

Juridiska Institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Programmet för Juris Kandidatexamen, 180 p.

Tillämpade studier 20p.

Humanitära interventioner

Europeiskt handlingsutrymme i förhållande till ett
modernt interventionsbegrepp

Fredrik Engström, 800503-5053

Handledare: Per Cramér

Innehåll

Innehåll	2
1. Inledning	4
Avgränsningar	7
<i>Legitimitetsaspekter</i>	7
<i>Redogörelser för genomförda interventioner</i>	7
Källor och metodval.....	7
Disposition	8
2. Begreppet humanitär intervention.....	9
3. Suveränitetsbegreppet	12
Synen på suveränitet före FN-stadgan	12
<i>Idéhistorisk bakgrund</i>	12
<i>1900-talets början</i>	14
FN-stadgan och suveränitet.....	15
<i>Medlemsstaternas suveräna likställdhet</i>	15
<i>Principen om medlemsstaternas våldsförbud i artikel 2(4)</i>	16
<i>Principen om icke-inblandning i artikel 2(7)</i>	21
<i>Begreppet "ingrepp"</i>	23
Synen på suveränitet efter kalla krigets slut.....	24
<i>Mänskliga rättigheter som intern eller extern angelägenhet</i>	24
<i>Suveränitet som rättighet och ansvar</i>	27
4. Interventioner med stöd av säkerhetsrådet.....	30
Säkerhetsrådets funktion	30
<i>Kapitel VII-åtgärder</i>	30
<i>Säkerhetsrådets förklaring och "Uniting for Peace"-resolutionen</i>	32
Begreppet "hot mot internationell fred".....	34
<i>Regional destabilisering och risk för omfattande flyktingströmmar</i>	35
<i>Individuell säkerhet och mänskliga rättigheter</i>	36
<i>Demokrati</i>	36
<i>Konsekvenser av ett bredare synsätt</i>	37
<i>Auktoriserade interventioner</i>	37
<i>Auktorisationens räckvidd</i>	38
Generalforsamlingens roll.....	40
5. Våldsanvändning utan stöd av säkerhetsrådet.....	42
Humanitära interventioner och sedvanerätt.....	42
<i>Sedvanerättens struktur</i>	42
<i>Vidgad rätt till våldsanvändning efter 11 september</i>	42
Doktrinen om rätten till självhjälp	43
Nödrättsdoktrinen.....	44
Doktrinen om begränsad rätt till intervention.....	45

<i>Kriterier för begränsad rätt till intervention</i>	46
<i>Doktrinen förhållande till våldsförbudet och principen om icke-inblandning</i>	48
6. Den europeiska säkerhetspolitiken	49
EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik	49
<i>Bakgrund</i>	49
<i>Artikel 11 EUF</i>	49
<i>Artikel 17 EUF</i>	52
<i>Beslutsfattandet</i>	54
ESFP i konstitution för Europa och Lissabonfördraget	55
<i>Utökade Petersbergsuppgifter</i>	56
<i>Beslutsfattande</i>	57
Unionens villkorade lojalitet	57
<i>"Effektiv multilateralism"</i>	58
<i>EU:s förhållande till FN</i>	59
<i>Räckvidden för EU:s agerande</i>	60
Regionala organisationers rätt att intervensera	60
7. Analys	62
Legalitet i förändring	62
<i>Skillnader i motiv</i>	62
<i>Världssamfundets mer aktiva roll</i>	62
<i>Suveränitetsbegreppet utveckling</i>	63
<i>Internationell fred och säkerhet</i>	63
<i>Uppluckring av våldsförbudet i artikel 2(4)</i>	64
EU och humanitära interventioner	65
<i>Inre perspektiv</i>	66
<i>Yttre perspektiv</i>	67
Källförteckning	70
Litteratur och artiklar	70
Dokument från EU, WEU, NATO mfl.	71
Dokument från FN	72
<i>Resolutioner från generalförsamlingen</i>	72
<i>Resolutioner från säkerhetsrådet</i>	72
<i>Övriga dokument</i>	73
Rättsfall	73
Övriga offentliga dokument	73

1. Inledning

Sedan kalla krigets slut har världen genom ökad globalisering blivit mindre. Nationalstatens roll har minskat och den internationella dynamiken har blivit allt viktigare. Samtidigt som globaliseringsprocessen inneburit många övergripande positiva förändringar, i form av ökade möjligheter både för internationell handel och interkulturella utbyten mellan människor, ställer det växande globala sammanhanget allt större krav på fungerande system för internationell konflikthantering.

Konflikter, som tidigare betraktats som begränsade till enskilda länder eller regioner, anses numer kunna ha mycket stor påverkan på den internationella stabiliteten. Detta har lett till att hårdare krav ställs på de internationella organisationerna, där FN är den mest centrala, att på ett effektivt sätt intervensera i konflikter – både militärt och på andra sätt – för att skydda civilbefolkning och för att eliminera hotbilder mot omvärlden. Det vedertagna begreppet för sådana ageranden som sker med syfte att hindra eller undanröja allvarliga brott mot mänskliga rättigheter är ”humanitära interventioner”.

Samtidigt har många ansett att FN-systemet i många fall inte uppfyllt dessa krav. Visserligen har utvecklingen efter det kalla krigets slut öppnat möjligheter för ett mer proaktivt och aktivt världssamfund, men multilateralt agerande med FN-mandat har ofta satts i verket antingen i för liten skala eller för sent för att vara ändamålsenligt. Interventionen i Somalia 1992 anses vara ett av flera exempel på detta. De globala kraven på kollektivt ansvarstagande från världssamfundets sida för att skydda och värna mänskliga rättigheter har också vuxit under senare år.

Säkerhetsrådets centrala ställning vad gäller att auktorisera tvångsåtgärder mot stater har, genom systemet med stormakternas veto, många gånger varit en flaskhals för multilateralt agerande. Vid flera tillfällen har därför intervenerande åtgärder vidtagits även utan tillstånd från säkerhetsrådet. I vissa fall har sådana åtgärder haft ett uttalat syfte att avvärja eller hindra omfattande övergrepp mot mänskliga rättigheter. Så var exempelvis fallet vid den NATO-ledda interventionen i Kosovo 1999 som inte i förväg auktoriserats och som syftade till att stoppa det begynnande folkmordet på kosovoalbaner. Operationer som saknat mandat har i vissa fall ändå fått stor global

acceptans. Så var fallet i Kosovo. I andra fall har världens stater reagerat mycket kritiskt – senast vid den USA-ledda invasionen av Irak 2003.

Många folkrättsjurister har sedan kalla krigets slut deltagit i debatten kring huruvida internationell rätt förändrats så att det legala utrymmet för humanitära interventioner, med eller utan auktorisation, blivit större. Dels på så vis att FN:s säkerhetsråd genom sin beslutspraxis har utvidgat mandatet för världssamfundet att med militärt våld – och med andra typer av tvångsmedel – genomföra interventioner med hänvisning till humanitära hänsyn, dels genom att ett större svängrum för enskilda stater att agera militärt utan mandat från säkerhetsrådet eventuellt uppenbarat sig. Diskussionen kring en sådan förändring kretsar huvudsakligen kring två internationellrättsliga begreppsförskjutningar:

1. Definitionen av vilka händelseförlopp eller situationer som anses utgöra hot mot internationell fred och säkerhet
2. Räckvidden och innebörden av suveränitetsprincipen och principen om icke-ingripande

Vad först gäller begreppet internationell fred och säkerhet kan konstateras att detta fått en allt bredare innebörd genom att säkerhetsrådet har börjat betrakta situationer som inbördeskrig, avsättande av demokratiskt valda funktionärer och allvarliga brott mot mänskliga rättigheter som hot mot internationell fred och säkerhet. Logiken bakom dessa ställningstaganden bygger i stort på en komplex syn på övergripande globala processer där man exempelvis uppmärksammar att risken för omfattande flyktingströmmar som resultatet av ett blodigt och långdraget inbördeskrig kan riskera destabilisering av en betydligt större region än det drabbade landet.

En mer nyanserad bild av staters suveränitet har också vuxit fram, delvis genom skriften ”The two Concepts of Sovereignty” som formulerades av den före detta generalsekreteraren för FN, Kofi Annan där det föreslogs att suveränitet inte bara skall betraktas som en rättighet utan också som en skyldighet för staterna. En stat som inte uppfyller krav på skydd av medborgare från övergrepp måste också vara beredd på att ge upp det skydd från yttre angrepp som suveräniteten innebär.

I kombination skulle dessa förändrade synsätt teoretiskt kunna innebära en betydligt bredare möjlighet både för auktoriserade multilaterala interventioner med brett stöd, men också för (legala) icke-auktoriserade interventioner företagna av ett begränsat antal stater.

EU har genom den utveckling som Maastricht- och Nicefördragen inneburit förstärkt sin status och ambition att vara en betydelsefull internationell aktör med en internt samordnad politik även i vissa militära frågor. Genom att man i unionsfördraget inkluderat de så kallade Petersbergsuppgifterna har man markerat att många typer av militära utlandsuppgifter kan bli aktuella att genomföras under unionsflagg. Detta inkluderar också åtgärder såsom humanitära interventioner.

