



Handelshögskolan  
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

**Juridiska institutionen**

## **MILITÄR KRISHANTERING**

**– En analys av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens  
påverkan på FN-systemet**

VT-07

Tillämpade studier 20p

Internationell rätt

Handledare: Per Cramér

Författare: Ann-Louise Berndtzen

## Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att närmare granska utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna samt att relatera denna utveckling till FN-stadgans regler om våldsanvändning. Speciellt fokus läggs på frågan om i vilken utsträckning europeiska krishanteringsinsatser förutsätter ett mandat från FN:s säkerhetsråd

Vår omvärld ser inte längre ut som den gjorde efter andra världskriget och inte heller som den gjorde under och efter det kalla kriget. Vi befinner oss nu i en värld med allt öppnare gränser där de inre och yttre säkerhetsaspekterna är förenade. De säkerhetspolitiska hotbilderna ser inte längre ut som förr. Krig mellan eller en storskalig aggression mot någon av unionens medlemsstater är mindre sannolikt. Europa står istället inför nya hot som är mer diversifierande, mindre synliga och mindre förutsebara. Efter det kalla krigets slut har västvärldens uppfattning om säkerhet genomgått grundläggande förändringar. Det tidigare helt dominerande hotet om en stats militära aggression har ersatts av en mer sammansatt hotbild som även innefattar hot från andra aktörer än stater. Hot som internationell terrorism, spridning av massförstörelsevapen, organiserad brottslighet, regionala konflikter samt humanitära katastrofer utgör i dag komplexa säkerhetspolitiska hotbilder. Förekomsten av konflikter inom stater har ökat dramatiskt sedan slutet på 1980-talet. Samtidigt som problemen är större än någonsin tidigare tvingas man konstatera att FN inte är utformat för att hantera dessa nya typer av konflikter. FN bildades för över sextio år sedan av segermakterna i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet *mellan* stater. Världen har förändrats men FN har inte lyckats förändras i takt med omvärlden. Inbördeskrig, folkmord och grova kränkningar av mänskliga rättigheter har under senare år ställt FN och hela världssamfundet under några av de svåraste utmaningarna i modern tid. De nya säkerhetspolitiska hoten som vi står inför idag innebär att kopplingen mellan territorialitet och säkerhet har tunnats ut och sedan 1990-talets första år har det skett en kraftig minskning av det stående territorialförsvaret till förmån för mindre rörliga insatsstyrkor. Militär våldsanvändning, som tidigare användes som ett försvar mot ett väpnat angrepp på det egna territoriet, kan idag komma att genomföras var som helst i världen. De rättsliga ramarna denna verksamhet sätts av FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning. FN:s främsta syfte är som bekant att värna om internationell fred och säkerhet, vilket klart och tydligt kan utläsas av FN-stadgan. Stadgans reglering utgår från ett generellt förbud mot användning, eller hot om användning, av mellanstatligt våld. I syfte att upprätthålla detta våldsförbud etablerar stadgan ett

världsomfattande, om än ofullkomligt, system för kollektiv säkerhet inom vilket säkerhetsrådet har exklusiv kompetens att besluta om internationell våldsanvändning. Från våldsförbudet finns idag endast två undantag i FN-stadgan. Våldsanvändning är legal i det fall den har auktoriserats genom beslut i FN:s säkerhetsråd som en sanktion mot ett agerande som anses utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet eller om det rör sig om självförsvar enligt artikel 51. Säkerhetsrådet står fritt i sin bedömning av vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Under 1990-talet har utvecklingen gått mot ett allt vidare tolkning av begreppet ”internationell fred och säkerhet”, vilket har sin grund i att konfliktsituationerna i världen har förändrats. Under senare år har säkerhetsrådet även kommit att inkludera interna och regionala konflikter, som traditionellt sett betraktats som inbördeskrig, samt konflikter som rör mänskliga rättigheter som ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet kan välja mellan att utfärda rekommendationer eller fatta beslut om rättsligt bindande tvingande sanktionsåtgärder, vilka kan innefatta militär våldsanvändning. Beslut tillkommer genom en diplomatisk förhandlingsprocess under skuggan av ett eventuellt veto från någon av de fem permanenta medlemsstaterna. Vetoättens primära innebörd är att sanktionsbeslut inte kan komma till stånd i det fall någon av de permanenta medlemsstaterna har ett särintresse i den fråga som tagits upp till behandling och som de anser vara värt att skydda genom ett utnyttjande av vetoättens. Detta innebär att det i realiteten endast är möjligt att vidta sanktioner gentemot en mycket begränsad krets av stater. Mot bakgrund av detta har säkerhetsrådet under det senaste decenniet blivit alltmer kritiserat för att vara ineffektivt och otidsenligt. Den geografiska fördelningen av platser i säkerhetsrådet tillika de permanenta medlemsstaternas vetoätt har blivit föremål för protester där argument har framförts för en begränsning av de permanenta medlemsstaternas vetoätt. Mot bakgrund av omvärldens kritik mot FN-systemet samt de högljudda kraven på reformering av organisationens institutioner befinner sig organisationen just nu i den största reformeringsprocessen sedan bildandet år 1945.

EU:s medlemsstater har länge varit involverade i FN:s krishanteringsarbete, där de genomfört olika uppgifter under FN-ledda operationer, exempelvis under fredsbevarande operationer eller inom multilaterala stridskrafter bemyndigade av säkerhetsrådet. Genom åren har det dock skett en betydande utveckling av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) men det är först under det senaste decenniet som EU har kommit att förknippas med säkerhets- och försvarspolitik. Flera svåra konflikter på Balkan under 1990-talet medförde att EU såg det som nödvändigt att bygga upp en egen förmåga att genomföra krishanteringsoperationer i länder och regioner utanför unionens gränser. De senaste åren har

således avgörande beslut fattats inom unionen för utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, vilket innefattar möjligheten att genomföra militära krishanteringsinsatser på internationell nivå i syfte att förstärka FN i sitt arbete för fred och säkerhet i världen. År 2003 var ett viktigt år för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens utveckling. Detta år förklarade unionen att de i huvudsak hade förverkligat de kapacitetsmål som satts upp under senare delen av 1990-talet. Unionen hade nu kapacitet att genomföra de så kallade Petersbergsuppgifterna som innefattar humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt militär krishantering, till exempel i syfte att framtvinga fred. Samma år inledde unionen sina första väpnade krishanteringsinsatser inom ramen för Petersbergsuppgifterna i bland annat Kongo-Kinshasa och Balkan, som även blev startskottet för ett mer konkret samarbete mellan EU och FN. Hitintills har unionens konkreta krishanteringsinsatser genomförts i samklang med FN-systemet. Samtliga operationer av fredsgenomförande karaktär har auktoriserats av säkerhetsrådet och samordnats med pågående FN-insatser. Unionens krishanteringsinsatser har dock utan undantag haft karaktären av självständiga operationer. Inte i något fall har unionen bidragit med personella resurser till FN-ledda operationer, vilket kan tyda på en tveksamhet inför att låta sig underordnas FN vid genomförandet av väpnade krishanteringsinsatser. Merparten av personal till FN-ledda krishanteringsoperationer kommer idag istället från stater i Asien och Afrika. Detta kan ses som anmärkningsvärt med tanke på att unionen i offentliga dokument otvetydigt uttrycker sitt engagemang för ”effektiv multilateralism” och för FN-systemet som medelpunkt i det multilaterala systemet. I detta sammanhang förklarar unionen att FN-stadgan utgör den grundläggande ramen för internationella förbindelser och att säkerhetsrådet har det främsta ansvaret för upprätthållande för internationell fred och säkerhet och förklarar samtidigt att det är en europeisk prioritet att stärka FN och ge denna organisation resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. Samtidigt som unionen således deklarerar sin beredskap och vilja att stärka FN-systemets operativa kapacitet förbehåller sig unionen ett ickedefinerat utrymme för unilateralt agerande i exceptionella situationer. Det föreligger idag ingen klar definition av vad som utgör en exceptionell situation. Varken erfarenheter från tidigare militära krishanteringsinsatser eller det europeiska strategidokumentet ger oss svar på hur unionen skall eller bör agera i de situationer FN inte förmår agera effektivt för att beivra brott mot internationell fred och säkerhet. Därmed är det endast framtida europeiska ageranden som kan ge oss svar på vad som anses vara en exceptionell situation där unionen förbehåller sig en rätt till unilateralt agerande. Det ligger dock nära till hands att relatera till humanitära katastrofer där fundamentala mänskliga rättigheter systematiskt kränks.

Vare sig i unionens grundläggande fördrag eller offentliga dokument återfinns någon uttrycklig hänvisning till att väpnade EU-insatser förutsätter en auktorisation från säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgan kapitel VII. I unionsfördragets artikel 11 anges grundprinciperna för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, där den europeiska säkerhets- och försvarspolitik ingår. Bland dessa återfinns det uttryckliga stadgandet att unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall ”skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överrensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga”. Denna principiella lojalitet till FN-systemets grundsatser framgår av unionens säkerhetspolitiska strategi där dess innebörd i någon mån preciseras genom att relateras till ett krav på FN-systemets effektivitet. Med underförstådd hänvisning till FN, utvecklas här innebörden av tanken om effektiv multilateralism, Utgångspunkten är ett allmänt formulerat krav på att internationella organisationer, såsom FN, måste vara effektiva för att kunna möta hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen understryker att sådana organisationer därför måste vara beredda att agera när deras regler överträds. Det säkerhetspolitiska strategidokumentet är däremot tyst i frågan om hur unionen skall agera i det fall en internationell organisation inte förmår att agera effektivt för att beivra ett brott mot en regel organisationen givits till ansvar att upprätthålla. Ett konkret underförstått exempel på en sådan situation skulle kunna vara om säkerhetsrådets medlemsstater inte förmår att fatta beslut om sanktioner gentemot en stat vars agerande unionen anser utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Genom avsaknaden av mer exakta referenser till FN-stadgans reglering om internationell våldsanvändning och tanken om effektiv multilateralism etableras således en medveten tillkommen otydlighet som ger utrymme för olika tolkningar i unionens medlemsstater. Otydligheten kan och bör ses som ett resultat av att det inte föreligger en enighet bland medlemsstaterna om att ett FN-mandat i varje tänkbar situation utgör en nödvändig föreutsättning för att genomföra tvingande internationella militära insatser. Det råder dock inget tvivel om att det existerar en bred enighet bland medlemsstaterna att ett FN-mandat är önskvärt i legitimitetshänseende vid en europeisk tvingande militär insats. Det tycks således föreligga en relativ samsyn mellan unionens medlemsstater om att söka reservera ett handlingsutrymme för situationer då FN-systemet inte lever upp till kravet om effektiv multilateralism. Det råder dock ingen samstämmighet bland medlemsstaterna om storleken av detta reserverade handlingsutrymme eller enligt vilka konkreta kriterier en bedömning av om ett militärt ingripande skall anses legitimt, och därmed påkallat, trots att det kan bedömas som illegalt. I en konkret situation måste således denna fråga bedömas från fall till fall genom politiska förhandlingar. Det skall i detta sammanhang dock understrykas att ett

beslut om att inleda en europeisk militär operation föreutsätter en grundläggande enighet bland unionens medlemsstater. Således måste det i den konkreta situationen även föreligga en samstämmighet bland medlemsstaterna om att ett militärt ingripande är nödvändigt trots avsaknaden av ett beslut från säkerhetsrådet som kan rättfärdiga ingripandet med hänvisning till FN-stadgan.

Otydligheten i den europeiska hållningen rörande möjligheten att vidta tvingande militära sanktioner utan auktorisation från säkerhetsrådet kan således ses som ett sätt att förbehålla sig en rätt att agera unilateralt i det fall moraliska och politiska intressen påkallar ett militärt agerande i enlighet med FN-stadgans principer, men där säkerhetsrådet inte är förmöget att fatta beslut om en auktorisation av våldsanvändning. Denna hållning skall främst relateras till diskussionen om under vilka, om det föreligger några, förutsättningar en humanitär intervention utan auktorisation från säkerhetsrådet kan rättfärdigas om moraliskt och politiskt legitim. Denna argumentationslinje innebär emellertid att vissa permanenta medlemmar i säkerhetsrådet inte anses vara fullt kapabla att ta ansvar för internationell fred och säkerhet samt att deras vetorätt därför inte kan accepteras förbehållslöst. Unionens hållning innebär dessutom att en enighet bland dess medlemsstater rörande ett militärt ingripande utanför unionens territorium skall ges prioritet framför FN-stadgans våldsförbud. Unionens medlemsstater har därigenom i själva verket förbehållit sig en rätt överpröva det multilaterala systemets regler mot bakgrund av ett icke-definierat effektivitetskriterium med moraliska och politiska förtecken. Visserligen kan unionens hållning motiveras av starka moraliska och humanistiska argument men den riskerar samtidigt att bidra till att undergräva legitimiteten för FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning, vilket står i motsats till de uttalande långsiktiga målsättningarna för unionens utrikes- och säkerhetspolitik. En auktorisation från säkerhetsrådet utgör en nödvändig rättslig föreutsättning för en tvingande militär operation. Utan auktorisation utgör ett väpnat ingripande i strikt mening ett brott mot den internationella rätten. Argument för att en insats som vidtagits är illegal men moralisk och politiskt legitim hotar utan tvekan att undergräva normativiteten för FN-stadgans våldsförbud. Den internationella rätten bygger på tanken om ömsesidighet i fråga om staters rättigheter och förpliktelser. I vilken mån skulle det då anses acceptabelt att stater eller regionala organisationer förbehöll sig en rätt att överpröva säkerhetsrådets beslut utifrån ett eget definierat effektivitetskriterium relaterat till en självständig tolkning av FN-stadgans målsättningar? Ur ett europeiskt perspektiv eller varför inte ett omvärldsperspektiv, skulle detta sannolikt inte accepterats eller anses tillfredsställande. Ett internationellt rättsligt system där stater eller regionala organisationer självständigt tolkar behovet av militära ingripanden i

andra stater utifrån subjektiva moraliska och politiska argument, sannolikt med stora inslag av egenintresse, riskerar snarare att äventyra den internationella freden och säkerheten. Den villkorade europeiska lojaliteten till FN-stadgans våldsförbud som unionen och dess medlemsstater har gett uttryck för kan således riskera att få långsiktiga negativa effekter för hela det internationella rättsliga systemet. Denna risk kan komma att konkretiseras i det fall unionen fattar ett beslut om att inleda en tvingande internationell militär insats utan ett uttryckligt mandat från säkerhetsrådet. Skulle en sådan insats av omvärlden uppfattas som ett instrument för att främja unionens egenintresse, istället för grundläggande humanitära värden, skulle de negativa effekterna för FN-systemets normativitet komma att bli mycket stora. Dessutom skulle förtroendet för unionen som en internationell aktör komma att undergrävas eftersom dess agerande skulle kunna ifrågasättas med tydliga rättsliga argument. Man skall dock inte överdriva risken för att en sådan situation inträffar. Som tidigare nämnts kräver en insats av detta slag en acceptans från samtliga av unionens medlemsstater, vilket idag inte är särskilt sannolikt med tanke på att det faktiskt finns medlemsstater som kräver auktorisation från säkerhetsrådet i fall av tvingande militära ingripanden i andra stater. Så länge det finns en dominerade övertygelse av det multilaterala internationella rättsliga systemets normativitet kan ett sådant beslut således endast uppkomma i en exceptionell situation och som jag nämnde tidigare är det framtida europeiska ageranden som får ge oss svar på vad unionens och dess medlemsstater anser vara en just sådan situation. I detta sammanhang vill jag även än en gång påpeka att de konkreta erfarenheterna av tvingande europeiska militära insatser hitintills visat på en generell europeisk lojalitet mot FN-systemet och detta kan sägas utgöra en bekräftelse av att unionen agerat i enlighet med FN-stadgans målsättningar som även utgjort utgångspunkten för tillkomsten av ESFP. Det skall emellertid observeras att under denna tidsperiod har unionen aldrig hamnat i en situation där en av flera medlemsstater förordad insats, till skydd för grundläggande humanitära värden, har förhindrats av att säkerhetsrådet varit oförmöget att fatta beslut om auktorisation av våldsanvändning. Hur unionen och dess medlemsstater skulle reagera i en sådan situation får således framtiden utvisa. De internationellt politiska kostnaderna för ett militärt ingripande i en sådan situation kan sannolikt få unionen att begrunda sitt beslut lite närmare.

## Innehållsförteckning

1. Inledning	10
1.1 Introduktion	10
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Metod och material	11
1.5 Disposition	11
2. Bakgrund – en förändrad värld	12
3. FN-stadgan som en rättslig ram	14
3.1 Våldsförbudet	14
3.1.1 Tolkning av artikel 2(4)	15
3.1.2 Våldsförbudets undantag	17
3.1.2.1 Säkerhetsrådets exklusiva kompetens	17
3.1.2.2 Individuellt och kollektivt självförsvar	19
3.2 Den kollektiva säkerheten i praktiken	20
3.3 Humanitär intervention	23
3.3.1 Illegalt men legitimt?	27
4. Utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik	31
4.1 Maastrichtfördraget	31
4.2 Amsterdamfördraget	33
4.3 Utvecklingen efter Amsterdamfördraget, från Köln till Nice	35
4.3.1 Den europeiska säkerhetsstrategin	38
4.4 EU:s operationella kapacitet	39
4.4.1 Snabbinsatsstyrkor och Headline Goal 2010	40
4.4.1.1 En nordisk snabbinsatsstyrka	42
4.5 Medlemsstaternas vilja och förpliktelser inom ramen för ESFP	43
4.6 Samordning av EU:s verksamhet i FN	44



5. Utvecklingen av ett konkret samarbete mellan EU och FN	45
5.1 Politiskt samarbete	45
5.2 Operationellt samarbete	47
5.2.1 FN:s begäran kontra EU:s villkor	49
5.3 En villkorad europeisk FN-lojalitet – Effektiv multilateralism	53
6. Slutsats	56
7. Källförteckning	64

## 1. Inledning

### 1.1 Introduktion

Ända sedan FN bildades har ett centralt mål varit att bevara och slå vakt om internationell fred och säkerhet. FN-stadgan anger både konfliktförebyggande och avlägsnande av hot mot internationell fred och säkerhet som områden av högsta prioritet för organisationen. Organisationen har genom åren sökt bidra till lösningar av tvister mellan nationer, minskning av spänningar, förebyggande av konflikter samt att aktivt arbeta för att sätta stopp för redan uppblossade strider. FN har länge varit den främsta aktören på krishanteringsområdet där organisationen har lång erfarenhet och besitter ett stort kunnande. I jämförelse med FN är EU att anse som en nykomling på detta område. EU:s medlemsstater, vilka även är medlemmar i FN, har dock länge varit involverade i FN:s krishanteringsarbete där de genomfört olika uppgifter under FN-ledda operationer, till exempel under fredsbevarande operationer i form av ”blå baskrar”, eller inom multilaterala stridskrafter bemyndigade av säkerhetsrådet. Fram till år 2003 hade EU:s medlemsstater dock aldrig gjort så under EU-flagg. Genom åren har det skett en betydande utveckling av EU:s gemensamma säkerhets- och utrikespolitik (GUSP) men det är först under det senaste decenniet som EU kommit att förknippas med säkerhets- och försvarspolitik. Flera svåra konflikter på Balkan under 1990-talet medförde att EU såg det som nödvändigt att bygga upp en egen förmåga för att genomföra krishanteringsoperationer i länder och regioner utanför EU. Under mycket kort tid har avgörande beslut fattats för utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, vilket innefattar möjligheterna att genomföra militära krishanteringsinsatser på internationell nivå. Den pågående uppbyggnaden av en europeisk militär kapacitet för internationella insatser tillhör idag de mest dynamiska områdena i den europeiska integrationsprocessen.

### 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att närmare granska utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna samt att relatera denna utveckling till FN-stadgans regler om våldsanvändning. Speciellt fokus läggs på frågan om i vilken utsträckning europeiska krishanteringsinsatser förutsätter ett mandat från FN:s säkerhetsråd. Utifrån detta syfte har följande frågeställningar formulerats;

- Finns det något rättsligt utrymme för EU att agera utanför FN:s rättsliga ramar?

- I vilken utsträckning förbehåller sig EU en rätt att genomföra tvingande militära åtgärder utan att dessa auktoriserats genom ett beslut från FN:s säkerhetsråd?
- Innebär utvecklingen av ESFP en förstärkning eller ett hot mot FN-systemet?

### 1.3 Avgränsningar

Krishantering är ett vitt begrepp och omfattar många olika komponenter vid sidan av den militära delen av krishantering. Civil krishantering, konfliktförebyggande samt fredsbyggande åtgärder är alla åtgärder av avgörande betydelse för upprättande och bevarande av internationell fred och säkerhet. Då syftet med denna uppsats är att relatera utvecklingen av ESFP med FN-systemet regler om våldsanvändning faller det sig naturligt att utesluta dessa delar av krishantering

### 1.4 Metod och material

Uppsatsen omfattar dels deskriptiva delar, dels analytiska. FN-systemets funktion och dess reglering av internationell våldsanvändning samt utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken utgör den deskriptiva delen där den bakomliggande tanken är att läsaren skall få en grundläggande förståelse för de olika organisationernas system och reglering. I denna del finns det tacksamt många källor att vända sig till, där FN-stadgan, europeiska fördrag samt offentliga dokument utgjort primärkällor. De analytiska delarna är direkt kopplade till de kärnfrågor som behandlas i uppsatsen. Då det gäller analyser av relationen mellan unionens säkerhets- och försvarspolitik och FN-systemet har endast ett fåtal publicerats, men har haft stor betydelse för att nå klarhet i behandlade rättsfrågor.

### 1.5 Disposition

Jag har valt att dela in min uppsats i sex kapitel. Den första som du nu läser är en inledning med en introduktion till ämnet i syfte att ge läsaren en bild av vad som kommer att behandlas i uppsatsen. Det andra kapitlet består av en bakgrund som beskriver hur de säkerhetspolitiska hotbilderna och konflikterna har förändrats i världen efter kalla krigets slut. I det tredje kapitlet behandlas FN-stadgan som en rättslig ram, framför allt reglerna kring internationell våldsanvändning. Fjärde kapitlet behandlar utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP). Därefter behandlas i kapitel fem det konkreta samarbetet mellan EU

och FN samt unionens villkorade FN-lojalitet och dess effekter. Uppsatsen avslutas med en slutsats i det sjätte kapitlet.

## 2. Bakgrund – en förändrad värld

Världen och för den delen Europa ser inte längre ut som det gjorde efter andra världskriget och inte heller som det gjorde under och efter det kalla kriget<sup>1</sup>. Det kalla krigets slut har lett till en miljö med allt öppnare gränser där de inre och yttre säkerhetsaspekterna är förenade. Hotbilderna ser inte längre ut som förr. Att det skulle uppblomma ett krig mellan några av EU:s medlemsstater är idag näst intill osannolikt. En storskalig aggression mot någon medlemsstat är inte heller troligt. Europa står istället inför nya hot som är mer diversifierade, mindre synliga och mindre förutsebara.

Efter det kalla krigets slut har västvärldens uppfattning om säkerhet genomgått grundläggande förändringar. Det tidigare helt dominerade hotet om en annan stats militära aggression har ersatts av en mer sammansatt hotbild som även innefattar hot från andra aktörer än stater. Hot som internationell terrorism, spridning av massförstörelsevapen, organiserad brottslighet, regionala konflikter samt humanitära katastrofer utgör idag komplexa säkerhetspolitiska hotbilder. Förekomsten av konflikter inom stater, framför allt i tredje världen samt stater i tidigare Östeuropa och Asien har ökat dramatiskt sedan slutet på 1980-talet. Under perioden 1989 till 1994 var endast fyra av totalt 94 stycken konflikter i världen av ”klassisk” mellanstatlig karaktär.<sup>2</sup> Vanligast var inbördeskrig och statsbildningskonflikter. Samtidigt som problemen är större än någonsin tidigare tvingas man konstatera att FN inte är utformat för att hantera dessa nya typer av konflikter. FN bildades för över sextio år sedan av segermakterna under andra världskriget och syftet var att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt att utveckla fredliga relationer *mellan stater*, (min kursivering). Världen har förändrats men FN har inte förändrats i takt med omvärlden. Inbördeskrig, folkmord och grova kränkningar av mänskliga rättigheter har under senare år ställt FN och hela det internationella samfundet inför några av de svåraste utmaningarna i modern tid.

