

FN

FAKTA.

Foto: M/Calame tjerna



SKYLDIGHET ATT SKYDDA

I Centralafrikanska republiken kan delar av befolkningen ha utsatts för etnisk rensning och folkmord. Bilden är från ett flyktingläger i huvudstaden Bangui.

Viktig princip hindras av vetomakter

Vid ett toppmöte i FN 2005 enades världens länder om en ny folkrättslig princip: skyldighet att skydda eller *Responsibility to Protect* ("RtoP"). Syftet var att ge världssamfundet större möjlighet att ingripa för att förebygga och skydda civilbefolkningar från folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten.

Att rädda kommande generationer undan krigets gissel var redan från starten en av FN:s huvuduppgifter. Men världens konflikter och förstörelsen för vad säkerhet innebär har förändrats sedan FN bildades. Idag utspelar sig många konflikter inom stater i stället för mellan dem och civilbefolkningen drabbas ofta i mycket hög grad. I många fall har civila dödats systematiskt, ibland på uppmaning av landets regering.

Afrika har i stor utsträckning drabbats

av konflikter och problematik av detta slag, t ex i Rwanda, Somalia, Sierra Leone, Liberia, DR Kongo och Uganda, men vi har också sett det i Europa på Balkan under 1990-talet. Vid slutet av 1990-talet stod det klart att FN och dess medlemsländer inte kunde leva upp till organisationens syfte att bibehålla fred och skydda civila. En diskussion inleddes som utgick från individers och samhällens säkerhet till skillnad från den traditionella uppfattningen att det är

statsuveräniteten och staters rättigheter som ska värnas.

Diskussionen grundar sig i en paradox som har sina rötter i utformningen av FN-systemet. Å ena sidan har vi gång på gång sett hur stater misslyckats med att skydda civila och ibland t o m har attackerat sin egen befolkning. Å andra sidan bygger FN och dess konflikthantering just på staters suveränitet och på att denna ska respekteras. FN får enligt stadgan bara ingripa när det finns ett hot mot

Foto: Bengt Sjöstrandsson



Den extremistiska milisen Islamiska staten går hårt fram mot religiösa minoriteter. I norra Irak har tiotusentals yazidier tvingats fly sina hem. På bilden sitter yazidiska barn i ett tält i ett flyktingläger i irakiska Kurdistan.

internationell fred och säkerhet, inte så länge en väpnad konflikt äger rum inom ett lands gränser. Detta har resulterat i att människor länge kunnat utsättas för grova övergrepp såsom tvångsflyttning, sexuellt våld och avrättningar medan världssamfundet fått se på utan legitimitet att ingripa.

ICISS-KOMMISSIONEN

FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan såg dilemmat och uppmanade medlemsländerna att komma med en lösning. Kanadas regering antog utmaningen och tillsatte 1999 en internationell kommission, ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*). Den presenterade sitt förslag till lösning i december 2001 i en rapport där den myntade begreppet *skyldighet att skydda* (*Responsibility to Protect*). ICISS hade kommit fram till att statssuveränitet måste komma till ett pris i form av en skyldighet gentemot den egna befolkningen, nämligen skyldigheten att beskydda invånarna ifrån de allra grövsta brotten såsom de omnämns i Romstadgan: folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten.

I rapporten från ICISS-kommissionen delades skyldighet att skydda upp i tre delar: *skyldighet att förebygga*, *skyldighet att reagera* och *skyldighet att återupp-*

bygga. I kommissionens förslag ingick även genomarbetade kriterier som tacklade viktiga och svåra problem som t ex hur man ska avgöra när det är rätt att ingripa militärt i en konflikt, hur man vet att man försökt med alla fredliga medel innan man överväger militära verktyg och vad det ska finnas för möjligheter att agera i de fall då säkerhetsrådet är låst på grund av vetorätten.

VÄRLDSTOPPMÖTET 2005

Begreppet fick mycket uppmärksamhet och 2003 tillsatte Kofi Annan högnivå-panelen *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* som arbetade vidare med frågan. Därefter släppte han rapporterna "A more secure world" (2004) och "In larger freedom" (2005). I den sistnämnda framhöll Kofi Annan särskilt att principen om skyldighet att skydda borde antas av FN och denna rapport låg till grund för det världstoppmöte (*World Summit*) som hölls i New York i september samma år.

Det var under detta möte i FN-högkvarteret 2005 som principen om skyldighet att skydda slutligen antogs. Tack vare starkt stöd från inflytelserika länder i Sydamerika och Afrika, t ex Argentina, Chile, Rwanda och Sydafrika, var FN:s medlemsländer enade i sitt beslut. Den slutgiltiga deklARATIONEN från

mötet presenterade dock en reviderad och något urvattnad version av ICISS-kommissionens förslag. Bakgrunden var att många stater ansåg att ICISS version i allför hög grad inkräktade på suveränitetsprincipen. Att principen kunde antas i generalförsamlingen var ändå ett betydelsefullt steg i rätt riktning då den innebar en helt ny möjlighet för FN att ingripa där civilbefolkningar utsätts för allvarliga övergrepp.