Genom förslaget om upprättandet av ett konstitutionellt fördrag och i Lissabonfördraget som nyligen undertecknats av medlemsstaterna föreslås möjligheterna för EU att delta i eller på egen hand genomföra sådana aktioner utökas. Samtidigt som EU både politiskt och fördragsmässig ger FN-systemet hög status och legitimitet genom stor tilltro till effektivt multilateralt handlande ställer man i de interna försvarsstrategierna också krav på att beslut inom organisationen fattas på ett ändamålsenligt sätt.

I den här uppsatsen kommer jag att behandla den grundläggande spänningen mellan, å ena sidan den mer liberala doktrin kring humanitära interventioner som successivt vuxit fram i internationell rätt, och å andra sidan det mer öppna och omfattrika spektra av militära åtgärder som EU föreslås kunna förfoga över inom ramen för förslaget på konstitutionellt fördrag.

Flera frågor kan, som jag ser det, ställas med utgångspunkt i detta eventuella spänningsförhållande:

- Hur ser gällande internationell rätt ut beträffande humanitära interventioner? Har internationell rätt efter det kalla krigets slut förändrats till att i större utsträckning än tidigare tillåta humanitära interventioner där auktorisation från FN:s säkerhetsråd saknas?
- Innebär förslaget till konstitutionellt fördrag och Lissabonfördraget att EU:s möjligheter att delta i eller på egen hand genomföra humanitära interventioner, som saknar auktorisation från FN:s säkerhetsråd, ökar?
- Kan EU:s krav på effektivitet i FN-systemet användas som EU-rättsligt argument för att legitimera åtgärder som innebär ett åsidosättande av kraven på auktorisation av säkerhetsrådet i frågor om humanitära interventioner?
- Är beslutsvägarna inom unionen i denna typ av frågor så rigid att beslut om humanitära interventioner utan FN-auktorisation i praktiken är omöjliga att fatta?

Avgränsningar

Legitimitetsaspekter

Det är tydligt att intervenerande insatser väcker starka känslor. I många länder, däribland Sverige, har kritiken från politiskt såväl som folkligt håll, vuxit sig stark mot exempelvis den USA-ledda operationen i Irak. I andra fall, exempelvis i Darfur, har många kritiska röster höjts för att världssamfundet bort agera mer kraftfullt och resolut för att hindra de omfattande övergreppen mot civilbefolkningen. Åtgärdernas nära koppling till politiken gör att legitimitetsaspekterna ofta kan vara svåra att fränkoppla från legalitetsaspekterna.

Jag har valt att inte fokusera diskussionen till dessa aspekter. De rena moralfilosofiska och politiska frågorna kring interventioner kommer därför att lämnas därhän, vilket innebär att någon bredare diskussion kring ideologi och våldsanvändning inte kommer att föras. Anledningen till detta är att det från mitt perspektiv är mer intressant att diskutera den folkrättsliga regleringen än att värdera försökt att utanför juridiken rättfärdiga militära ageranden.

Redogörelser för genomförda interventioner

I många framställningar kring humanitära interventioner läggs stort utrymme på genomgång och redogörelser kring interventioner som genomförts.¹ Jag har valt att inte disponera min framställning på detta sätt. Dels syftar min uppsats snarare till att tydliggöra den folkrättsliga debatt som skett på en mer övergripande nivå kring lagligheten i humanitära interventioner än detaljstudier av enskilda fall, dels ligger fokus på den framtida rättsliga utvecklingen på detta område. Vid några tillfällen kommer jag kort att nämna och fördjupa mig i ett begränsat antal genomförda interventioner för att markera hur dessa förhåller sig till rättsutvecklingen.

Källor och metodval

Den här uppsatsen har delvis till syfte att utreda idag gällande rätt kring humanitära interventioner, men ett huvudsakligt fokus är också den diskussion som

¹ För den som är intresserad i att fördjupa sig i sådana redogörelser rekommenderas exempelvis Abiew (1999), *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*; Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Arguments*; Chesterman (2001), *Just War or Just Peace? Humanitarian Interventions and International Law* och Téson (1997), *Humanitarian Intervention: An inquiry into Law and Morality*.

förs kring staternas uppfattning om gällande rätt, *opinio juris*, och hur rätten i framtiden bör utvecklas *de lege ferenda* på detta område.

Uppsatsens huvudsakliga källor är därför dels de folkrättsliga traktat som ingåtts mellan staterna, främst FN-stadgan och EU-fördraget, dels de omfattande kommentarer och förslag som givits i ämnet i såväl doktrin som i rapporter från mellanstatliga kommittéer.

Genom uppsatsen finns också flertalet hänvisningar till primärmaterial i form av exempelvis resolutioner från säkerhetsrådet. Det är ett problem att de interventioner som kommer att beröras genom uppsatsen i princip aldrig är ”rena” humanitära ingripanden. Jag menar dock att också många av de interventioner som genomförts – både i modern tid och tidigare – med delvis andra motiv är intressanta som jämförelse och exempel.²

Disposition

Den här uppsatsen är uppdelad i sex delar. I den första delen berör jag begreppet ”humanitär intervention” för att kunna fastslå en arbetsdefinition. Jag går därefter vidare med att diskutera suveränitetsbegreppets utveckling och tolkning med fokus på principerna om suveränitet och icke-inblandning inom FN-systemet. Här kommer jag också att relatera till de mer moderna uppfattningar kring suveränitetens räckvidd som vuxit fram sedan det kalla krigets slut. I den tredje delen behandlar jag det regelverk som gäller för auktorisation av humanitära interventioner och de förändringar i bedömningar som gjorts på senare tid av säkerhetsrådet. I fjärde delen undersöker jag ett urval av argument som presenterats för att hävda legalitet vid interventioner även utan säkerhetsrådets bemyndigande. Därefter diskuteras den europeiska säkerhetspolitiken i detalj och de förändringar som ett eventuellt nytt fördrag skulle ha på densamma. Slutligen genomför jag en egen analys av utvecklingen framöver.

² Detta menar också Bring i *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 128, men väljer att begränsa detta ställningstagande till fall före 1914. Det är för mig uppenbart att hans resonemang kring detta utan problem också kan användas på moderna interventioner.

2. Begreppet humanitär intervention

Begreppet ”humanitär intervention” som utgör basen för den problematisering och analys som företas i detta arbete har ingen självklar innebörd. Beroende på hur man väljer att definiera och etikettera kan slutsatserna, men också ingångarna, komma att variera. Begreppsbestämningen har också tydliga politiska implikationer.

Låt oss till att börja med betrakta huvuddelen av begreppet, nämligen ”intervention”. Här kan man inledningsvis resonera kring skillnaderna mellan intervention och det mer allmänna begreppet ”krig”. Det är tydligt att interventionssituationen potentiellt kan omfatta ett bredare spektra av handlingar och åtgärder än krigssituationen. Intervention har används som beskrivning av såväl omfattande militära åtgärder som brytande av diplomatiska förbindelser och internationell kritik. Även syftet med åtgärder kan vara relevanta för hur de benämns. Omfattande åtgärder med militära enheter för att evakuera den egna statens befolkning ur en krigshärd behöver inte nödvändigtvis betraktas som en intervention, medan relativt begränsade åtgärder som innebär att man blandar sig i själva konfliktsituationen mer sannolikt skulle betraktas så.³

Att det är syftet och metoden snarare än en insats omfattning som avgör huruvida en stats åtgärder med påverkan på en annan stat skall betraktas som intervention eller inte bekräftas av Oppenheims klassiska interventionsdefinition:

”Intervention is dictatorial interference by a state in the affairs of another state calculated to impose certain conduct or consequences on that other state.”⁴

Kraven på intervention enligt denna definition är således:

- Inblandning av en utomstående stat i statens egna angelägenheter,
- Inblandningen skall vara ensidigt påtvingad
- Syftet med inblandningen skall vara att förändra eller bibehålla den rådande situationen i staten.

³ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 22f

⁴ Jennings & Watts (1992), *Oppenheims International Law, ninth edition*, s. 129

En modern definition av interventioner med humanitära syften har givits av Internationella kommissionen för intervention och statssuveränitet (ICISS):

*"... action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective."*⁵

En annan definition av humanitära interventioner ges av Danmarks Utrikespolitiska Institut (DUPI) i utredningen "Humanitær Intervention":

*"... stater tvangsforanstaltninger med væbnet magt mod en anden stat uden dennes billigelse, med eller uden bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd, med det formål att forhindre eller standse grove och omfattende krænkelse af menneskerettighederne eller den humanitære folkeret."*⁶

De två sistnämnda definitionerna skiljer sig åt. Utifrån ICISS:s betraktelsesätt innebär varje handling som företas mot en annan stats vilja med ett uttalat humanitärt eller skyddssyfte en humanitär intervention. Definitionen blir således mycket bred – till och med bredare än Oppenheims interventionsdefinition.

Den danska definitionen innebär att betydligt färre handlingar kan betraktas som humanitära interventioner. Här finns, förutom ett krav på tvång också ett krav på att tvånget skall vara av militär natur. Dessutom förefaller utrymmet för att syftet skall betraktas som humanitärt betydligt snävare eftersom man här valt att omfatta endast grova och omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär folkrätt.

