsen att denna praxis har lett till en informell modifikation av FN-stadgan – på samma sätt som fallet var med den informella modifikationen av artikel 27 (3) i FN-stadgan. Humanitära interventioner med fullmakt från säkerhetsrådet under 1990-talet har medfört en juridisk rättighet att skydda människor mot övergrepp genom militära medel när rådet så beslutar. Ett ansvar att skydda för säkerhetsrådet kan hävdas ha blivit en del av lex lata genom antingen en utvidgad tolkning eller en informell modifikation av FN-stadgan.

145 Enligt artikel 43 i FN-stadgan åtar sig staterna att »på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage, som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. […] Avtalet eller avtalen skola på säkerhetsrådets initiativ träffas så snart som möjligt. De skola slutas mellan säkerhetsrådet och medlemmar eller mellan säkerhetsrådet och grupper av medlemmar och skola ratificeras av signatärstaterna i den ordning, som deras statsförfattningar föreskriva.«

146 Jfr den motsatta slutsatsen i Téson, Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, 3rd edition, sid. 329-330.

147 Frowein/Krisch, Article 39, Simma (Ed.), The Charter of the United Nations. A Commentary, sid. 719, punkt 3.

R2P – EN RÄTTSLIG PLIKT ATT FÖREBYGGA FOLKMORD?

Folkmordskonventionen och humanitär intervention

Världssamfundet har i flera fall tenderat att inte göra uttalanden om att det sker ett folkmord för att undvika vissa rättsliga konsekvenser.[148] Emellertid har stater som undertecknat Folkmordskonventionen förpliktelser att agera för att förebygga brottet och bestraffa förövarna av folkmord. Det har pågått flera debatter runt »the g-word« (g-ordsdebatten, av eng. genocide). I fallen Rwanda, Bosnien och Darfur, undveks termen folkmord medvetet för att inte skapa en moralisk och juridisk skyldighet att vidta åtgärder.[149] I stället användes ord som »etnisk rensning«, »massmord« och »brott mot mänskligheten« för att beskriva grymheterna i de olika humanitära situationerna.

Ett uttalande om folkmord och användningen av denna term medför rättsliga förpliktelser att förebygga och bestraffa brottet enligt Folkmordskonventionen.[150] I följande kapitel diskuteras om det finns en rättslig förpliktelse att förebygga folkmord med militära insatser för enskilda medlemsstater och FN.

Medlemsstaternas rättsliga plikt att förebygga folkmord regleras i artikel I i Folkmordskonventionen, vilket bekräftar att folkmord är ett brott enligt internationell rätt som får rättsliga konsekvenser. Den lyder:

> De fördragsslutande parterna bekräfta, att folkmord, vare sig det förövas i fredstid eller i krigstid, är ett brott enligt folkrätten, vilket det förplikta sig att förebygga och bestraffa.

Artikeln förbjuder inte uttryckligen staterna från att själva begå folkmord. ICJ fastslog emellertid i fallet Bosnien mot Serbien (2007) att ett sådant förbud följer av det faktum att folkmord är ett brott enligt internationell rätt och följer av »plikten att förebygga och bestraffa« utförande av folkmord.[151]

Folkmordskonventionen är inte specifik med vad den rättsliga plikten att »förebygga folkmord« medför och omfattar.[152] ICJ:s rättspraxis och den juridiska litteraturen belyser dock olika aspekter av staternas plikt att förebygga folkmord. Denna plikt kan omfatta både icke-militära och militära åtgärder. Serbien-Montenegro beordrades år 1993 av ICJ att »vidta alla åtgärder i dess makt för att förebygga att brottet folkmord begås«.[153] År 2007 fastslog domstolen åter att en stat måste

»använda alla rimligen tillgängliga medel« för att förebygga folkmord så långt det går, från och med den tidpunkt den inser eller borde ha insett att det finns en stor risk för att det kommer att begås.[154] I detta sammanhang är staten skyldig att handla med »due diligence«, vilket ska bedömas i det konkreta fallet.

Brott mot plikten att förebygga folkmord beror helt enkelt på att man misslyckas med att anta och genomföra lämpliga åtgärder för att förebygga att folkmord begås. Skyldighet för sådan underlåtenhet medför statsansvar endast om folkmord verkligen begåtts.[155] Domstolen har fastställt att för att statsansvar ska inträda räcker det att staten var medveten om eller normalt sett borde ha varit medveten om att det fanns en reell risk för att folkmord skulle komma att genomföras. Detta uttalande har mötts med viss skepsis, eftersom det inte stöds av internationell statspraxis.[156]

Det finns begränsningar för denna rättsliga plikt att förebygga när det gäller statens »kapacitet att effektivt påverka« handlingarna av de personer som kan tänkas begå folkmord. ICJ-fallet beskriver också att staternas rättsliga plikt att förebygga folkmord enligt Folkmordskonventionen medför långtgående plikter utanför deras egna territorier när det finns kopplingar till förövarna och handlingen. I fallet från år 2007 förklarade ICJ att »plikten att förebygga« folkmord inte är territoriellt begränsad utan sträcker sig utanför en stats gränser. Det innebär dock inte att Folkmordskonventionen automatiskt tillåter en stat att använda militära medel i andra stater för att förebygga folkmord. Om det inte finns några kopplingar eller »kapacitet att effektivt påverka« aktörerna utgår den rättsliga plikten att förebygga folkmord i en annan stat inte från Folkmordskonventionen utan från sedvanerätten, som en *erga omnes* plikt att förebygga folkmord.

När det gäller den rättsliga plikten att förebygga folkmord utanför statens territorium måste den rättsliga behörigheten att använda militärt våld uppfylla de allmänna kraven för våldsanvändning enligt internationell rätt.[157] Folkmordskonventionen medger inte uttryckligen medlemsstaterna en sådan rättslig befogenhet i samband med plikten att förebygga folkmord. I artikel I och i ICJ:s rättspraxis finns det inget stöd för att denna plikt sträcker sig till att omfatta användning av militära medel i en annan stat, även när det finns starka kopplingar till förövaren eller förövarna.

Vid folkmord på andra staters territorier där det inte finns några sådana kopplingar mellan extern stat och aktör visar staters praxis för militära interventioner mycket begränsade

reaktioner från de stater som har undertecknat Folkmordskonventionen. Detta kan tolkas som en praxis som medger inaktivitet från enskilda stater, när folkmord begås i en annan stat och det inte finns någon koppling mellan den externa staten och aktörerna.[158] Staterna skulle därför behöva ansöka om mandat från säkerhetsrådet eller utveckla en sedvanerättslig regel som tillåter militära interventioner utan FN-mandat för att förebygga folkmord i en annan stat.

