

Banbrytande begrepp antogs i FN

FN:s centrala roll sedan 1945 har varit att bevara internationell fred och säkerhet och att identifiera potentiella hot mot freden. Hotbilden har breddats under det senaste decenniet och omfattar idag inte bara externa hot mot staternas territorier, utan också interna humanitära katastrofer. Nya typer av konflikter har utvecklats efter kalla kriget slut i form av inbördeskrig där den civila befolkningen har blivit särskild måltavla. Våldtäkter har t ex använts som en avsiktlig strategi i samband med etnisk rensning och folkmord, människor har tvingats på flykt och hela regioner har påverkats av stora flyktingströmmar.

Särskilt Afrika har drabbats av konflikter av detta slag, t ex folkmordet i Rwanda och konflikterna i Somalia, Sierra Leone, Liberia, DR Kongo och Uganda, men vi har också sett dem i Europa på Balkan under 1990-talet.

Vikten av att ingripa i sådana konflikter har blivit allt tydligare. I slutet av 1990-ta-



Flyktingar från Irakkriget sörjer sin 10-årige son.
Foto: UNHCR/A.van Genderen Stort

let började man argumentera för behovet av att reformera FN, eftersom det var otydligt var gränsen gick för när en humanitär intervention var laglig eller inte. I FN-stadgan råder nämligen en tydlig paradox: mänskliga rättigheter proklame-

ras med individens säkerhet i centrum vilket står i konflikt med principen om staters suveränitet.

För att lösa problemet med dessa två motsägande principer tillsattes 1999 en internationell kommission (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) på initiativ av Kanadas regering. Den sk ICISS-kommissionen presenterade sitt förslag till lösning i december 2001 i en rapport där den myntade begreppet *skyldigheten att skydda* (*The Responsibility to Protect*, förkortat R2P).

Begreppet togs sedan upp av FN:s högnivåpanel (*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*) och av generalsekreteraren i hans rapport *In Larger Freedom*. Vid ett världstoppmöte i FN-högkvarteret i New York i september 2005 enades alla FN:s medlemsländer om att anta och tillämpa skyldigheten att skydda i den betydelse och med de begränsningar som förklaras i detta faktablad.

ICISS-KOMMISSIONENS KÄRNPRINCIPER

ICISS-kommissionen föreslog i sin rapport 2001 följande principer:

SKYLDIGHETEN ATT SKYDDA

I begreppet statssuveränitet ligger en skyldighet, nämligen att det först och främst åligger staten själv att skydda den egna befolkningen.

När en befolkning är utsatt för svårt lidande – orsakat av inbördeskrig, uppror, förtryck från statens sida eller statens sammanbrott – 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.

RÄTTSLIG GRUND

Den rättsliga grunden för *skyldigheten att skydda* som vägledande princip finns i:

- Förpliktelser som ligger i själva suveränitetsbegreppet;

- Säkerhetsrådets ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet enligt artikel 24 i FN-stadgan;
- Särskilda rättsliga förpliktelser som anges i förklaringar, konventioner och fördrag om mänskliga rättigheter och skydd av människor, i den internationella humanitära rätten samt i nationella lagar.
- Praxis som utvecklats av stater, regionala organisationer och FN:s säkerhetsråd.

INNEBÖRD

I *skyldigheten att skydda* ingår tre olika delar:

1. Skyldigheten att **förebygga**; att undanröja de underliggande såväl som de direkta orsakerna till inre konflikter och andra av människor vållade kriser som utsätter befolkningen för

fara.

2. Skyldigheten att **reagera**; att i situationer där skydd av människor är en tvingande nödvändighet reagera med ändamålsenliga åtgärder, vilket kan innefatta tvångsåtgärder såsom sanktioner och internationellt åtal eller, i extrema fall, militär intervention (se nedan).
3. Skyldigheten att **återuppbygga**; att, särskilt efter en militär intervention, lämna all slags hjälp till återhämtning, återuppbyggnad och försoning

VÄGLEDANDE PRINCIPER

Förebyggande är den viktigaste dimensionen av *skyldigheten att skydda*.

Möjligheterna att förebygga bör alltid uttömmas innan en intervention övervägs, och större åtaganden och resurser måste sättas in för detta ändamål.

Vid fullgörandet av skyldigheterna att

förebygga och att reagera bör alltid mindre inkräktande och tvingande åtgärder övervägas innan mer tvingande och inkräktande åtgärder vidtas.