Fredsforskaren Mary Kaldor<sup>3</sup> hävdar att de stora krigen mellan stater tillhör historien. Den nya typen av organiserat våld som utvecklats under 1980 – och 1990-talet och som idag är så vanligt betecknar hon som ”nya krig”. Dessa nya krig blossar upp i situationer där den statliga autonomi urholkas eller sönderfaller, vilket till exempel kan ske på grund av politiska

---

<sup>1</sup> Kalla kriget, 1945-1989.

<sup>2</sup> Baaz, *Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagens globala värld*, 2006.

<sup>3</sup> Mary Kaldor är verksam vid universitetet i Sussex och vid London School of Economics.

förändringar eller minskade statsinkomster. Kriminalitet, korruption och ineffektivitet tar över och sprider sig, våldet privatiseras alltmer till följd av den ökade organiserade brottsligheten, den politiska legitimiteten försvinner och staten står maktlös. Kännetecknande för de nya krigen är det förändrade sättet att föra krig, d.v.s. med vilka medel de nya krigen utkämpas. I ett konventionellt krig är målet att erövra territorium med militära medel. Den nya krigsföringen är dock benägen att undvika storskaliga aggressioner och istället kontrollera territorium genom politisk behärskning av befolkningen. Målet är att kontrollera befolkningen genom att göra sig av med alla med en annan identitet eller åsikt. Etnicitet, religion eller ras används i syfte att erövra den statliga makten.<sup>4</sup> Strategin i sådana krig är således fördrivning av befolkningen genom folkmord, fördrivelse samt en rad olika skrämselekniker. Denna typ av krigsföring, där våldet till större del riktas mot civila, har bidragit till dramatiska öknings i antalet flyktingar och internflyktingar. Vid 1900-talets början var förhållandet mellan militära och civila offer 8:1. Detta förhållande har dock förändrats radikalt. Sedan 1990-talets början är förhållandet istället det omvända, det vill säga 1:8, vilket tydligt visar effekterna av den nya krigsföringen och det ökade behovet av att skydda civilbefolkningen i krigshärjade områden.<sup>5</sup> Den förändrade uppfattningen om säkerhetspolitiska hotbilder formulerades för första gången under 1990-talets första år och har därefter konsoliderats. Den utgör idag grunden för såväl den Europeiska unionens grundläggande säkerhetsstrategi, ”*Ett säkert Europa i en bättre värld*”<sup>6</sup> som för USA:s nationella säkerhetspolitiska strategi.<sup>7</sup> Det har skett en anpassning till en ny säkerhetspolitisk verklighet, där hoten är gränsöverskridande och svåröversäglbara. Denna utveckling har därefter fortsatt successivt efter de senaste årens omfattande och förödande terroristattacker mot mål i bland annat New York, Washington DC, Moskva, Madrid och London. Gränsen mellan inre och yttre unionssäkerhet har suddats ut. De nya säkerhetspolitiska hoten som vi står inför idag innebär att kopplingen mellan territorialitet och säkerhet har tunnats ut och sedan 1990-talets första år har det skett en kraftig minskning av det stående territorialförsvaret till förmån för mindre rörliga insatsstyrkor. Militär våldsanvändning, som tidigare användes som ett försvar mot ett väpnat angrepp på det egna territoriet, kan idag komma att genomföras var som helst i världen. De rättsliga ramarna för denna verksamhet sätts av FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning.

---

<sup>4</sup> Kriget i Forna Jugoslavien, Somalia och Rwanda är tre exempel på detta.

<sup>5</sup> Kaldor, *Nya och gamla krig*, s. 12ff, 1999.

<sup>6</sup> Europeiska unionens råd, *A secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Bryssel den 12 december 2003. En utförligare beskrivning av den europeiska säkerhetsstrategin återfinns under rubrik 4.3.1 i denna uppsats.

<sup>7</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september 2002.

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>, 2007-03-29

### 3. FN-stadgan som en rättslig ram

FN:s främsta syfte är att värna om internationell fred och säkerhet. Detta framgår av såväl stadgans preambel som ändamålsartikeln 1(1). För att uppfylla detta syfte innehåller FN-stadgan ett flertal normer som är väsentliga i sammanhanget; medlemsstaternas suveräna likställighet, principen om fredlig lösning av tvister, principen om icke-inblandning i interna angelägenheter, medlemsstaternas solidariska skyldighet att solidariskt stödja organisationens beslut samt den mest centrala regeln, våldsförbudet.<sup>8</sup>

#### 3.1 Våldsförbudet

Det som idag är FN-stadgans mest fundamentala norm - förbudet mot våldsanvändning – har förvånansvärt kort tid varit en del av gällande internationell rätt. Åtminstone före Nationernas Förbunds tillkomst accepterades krig som ett slags återkommande och oundvikligt naturfenomen som man fick leva med och anpassa sig till.<sup>9</sup> I princip betraktades krig som ett legitimt sätt att uppnå maktpolitiska fördelar. Under första världskriget förändrades dock synen på krigets legalitet. I och med Nationernas Förbunds tillkomst år 1920 kom det första försöket att förmå staterna att avhålla sig ifrån bruk av våld i sina inbördes relationer. I förbundsstadgans artikel 10 föreskrevs att förbundets medlemmar skulle respektera och skydda varandras territoriella integritet och politiska oberoende gentemot alla yttre angrepp, ”external aggression”.<sup>10</sup> Det var således förbjudet för en medlemsstat att själv utöva aggression samtidigt som det fanns en plikt att upprätthålla andra staters frihet från aggression. Något absolut våldsförbud var det dock inte. Medlemsstaterna hade genom artiklarna 12-15, vilka utgjorde undantagssituationer till artikel 10, fortfarande stora möjligheter att tillgripa våld. Om de föreskrivna åtgärderna för att lösa en tvist på fredlig väg inte lyckades stod det nämligen åtminstone en av parterna fritt att övergå till väpnade aktioner. Denna lucka i NF-systemet innebar således att stater fortsatte att ta till våld i relationerna till varandra.<sup>11</sup> Ett försök till lösning av detta problem initierades av Frankrikes utrikesminister Aristide Briand när han föreslog USA ett avtal om att avstå från krig i sina inbördes relationer. Briands amerikanska kollega, Frank Kellogg, föreslog å sin sida att avtalet istället skulle utgöra en traktat med möjlighet för andra stater att ansluta sig. Briand

---

<sup>8</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 2.

<sup>9</sup> Bring, *FN-stadgan och världspolitik*, om folkrättens roll i en föränderlig värld, 2002, s. 68

<sup>10</sup> A.a. s. 69

<sup>11</sup> Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, 1963, s. 62ff

samtyckte och i augusti 1928 undertecknades den så kallade Briand-Kellogg-pakten.<sup>12</sup> Pakten förbjöd krig som ett instrument för nationell politik och som ett medel för konfliktlösning i förbindelserna mellan de fördragsslutande staterna. Staterna förklarade att:

”...they condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it as an instrument of national policy in their relations with on another.”<sup>13</sup>

Genom Briand-Kellogg-pakten infördes således ett mer generellt våldsförbud än det i NF-stadgan men det fick nu en större genomslagskraft. Pakten fick nämligen en avsevärd effekt på statspraxis. Under de följande åren slöts ett stort antal bilaterala och regionala avtal som bekräftade paktens våldsförbud.<sup>14</sup> Vare sig förbundsakten eller Briand-Kellogg-pakten var traktater med en total universell uppslutning. Trots detta fick de, i kombination med de andra regionala och bilaterala avtal som följde under 1930-talet, en normativ genomslagskraft som gav upphov till en policy som i sin tur spelade en roll inför tillkomsten av FN 1945.<sup>15</sup> Sedan 1945 regleras mellanstatlig våldsanvändning i FN-stadgans artikel 2(4) som har följande lydelse;

”Alla medlemmar skolan i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.”<sup>16</sup>

### 3.1.1 Tolkning av artikel 2(4)

Våldsförbudet har länge varit föremål för oenighet i den internationella rätten. Vad som har skapat denna oenighet är frågan om våldsförbudets omfattning och räckvidd, det vill säga om artikeln skall ges en restriktiv eller extensiv tolkning.

Enligt en uppfattning kan inte våldsförbudet ges en absolut tolkning. Företrädare för denna restriktiva tolkning hävdar att texten i artikelns senare del inskränker huvudregeln genom de tre benämningarna ”*vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med FN-stadgans ändamål*” (egen kursivering). De menar att man inte enbart kan se till texten i artikeln utan också till sammanhanget, det vill

---

<sup>12</sup> Bring, (2002), s. 69

<sup>13</sup> General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy, 1928, 94 LNTS, s. 63

<sup>14</sup> Bl.a. ”the Saavedra Lamas Pact” mellan 21 amerikanska stater inklusive USA och senare 11 europeiska stater samt det bilaterala non-aggressionsavtalet mellan Sovjetunionen och Kina 1937. Bring, (2002), s. 70

<sup>15</sup> 24 oktober, 1945.

<sup>16</sup> Här använder jag den svenska versionen av artikel 2(4) för tydlighetens skull, men vid tolkning av ordalydelsen är det den engelska versionen som skall användas.

säga till FN:s ändamål och syfte. En sådan tolkning skulle i så fall möjliggöra väpnade ingripanden för exempelvis renodlade humanitära eller demokratiska syften eller för att bekämpa terroristaktioner eftersom syftet med ingripandet är i enlighet med FN-stadgans ändamål och varken riktar sig mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende.<sup>17</sup>

Denna restriktiva tolkning har ett icke obetydligt stöd i den folkrättsliga doktrinen.<sup>18</sup>

En annan uppfattning som stöds av majoriteten av FN:s medlemsstater är att artikel 2(4) måste ges en extensiv, närmast absolut tolkning. Företrädare för denna extensiva tolkning menar att textens referenser till territoriell integritet, politiskt oberoende och FN:s ändamål endast var *elaboreringar* av själva tanken bakom ett långtgående och närmast absolut våldsförbud, där endast de uttryckliga undantagen i artikel 51 och kap VII i FN-stadgan kan anses legala.<sup>19</sup> Den extensiva tolkningen har, som påpekats av Brownlie, betydande stöd av förarbetena till FN-stadgan. Brownlie hävdar att de sista två satserna i artikel 2(4) inte medger något som helst utrymme för undantag till våldsförbudet, förutom de ovan nämnda, och menar att satsen ”in any manner inconsistent with the purpose of the organization”<sup>20</sup> snarare torde ha varit tänkt att understryka förbudet i artikel 2(4).<sup>21</sup>

Även i senare tids doktrin finner man stöd hos majoriteten bland folkrättsjuristerna att artikel 2(4) skall tolkas extensivt.<sup>22</sup> Simma hävdar i en artikel från 1999 att Brownlies argument står sig även idag och att artikel 2(4) utifrån en historisk tolkning resulterar i ett extensivt våldsförbud varvid den sista delen i artikeln är till för att skapa ett ”vattentätt” våldsförbud.<sup>23</sup>

Alldeles oavsett vilken slutsats man drar av förarbetena till FN-stadgan måste artikel 2(4) läsas tillsammans med artiklarna 1(1) och 2(3), av vilka det framgår att FN:s ändamål är att upprätthålla internationell fred och säkerhet medelst bland annat ett kollektivt agerande samt att FN:s medlemsstater skall lösa sina konflikter med fredliga medel och på ett sätt som inte äventyrar internationell fred och säkerhet. Bring menar att man mot denna bakgrund kan dra slutsatsen att unilateral våldsanvändning (eller kollektiv sådan som inte är sanktionerad av FN) alltid är ”oförenlig med Förenta Nationernas ändamål” enligt artikel 2(4):s ordalydelse,

---

<sup>17</sup> Bring, (2002), s. 72

<sup>18</sup> Se bl.a. Bowett i den av Antonio Cassese utgivna *The Current Legal Regulation of the Use of Force* (1986), Reisman, *Coercion and Self-determination: Construing Charter Article 2(4)*, (1984) samt McDougal, *Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion*, (1961).

<sup>19</sup> Bring, (2002), s. 72

<sup>20</sup> *United Nations Conference on International Organization*, Vol. 3 s. 556, där texten i sin helhet föreslogs få följande lydelse; “All members of the Organization shall refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purpose of the Organisation”.

<sup>21</sup> Brownlie, (1963), s. 265ff

<sup>22</sup> Se t ex. Randelzhofer i Simma, B, 1995, *The Charter of the United Nations; A Commentary*, s. 117f, och 123f, Bring, (2002) s. 74f och 143f, Röling i Cassese, (1986) *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, s. 5, Cassese, (1986) *International Law in a Divided World*, s. 137ff samt Bowett i Cassese, *The Current...*, s. 49f.

<sup>23</sup> Simma, EJLI 1999, kap. 1.



såvida ingen det inte rör sig om självförsvar enligt artikel 51.<sup>24</sup>

Mot bakgrund av det stöd en extensiv tolkning av våldförbudet har av förarbetena till FN-stadgan, bland majoriteten i den folkrättsliga doktrinen, i dokument mellan staterna och även i sedvanerätten<sup>25</sup> är det svårt att dra en annan slutsats än att denna tolkning är den rådande.

### 3.1.2 Våldsförbudets undantag

Från våldsförbudet finns idag endast två undantag i FN-stadgan. Våldsanvändning är legal i det fall den auktoriserats genom beslut i FN:s säkerhetsråd som en sanktion mot ett agerande som anses utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet eller om det rör sig om självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan.

#### 3.1.2.1 Säkerhetsrådets exklusiva kompetens

I syfte att upprätthålla eller återinföra internationell fred och säkerhet etablerar stadgan ett världsomfattande system för kollektiv säkerhet. Artikel 24(1) i stadgan slår fast att medlemsstaterna har överlåtit huvudansvaret för upprättande av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådet. Vid fullgörande av de förpliktelser som följer av detta ansvar har säkerhetsrådet tillerkänts en exklusiv kompetens att besluta om våldsanvändning i form av militära aktioner.<sup>26</sup> Artikel 39 som inleder kapitel VII har följande lydelse;

”Säkerhetsrådet fastställer befintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överrättsstämme med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.”

Säkerhetsrådet står fritt i sin bedömning av vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Under 1990-talet har utvecklingen gått mot en allt vidare tolkning av begreppet ”internationell fred och säkerhet”, vilket har sin grund i att konfliktsituationerna i världen har förändrats. Säkerhetsrådet har under senare år även inkluderat interna och regionala konflikter, som traditionellt sett betraktats som inbördeskrig, samt konflikter som rör

---

<sup>24</sup> Bring, (2002), s. 74

<sup>25</sup> Se GA/res 2625 (XXV) 24 oktober 1970, även kallad Friendly Relations-deklarationen, första princip, samt Nicaragua-målet, *Case concerning Military and paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, Merits, Judgement of 27 June 1986, ICJ Reports 1986.

<sup>26</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 24 (2) med hänvisning till kap VII. Detta kapitel etablerar ett system för att eliminera varje situation som direkt hotar internationell fred och säkerhet eller som innebär ett fredsbrott eller aggressionshandling. Kapitlet bygger på säkerhetsrådets möjlighet att tvinga medlemsstaterna till deltagande i sanktioner och tvinga en aggressionsstat till reträtt.

mänskliga rättigheter som ett potentiellt hot mot internationell fred och säkerhet.<sup>27</sup> Om parterna i en konflikt inte velat utnyttja de metoder som finns för en fredlig lösning eller försökt men misslyckats kan säkerhetsrådet besluta om bindande tvingande sanktionsåtgärder, vilka kan innefatta militära aktioner.<sup>28</sup> För att säkerhetsrådet skall kunna fatta ett sådant beslut krävs att minst nio av de femton medlemmarna, bland dem de fem permanenta<sup>29</sup>, röstar för förslaget.<sup>30</sup> Om en eller flera av de permanenta medlemmarna röstar emot resolutionsförslaget, det vill säga använder sig av sin vetorätt, faller detta.<sup>31</sup> En enda permanent medlem kan således genom sin vetorätt förhindra säkerhetsrådet från att agera i en svår konfliktsituation, vilket ofta blir fallet i situationer där de permanenta medlemmarna har ett särintresse i den fråga som tas upp till behandling av säkerhetsrådet.<sup>32</sup> FN-systemet har under det senaste decenniet blivit alltmer kritiserat för att vara ineffektivt och otidsenligt. Den geografiska fördelningen av platser i säkerhetsrådet tillika vetorätten har blivit föremål för protester. Ett antal förslag har framförts om ändringar i rådets sammansättning (EU-representation istället för Storbritannien och Frankrike, nya permanenta medlemmar som Japan, Indien, Nigeria och Brasilien). Det har också framförts förslag om olika begränsningar i utövandet av vetorätten.<sup>33</sup> Det är kontroversiella förslag med tanke på att det rimligen förutsätter att dels Storbritannien och Frankrike ger upp sina nuvarande platser till förmån för EU som organisation, och dels att de fem permanenta medlemmarna tillsammans ger upp en del av sin unika ställning till förmån för fler permanenta platser.

Mot bakgrund av omvärldens kritik mot FN-systemet samt de högljudda kraven på reformering av organisationens institutioner tillsatte dåvarande generalsekreteraren Kofi Annan hösten 2003 en högnivåpanel bestående av ett antal experter som fick i uppdrag att göra en översyn av dagens säkerhetshot samt att lämna förslag till hur FN kan stärkas och bli mer effektivare för att möta dessa hot. Den 2 december 2004 presenterades rapporten *A more secure world: our shared responsibility*.<sup>34</sup> Rapporten är det mest ambitiösa reformförslaget som FN och dess medlemsstater haft att ta ställning till sedan organisationen bildades. De

---

<sup>27</sup> T.ex. Norra Irak 1991, (resolution 688), Jugoslavien 1991, (resolution 713) samt Somalia 1992 (resolution 733). Se Bring, (2002), s. 306.

<sup>28</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artiklarna 25 respektive 42.

<sup>29</sup> Artikel 23 (1) Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien samt USA.

<sup>30</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 27(3).

<sup>31</sup> I enlighet med bekräftad praxis betraktas det inte som ett veto om den permanenta medlemmen avstår från att rösta. Se Bring, (2002), s. 305

<sup>32</sup> Situationen i Darfur i Sudan, som FN kallar den värsta humanitära krisen just nu, utgör ett skrämmande exempel på säkerhetsrådets oförmåga att agera på grund av vetorätten. Kina som har ekonomiska intressen i Darfur förhindrade länge FN att agera i regionen med hjälp av sin vetorätt.

<sup>33</sup> Bring, (2002), s. 305

<sup>34</sup> *A more secure world: Our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2 december 2004. Finns att tillgå på [www.un.org/secureworld/report2.pdf](http://www.un.org/secureworld/report2.pdf)

mest omtalade reformförslagen behandlar, inte så förvånande, beslutsreglerna i säkerhetsrådet och rådets sammansättning. Enligt panelen måste rådet få en bättre geografisk representation för att upplevas som mer legitimt än idag. Rådets permanenta medlemmar avspeglar idag maktförhållanden som rådde efter andra världskriget och de relativa låga finansiella och militära bidragen från vissa av de permanenta medlemmarna står inte i relation till deras unika ställning i rådet. För att stärka rådets legitimitet, relevans och effektivitet föreslår därför panelen att rådet utvidgas med nya medlemsländer, dock utan vetorätt.<sup>35</sup> Vetorätten skall alltså inte utvidgas enligt expertpanelen. Den föreslår inte heller att de nuvarande permanenta medlemmarnas vetorätt tas bort eller begränsas. Visserligen medför panelens förslag om utvidgning av säkerhetsrådet att mindre och medelstora länder får en röst i säkerhetsrådet och att rådets arbete blir mer öppet, men de permanenta medlemmarna fortsätter att inneha en unik maktposition i rådet varpå organisationens effektivitetsproblem riskerar att kvarstå. Jag menar inte att vetorätten helt skall tas bort, eftersom det faller på sin egen orimlighet. Däremot bör en begränsning av vetorätten eftersträvas. Även förslaget att i någon form begränsa vetorätten lär möta motstånd. Det är inte sannolikt att USA, eller för den delen Kina och Ryssland, utan vidare är beredda att acceptera att ge upp delar av ett viktigt maktinstrument i FN. En reform är dock nödvändig för att bevara FN:s trovärdighet och relevans när internationella kriser skall hanteras i en ny global miljö. FN kan inte längre acceptera det faktum att organisationen riskerar att handlingsförlamas i svåra krissituationer med omfattande mänsklig förödelse på grund av ett veto från en permanent medlem som grundar sig på ett nationellt särintresse som dessutom kan vara rent ekonomiskt. FN måste sträva efter ett mer demokratiskt och effektivt säkerhetsråd. En begränsning av vetorätten ligger i tiden.

### 3.1.2.2 Individuellt och kollektivt självförsvar

Som ett andra undantag från det grundläggande förbudet mot mellanstatlig våldsanvändning återstår alla staters rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar vid händelse av ett väpnat angrepp. Dock endast fram till dess säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder.<sup>36</sup> Denna rätt

---

<sup>35</sup> Vad gäller reformeringen av säkerhetsrådet föreslår panelen två modeller för hur rådets sammansättning skulle kunna vara i framtiden. Enligt den ena modellen skall det bli sex nya permanenta platser i säkerhetsrådet, utan vetorätt. De ursprungliga permanenta medlemmarna behåller sin vetorätt. Därtill skall det inrättas tre nya valda platser för tvåårsperioder, som fördelas mellan de fyra geografiska områdena, Afrika, Asien och Stilla Havet, Europa och Amerika. Enligt den andra modellen blir det inte några nya permanenta medlemmar i rådet. Istället skall åtta länder få en plats i rådet på fyraårsmandat med möjlighet till omedelbart omval. Därtill skall en plats för tvåårsperioder inrättas utan möjlighet till omval. Platserna skall fördelas geografiskt samt utefter ländernas finansiella, militära och diplomatiska bidrag till FN. Enligt båda modellerna skall antalet medlemmar i säkerhetsrådet vara 24.

<sup>36</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 51

till självförsvar kan sägas utgöra en nödvändig säkerhetsventil för en angripen stat i en situation då säkerhetsrådet inte förmår agera. Av avgörande betydelse för rätten till självförsvar är kravet på ”väpnat angrepp”. Enligt en restriktiv tolkning av artikel 51 inträder självförsvarsrätten först när en väpnad attack har inletts mot staten ifråga, och endast då.<sup>37</sup> Denna restriktiva tolkning stöds av Bring som menar att ”av samma skäl som artikel 2(4) sålunda bör tolkas extensivt (som ett närmast heltäckande förbud), bör artikel 51 tolkas restriktivt i vad som avser det våld som staterna tillåts använda”.<sup>38</sup> En restriktiv tolkning tar sin utgångspunkt i artikelns ordalydelse. Artikelns ordalydelse synes dock förutsätta att attacken är ett faktum, att den verkligen har påbörjats. Vad som definitivt inte går att utläsa av texten är att attacken måste ha *drabbat* en annan stats territorium eller militära enheter *innan* rätten till självförsvar inträder. Här ligger bakgrunden till diskussionen om preventivt självförsvar, det vill säga förebyggande självförsvar mot ett överhängande hot.<sup>39</sup> Tidigare har preventivt självförsvar regelmässigt avvisats som folkrättsstridigt av statsamfundet. Detta synsätt har emellertid i viss mån förändrats efter den 11 september 2001. Innebörden av denna förändring är att det idag föreligger en samsyn inom statsamfundet om ett rätt till preventivt självförsvar gentemot storskaliga terroristattacker.<sup>40</sup> Därmed har utrymmet för legal våldsanvändning kommit att vidgas och vad detta får för konsekvenser är svåröverblickbara. Staternas fortsatta ställningstagande kommer att utvisa huruvida den nya *opino juris* som nu börjat växa fram även blir mer allmänt accepterad som ny folkrätt.