Det är också tydligt att den öppnare definitionen som framlagts av ICISS skapar ett större argumentationsutrymme ur ett politiskt perspektiv. Det kan finnas åtskilliga goda anledningar för en stat att få sina handlingar klassificerade som en humanitär intervention, snarare än någon annan typ av inblandning. Olof Beckman värjer sig i sin avhandling "Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument" för förledet "humanitär" och väljer istället att tala om "väpnade interventioner". Bakgrunden till detta ställningstagande är uppfattningen att uttrycket "humanitär" är laddat med positiva värderingar. Det är också ett ord som används frekvent i den säkerhetspolitiska debatten som legitimitetsskapare. Man skulle kunna

⁵ ICISS (2001). *The Responsibility to Protect*, 1.38 §

⁶ DUPI (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 11

se ett problem i att redan i den legala definitionen använda legitimitetsbärande värden genom att man därmed riskerar att skapa större acceptans för fenomenet som sådant.⁷

Jag kommer som arbetsdefinition i denna uppsats använda mig av ICISS:s bredare definition på humanitära definitioner. Anledningen till mitt val är att diskussionen kring såväl begreppets förändring som den internationella rättens syn på militära ingripanden med humanitära förtecken blir mer nyanserad och omfattande om fler typer av inblandningshandlingar kan tas upp i min behandling av ämnet.

Det är värt att notera att, även om valet av definition kan ha politiska implikationer, en bred definition inte nödvändigtvis måste innebära något implicit försvarande av humanitära interventioners laglighet eller rimlighet som sådana. Snarare bör en arbetsdefinition fylla syftet att belysa frågeställningarna från så många håll att de blir ordentligt utredda. Huruvida man internationellrättsligt bör stanna vid den definition som valts av ICISS för att fastslå omfånget av begreppet humanitära interventioner varken kan jag, eller anser jag relevant att, uttala mig om här.

⁷ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 25f

3. Suveränitetsbegreppet

Synen på suveränitet före FN-stadgan

Idéhistorisk bakgrund

Bland de första att diskutera suveränitet som begrepp var Jean Bodin (1530-1596). Han definierade suveränitet som absolut och oinskränkt makt i ett samhälle och slog fast att makthavarens – suveränens – funktion var att stifta lagar riktade mot medborgarna utan dessas godkännande.⁸

De allmänna föreställningarna kring suveränens rätt till maktutövande gentemot det egna folket utvecklades vidare av 1600-talstänkare som Thomas Hobbes (1588-1679) och Hugo Grotius (1583-1645). Utgångspunkten var att en stat, eller snarare företrädare för staten, hade rätt att vidta vilka åtgärder som helst gentemot medborgarna i staten, även om dessa åtgärder innebar att man utsatte dessa människor för ohyggliga missförhållanden.⁹

Den historiska slutsatsen var, utifrån bland annat dessa tänkares filosofiska projekt, att suveränitetsbegreppet innebar en stark internationellrättslig princip om icke-inblandning i andra staters affärer. Hobbes ansåg det som naturrättsligt självskrivet att en stat inte har möjlighet att ställa makthavare i andra stater inför rätta.¹⁰

Samtidigt medgav Grotius att, i det fall en stat begått enorma brott mot naturrätten, framförallt med eggen riktad mot barbariska och ociviliserade länder, militärt våld från främmande stater inte bryter mot de mellanstatliga principerna. Man kan därför säga att Grotius inte avsåg att icke-inblandningsprincipen skulle uppfattas som absolut.¹¹

⁸ Bodin (1992), *On Sovereignty*, s. 1 & 23

⁹ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 50f och Nordin (1999). *Det politiska tänkandets historia*, s. 80

¹⁰ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 16

¹¹ *ibid.*, s. 18

De flesta naturrättstänkare erkände också en rätt för medborgarna i en stat att vid vissa fall av tyranni eller maktmissbruk resa vapen mot suveränen genom revolution. Intressant är i detta sammanhang att somliga, främst Emmerich de Vattel (1714-1767), också erkände de revolterande folken rätt att – under förutsättningen att revolten i sig kunde betraktas som laglig – efterfråga hjälp från andra stater för att genomdriva upproret. Vattel menade å andra sidan att huvudregeln, vid det grundtillstånd där suveränens relation till befolkningen är acceptabel och ingen revolt föreligger, är att icke-inblandningsprincipen gäller.¹²

Andra, exempelvis Christian Wolff (1679-1754), argumenterade för en mer begränsad syn på inblandning utifrån. Visserligen erkände han en rätt för utomstående stater att militärt blanda sig i en annan stats affärer, men bara under förutsättningen att den ena staten utsatt den andra för omfattande skador som inte kunnat repareras utan ett angrepp. Vad gäller interventioner på ren humanitär grund kunde dessa under vissa omständigheter vara acceptabla, men endast om de skedde utan våld.¹³

Gemensamt för tankeströmningarna under 1600-talets slut och början av 1700-talet var en stark grundprincip om den suveräna staten. Bakgrund till denna uppfattning står att finna, förutom i den filosofiska debatten också i de dåvarande maktpolitiska skeendena. Genom Westfaliska freden 1648 och 30-åriga krigets slut “förkropppligades” staten och territoriet och betraktades därefter som en förlängning av makthavarens person. Denna metafysiska tradition går också igen i exempelvis Hegels idéer om ett abstrakt och alltigenom rationellt “statsförnuft” vars beslut inte kan ifrågasättas.¹⁴ Icke-inblandning utgjorde en konkretisering av det abstrakta suveränitetsbegreppet och var, liksom idag, huvudsakligen den bas som användes som grund i suveränitetsargumentationen.

Mot dessa uppfattningar stod en begränsad men ändå reell rätt att rättsligt acceptera vissa typer av internationellt understöd både i fall av attacker på den egna staten, men också i vissa fall i form av militär hjälp till utsatta folk. Sådana aktioner

¹² Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 18f

¹³ *ibid.*, s. 17

¹⁴ Téson (1997), *Humanitarian Intervention*, s. 56-60 och Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 21

kunde – i de fall de var legala – beslutas och utföras såväl unilateralt, vilket också gällde för krigföring i form av kollektiv självförsvar.¹⁵

1900-talets början

Under 1800-talet genomfördes ett stort antal ”humanitära interventioner” med tveksamma rättsliga argument och utifrån en tydlig doktrin om den starka statens rätt att använda militärt våld för att lösa konflikter. Många av dessa utgjorde förevändningar för de Europeiska staternas koloniala projekt, men genomdrevs ofta med påstådda humanitära motiv. Exempelvis lät kung Leopold genomföra våldsamma aktioner i Belgiska Kongo med hänvisning till en ambition att skydda invånarna från arabiska slavhandlare.¹⁶

I början av 1900-talet återvände man till en mer nyanserad och rättsligt orienterad diskussion. I praktiken gällde då en utpräglad *laissez-faire*-mentalitet på det internationella planet. Visserligen uppmuntrades fredliga lösningar, men kunde en sådan inte nås eller om en stat bedömde att de egna intressena inte blivit tillgodosedda i tillräcklig utsträckning fanns det inte några internationellrättsliga hinder för att med militärt våld tvinga sin vilja igenom. Man kan därför med rätta hävda att icke-inblandningsprincipen och suveränitetsbegreppet i många avseenden utgjorde begrepp med begränsad praktisk innebörd.¹⁷

Före upprättandet av FN-stadgan 1945 var frågan om staters suveränitet således mer av ett teoretiskt än ett praktiskt begrepp. Internationellrättsligt hade suveräniteten erkänts i Wimbledonfallet så tillvida att en stat ansågs ha en sådan status att den kunde inträda i internationella avtal, vilket åtminstone på ett traktaträttsligt plan gav staterna en rättsligt likvärdig status.¹⁸

I den samtida rättsliga debatten fanns samtliga åsiktsriktningar representerade. Å ena sidan de som hävdade att interventioner stod i samklang med den internationella rättsordningen med hänvisning till rätten – eller skyldigheten – för den civiliserade världen att hindra allvarliga störningar i mindre civiliserade länder. Här

¹⁵ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 57

¹⁶ Ascherson (1999). *The King Incorporated*, s. 90

¹⁷ Cassese (2001). *International Law*, s. 86

¹⁸ Se *S.S. Wimbledon*, Permanent Court of International Justice

återfinns exempelvis Antoine Rougier och Theodore Roosevelt.¹⁹ Å andra sidan fanns det också de som med kraft hävdade icke-inblandningsprincipen som övergripande norm och förespråkade ett absolut förbud mot alla typer av interventioner. Motståndarna uppmärksammade också den enorma risken för missbruk en rättslig doktrin om lagliga interventioner skulle innebära.²⁰ Vid sidan av debatten stod också de som såg interventioner som något som låg utanför den rättsliga sfären och snarast borde betraktas som pragmatisk internationell politik.²¹

Det första egentliga våldsförbudet mellan staterna upprättades 1928 genom den så kallade Briand Kellogg-pakten. Utgångspunkten för detta avtal var att staterna förband sig att inte använda krig som ett medel för att föra nationell politik. Pakten var behäftad med vissa begränsningar, men utgjorde ändå embryot till det våldsförbud som senare skulle komma att implementeras i FN-stadgan.²²

FN-stadgan och suveränitet

Medlemsstaternas suveräna likställdhet

Genom införandet av FN-stadgan efter andra världskrigets slut formaliserades suveränitetsprincipen och principen om icke-inblandning och fick tydlig juridisk form.