FN:s egen plikt att förebygga och stoppa folkmord regleras också i Folkmordskonventionen. Artikel VIII i konventionen lyder:

> Envar fördragsslutande part äger hemställa till vederbörande organ inom Förenta Nationerna att vidtaga sådana åtgärder enligt Förenta Nationernas stadga, som dessa organ anse ägnade att förebygga och undertrycka gärningar, innefattande folkmord eller någon av övriga i artikel III uppräknade gärningar.

Formuleringen innebär visserligen att det krävs att en part genom att åberopa Folkmordskonventionen trycker på FN att vidta åtgärder, men det innebär inte att FN:s plikt att vidta förebyggande åtgärder må ifrågasättas som sådan. Exakt hur denna rättsliga plikt är utformad anges dock inte uttryckligen i bestämmelsen, bara att det anses riktigt att förebygga och stoppa folkmord i enlighet med FN-stadgan. Det innebär dock att artikel VIII således medger att säkerhetsrådet kan besluta om militära tvångsåtgärder enligt kapitel VII för att förebygga och stoppa folkmord, så länge det görs i enlighet med FN-stadgan. Schabas konstaterar att de stater som har undertecknat Folkmordskonventionen uttryckligen har överlåtit interventionsrätten på detta område till FN. Staternas praxis sedan 1948 antyder att sådana interventioner kan omfatta militära åtgärder, men att det snarare ses som en rättighet än en plikt.[159] En situation där folkmord begås kan följaktligen anses utgöra ett »hot mot internationell fred och säkerhet« enligt betydelsen i artikel 39 i FN-stadgan och militära tvångsåtgärder i vissa fall vara en lämplig åtgärd.[160] Användning av militärt våld för att förebygga folkmord kan inte rättsligt sett enbart bygga på Folkmordskonventionen, utan är också avhängigt rådets säkerhetspolitiska bedömningar under kapitel VII i FN-stadgan.

Folkmordskonventionen ger alltså ingen snabb traktatsbaserad *rätt* för FN att genom säkerhetsrådet använda våld för att förebygga och stoppa folkmord. Den medför heller ingen rättslig *plikt* för FN att ingripa med militära medel i andra stater för att förebygga folkmord.[161] Säkerhetsrådets praxis för humanitära interventioner bekräftar dock att militära medel kan användas

och har använts för att förebygga folkmord och andra allvarliga brott under internationell rätt. De bestämmelser i FN-stadgan som reglerar och begränsar säkerhetsrådets befogenheter enligt kapitel VII sätter de yttre ramarna för sådana åtgärder.

Sammanfattningsvis har varken stater eller FN en rättslig skyldighet enligt Folkmordskonventionen i betydelsen »rättslig förpliktelse« att använda militära medel för att förebygga folkmord *på en annan stats territorium*. Den rättsliga plikten för stater enligt artikel I i Folkmordskonventionen att förebygga folkmord tilldelar inte uttryckligen staterna en sådan juridisk rättighet att använda militärt våld i en annan stat. Staterna skulle därför behöva begära en auktorisation från säkerhetsrådet eller utveckla en sedvanerättslig regel för icke-auktoriserade humanitära interventioner för att stoppa eller förebygga folkmord med militära medel.

FN:s juridiska rätt och skyldighet (på en stats anmodan) att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och stoppa folkmord enligt artikel VIII ger alltså ingen automatisk traktatsbaserad rätt eller plikt för FN att använda våld för att förebygga och stoppa folkmord. Samtidigt är det viktigt att poängtera att artikel VIII därmed inte utesluter säkerhetsrådets befogenhet under kapitel VII i FN-stadgan att auktorisera militära tvångsåtgärder för att förebygga folkmord om den aktuella situationen samtidigt bedöms utgöra ett hot mot freden. FN har alltså genom säkerhetsrådet rättslig befogenhet enligt Folkmordskonventionen *och* FN-stadgan att vidta militära tvångsåtgärder för att förebygga och stoppa folkmord.

Slutsatsen är att internationella traktater för att förebygga folkmord i sig inte ger något stöd för en rättslig behörighet eller plikt för stater eller FN att använda militära medel för att förebygga det. Samtidigt utesluter inte Folkmordskonventionens skyddssystem användning av militärt våld så länge det följer allmän folkrätt. Det innebär att auktoriserade humanitära interventioner för att förebygga och stoppa folkmord är lagliga. Militära interventioner utan rådsmandat är olagliga enligt gällande rätt så länge de inte kan stödja sig på självförsvarsrätten. Detta rättsliga system motsvarar dock inte till fullo det externa ansvaret att skydda mänsklig säkerhet inom en stat med militära medel även mot andra allvarliga brott förutom folkmord.

Målet Bosnien mot Serbien (2007)

ICJ fastslog i fallet Bosnien mot Serbien (2007) att plikten att förebygga folkmord i artikel I »är okvalificerad« och skapar skyldigheter som skiljer sig från dem som anges i de efterföljande artiklarna i Folkmordskonventionen.[162] Plikten att förebygga folkmord är både normativ och övertygande, men plikten att förebygga är inte integrerad i »plikten att bestraffa« som också omfattas av artikel I. Förebyggandeplikten har sin egen omfattning som sträcker sig utanför artikel VIII i Folkmordskonventionen. Domstolen påpekade också att staternas möjlighet att begära att behöriga organ inom FN vidtar lämpliga åtgärder inte befriar staterna från deras egna plikter att vidta åtgärder i enlighet med artikel I för att förebygga folkmord, så länge det sker i enlighet med FN-stadgan eller genom beslut av FN:s behöriga organ.

Plikten att förebygga lägger »konkreta skyldigheter på staterna att göra sitt bästa för att se till att sådana handlingar inte uppkommer«, enligt domstolen. En stat kan anses ha brutit mot sin plikt att förebygga:

> även om den inte hade någon visshet vid tidpunkten när den borde ha agerat men inte gjorde det, att folkmord skulle utföras eller höll på att utföras; för att staten ska kunna hållas ansvarig på dessa grunder räcker det med att staten var medveten om, eller normalt sett borde ha varit medveten om, att det fanns en reell fara för att folkmord skulle utföras.[163]

Domstolen fastslog att en stat har konkreta skyldigheter att vidta förebyggande åtgärder i samma stund den blir »medveten om«, eller normalt sett borde vara medveten om, en »allvarlig risk« för att folkmord kommer att begås. Detta påpekande i domen uppmanar staterna att vidta konkreta förebyggande åtgärder i enlighet med Folkmordskonventionen. För att en enskild stat ska anses skyldig till att bryta mot denna plikt räcker det med att konstatera att staten hade »medel« att förebygga folkmord och uppenbart avstod från att använda dem.[164] En stat måste dessutom »använda alla rimligen tillgängliga medel« för att förebygga folkmord så långt det går, från och med den tidpunkt den inser eller borde ha insett att det finns en stor risk för att det kommer att begås.[165] Det medför en omfattande plikt för stater att förebygga folkmord, som domstolen beskriver i sin tolkning av artikel I.