### 3.2 Den kollektiva säkerheten i praktiken

Som jag tidigare nämnt etablerar stadgan ett världsomfattande system för kollektiv säkerhet i syfte att upprätthålla eller återinföra internationell fred och säkerhet. För att detta skall fungera krävs att det föreligger en grundläggande intressegemenskap i säkerhetsrådet och då framför allt mellan de permanenta medlemsstaterna. Så har emellertid inte alltid varit fallet. Under det kalla kriget förmådde segermakterna från andra världskriget inte att mobilisera denna essentiella intressegemenskap. Detta betydde dock inte att FN-systemet helt kom att paralyseras. På initiativ av dåvarande generalsekreteraren Dag Hammarsköld<sup>41</sup> introducerades begreppet *fredsbevarande operationer* under Suezkrisen 1956. Detta instrument saknar uttrycklig grund i FN-stadgan och kan ses som en innovation för att delvis kompensera

<sup>37</sup> Kelsen menar att rätten till självförsvar inte har något annat innehåll än vad som direkt kan utläsas av artikeln. Se Kelsen, H, *The Law of the United Nations*, New York 1950, s. 792. Se även Brownlie, (1963), s. 271

<sup>38</sup> Bring, (2002), s. 157

<sup>39</sup> A.a. s. 16f samt s. 168f.

<sup>40</sup> Säkerhetsrådets resolutioner 1368 och 1373 har erkänt självförsvarsrätten relevans mot storskaliga terroristhot.

<sup>41</sup> Dag Hammarsköld var generalsekreterare 31 mars, 1953 – 18 september, 1961.

avsaknaden av ett fungerande kollektivt säkerhetssystem.<sup>42</sup> De fredsbevarande operationerna är mer ingripande i sin karaktär än de fredliga medel som kapitel VI stadgar, och mindre ingripande än de fredsframtvängande åtgärder som kapitel VII möjliggör. De fredsbevarande operationerna har en neutral karaktär och syftar till att, med konfliktparternas samtycke, förhindra utbrott av konflikt eller att konflikter sprider sig till närliggande stater, övervaka efterlevnaden av ingångna avtal om eld upphör samt att främja utvecklingen av ömsesidig tillit i en återuppbyggnadsfas.<sup>43</sup> Eftersom varje fredsbevarande operation är baserad på samtycke och samarbete med de olika parterna i konfliktområdet måste FN i sin fredsbevarande roll vara neutral och opartisk så att inte någon av parternas samtycke går förlorat. Detta i motsats till kapitel VII under vilket säkerhetsrådet kan pressa och tvinga parterna in i ett nytt sakläge medelst militära medel. De deltagande enheterna i en fredsbevarande operation är lätt beväpnade och har endast mandat att använda väpnat våld i självförsvar. Ur ett rättsligt perspektiv utgör denna typ av operation således inte en väpnad tvångsåtgärd och behöver därför inte baseras på ett kapitel VII-mandat

Upprättandet av en fredsbevarande operation baseras på säkerhetsrådets kompetens att uppfordra parterna till en konflikt att foga sig efter sådana åtgärder som rådet anser vara nödvändiga.<sup>44</sup> Rådet bestämmer insatsens storlek, ändamål och tidsram. Eftersom FN inte har egna militära resurser, är dessa insatser emellertid beroende av medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med resurser till varje enskild operation. Sedan den första fredsbevarande operationen genomfördes 1956 har säkerhetsrådet inrättat omkring 60 FN-ledda fredsbevarande operationer.<sup>45</sup> Som exempel kan nämnas den omfattande insatsen i södra Libanon, UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), som inrättades redan 1978 och som idag står inför en omfattande expansion.<sup>46</sup>

Efter det kalla krigets slut ökade möjligheterna till samsyn mellan säkerhetsrådets permanenta

---

<sup>42</sup> Cramér, P i artikeln *Europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud i EU som aktör i världen*, Europaperspektiv 2007, s. 248. Se även Bring, (2002), s. 278.

<sup>43</sup> Department of Peacekeeping Operation *United Nations Peacekeeping*. [www.un.org](http://www.un.org), 070402.

<sup>44</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 33.

<sup>45</sup> Svenska FN-förbundet, *FN och EU – Samarbete för demokrati, fred och utveckling*, 2002, s. 26ff samt FN:s nordiska informationskontor (UNIC), [http://www.un.dk/swedish/Briefing\\_papers/Fredsbevarande/frame.htm](http://www.un.dk/swedish/Briefing_papers/Fredsbevarande/frame.htm), 070402

<sup>46</sup> SC/res/425 (1978) och SC/res/426 (1978). Efter en månads strider mellan den israeliska armén och den shiamuslimiska milisen Hizbullah sommaren 2006 antog säkerhetsrådet den 11 augusti 2006 resolution 1701 (2006). Genom resolutionen utökades den tidigare FN-insatsen från 2000 personer till maximalt 15000. Huvudsyftet med insatsen är att säkra Libanons enhet och suveränitet. Mot bakgrund av denna resolution samt en förfrågan från FN om fortsatt svenskt deltagande i insatsen medger riksdagen att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst 200 personer till förfogande för deltagande i insatsen UNIFIL i Libanon under ytterligare 4 månader, dock längst till och med den 15 augusti 2007. Se *proposition 2006/2007:7 Fortsatt svenskt deltagande i Förenta nationernas insats i Libanon*, avsnitt 6. Sammanlagt har ca 8000 svenskar tjänstgjort inom UNIFIL under åren.

medlemsstater. Detta gjorde det möjligt att för första gången, 1991, aktivera det kollektiva säkerhetssystemet i en mellanstatlig konflikt. Detta skedde genom ett beslut att auktorisera omfattande våldsanvändning mot Irak som en sanktion mot landets militära aggression mot Kuwait.<sup>47</sup> Den ökade samstämmigheten mellan de permanenta staterna har resulterat i ett flertal beslut om att auktorisera våldsanvändning för så kallade *fredsframtvingande operationer*<sup>48</sup> i enlighet med artikel VII i FN-stadgan. Dessa typer av operationer är av tvingande karaktär. De genomförs utan konfliktparternas samtycke och innebär nödvändigtvis att FN tagit någon form av ställning i konflikten - för vissa principer eller kanske mot vissa parter. Dessa operationer kan rikta sig mot såväl en intern konfliktsituation i en stat som en mellanstatlig.<sup>49</sup> Fredsframtvingande insatser syftar till att avvärja direkta hot mot den internationella freden och säkerheten. Sedan 1990 har säkerhetsrådet dessutom kommit att anta ett flertal beslut om att auktorisera våldsanvändning i *fredsgenomförande* syfte, med hänvisning till kap VII. Denna typ av operationer genomförs, till skillnad från fredsframtvingande operationer, med värdlandets acceptans. Därmed utgör det inte tvångsåtgärder i egentlig mening, men i och med säkerhetsrådets auktorisation höjs emellertid nivån för legitim våldsanvändning över självförsvar. Fredsgenomförande operationer kan således beskrivas som en blandning av de två föregående typerna av operationer.<sup>50</sup> Exempel på fredsgenomförande operationer som auktoriserats av säkerhetsrådet är IFOR/SFOR<sup>51</sup> med uppgift att övervaka fredsöverenskommelsen mellan de stridande parterna i Bosnien-Hercegovina samt ISAF<sup>52</sup> med uppgift att bistå den afghanska regeringen i återuppbyggnadsarbetet. Båda dessa fredsgenomförande insatser har genomförts under ledning av Nato på tydliga mandat från säkerhetsrådet. Boutros Boutros-Ghalis *Dagordning för fred*<sup>53</sup> med supplement har således i ett avseende förverkligats. Rekommendationen att FN-stadgans kapitel VIII om *regionala* aktioner för fred och säkerhet skall utnyttjas bättre, så att FN kan avlastas från finansiellt och operativt betungande operationer, har blivit verklighet. Inom FN-systemets ram har instrumenten för militär krishantering nämligen kommit att

---

<sup>47</sup> Operation "Ökenstorm", säkerhetsrådets resolution 678, 29 november, 1990. Resolutionen antogs med röstsiffrorna 12 för, 2 emot (Cuba, Jemen) och ett avstående från Kina.

<sup>48</sup> Idén med fredsbevarande styrkor som skulle vara tyngre beväpnade än de traditionella fredsbevarande styrkorna presenterades av FN:s dåvarande generalsekreterare i "An agenda of Peace". Se Bring, (2002), s. 14

<sup>49</sup> Se om tolkningen av begreppet "internationell fred och säkerhet" på s. 8 i denna uppsats samt fotnot 24.

<sup>50</sup> Cramér, P, (2007), s. 248f

<sup>51</sup> Efter fredsavtalet i Dayton ersattes FN-ledda UNPROFOR med en regional Nato-ledd styrka, IFOR, 1995 (SC/res/1031) som senare ersätts av en ny Nato-ledd styrka, SFOR, 1996 (SC/res/1088).

<sup>52</sup> Insatsen i Afghanistan regleras genom resolution 1386 från 2001. I denna är det tydligt utsagt att ISAF-styrkans mandat grundar sig på FN-stadgans kapitel VII. Det finns även en inbjudan från Afghanistans regering för närvaron av en internationell fredsstyrka. Se försvarsmaktens hemsida, [www.mil.se](http://www.mil.se), 070403

<sup>53</sup> Boutros Boutros-Ghali, FN:s generalsekreterare åren 1992-1996, arbetade fram *An Agenda of Peace*, 1992 samt *Supplement to an Agenda of Peace*, 1995.

utvecklas radikalt sedan 1990-talets inledning. I avsaknad av avtal med medlemsstaterna om stående militära resurser till säkerhetsrådets permanenta förfogande är varje insats beroende av medlemsstaternas vilja och förmåga att bidra med resurser till varje enskild operation. Sedan 1990-talet har två modeller för detta utvecklats. Dels FN-ledda operationer till vilka medlemsstaterna ställer resurser till förfogande och dels operationer under ledning av en enskild medlemsstat eller regional organisation vilka auktoriserats av säkerhetsrådet i enlighet med kapitel VIII.<sup>54</sup> Vad stadgan kräver för att en regional operation med fredsframtvängande potential skall ha folkrättslig legitimitet, är att säkerhetsrådet har tagit ett särskilt beslut som godkänner den tilltänkta insatsen. Generellt gäller att alla operationer skall stå i samklang med stadgan. Den första artikeln i kapitel VIII, artikel 52, stadgar inledningsvis;

”Ingen bestämmelse i denna stadga utesluter regionala avtal eller organ för behandling av sådana angelägenheter rörande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, som lämpa sig för regionala åtgärder, under förutsättning att dessa avtal eller organ och deras verksamhet äro förenliga med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.”<sup>55</sup>

Kapitel VIII definierar dock inte vad som är ”regionala” arrangemang och kräver inte förekomsten av en etablerad organisation som ansvarig för regionala fredsfrämjande åtgärder. Flexibiliteten är stor, men legitimiteten i tvingande åtgärder är emellertid strikt avhängig av säkerhetsrådets godkännande, vilket framgår av artikel 53 i stadgan.

### 3.3 Humanitär intervention

Med humanitär intervention avses ett militärt ingripande av tvingande karaktär i en annan stat i syfte att värna om fundamentala mänskliga rättigheter<sup>56</sup> och utgör en form av fredsframtvängande operation. Ur ett formellt perspektiv är således en sådan operation endast legal då den auktoriserats genom ett beslut i säkerhetsrådet i enlighet med kapitel VII. Det tydligaste konkreta exemplet på en sådan operation är när säkerhetsrådet 1992 auktoriserade militär våldsanvändning i ett av inbördeskrig och kaos sönderslitet Somalia.<sup>57</sup> För första

---

<sup>54</sup> I detta sammanhang bör anmärkas expertpanelens rekommendation i rapporten ”A more secure world: our shared responsibility” att rådet bör bli bättre på att samarbeta med regionala organisationer för att effektivisera FN-systemet.

<sup>55</sup> *Förenta Nationernas stadga*, artikel 52.

<sup>56</sup> Universal Declaration of Human Rights (1948), GA/res/48/217a, The International Covenant on Civil and Political Rights (1966) samt The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966).

<sup>57</sup> Den legala grunden för operationen, kallad ”Restore Hope” utgjordes av säkerhetsrådets resolution 794 (1992). Resolutionen gav mandat att vidta *alla nödvändiga medel* för att skydda bistånd till den svältande befolkningen i ett kaotiskt Somalia. Resolutionen antogs enhälligt av säkerhetsrådets medlemmar.

gången ansåg säkerhetsrådet att interna humanitära missförhållanden utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet, vilket öppnade för möjligheten att auktorisera en tvingande militär våldsanvändning. Resolutionen är väldigt tydlig avseende att man ansåg situationen i Somalia var att betrakta som synnerligen unik, främst på grund av att den somaliska statsapparaten hade kollapsat. Respekten för nationell suveränitet krävde enligt en resolution från generalförsamlingen att samtycke inhämtades från den regering vars land var i behov av humanitär assistans.<sup>58</sup> Genom att det inte existerade någon regering i Mogadishu som kunde lämna samtycke behövde den nationella suveräniteten inte utmanas och därmed utgjorde inte interventionen ett hot mot den Somaliska statens suveränitet, eftersom det de facto inte fanns någon statsapparat.<sup>59</sup> Säkerhetsrådets beslut om våldsanvändning för att skydda humanitära intressen inom en stat var ändock banbrytande, ett verkligt trendbrott i säkerhetsrådets praxis och visade på FN-systemets potentiella betydelse för att skydda humanitära intressen och förhindra humanitära katastrofsituationer.<sup>60</sup>

Ett år tidigare, den 5 april 1991, i kölvattnet av operation ”Ökenstorm” antog säkerhetsrådet resolution 688 som fördömde förtrycket av kurderna i norra Irak. Den irakiska armén kränkte systematiskt den kurdiska befolkningens mänskliga rättigheter, vilket ledde till att kurderna var tvungna att fly till Turkiet och Iran. Detta förtryck ansågs hota internationell fred och säkerhet i regionen. Därmed hade säkerhetsrådet redan här introducerat en flexibel tolkning av ”internationell fred och säkerhet” och öppnat dörren för långtgående beslut under kapitel VII. En uttrycklig referens till kapitel VII gick emellertid inte att finna i resolutionen, och inte heller något beslut om militär insats på irakiskt territorium. Rådet nöjde sig med att kräva att Irak skulle respektera befolkningens mänskliga rättigheter samt släppa in hjälporganisationer i landet.<sup>61</sup> Med stöd av resolutionen inledde dock allierade styrkor<sup>62</sup> operation ”Safe Heavens” i syfte att upprätta skydds zoner för de förföljda kurderna i Iraks gränstrakter mot Turkiet och Iran. Detta skedde följaktligen utan uttryckligt mandat från säkerhetsrådet och något samtycke från regeringen i Bagdad förelåg av naturliga skäl inte heller. Resolutionen utgjorde således inget stöd för de allierades aktioner som därför måste betraktas som olagliga, som en kränkning av den irakiska suveräniteten, principen om icke-intervention samt våldsförbudet, enligt FN-stadgan.<sup>63</sup> Reaktionerna runt om i världen gav dock stöd för interventionens

---

<sup>58</sup> GA/res/ 46/182, 19 december, 1991.

<sup>59</sup> Bring, (2002), s. 303 samt Baaz, (2006), s. 19

<sup>60</sup> Cramér, (2007), s. 250f

<sup>61</sup> Bring, (2002), s. 301

<sup>62</sup> Den 17 april 1991 beslöt USA, Storbritannien och Frankrike att sända trupper till Irak. Efter ett tag anslöt sig enheter från Nederländerna, Belgien, Spanien och Italien.

<sup>63</sup> Baaz, (2006) s. 17ff



*legitimitet* genom staternas – uttalade eller tysta – samtycke och någon fördömande resolution antogs varken av FN:s säkerhetsråd eller generalförsamling. Resolutionen tilläts inte, till följd av Kinas motstånd i säkerhetsrådet, att utmana den nationella suveräniteten i fundamental mening, men den aktualiserade den kontroversiella frågan om tillåtenheten av militär intervention utan klart mandat från säkerhetsrådet.<sup>64</sup> Under det senaste decenniet har statssuveränitetens och våldsförbudets absoluta karaktär kommit att ifrågasättas allt mer med hänvisning till behovet av att kunna genomföra väpnade interventioner för att skydda grundläggande humanitära värden, även i situationer då ett sådant ingripande inte kan vinna acceptans av säkerhetsrådet. Som jag tidigare nämnt ökade möjligheterna till samsyn mellan säkerhetsrådets permanenta medlemmar efter det kalla kriget slut, vilket resulterade i bland annat befrielsen av Kuwait 1991. Många bedömare trodde då att de interna stridigheterna som rådde i säkerhetsrådet under kalla kriget helt hade försvunnit. Så blev dock inte fallet. I mitten på 1990-talet ökade oenigheten åter igen i säkerhetsrådet. Ett modernt historiskt exempel på en sådan situation är den så kallade Kosovo-konflikten och de händelser som senare ledde fram till Natos bombningar mot mål i före detta Jugoslavien våren 1999. Kosovo är en provins i före detta federala republiken Jugoslavien (nuvarande Serbien). Under 1990-talet, fram till 1998, ökade spänningarna mellan serber och albaner i Kosovo, samt mellan den albanska befolkningsgruppen i Kosovo och regeringen i Belgrad. Under 1998 organiserade sig delar av den albanska befolkningen i Kosovo i den så kallade UCK-gerillan (Kosovos befrielsearmé), som kom att inleda en väpnad kamp för ett oberoende och självständigt Kosovo. Regeringen i Belgrad svarade med att sända inrikestrupper till Kosovo för att med våld bekämpa UCK. Våldsanvändningen var omfattande och ett stort antal människor, många civila, dödades och skadades. Massakrer och etnisk rensning tog sin början i mars 1998 och en humanitär katastrof var ett faktum. Mer än 100 000 människor, främst kosovoalbaner, såg sig tvungna att fly från området. Omvärlden reaktioner på dessa händelser var kraftiga. Säkerhetsrådet utfärdade den 31 mars 1998 sin första resolution under kapitel VII angående situationen i Kosovo.<sup>65</sup> Någon hänvisning till att situationen hotade fred och säkerhet finns dock inte i resolutionen. Resolutionen införde ett vapenembargo avseende vapen och relaterade material gentemot Jugoslavien (inklusive Kosovo) - men först efter att säkerhetsrådet hade framhävt Jugoslaviens suveränitet och territoriella integritet. Situationen förvärrades dock i regionen och nästkommande resolution angående situationen i Kosovo,

---

<sup>64</sup> Bring, (2002), s. 302ff

<sup>65</sup> SC/res/1160. Resolutionen antogs med 14 röster för och endast en avstående (Kina).

resolution 1199, utfärdades av säkerhetsrådet den 23 september samma år.<sup>66</sup> Resolutionen grundades på kapitel VII i FN-stadgan och refererade nu till situationens hot mot freden och säkerheten i regionen. Hänvisning gjordes även till oron över flyktingströmmarna och en nära förestående humanitär katastrof i Kosovo. Säkerhetsrådet krävde att de stridande parterna skulle ta omedelbara steg för att förbättra den humanitära situationen och avslutade även denna resolution med hot om vidtagandet av ytterligare åtgärder såvida resolutionen och den dessförinnan (resolution 1160) inte efterföljdes.

Efter två resolutioner grundade på kap VII och två hotfulla avslutningsformuleringar såg det möjligen ut som att säkerhetsrådet närmade sig ett eventuellt användande av militära medel. Redan vid denna tidpunkt stod det emellertid klart att det inte rådde någon enighet bland de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet om väpnade insatser mot Jugoslavien.<sup>67</sup> Säkerhetsrådet präglades vid denna tidpunkt av så stora motsättningar att rådet i stort sett var handlingsförlamat. I oktober 1998, meddelade Natos ministerråd, i syfte att sätta press på Belgrad-regimen, att de var beredda att inleda väpnade flyganfall mot mål i Jugoslavien om landet inte levde upp till de krav som FN uttryckt i resolutionerna.<sup>68</sup> I slutet av januari 1999 beslöt NATO att öka sina militära förberedelser i samband med krav på förhandlingar mellan de stridande parterna. Detta ledde till att förhandlingar inleddes i Frankrike, Rambouillet, mellan parterna i konflikten och den 18 mars undertecknades ensidigt ett fredsavtal av den kosovoalbanska sidan, det så kallade Rambouillet-avtalet.<sup>69</sup> När Slobodan Milosevic<sup>70</sup>, under ett möte med det amerikanska sändebudet Holbrooke den 22 mars 1999, än en gång vägrat att skriva under fredsavtalet beslutade den dåvarande generalsekreteraren för Nato, Javier Solana, att beordra flygangrepp mot mål i Jugoslavien.<sup>71</sup> Operationerna inleddes den 24 mars 1999 i syfte att förhindra allvarliga brott mot mänskliga rättigheter.

Natos agerande var anmärkningsvärt så till vida att man valde att agera utan mandat från FN. Bakgrunden till detta ansågs vara den handlingsförlamning som rådde i säkerhetsrådet i samband med att krisen i Kosovo kulminerade. Argumentet för en humanitär intervention utgick här från att statssamfundet inte kan stå passivt inför en humanitär katastrof, oavsett

---

<sup>66</sup> Fortfarande 14 röster för och en avstående (Kina).

<sup>67</sup> "No use of force and no sanctions are being imposed by the Council at the present stage (...) In particular, the use of unilateral measures of force in order to settle this conflict is fraught with the risk of destabilizing the Balkan region and of all of Europe and would have long-term adverse consequences for international system, which relies on the central role of the United Nations." Ett citat från Rysslands representant i säkerhetsrådet, Se S/PV. 3868, s. 3f, citat s. 4. Å andra sidan framstod en intervention från NATO nära förestående från medlemmarna Storbritannien och USA, Se S/PV. 3930, s. 3 (23 september, 1998).

<sup>68</sup> Se NATO Press statement; 13 oktober, 1998, "ACTORD" samt 15 oktober, 1998 varvid hotet bibehålls.

<sup>69</sup> Avtalets innehåll gav dels ökad autonomi för Kosovo, och dels tilläts en Nato-ledd militär fredsstyrka i landet.

<sup>70</sup> Jugoslaviens president 1997-2000.

<sup>71</sup> Se NATO press statement 23 mars, 1999.

vetorätt. I avsaknad av ett beslut om våldsanvändning från säkerhetsrådet utgör dock Natos agerande ett brott mot FN-stadgans principer om icke-våld och statssuveränitet och i strikt mening är därför agerandet att betrakta som olagligt.<sup>72</sup> Reaktionerna i säkerhetsrådet på Natos agerande var blandade men en majoritet av medlemmarna, även om man inte sanktionerade agerandet, förklarade sig ovilliga att fördöma Natos bombningar. Ett försök från Rysslands sida i denna riktning avslogs med rösterna tolv mot tre.<sup>73</sup> Säkerhetsrådet, som har mandat att beteckna olika våldsaktioner som aggression, valde således att inte göra detta.<sup>74</sup> Detta gör dock inte Natos agerande lagligt. Säkerhetsrådets auktoritet ansågs fortfarande primär, men det kastar ett annat ljus på Natos agerande och understryker problematiken mellan å ena sidan statssuveränitet, icke-inblandning och förbudet mot våldanvändning och, å andra sidan, värnandet av fundamentala mänskliga rättigheter.