Genom FN-stadgans artikel 2(1) fastslås att:

”Organisationen grundar sig på principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet”.

Vilken innebörd suveräniteten har för en stat är inte självklart. Det är heller inte möjligt att dra någon tydlig gräns för vad som är hänförligt till suveränitetsprincipen och vad som rör principen om icke-inblandning. Grundläggande för dagens suveränitetsbegreppet har enligt Cassese dock traditionell bland annat ansetts vara.²³

1. Rätt för staten att utöva makt över medborgarna

¹⁹ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 36

²⁰ Se exempelvis Smith (1911), *International Law, J Wylie ed., 4th edition*, s. 63f där det hävdades att de eventuella fördelarna med interventioner inte väger upp den rättsliga osäkerheten och möjligheten till missbruk. Se också Walker (1893), *The Science of International Law*, s. 151f. För liknande resonemang.

²¹ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 39

²² Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 70

²³ Cassese (2001). *International Law*, s 89f

2. Rätt för staten att fritt utnyttja och förfoga över det egna territoriet
3. Rätt för staten att slippa intrång på det egna territoriet av varje annan stat.
4. Rätt för staten till immunitet inför utländsk domstol för åtgärder som vidtagits inom ramen för suveräniteten.

Man kan med rätta fråga sig vad de högtravande formuleringarna i FN-stadgan egentligen innebär. Att samtliga världens stater skulle vara jämbördiga framstår som en naiv föreställning om man betraktar den faktiska verkligheten: skillnaderna mellan stater såväl socialt och ekonomisk som militärt är betydande. Samtidigt visar föreställningen inte bara på inkonsekvens i förhållande till verkligheten – även i FN-stadgan tydliggörs skillnaderna mellan staternas inflytande och legitima maktanspråk genom exempelvis vetorätten för de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet.²⁴

Som internationellrättslig princip är artikel 2.1 dock relativt klar. När det kommer till en juridisk bedömning av olika staters handlande eller ställning är alla stater lika inför internationell rätt.

Principen om medlemsstaternas våldsförbud i artikel 2(4)

I FN-stadgans artikel 2(4) slår man fast, som en grundläggande princip, att våldshandlingar och hot om våldshandlingar är förbjudna för medlemsstaterna om de är riktade mot någon annan stat.

“Alla medlemmar skola 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.”

Våldsförbudet är en av de viktigaste hörnpelarna i FN-systemet och utgör i kombination med artikel 2.1 det starkaste skyddet för staternas territoriella suveränitet. Samtidigt finns två uttryckliga undantag till våldsförbudet: militära åtgärder som medlemsstater vidtar med auktorisation av säkerhetsrådet – så kallade kapitel VII-åtgärder – och militära åtgärder som vidtas mot en annan stat med åberopande av självförsvarsrätten i artikel 51.

FN:s generalförsamling har vid flera tillfällen antagit resolutioner som tolkar och utvecklar våldsförbudet i artikel 2(4). Här bör först nämnas deklARATIONEN om

²⁴ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 53

interventionernas otillåtlighet²⁵ som antogs av generalförsamlingen 1965 och som, trots att den har formen av en deklARATION, utgör ett viktigt stadfästade av icke-inblandningsprincipen och våldsförbudet. Här fördöms alla typer av interventioner, såväl direkta som indirekta, som riktas mot staten som helhet eller mot politiska, ekonomiska eller kulturella element. Här konstateras också att interventioner i alla former strider mot FN-stadgan och våldsförbudet.²⁶

FN:s generalförsamling tydliggjorde ytterligare icke-inblandningsprincipens stora tyngd genom deklARATIONEN om vänskapliga relationer²⁷ som antogs enhälligt 1970. Här slog medlemsstaterna fast att ingen stat har rätt att blanda sig i, varken direkt eller indirekt i andra staters affärer – oavsett anledning. Detta innebär, enligt deklARATIONEN att alla former av väpnade interventioner eller störningar riktade mot en stat strider mot internationell rätt.²⁸

DeklARATIONEN om vänskapliga relationer har inneburit ett viktigt bidrag till tolkningen av artikel 2(4) genom att den går utanför artikelns exakta lydelse i stadgan.²⁹ Bland annat görs följande förtydliganden:³⁰

- Våldshandlingar eller hot om våldshandlingar får aldrig användas som metod för att lösa internationella tvister inklusive gräns- och territorialtvister eller som repressalier.
- Angreppshandlingar och uppmaningar till angreppshandlingar strider mot internationell rätt.
- Det föreligger en skyldighet för staterna att avhålla sig från tvångshandlingar som fråntar folket rätten till självbestämmande, frihet eller självständighet.
- Staterna får inte stödja irreguljära trupper eller legosoldater för intrång i en annan stat. Inte heller får man stödja civila stridigheter eller terrorism.

²⁵ United Nations General Assembly Resolution 2131(XX). *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*

²⁶ Ibid., se främst 1 och 4 pt.

²⁷ United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV). *Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the charter of the United Nations*. (Härefter "DeklARATIONEN om vänskapliga relationer".)

²⁸ *DeklARATIONEN om vänskapliga relationer*, 1-5 st.

²⁹ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 75ff

³⁰ *DeklARATIONEN om vänskapliga relationer*, 6-15 st.

- Ingen stat får ockupera någon annan stat genom att bryta mot de internationellrättsliga förbuden. Varje sådan ockupation skall betraktas som olaglig.

Förbudet i artikel 2(4) utgör det främsta argumentet mot lagligheten i humanitära interventioner vidtagna utan godkännande från säkerhetsrådet. I den rättsliga diskussion finns dock olika uppfattningar kring förbudets räckvidd och funktion.

FN-stadgans artikel 2(4) som slår fast den grundläggande principen om medlemsstaternas avstående från våldsanvändning gentemot andra stater innebär enligt många folkrättsjurister ett grundläggande hinder för intervenerande åtgärder – även sådana åtgärder som företas på tydlig humanitär grund. Samtidigt finns bland andra folkrättsjurister strömningar som argumenterar för en annan tolkning av artikeln. Skiljelinjen går här mellan hur man tolkar artikelns omfång.³¹

Artikeln kan tolkas på två sätt. Traditionellt har man tolkat bestämmelsen så att den utesluter all form av våldsanvändning gentemot främmande stater oavsett mot vad våldet är riktat. Rekvisiten i artikel 2(4) skall alltså inte ses som uttömmande. Genom inkluderingen av skrivningen “eller på annat sätt” anses artikeln öppna upp för en uppsjö andra fall av våldsanvändning som fördragsskrivarna inte kunnat förutse. Med en sådan tolkning innebär artikeln i princip ett totalförbud.

Andra folkrättsjurister ser dock möjliga öppningar i artikelns formulering. Utifrån en sådan läsning är tre typer av våldsanvändning förbjudna nämligen:

1. Hot om eller bruk av våld riktat mot någon annan stats territoriella integritet
2. Hot om eller bruk av våld riktat mot någon annan stats politiska oberoende
3. Hot om eller bruk av våld som är oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.

Slutsatsen blir då att våld som varken riktar sig mot en stats territoriella integritet eller politiska oberoende och som inte är oförenligt med FN:s ändamål fortfarande är tillåtet. Uppräkningen i artikeln blir därmed uttömmande och öppnar upp för omfattande möjligheter till argumentation för legaliteten i humanitära interventioner. Syftet med våldsanvändning vid sådana interventioner påstås åtminstone sällan av den intervenerande staten vara de punkter som räknas upp i artikel 2(4) och ett aktivt

³¹ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 45

arbete för att tillförsäkra människor grundläggande mänskliga rättigheter är långt ifrån oförenligt med FN:s ändamål. Andra sådana grundläggande ändamål skulle eventuellt också vara demokrati och fred.³²

Den snävare tolkningen av artikel 2(4) har fått visst stöd – framförallt från utrikespolitiska företrädare för militära stormakter. Tolkningen har också accepterats av en del folkrättsliga skribenter.³³

Majoriteten av FN:s medlemsstater ställer sig dock bakom den mer extensiva tolkning som skisserats ovan. Enligt Chesterman finns egentligen ingenting som tyder på att stadgans författare avsett att skapa utrymme för kryphål – snarare verkar ambitionen genom inkluderandet av uppsamlingsstadgandet “eller på annat sätt” tyda på motsatsen. Chesterman menar också att det finns en tydlig gradskillnad mellan FN:s olika mål. Målsättningen att upprätthålla internationell fred och säkerhet är överordnat samtliga övriga mål. Hans slutsats blir att en tolkning av stadgan som möjliggör att andra målsättningar, exempelvis mänskliga rättigheter, kan användas som ursäkt för att gå förbi det övergripande målet, blir absurd och omöjlig.³⁴

Med utgångspunkt i en extensiv tolkning blir förbudet mot våldsanvändning – med de undantag som kapitel VII-åtgärderna och självförsvarsrätten innebär – närmast absolut. Exemplifieringen i artikel 2(4) skall då betraktas som elaboreringar av förbudets räckvidd snarare än kvalificerande krav. Detta synsätt finner stöd i förarbetena till FN-stadgan och verkar även klart stödjas av deklarationen om vänskapliga relationer.³⁵