Men det behöver inte bevisas att den berörda staten verkligen hade »makt att förebygga« det aktuella folkmordet för att den ska kunna hållas ansvarig för att misslyckas med att före-

bygga folkmord. Domstolen fastslog att plikten att förebygga folkmord handlar om »uppträdande« och inte »resultat«, i det avseendet att en stat inte kan vara förpliktigad att lyckas med att förebygga det för att undgå ansvar. Domstolen nämnde »due diligence« och att staten kan hållas ansvarig om staten »uppenbart misslyckas« med att förebygga folkmord. Den formulering som domstolen väljer påminner om formuleringarna om skyldighet att skydda i slutdokumentet från New York år 2005.

Vid bedömningen av om en stat har utfört sin plikt att förebygga folkmord på ett korrekt sätt måste »kapaciteten att effektivt påverka« handlingarna från de personer som kan tänkas begå eller som håller på att begå folkmord analyseras.[166] Denna kapacitet beror enligt domstolen på flera faktorer: 1) den berörda statens geografiska avstånd till platsen för händelserna och 2) styrkan i de politiska kopplingarna och andra kopplingar mellan statens myndigheter och de huvudsakliga aktörerna. Denna kapacitet kan också variera beroende på statens rättsliga ställning i situationen och gentemot de personer som riskerar att utsättas för folkmord. Internationell rätt begränsar och reglerar vilka medel som är tillgängliga för staten för att utföra sin plikt att förebygga folkmord.[167] Domstolen bedömde att forna Jugoslavien var i ett läge att kunna påverka bosnienserberna under den aktuella perioden för att stoppa massakrerna i Srebrenica, och fann således att staten brustit i sin plikt att förebygga folkmord i det specifika fallet:

> […] på grund av styrkan i de politiska, militära och ekonomiska kopplingarna mellan forna Jugoslavien å ena sidan och Republika Srpska och den bosnienserbiska armén å den andra, vilka, trots att de var något svagare än under föregående period, ändå var mycket starka.[168]

Domstolen fastslog ytterligare:

> […] de jugoslaviska federala myndigheterna borde enligt domstolens åsikt ha gjort det mesta i deras makt för att försöka förebygga de tragiska händelser som sedan ägde rum, vilkas omfattning åtminstone borde ha anats, om än inte förutsetts med säkerhet.[169]

I de preliminära invändningarna i målet Bosnien mot Serbien (1996) fastslog domstolen att staters plikt att förebygga och bestraffa folkmord inte begränsas territoriellt av Folkmordskonventionen.[170] I slutdomen förklarade ICJ att detta inte innebär att konventionen är territoriellt obegränsad. Domstolen fortsatte med att konstatera att artikel I och III inte begränsas territoriellt, utan gäller för en stat »oavsett var den agerar eller

är kapabel att agera på sätt som är lämpliga för att uppfylla de aktuella plikterna«.[171]

Plikten att förebygga begränsas dock av statens »kapacitet att effektivt påverka« handlingarna, den berörda statens geografiska avstånd och politiska eller andra kopplingar till de aktörer som är inblandade i ett överhängande folkmord. Närheten mellan Serbien och Republika Srpska antyder vilken kontrollnivå som krävs över de aktörer som förbereder eller begår folkmord. Serbien befanns ha brutit mot sin plikt att förebygga det folkmord som begicks av den bosnienserbiska armén och Republika Srpska i fallet Srebrenica i juli 1995. På grund av bristen på bevis för uppsåt till folkmord och vetskap om planerna på folkmord ansågs inte Serbien självt skyldigt till folkmordet, men de starka kopplingarna och stödet till aktörerna gav Serbien en inflytelserik ställning över bosnienserberna som de borde ha utnyttjat för att förebygga folkmordet.

ICJ förkastade dock det test på »allmän kontroll« (»overall control«) för statsansvar för handlingar av en icke-statlig aktör som tillämpats av krigsförbrytartribunalen för forna Jugoslavien (ICTY) i Tadic-målet, utan använde i stället det dubbla testet om »effektiv kontroll« (effective control) för statsansvar som ICJ själv tillämpat i sin egen rättspraxis i Nicaragua-fallet[172]: »effektiv kontroll« kräver att staten själv 1) utfärdat anvisningar eller 2) genomfört vissa operationer.[173] Det test av »allmän kontroll« som gjordes i Tadic-målet ansågs i för hög grad bredda omfattningen av statsansvaret vad gäller förebyggande av folkmord. Domstolen har fått kritik för sin mycket snäva och restriktiva tolkning av statsansvar för brott mot plikten att förebygga folkmord i detta fall.

Det traditionella kriteriet för jurisdiktion för statsansvar byttes därför ut till »kapacitet att effektivt påverka«.[174] Omfattningen av kontroll eller kapacitet att påverka när det gäller den rättsliga plikten att förebygga folkmord utanför en stats territorium beror inte enbart på det geografiska avståndet och de politiska kopplingarna till aktörerna. Det ska också enligt domstolen bedömas utifrån rättsliga kriterier, eftersom varje stat endast kan agera inom ramarna för internationell rätt.

»Styrkan« i kopplingarna mellan den berörda staten, institutionerna och aktörerna inblandade i eller knutna till ett överhängande folkmord måste naturligtvis bedömas från fall till fall. Även om det inte var domstolens avsikt att dra sådana slutsatser skulle man kunna hävda *de lege ferenda* att det i framtiden skulle vara möjligt att tänja ytterligare på tolkningen av en stats skyldigheter att reagera mot överhängande folkmord än vad

»ICJ:s dom innehåller inga uttalanden om rätten att använda militärt våld för att hindra folkmord i annan stat«

som har setts hittills. Större fokus på kapacitet att vidta förebyggande åtgärder när en stat blir medveten om en »allvarlig risk« för att folkmord kommer att begås, tillsammans med historiska, ekonomiska och politiska kopplingar och skyldigheter skulle kunna spela en större roll för förebyggande av folkmord i en globaliserad värld.[175] En sådan utveckling *lex ferenda* har stöd i det nyligen framtagna R2P-begreppet, som ger det internationella samfundet moraliska och politiska skyldigheter och juridiskt ansvar att skydda under vissa omständigheter.[176]

ICJ:s dom innehåller inga uttalanden om rätten att använda militärt våld (humanitär intervention) för att förhindra folkmord i en annan stat. I tolkningen av domen ska internationell rätt ses som de yttre ramarna för vad »rimligen tillgängliga medel« kan omfatta. Folkrätten reglerar rätten till våldsanvändning, inte enbart för enskilda stater, utan även för koalitioner av villiga stater, regionala organisationer och genom säkerhetsrådet. Därför ger den allmänna folkrätten vägledning om svaret i varje enskilt fall.[177]