### 3.3.1 Illegalt men legitimt?

Trots Natos illegala agerande kom det att vinna en bred acceptans bland EU:s medlemsstater, däribland Sverige. Denna acceptans grundades dock inte på rättsliga argument, utan på politiska.<sup>75</sup> Operationen beskrevs av vissa bedömare som *illegal*, men ändå *moraliskt/politiskt legitim* men hänvisning till allvarliga humanitära orsaker.<sup>76</sup> Det moraliska argumentet utgår från att humanitär intervention är en etisk nödvändighet i vissa fall. Denna argumentationslinje utgör ett försök att förena en vilja att erkänna den normativa internationella rätten och samtidigt rättfärdiga ett illegalt beteende i det enskilda specifika fallet. Detta ställningstagande innebär inte desto mindre att det rättsligt definierade våldsförbudets gränser görs relativ på grundval av politiska bedömningar. Ur ett principiellt rättsligt perspektiv kan ett sådant ställningstagande komma att bidra till att undergräva de internationella rättsreglernas överhöghet över politikens utformning, vilket i slutändan riskerar att underminera hela FN-systemet. Tanken på ett system där en aktör, organisationer eller enskilda stater, tar sig rätten att agera på egna villkor på grund av politiska ställningstaganden är inte önskvärdt om vi vill ha ett fungerande världssamfund. En humanitär intervention måste alltid vila på ett FN-mandat. Erfarenheterna från Kosovo 1999, och senare

---

<sup>72</sup> Natos agerande utgjorde även en överträdelse av artiklarna 24 och 53 i *Förenta Nationernas stadga*.

<sup>73</sup> Kina, Namibia och Ryssland röstade för. Se S/PV. 3989, s. 6

<sup>74</sup> Baaz, (2006), s. 32

<sup>75</sup> Cramér, (2007), s. 251

<sup>76</sup> Exempelvis medlemmarna av en oberoende kommission tillsatt av Göran Person under ledning av den sydafrikanske domaren Richard Goldstone. Avgörande är, menar kommissionen, FN-stadgans syfte och inte dess bokstav. Operationen var illegal för att den inte godkänns av FN:s säkerhetsråd, men legitim, eftersom alla diplomatiska kanaler uttömts och att operationen resulterade i att majoriteten av Kosovos befolkning befriades från ett långvarigt förtryck. Se Baaz, (2006), s. 28 och 31 med hänvisning till *The Kosovo Report*, 2000.

humanitära katastrofer som den pågående i Sudan, gör detta ställningstagande problematiskt. Hur skall vi då agera på grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter om FN:s säkerhetsråd är förhindrat att agera? Denna frågeställning och erfarenheterna från tidigare humanitära katastrofer där FN inte kunnat agera effektivt, som i Kosovo-konflikten, har lett till en omfattande debatt om under vilka omständigheter en humanitär intervention utan FN-mandat skulle kunna anses vara såväl legal som politiskt legitim. Jag vill här påpeka att det i denna för framtiden viktiga fråga inte föreligger någon samsyn inom statsamfundet. Ett väl utvecklat exempel på en sådan argumentation finner man i rapporten *Skyldighet att skydda* som presenterades av *Internationella kommissionen om intervention och statssuveränitet, (ICISS)*, 2001.<sup>77</sup> Författarna till denna rapport söker här definiera tydliga restriktiva kriterier för under vilka förutsättningar en humanitär intervention skulle kunna anses legal även utan säkerhetsrådets auktorisation. Man framhäver i rapporten att det i begreppet statssuveränitet ligger en skyldighet, nämligen den att det först och främst åligger staten själv att skydda den egna befolkningen, men menar samtidigt att när en befolkning är utsatt för svårt lidande orsakat av inbördeskrig, uppror, förtryck från statens sida eller statens sammanbrott och staten ifråga inte vill eller kan stoppa lidandet, då får principen om icke-intervention ge vika för den internationella skyldigheten att skydda.<sup>78</sup> Militär intervention för skydd av mänskliga rättigheter bör, enligt kommissionen, betraktas som en extraordinär åtgärd. För att en sådan intervention skall vara berättigad krävs en verkligen inträffad eller befarad förlust av människoliv i stor skala, som ett resultat av uppsåtligt handlande, försumlighet eller oförmåga att handla från statens sida eller en verkligen inträffad eller befarad "etnisk rensning" i stor skala utförd genom dödande, påtvingad förvisning, terrorhandlingar eller våldtäkt. Huvudsyftet med interventionen måste vara att stoppa eller avvärja mänskligt lidande och denna avsikt tryggas bäst genom multilaterala interventioner som har ett klart stöd av den allmänna opinionen i området och av de berörda offren. En militär intervention måste ses som en sista möjlighet och kan endast vara berättigad när alla icke-militära alternativ till fredlig lösning av en kris har prövats och det är rimligt att anta att mindre långtgående åtgärder inte räcker till.<sup>79</sup> Kommissionen fastställer att det inte finns något bättre eller mer lämpligt organ än FN:s säkerhetsråd för att ge tillstånd till en militär intervention för skydd av människor. Säkerhetsrådets tillstånd bör i samtliga fall sökas innan

---

<sup>77</sup> *The Responsibility to Protect*, utarbetad av *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* 2001 återfinns på [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca). En svensk sammanfattning av denna rapport återfinns på svenska FN-förbundets hemsida, [www.sfn.se/svfn/files/ICISSsynopsissvenska.pdf](http://www.sfn.se/svfn/files/ICISSsynopsissvenska.pdf).

<sup>78</sup> A.a. s. 12ff

<sup>79</sup> A.a. s. 31ff

en militär intervention verkställs. I samband med detta anser kommissionen att säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar *bör* enas om att *inte* använda sig av sin vetorätt i frågor där deras statsintressen inte äventyras för att förhindra att resolutioner antas som tillåter militär intervention för skydd av människor, vilka i övrigt har majoritetens stöd i säkerhetsrådet. Om säkerhetsrådet förkastar ett förslag eller misslyckas med att handla kan generalförsamlingen ta upp frågan till behandling vid ett brådskande extra möte enligt förfarandet för *samverkan för fred*, som beskrivs i generalförsamlingens resolution 377 (V) *Uniting for Peace*.<sup>80</sup> Generalförsamlingen kan inte bestämma om att vidta åtgärder, men den kan rösta om saken och rekommendera medlemmar att vidta kollektiva åtgärder, inklusive militära åtgärder, för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.<sup>81</sup> Detta öppnar möjligheten för regionala eller subregionala organisationer att kollektivt agera. De krav som kommissionen sätter på dessa organisationers ingripande är att det skall vara en kollektiv åtgärd samt att organisationen handlar inom sin behörighet enligt kap. VIII i FN-stadgan, med möjlighet att söka säkerhetsrådets tillstånd i efterhand.<sup>82</sup>

Slutligen menar kommissionen att säkerhetsrådet vid alla sina överläggningar bör beakta att, om det inte kan uppfylla sitt ansvar att skydda humanitära intressen i en upprörande situation som kräver handling, det skulle vara orealistiskt att vänta sig att de berörda staterna avstår från andra åtgärder för att möta det allvarliga och trängande i situationen, vilket skulle kunna resultera i att FN:s prestige och trovärdighet lider skada.<sup>83</sup> Diskussionerna kring lagligheten och den politiska legitimiteten för humanitära interventioner har kommit att spela en central roll för den pågående debatten rörande en reformering av FN-systemets beslutsstrukturer, och har i detta sammanhang kommit att utveckla argument för att begränsa de permanenta medlemmarnas vetorätt.<sup>84</sup>

Baaz är, i likhet med mig själv, av den åsikten att humanitär intervention ovillkorligt måste vila på ett FN-mandat.<sup>85</sup> Men till dem som anser att humanitära interventioner innebär ett oacceptabelt angrepp på den nationella suveräniteten måste enligt Baaz följande fråga ställas; ”Hur skall vi då reagera på ett Rwanda, på ett Srebrenica – grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter som bryter mot alla våra föreställningar om vår

---

<sup>80</sup> A.a. s. 53

<sup>81</sup> *Uniting for Peace*, 1950, GA/res. 377 (V).

<sup>82</sup> *The Responsibility to Protect*, s. 53

<sup>83</sup> A.a. s. 54

<sup>84</sup> Se s. 18 i denna uppsats om kommissionens åsikter gällande de permanenta medlemmarnas vetorätt i förhållande till humanitära interventioner samt s. 9 f i denna uppsats angående förslag på reformer i FN:s säkerhetsråd.

<sup>85</sup> Baaz, (2006), s. 33

gemensamma humanitet?”<sup>86</sup> Denna provokativa fråga aviserar författarens ståndpunkt i debatten. Han menar att vi idag har kommit fram till en historisk skiljelinje då det inte längre är frågan *om* utan *hur* det internationella samfundet bör agera i situationer då en stat systematiskt kränker mänskliga rättigheter. Han erkänner att de som argumenterar mot en humanitär intervention har en starkare utgångspunkt än de som argumenterar för, åtminstone juridiskt sett. Han menar att den tyngsta invändningen mot humanitär intervention är att det inte råder konsensus om vilka principer som skall ligga till grund för sådana operationer. Det saknas en gemensam normativ bas för vad som skall anses utgöra mänskliga rättigheter och när brott mot dessa skall anses begångna.<sup>87</sup> Mot bakgrund av detta argumenterar Baaz för att en normativ bas som läggs till grund för humanitär intervention måste förhandlas fram och accepteras av samtliga, eller åtminstone majoriteten av FN:s medlemsstater. Om man inte lyckas nå enighet om vissa rättigheter (human rights) kanske man åtminstone kan enas om att vissa handlingar inte är acceptabla (human wrongs) som därigenom kan utgöra grund för humanitär intervention. Genom ett sådant förfarande skulle invändningen om kulturell imperialism och andra besläktade invändningar kunna undvikas. Den normativa basen skulle därmed vinna legitimitet jämfört med dagens ”västerländska” mänskliga rättigheter och moraliska politik. Denna konsensusbaserade normativa grund utgör, enligt Baaz, ett första steg i ett lösningsförslag på hur de båda principerna om statssuveränitet och humanitär intervention kan förenas inom ramen för FN. Med utgångspunkt från denna bas kan man komma överens om vad som utgör ett brott mot de gemensamma överenskomna reglerna. Den nationella suveräniteten görs då beroende av respekt för den gemensamma värdebasen, det vill säga den villkoras. Den stat som bryter mot den normativa basen kan inte räkna med att den egna nationella gränsen skall utgöra ett skydd. Vid ett eventuellt brott genomförs en, av FN auktoriserad, humanitär intervention. För att undvika den handlingsförklamation som riskeras i säkerhetsrådet hävdar även Baaz att det krävs en reformering. Ett förslag som idag inte är så radikalt som det kan låta. Reformering av FN:s säkerhets råd har som jag tidigare nämnt diskuterats under lång tid. I rapporten *A more secure world: our shared responsibility* (2004) anser expertpanelen att ”rätt till ingripande” bör ersättas med ”ansvar att skydda” och menar att detta ansvar är kollektivt och internationellt. En stat skall enligt panelen inte kunna gömma sig bakom ”sin suveränitet” i de fall då massmord, massvåldtäkter, etnisk rensning, terror och andra katastrofer som är möjliga att undvika pågår innanför dess gränser.

---

<sup>86</sup> Baaz, (2006), s. 32 fotnot 75 som hänvisar till Lennart Persson (2000), s. A30 där Kofi Annan citeras.

<sup>87</sup> Baaz, (2006), s. 26, där han illustrerar denna poäng genom att referera Chris Brown, som skriver ”the general problem here is that humanitarian intervention is always going to be based on the cultural predilections of those with the power to carry it out”. Chris Brown (1992), s. 113

## 4. Utvecklingen av en europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP)

I följande kapitel behandlas uppkomsten och utvecklingen fram till idag, av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik.

### 4.1 Maastrichtfördraget

Situationen i Europa förändrades radikalt när Sovjetunionen och det europeiska östblocket kollapsade. Det kalla krigets slut ledde till ett skifte i den internationella politiken, från ett biopolärt supermaktsystem till ett multipolärt. Slutet av kalla kriget betydde också att USA förlorade sin självklara roll som Västeuropas beskyddare som i förlängningen innebar att Natos betydelse avtog.<sup>88</sup> För att fylla ut detta politiska tomrum ansåg EG-staterna det nödvändigt att utveckla en organisation som kunde spela en betydelsefull roll även utanför den europeiska ekonomiska sfären. Behovet av ett EG med en starkare utrikespolitisk identitet blev tydlig. En regeringskonferens inför en ekonomisk union var redan planerad, men kommunismens sönderfall och oron i central- och Östeuropa tvingade även fram en regeringskonferens avseende den framtida utrikes- och säkerhetspolitiken. I slutet av år 1990 inleddes således två olika regeringskonferenser. Den ena syftade till upprätta en politisk union medan den andra syftade till att grunda en ekonomisk och monetär union (EMU). I december 1991 avslutades regeringskonferenserna vid toppmötet i Maastricht och den 7 februari signerades Maastrichtfördraget, även kallat EU-fördraget, där medlemsstaterna för första gången skrev in målet ”en gemensam utrikespolitik”. Fördraget trädde dock inte i kraft förrän november 1993. Fördröjningen berodde på att ratificeringsprocessen i många länder var problematisk på grund av en allmänt negativ folkopinion mot en ökad integration.<sup>89</sup> Redan under förhandlingarna om hur fördraget skulle utformas visade det sig att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken var en känslig fråga.<sup>90</sup> Resultatet, vilket har format dagens EU, innebar att medlemsländerna skall etablera och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i enlighet med vissa i fördraget uppställda principer och regler.<sup>91</sup> Enligt Maastrichtfördraget utgör GUSP den andra av unionens tre pelare och grundar sig på samarbete mellan medlemsstaternas regeringar. Samarbetets mellanstatliga karaktär utmärks

---

<sup>88</sup> Kimby, (1997), s. 5

<sup>89</sup> Vid en folkomröstning som genomfördes i Danmark 1992 röstade folket nej till Maastrichtfördraget. Opinionen i Storbritannien var negativ men någon folkomröstning genomfördes aldrig. Efter svåra politiska strider ratificerade Storbritannien fördraget i juli 1993. Både Danmark och Storbritannien hade då förhandlat sig till vissa undantag från fördragets bestämmelser. Undantaget gällde för Danmarks del unionens eventuella framtida försvarspolitik.

<sup>90</sup> Kimby, L. (1997), s. 6

<sup>91</sup> Maastrichtfördraget (1993), avdelning V, artiklarna J.1-11. Nuvarande avdelning V, artiklarna 11- 28.

bland annat genom att medlemsstaterna tillsammans med kommissionen har initiativrätt samt kravet på enhällighet bland medlemsstaterna i beslutsfattandet. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hävdar unionens identitet i internationella sammanhang. Den gemensamma politiken syftar bland annat till att främja demokrati, fred och säkerhet i omvärlden.

I artikel J.1<sup>92</sup> anges de fem huvudsakliga målen för GUSP;

- Skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen och oavhängighet.
- På alla sätt stärka unionens och dess medlemsstaters säkerhet.
- Bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan.
- Främja det internationella samarbetet.
- Utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna.

För att uppnå dessa mål främjar EU ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna, men EU vidtar gemensamma åtgärder på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Medlemsstaterna svarar fortfarande själva för sin egen utrikes- och säkerhetspolitik, eftersom GUSP inte är ett område där EU har exklusiv behörighet. I fördraget framhålls dock att medlemsstaterna förväntas stödja den överenskomna politiken i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet samt att de inte handlar på ett sätt som står i strid med unionens intressen eller som kan skada dess förmåga att handla samstämmigt i relationerna med omvärlden. Genom Maastrichtfördraget försågs GUSP med följande huvudsakliga instrument;

- Gemensam ståndpunkt<sup>93</sup>, som kräver att medlemsstaternas nationella politik bedrivs i enlighet med unionens ståndpunkt i en viss fråga.
- Gemensam åtgärd<sup>94</sup>, som är operativa åtgärder som kan vidtas av medlemsstaterna inom ramen för GUSP. De gemensamma åtgärderna skall avse specifika situationer

---

<sup>92</sup> Maastrichtfördraget (1993). Se nuvarande artikel 11 i Europafördraget med ändringar genom Amsterdamfördraget (1999).

<sup>93</sup> Maastrichtfördraget (1993), artikel J.2. Nuvarande artikel 15.1.

<sup>94</sup> Maastrichtfördraget (1993), artikel J.3, där gemensamåtgärd betecknas som gemensam aktion. Nuvarande artikel 14.1.



där operativa insatser från unionens sida anses nödvändiga.<sup>95</sup> Medlemsstaterna utför då således en konkret utrikespolitisk åtgärd.

Enligt Maastrichtfördraget skall den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfatta alla frågor som berör unionens säkerhet, inklusive utformningen *på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.*<sup>96</sup> Unionen uppmanar samtidigt Västeuropeiska unionen (VEU) att utarbeta och genomföra unionsbeslut och unionsaktioner som berör försvaret. Rådet skall då, genom överenskommelse med VEU:s institutioner, besluta om nödvändiga politiska arrangemang.<sup>97</sup> Från att ha varit en organisation som under kalla kriget hade fallit i dvala kom nu VEU att åter aktiveras i syfte att tydliggöra en västeuropeisk militär identitet med målsättning att utgöra EU:s militära komponent, integrerad i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens utveckling. I detta sammanhang har den så kallade Petersbergsdeklarationen, antagen av VEU 1992, rönt stor uppmärksamhet. VEU förklarade sig genom denna deklaration villigt att genomföra militära insatser utanför den grundläggande alliansförpliktelsen i form av humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.<sup>98</sup>

#### 4.2 Amsterdamfördraget<sup>99</sup>

Ett av de viktigaste målen med Amsterdamfördraget var att reformera GUSP för att unionen skulle kunna agera bättre och effektivare i internationella sammanhang. Mot bakgrund av före detta Jugoslaviens sammanbrott föreföll det särskilt brådskande att genomföra en reformering. EU kunde inte hantera det kritiska läget då det saknades en enighet mellan medlemsstaterna. Den tragiska situationen i Jugoslavien visade att det inte bara räckte med att reagera på en händelse, utan EU måste även ha beredskap att handla och förebygga situationer som den i Jugoslavien.

Genom Amsterdamfördraget, som undertecknades den 2 oktober 1997 och som trädde i kraft i

---

<sup>95</sup> De gemensamma åtgärderna skall ange mål, omfattning, de medel som skall ställas till unionens förfogande, vid behov varaktighet samt på vilka villkor de skall genomföras. Dessa gemensamma åtgärder skall vara förpliktade för medlemsstaterna vid deras ställningstagande och handlande. Se Europafördraget, artikel 14.1 samt 14.3.

<sup>96</sup> Maastrichtfördraget (1993), artikel J.4.1

<sup>97</sup> Maastrichtfördraget (1993), artikel J.4.2

<sup>98</sup> Dessa krishanteringsuppdrag inrättades genom Petersbergsdeklarationen som antogs vid Västeuropeiska unionens (VEU) ministerrådsmöte i juni 1992 i Petersbergspalatset i närheten av Bonn. Petersbergsdeklarationen finns tillgänglig på [www.weu.int](http://www.weu.int)

<sup>99</sup> Amsterdamfördraget är ett ändringsfördrag som främst innebär ändringar och tillägg i tidigare fördrag

maj 1999, har framför allt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens operativa karaktär förstärkts genom att instrumenten blivit mera sammanhängande och beslutsfattandet effektivare.<sup>100</sup> Förutom de redan existerande utrikespolitiska verktygen, det vill säga gemensam ståndpunkt och gemensam åtgärd, infördes genom fördraget även gemensamma strategier i syfte att effektivisera beslutsfattandet.<sup>101</sup> Europeiska rådet fastställer, genom enhälligt beslut, gemensamma strategier på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen.<sup>102</sup> Ministerrådet har till uppgift att genomföra dessa gemensamma strategier genom att besluta om gemensamma ståndpunkter eller åtgärder med kvalificerad majoritet. Beslut med militära eller försvarsmässiga konsekvenser får dock inte beslutas med kvalificerad majoritet, utan kräver enhällighet bland EU:s medlemsstater. Amsterdamfördraget innebar dock en möjlighet till så kallat konstruktiv röstnedläggning, vilket innebär att en medlemsstat kan avstå från att rösta i rådet utan att hindra enhällighet.<sup>103</sup> Den medlemsstat som avstår från att rösta är då inte skyldig att tillämpa beslutet men måste acceptera att beslutet är bindande för unionen samt i en anda av ömsesidig solidaritet avhålla sig från varje handling som skulle kunna strida mot eller hindra beslutets genomförande.<sup>104</sup> Rådets generalsekreterare<sup>105</sup> fick genom Amsterdamfördraget en ny funktion som hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.<sup>106</sup> Den höge representanten har till uppgift att bistå rådet med utformning, förberedelse och genomförande av beslut samt att företräda unionen i en politisk dialog med tredje land, varvid han verkar för en ökad synlighet och samstämmighet. Till stöd för den höge representanten inrättades en enhet för politisk planering och tidig förvarning som skall bidra till att unionen reagerar på ett mer verksamt och mindre splittrat sätt.<sup>107</sup> Amsterdamfördragets mål har en likartad utformning som Maastrichtfördraget men med vissa tillägg. Förutom gemensamma värden, grundläggande intressen och oavhängighet skall unionens integritet skyddas, vilket skall ske i överrensstämmelse med grundsatserna i Förenta Nationernas stadga. Bevarande av freden och stärkandet av den internationella säkerheten

---

<sup>100</sup> [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_2189.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2189.aspx), 2007-04-18

<sup>101</sup> Amsterdamfördraget (1999) artikel 13. Europafördragets artikel 13.

<sup>102</sup> I de gemensamma strategierna skall anges dess mål och varaktighet samt de medel som unionen och dess medlemsstater skall ställa till förfogande. Artikel 13.2 2st.

<sup>103</sup> Denna mekanism kan tillämpas så länge de nedlagda rösterna inte överstiger en tredjedel av rösterna, vägda i enlighet med artikel 205.3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Om denna gräns överskrids skall beslut inte fattas.

<sup>104</sup> Europafördraget, artikel 23.1 2st

<sup>105</sup> Javier Solana är sedan 1999 rådets generalsekreterare samt den höge representanten för GUSP.

<sup>106</sup> Europafördraget, artikel 18.3

<sup>107</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm>, 2007-04-18

utökas till att även inkludera de yttre gränserna.<sup>108</sup>

I Amsterdamfördraget markeras ett tydligare samarbete mellan EU och VEU.<sup>109</sup> Enligt artikel 17 i fördraget skall den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfatta alla frågor som rör unionens säkerhet, inklusive *den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar*, om Europeiska rådet skulle fatta ett sådant beslut. Av artikeln framgår att VEU kommer att användas för att genomföra EU-beslut av försvarsmässig karaktär, vilket ger unionen tillgång till operativ kapacitet. De försvarsfrågor som åsyftas är de så kallade Petersbergsuppdragen som fastställts i Petersbergsdeklarationen, det vill säga humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande insatser samt insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsframtvingande åtgärder. I och med Amsterdamfördraget integrerades dessa ovan nämnda uppdrag i Fördraget om Europeiska Unionen och EU fick därmed fler möjligheter att agera internationellt genom en mer heltäckande gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Tanken var bland annat att EU skall kunna ingripa och hjälpa till i krisområden i länder även utanför unionen. I och med fördraget fick EU en ökad handlingsförmåga och effektivitet när det gäller till exempel humanitära, fredsbevarande och fredsskapande insatser. Avsikten var ursprungligen att krisinsatserna skulle skötas av VEU för EU:s räkning men ansvaret togs nu istället över av EU när kompetensen att fatta beslut om att genomföra dessa uppgifter fördes in i EU-samarbetet genom Amsterdamfördraget.<sup>110</sup>

#### 4.3 Utvecklingen efter Amsterdamfördraget, från Köln till Nice

Under åren som följde efter Amsterdamfördraget befastes en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik vid Europeiska rådets möten i Köln, Helsingfors, Santa Maria de Feira samt Nice.<sup>111</sup> Den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, realiserades och integrerades i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. ESFP är uppdelad i tre komponenter. Den militära och civila krishanteringen, Petersbergsuppgifterna, utgör de första två komponenterna. Den tredje komponenten består av konfliktförebyggande insatser. Vid Europeiska rådets möten i Helsingfors och Nice

---

<sup>108</sup> Se Europafördraget, artikel 11.