Bring poängterar också att unilaterala våldshandlingar aldrig kan rättfärdigas – ens med en snäv läsning av artikel 2(4):s räckvidd. Unilateralt agerande för att upprätthålla internationell fred och säkerhet eller för att försvara mänskliga rättigheter kan anses strida mot principen om kollektivt agerande och fredlig tvistlösning i artikel

³² Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 52

³³ Sådana uppfattningar återfinns exempelvis i Stone (1958), *Agression and World Order, A Critique of United Nations Theories of Agression*, s 43; D'Amato, *International Law: Process and Prospect*, s. 58f och Reisman (1984), *Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)*, s. 642-545. För fler exempel på källor se Bring (2002), *FN-stadgan och världspolitik*, s. 72f

³⁴ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 52f

³⁵ Se *United Nations Conference on International Organization, Vol. 3*, s. 556

1(1) respektive 2(3), och därmed alltid anses vara “oförenligt med Förenta nationernas ändamål” enligt artikel 2(4).³⁶

Internationella domstolen har också i domen Corfu Channel implicit bekräftat att en snäv tolkning inte generellt kan godtas. Storbritannien hävdade i detta fall att de våldshandlingar som användes varken var riktade mot en stats territoriella integritet eller mot det politiska oberoende. Frågan är dock om de vidtagna brittiska åtgärderna kunde anses vara förenliga med FN:s ändamål. Det var heller inte här fråga om ett humanitärt ingripande. Domen behandlas utförligare nedan i avsnitt fem. Det är heller inte möjligt att hänvisa till något annat avgörande av internationella domstolen som stöder en snäv tolkning.

I Nicaraguadomen, som citerade domen i målet om Corfu Channel, konstaterades att USA, genom mineringen av nicaraguanska hamnar och stödet till rebellrörelsen, agerat i strid med våldsförbudet. Domstolen hittade stöd för sitt resonemang i en extensiv tolkning av artikel 2(4) och hänvisade även till den *opinio juris* i fråga om våldsförbudet som staterna uttryckt genom deklARATIONEN om vänskapliga relationer.³⁷

Under det kalla krigets dagar hävdades också att våldsförbudet i FN-stadgan helt spelat ut sin roll genom att medlemsstater gång på gång valt att använda våld för att lösa konflikter eller främja nationella intressen och därmed underminerat regeln. Självförsvarsrätten påstås på samma sätt ha missbrukats och säkerhetsrådet allt för ofta ha stått handfallet inför utmaningarna.³⁸

Att detta skulle vara fallet har förnekats med hänvisning till den normerande verkan som våldsförbudet trots allt verkar ha haft på världspolitiken. Våldsförbudet fyller en funktion – trots att övertramp i högsta grad kan noteras – genom att staterna i stor utsträckning försöker undvika våldshandlingar. Antalet militära mellanstatliga konflikter har varit mindre under perioden från FN-stadgans införande än vad som var fallet tidigare. Folkrätten har också haft konsekvensen att militära aktioner blivit begränsade i tid och omfattning än vad som kunde ha varit fallet. Även om vissa stater till synes kommer undan med folkrättsbrott innebär inte detta att övriga stater

³⁶ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 74

³⁷ *Nicaragua case*, 202 § och *Corfu Channel case*, s. 35

³⁸ Detta hävdades bland annat av den amerikanske FN-ambassadören Jeane Kirkpatrick i ett uttalande i Säkerhetsrådet den 25 oktober 1983, *UN Doc. S/PV 2487*

automatiskt accepterat det militära agerandet ifråga och det politiska priset att betala kan bli högt, även om FN-systemet i sig inte förmår effektivt rikta sanktioner mot staten.³⁹

Sammanfattningsvis förefaller våldsförbudet i artikel 2(4) vara en norm med mycket hög status. Flera folkrättsjurister menar att normen nu är så grundläggande att den, med hänvisning till dess globala acceptans bör betraktas som en obligatorisk folkrättslig princip, *jus cogens*.⁴⁰

Principen om icke-inblandning i artikel 2(7)

Vid sidan om våldsförbudet i artikel 2(4) finns också ett mer allmänt stadgande med bäring på inblandning i staternas interna angelägenheter som enligt bestämmelsens lydelse är riktat mot FN som organisation.

“Ingen bestämmelse i denna stadga berättigar Förenta Nationerna att ingripa i frågor, som väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet, eller kräver, att medlemmarna hänskjuta sådana frågor till lösning enligt denna stadga. Denna grundsats skall dock ej utgöra hinder för vidtagande av tvångsåtgärder jämlikt kapitel VII.”

Artikel 2(7) har ett bredare omfång än våldsförbudet i artikel 2(4). Medan artikel 2(4) enbart reglerar suveränitetsintrång i form av våldshandlingar eller hot om sådana skall artikel 2(7) läsas på så vis att FN (utan säkerhetsrådets auktorisation) inte på något sätt får ingripa i frågor, som väsentligen faller inom en stats egen jurisdiktion. Bestämmelsen täcker därför ett betydligt större spektra av åtgärder, men det måste samtidigt hållas i minnet att artikel 2(4) och 2(7) har olika adressater.⁴¹

Vad som faller inom en stats egen jurisdiktion är oklart. Enligt internationella domstolen skall begreppet tolkas brett och inkluderar såväl rätten att fritt välja politisk, ekonomiskt, socialt och kulturell struktur som rätten att fritt formulera sin utrikespolitik.⁴² Men domstolen har också öppnat upp för att den egna jurisdiktionen kan begränsas med hänvisning till internationella avtal, exempelvis FN-stadgan och

³⁹ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 93-97

⁴⁰ Se *Yearbook of the International Law Commission 1966, Volume II*, s. 248; *Nicaragua Case* 190 § och Shaw (2003), *International Law (fifth edition)*, s. 117f.

⁴¹ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 105f.

⁴² *Nicaragua case*, 205 §

andra avtal på människorättsområdet.⁴³ Här finns således en betydelsefull dynamik och elasticitet.

Enligt Beckman är ordet *väsentligen* ett viktigt nyckelbegrepp i artikel 2(7). När det kommer till skyddet av grundläggande mänskliga rättigheter kan det med lätthet argumenteras för att det internationella samfundet i allmänhet och FN i synnerhet spelar avgörande roller. Detta skydd hänför sig i många fall delvis till den interna jurisdiktionen, men är i många fall i minst lika stor utsträckning en global angelägenhet. Här uppfylls därför inte väsentlighetsrekvisitet och FN kan ha rätt att ingripa. Ur ett FN-perspektiv är det därför inte långsökt att argumentera för att skyddet för suveräniteten – i alla fall i artikel 2(7):s mening – får ge vika vid allvarliga övergrepp mot mänskliga rättigheter.⁴⁴

Man kan fråga sig i vilken utsträckning artikel 2(7) är relevant för medlemsstaternas eget agerande. Det förefaller inte troligt att medlemsstaterna direkt skulle vara bundna av stadgandet eftersom det uttryckligen tar sikte på en konstitutionell kompetens för FN som organisation. Artikelns innebörd anses dock vara tillämpbar på ett betydligt bredare sätt. Genom deklARATIONEN om vänskapliga relationer, principen om staternas suveräna likställdhet i artikel 2(1) och principen om aktning för folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt i artikel 1(2), har staternas uttolkning av folkrätten etablerat en princip om icke-inblandning som gäller för samtliga stater.⁴⁵

Att en sådan princip föreligger har bland annat konstaterats av europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (senare OSSE) i Helsingfors 1975 där man antog en principkatalog och betraktade icke-interventionsprincipen som ett förbud för stater att gripa in i angelägenheter som faller inom en annan stats behörighet.⁴⁶ Vad som väsentligen faller inom ramen för en stats egen behörighet blir därför relevant på ett bredare plan.

⁴³ *Tunis-Morocco Nationality Decrees case*, s. 23f

⁴⁴ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 53f

⁴⁵ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 106

⁴⁶ Se *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973-1975, Slutdokument*

Begreppet “ingrepp”

I den folkrättsliga sedvanan definieras “ingrepp” som tvingande inblandning som i realiteten fråntar staten, mot vilken ingreppet riktas, kontrollen över den aktuella situationen. Andra former av inblandning i en stats affärer skall därmed inte betraktas som ingrepp i internationellrättslig mening och står inte i strid med principen om icke-inblandning.⁴⁷

Det typiska exemplet på ingrepp är hot om, eller användandet av, makt, antingen genom militära aktioner eller indirekt genom väpnade och fientliga aktiviteter samt terrorverksamhet, riktade mot en annan stat.⁴⁸ Ekonomiska och politiska sanktioner kan också utgöra ingrepp i denna mening under förutsättning att tvångsinblandningsrekvisitet är uppfyllt.⁴⁹ Alla former av humanitära interventioner som inte godkänts eller efterfrågats av den berörda staten faller uppenbart inom ramen för denna definition.