Sammanfattningsvis kan konstateras att Folkmordskonventionens begränsade plikt för stater att förebygga folkmord utanför den egna statens territorium inte stadgar en rätt för stater att använda militära medel. Det gör inte heller ICJ:s dom i målet Bosnien mot Serbien (2007), vare sig explicit eller implicit. ICJ:s rättspraxis utsträcker således inte denna rättsliga plikt till en rätt att använda militärt våld i en annan stat, även när det finns kopplingar till förövaren. Domstolens hänvisning till »alla rimliga åtgärder« utesluter inte uttryckligen våldsanvändning, men eftersom sådana åtgärder medför överskridande av territorialgränser måste våldsanvändning på en annan stats territorium uppfylla de allmänna reglerna för internationell rätt om våldsanvändning. Det finns inga tecken på att domstolen avsåg att tolka Folkmordskonventionen på ett sätt som stadgar rättigheter eller skyldigheter för stater att använda militärt våld utanför sitt eget territorium för att förebygga folkmord. Staters rättsliga plikt att förebygga folkmord enligt Folkmordskonventionen medför långtgående plikter utanför den egna statens territorium. I fråga om användningen av militärt våld för att förebygga folkmord i en annan stat måste reglerna för våldsanvändning i internationell rätt följas. Staterna måste därför begära mandat från säkerhetsrådet eller

utveckla en sedvanerättslig regel för humanitära interventioner utan rådsmandat för sådana skyddsåtgärder.

En plikt erga omnes att skydda?

Principerna bakom Folkmordskonventionen erkänns som bindande för staterna, även utan traktatsrättsliga förpliktelser. Fördömandet av folkmord och »plikten att samarbeta« för att befria mänskligheten från folkmord har en universell karaktär.[178] »Förbudet mot folkmord« har karaktären av en *jus cogens* norm,[179] och »plikten att förebygga folkmord« för staterna ses som en *erga omnes* plikt – en plikt som alla stater har intresse av att iaktta och möjligen också genomdriva.[180] Staternas plikt att förebygga folkmord regleras inte enbart i Folkmordskonventionen utan är också en *jus cogens* norm, en *erga omnes* plikt, och en del av sedvanerätten.[181] Följaktligen är plikten att förebygga folkmord en plikt mot hela världssamfundet och existerar även om den enskilda staten inte har undertecknat Folkmordskonventionen, eftersom förbudet mot folkmord är en *jus cogens* norm och därför bindande för alla stater.

Om en stat bryter mot en tvingande *jus cogens* norm eller en *erga omnes* förpliktelse kan vilken stat som helst åberopa statsansvar för den staten, eftersom alla stater anses som förfördelade parter när en plikt mot hela världssamfundet bryts.[182] Möjligheten att åberopa statsansvar när folkmord begås och en stat misslyckats med att förebygga det är alltså öppen för alla andra stater enligt sedvanerätten och reglerna om statsansvar. Statsansvarsreglerna tillåter dock endast användning av militära motåtgärder (väpnade repressalier) för stater om det föregående brottet också inbegripit våldsanvändning av den andra staten. Eftersom våldsanvändningen vid folkmord inom en stat inte riktas som en väpnad attack direkt mot staten som sådan utan mot ett folk, skulle väpnade repressalier utan säkerhetsrådsmandat innebära ett brott mot folkrätten.

Schabas hävdar *lege ferenda* (alltså inte med stöd i gällande rätt utan rättspolitiskt) att humanitära interventioner skulle kunna vara lagliga som en följd av den traktatsbaserade plikten att förebygga folkmord i artikel I i Folkmordskonventionen och den sedvanerättsliga norm som den speglar, även utan säkerhetsrådsmandat.[183] Eftersom förbudet mot folkmord är en *jus cogens* norm och plikten att förebygga folkmord utgör en *erga omnes* förpliktelse skulle dessa regler stå över eventuella motstående förpliktelser såsom förbudet mot våldsanvändning trots att det är fastslaget i FN-stadgan, och därmed medge att enskilda

stater använder militära medel för att förebygga folkmord. *Jus cogens* normer är hierarkiskt överordnade andra sedvanerättsliga och traktatsbaserade regler, även de som återfinns i FN-stadgan.

Ett motargument till Schabas rättfärdigande argument för icke-auktoriserade humanitära interventioner är att det inte finns någon regel som behandlar konflikter mellan *jus cogens* normer som det rör sig om i detta fall: en konflikt mellan förbudet mot våldsanvändning och förbudet mot folkmord – bägge *jus cogens* normer. Om man däremot närmare granskar *jus cogens* karaktären hos våldsförbudet är det endast aggression som anses utgöra en del av *jus cogens* förbudet (den hårda kärnan i våldsförbudet), men inte andra former av våldsanvändning såsom humanitär intervention. Våldsanvändning för att förebygga folkmord skulle därför omfattas av den sedvanerättsliga delen av förbudet (den yttre delen av normen) och vika för *jus cogens* förbudet mot folkmord och *erga omnes* förpliktelsen att förebygga det. Det finns alltså en möjlighet på detta område att stater kan utveckla en sådan sedvanerättslig rättighet genom framtida statspraxis om humanitära interventioner om de stöds av *opinio juris*.

Toope hävdar *de lege ferenda* att FN och i synnerhet säkerhetsrådet också kan basera sitt agerande för att förebygga folkmord på annan grund än artikel VIII i Folkmordskonventionen. Han syftar på en rätt och en plikt enligt sedvanerätten för alla stater att genomföra *erga omnes* förpliktelsen att förebygga folkmord.[184] Han påpekar att rådet skulle kunna ta på sig »en aktiv, samordnande roll som har stor legitimitet«, men han preciserar inte närmare vad denna skulle bestå av eller om den skulle omfatta användning av militära medel för detta ändamål.

Det finns ingen omfattande reglering av *erga omnes* förpliktelser. Det råder brist på rättsligt stöd för att hävda att sådana plikter också skulle omfatta en rätt till användning av militära medel, även i fall där säkerhetsrådet inte har gett ett mandat. ICJ uttalade sig inte om *erga omnes* förpliktelsens karaktär, beträffande plikten att förebygga folkmord i målet Bosnien mot Serbien, och utelämnade helt frågan om förebyggande av folkmord på utlänningar i en annan stat.[185] Schabas och Toopes argument kan ses som argument *de lege ferenda* som ännu inte har bekräftats i internationell rätt och av staterna, trots att det finns ett starkt moraliskt stöd för dem. De rättsliga analyserna och fallstudierna av icke-auktoriserade humanitära interventioner som jag företagit i min avhandling visar inte tillräckligt stöd för att denna hållning utgör en del av den allmänna folkrätten. Det finns inga riktiga fall av icke-auktoriserade humanitära interventioner för att förebygga folkmord efter kalla krigets

slut. Fallen Liberia (ECOWAS 1990), Norra Irak (enskilda Nato-stater 1991) och Kosovo (Nato 1999) innehöll inte brottet folkmord. En eventuell framtida sedvanerättslig utveckling av en sådan norm om humanitära interventioner för att förebygga folkmord skulle dock kunna legalisera sådana åtgärder.