<sup>109</sup> Amsterdamfördraget (1999), artikel 17

<sup>110</sup> [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_2189.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2189.aspx), 2007-04-18

<sup>111</sup> Den 3-4 december 1998 möttes de franska och engelska stats- och regeringscheferna Jacques Chirac och Tony Blair i Saint-Malo i Frankrike för att underteckna en gemensam förklaring om ett europeiskt försvar. Denna förklaring anses vara det första steget i riktning mot ett europeiskt försvar och en milstolpe i utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESFP, som sedermera skedde.

konkretiserades den militära komponenten.<sup>112</sup>

Vid Europeiska rådets möte i Köln den 3-4 juni 1999 sattes Peterbergsuppgifterna i centrum för den framtida utvecklingen av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, ESFP. Stats- och regeringscheferna bekräftade här sin vilja att "Europeiska unionen skall spela sin roll fullt ut på den internationella scenen" och "att ge Europeiska unionen de medel och resurser som krävs för att unionen skall kunna ta sitt ansvar när det gäller en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik".<sup>113</sup> Det fastslogs att unionen måste ha förmåga till självständigt handlande, som stöder sig på trovärdiga militära styrkor för att agera vid internationella krissituationer. Rådet antog den rapport som utarbetats av det tyska ordförandeskapet. I denna rapport understryks bland annat nödvändigheten av att stärka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att utforma en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik.<sup>114</sup>

Beslutet att etablera en gemensam europeisk försvars- och säkerhetspolitik ledde till diskussioner om den militära kapaciteten inom EU. Vid toppmötet i Helsingfors den 10-11 december 1999 fattades beslut om övergripande mål för de väpnade resurser som skulle ställas till unionens förfogande och hur stor EU:s kapacitet skall vara.<sup>115</sup> Rådet beslutade att medlemsstaterna genom frivilligt samarbete under EU-ledda operationer senast 2003 måste vara i stånd att inom 60 dagar sätta in och därefter under minst ett år underhålla styrkor på upp till 60 000 man med förmåga att genomföra samliga Petersbergsupdrag. Detta mål kallas ofta för Helsinki Headline Goal.<sup>116</sup> Detta kapacitetsmål formulerades mot bakgrund av de behov som bedömdes ha varit nödvändiga för ett effektivt europeisk agerande på Balkanhalvön i samband med Jugoslaviens sönderfall i början på 1990-talet. Den europeiska oförmågan att hantera krisen på Balkanhalvön kom således att bli formande för besluten om den framtida militära uppbyggnaden inom EU. Under toppmötet i Helsingfors fastställdes att unionen kommer att bidra till internationell fred och säkerhet i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga samt att "Förenta Nationernas säkerhetsråd har huvudansvaret för internationell fred och säkerhet".<sup>117</sup> Vid sitt möte i Santa Maria de Feira den 19-20 juni 2000 bekräftade Europeiska rådet sitt åtagande att skapa en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik som kan förstärka unionens externa verksamhet, i överensstämmelse med

---

<sup>112</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm>, 2007-04-20

<sup>113</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm>, 2007-04-20

<sup>114</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/sv/lvb/r00001.htm>, 2007-04-20

<sup>115</sup> Se ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december, 1999.

<sup>116</sup> [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_2967.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2967.aspx), 2007-04-20

<sup>117</sup> Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999, p. 25.

principerna i Förenta Nationernas stadga.

Europeiska rådets möte i Nice den 7-9 december 2000 gav upphov till Nicefördraget<sup>118</sup>, vilket trädde i kraft den 1 februari 2003. Fördraget innehåller en del ändringar på säkerhets- och försvarsområdet. Genom Nicefördraget upphävs de bestämmelser i artikel 17 i Europafördraget, i vilka förhållandet mellan EU och VEU fastställs. Detta innebär att VEU:s krishanteringsuppgifter helt integreras i EU:s verksamhet<sup>119</sup> och VEU har således återgått till att endast utgöra en allians med territorialförvarsuppgifter.

Vid mötet i Nice fattade Stats- och regeringscheferna principiella beslut att inom ramen för rådet upprätta nya ständiga politiska och militära organ för att säkerställa politisk kontroll och strategisk styrning av militära krishanteringsinsatser. Ministerrådet är det centrala organet för både utformningen och genomförandet av GUSP. Under rådet finns även ett antal politiska och militära organ med ansvar att utföra och genomföra både utrikespolitiken i allmänhet och säkerhets- och försvarspolitik i synnerhet. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP)<sup>120</sup> skall övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och bidra till att utforma politiken genom att avge yttranden till ministerrådet. Kommittén skall även övervaka genomförandet av den beslutande politiken på området. Inom EU:s krishanteringsförmåga har KUSP särskilda befogenheter. Vid EU:s militära krishanteringsinsatser skall kommittén utöva den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av operationen. KUSP är med andra ord navet i EU:s krishantering och ansvarar för samordningen av militära insatser.<sup>121</sup> Den militära kommittén (EUMC)<sup>122</sup> är EU:s högsta militära organ. Kommitténs uppgift är att, för medlemsstaternas räkning, ge råd och rekommendationer till KUSP och den höge representanten samt att ge instruktioner till den militära staben. Den militära kommitténs ordförande<sup>123</sup> närvarar i ministerrådet när försvarsfrågor diskuteras samt deltar vid behov i KUSP och Natos militära kommitté. Den militära staben (EUMS)<sup>124</sup> samlar unionens militära expertis. Staben skall bidra med sakkunskap, analyser, förvarning samt strategisk planering inför

---

<sup>118</sup> Nicefördraget är ett ändringsfördrag som medförde ändringar i EG – och EU-fördragen.

<sup>119</sup> Europafördraget, artikel 17.2

<sup>120</sup> Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) inrättades permanent den 22 januari 2001 och består av högre nationella tjänstemän.

<sup>121</sup> Enligt artikel 25 i Europafördraget, i dess ändrade lydelse enligt Nicefördraget, kan rådet dessutom för en tidsbegränsad krishanteringsinsats bemyndiga kommittén att själv fatta lämpliga beslut rörande den politiska kontrollen och den strategiska ledningen av krishanteringsinsatser. Därigenom ges kommittén en ännu mer betydelsefull roll inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

<sup>122</sup> Den militära kommittén (EUMC) inrättades permanent den 9 april 2001 och består av medlemsstaternas överbefälhavare eller deras representanter.

<sup>123</sup> Den militära kommitténs ordförande är general Henri Bentégeat från Frankrike.

<sup>124</sup> Den militära staben (EUMS) inrättades permanent den 11 juni 2001.

Petersbergsuppdrag som skall genomföras av den europeiska krishanteringsstyrkan, och därmed bistå KUSP och EUMC i deras arbete. Den skall även fungera som en förbindelselänk mellan å ena sidan EU:s politiska och militära organ och å andra sidan de militära resurser som står till EU:s förfogande.

#### 4.3.1. Den europeiska säkerhetsstrategin

Trots att medlemsstaternas regeringar har förbundet sig att se till att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken blir framgångsrik har de ibland haft svårt att i EU-solidaritetsens namn ändra sin egen nationella politik gentemot ett visst land eller region. Hur svårt detta kan vara åskådliggjordes av de meningsskiljaktigheter som rådde bland medlemsstaterna om huruvida man skulle stödja det USA-ledda kriget i Irak våren 2003. Avsaknaden av ett europeiskt strategiskt tänkande i internationella säkerhetsfrågor var uppenbar. Det europeiska misslyckandet att enas i Irakfrågan oroade många av Europas ledare, som menade att unionen varken kunde eller borde frångå sina förpliktelser och ansvar för omvärlden. I ett försök att visa omvärlden att unionen kunde fungera som en strategisk aktör fick den höge representanten/rådets generalsekreterare Javier Solana i uppdrag att utarbeta en europeisk säkerhetsstrategi våren 2003. Resultatet, *Ett säkert Europa i en bättre värld*<sup>125</sup>, antogs i stort sett oförändrat på det Europeiska rådets möte i Bryssel i december samma år. I säkerhetsstrategin (ESS) sammanfattas de fem främsta hotbilderna mot europeisk säkerhet – internationell terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, stater i upplösning samt organiserad brottslighet – samt strategiska mål för att bemöta dessa hot.<sup>126</sup> Genom ESS har således unionens medlemsstater enats kring en gemensam säkerhetsrelaterad omvärldssyn liksom kring strategiska målsättningar för unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Strategin ger unionen en gemensam utgångspunkt och skapar möjligheter att bättre kommunicera dess ståndpunkter till andra stater och organisationer. På detta sätt stärks agerandet inom unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik där den europeiska säkerhets- och försvarspolitik ingår. Gemensamma hotbedömningar utgör den bästa grunden för gemensamma åtgärder och en aktiv och resursstark Europeisk union skulle få effekter i global skala. ESS utesluter inte användandet av militära resurser men konstaterar att de nya hoten oftast inte är rent militära och att dessa därför inte kan tacklas med rent militära medel. Istället krävs en samverkan av olika instrument – ekonomiska, politiska, civila och

---

<sup>125</sup> European Security Strategy – *A Secure Europe in a Better World*, 12 december 2003, Bryssel. Ett utkast till den europeiska säkerhetsstrategin presenterades av Javier Solana vid det Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juni 2003.

<sup>126</sup> European Security Strategy, 2003, s. 3-8

militära. Inte desto mindre betonar ESS nödvändigheten av mer flexibla militära styrkor för att möta dessa säkerhetshot som Europa och omvärlden står inför idag. Säkerhet är en förutsättning för utveckling och Europa bör vara berett att ta sin del av ansvaret för säkerheten i världen för att skapa en bättre värld.<sup>127</sup> Det finns dock inte många, om ens några, av dessa komplexa hotbilder som unionen kan hantera på egen hand, vilket också medges i ESS. Dessa hot är gemensamma hot som delas med alla av unionens partners. ESS betonar att internationellt samarbete är nödvändigt och att de strategiska målen måste fullföljas genom både multilateralt samarbete i internationella organisationer och genom partnerskap med andra viktiga aktörer. Av ESS framgår att unionen är av den åsikten att regionala organisationer stärker det globala systemet. För unionen är det därför särskilt viktigt att OSSE och Europarådet är starka och effektiva. Andra regionala organisationer som Asean och Afrikanska unionen utgör ett viktigt bidrag till en mer välordnad värld. Av ESS kan utläsas, om än underförstått, att unionen inte själv ser sig som en regional organisation i FN-stadgans mening. Detta kan förklaras genom att andra regionala organisationer som Asean och Afrikanska unionen är organisationer vars syfte är att värna om den regionala säkerheten och kan anses vara regionala interna aktörer. EU å sin sida anser sig vara en global aktör och har i flera officiella dokument förklarat sig beredda att ta sin del av ansvaret för säkerheten i världen, och inte bara på den europeiska kontinenten och för sina medlemsstater. Detta skiljer således unionen från andra regionala organisationer. Unionen tar således steget längre och strävar för att vara en autonom organisation i värnandet om internationell fred och säkerhet i världen.

ESS fastslår emellertid att den grundläggande ramen för de internationella förbindelserna är Förenta nationernas stadga. FN:s säkerhetsråd har det främsta ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Det är en europeisk prioritering att stärka FN och ge denna organisation resurser att uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. Unionen bör stödja FN när organisationen reagerar på hot mot internationell fred och säkerhet och står fast vid att stärka sitt samarbete med FN när det gäller att bistå länder som är i färd med att ta sig ur konflikter samt att öka sitt stöd till FN under kortvariga krishanteringssituationer.<sup>128</sup>

#### 4.4 EU:s operationella kapacitet

Under 2003 förklarade unionen att den nu hade operationell kapacitet att genomföra hela skalan av Petersbergsuppgifterna och att EU därmed i huvudsak uppnått de

---

<sup>127</sup> A.a. s. 1

<sup>128</sup> A.a. s. 9ff

kapacitetsmålsättningar som sattes upp i Helsingfors 1999.<sup>129</sup> Samma år inledde unionen sina första konkreta militära krishanteringsinsatser.<sup>130</sup> Utvecklingen av unionens militära resurser har därefter fortskridit. Parallellt med arbetet för att uppfylla det ursprungliga kapacitetsmålet från 1999 satte EU under 2004 även upp nya mål för att stärka krishanteringskapaciteten ytterligare.

#### 4.4.1 Snabbinsatsstyrkor och Headline Goal 2010

Under 2003 introducerade Frankrike och Storbritannien ett initiativ för att stärka EU:s snabbinsatsförmåga.<sup>131</sup> Förslaget gick ut på att utveckla europeiska ”snabbinsatsstyrkor” (stridsgrupper), så kallade Battlegroups, ett koncept som godkändes av ministerrådet i april 2004.<sup>132</sup> Som en följd av rådets godkännande av konceptet utarbetade generalsekreteraren/den höge representanten, Javier Solana, en rapport gällande EU:s militära snabbinsatser där han föreslog en metod för utveckling av nödvändig kapacitet samt en tidsplan för att inrätta en första operativ stridstruppsförmåga senast 2005 med full kapacitet senast 2007. Dessa förslag godkändes av rådet i maj 2004 och integrerades i dokumentet *Kapacitetsmål för 2010* (se nedan), vilket gav politisk vägledning till utvecklingen av stridsgruppskapaciteten.<sup>133</sup> En stridsgrupp skall omfatta ca 1500 soldater och skall kunna vara på plats i ett krisdrabbat område inom tio dagar efter att ett beslut tagits i rådet.<sup>134</sup> Den skall kunna stanna i området i 30 dagar, vilket kan förlängas till 120 dagar.<sup>135</sup> Denna typ av snabbinsatsstyrka skall således delta i EU:s krishanteringsoperationer i den inledande fasen, som oftast är den svåraste fasen.<sup>136</sup> En battlegroup skall enligt EU vara ”the minimum military effective, credible, rapidly deployable, coherent force package capable of acting alone, or for the initial phase of larger operations”.<sup>137</sup> Den skall vara flexibel nog att snabbt inleda väpnade operationer i avlägsna krishanteringsområden och i extremt krävande miljöer. En stridsgrupp kan sättas upp av en enskild medlemsstat eller av flera medlemsstater i samverkan. De skall kunna

---

<sup>129</sup> Europeiska rådets möte i Thessaloniki, Grekland den 19-20 maj 2003.

<sup>130</sup> Se avsnitt 5 s. 32 i denna uppsats om unionens konkreta militära krishanteringsinsatser.

<sup>131</sup> Franco-British Summit Declaration, 24 November, 2003.

<sup>132</sup> Council of the European Union, 2590th Council Meeting General Affairs and External relations, Bryssel, 14 juni 2004, (10189/04).

<sup>133</sup> Council of the European Union, 2590th Council Meeting General Affairs and External relations, Bryssel, 14 juni 2004, (10189/04). Headline Goal 2010, p. 2.

<sup>134</sup> När det gäller beslutsfattande är det EU:s ambition att kunna fatta beslut om att inleda en operation inom fem dagar efter rådets godkännande av krishanteringskonceptet.

<sup>135</sup> Declaration, Military Capabilities Commitment Conference, Bryssel, 22 november, 2004.

<sup>136</sup> Det är här viktigt att påpeka att Battlegroup-konceptet inte kan jämföras med unionens mycket större krishanteringsstyrka med 60 000 soldater som kan stanna i det krisdrabbade området minst ett år och som dessutom tar en till två månader att förbereda för insatsen.

<sup>137</sup> Declaration, Military Capabilities Commitment Conference, Bryssel, 22 november 2004.



genomföra samtliga Petersbergsuppgifter samt de uppgifter som anges i den europeiska säkerhetsstrategin, exempelvis avrustningsoperationer och stöd till tredje land i kampen mot terrorism.<sup>138</sup> Att stärka FN och ge denna organisation resurser att uppfylla sina uppgifter och agera effektivt är en europeisk prioritering. Utvecklingen av en europeisk snabbinsatskapacitet i form av battlegroups skulle kunna komma att stärka EU:s förmåga att svara på eventuella förfrågningar från FN.<sup>139</sup>

Vid kapacitetskonferensen i november 2004 enades 21 medlemsstater, inklusive Norge som en tredje stat, att upprätta 13 insatsstyrkor. På mindre än två år realiserades, vad som från början var ett initiativ från Storbritannien och Frankrike, konceptet i januari 2005.<sup>140</sup> Under den första fasen 2005–2006 hade EU begränsad kapacitet och kunde endast genomföra en stridsgruppsinsats åt gången. Under 2007 skall dock EU ha uppnått full kapacitet och ha resurser att genomföra åtminstone två stridsgruppsinsatser samtidigt.<sup>141</sup>

Skapandet av snabbinsatsstyrkor är en del av det nya kapacitetsmål, Headline Goal 2010, som det Europeiska rådet antog i juni 2004.<sup>142</sup> Det nya kapacitetsmålet återspeglar den europeiska säkerhetsstrategin, den teknologiska och strategiska utvecklingen i omvärlden samt erfarenheterna från EU-ledda operationer som exempelvis Artemis.<sup>143</sup> Den bygger vidare på de kapacitetsmål som fastställdes av det Europeiska rådet i Helsingfors 1999 med insikten om att det fortfarande finns brister som behöver åtgärdas, främst strategisk lufttransportkapacitet och logistikfunktioner. Målet inkluderar bland annat;

- Tillgång till stridsgrupper med full kapacitet senast 2007.
- Tillgång till hangarfartyg inklusive flygstyrka och eskort senast 2008.
- Upprättande av ett EU-kommando för flygtransporter till 2010.
- Sammanlänka all kommunikationsutrustning i ett nätverk.

Ett av kapacitetsmålen 2010 var inrättandet av en europeisk försvarsbyrå senast 2004. Ministerrådet beslutade följaktligen i juli 2004 att inrätta en sådan (EDA), vars arbete

---

<sup>138</sup> Council of the European Union, 2582th Council Meeting General Affairs and External relations, Bryssel, 17 maj 2004, (9210/04).

<sup>139</sup> *European Security Strategy, A secure Europe in a Better World*, Bryssel den 12 december 2003 samt *Headline Goal 2010*, (2004) p. 10.

<sup>140</sup> Under den första fasen 2005-2006 hade EU begränsad kapacitet och kunde endast utföra en stridsgruppsinsats åt gången. Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Italien ansvarade för stridsgrupperna under denna fas.

<sup>141</sup> *Headline Goal 2010*, p. 14.

<sup>142</sup> *Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004. Se även *Headline Goal document 6309/9/04*.

<sup>143</sup> För en utförlig beskrivning av unionens militära krishanteringsinsatser se avsnitt 5 i denna uppsats.

inleddes under 2005. Dess syfte är att bistå rådet och medlemsstaterna i dess strävan efter att förbättra den europeiska krishantering. Detta genom att samordna utvecklingen av militär kapacitet. Försvaret arbetar huvudsakligen med att utveckla unionens försvarskapacitet och samarbete inom försvarsmaterielområdet, förstärkning av den europeiska industriella och teknologiska basen samt marknaden för försvarsutrustning. Vidare arbetar den med att söka öka effektiviteten i det europeiska försvarets forskning och teknik.<sup>144</sup>

#### 4.4.1.1 En nordisk snabbinsatsstyrka – Nordic Battlegroup

Sverige ingår i en av de 13 snabbinsatsstyrkorna, Nordic Battlegroup, tillsammans med de andra nordiska länderna Finland, Norge och Estland.<sup>145</sup> Försvarsministrarna för de fyra länderna undertecknade i maj 2005 en överenskommelse, en så kallat "Memorandum of Understanding",<sup>146</sup> om de övergripande målen och arbetsformerna för den nordiska insatsstyrkan. Sverige ansvarar för arbetet med att etablera styrkan samt för planering, förberedelse och träning. Sverige kommer även att leda dess högkvarter. Totalt består styrkan av ca 2500 soldater, varav Sverige bidrar med ca 2100, Finland med ca 200, Norge med ca 150 och Estland med ca 50 soldater. Sverige leder Nordic Battlegroup och har således huvudansvaret för styrkans kärna, en lätt mekaniserad skyttebataljon. De andra länderna bidrar främst med understöds- och logistikfunktioner. Beroende på uppdragets art kan dock strategiska och operativa resurser komma att tillföras, exempelvis flygstridskrafter, sjöstridskrafter eller specialförband.<sup>147</sup> Länderna har dock fortfarande befälet över sina respektive bidrag under operationerna. Varje land beslutar även från fall till fall om sitt bidrag till stridsgruppen när EU anser att det är aktuellt att engagera snabbinsatsstyrkan i ett krisdrabbat område. Ett land som inte avser att delta i operationen kan dock inte hindra de andra involverade länderna att ställa upp.<sup>148</sup> Styrkan skall kunna genomföra snabbinsatser antingen i inledningsfasen av mer långvariga krishanteringsinsatser eller som begränsade operationer i oroliga områden runt om i världen. Nordic Battlegroup skall stå i beredskap från

---

<sup>144</sup> [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_2405.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2405.aspx), 2007-04-20. Se även den europeiska försvarsbyråns hemsida, <http://www.eda.europa.eu/>, 2007-04-20.

<sup>145</sup> Se *Declaration by Sweden, Finland and Norway on the Establishment of a Joint EU Battlegroup*, 22 november, 2004. Norge och EU signerade ett avtal som fastställde ramverket för Norges medverkan i EU:s krishanteringsoperationer i Bryssel den 3 december 2004.

<sup>146</sup> Memorandum of Understanding between the Ministry of Defence of the Republic of Estonia and the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Government of the Kingdom of Sweden concerning the principles for the establishment and operation of a multinational battlegroup to be made available to the European Union, 23 maj 2005.

<sup>147</sup> <http://www.mil.se/article.php?id=12793>, 2007-04-26.

<sup>148</sup> Memorandum of Understanding, 2005, section 6, Principles for the Decision to Deploy the Nordic Battlegroup.

1 januari, 2008 och sex månader framåt.

#### 4.5 Medlemsstaternas vilja och förpliktelser

Genom de senaste decenniernas utveckling har således medlemsstaterna tilldelat unionen långtgående kompetenser att fatta beslut om att genomföra militära internationella krishanteringsinsatser. Unionen har dock ingen egen armé. Unionens tillgång på militära resurser bygger istället på bidrag från medlemsstaterna och unionen är således beroende av medlemsstaternas politiska vilja att bidra. Varje medlemsland har anmält vilka militära resurser som kan ställas till unionens förfogande vid en eventuell krishanteringsinsats.<sup>149</sup> Denna anmälan är dock inte bindande. Beslutet att faktiskt bidra med militär personal eller materiel i en konkret situation fattar medlemsstaten själv från fall till fall. De nationella bidragen till unionens stående militära operationella kapacitet grundas på fristående överenskommelser mellan medlemsstaterna. Detta mot bakgrund av att samarbetet inom ESFP, liksom hela samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP, har en utpräglad mellanstatlig karaktär. Varje medlemsstat har således rätt att delta i unionens krishanteringsinsatser men inte någon skyldighet.<sup>150</sup>

Av samarbetets mellanstatliga karaktär följer vidare att samtliga medlemsstater har en formell vetorätt i fråga om beslut inom ramen för ESFP.<sup>151</sup> Denna vetorätt dämpas emellertid av realpolitiska överväganden inom rådet. De politiska kostnaderna för en medlemsstat att förhindra ett beslut om en krishanteringsinsats som förespråkas av majoriteten av medlemsstaterna kan komma att bli mycket höga. Därmed är det mindre sannolikt att en enskild mindre medlemsstat ensam kan komma att förhindra ett beslut om att genomföra en militär krishanteringsinsats. Genom Amsterdamfördraget infördes emellertid möjligheten för enskilda medlemsstater att tillämpa konstruktiv röstavstående, vilket innebär att en medlemsstat kan avstå från att delta utan att för den skull förhindra övriga medlemsstater från att genomföra operationen.<sup>152</sup> Denna flexibilitet innebär således att det står varje medlemsstat fritt att delta i en av unionen ledd enskild operation. Unionens politik på detta område skall

---

<sup>149</sup> Medlemsstaterna har anmält sina bidrag vid ett flertal kapacitetskonferenser. Dessa bidrag sammanställs i en så kallad "styrkekatalog" som uppdateras årligen. Sverige har anmält drygt 2000 soldater ur armén och marinen till den samling av förband som skall kunna nyttjas vid unionens krishanteringsinsatser. Därtill har Sverige genom Försvarsmakten bidragit med trupper och stabspersonal till de två militära insatser som genomförts av Unionen, operation *Concordia* i Makedonien samt operation *Artemis* i Demokratiska republiken Kongo 2003.