Som exempel på åtgärder som inte är ingrepp kan först nämnas kritik mot en stat för förhållandena i landet eller åtgärder som vidtagits internt. Sådan kritik kan i högsta grad anses som inblandning i statens interna affärer, men det föreligger i normalfallet inget direkt eller indirekt tvång riktat mot staten. Andra exempel på tillåtna åtgärder är olika typer av diplomatiska eller ekonomiska sanktioner som inte innebär tvång. Internationella domstolen avvisade exempelvis i Nicaraguadomen att USA:s handelsbojkott skulle innebära ett ingrepp i Nicaraguas interna angelägenheter.⁵⁰

Det för denna framställning viktigaste undantaget från icke-inblandningsprincipen är militära aktiviteter som genomförs av en främmande stat med samtycke från målstaten. Samtycke till militär närvaro inträder naturligtvis vid situationer som involverar kollektivt självförsvar, men kan också ske under andra förutsättningar. Utifrån vedertagen statspraxis framgår att samtycke kan ges av en regering som har kontroll över sin stats territorium och som därför är behörig att föra statens talan i internationella spörsmål.⁵¹

⁴⁷ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 48

⁴⁸ Se exempelvis *Nicaragua case (1986)*, 191 §

⁴⁹ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 48

⁵⁰ *Nicaragua case (1986)*, 244-245 §§

⁵¹ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitik*, s. 113

Huruvida detta samtyckesvillkor är uppfyllt är dock i många fall inte självklart. Tidpunkten då en regering begär stöd från utländsk militär är ofta då regeringen är på väg att, eller redan har tappat kontrollen och behöver assistans för att återta den. Om det handlar om utlandshjälp för att exempelvis skapa ordning och lugn i samband med kravaller eller protester bör den sittande regeringen kunna lämna ett samtycke. Har däremot oroligheterna gått så långt att ett inbördeskrig brutit ut i landet och det är oklart vilken sida som kommer att segra skulle däremot inblandning från utlandet kunna anses strida mot principen i FN-stadgans artikel 1(2) nämligen rätten för varje folk att avgöra sitt eget öde. Principen om icke-inblandning skulle därför kunna innebära att stater är förbjudna att ingripa – även om den formellt sittande regeringen efterfrågar detta.⁵²

Stater som intervenerat militärt i andra stater har ofta använt sig av argumentet att ett samtycke eller en förfrågan förelegat som föranlett interventionen. Så var fallet såväl vid Sovjetunionens intervention i Afghanistan 1979 som vid USA:s intervention i Grenada 1983, men det är tveksamt – för att inte säga osannolikt – att något sådant samtycke faktiskt förelegat. I dessa fall har agerandet därför förmodligen stått i strid med internationell rätt.⁵³

Synen på suveränitet efter kalla krigets slut

Det traditionella suveränitetsbegreppet utsätts dock idag för väsentlig kritik. Den politiska utgångspunkten för denna kritik är att om internationella avtal gällande fri- och rättigheter för individer på ett praktiskt plan skall få genomslag, måste det finnas gränser för hur långt en suverän stat kan tillåtas gå i behandlingen av de egna medborgarna. Ett sådant resonemang öppnar dörrarna för en betydligt mer flexibel syn på suveränitet än den som traditionellt gällt.⁵⁴

Mänskliga rättigheter som intern eller extern angelägenhet

Jag kommer i detta stycke beröra människorättsaspektens påverkan på *suveränitetsproblematiken*. Människorättsliga legalitets- och (i viss utsträckning) legitimitetsargument för att rättfärdiga humanitära interventioner kommer att behandlas separat.

⁵² Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 114

⁵³ Ibid., s. 116-120

⁵⁴ Shue (2004). *Limiting Sovereignty*, s. 11

En av kärnfunktionerna i suveränitetsbegreppet är rätten för staten att göra fel och begå misstag utan att detta för den skull ger rätt för främmande stater att påverka maktförhållandena i staten eller inkräkta på territoriet. Att främmande stater förbehåller sig rätt att inkräkta i en stats interna affärer enbart med hänvisning till exempelvis orättvisa beskattningssystem eller bristande jämställdhet förefaller orimligt. Samtidigt som ett suveränitetskoncept utan denna beståndsdel skulle förlora mycket i mening, anses det av många ändå finnas yttre gränser för hur fel en stat kan handla utan att statens suveränitet minskar eller faller bort i vissa avseenden. Ett enkelt exempel på detta är naturligtvis omfattande övergrepp på grupper av människor eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Det internationella förbudet mot folkmord⁵⁵ är ett exempel på en globalt accepterad norm som eventuellt skulle kunna perforera det skydd som suveräniteten ger en stat.⁵⁶

Ikke-inblandning som koncept visar sig också vara ett komplicerat begrepp när det ställs i relation till suveränitetsbegreppet. Den huvudsakliga konsekvensen av suveränitet är att den innebär en rättighet för staten att handla fritt och att slippa ingrepp i olika form från främmande stater. Samtidigt innebär principen om icke-inblandning en begränsning av varje stats suveränitet eftersom principen reser hinder för stater att fatta beslut om att kränka en annan stats suveränitet. Våldsförbudet reser exempelvis hinder för att vidta militära åtgärder mot en annan stat – att starta krig är inte en rättighet inom ramen för suveräniteten. Beträktningsättet som ofta lyfts fram, att suveränitet och principen om icke-inblandning i själva verket är två sidor av samma mynt, kan därför bli något missvisande.⁵⁷

Det perspektiv som ligger närmare till hands är, enligt Shue, att suveränitet visserligen kan betraktas som en rättighet, men att denna rättighet redan från början är behäftad med begränsningar. För att någonting överhuvudtaget skall kunna betraktas som en rättighet, menar Shue, måste rättigheten kunna falla tillbaka på någon form av överliggande norm som dels instiftar rättigheten och formulerar villkoren för den. Inga rättigheter har oändlig räckvidd.⁵⁸

⁵⁵ Se *Stadgan för internationella brottmålsdomstolen (ICC)*, art. 6-8 och United Nations General Assembly Resolution 2131(XX), *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*

⁵⁶ Shue (2004). *Limiting Sovereignty*, s. 12

⁵⁷ *Ibid.*, s. 14

⁵⁸ *Ibid.*, s. 15

Om man väljer att låta sig övertygas av Shues grundresonemang kring rättigheter har man ändå inte kommit mycket närmare att hitta relevanta argument för att åsidosätta den grundläggande plikten att inte ingripa i andra staters interna göromål. Att enbart konstatera att det rimligen måste finnas begränsningar i suveränitetens räckvidd för att den skall kunna vara meningsfull hjälper föga om man inte också samtidigt försöker klargöra vilka typer av begränsningar detta skulle kunna vara.

Före 1945 var skyddet av mänskliga rättigheter en uteslutande nationell angelägenhet i den mån begreppet alls hade någon relevans. I och med skapandet av FN-systemet förändrades detta. I FN-stadgans artikel 1(3) framgår att ett av organisationens mål är "befodrandet och främjandet av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter". I artikel 55(c) framgår att FN skall främja allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla och i artikel 56 framgår att alla medlemsstater förbinder sig att såväl samfällt som var för sig förverkliga målen i artikel 55. En del folkrättsjurister menar att redan dessa stadganden innebär att icke-inblandningsprincipen inskränkts på ett sådant sätt att människorättsfrågorna ligger utanför denna princip.⁵⁹

Internationella domstolen klargjorde också i Namibia-fallet gällande Sydafrikas apartheidpolitik att det föreligger folkrättsliga förpliktelser för stater att handla i enlighet med FN-stadgan i människorättshänseende och markerade mot de flagranta övertrampen.⁶⁰ Kort sagt: utifrån FN-stadgan är såväl brott mot icke-inblandningsprincipen, som notoriska brott mot grundläggande människorättsförpliktelser, att anse som brott mot stadgans bestämmelser. Fältet är därmed naturligtvis öppet för att argumentera kring vilket brott som är mest allvarligt.⁶¹

FN:s generalförsamling har dock markerat att man inte accepterar att mänskliga rättigheter används som skäl för insatser på en suverän stats territorium utan godkännande från staten i fråga. Detta gäller även ren humanitär hjälp där grundprincipen enligt generalförsamlingen är att humanitär hjälp endast skall ges med

⁵⁹ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 53

⁶⁰ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, *Advisory Opinion*, 131 §

⁶¹ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 81

statens uttryckliga godkännande och i normalfallet först efter att staten själv efterfrågat hjälpen.⁶²

Suveränitet som rättighet och ansvar

1992 presenterade dåvarande generalsekreteraren för FN, Boutros-Boutros Ghali rapporten "An agenda for Peace" för att nyansera och modernisera synen på suveränitetsbegreppet. Rapporten har följts upp genom Koffi Annans "två suveränitetskoncept". Grundtanken bakom dessa nya tongångar inom FN är föreställningen om suveränitet både som en rättighet och som ett ansvar.⁶³

Den internationella kommissionen för intervention och statssuveränitet har uppmanat FN:s generalförsamling att bekräfta detta synsätt genom ett resolutionsförslag.⁶⁴

Den stora förändringen i detta nya betraktelsesätt handlar inte i huvudsak om en bredare syn på staternas möjligheter och skyldigheter. Istället är det den bredare synen på omvärlden som blir allra mest iögonfallande. Synen på suveränitet som ansvar ställer krav på andra stater eller världssamfundet som helhet att vara beredda att reagera och påpeka överträdelser av detta ansvar. Man skulle kunna kalla det för en plikt att agera. Även om detta perspektiv kanske inte skall överdrivas och man måste förmoda att intentionen inom FN-systemet inte kan ha varit att radikalt förändra exempelvis synen på icke-inblandning som princip, öppnar perspektivförskjutningen för omfattande argumentation kring humanitär intervention.⁶⁵

Man kan exempelvis anamma inställningen att med ett brett ansvarsbegrepp i suveränitetsfrågan gör det möjligt att helt undvika den internationellrättsliga förpliktelsen att söka tillåtelse från säkerhetsrådet vid humanitära interventioner. FN-stadgans principer om icke-inblandning i en (suverän) stats interna angelägenheter bygger ju på grundförutsättningen att det faktiskt föreligger en (suverän) stat. Om suveräniteten blir avhängig maktutövningen inom staten och denna maktutövning inte sköts på ett sätt som ligger inom den acceptabla internationellrättsliga ansvarsramen

⁶² United Nations General Assembly Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, Guiding principles, 3 pt.