ICISS-KOMMISSIONENS PRINCIPER FÖR MILITÄR INTERVENTION (R2P DEL 2, "REAGERA")

TRÖSKEL FÖR RÄTTFÄRDIG SAK

Militär intervention för skydd av människor bör betraktas som en extraordinär åtgärd.

För att en sådan intervention ska vara berättigad krävs det att allvarlig och obotlig skada för människor av följande slag föreligger eller är sannolikt förestående:

- Verkligen inträffad eller befarad förlust av människoliv i stor skala, med eller utan uppsåt att begå folkmord, som är ett resultat av uppsåtligt handlande, försumlighet eller oförmåga att handla från statens sida, eller upplösning av staten,
- eller
- Verkligen inträffad eller befarad "etnisk rensning" i stor skala utförd genom dödande, påtvingad förvisning, terrorhandlingar eller våldtäkter.

FÖRSIKTIGHETSPRINCIPER

- *Rätt avsikt.* Huvudsyftet med en intervention – oavsett vilka andra motiv som de intervenerande staterna kan ha – måste vara att stoppa eller avvärja mänskligt lidande. Rätt avsikt tryggas bäst genom multilaterala interventioner, som har ett klart stöd av den allmänna opinionen i området och av de berörda offren.
- *Sista möjlighet.* En militär intervention kan endast vara berättigad när alla icke-militära alternativ till förebyggande eller fredlig lösning av en kris har utforskats och det har befunnits rimligt att anta att mindre långtgående åtgärder inte hade räckt till.
- *Proportionella åtgärder.* Omfattningen, varaktigheten och intensiteten i den planerade militära insatsen bör inte överskrida vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet för skydd av människor.
- *Rimliga utsikter.* Det måste finnas rimliga utsikter att stoppa eller avvärja det lidande som har berättigat interventionen. Följderna av att ingripa bör inte bli värre än följderna av passivitet.

RÄTT AUKTORITET

Det finns inget bättre eller mer lämpligt organ än FN:s säkerhetsråd för att ge tillstånd till militär intervention för skydd av människor. Uppgiften är inte att finna alternativ till säkerhetsrådet som auktoritetskälla utan att se till att säkerhetsrådet fungerar bättre än hittills.

Säkerhetsrådets tillstånd bör i samtliga fall sökas innan en militär intervention verkställs. Den som förespråkar en intervention bör formellt begära ett sådant tillstånd eller se till att säkerhetsrådet tar upp ärendet på sitt eget initiativ eller att generalsekreteraren riktar säkerhetsrådets uppmärksamhet på frågan med stöd av artikel 99 i FN-stadgan.

Säkerhetsrådet bör ofördröjligen behandla ärendet vid påståenden om förlust av människoliv eller etnisk rensning i stor skala.

Säkerhetsrådet bör då förvissa sig om förekomsten av sådana omständigheter på platsen.

Säkerhetsrådets fem ständiga medlemmar bör enas om att inte använda sig av sin veto-rätt i frågor där deras vitala statsintressen inte äventyras.

Om säkerhetsrådet förkastar ett förslag eller inte kan behandla det inom rimlig tid finns följande alternativa möjligheter;

- Att generalförsamlingen tar upp frågan vid ett brådskande extra möte enligt det s k *Uniting for Peace*-förfarandet.
- Att regionala eller subregionala organisationer handlar inom sitt mandat enligt kapitel 8 i FN-stadgan, med förbehåll för att de söker säkerhetsrådets tillstånd i efterhand.

Vid alla sina överläggningar bör säkerhetsrådet beakta att – om det inte kan uppfylla sitt ansvar att skydda i en upprörande situation som kräver handling – det skulle vara realistiskt att vänta sig att de berörda staterna avstår från andra åtgärder för att möta det allvarliga och trängande i situationen, varigenom FN:s prestige och trovärdighet skulle kunna lida skada.



Flyktingar från Darfur i västra Sudan tvingas förflytta sig p g a

PRINCIPER FÖR INTERVENTION

- Tydliga mål, ett alltid tydligt och otvetydigt mandat samt tillräckliga resurser. En gemensam militär handlingsplan för alla medverkande, enhetlig ledning, klara och entydiga sambandssystem och befälvägar.
- Godtagande av vissa begränsningar, stegvis ökning och gradvis anpassning av styrkeinsatser med målsättningen att skydda en befolkning och inte att besegra en stat.
- Regler för insatser av styrkor som motsvarar operationsplanen, vilka är klart angivna, uppfyller proportionalitetsprincipen och fullt ut respekterar den internationella humanitära rätten.
- Godtagande av grundsatsen att skydd av den militära styrkan inte får bli det främsta målet.
- Största möjliga samordning med humanitära organisationer.