<sup>150</sup> I krishanteringsfrågor har Danmark åberopat sitt undantag från försvarspolitikerna inom EU enligt ett protokoll fogat till fördraget. Danmark deltar således varken i beslut eller i genomförandet av krishanteringsinsatser.

<sup>151</sup> Enligt artikel 23. 2 4 st Europafördraget skall alla beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser fattas med enhällighet, vilket innebär en formell vetorätt för varje enskild medlemsstat.

<sup>152</sup> Europafördraget, artikel 23.1. Se även s. 24 i denna uppsats.

inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.<sup>153</sup> Av detta följer att medlemsstaterna bibehåller sin självständighet i förhållande till FN-beslut om insatser samt att regelverket för ESFP inte utesluter att enskilda medlemsstater aktivt deltar i FN-ledda operationer. Ett aktuellt exempel på detta är de militära resurser som flera medlemsstater har bidragit med till FN:s fredsbevarande operation i södra Libanon, UNIFIL.<sup>154</sup>

#### 4.6 Samordning av EU:s verksamhet i FN

Samtliga av unionens medlemsstater är medlemmar av FN som självständiga stater och många har varit medlemmar sedan organisationens tillkomst 1945.<sup>155</sup> Sedan tillkomsten av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har unionens medlemsstater i allt större omfattning åstadkommit ett mer samordnat uppträdande inom ramen för FN och på så sätt ökat dess kollektiva inflytande inom FN-systemet. EU hävdar även i mycket stor utsträckning gemensamma ståndpunkter för att öka sin samlade tyngd i internationella politiska frågor.<sup>156</sup> Denna samordning av unionens agerande har framförallt varit effektiv i FN:s generalförsamling med dess sex utskott samt den Ekonomiska och Sociala kommittén (ECOSOC) men har endast i begränsad omfattning kommit att omfatta säkerhetsrådets arbete. EU antar varje år gemensamma prioriteringar för arbetet i FN:s generalförsamling under det kommande året, vilket innebär att EU-medlemsstaternas representanter rådgör inför generalförsamlingens sammanträden, antar gemensamma hållningar, anger gemensamma inlägg och röstar samordnat. Varje år hålls över tusen interna samordningsmöten inom EU, där medlemsstaterna arbetar tillsammans med rådet och kommissionen för att förbereda och fastställa gemensamma ståndpunkter, vilket resulterar i gemensamma positioner vid nästan alla omröstningar i generalförsamlingen.<sup>157</sup> Här spelar EU-ordförandeskapet en synnerligen viktig roll. Eftersom endast stater kan vara medlemmar i FN, representeras unionen nästan alltid av den medlemsstat som besitter EU-ordförandeskapet<sup>158</sup>. Ordförandeskapet företräder

---

<sup>153</sup> Europafördraget, artikel 17.1 2 st.

<sup>154</sup> Se s. 12 fotnot 45 i denna uppsats om UNIFIL samt Sveriges deltagande i denna operation.

<sup>155</sup> EU kan själv inte vara medlem i eller observatör vid en internationell organisation eftersom EU inte är en juridisk person. Det är emellertid EG, Europeiska Gemenskapen, som har en plats i FN.

<sup>156</sup> Enligt artikel 19 i Europafördraget *skall medlemsstaterna samordna sitt uppträdande inom internationella organisationer och vid internationella konferenser. De skall där hävda de gemensamma ståndpunkterna. Inom internationella organisationer och vid internationella konferenser där inte samtliga medlemsstater deltar skall de deltagande medlemsstaterna hävda de gemensamma ståndpunkterna.*

<sup>157</sup> Tillsammans representerar unionens 27 medlemsstater en åttondel av alla röster i generalförsamlingen.

<sup>158</sup> En av unionens medlemsstater besitter EU-ordförandeskapet under en tid av sex månader. När Sverige var ordförande under första halvåret 2001 innebar detta att Sverige förde de dåvarande 15 medlemsstaternas talan i generalförsamlingen och vid övriga FN-möten och konferenser. Tyskland innehar EU-ordförandeskapet från den

unionen på de flesta områden där FN är verksam, men även i diskussioner med andra FN-medlemmar, regionala sammanslutningar och organisationer.

EU-samordningen sträcker sig i princip inte till FN:s säkerhetsråd. Här svarar istället varje medlemsstat för sina egna ställningstaganden. De medlemsstater som också är medlemmar av säkerhetsrådet skall dock samråda med varandra och hålla övriga medlemsstater fullt informerade. Medlemsstater som är permanenta medlemmar av säkerhetsrådet skall då de fullgör sina uppgifter se till att unionens ståndpunkter och intressen tillvaratas. Detta skall dock ske utan att det påverkar deras ansvar enligt bestämmelserna i FN-stadgan.<sup>159</sup> De två av unionens medlemsstater som är permanenta medlemmar i säkerhetsrådet, Frankrike och Storbritannien, har konsekvent utnyttjat sin respektive rätt till veto mot bakgrund av nationella säkerhetspolitiska intressen och uppfattningar, vilket naturligtvis är besvärande för unionen och dess strävan efter samordning även i säkerhetsrådet. Det kan här urskönjas en viss ovilja hos dessa två permanenta medlemmar att framstå som ”budbärare” av unionens gemensamma positioner i säkerhetsrådet. De vill behålla och värna om sina fulla nationella och suveräna maktpositioner. Kanske är det så att Frankrike och Storbritannien fruktar att en starkare EU-samordning skulle gynna dem som förespråkar en permanent plats för EU i säkerhetsrådet, varpå de själva skulle mista en del av sina suveräna maktpositioner.<sup>160</sup>

## 5. Utvecklingen av ett konkret samarbete mellan EU och FN

I följande kapitel behandlas relationen mellan EU och FN och det konkreta samarbete som etablerats mellan de båda organisationerna under 2000-talet, både politiskt och operationellt.

### 5.1 Politiskt samarbete

Relationen mellan EU och FN på krishanteringsområdet har genomgått stora förändringar sedan början på 2000-talet. Från FN:s sida har de höjda kraven på organisationen, till följd av

---

1 januari till den 30 juni 2007. Detta är tredje gången Tyskland är ordförandeland sedan bildandet av den Europeiska unionen. Under perioden 1 juli till och med 31 december 2007 innehar Portugal ordförandeskapet.

<sup>159</sup> Europafördraget, artikel 19.2 2 st. I januari 2001 inrättades veckovisa möten i syfte att uppdatera de medlemsstater som inte var medlemmar av säkerhetsrådet. Inledningsvis rörde det frågor som redan hade blivit behandlade av säkerhetsrådet. EU-samordningen inom säkerhetsrådet har dock med gått från att vara en överföring av säkerhetsrådets uttalanden till ett mer aktivt utbyte av åsikter medlemsstaterna emellan. Medlemmarna av säkerhetsrådet förklarade sina positioner, avslöjade sina intentioner och presenterade utkast till förslag. Under Irakkrisen mellan september 2002 och mars 2003 hölls möten i stort sett varje dag. Unionens medlemsstater informerades om utvecklingen av förhandlingarna mellan de fem permanenta staterna i säkerhetsrådet. Frankrike och Storbritannien använde dessa möten för att få stöd för deras respektive ståndpunkter.

<sup>160</sup> Se diskussionen kring säkerhetsrådets reformering under rubrik 3.1.2.1, s 7 i denna uppsats.

den förändrade och ständigt krävande naturen av fredsbevarande insatser, lett till att FN söker ökat stöd från regionala aktörer, däribland EU. Från EU:s sida har utvecklingen av ESFP lett till att unionen åter sett över sin relation till FN, både som legitimerande organ och som det huvudsakliga redskapet för fredsbevarande och fredsfrämjande i världen. Under de senaste åren har det även skett en stor förändring i det sätt på vilket EU och FN uppfattar varandra. Fördelarna med samarbete, att kombinera FN:s universella legitimitet med EU:s ekonomiska och politiska slagkraft har gett upphov till såväl regelbundna kontakter på hög nivå som omfattande samarbete på fältet. Trots att EU formellt sett inte är att anse som en regional organisation i FN-stadgans mening<sup>161</sup> är EU ändå den regionala organisation som har kommit längst i sin relation med FN och också den som erbjuder den mest lovande utsikten av samarbete på både militär och civil nivå. FN välkomnar unionens ansträngningar att stärka FN-systemet och är villigt att dra fördelar av unionens krishanteringskapacitet. FN strävar även efter att inkludera denna kapacitet så mycket som möjligt i FN-systemet och uppmanar unionen till ett mer direkt deltagande i FN-ledda krishanteringsoperationer.<sup>162</sup>

År 2003 blev början på ett mer konkret samarbete mellan EU och FN gällande krishantering. Krishantering gjordes till en prioritet i EU:s relation till FN. Europeiska unionens råd försäkrade i sina slutsatser av den 21 juli 2003 att både EU och dess medlemsstater åtar sig att bidra till FN:s mål i fråga om konfliktförebyggande och krishantering. Rådet uppmanade

”...the Presidency, assisted by the Council Secretariat and in full association with the Commission, to take forward the necessary preparatory work to develop modalities for practical co-operation in close consultation with the UN and in view of possible agreement between the EU and the UN on crisis management within the ESDP.”<sup>163</sup>

Kommissionen presenterade dessutom i september 2003 ett viktigt meddelande gällande samarbetet mellan EU och FN, där den uppmanar unionen och dess medlemsstater till förnyat engagemang för FN-systemet och för multilateralt samarbete.<sup>164</sup> Kommissionen hävdar att

---

<sup>161</sup> *Förenta Nationernas stadga*, Kap VIII.

<sup>162</sup> *Se In larger freedom – towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/59/2005, 21 mars 2005. Finns att tillgå på <http://www.un.org/largerfreedom/>. Organisationer som har kapacitet att bidra med konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser bör, enligt generalsekreteraren, inordnas i FN:s system för snabbinsatser. Under vissa speciella omständigheter bör medel från FN:s budget för fredsbevarande insatser kunna användas till att finansiera regionala organisationers insatser om de är godkända av säkerhetsrådet, föreslår (dåvarande) generalsekreteraren i rapporten.

<sup>163</sup> General Affairs and External Relations Conclusion, 2522nd Council meeting, Bryssel, 21 juli, 2003, *Development of the EU/UN Cooperation in Crisis Management – Council conclusions*, p. 3.

<sup>164</sup> *The EU and the UN: The Choice of multilateralism*, Communication from the European Commission, Bryssel, 10 september, 2003.

unionens engagemang för multilateralism är en tydlig princip i dess utrikespolitik. Unionen ser internationellt samarbete som en förutsättning för att uppnå många olika världsomspännande målsättningar och har därför ett klart intresse av att understödja en ständig utveckling och förbättring av verktygen för det globala styret. Kommissionen menar att de kommande årens europeiska engagemang för multilateralismen, och för FN som medelpunkt i det multilaterala systemet, kommer att bidra till att avgöra om, och hur, den institutionella arkitektur som skapades efter andra världskriget även i fortsättningen skall fungera som det internationella systemets hörnsten. Alternativet skulle enligt kommissionen vara fördödande. Ur ett institutionellt perspektiv kom därefter kontakterna mellan EU och FN att intensifieras och formaliseras, vilket utmynnade i en gemensam deklaration rörande ett samarbete vid krishantering.<sup>165</sup> För att utveckla samarbetet inrättades genom deklarationen en särskild styrkommitté med uppgift att bidra till ökad samordning på områdena planering, utbildning, utbyte av bästa metoder och kommunikation framför allt genom EU:s sambandskontor gentemot FN i New York.<sup>166</sup>

## 5.2 Operationellt samarbete

Under 2003 kom unionen även att inleda ett flertal operationer inom ramen för krishantering, de så kallade Petersbergsuppgifterna. Sedan dess har femton operationer inletts. Elva av dessa har en icke-militär karaktär och berörs således inte av FN-stadgans reglering av våldsanvändning.<sup>167</sup> Övriga fyra operationer kan beskrivas som fredsgenomförande operationer vilka innefattar militär våldsanvändning

Den 31 mars 2003 genomförde EU sin första militära krishanteringsinsats, operation *Concordia*, i före detta Jugoslaviska republiken av Makedonien (FYROM).<sup>168</sup> EU-styrkan tog över efter Nato:s operation *Allied Harmony* med syfte att vidare stabilisera och säkra situationen i området samt att övervaka genomförandet av Ohrid Framework Agreement.<sup>169</sup> Operationen genomfördes efter en förfrågan från den makedonska regeringen. EU-beslutet att genomföra operationen hänvisade till en tidigare resolution av säkerhetsrådet gällande

---

<sup>165</sup> *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis management*, New York, 24 september, 2003. Finns att tillgå på [http://www.europa-eu-un.org/articles/sv/article\\_2768\\_sv.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/sv/article_2768_sv.htm).

<sup>166</sup> Den särskilda styrkommittén träffas två gånger per år och har så gjort sedan september 2003.

<sup>167</sup> Denna grupp av operationer utgörs framförallt av strukturella biståndsåtgärder inom polis- och rättsväsende. Sådana insatser har genomförts i Bosnien, Makedonien, Georgien, Gaza samt Kongo-Kinshasa. Samtliga dessa operationer har baserats på en inbjudan från värdlandet och har syftat till att främja etableringen av stabila offentliga strukturer inom ramen för ett återuppbyggnadsarbete.

<sup>168</sup> Rådets gemensamma åtgärd (Council Joint Action), 2003/92/GUSP, 27 januari, 2003 samt rådets beslut (Council Decision), 2003/202/GUSP, 18 mars, 2003 och 2003/563/GUSP, 29 juli, 2003.

<sup>169</sup> En politisk överenskommelse för att stabilisera konflikten mellan makedoniska slaver och albaner, 13 augusti, 2001. Finns att tillgå på [http://consilium.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=594&lang=SV&mode=g](http://consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=594&lang=SV&mode=g).

internationell övervakning av Ohrid-överenskommelsens genomförande,<sup>170</sup> men saknade dock ett specifikt mandat från säkerhetsrådet. Tretton av EU:s medlemsstater deltog i operationen (alla utom Irland och Danmark) med totalt 360 soldater. Även om det rörde sig om en EU-ledd operation genomfördes den med stöd av Nato och dess resurser under Berlin plus-avtalet.<sup>171</sup> Operationen avslutades den 15 december 2003.<sup>172</sup>

Den 12 juni 2003 genomförde EU för första gången en självständig militär operation utanför Europas gränser. Som en reaktion på de försämrade säkerhetsförhållandena och den förvärrade humanitära situationen i Ituri-regionen i Demokratiska republiken av Kongo genomförde EU operationen *Artemis*, i väntan på en starkare militär närvaro från FN:s sida.<sup>173</sup>

Operationen genomfördes efter en förfrågan från FN:s generalsekreterare och med mandat från säkerhetsrådet genom resolution 1484 under kapitel VII<sup>174</sup> och syftade till att främja stabiliteten i östra Kongo efter det att ett fredsavtal med Rwanda undertecknats.<sup>175</sup>

Operationen avslutades den 1 september 2003 och efter att ha lämnat över ansvaret till FN (MONUC) lämnade de sista europeiska trupperna Bunia en vecka senare. Operationen var betydelsefull för utvecklingen av ESFP av flera skäl. Operation Artemis var EU:s första självständiga militära operation och den genomfördes utan resurser från Nato. Det var också den första EU-operationen som genomfördes utanför Europas gränser och den första som genomfördes med ett specifikt kapitel VII mandat. Operationen var även betydelsefull så till vida att den demonstrerade att EU var kapabelt att reagera snabbt och kraftfullt i en internationell krissituation samtidigt som den för första gången satte det konkreta samarbetet mellan EU och FN på prov, ett samarbete som av de två organisationerna ansågs fungera tillfredsställande under hela operationen.<sup>176</sup> Operationen var ett stort genombrott för

---

<sup>170</sup> SC/res 1371 (2001), 26 september, 2001.

<sup>171</sup> EU och Nato har inlett ett samarbete för att göra Natos resurser tillgängliga för EU:s militära krishantering. Avtalet som ger EU tillgång till Natos resurser kallas "Berlin Plus" och detaljerna i detta avtal fastslogs efter ett möte mellan Nordatlantiska rådet och KUSP den 11 mars 2003. För vidare information gällande Berlin Plus avtalet se bl.a. [http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate\\_2456.aspx](http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate_2456.aspx) samt <http://www.nato.int/>.

<sup>172</sup> Missiroli, A, *The European Union: Just a Regional Peacekeeper?* (2003), s. 498f.

<sup>173</sup> Rådets gemensamma åtgärd (Council Joint Action), 2003/423/GUSP, 5 juni, 2003 samt rådets beslut (Council's Decision), 2003/432/GUSP, 12 juni, 2003.

<sup>174</sup> SC/res/1484 (2003), 30 maj, 2003. Resolutionen auktoriserade de medverkande medlemsstaterna i operationen att "take all necessary measures to fulfil its mandate". Operationen Artemis benämndes officiellt *Interim Emergency Multinational Force, (IEMF)*.

<sup>175</sup> 1800 soldater deltog i operation Artemis. Frankrike bidrog med ca 1700 soldater. Sverige bidrog med ca 70-80. Andra länder bidrog med logistik och annan support som flygtransport (Storbritannien), medicinskt bistånd (Belgien). Allt som allt medverkade sexton länder i operationen, inklusive tre icke-europeiska länder – Brasilien, Canada och Sydafrika. Den europeiska styrkans uppgift var bland annat att säkra flygplatsen i Bunia samt skydda tvångsflyttade personer i läger och civila i staden.

<sup>176</sup> Se bl.a. Novosseloff, A, *EU-FN Partnership in Crisis management: Developments and Prospects*, juni 2004, s. 12f samt Andersson, *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup*, 2006:2, s.



relationen mellan de båda organisationerna. I juli 2006 genomfördes ytterligare en europeisk operation i landet i syfte att upprätthålla ordning och stabilitet i samband med presidentvalet, *EUFOR RD Kongo*.<sup>177</sup> Operationen genomfördes efter en inbjudan från värdlandet samt med ett mandat från FN:s säkerhetsråd.<sup>178</sup> Operationen omfattade ca 2000 soldater och samordnades med den FN-ledda operationen *MONUC*. *EUFOR DR Kongo* avslutades i november samma år.

Den hitintills mest omfattande militära operationen inleddes av unionen den 2 december 2004, *EUFOR Althea*.<sup>179</sup> Denna insats efterträder den Natoleda operationen SFOR och har i syfte att övervaka Daytonavtalets genomförande i Bosnien-Hercegovina. Operationen omfattar 7000 soldater och baseras dels på en inbjudan från värdlandet och dels på en uttrycklig auktorisation från FN:s säkerhetsråd i enlighet med FN-stadgans kapitel VII.<sup>180</sup>

### 5.2.1 FN:s begäran kontra EU:s villkor

Mot bakgrund av erfarenheterna från de europeiska krishanteringsoperationerna kan konstateras att dessa insatser hitintills har genomförts i samstämmighet med FN-systemet. Ingen av operationerna har genomfört utan auktorisation från FN:s säkerhetsråd. Det skall dock uppmärksammas att unionens krishanteringsinsatser utan undantag har haft karaktären av självständiga operationer och inte i något av dessa fall har unionen bidragit med personella resurser till FN-ledda operationer.<sup>181</sup> Det kan här urskönjas en europeisk tveksamhet att låta sig underordnas FN vid genomförandet av väpnade krishanteringsinsatser, vilket också FN har visat sig oroad inför. Sedan 1990-talet har en viss förändring skett gällande EU-medlemsstaternas politiska vilja att delta i FN-ledda krishanteringsoperationer. Medan unionens medlemsstater i hög grad bidrar till krishanteringsoperationer under FN-mandat, bidrar de numera väldigt lite till FN-ledda operationer.<sup>182</sup> I mars 2005 stod unionens

---

8f. För en utförligare studie av operation Artemis och situationen i regionen Ituri i Demokratiska Republiken av Kongo se rapporten *United Nations Peacekeeping in the service of peace, Operation Artemis: The Lesson of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practice Unit, Military Division, oktober 2004.

Finns att tillgå på <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Artemis.pdf>, 2007-05-14.

<sup>177</sup> Rådets gemensamma åtgärd (Council Joint Action), 2006/319/GUSP, 27 april, 2006.

<sup>178</sup> SC/res/1676, 25 april, 2006. I resolutionen underströks särskilt att EU-insatsen, *EUFOR DR Kongo*, ingick i kapacitetsramen för *MONUC* och genomfördes till stöd för denna operations övergripande syfte.

<sup>179</sup> Rådets gemensamma åtgärd (Council Joint Action), 2004/570/GUSP, 12 juli, 2004 samt rådets beslut (Council Decision), 2004/803/GUSP, 25 november, 2004.

<sup>180</sup> SC/res/1575, 22 november 2004.

<sup>181</sup> I sitt anförande i FN:s säkerhetsråd den 18 juli 2003 betonade Javier Solana att den förstärkta FN-styrkan "should have a mandate and rules of engagement similar to those of the European Union force, i.e. a mandate under Chapter VII", samt att denna styrka "should have the equipment and military resources necessary to accomplish its mission and implement the mandate and roles of engagement". Trots detta var det ingen av unionens medlemsstater som deltog i *MONUC* vid övertagandet av operation Artemis.

<sup>182</sup> Generellt sett verkar västvärldens stater motvilliga till att delta i FN-ledda krishanteringsoperationer och har

medlemsstater för 6.52 procent av FN:s trupper<sup>183</sup>, en procent som minskas till 2.24 procent i FN-ledda operationer i Afrika<sup>184</sup> som är den kontinent där behovet av krishanteringsinsatser är som störst.<sup>185</sup> Merparten av personal till FN-ledda krishanteringsoperationer kommer idag istället från stater i Asien och Afrika.<sup>186</sup>

De båda organisationerna befinner sig utan tvekan i olika situationer. FN är, genom säkerhetsrådet, det legaliserande och legitimerande organet för krishanteringsoperationer och den enda organisation som kan auktorisera våldsanvändning i internationella relationer. På operationell nivå är FN den organisation som är mest involverad i krishanteringsoperationer. Med femton pågående operationer med 83 271 militär och civil personal utplacerad i världen har FN mer personal inblandad i krishanteringsoperationer än regionala och subregionala organisationer tillsammans.<sup>187</sup> Med en sådan nivå av utplacering kombinerat med den ökade komplexiteten av de fredsbevarande operationerna pressas gränsen för FN:s operationella kapacitet. FN riskerar att överansträngas och för att undvika detta söker FN konstant efter former att fylla dessa luckor, bland annat genom att uppmana stater och regionala organisationer att bidra med de resurser som krävs för komplexa och kraftfulla krishanteringsoperationer.<sup>188</sup> Det är här som EU har kommit att spela en avgörande roll. Genom ESFP har EU utvecklat den krishanteringskapacitet som FN saknar. FN lider brist på

---

under de senaste femton åren istället föredragit regionala organisationer, som EU och Nato, eller koalitioner av stater när det gäller krishantering.

<sup>183</sup> Unionens medlemsstater bidrog med 4378 militära observatörer, civila polisstyrkor samt militära trupper av sammanlagt 67150 medverkande i FN-ledda krishanteringsoperationer världen över, 31 mars, 2005. *Monthly Summary of Contributions*, [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>184</sup> Unionens medlemsstater bidrog med 1148 militära observatörer, civila polisstyrkor samt militära trupper av sammanlagt 51208 medverkande i FN-ledda operationer i Afrika, 31 mars, 2005. I april 2007 var unionens bidrag till FN-ledda krishanteringsoperationer 14 %, 11714 militära observatörer, civila polisstyrkor samt militära trupper av sammanlagt 83271 medverkande. 13,72 %, 9749 av de medverkande var militära trupper av ett sammanlagt bidrag av 71027. Procentsatserna i april 2007 avspeglar den markanta ökningen av fredsbevarande operationer i världen som skett de senaste åren. *Monthly Summary of Contributions*, [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>185</sup> Som en respons på FN:s oro och kritik om lågt deltagande från unionens medlemsstater i FN-ledda krishanteringsoperationer påpekar medlemsstaterna att de bidrar på andra sätt till internationell fred och säkerhet i världen, med ca 25 900 soldater i den Natoleda styrkan på Balkan (KFOR och SFOR) och den Natoleda styrkan i Afghanistan (ISAF). Dessutom påpekas att unionens medlemsstater tillsammans utgör den största ekonomiska bidragaren till FN:s budget för FN-ledda krishanteringsinsatser.