⁶³ Annan (1999), *The Question of intervention*, s. 37-44

⁶⁴ ICISS (2001). *The Responsibility to Protect*, s 74, 8.28 §

⁶⁵ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 55

skulle man då kunna betrakta själva suveräniteten som ”förbrukad”. De rättigheter i form av exempelvis icke-inblandning skulle då också vara förlorade och FN-stadgan inte längre utgöra en skyddande struktur mot interventioner från främmande stater.⁶⁶

Argumentationen, även om den på ett abstrakt plan blir mycket förenklad, har praktisk relevans. Allra tydligast blir detta på de så kallade ”kollapsade staterna” eller ”kvasi-staterna”. Detta är stater utan fungerande maktstrukturer och utan betryggande skydd för medborgarna. I regel är det varken praktiskt eller internationellt relevant att ställa krav på en sådan stat att ta ansvar för exempelvis människorättskränkningar. En syn på suveränitet som ett ansvar för sådana grundläggande garantier öppnar därför upp för stora interventionsmöjligheter från ”fungerande” stater med hänvisning till plikten att ingripa.⁶⁷

Vissa författare som ansluter sig till den ovan skisserade snävare tolkningen av artikel 2(4) argumenterar för att humanitära interventioner kan vara tillåtna med hänvisning till att skyddet av mänskliga rättigheter enligt artikel 55 är ett grundläggande ändamål för FN som organisation. Dessa författare menar också att det vid vissa tillfällen föreligger en skyldighet att intervensera. Utgångspunkten för denna inställning står framförallt att finna i skrivningen i artikel 56 om skyldigheten att såväl samfällt som var för sig vidta åtgärder för att skydda grundläggande mänskliga rättigheter.⁶⁸

Man skulle teoretiskt kunna tänka sig att en stat, ställd inför det faktum att civilbefolkningen i en näraliggande stat far illa på grund av regeringens handlande, överväger att vidta militära åtgärder mot staten i fråga för att få stopp på övergreppen. I sådana fall skulle en intresseavvägning behöva göras mellan å ena sidan våldsförbudets räckvidd enligt artikel 2(4) och plikten att ingripa som eventuellt skulle följa av principen av suveränitet som ansvar i kombination med artikel 56. I det fall intresset av att undsätta civilbefolkningen väger över skulle en humanitär intervention kunna rättfärdigas.⁶⁹

⁶⁶ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 55f

⁶⁷ *Ibid.*, s. 56

⁶⁸ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 140f

⁶⁹ *Ibid.*, s. 142

Motargument som brukar framhållas mot detta flexibla synsätt är att det i de internationella deklARATIONERNA kring skyddet av mänskliga rättigheter inte någonstans framhålls att våldshandlingar från främmande stater kan vara ett sätt att upprätthålla sådana principer. I kombination med det absoluta avståndstagande från våldshandlingar i artikel 2(4) som tidigare diskuterats är det tveksamt om ett tankeexperiment som det som skissats ovan håller för en rättslig granskning.⁷⁰

⁷⁰ Bring (2002). *FN-stadgan och världspolitiken*, s. 142

4. Interventioner med stöd av säkerhetsrådet

Säkerhetsrådets funktion

Kapitel VII-åtgärder

I och med upprättandet av FN-stadgan enades också världens nationer om att exklusivt hänföra centrala säkerhetspolitiska beslut till säkerhetsrådet och därigenom skapa en kollektiv och global säkerhetsmekanism. Säkerhetsrådet uppgift framgår av FN:stadgans artikel 39:

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

Säkerhetsrådets beslut är enligt artikel 25 bindande för staterna, men beslut kan bara fattas om en majoritet av de femton medlemsländerna ställer sig bakom beslutet. Förutom kravet på majoritet krävs också ingen av de permanenta medlemsstaterna i rådet yrkar avslag. Att de permanenta medlemmarna inte aktivt måste yrka bifall för ett beslut var länge en informell praxis, men bekräftades 1971 av internationella domstolen⁷¹. Möjligheten till ett tyst samtycke utan att uttryckligen behöva stödja ett, måhända i hemlandet, kontroversiellt förslag har troligen inneburit en större dynamik och möjlighet att agera än vad som blivit resultatet om ett omvänt system hade tillämpats.⁷²

Genom artikel 2(4), som behandlats ovan har medlemsstaterna i FN förbundet sig att avhålla sig från våld eller hot om våld riktat mot en annan stat. Säkerhetsrådet har dock enligt FN-stadgans artikel 39 rätt att besluta om sådana förbjudna åtgärder om det behövs för att upprätthålla eller avvärja hot mot internationell fred och

⁷¹ Se *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa)*, *Advisory Opinion*, s. 22, 22 §

⁷² Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 42

säkerhet. Vad begreppet "internationell fred och säkerhet" omfattar kommer att diskuteras vidare nedan.

Säkerhetsrådets kan enligt artikel 41 besluta om icke-militära tvångsåtgärder, främst kanske ekonomiska sanktioner mot en stat eller en organisation eller avbrytande av diplomatiska förbindelser. Visar sig sådana åtgärder vara otillräckliga finns enligt artikel 42 möjlighet att vidta väpnade åtgärder. Under konstruktionen av FN-stadgan var tanken att staterna successivt skulle bygga upp en väpnad styrka som säkerhetsrådet själv ansvarar för genom avtal där medlemsstaterna ställer militära resurser till förfogande. Denna möjlighet regleras i artikel 43 men någon sådan styrka har aldrig bildats och beslut från säkerhetsrådet om att vidta militära åtgärder kan alltså inte användas för att förplikta en medlemsstat att agera. På grund av detta handlar säkerhetsrådets kompetens istället om bemyndigande av medlemsstaterna att på frivillig basis vidta åtgärder. Detta följer inte på ett självklart sätt av FN-stadgan, men är nu allmänt erkänt.⁷³

Den internationella domstolen har konstaterat att artikel 43 inte kan tolkas så snävt att den omöjliggör andra typer av åtgärder än sådana som sker utifrån de avtal som omtalas i artikeln. En sådan tolkning skulle nämligen omöjliggöra för säkerhetsrådet att uppfylla de mål och uppdrag som formulerats. Slutsatsen blir därför att säkerhetsrådets mandat är relativt vidsträckt.⁷⁴ Om detta inte vore fallet skulle världssamfundet i praktiken stå helt maktlöst eftersom medlemsstaterna genom artikel 24 i princip givit upp sina egna befogenheter att agera i händelse av hot mot internationell fred och säkerhet – undantaget situationer där bestämmelserna om självförsvar kan komma att aktualiseras.

De viktiga undantagen till säkerhetsrådets exklusiva rätt att besluta om våldsanvändning är rätten till självförsvar som regleras i artikel 51, som jag kommer att återkomma till nedan, och våldsanvändning med samtycke från målstaten som behandlats ovan i avsnitt tre.

Vad gäller säkerhetsrådets roll vid frågor kring humanitära interventioner kan det generellt accepterade rättsläget beskrivas på följande sätt:

⁷³ DUPI (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 62f

⁷⁴ Se angående detta *Certain Expenses of the UN*, s. 167

Före en humanitär intervention kan inledas måste detta auktoriseras av säkerhetsrådet. Den eller de stater som vill få ett sådant tillstånd måste antingen göra en formell framställan om detta, förmå säkerhetsrådet att lyfta frågan på eget initiativ eller förmå FN:s generalsekreterare att lyfta frågan med hänvisning till FN:stadgans artikel 99.