Sammanfattningsvis har varken staterna eller FN en sedvanerättslig *erga omnes* förpliktelse enligt gällande rätt att med militära medel skydda mot folkmord. Samma begränsningar för rätten att använda militärt våld för att förebygga folkmord enligt Folkmordskonventionen skulle gälla för den sedvanerättsliga plikten *erga omnes* att förebygga folkmord för staterna och FN. Staterna skulle behöva begära ett säkerhetsrådsmandat eller utveckla en sedvanerättslig regel för sådana militära interventioner.

Ett externt ansvar att skydda människor mot folkmord?

Engle menar att den stora majoriteten av opinionsbildare och internationella folkrättsexperter som anser att förekomsten av folkmord medför en skyldighet och ansvar att skydda (R2P), främst stöder sitt argument på artikel I i Folkmordskonventionen.[186] Men det vore kanske också möjligt att hävda att det finns ännu fler likheter mellan R2P i slutdokumentet från FN-toppmötet i New York och artikel VIII i Folkmordskonventionen. Principen ett externt ansvar att skydda, även med militära medel, fick stöd av staterna år 2005. Det ska i första hand genomföras med säkerhetsrådets goda minne och inte enskilt av varje stat (jfr artikel I i Folkmordskonventionen som riktar sig direkt till varje stat). Folkmordskonventionens begränsade plikt för stater att förebygga folkmord utanför den egna statens territorium (baserad på kapaciteten att effektivt påverka) är inte riktigt jämförbar med det externa ansvaret att skydda befolkningar mot folkmord och andra allvarliga brott i andra stater. Den externa R2P förutsätter inte kopplingar eller kapacitet att påverka en potentiell förövare av folkmord i en annan stat för att ansvaret att skydda ska träda in.

Av domstolens uttalanden i Bosnien mot Serbien-fallet om artikel VIII i Folkmordskonventionen verkar det vara en rimlig slutsats att användningen av militära medel för att förebygga folkmord i en annan stat överensstämmer med Folkmordskonventionen så länge åtgärderna vidtas i enlighet med internationell rätt och med FN-stadgan.

Med andra ord medför det en rättslig plikt enligt Folkmordskonventionens artikel I för parterna till konventionen att agera för att förebygga folkmord (och bestraffa förövarna) när män-

niskor riskerar att utsättas för det. Artikel VIII ger FN en rätt och skyldighet (på en stats anmodan) att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och stoppa folkmord, både med icke-militära och militära åtgärder, så länge åtgärderna vidtas i enlighet med FN-stadgan och internationell rätt. För enskilda stater innebär detta att våld kan användas på det egna territoriet, men för agerande utanför det egna territoriet och när FN använder våld för att förebygga folkmord ska militära insatser vara baserade på säkerhetsrådsmandat i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. De framväxande normerna för R2P att skydda med militära medel kan dock ändra det rättsliga ramverket framöver om även regionala organisationer ges juridisk rätt att använda militärt våld utan rådsmandat för att förebygga allvarliga brott mot internationell rätt när en stat uppenbart misslyckas med att skydda sin egen befolkning.

Noter

148 Schabas, William A., Genocide in International Law, Reprinted 2002, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, sid. 495.
149 Engle, Karin, »Calling in the Troops«: The Uneasy Relationship among Women's Rights, Human Rights, and Humanitarian Intervention, Harvard Human Rights Journal, vol 20, 2007, 189-226, sid. 210 och fotnot 83.
150 Se artikel I i Folkmordskonventionen; Schabas, Genocide in International Law, sid. 495-496.
151 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), sid. 63, punkt 166. Domstolens uttalande att staterna är förpliktigade att inte begå folkmord har kritiserats som en utvidgning av tolkningen av artikel I. Denna fråga gav upphov till många olika åsikter med argument om att folkmord endast kan begås av individer och inte stater. Statsansvar för folkmord uppkommer endast om folkmord verkligen genomförs, men staten kan ändå ådra sig statsansvar för att ha misslyckats med att förebygga ett folkmord enbart genom att inte vidta nödvändiga åtgärder. Detta statsansvar bygger på att staten är medveten om att det finns en reell risk för att folkmord skulle kunna genomföras och att staten haft kapacitet att effektivt påverka förövarna. Gattini, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement, sid. 699.
152 Wills, Siobhán, Military Interventions on Behalf of Vulnerable Populations: The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations, Journal of Conflict & Security Law, vol 9, 3, 2004, 387-418, sid. 410.
153 Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Indication of Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Reports, 1993, p. 3, punkt 52. A (1).
154 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), sid. 154-155, punkterna 430-431.
155 Milanovic, State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, sid. 687.
156 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 432.
157 Milanovic, State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, sid. 687; Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 430.
158 Se Schabas, Genocide in International Law, sid. 495.
159 A a, sid. 498.
160 A a, sid. 499. Schabas nämner två fall av säkerhetsrådets praxis för förebyggande av folkmord: i Bosnien (1992) och Rwanda (1994), se a a, sid. 459, 461.
161 A a, sid. 491.
162 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), sid. 61, punkt 162.
163 A a, sid. 155, punkt 432.
164 A a, sid. 158, punkt 438.
165 A a, sid. 154-155, punkterna 430-431.
166 A a, sid. 154, punkt 430.