<sup>186</sup> Pakistan (10173), Bangladesh (9690), Indien (9387) samt Nepal (3628) är de länder som idag bidrar med mest personal till FN-ledda krishanteringsoperationer, 31 april, 2007, se *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*. Finns att tillgå på [www.un.org/Depts/dpko/contributors/2007/march07\\_2.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/contributors/2007/march07_2.pdf), 2007-05-14. Det måste ses som anmärkningsvärt att ett europeiskt land (Italien), ett land i den industrialiserade världen, kommer först på sjunde plats på listan över bidrag till FN:s fredsbevarande verksamhet.

<sup>187</sup> *Monthly Summary of Contributions*, April 2007. [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>188</sup> *In larger freedom – towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, United Nations, A/59/2005, 21 mars 2005. Finns att tillgå på <http://www.un.org/largerfreedom/>. Kofi Annan framhäver i rapporten att FN och regionala organisationer bör komplettera varandra för att kunna anta dagens utmaningar när det gäller fred och säkerhet. För att stärka samarbetet vill (dåvarande) generalsekretären göra överenskommelser med regionala organisationer som innebär att organisationerna delar information, expertis och resurser, när så är lämpligt.

trupper, men framför allt saknas snabbinsatskapacitet. FN påkallar därför regelbundet EU och dess medlemsstater att bidra med just dessa resurser och välkomnar alla EU-initiativ som kan stärka FN:s kapacitet direkt eller indirekt.<sup>189</sup> Samtidigt har det framförts oro inom FN att utvecklingen av ESFP skulle kunna leda till skada för FN, såväl för inställningen till organisationen som för de FN-ledda krishanteringsinsatsernas behov, varpå den största oron ligger i att utvecklingen av ESFP riskerar att distrahera unionens medlemsstater från att bidra till FN-ledda krishanteringsoperationer. Denna oro grundar sig naturligtvis på det minskade deltagandet av unionens medlemsstater i FN-ledda krishanteringsoperationer som vi sett tecken på de senaste femton åren. Man skulle kunna påstå att FN uppmuntrar nationella och regionala bidrag till internationell krishantering, så länge dessa inte exkluderar direkta bidrag till FN-ledda operationer. FN har även oroat sig för att det skall utvecklas tvådelade fredsoperationer, rika och fattiga, där de FN-ledda krishanteringsoperationer riskerar att bestå av relativt små trupper som är bristfälligt utrustade samt med svagt politiskt understöd (fattiga), medan andra operationer ledda av stater eller regionala organisationer, som EU eller Nato, kommer att vara bättre politiskt och militärt stöttade (rika). FN har då bekymrat sig för att dessa ”rika” krishanteringsoperationer kommer att reserveras för Europa och dess periferi och att Afrika, där behovet är som störst, kommer att negligeras och lämnas åt FN och dess fattiga krishanteringsoperationer.<sup>190</sup> Efter att inledningsvis ha oroat sig för att utvecklingen av ESFP skulle distrahera potentiella europeiska bidrag till FN-ledda krishanteringsoperationer verkar det nu dock som om FN sakta men säkert har kommit att inse att EU kan komma att bli en tillförlitlig partner gällande internationell krishantering. EU och FN har båda förmågan att bidra med hela spektrumet av militära och civila insatser. FN har en större uthållighet i sina insatser medan EU kan bidra med den snabbinsatsförmåga som FN saknar. Dessutom menar FN att EU har unika resurser på en lång rad politikområden som andra aktörer saknar. På så vis är ett partnerskap mellan de två organisationer av särskild vikt för FN på de områden där FN är som svagast. Denna utveckling har gjort att det generellt sett är EU snarare än FN som sätter agendan och definierar villkoren för samarbetet mellan organisationerna, som då karaktäriseras av en uppdelning av vad FN vill ha och vad EU är villigt att erbjuda. I förhållande till FN:s anspråk och förväntningar har EU de senaste åren utarbetat principer och förutsättningar för ett europeiskt deltagande i internationella krishanteringsinsatser. De

---

<sup>189</sup> *Report of the Secretary-General on the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping operations*, A/59/608, p. 72, 15 december 2007. [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>190</sup> Som en respons på FN:s oro har EU ett flertal gånger uttalat att Västra Balkan, Mellanöstern och Afrika kommer att ges högsta prioritet i det förstärkta samarbetet med FN, vilket unionen även konkret har visat genom sina insatser i bl.a. Demokratiska republiken av Kongo.

grundläggande principerna för intervention och samarbete har utvecklats successivt under olika europeiska toppmöten, framförallt under EU-toppmötet i Göteborg i juni 2001, och inkluderar bland annat följande;

- EU skall behålla den politiska kontrollen och den strategiska ledningen i alla dess operationer,
- Samarbetet skall baseras på en bedömning från fall till fall,
- Det skall inte röra sig om ett automatiskt deltagande från unionens sida,
- Det kommer inte att finnas några ”öronmärkta” europeiska styrkor till FN:s förfogande.<sup>191</sup>

Unionen har också fastställt att dess styrkor endast kommer att intervensera under ett FN-mandat och i enlighet med internationell rätt, där FN:s säkerhetsråd är det enda organ som kan bistå med legal auktorisation gällande våldsanvändning. Dessa grundläggande principer som utarbetats av EU begränsar dock möjligheterna för ett samarbete mellan organisationerna när det gäller kraftfulla krishanteringsoperationer. Alternativt, kan unionen erbjuda att bidra till en operation baserad på en så kallad ”sub-contracting” modell, i vilken FN skapar operationen men tilldelar EU ansvaret att genomföra den. I ett sådant scenario finns det ingen formell länk mellan de två organisationerna och EU behåller på så sätt sin autonomi.<sup>192</sup> Denna modell medger inte FN någon kontroll över ledningen av operationen. Denna typ av modell föredras av unionen eftersom de på så sätt behåller sin autonomi och även visar för omvärlden att unionen är att räkna med på den globala arenan som en självständig krishanterare internationellt. Av naturliga skäl är denna modell inte den som föredras av FN, eftersom dess inblandning blir marginell. FN ser hellre att samarbetet mellan de båda organisationerna yttrar sig genom EU-operationer som auktoriserats av FN:s säkerhetsråd och där den europeiska operationen följs upp av en FN-ledd fredsbevarande operation, en så kallad ”interfet model”.<sup>193</sup> Denna modell förser FN med ett hjälpmedel på det område där organisationen idag har problem, det vill säga på snabbinsatsområdet, och hjälper då FN att förbereda sig för sin egen långsiktiga fredsbevarande styrka. Samarbetet mellan de två organisationerna i denna modell förekommer då under övergångsperioden mellan de två operationerna.<sup>194</sup> Vilken

---

<sup>191</sup> Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy, 11 juni, 2001, Bryssel.

<sup>192</sup> Thierry, *EU-UN Relations in Peace Operations*, 3 juli, 2003.

<sup>193</sup> Novosseloff, A. *EU-FN Partnership in Crisis management: Developments and Prospects*, 2004.

<sup>194</sup> Denna modell användes i samband med operation Artemis, 12 juni - 1 september 2003, där de europeiska

modell som kommer att bli den mest användbara återstår att se. Det kommer sannolikt att bero på hur situationen i det krisdrabbade området ter sig, vad som krävs av organisationerna vid tidpunkten för intervention samt den politiska viljan hos de båda organisationernas medlemsstater.

### 5.3 En villkorad europeisk FN-lojalitet – effektiv multilateralism

Som kollektivt utgör unionens medlemsstater en central aktör inom FN-systemet. År 2003 bidrog de med 39 procent av organisationens reguljära budget, 40 procent av budgeten för FN-ledda krishanteringsinsatser och närmare hälften av bidragen till FN:s fonder och program. Flera av unionens medlemsstater har dessutom en lång politisk tradition av aktivt FN-engagemang som bland annat innefattar att omfattande militära och diplomatiska resurser ställts till FN:s förfogande för fredsbevarande operationer samt övervaknings- och medlingsinsatser.<sup>195</sup> Medlemsstaternas omfattande och långvariga FN-engagemang och ökade samordning inom ramen för FN-systemet kan återspeglas i utvecklingen av ESFP. Det står klart att motivet bakom tillkomsten av Petersbergsuppgifterna och integrationen av dessa i EU-samarbetet var att stärka effektiviteten för FN-systemet. Den följande utvecklingen och utformningen av den europeiska krishanteringskapaciteten, främst de militära resurserna, återspeglar även de förändrade säkerhetspolitiska hotbilderna i omvärlden samt de förändrade krav som följaktligen ställs på genomförandet av fredsframtvingande och fredsgenomförande insatser.

I offentliga dokument uttrycker EU sitt entydiga engagemang för ”effektiv multilateralism”, där FN utgör medelpunkten i det multilaterala systemet.<sup>196</sup> Detta framkommer kanske tydligast i den europeiska säkerhetsstrategin, där det anges att ”effektiv multilateralism” är ett mål för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. I strategin bekräftas uppfattningen att FN-stadgan utgör den grundläggande ramen för internationella förbindelser och att säkerhetsrådet har det främsta ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Samtidigt förklarar unionen att det är en europeisk prioritet att stärka FN och ge denna organisation resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. I konkreta termer innebär det att EU utfäster sig att stärka samarbetet med FN för att bistå länder som är i färd med att ta sig ur

---

styrkorna efter avslutad intervention lämnade över ansvaret till FN (MONUC).

<sup>195</sup> *The enlarging European Union at the United Nations: Making multilateralism matter*, chapter 5, Keeping the Peace and Preventing Conflict, 1 maj 2004. Finns att tillgå på [http://www.europa-eu-un.org/sv/article\\_1005\\_sv.htm](http://www.europa-eu-un.org/sv/article_1005_sv.htm).

<sup>196</sup> Se bl.a. *The EU and the UN: The Choice of multilateralism*, Communication from the European Commission, Bryssel, 10 september, 2003, *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, 12 december 2003, Bryssel samt *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis management*, New York, 24 september, 2003.

konflikter och att öka sitt stöd till tidsbegränsade krishanteringsoperationer.<sup>197</sup> Denna principiella lojalitet med multilaterala lösningar generellt, och med FN-systemet speciellt, skiljer det europeiska strategiska tänkandet från dess amerikanska motsvarighet. Enligt den amerikanska säkerhetsstrategin utgör FN primärt ett instrument för agerande i syfte att främja nationella särintressen.<sup>198</sup>

Samtidigt som unionen tydligt deklarerar sin beredskap och vilja att stärka FN-systemets operativa kapacitet för att aktivt främja internationell fred och säkerhet förbehåller sig dock unionen ett icke-definierat utrymme för unilateralt väpnat agerande i exceptionella situationer. Varken i unionens grundläggande fördrag eller offentliga strategidokument kan man finna någon uttrycklig hänvisning till att väpnade EU-insatser av tvingande karaktär förutsätter en auktorisation från FN:s säkerhetsråd i enlighet med kap VII i FN-stadgan. I artikel 11 i Europeiska Unionens fördrag anges grundprinciperna för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Bland dessa finner man det uttryckliga stadgandet att unionens utrikes- och säkerhetspolitik skall ”skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet samt integritet i överrensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga” (min kursivering). Denna formulering är betydligt vagare än om man direkt kunnat utläsa att det skall krävas auktorisation från FN:s säkerhetsråd för tvingande militära insatser i EU-regi. Unionens principiella lojalitet till FN-systemets grundsatser framgår även av unionens säkerhetspolitiska strategi där innebörden i viss mån preciseras genom att relateras till ett krav på ett effektivt FN-system. Det är utifrån denna underförstådda hänvisning till FN som innebörden av tanken om effektiv multilateralism har utvecklats.<sup>199</sup> Utgångspunkten är ett allmänt formulerat krav på att internationella organisationer måste vara effektiva för att kunna möta hot mot internationell fred och säkerhet. Unionen understryker därefter att sådana organisationer *måste vara beredda att agera när deras regler överträds*, (min kursivering). Av detta kan man utläsa ett europeiskt krav på ett effektivt FN-system. Vad som däremot inte kan utläsas ur strategidokumentet är hur EU skall agera i de situationer då en internationell organisation, som FN, inte förmår att agera effektivt för att ingripa mot brott mot en regel organisationen har i ansvar att upprätthålla. Ett konkret exempel på en sådan situation, som

---

<sup>197</sup> En utförligare beskrivning av den europeiska säkerhetsstrategin återfinns under rubrik 4.3.1 i denna uppsats.

<sup>198</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september, 2002. Detta amerikanska synsätt oroar FN och har kritiserats av många av FN:s medlemsstater, vilket är förståeligt med tanke på USA:s maktposition i säkerhetsrådet.

<sup>199</sup> ”I en värld med globala hot, globala marknader och globala medier är vår säkerhet och vårt välbefinnande alltmer beroende av ett effektivt multilateralt system”...”Vi vill att internationella organisationer, ordningar och fördrag skall vara effektiva för att möta hotet om internationell fred och säkerhet och måste därför vara beredda att agera när deras regler överträds”. *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, (2003), s. 9

må vara underförstått, är om säkerhetsrådets medlemsstater inte skulle kunna enas och inte förmår att fatta beslut om sanktioner gentemot en stat vars agerande unionen anser utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Genom avsaknaden av mer direkta referenser till FN-stadgans regler kring internationell våldsanvändning och hänvisningen till effektiv multilateralism etableras en medveten otydlighet, vilket ger utrymme för olika tolkningar bland unionens medlemsstater. Otydligheten bör ses som ett resultat av att det inte föreligger någon enighet bland unionens medlemsstater huruvida ett FN-mandat i varje tänkbar situation är en *nödvändig* förutsättning för att genomföra tvingande militära krishanteringsinsatser.<sup>200</sup> Det råder dock inget tvivel om att det existerar en bred enighet bland unionens medlemsstater att ett FN-mandat är *önskvärt* i legitimitetshänseende vid en europeisk tvingande militär insats. Den centrala obesvarade frågan kvarstår dock; i vilken utsträckning förbehåller sig EU en rätt att genomföra tvingande militära insatser utan att dessa auktoriserats genom ett beslut i FN:s säkerhetsråd?

Det kan i detta sammanhang noteras att det i flera medlemsstater, däribland Sverige, pågår en debatt om det i nationell lagstiftning bör ställas krav på auktorisation från säkerhetsrådet för ett deltagande i en fredsframtvängande EU-operation. I svensk lagstiftning är en sådan auktorisation idag en förutsättning för ett regeringsbeslut om en svensk internationell militär insats. Riksdagen står dock fri att fatta beslut i enskilda fall utan hänsyn till denna begränsning i lag.<sup>201</sup> Den svenska hållningen har länge varit att endast FN:s säkerhetsråd har rätt att besluta om militära tvingande krishanteringsinsatser. Detta bekräftas av ett uttalande i en debattartikel i december 2000 av dåvarande vice statsminister Lena Hjelm Wallén<sup>202</sup>; ”En självklar utgångspunkt är att varje krishanteringsinsats måste stå på fast folkrättslig grund. Detta har vi från svensk sida gjort tydligt senast när vi i höstas anmälde de svenska förband som kan bli tillgängliga för EU. FN-stadgan kräver auktorisation från FN:s säkerhetsråd för fredsframtvängande insatser”.<sup>203</sup> Även före detta statsministern Göran Persson har villkorat EU:s militära krishantering med auktorisation från säkerhetsrådet; ”Det skall finnas ett

---

<sup>200</sup> Företrädare för Tyskland understryker att FN-mandat är ett absolut krav för militärt agerande från EU:s sida. Tyskland stod visserligen bakom Natos bombningar av Serbien 1999 som saknade uttryckligt mandat från FN:s säkerhetsråd, men man vill inte se en upprepning av den situationen. För Storbritannien och Frankrike är inte frågan om FN-mandat lika viktigt som för Tyskland. Företrädare för Storbritannien och Frankrike anser att ett FN-mandat skulle underlätta, förenkla och effektivisera en insats, men att det viktigaste är enighet bland unionens medlemsstater. Däremot menar de att det knappast skulle vara möjligt att uppnå enighet bland unionens 27 medlemsstater om en militär insats skulle sakna FN-mandat.

<sup>201</sup> Regeringsformen, 10 kap. 9§

<sup>202</sup> Sveriges utrikesminister 1994 -1998, vice statsminister 1995 – 2002.

<sup>203</sup> Svenska Dagbladet, 15 december, 2000.

mandat från FN så att det sker inom folkrättens ram”.<sup>204</sup> Trots detta finns inte Göran Perssons formuleringar med i regeringens försvarsproposition.<sup>205</sup> Där talas om vikten av internationell rätt, men inte om ett godkännande från FN:s säkerhetsråd som ett villkor för att sätta in den svenska EU-styrkan i strid. Förklaringen kan tyckas vara enkel. Sverige vill inte binda sig inför framtiden. Den tidigare principiellt präglade inställningen har emellertid under 2003-2004 kommit att successivt förändrats, vilket först uttrycktes offentligt av Leni Björklund<sup>206</sup> i november 2004; ”Vi i Sverige vill ha ett mandat från FN:s säkerhetsråd, men det kan finnas undantagssituationer då alla i Sverige tycker att humanitära skäl talar för att man gör en intervention trots att säkerhetsrådet inte givit klartecken”.<sup>207</sup> I januari 2005 sade Laila Freivalds<sup>208</sup> samma sak; ”Om säkerhetsrådet är blockerat trots att alla krav för legitimt ingripande är uppfyllda, måste omvärlden kunna ingripa ändå”.<sup>209</sup> Dessa uttalanden kan sägas bekräfta att Sverige numera intagit en hållning som är dominant bland unionens övriga medlemsstater. Det tycks idag föreligga en relativ samsyn mellan unionens medlemsstater om att söka reservera ett visst handlingsutrymme för situationer då FN-systemet inte lever upp till kravet om effektiv multilateralism. Det råder dock ingen samstämmighet bland medlemsstaterna om omfattningen av detta reserverade handlingsutrymme och inte heller enligt vilka konkreta kriterier en bedömning av om ett militärt ingripande skall anses legitimt och därmed påkallat, trots att det kan bedömas som illegalt. I en konkret situation måste således denna fråga bedömas från fall till fall genom politiska förhandlingar. Det bör dock i detta sammanhang understrykas att ett beslut om att inleda en militär operation förutsätter en grundläggande enighet mellan unionens medlemsstater.<sup>210</sup> Det måste således i den konkreta situationen även föreligga en samstämmighet mellan medlemsstaterna om att ett militärt ingripande är nödvändigt trots avsaknaden av ett beslut från säkerhetsrådet som kan rättfärdiga ingripandet med hänvisning till FN-stadgan.

---

<sup>204</sup> <http://www.aftonbladet.se/vss/ledare/story/0,2789,557537,00.html>, 2007-06-02

<sup>205</sup> Proposition 2004/2005:5, *Vårt framtida försvar*.

<sup>206</sup> Sveriges försvarsminister 2002 – 2006.

<sup>207</sup> <http://www.svenska-freds.se/press/20050913.shtml>, 2007-06-02. Se även Dagens Nyheter, ”Försvarsministern beredd att ingripa utan FN-mandat”, 27 november 2004.

<sup>208</sup> Sveriges utrikesminister 2003 – 2006.

<sup>209</sup> <http://www.svenska-freds.se/press/20050913.shtml>, 2007-06-02.

<sup>210</sup> För en mer utförlig beskrivning av det mellanstatliga samarbetet inom GUSP och ESFP se avsnitt 4.2 samt 4.5 i denna uppsats.



## 6. Slutsats

En rättslig konflikt mellan FN-stadgans regler kan endast uppkomma i avseendet militär våldsanvändning av tvingande karaktär. Rör det sig om icke-tvingande fredsbevarande eller fredsgenomförande militära insatser, vilka genomförs efter inbjudan från värdlandet, utgör en auktorisation från FN:s säkerhetsråd inte en rättslig förutsättning för att inleda en operation. Däremot medför en auktorisation av en sådan operation att operationens politiska legitimitet stärks. Den multilaterala karaktären av FN-systemet medför att ett säkerhetsrådsbeslut ger operationen en karaktär av opartiskhet, vilket ökar möjligheterna för ett framgångsrikt genomförande.<sup>211</sup> Denna legitimitetsskapande betydelse har sannolikt störst betydelse vid fredsbevarande eller fredsgenomförande operationer efter interna konflikter inom en stat, eftersom en inbjudan om utländsk militär truppnrvarö från värdstatens regering sannolikt utgör en svag legitimitetsskapande faktor för motståndarna till denna regering. I en situation där en stats sittande regering har en svag intern legitimitet ökar betydelsen av en auktorisation av våldsanvändningen från säkerhetsrådet ytterligare.<sup>212</sup> En resolution från säkerhetsrådet har dessutom en klarläggande funktion, vilket främjar en förutsebarhet när det gäller den militära insatsens genomförande. Resolutionen utgör ett offentligt dokument som tillkännager insatsens mål, dess omfattning och den sätter även gränser för nivån av våldsanvändning i den aktuella konfliktsituationen.

Unionens krav på effektiv multilateralism, där utgångspunkten är ett allmänt formulerat krav på att internationella organisationer måste vara effektiva för att kunna möta hot mot internationell fred och säkerhet, med en underförstådd hänvisning till FN-systemet som navet i det multilaterala systemet, framhävs i europeiska officiella dokument och då framförallt i den europeiska säkerhetsstrategin. FN måste vara beredd att agera när och om deras regler överträds och om organisationen inte förmår agera förbehåller sig EU ett icke-definierat utrymme för unilateralt agerande i exceptionella situationer. Som jag tidigare nämnt råder det emellertid ingen enighet bland unionens medlemsstater om storleken av detta reserverade handlingsutrymme och inte heller enligt vilka konkreta kriterier en bedömning av om ett militärt ingripande skall genomföras. Det föreligger således idag ingen klar definition av vad som utgör en exceptionell situation. Mot bakgrund av erfarenheter från EU:s tidigare militära operationer kan endast konstateras att unionens konkreta militära krishanteringsinsatser

---

<sup>211</sup> För utförligare information gällande de olika typerna av fredsfrämjande operationer och dess innebörd se avsnitt 3.2 i denna uppsats.

<sup>212</sup> Se Kaldors beskrivning av "Nya Krig" under avsnitt 2 i denna uppsats. För utförligare beskrivning se Kaldor, (1999).

hitintills har genomförts i samklang med FN-systemet och med auktorisation av säkerhetsrådet. Varken erfarenheterna från tidigare militära krishanteringsinsatser eller det europeiska strategidokumentet ger oss svar på hur EU skall handla i de situationer FN inte förmår agera effektivt för att beivra brott mot en regel organisationen givits till ansvar att upprätthålla. Därmed är det endast framtida europeiska ageranden som kan ge oss svar på vad som anses vara en exceptionell situation där EU förbehåller sig en rätt till unilateralt agerande. Det ligger nära till hands att relatera till humanitära katastrofer där fundamentala mänskliga rättigheter systematiskt kränks. Den otydliga europeiska hållningen rörande möjligheten att vidta tvingande militära insatser utan auktorisation från säkerhetsrådet kan ses som ett sätt att förbehålla sig ett handlingsutrymme i det fall moraliska och politiska intressen påkallar ett militärt agerande i enlighet med FN-stadgans ändamål, men där säkerhetsrådet är oförmöget att fatta beslut om en auktorisation om våldsanvändning. Denna hållning relateras främst till diskussionen om under vilka, om några, förutsättningar en humanitär intervention utan auktorisation från säkerhetsrådet kan rättfärdigas som moraliskt och politiskt legitim. I denna debatt framhålls inte sällan det otillfredsställande i en hypotetisk situation där ett land som Kina skulle ha möjlighet att avgöra om EU kan intervensera i en annan stat i syfte att värna om fundamentala mänskliga rättigheter och förhindra en humanitär katastrof. Denna argumentationslinje innebär dock att vissa permanenta medlemmar i säkerhetsrådet inte anses vara fullt ut kapabla att ta sitt ansvar för internationell fred och säkerhet i enlighet med principerna i FN-stadgan och att deras vetorätt i sådana situationer inte kan accepteras utan förbehåll. Unionens hållning innebär dessutom att en enighet bland unionens medlemsstater rörande ett väpnat ingripande utanför unionens gränser skall ges prioritet framför FN-stadgans våldsförbud. På så sätt har unionens medlemsstater *de facto* förbehållit sig en rätt att själva överpröva hela det multilaterala systemet och dess ordningsregler och detta mot bakgrund av ett icke-definierat effektivitetskriterium med moraliska och politiska förtecken.