SKYLDIGHET ATT SKYDDA

Enligt deklARATIONEN från toppmötet innebär statssuveränitet även ett ansvar, en skyldighet, att skydda befolkningen i landet från folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten. DeklARATIONEN fastställer också världssamfundets ansvar att reagera och agera när det föreligger en stor risk för att något av dessa fyra brott kan komma att inträffa eller redan pågår. Det är fortfarande först och främst staten själv som har ansvar för att skydda den egna befolkningen, men när en befolkning är utsatt för svårt lidande – som vid något av de fyra nämnda brotten eller försök till dessa – och staten i fråga inte vill eller kan stoppa eller avvärja lidandet, då får principen om icke-inblandning ge vika för principen om det internationella samfundets skyldighet att skydda.

Principen om skyldighet att skydda är idag grundad på tre pelare:

I första hand, och i enlighet med paragraf 138 i dokumentet från världstoppmötet i New York 2005, har stater det främsta ansvaret för att skydda invånarna från folkmord, etnisk rensning, krigsbrott och brott mot mänskligheten, samt från uppsåt att begå sådana brott.

I andra hand har det internationella samfundet skyldighet att med fredliga medel uppmuntra och assistera staters arbete med att skydda invånare från dessa brott. Detta enligt paragraf 138 I från toppmötet och kapitel VI och VIII i FN-stadgan.

I sista hand, i enlighet med paragraf 139 II, har det internationella samfundet skyldighet att ingripa med alla tillgängliga medel. Om allt annat misslyckas får tvingande militära medel enligt kapitel VII i FN-stadgan användas.

FÖREBYGGANDE VIKTIGAST

Förebyggande arbete anses vara den viktigaste delen av skyldigheten att skydda. Möjligheterna att förebygga och därigenom avvärja brott bör alltid uttömmas innan en intervention övervägs, och vid fullgörandet av skyldigheterna att förebygga och att reagera bör alltid mindre inkräktande och tvingande åtgärder övervägas innan mer tvingande och inkräktande åtgärder vidtas. Diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel går alltså alltid före militära interventioner. Om en stat inte kan eller vill skydda sin befolkning, och fredliga medel – såsom kapacitetsuppbyggnad, uttalanden, embargon och sanktioner – inte räcker till, måste det internationella

samfundet agera starkare. I sista hand med våld mandaterat av FN:s säkerhetsråd genom kapitel VII.

PRAKTISK TILLÄMPNING

Utifrån formuleringarna från världstoppmötet 2005 har det pågått en omfattande debatt om hur man ska gå till väga för att tillämpa skyldigheten att skydda i praktiken, var gränsen går för ingripande med olika verktyg, hur man ska försäkra sig om att begreppet inte utvecklas till ett enbart militärt instrument där de förebyggande delarna glöms bort, samt vad som händer då säkerhetsrådet är blockerat. En viktig utveckling inom området var inrättandet av två nya poster inom FN-systemet: en särskild rådgivare för förhindrandet av folkmord (2004) och en särskild rådgivare för skyldighet att skydda (2008). De två har idag ett gemensamt kontor (*Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide, OSAPG*) och arbetar bl a med att tidigt identifiera alarmerande situationer samt att utfärda rekommendationer till generalsekreteraren och världssamfundet. 2014 innehades de två positionerna av Adama Dieng (förhindrandet av folkmord) och Jennifer Welsh (skyldighet att skydda).

När det gäller alarmerande situationer måste bedömningar göras från fall till fall och agerande ska ske i samarbete med relevanta regionala organisationer. OSAPG använder sig av en lista med 14 riskfaktorer för att bedöma ifall det finns risk för något av de fyra angivna brotten. Det rör sig bl a om omständigheter som påverkar ett lands kapacitet att förebygga och förhindra folkmord, tillgång till

illegala vapen, offentligt agerande som uppmuntrar till segregation, strukturerad eller organiserad diskriminering av en grupp baserad på etnicitet, religion eller nationell härkomst samt andra oroväckande företeelser såsom systematiska övergrepp mot en specifik grupp.

Exempel på åtgärder som vidtagits med hänvisning till skyldighet att skydda är ingripanden av världssamfundet i Kenya 2008 och Elfenbenskusten 2011. Samma år agerade säkerhetsrådet i konflikten i Libyen, både genom diplomati, sanktioner, vapenembargo, genom att hänskjuta fallet till den Internationella brottmålsdomstolen i Haag (ICC) och genom att inrätta en flygförbudszon. Syftet var att stoppa omfattande våld mot den libyska befolkningen från Khaddaffiregimen.