167 En tolkning av denna dictum kan vara att förbudet mot användning av våld begränsar unilaterala humanitära interventioner för att förebygga folkmord.
168 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 434.
169 A a, sid. 157, punkt 438.
170 Application of the Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). Preliminary Objections, ICJ Reports, 1996, p. 595, sid. 616, punkt 31.
171 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 183.
172 Nicaragua-fallet, punkt 115; Milanovic, State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, sid. 670; Prosecutor v. Tadic, Appeals Chamber Judgement, Case No IT-94-1-A,15 July 1999, punkt 120.
173 Cassese, The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgement on Genocide in Bosnia, sid. 652-653, 665. Testet byggde dock inte på stats praxis eller andra rättsliga grunder och verkar inte vara en vedertagen regel inom folkrätten.
174 Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 430.
175 Jfr. State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, sid. 694.
176 A a, sid. 687; Gattini, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement; sid. 702.
177 I korthet förbjuder folkrätten unilaterala humanitära interventioner utförda av såväl enskilda stater som koalitioner av stater utan auktorisation från FN, medan säkerhetsrådet har rätt, enligt FN-stadgan, att besluta om sådana åtgärder och auktorisera enskilda stater, koalitioner av stater eller regionala organisationer att genomföra sådana operationer. Regionala organisationer har påbörjat en sedvanerättslig utveckling som skulle kunna leda till en legitimering ex post facto av humanitära interventioner utan fullmakt från FN (ECOWAS interventioner i Liberia (1991) och Sierra Leone (1997)).
178 Se förordet till Folkmordskonventionen, se även den internationella domstolens yttrande om folkmord som ett brott enligt internationell rätt i Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion: ICJ Reports, 1951, sid. 15, sid. 23.
179 Om den tvingande karaktären i folkmordsförbudet se Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 161; Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), 3 February 2006, ICJ Reports, 2006, sid. 1, punkt 64.
180 Toope, Stephen J., Does International Law Impose a Duty upon the United Nations to Prevent Genocide?, McGill Law Journal, vol 46, 2000-2001, 187-194, sid. 193; Gattini, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement, sid. 697.
181 Cassese, International Criminal Law, sid. 98; Jfr. dock Gattini som hävdar att ett brott mot förpliktelsen att förebygga folkmord i sig inte utgör ett brott mot jus cogens. Gattini, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement, sid. 697.
182 Se artikel 48 (1) (b) i den internationella folkrättskommissionens statsansvarsregler, ILC Draft Articles on State Responsibility (2001); Milanovic, Marko, State Responsibility for Genocide, European Journal of International Law, vol 17, 3, 2006, 553-604, sid. 564-565.
183 Schabas, Genocide in International Law, sid. 500.
184 Toope, Does International Law Impose a Duty upon the United Nations to Prevent Genocide?, sid. 194.
185 Se Bosnien mot Serbien-fallet (2007), punkt 184 (7)
186 Engle, »Calling in the Troops«: The Uneasy Relationship among Women's Rights, Human Rights, and Humanitarian Intervention, sid. 211.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Det externa ansvaret att skydda, som säkerhetsrådet fick stöd för av FN:s världstopppmöte år 2005, är en stor framgång, även om formuleringarna i slutdokumentet inte är juridiskt bindande. Det kan dock hävdas att det redan finns rättsligt stöd för ett sådant ansvar i FN-stadgan, folkrätten och rådets praxis, när det gäller de underliggande juridiska rättigheterna och befogenheterna för säkerhetsrådet att ge mandat för militära tvångsåtgärder för att skydda befolkningar mot folkmord, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och etnisk rensning – särskilt för att förebygga folkmord.

Beträffande förebyggande av folkmord ger inte Folkmordskonventionen några ytterligare traktatsbaserade rättigheter eller skyldigheter till säkerhetsrådet för beslut om våldsanvändning utöver dem som redan finns i FN-stadgan. Eftersom det i artikel 103 fastslås att bestämmelserna i stadgan har företräde framför motstridiga traktater, sätter rådets befogenheter enligt FN-stadgan ramen för rådets handlingsförmåga. De rättsliga begränsningarna för rådets befogenheter enligt kapitel VII måste alltså följas även för åtgärder som vidtas för att förebygga folkmord. Enligt en majoritet av folkrättsjurister har dock säkerhetsrådet vida befogenheter att tolka sitt eget mandat under FN-stadgan. Säkerhetsrådet bedömer således om en humanitär kris utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och om och i så fall vilka tvångsåtgärder som är lämpliga i det specifika fallet. Frågan uppstår dock huruvida säkerhetsrådet har en rättslig befogenhet enligt FN-stadgan att ge mandat för en humanitär intervention för att förebygga ett överhängande eller pågående folkmord under fredstid. Enligt en minoritet av jurister medför en traditionell tolkning av FN-stadgan att ett sådant beslut inte är möjligt, då rådet endast anses ha befogenhet att agera i kriser som emanerar ur väpnade konflikter eller har internationella eller regionala säkerhetskonsekvenser. En sådan slutsats överensstämmer inte med majoritetens syn på rådets möjlighet att agera i stort sett i vilka situationer som helst som de bedömer utgör ett hot mot freden, och inte heller med den politiska och moraliska förklaringen om R2P som stöddes av staterna år 2005. Rådets framtida praxis får bekräfta de yttre gränserna för tolkningen av »hot mot freden« enligt artikel 39.

Icke-auktoriserade humanitära interventioner av enskilda stater, koalitioner av villiga stater och regionala organisationer som genomförs som ett uttryck för det externa ansvaret att

skydda har ännu inget stöd i internationell rätt. Det kan dock hävdas att under särskilda omständigheter kan sådana kraftfulla skyddsåtgärder vara rättsligt acceptabla enligt doktrinerna om *ex post facto* eller implicit auktorisation, när de relevanta kriterierna föreligger. Det kan hävdas *de lege ferenda* att sådant militärt våld för att förebygga folkmord omfattas av den sedvanerättsliga delen av våldsförbudet och därför inte bryter mot det, utan viker för både *jus cogens* förbudet mot folkmord och *erga omnes* plikten att förebygga det. Det finns inte tillräcklig praxis från stater på detta område för att bekräfta en sådan regel, men den skulle kunna utvecklas genom en framtida sedvanerättsprocess om den bekräftas genom statspraxis och *opinio juris*.

KÄLLFÖRTECKNING

Traktater

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, 1155 UNTS 331

Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War, 12 August 1949, 75 UNTS 135

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, 8 June 1977, 1125 UNTS 609

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, 9 December 1948, 78 UNTS 277

Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 37 ILM 999

International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 171

Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984, 1465 UNTS 85

Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, 75 UNTS 287

Hague Convention IV Respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: *Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land*, 18 October 1907, AJIL Supp. 90-117 (1908)

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 12 August 1949, 75 UNTS 31

Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked of Armed Forces at Sea, 12 August 1949, 75 UNTS 85

Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977, 1125 UNTS 3

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966

First Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 302

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, 660 UNTS 195

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, 1249 UNTS 13

Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, 1577 UNTS 3

Rättsfall

Application of the Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections, ICJ Reports, 1996, p. 595

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgement of 26 February 2007, ICJ Reports, 2007, p. 1

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Indication of Provisional Measures, Order of 8 April 1993, ICJ Reports, 1993, p. 3

Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), 3 February 2006, ICJ Reports, 2006, p. 1

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

Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion: ICJ Reports, 1951, p. 15