VÄRLDSTOPPMÖTETS BESLUT 2005

Jämfört med ICISS-kommissionens förslag innebar det slutdokument som antogs av världstoppmötet 2005 en något urvattnad version av *skyldigheten att skydda*.

ICISS-kommissionen försökte t ex medvetet komma bort från den komplicerade diskussionen om hur folkmord ska definieras genom att i stället tala om en skyldighet



skyfall och översvämningar i östra Tchad. Foto: H.Caux/UNHCR

att intervensera vid ”förlust av människoliv eller etnisk rensning i stor skala”. Detta accepterades inte under världstoppmötet utan man valde att använda ordet ”folkmord”.

Inte heller gick världstoppmötet med på möjligheten att ta upp brådskande ärenden i generalförsamlingen (enligt det s k Uniting for Peace-förfarandet) i situationer då säkerhetsrådet är förlamat av veto. I stället slog toppmötet fast att endast FN:s säkerhetsråd kan ta beslut om militära interventioner i enlighet med FN-stadgans kapitel 7, i samarbete med regionala organisationer som exempelvis Europeiska Unionen (EU), Afrikanska Unionen (AU) och Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE).

Toppmötet slog också fast att beslut ska tas från fall till fall, då varje konflikt är unik.

De centrala delarna av toppmötets slutdokument lyder (valda delar i sammandrag):

”Det internationella samfundet har också, genom Förenta Nationerna, en skyldighet att använda lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel (---) för att skydda

LÄS MER PÅ

www.fn.se/R2P

www.responsibilitytoprotect.org

www.globalcentrer2p.org

www.r2p.eu

befolkningar från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten.”

Men

”...om de fredliga medlen visar sig otillräckliga”

och

”... om nationella myndigheter uppenbarligen misslyckas med att skydda sina befolkningar”

så

”...är vi redo att gemensamt agera, beslutsamt och vid rätt tidpunkt”

- genom säkerhetsrådet
- i enlighet med stadgan, inklusive kapitel 7
- från fall till fall
- i samarbete med regionala organisationer där så finnes lämpligt.

Utifrån de beslutade skrivningarna pågår idag en omfattande debatt inom det internationella samfundet om hur man ska gå till väga för att tillämpa *skyldigheten att skydda* i praktiken, samt om vad som utgör ett R2P-fall.

ÖVRIGA CENTRALA BEGREPP

HUMANITÄR INTERVENTION

Humanitär intervention har använts som benämning på en åtgärd som det internationella samfundet vidtar då mänskliga rättigheter kränks och man vill säkra de humanitära förhållandena för de berörda människorna. ICISS-kommissionen rekommenderade dock att man inte använder ordet ”humanitär” i sammankoppling med någonting militärt, utan att man snarare pratar om endast intervention eller militär intervention. Begreppet används därför alltmer sällan.

STATENS SUVERÄNITET

FN-stadgan utgör grunden för internationell lag och folkrätt och baseras på stater som rättsobjekt. Centrala principer som bygger på staten och statens rättigheter är tex den s k suveränitetsprincipen i artikel 2. Denna artikel tar också upp den territoriella integriteten och principen om icke-intervention som syftar till att det internationella samfundet inte ska beblanda sig i en stats inre angelägenheter. Den tar vidare också

upp våldsförbudet vilket betyder att en stat inte får angripa en annan stats territorium (utom i självförsvar). Statssuveräniteten brukar dateras tillbaka till Westfaliska freden 1648 då man beslöt att alla stater är suveräna över sina territorier och juridiskt likvärdiga gentemot varandra.

MÄNSKLIG SÄKERHET

1994 års *Human Development Report* introducerade konceptet mänsklig säkerhet som betonar säkerheten för människor snarare än territorier och som tillgodoses med utveckling snarare än vapen. Rapporten diskuterade både nationella och globala angelägenheter för mänsklig säkerhet och försökte skapa ett nytt paradigm för hållbar mänsklig utveckling som består av en ny sorts utvecklingsamarbete och ett reformerat system av globala organisationer.

FOLKMORD

Folkmord är en straffrättslig term som myntades under andra världskriget och i juridisk bemärkelse definieras i 1948 års folkmordskonvention (*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*).