SEX RAPPORTER

Generalsekreterare Ban Ki-moon har spelat en viktig roll i omvandlingen av skyldighet att skydda från teori till praktik och har sedan 2009 släppt sex rapporter i ämnet. Dessa har fokuserat på olika delar av principen och granskat samt belyst de bedömningsmekanismer och tillvägagångssätt som idag finns inom FN-systemet. Vidare har brister identifierats och nya arbetssätt har föreslagits för att stärka FN:s förmåga att tidigt bemöta situationer där det föreligger risk för något av de fyra brotten. Efter att varje rapport släppts har diskussioner hållits i generalförsamlingen.

Den senaste rapporten har rubriken *Fulfilling our collective responsibility: International assistance and the responsibility to protect* och debatterades



Foto: FN/Isaac Billy

Närmare en miljon människor har tvingats på flykt av strider i den unga staten Sydsudan. Bilden visar ett flyktingläger utanför huvudstaden Juba som översvämmats efter kraftiga regn.

av generalförsamlingen i september 2014. Rapporten fokuserar på andra pelaren och identifierar de olika aktörer, metoder och principer som finns för att stödja stater genom uppmuntran, kapacitetsuppbyggnad och skyddsbestånd. Under mötet konstaterade flera talare att det snart gått tio år sedan skyldighet att skydda först anammades och att det trots många rapporter och diskussioner om principen finns mycket kvar att definiera och operationalisera.

HÄRIFRÅN OCH FRAMÅT

Trots alla insatser till stöd för skyldighet att skydda är utmaningarna fortfarande stora, särskild när det gäller den tredje pelaren. Vid flera tillfällen har permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd blockerat agerande genom att använda sin veto. Kina och Ryssland har t ex blockerat agerande i Burma 2011 och i Syrien 2011 och 2012. Det har gjorts med hänvisning till den ursprungliga skrivningen i FN-

stadgan där det står att FN enbart ska ingripa när det finns ett hot mot internationell fred och säkerhet. Dessa fall visar tydligt hur staters och befolkningars säkerhet kan krocka och hur begreppet skyldighet att skydda utmanar FN:s traditionella normer och arbetssätt.

I sin första rapport om skyldighet att skydda, *Implementing the responsibility to protect*, tog Ban Ki-moon upp just vilka alternativ som finns då säkerhetsrådet är blockerat. Han hänvisar bl a till resolutionen om samverkan för fred (*Uniting for Peace*), ett förfarande som innebär att en fråga

hänskjuts till generalförsamlingen som kan fatta beslut om åtgärder. Resolutionen antogs redan 1950 men förfarandet har enbart använts vid enstaka tillfällen. Vidare betonar Ban Ki-moon i sina rapporter möjligheten att ta regionala initiativ för att skydda civilbefolkningar när FN-interventioner är blockerade, eller i samband med FN-interventioner. Globalt-regionalt samarbete är även viktigt för att tidigt identifiera oroväckande situationer och aktivt arbeta med förebyggande insatser.

Human Rights Up Front är ett initiativ från FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon som syftar till att öka fokuset på mänskliga rättigheter både i FN-högkvarteret och ute i fält. Bakgrunden är att MR-kränkningar ofta är första tecknet på kriser som kan leda till massiva förbrytelser såsom etnisk rensning och folkmord.

Initiativet lanserades i november 2013 och i dagsläget pågår en omfattande utbildnings-satsning av FN-personalen. Det nya MR-fokuset innebär att förebyggande åtgärder och rutiner för tidig varning (*early warning*) betonas. Se www.un.org/sg/rightsupfront

DET HÄR KAN DU GÖRA:

Stöd FN:s viktiga arbete för mänsklig säkerhet! Här är några förslag på vad du kan göra:

Öka säkerheten – röj en mina!

FN och dess partnerorganisationer jobbar hårt med att röja minerad mark efter väpnade konflikter för att människor ska kunna röra sig fritt och odla sin jord. Svenska FN-förbundet samlar genom sin kampanj Röj-en-mina in pengar till arbetet mot minor i Kambodja. Se www.fn.se/rojenmina eller sätt in ditt bidrag på FN-fondens PG 900079-5. Tack för ditt stöd!

Kräv fler svenska FN-soldater!

FN:s fredsbevarande styrkor är på många platser i världen oumbärliga som garantier för mänsklig säkerhet. Tyvärr är Sverige och andra EU-länder dåliga på att bidra med personal. Skriv till en riksdagsledamot och kräv att Sverige skickar fler soldater till FN-insatser! På www.riksdagen.se/sv/ledamoter-partier finns en karta där du kan se mejladresserna till ledamöter i din valkrets.

Läs på – lär dig mer!

Skyldighet att skydda är en viktig folkrättslig princip som man behöver ha koll på för att förstå debatten om FN:s roll i samband med grova förbrytelser mot folkgrupper. Här kan du läsa mer:

- www.fn.se/R2P
- www.un.org/en/preventgenocide/adviser
- www.responsibilitytoprotect.org



Bli medlem
i FN-förbundet!

Ring 08-462 25 40
eller ansök på fn.se