Prosecutor v. Tadic, Appeals Chamber Judgement, Case No IT-94-1-A, 15 July 1999

Bibliografi

Advisory Council on International Affairs & Advisory Committee on Issues of Public International Law, Humanitarian Intervention, The Hague, 2000

Amnéus, Diana, The Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention?, Juridicum, Stockholm University, Stockholm, 2008

Annan, Secretary-General Kofi, We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century, Department of Public Information, United Nations, New York, 2000

Annan, Kofi, In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General, United Nations Publications, New York, 2005

Annan, Kofi, Two Concepts of Sovereignty, New York, 20 September 1999, United Nations, (Ed.), The Question of Intervention. Statements by the Secretary-General, United Nations Department of Public Information, New York, 1999

Annan, Kofi, Two Concepts of Sovereignty, The Economist, 18 September 1999

Anonymous, Ensuring A Responsibility to Protect: Lessons From Darfur, Human Rights Brief, vol 14, 2, 2007, pp. 26-33

Bannon, Alicia L., The Responsibility To Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism, Yale Law Journal, vol 115, 2006, pp. 1157-1165

Battiste, Leilani F., The Case for Intervention in the Humanitarian Crisis in the Sudan, Annual Survey of International and Comparative Law, vol 11, 2005, pp. 49-70

Bellamy, Alex J., Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq, Ethics and International Affairs, vol 19, 31, 2005, pp. 31-53

Bellamy, Alex J., Preventing Future Kosovos and Future Rwandas: The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit, Policy Brief no.1 of the initiative Ethics in a Violent World: What Can Institutions Do?, Carnegie Council, 2006

Bellamy, Alex J., Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit, Ethics and International Affairs, vol 20, 2, 2006, pp. 143-169

Bergholm, Linnea, Att skydda människoliv i Darfur – ett omöjligt uppdrag?, Internationella studier, våren, 2007, 39-47

Boyle, Alan, Chinkin, Christine, The Making of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2007

Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, 6th edition, Oxford University Press, Oxford, 2003

Brunnée, Jutta, Toope, Stephen, Norms, Institutions and UN Reform: The Responsibility to Protect, Journal of International Law and International Relations, vol 2, 1, 2006, pp. 121-137

Byers, Michael, High ground lost on UN's responsibility to protect, Winnipeg Free Press, September 19, 2005

Byers, Michael, War law. Understanding international law and armed conflicts, Grove Press cop., New York, 2005

Cassese, Antonio, International Criminal Law, Oxford University Press, New York, 2003

Cassese, Antonio, The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgement on Genocide in Bosnia, European Journal of International Law, vol 18, 4, 2007, pp. 649-668

Cohen, Nick, We must do our moral duty in Burma: The French foreign minister has a history of standing up for human rights against ideologues. Now he's taking on the UN, Guardian Weekly, 16 May 2008

Cook, Robin, Speech 19 July 2000, Humanitarian Intervention, United Kingdom Materials on International Law, Marston, Geoffrey (Ed.), British Yearbook of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2000

Danish Institute of International Affairs, Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects, DUPI, Copenhagen, 1999

Deng, Francis M., Kimaro, Sadikiel, Lyons, Terrence, Rothchild, Donald, Zartman, William I., Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa, The Brookings Institution, Washington D.C., 1996

Deng, Francis M., Protecting the Dispossessed. A Challenge for the International Community, The Brookings Institution, Washington D.C., 1993

de Wet, Erica, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, Hart Publishing, Portland, 2004

Engle, Karin, »Calling in the Troops«: The Uneasy Relationship among Women's Rights, Human Rights, and Humanitarian Intervention, Harvard Human Rights Journal, vol 20, 2007, pp. 189-226

Evans, Gareth, Facing Up to Our Responsibilities, The Guardian 12 May 2008

Frowein/Krisch, Article 39, Simma, Bruno (Ed.), ABC, The Charter of the United Nations. A Commentary, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2002

Gammarra, Yolanda, Vicente, Alejandra, Securing Protection to Civilian Population: The Doubtful United Nations Response in Sudan, The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence, vol 4, 1, 2004, pp. 195-224

Gardam, Judith, Legal restraints on Security Council military enforcement action, Michigan Journal of International Law, vol 17, 1995-1996, pp. 285-322

Gattini, Andrea, Breach of the Obligation to Prevent and Reparation Thereof in the ICJ's Genocide Judgement, European Journal of International Law, vol 18, 4, 2007, pp. 695-713

Grono, Nick, Darfur: The International Community´s Failure to Protect, Explaining Darfur. Four Lectures on the Ongoing Genocide by Agnes van Ardenne / Mohamed Salih / Nick Grono /Juan Méndez, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2006

Hilpold, The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law, Bogdandy, Armin von, Wolfrum, Rüdiger, Philipp, Christian (Eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006

House of Commons International Development Committee, Darfur, Sudan: The Responsibility to Protect. Fifth Report of Session 2004-5. Volume I, The House of Commons, London, 2005

Ibrahim, Fouad, Introduction to the Conflict in Darfur/West Sudan, Explaining Darfur. Four Lectures on the Ongoing Genocide by Agnes van Ardenne / Mohamed Salih / Nick Grono / Juan Méndez, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2006

Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned, Oxford University Press, New York, 2000

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

International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, International Research Centre, Ottawa, 2001

International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001

Jennings, Sir Robert, Watts, Sir Arthur (Eds.), Oppenheim's International Law. Vol 1, Peace. Introduction and Part 1, 9th edition, Pearson Education Limited, Edinburgh, 1992

Levitt, Jeremy I., Book Review. The Responsibility to Protect: A Beaver Without a Dam?, Michigan Journal of International Law, vol 25, 2003-2004, pp. 153-177

MacFarlane, Neil S., Thielking, Carolin J., Weiss, Thomas G., The Responsibility to protect: is anyone interested in humanitarian intervention?, Third World Quarterly, vol 25, 5, 2004, pp. 977-992

Milanovic, Marko, State Responsibility for Genocide, European Journal of International Law, vol 17, 3, 2006, pp. 553-604

Milanovic, Marko, State Responsibility for Genocide: A Follow-Up, European Journal of International Law, vol 18, 4, 2007, pp. 669-694

Newman, Edward, Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy, International Journal of Human Rights, vol 6, 4, Autumn, 2002, pp. 102-120

O'Connell, Mary Ellen, The United Nations Security Council and the Authorization of Force: Renewing the Council Through Law Reform, Blokker, Niels, Schrijver, Nico (Eds.), The Security Council and the Use of Force. Theory and Reality – A Need for Change?, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2005

Pace, William R., Deller, Nicole, Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect, World Order, vol 36, 4, 2005, pp. 15-32

Ress/Bröhmer, Article 53, Simma, Bruno (Ed.), The Charter of the United Nations. A Commentary, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 2002