Unionens hållning kan visserligen motiveras med starka moraliska och humanistiska argument men den riskerar samtidigt till att bidra till att undergräva legitimiteten för FN-stadgans reglering av internationell våldsanvändning och detta står helt i motsatsställning till de officiellt uttalade långsiktiga målsättningarna för unionens hela utrikes- och säkerhetspolitik. I den internationella rätten utgör en auktorisation från FN:s säkerhetsråd en nödvändig rättslig förutsättning för en tvingande militär insats. Argument som framförts att en sådan insats som vidtagit är illegal men moraliskt och politiskt legitim hotar utan tvekan att undergräva normativiteten för FN-stadgans våldsförbud. Den internationella rätten bygger på tanken om ömsesidighet när det gäller staters rättigheter och skyldigheter. Den oundvikliga

hypotetiska frågan måste då ställas; i vilken mån skulle det anses som acceptabelt ur ett EU-perspektiv om andra stater eller regionala organisationer förbehöll sig en rätt att överpröva säkerhetsrådets beslut utifrån ett eget definierat effektivitetskriterium relaterat till en självständig tolkning av FN-stadgans målsättningar? Ur ett EU-perspektiv, eller varför inte ett omvärldsperspektiv, skulle detta sannolikt inte anses vara tillfredställande. Ett internationellt rättsligt system där stater eller regionala organisationer självständigt tolkar behovet av militära ingripanden i andra stater utifrån subjektiva moraliska och politiska argument, sannolikt med stora inslag av egenintresse, riskerar snarare att äventyra den internationella freden och säkerheten. Den villkorade europeiska lojaliteten till FN-stadgans våldsförbud som unionens och dess medlemsstater gett uttryck för kan således riskera att få långsiktiga negativa effekter för hela det internationella rättsliga systemet. Denna risk kan komma att konkretiseras i det fall unionen fattar ett beslut om att inleda en tvingande internationell militär insats utan ett uttryckligt mandat från säkerhetsrådet. Skulle en sådan insats av omvärlden uppfattas som ett instrument för att främja unionens egenintresse, istället för att främja grundläggande humanitära värden, skulle de negativa effekterna för FN-systemet normativitet komma att bli mycket stora. Dessutom skulle förtroendet för unionen som en internationell aktör komma att undergrävas eftersom dess agerande skulle kunna ifrågasättas med tydliga rättsliga argument. Man skall dock inte överdriva risken för att en sådan situation inträffar. Som tidigare nämnts förutsätter ett beslut om att inleda en europeisk tvingande militär insats i strid med FN-stadgans våldsförbud en acceptans från samtliga medlemsstater. Detta är idag inte särskilt sannolikt med tanke på att det faktiskt finns de av unionens medlemsstater som kräver auktorisation från säkerhetsrådet i fall av tvingande militära ingripanden i andra stater. Så länge det finns en dominerande övertygelse av det multilaterala internationella rättsliga systemets normativitet kan ett sådant beslut således endast tillkomma i en exceptionell situation och som jag nämnde tidigare är det framtida europeiska ageranden som får ge oss svar på vad unionens och dess medlemsstater anser vara en exceptionell situation. Det bör i detta sammanhang än en gång påpekas att de konkreta erfarenheterna av europeiska tvingande militära insatser hitintills visat på en generell lojalitet mot FN-systemet och detta kan sägas utgöra en bekräftelse av att unionen agerat i enlighet med FN-stadgans målsättningar som även utgjort utgångspunkten för tillkomsten av ESFP. Det skall emellertid observeras att under denna tidsperiod har unionen aldrig hamnat i en situation där en av flera medlemsstater förordad insats, till skydd för grundläggande humanitära värden, har förhindrats av att säkerhetsrådet har varit oförmöget att fatta beslut om auktorisation av våldsanvändning. Hur unionen och dess medlemsstater skulle reagera och agera i en sådan

situation får framtiden utvisa. De internationellt politiska kostnaderna för ett militärt ingripande i en sådan situation kan sannolikt få unionen att begrunda sitt beslut lite närmare. Unionens villkorade lojalitet i exceptionella situationer behöver dock inte enbart uppfattas som negativt. Den kan bidra till att etablera ett positivt tryck på en förändring av FN-systemet, vilket kan främja utvecklingen av effektivare multilateralism, både kortsiktigt och långsiktigt. Kortsiktigt kan detta innebära att de politiska kostnaderna för säkerhetsrådets permanenta medlemmar att förhindra en auktorisation av militära insatser som påkallas av allvarliga och tydliga humanitära krissituationer höjs och att dessa på så sätt blir mindre villiga att använda sin vetorätt i dessa situationer. Detta skulle innebära att de permanenta medlemmarnas vetorätt begränsas i svåra fall av humanitära kriser, vilket också var ett förslag av den Internationella kommissionen om intervention och statsuveränitet i rapporten *Skyldighet att skydda*.<sup>213</sup> Rapportförfattarna riktar sig till säkerhetsrådet och skriver att;

”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 skall inte vara orealistiskt att vänta sig att de berörda staterna avstår från andra åtgärder för att möta det allvarliga och trängande i situationen, varigenom Förenta Nationernas prestige och trovärdighet skulle lida skada.”<sup>214</sup>

Långsiktigt skulle unionens hållning eventuellt kunna främja den svåra reformprocess av FN:s beslutstrukturer som påbörjats under det senaste decenniet. Den villkorade lojaliteten i exceptionella fall kan främja FN-systemets effektivitet, men endast under förutsättning att den inte realiserar genom konkreta beslut som står i strid med FN-stadgans regler. I realiteten anser jag dock att unionen kan främja reformeringen av FN-systemet på mer framgångsrika och effektivare sätt än att hävda den villkorade lojaliteten. Samtliga av unionens medlemsstater är medlemmar i FN och jag menar att de genom påtryckningar och förhandlingar på hög politisk nivå torde lyckas bättre i sin strävan att reformera FN-systemet. För att uppfylla den grundläggande målsättningen med ESFP, det vill säga att verka för internationell stabilitet i form av internationell fred och säkerhet grundad på en effektiv multilateralism inom FN-stadgans ram, måste unionen och dess medlemsstater undvika att agera på ett sätt som kan uppfattas som att dess grundläggande lojalitet till FN-systemet kan ifrågasättas. Den hållning som unionen intagit omfattar således ett svårhanterligt inre

---

<sup>213</sup> *The Responsibility to Protect*, utarbetad av *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* 2001 återfinns på [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca). En svensk sammanfattning av denna rapport återfinns på svenska FN-förbundets hemsida, [www.sfn.se/svfn/files/ICISSsynopsisssvenska.pdf](http://www.sfn.se/svfn/files/ICISSsynopsisssvenska.pdf).

<sup>214</sup> A.a. s. 5, avsnitt 3F.

spänningsförhållande som kräver en ansvarfull hantering både på gemenskapsnivå som i medlemsstaterna. I detta sammanhang vill jag återigen understryka det viktiga i att utvecklingen av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska identitet, där ESFP utgör en central komponent, sker genom en mellanstatlig beslutsprocess där varje enskild medlemsstat har en formell vetorätt. Enskilda stater kan inte tvingas att medverka i militära krishanteringsinsatser som står i strid med dess definierade nationella politiska vilja. Detta innebär att det ligger ett ansvar på varje enskild medlemsstat att föra en öppen och bred nationell politisk debatt rörande ESFP och dess utveckling.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det idag inte finns något rättsligt utrymme för unionen att agera utanför FN:s rättsliga ramar utan att bryta mot den internationella rätten. Trots denna strikta internationella lagreglering förbehåller sig unionen en rätt att genomföra tvingande militära insatser utan att dessa auktoriseras genom ett beslut från FN:s säkerhetsråd. Detta i form av en villkorad europeisk FN-lojalitet som skulle kunna aktualiseras i exceptionella situationer då FN:s säkerhetsråd är förhindrat att agera och därmed inte lever upp till det ansvar som organisationen givits. Som jag tidigare nämnt finns det idag ingen klar definition på vad som utgör en exceptionell situation där unionen och dess medlemsstater anser sig tvungna att agera på den internationella arenan. Jag anser dock att det ligger nära till hands att relatera en exceptionell situation till svåra humanitära katastrofer där fundamentala mänskliga rättigheter systematiskt kränks. Varken i unionens grundläggande fördrag eller offentliga strategidokument kan man finna någon uttrycklig hänvisning till att väpnade EU-insatser av tvingande karaktär förutsätter en auktorisation från FN:s säkerhetsråd i enlighet med kap VII i FN-stadgan. Ett FN-mandat är således inte ett formellt krav för ett militärt ingripande från unionens sida i en konfliktsituation. I praktiken är det dock ett krav men ett krav som kan komma att omprövas i händelse av en humanitär katastrof.

Den slutliga frågeställningen jag ställt mig i denna uppsats är om utvecklingen av ESFP innebär en förstärkning eller ett hot mot FN-systemet. I offentliga europeiska dokument uttrycker EU sitt entydiga engagemang för ”effektiv multilateralism”, där FN utgör medelpunkten i det multilaterala systemet. Samtidigt förklarar unionen att det är en europeisk prioritet att stärka FN och ge denna organisation resurser för att kunna uppfylla sina uppgifter och agera effektivt. I konkreta termer innebär det att EU utfäster sig att stärka samarbetet med FN för att bistå länder som är i färd med att ta sig ur konflikter och att öka sitt stöd till tidsbegränsade krishanteringsoperationer. FN och unionen är här överrens om att sträva efter att stärka FN-systemets effektivitet. Denna officiella europeiska hållning står emellertid i viss

motsatsställning till den uttalade europeiska villkorade FN-lojaliteten. Så länge det föreligger ett gemensamt intresse i FN:s säkerhetsråd och unionen stärks FN-systemet och dess möjlighet att agera effektivt. Om detta gemensamma intresse och enighet däremot saknas mellan de två organisationerna riskeras FN-systemets effektivitet och hela det internationella rättliga systemet riskerar att få långsiktiga negativa effekter. Effekterna för FN-systemets normativitet kan komma att bli mycket stora. Denna risk kan komma att konkretiseras i det fall unionen fattar ett beslut om att inleda en tvingande internationell militär insats utan ett uttryckligt mandat från säkerhetsrådet. Man skall dock inte överdriva risken för att en sådan situation inträffar. Som tidigare nämnts förutsätter ett beslut om att inleda en europeisk tvingande militär insats i strid med FN-stadgans våldsförbud en acceptans från samtliga medlemsstater, vilket idag inte ter sig särskilt sannolikt med tanke på att det finns de av unionens medlemsstater som kräver auktorisation från FN:s säkerhetsråd för en tvingande militär europeisk insats. Sannolikheten för att FN "kidnappas" för att legalisera och legitimisera ett europeisk agerande är således inte särskilt stor. Så länge det finns en dominerande övertygelse av det multilaterala internationella rättliga systemets normativitet innebär inte utvecklingen av ESFP ett direkt hot mot FN-systemet.

Det har inom FN framförts en oro över att utvecklingen av ESFP skulle kunna leda till skada för FN, såväl för inställningen till organisationen som för de FN-ledda krishanteringsinsatsernas behov, varpå den största oron ligger i att utvecklingen av ESFP riskerar att distrahera unionens medlemsstater från att bidra till FN-ledda krishanteringsoperationer. Denna oro grundar sig av naturliga skäl på det minskade deltagandet av unionens medlemsstater i just FN-ledda krishanteringsoperationer som vi sett tecken på de senaste femton åren. Idag står Indien, Nepal, Pakistan och Bangladesh för de största personella bidragen till FN-ledda krishanteringsoperationer, vilket är en märklig utveckling om man tar hänsyn till de europeiska officiella dokument där unionen förklarar sig sträva efter ett effektivt FN-system. Det måste ses som anmärkningsvärt att ett europeiskt land (Italien), kommer först på sjunde plats på listan över bidrag till FN:s fredsbevarande verksamhet. Frågan blir då var denna utveckling är på väg samt om detta kan komma att riskera FN-systemets effektivitet. Är vi på väg mot en utveckling av tvådelade fredsoperationer, rika och fattiga, där de FN-ledda krishanteringsoperationerna riskerar att beså av relativt små trupper som är bristfälligt utrustade samt med svagt politiskt understöd (fattiga), medan andra operationer ledda av stater eller regionala organisationer, såsom EU eller Nato, kommer att vara bättre politiskt och militärt stöttade (rika)? Röster inom FN menar att denna risk är överhängande och bekymrar sig för att dessa "rika" krishanteringsoperationer kommer att

reserveras för Europa och dess periferi och att Afrika, där behovet är som störst, kommer att negligeras och lämnas åt FN och dess fattiga krishanteringsoperationer. Att unionen inte skulle engagera sig i Afrika, där behovet är som störst, tillbakavisas av unionen genom europeiska officiella dokument. Unionen fastslår här att Afrika och då främst västra Afrika utgör en av prioriteringarna i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken, vilket också har visats genom dess olika insatser i bland annat Kongo. Unionen är således av den uppfattningen att den som autonom aktör och genom samarbete med Afrikanska unionen är fullt kapabelt och dessutom i hög grad engagerad i krissituationer som uppstått eller kommer att uppstå i Afrika. Som en respons på FN:s oro och kritik om lågt deltagande från unionens medlemsstater i FN-ledda krishanteringsoperationer påpekar unionens medlemsstater att de bidrar på andra sätt till internationell fred och säkerhet i världen, med ca 25 900 soldater i den Nato-ledda styrkan på Balkan (KFOR och SFOR) och den Nato-ledda styrkan i Afghanistan (ISAF). Dessutom påpekas att unionens medlemsstater tillsammans utgör den största ekonomiska bidragaren till FN:s budget för FN-ledda krishanteringsinsatser. På frågan om det europeiska minskade deltagandet riskerar FN-systemets effektivitet kan bara konstateras att FN av naturliga skäl befinner sig i en annan situation än tidigare, där unionen och dess medlemsstater kan komma att spela en avgörande roll. Flera av unionens medlemsstater har en lång politisk tradition av aktivt FN-engagemang och lojalitet gentemot FN-systemet. Detta tillsammans med en dominerande övertygelse av det multilaterala internationella rättsliga systemets normativitet gör att FN-systemets effektivitet kan komma att förbli ohotat. Detta dock under förutsättning att den europeiska hållningen om att stärka FN-systemet har grund i realiteten.

## 7. Källförteckning

### Litteratur

Andersson, J.J. *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2006:2, Stockholm, mars 2006.

Baaz, M. *Statssuveränitet och humanitär intervention – (o)förenliga principer i dagens globala värld*, GERCU, Working Paper Series, Nr 06:01, ISSN 1404-0026, Göteborg, 2006.

Bring, O. *FN-stadgan och världspolitiken, om folkrättens roll i en föränderlig värld*, 4:e upplagan, Nordstedts Juridik, Stockholm, 2002.

Brown, C. *Understanding international relations*, St. Martins' Press, New York, 1997.

Brownlie, I. *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon, 1963.

Cassese, A. *International Law in a Divided World*, New York, Oxford University Press, 1986.

Cassese, A. *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

Cramér, P. *Europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud, EU som aktör i världen*, Europaperspektiv, 2007.

Kaldor, M. *Nya och gamla krig – Organiserat våld under globaliseringens era*, 2:a upplagan, Bokförlaget Daidalos, Göteborg, 2002. Översättning: Joachim Retzlaff.

Kelsen, H. *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*, Stevens & Sons, London, 1950.

Kimby, L. *EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) – ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*, Stockholm, Jure Bokh, 1997.

McDougal, M. *Law and Minimum World Public Order: The Legal Regulation of International Coercion*, New Haven, Yale U.P., 1961.

Missiroli, A. *The European Union: Just a Regional Peacekeeper?* European Foreign Affairs Review 8: 493-503, 2003.



Novosseloff, A. *EU-FN Partnership in Crisis management: Developments and Prospects*, International Peace Academy, New York, juni, 2004.

Simma, B. *The Charter of the United Nations; A Commentary*, New York, Oxford Univ. Press, 1995.

Simma, B. *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, European Journal of International Law, Vol. 10. Nr. 1, 1999.

Reisman, M. *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*, The American Journal of International Law, Vol. 78, s. 642-645, 1984.

Thierry, *EU-UN Relations in Peace Operations*, 3 juli, 2003, IPA Vienna Seminar.

Tardy, T. *EU-UN cooperation in peacekeeping; a promising relationship in a constrained environment*, Chaillot Paper nr 78, Paris, 2005.

## Broschyrer

Svenska FN-förbundet, *FN och EU – Samarbete för demokrati, fred och utveckling*, Stockholm, 2002.

## Material från Förenta Nationerna

Charter of the United Nations, San Francisco, 1945.

## FN:s generalförsamling (GA)

GA/res/48/217a (1948) Universal Declaration of Human Rights.

GA/res/377 (V) Uniting for Peace, 3 november 1950.

GA/res/2526 (XXV) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 oktober, 1970

GA/res/46/182 Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, 19 december, 1991

## FN:s Säkerhetsråd (CA)

SC/res/425 (1978) Israel-Lebanon

SC/res/426 (1978) Israel-Lebanon

SC/res/678 (1990) Iraq-Kuwait

SC/res/688 (1991) Iraq

SC/res/713 (1991) Socialist Federal Rep. of Yugoslavia  
SC/res/733 (1992) Somalia  
SC/res/794 (1992) Somalia  
SC/res/1031 (1995) on implementation of the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina and transfer of authority from the UN Protection Force to the multinational Implementation Force (IFOR)  
SC/res/1088 (1996) The situation in Bosnia and Herzegovina  
SC/res/1160 (1998) on the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272)  
SC/res/1199 (1998) on the situation in Kosovo (FRY)  
SC/res/1368 (2001) Threats to international peace and security caused by terrorist acts.  
SC/res/1371 (2001) on the situation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.  
SC/res/1373 (2001) Threats to international peace and security caused by terrorist acts.  
SC/res/1386 (2001) on the situation in Afghanistan.  
SC/res/1484 (2003) The situation concerning the Democratic Republic of the Congo  
SC/res/1575 (2004) The situation in Bosnia and Herzegovina  
SC/res/1676 (2006) The situation in Somalia  
SC/res/1701 (2006) The situation in the Middle East

FN:s säkerhetsråds resolutioner finns att tillgå på <http://www.un.org/documents/scres.htm>.

### Pressmeddelanden från NATO

NATO Press Statement 13 oktober, 1998.

NATO press Statement 23 mars, 1999.

Finns att tillgå på [www.nato.int](http://www.nato.int).

### Rapporter

*An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, A/47/277 - S/24111, 17 juni, 1992. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992

*Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, Report of the Secretary-General on the work of the Organization, A/50/60 - S/1995/1, 3 januari, 1995.

*United Nations Peacekeeping in the service of peace, Operation Artemis: The Lesson of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practice Unit, Military Division,

oktober 2004.

*A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2 december, 2004.

Finns att tillgå på [www.un.org/secureworld/report2.pdf](http://www.un.org/secureworld/report2.pdf)

*In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all*, Report of the Security-General, United Nations, A/59/2005, 21 mars 2005.

Finns att tillgå på <http://www.un.org/largerfreedom/>.

Report of the Secretary-General on the Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping operations, A/59/608, 15 december 2007

### Material från Europeiska Unionen

Maastrichfördraget (1993)

Amsterdamfördraget (1999)

Nicefördraget (2003)

### Rådets gemensamma åtgärder (Council Joint Action)

(CJA) 2003/92/GUSP, 27 januari, 2003.

(CJA) 2003/423/GUSP, 5 juni, 2003.

(CJA) 2004/570/GUSP, 12 juli, 2004

(CJA) 2006/319/GUSP, 27 april, 2006.

### Rådets beslut (Council Decision)

(CD) 2003/202/GUSP, 18 mars, 2003.

(CD) 2003/432/GUSP, 12 juni, 2003.

(CD) 2003/563/GUSP, 29 juli, 2003.

(CD) 2004/803/GUSP, 25 november, 2004.

Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defense Policy, 11 juni, 2001, Bryssel.

Europeiska unionens råd, *A secure Europe in a Better World, European Security Strategi*, Bryssel den 12 december 2003.

General Affairs and External Relations Conclusion, 2522nd Council meeting, Bryssel, 21 juli, 2003.

Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet; *The EU and the UN: The Choice of multilateralism*, Communication from the European Commission, Bryssel, 10 september, 2003.

*The enlarging European Union at the United Nations: Making multilateralism matter*, chapter 5, Keeping the Peace and Preventing Conflict, 1 maj 2004. Finns att tillgå på [http://www.europa-eu-un.org/sv/article\\_1005\\_sv.htm](http://www.europa-eu-un.org/sv/article_1005_sv.htm).

Council of the European Union, 2582nd Council Meeting General Affairs and External relations, Bryssel, 17 maj 2004, (9210/04).

Council of the European Union, 2590th Council Meeting General Affairs and External relations, Bryssel, 14 juni 2004, (10189/04).

Declaration, Military Capabilities Commitment Conference, Bryssel, 22 november, 2004.

*Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004. Headline Goal document 6309/9/04.

Declaration by Sweden, Finland and Norway on the Establishment of a Joint EU Battlegroup, 22 november, 2004.

Memorandum of Understanding between the Ministry of Defence of the Republic of Estonia and the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Government of the Kingdom of Sweden concerning the principles for the establishment and operation of a multinational battlegroup to be made available to the European Union, 23 maj 2005.

*Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis management*, New York, 24 september, 2003.

## Internet

<http://www.unric.org/> - Förenta Nationernas regionala informationscenter för västra Europa.

<http://www.sfn.se> – Svenska FN-förbundet.

[www.europa-eu-un.org](http://www.europa-eu-un.org) – The European Union at United Nations.

[www.un.org](http://www.un.org) – Förenta Nationernas officiella hemsida.

<http://www.eu-upplysningen.se> – EU-upplysningen Sveriges Riksdag.

<http://www.consilium.europa.eu> – Officiell hemsida för Europeiska Unionens råd.

<http://www.sakerhetspolitik.se>

<http://www.europa.eu/> - EU:s webbportal

<http://europa.eu/scadplus/leg/sv/s05002.htm> - Europeiska Unionens verksamhetsområden

[www.mil.se](http://www.mil.se) – Den svenska försvarsmaktens officiella hemsida.

[www.weu.int](http://www.weu.int) – VEU:s officiella hemsida.

## Offentligt tryck

Den svenska Regeringsformen

Prop. 2004/2005:5 Vårt gemensamma försvar

Prop. 2006/2007:7 Fortsatt svenskt deltagande i Förenta Nationernas insats i Libanon

## Övrigt

*The National Security Strategy of the United States of America*, 17 september 2002. Finns att tillgå på <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, 2000. Finns att tillgå på [www.kosovocommission.org](http://www.kosovocommission.org).

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, 2001. Finns att tillgå på [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca). En svensk sammanfattning av denna rapport återfinns på svenska FN-förbundets hemsida, [www.sfn.se/svfn/files/ICISSynopsisissvenska.pdf](http://www.sfn.se/svfn/files/ICISSynopsisissvenska.pdf).