Folkmord definieras enligt konventionen som handlingar begångna i avsikt att utplåna en grupp, helt eller delvis, på nationella, etniska, rasmässiga eller religiösa grunder. Till sådana handlingar räknas dödade eller orsakande av allvarlig kroppslig eller mental skada.

Dit hör också att medvetet förorsaka levnadsbetingelser avsedda att åstadkomma fysiskt utplånande av gruppen, att genomföra åtgärder avsedda att förhindra födsler inom gruppen eller att tvångsflytta barn tillhörande gruppen till en annan grupp.

Inom folkrätten talar man om tre internationella brott: folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

KRIGSFÖRBRYTELSE

Krigsförbrytelser är:

- Grava brott mot de fyra Genèvekonventionerna eller annan internationell lag rörande väpnad konflikt
- Gäller särskilt när de begås som en del av en plan eller politik eller utgör en del av förövandet av sådana brott i stor skala
- Kan begås i både internationella och inhemska konflikter
- Exempel på brott: kidnappning, attacker mot civila, våldtäkter.

BROTT MOT MÄNSKLIGHETEN

Brott mot mänskligheten är:

- Omfattande kränkningar som begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot

civilbefolkningar

- Kan begås under både krigs- och fredstid
- Exempel på brott: mord, utrotning, förslavning, deportation eller tvångs-

förflyttning av befolkning, tortyr, apartheid, våldtäkt, påtvingat havandeskap och annan form av sexuellt brott.

Det här kan DU göra!

Trots sin stora betydelse för människor i hela världen är det nya begreppet skyldigheten att skydda (R2P) fortfarande så gott som okänt hos den breda allmänheten. Alla krafter behövs för att sprida kunskap om denna viktiga fråga. Ditt stöd behövs även för att påverka världen i positiv riktning. Här kommer några förslag på vad just DU kan göra:

1

Läs på!

Kunskap är grunden för all handling!
Informera dig genom att läsa vidare på:

- www.fn.se/R2P
- www.responsibilitytoprotect.org
- www.globalcentrer2p.org
- www.r2p.eu

2

Delta i kampen mot fattigdomen!

Ett av skälen till att konflikter uppstår är fattigdom och klyftor mellan grupper i samhället.

Ett effektivt sätt att bekämpa fattigdom är att ge gratis skolmat till barn i fattiga länder, något som FN:s livsmedelsprogram WFP arbetar med sedan många år. Här i Sverige samlar kampanjen Skolmat blir kunskap i pengar till WFP:s arbete.

- Ge ett eget bidrag! Gå till www.fn.se/skolmat eller sätt in pengarna på pg nr 90 00 79-5 (ange "skolmat"). Du kan också stödja kampanjen en längre tid genom att bli autogirogivare.

3

Hjälp till att bygga fredliga samhällen!

Aktiv återuppbyggnad av samhällen efter en konflikt är avgörande för att få igång en positiv utveckling och för att förhindra att konflikten bryter ut igen. I 70 av världens länder ligger 70 miljoner minor kvar i marken. Detta förhindrar en normal tillvaro där jorden kan brukas och barn kan leka fritt. Varje halvtimme skadas en människa någonstans av en mina.

Kampanjen Røj-en-mina arbetar med att samla in pengar till FN:s minröjningsarbete. Ge ett personligt bidrag eller bli fadder.

- Gå in på www.roj-en-mina.nu.

4

Informera andra!

Beställ extra exemplar av Världshorisonts temanummer om skyldigheten att skydda. Dela ut tidningarna till intresserade i din omgivning eller lägg dem i väntrum och personalrum. För priser kontakta info@fn.se.

- Faktabladet om skyldigheten att skydda (fyra sidor) kan beställas utan kostnad i upp till tio exemplar. Kontakta info@fn.se eller ring **08 – 462 25 40**.

5

Skriv mejl och insändare!

När man ser på nyheterna om konflikter i andra länder är det lätt att känna vanmakt. Men tillsammans kan vi göra skillnad! Skriv en insändare till din lokaltidning om en konflikt som du känner engagemang för! En konkret fråga att driva är också det låga antalet FN-soldater som Sverige bidrar med. Idag är det Pakistan, Kina och Indien som står för majoriteten av FN-trupper.

- Skriv en insändare om detta och även mejl till statsminister Fredrik Reinfeldt och försvarsminister Sten Tolgfors! Kräv att Sverige ska bidra med fler soldater till FN. Mejlformulär finns på www.regeringen.se (klicka på "kontakt och besök").