Schabas, William A., Genocide in International Law, Reprinted 2002, Cambridge University Press, Cambridge, 2000

Stahn, Carsten, Responsibility to Protect: Political Rhetoric of Emerging Legal Norm?, American Journal of International Law, vol 101, 1, 2007, pp. 99-120

Téson, Fernando R., Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality, 3rd edition, Transnational Publishers, Inc., Ardsley, 2005

The United Nations Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, United Nations Publications, New York, 2004

Toope, Stephen J., Does International Law Impose a Duty upon the United Nations to Prevent Genocide?, McGill Law Journal, vol 46, 2000-2001, pp. 187-194

UK Paper on International Action in Response to Humanitarian Crises, British Yearbook of International Law, Oxford University Press, Oxford, 2001

Weiss, Thomas G., Cosmopolitan force and the responsibility to protect, International Relations, vol 19, 2, 2005, pp. 233-237

Weiss, Thomas G., The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era, Security Dialogue, vol 35, 2, 2004, pp. 135-155

Welsh, Jennifer, Thielking, Carolin, MacFarlane, Neil S., The Responsibility to Protect. Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Journal, vol 57, 4, Autumn, 2002, pp. 489-512

Williams, Paul D., Bellamy, Alex J., The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, Security Dialogue, vol 36, 1, 2005, pp. 27-47

Wills, Siobhán, Military Interventions on Behalf of Vulnerable Populations: The Legal Responsibilities of States and International Organizations Engaged in Peace Support Operations, Journal of Conflict & Security Law, vol 9, 3, 2004, pp. 387-418

FN-material

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations (1970); GA Res. 2625 (XXV), 1970

Letter dated 5 June 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/307/Rev.1, 5 June 2007, UN Doc S/2007/307/Rev.1, 2007

S/PV.5051, 30 July 2004, UN Doc S/PV.5051, 2004

S/PV.5519, 31 August 2006, UN Doc S/PV.5519, 2006

S/PV.5520, 11 September, UN Doc S/PV.5520, 2006

SC Res. 1556, 30 June 2004, UN Doc S/RES/1556, 2004

SC Res. 1590, 24 March 2005, UN Doc S/RES/1590, 2005

SC Res. 1593, 31 March 2005, UN Doc S/RES/1593, 2005

SC Res. 1674 (2006), 28 April 2006, UN Doc S/RES/1674, 2006

SC Res. 1706, 31 August 2006, UN Doc S/RES/1706, 2006

SC Res. 1755, 30 April 2007, UN Doc S/RES/1755, 2007

SC Res. 1769, 31 July 2007, UN Doc S/RES/1769, 2007

World Summit Outcome, GA Res. 60/1, 15 September 2005, UN Doc A/RES/60/1, 2005

Webbsidor

Africa Action (Publ.), Africa Action Report. An Overview of Conflict in Sudan and the International Failure to Protect. August 2007 – January 2008, http://www.africaaction.org/resources/page.php?op=read&documentid=2750&type=6&issues=1024, (2008-02-08)

Global Centre for the Responsibility to Protect (Publ.), Frequently Asked Questions, http://www.globalr2p.org/pdf/FAQ.pdf, (2008-07-17)

Responsibility to Protect – Civil Society (Publ.), State-by-State Positions on the Responsibility to Protect, 11 August 2005, http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/civil_society_statements/294, (2005-10-11)

Alvarez, José E., ASIL (Publ.), The Schizophrenias of R2P. Panel Presentation at the 2007 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law: Criminal Jurisdiction 100 Years After the 1907 Hague Peace Conference, The Hague, the Netherlands, June 30, 2007, www.asil.org/pdfs/r2pPanel.pdf, (2007-10-25)

Annan, Kofi, Prevent Genocide International (Publ.), UN Secretary-General Kofi Annan's Action Plan to Prevent Genocide. April 7, 2004, SG/SM/9197 AFR/893, http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/KofiAnnansActionPlantoPreventGenocide7Apr2004.htm, (2004-11-15)

Cohen, Roberta, Sudan Tribune (Publ.), Darfur Debated, http://www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id_article=25030, (2007-12-12)

Frei, Matt, BBC News (Publ.), Bush defends US record on Darfur, 14 February 2008, http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/7245002.stm, (2008-02-15)

Kirgis, Frederic L., ASIL Insights (Publ.), International Law Aspect of the 2005 World Summit Outcome Document, www.asil.org/insights/2005/10/insights051004.html, (2006-03-28)

Norris, John, Sullivan, David, Prendergast, John ENOUGH, The project to end genocide and crimes against humanity (Publ.), The Merits of Justice, http://www.enoughproject.org/node/974#ftn.id03, (2008-07-15)

Patten, Chris, International Crisis Group (Publ.), »Sudan´s Crimes against Humanity Need Real EU Action, Not Empty Words«, 28 March 2007, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4744&1=1, (2007-03-30)

Polgreen, Lydia, Hoge, Warren, The New York Times (Publ.), Sudan Relents on Peacekeepers in Darfur, 13 June 2007, http://www.nytimes.com/2007/06/13/world/africa/13darfur.html?_, (2007-06-14)

Secretary-General Ban Ki-moon, UN Department of Public Information (Publ.), On »Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World«, 16 July 2008, http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11701.doc.htm, (2008-07-26)

Thakur, Ramesh, e-International Relations (Publ.), Burma and the responsibility to protect: first, do more good than harm, 20 June 2008, http://www.e-ir.info/?p=493, (2008-07-09)

Elektroniska resurser

Barrall, Alison, Responsibility to Protect – Civil Society (Publ.), Special Edition: Security Council Adopts Resolution 176, 2 August 2007, Digest Number 322

Chatpar, Sapna, Responsibility to Protect-Civil Society (Publ.), Responsibility to Protect and Burma/Myanmar, 9 May 2008, Digest Number 350

Övrigt

International Law Association, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law, Final Report of the Committee, London Conference, 2000

Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General. Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, S/2005/60, Geneva, 25 January, 2005

Forum för levande historias skriftserie

Forum för levande historias skriftserie är en länk mellan forskarsamhället och det omgivande samhället, för såväl ny som viktig äldre forskning. Syftet är att ge spridning åt centrala forskningsresultat inom myndighetens kärnområden.

Ansvar att skydda av jur dr Diana Amnéus behandlar *doktrinen Responsibility to Protect (R2P)* som rör världssamfundets ansvar att skydda befolkningar i stater som inte själva förmår, har viljan att skydda sin egen befolkning mot allvarliga brott mot mänskligheten, folkmord och krigsförbrytelser. Skriften utgör delar av Diana Amnéus doktorsavhandling *Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention* utgiven i december 2008.

FORUM
FÖR
LEVANDE
HISTORIA

This booklet is available in English at www.levandehistoria.se