Säkerhetsrådet har en plikt att så snart det är möjligt behandla en ansökan om intervention i situationer där det kan vara fråga om etnisk rensning eller andra allvarliga övergrepp på grundläggande mänskliga rättigheter. Säkerhetsrådet har också ett ansvar att inom ramen för ärendet söka fakta och bekräftelser på de uppgifter som presenterats och måste före auktorisation att använda våld konstatera att ett hot mot internationell fred och säkerhet föreligger.⁷⁵

Säkerhetsrådets förklaring och ”Uniting for Peace”-resolutionen

Samtidigt som centraliseringen av makt och befogenhet till FN:s säkerhetsråd kan fungera som ett sätt att skapa stabilitet och samordning och därmed minska den säkerhetspolitiska spänningen mellan världens länder innebär denna ordning en stor risk för låsning. Denna risk har också visat sig vara i högsta grad verklig. Med hjälp av konstruktionen där världens stormakter kan lägga in veto vid omröstningar i säkerhetsrådet kan en enskild stat effektivt hindra världssamfundet att agera. Detta var fallet under kalla kriget, men är också ett problem i dagens hantering av hot mot internationell fred och säkerhet.⁷⁶

När det stod klart för FN:s medlemsstater att det kalla kriget riskerade att göra organisationen oerhört tandlös på grund av låsningar i säkerhetsrådet antog FN:s generalförsamling 1950 resolutionen “Uniting for Peace”⁷⁷. Resolutionens bestämmelser träder i kraft vid situationer där FN:s säkerhetsråd, på grund av bristande enhällighet hos de permanenta medlemmarna, inte klarar av att ta sitt ansvar för internationell fred och säkerhet i fall av hot eller brott mot freden eller vid angreppshandlingar. Generalförsamlingen kan då ta upp ärendet till behandling och därefter fatta beslut med kvalificerad majoritet om två tredjedelar om lämpliga

⁷⁵ Se för liknande sammanfattning exempelvis ICISS (2001). *The Responsibility to Protect*, s. 50, 6.15 §.

⁷⁶ Cassese (2001). *International Law*, s. 281

⁷⁷ United Nations General Assembly Resolution 377(V), *Uniting for Peace*

rekommendationer till medlemsstaterna gällande kollektiva åtgärder. Detta inkluderar även uppmaningar till medlemsstaterna att om nödvändigt vidta militära åtgärder.⁷⁸

Under tiden för säkerhetsrådets oförmåga att fatta beslut under kalla kriget tog generalförsamlingen således på sig ett ansvar att själva kunna agera inom vissa ramar. Främst handlade det här om att rättfärdiga militära ingripanden i Korea. Man gav sig själv möjlighet att kalla in generalförsamlingen för speciella överläggningar och skapa tryck på tvistande stater om trupptillbakadragningar och upphörande av våldsamheter. Några rekommendationer till medlemsstaterna om kollektiva åtgärder har generalförsamlingen hitintills aldrig beslutat om. Somliga författare menar att, mot bakgrund av att säkerhetsrådet sedan Sovjetunionens fall numer kunnat återta sin ursprungsroll i säkerhetspolitiska frågor, resolutionen helt spelat ut sin roll.⁷⁹

Samtidigt är det uppenbart, även efter kalla krigets slut, att säkerhetsrådet inte alltid lyckats komma till beslut i frågor där ett stort antal människor kan komma att riskera stort lidande om åtgärder från det internationella samfundet inte vidtas. Ett beslut med två tredjedelars majoritet i Generalförsamlingen bidrar rimligen till att skapa ett enormt internationellt politiskt tryck på säkerhetsrådet att hitta lösningar och agera i frågan, trots att man saknar möjligheter att fatta direkta beslut om interventioner. *Uniting for peace* bör kanske mot bakgrund av detta resonemang främst betraktas som ett möjligt politiskt påtryckningsmedel snarare än ett internationellrättsligt instrument med legal kraft.⁸⁰

Från ett strikt internationellrättsligt perspektiv kan man utan svårighet hävda att säkerhetsrådets låsningar i interventionsbeslut överhuvudtaget inte utgör något legalitetsproblem. Den grundläggande regleringen i FN-stadgan och den tolkning av internationell rätt som den internationella domstolen företagit sig slår relativt entydigt fast säkerhetsrådets exklusiva rätt att fatta beslut i dessa frågor. Ett nedröstat interventionsförslag i säkerhetsrådet, vare sig det fällts genom ett majoritetsbeslut eller genom inläggandet av ett veto är rättsligt bindande och kan inte överklagas. Säkerhetsrådets oförmåga att fatta beslut bör snarare betraktas huvudsakligen som ett

⁷⁸ United Nations General Assembly Resolution 377(V). *Uniting for Peace*, A(1)

⁷⁹ DUPI (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 65

⁸⁰ ICISS (2001). *The Responsibility to Protect*, s. 53, 6.29-6.30 §§.

legitimitetsproblem, både för rådet som sådant men också för FN-systemet i allmänhet.⁸¹

Sammanfattningsvis kan dock konstateras att mekanismen i ”Uniting for peace” aldrig har kommit till direkt praktisk nytta. Sedan resolutionen antagits har antalet medlemsstater i FN ökat markant – till stor del på grund av avkolonialiseringen – vilket måste innebära att kravet på två tredjedelars majoritet blivit än svårare att uppnå. Det är därför högst tveksamt om resolutionens procedur någonsin kommer att aktualiseras.

Begreppet “hot mot internationell fred”

För att Säkerhetsrådet skall kunna använda sig av de mest ingripande tvångsmedlen inom ramen för kapitel VII krävs enligt artikel 39 att det fastställs att det är fråga om ett hot mot freden, ett fredsbrott eller en angreppshandling. Hot mot freden enligt artikel 39 skall läsas som hot mot internationell fred.⁸²

Artikel 39 ger ingen vidare vägledning vad gäller omfattningen av begreppet. Tanken som låg bakom FN-stadgans formulering var ett traditionellt begrepp kring konflikter mellan två eller flera staters väpnade styrkor. Det har dock lämnats till säkerhetsrådet att självt fatta beslut kring vad som ryms inom ramen för uppdraget. Vagheten i begreppet har därför fått som konsekvens att utrymmet för agerande inom ramen för artikel 39 har utvidgats och utvecklats.⁸³

Man kan fråga sig hur skyldigheten att fastställa att ett hot mot freden faktiskt föreligger i artikel 39 skall tolkas. Framförallt aktualiseras denna fråga när säkerhetsrådet har anledning att vidta eller rekommendera åtgärder riktade mot en stat under en längre tidsperiod. Räcker det att i en resolution hänvisa till en tidigare gjord bedömning eller måste man inför varje beslut fastslå att ett hot mot freden fortfarande föreligger? Frågan kan te sig teknisk, men olika ställningstaganden kan resultera i ett ökat eller minskat handlingsutrymme. Ett praktiskt exempel är fallet Irak där åtgärder vidtogs löpande i ett flertal resolutioner även efter vapenvilans verkställande. Hade frågan om fastställande av hot mot freden aktualiserats i samtliga dessa resolutioner

⁸¹ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, 38 f.

⁸² DUPI (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 65f

⁸³ *Ibid.*, s. 66

hade handlingsutrymmet måhända blivit betydligt mindre. Frågan har visserligen väckts i den folkrättsliga litteraturen, men det är tveksamt om det är möjligt att tolka skyldigheten att fastställa hot mot freden enligt artikel 39 så bokstavligt att åtgärder i många av säkerhetsrådets resolutioner därmed blir ogiltiga. Ett sådant resonemang skulle i så fall stå i strid mot uppfattningen att säkerhetsrådet också har ett ansvar för att ge mandat till uppföljnings och återuppbyggnadsoperationer även efter det att det ursprungliga hotet undanröjts.⁸⁴

Omfattningen av begreppet "hot mot freden" har, som antytts ovan, genom de senaste årens rättsliga utveckling vidgats. Många konflikter, som på ytan framstår som interna eller regionalt avgränsade, har genom detta kommit att betraktas som hot mot den internationella freden. Tre aspekter är enligt mig kännetecknande för denna nya syn.

Regional destabilisering och risk för omfattande flyktingströmmar

För det första har säkerhetsrådet tillämpat en mer komplex och långsiktig analys av hur mindre konflikter kan påverka regional och global stabilitet både i ett kort och långt perspektiv. Detta innebär att såväl renodlade inbördeskrig och andra, huvudsakligen nationella, konflikter kan ses som hot mot internationell fred med hänvisning till de internationella följdverkningar som den interna konflikten kan visa sig få.

Sådana följdverkningar kan vara politisk instabilitet i en region, men det kan också handla om att konflikten ger upphov till omfattande flyktingströmmar. I praktiken innebär detta att varje intern konflikt av viss storlek kan komma att bedömas hota internationell fred.⁸⁵ Från att vid interventionerna i Jugoslavien och Irak i början av 1990-talet ha fokuserat tydligt på de gränsöverskridande effekterna av konflikterna, verkar det nu vara okontroversiellt att se även rent nationella skeenden som hot mot freden.⁸⁶ Så var exempelvis fallet vid inbördeskriget i Angola⁸⁷ och

⁸⁴ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 125f

⁸⁵ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 73

⁸⁶ Chesterman (2001). *Just War or Just Peace*, s. 139

⁸⁷ United Nations Security Council resolution 976 (1995), *on the establishment of the UN Angola Verification Mission III*

Liberia.⁸⁸ Nämnas bör också att säkerhetsrådet resonerat kring regional destabilisering redan i fallen Syd-Rhodesia⁸⁹ och Sydafrika⁹⁰ på 60-talet.

Individuell säkerhet och mänskliga rättigheter

För det andra har säkerhetsrådet varit öppna för ett säkerhetspolitiskt perspektiv som i större utsträckning än tidigare skapar utrymme för hänsyn också till individuell säkerhet. Istället för att, som tidigare, anamma ett angreppssätt där säkerhetsrådets funktion huvudsakligen är att utgöra en garant för staters territoriella integritet och säkerhet lyfter man numera upp medborgarnas krav på rimlig säkerhet och trygghet från våld.

När man analyserar hot mot internationell fred och säkerhet kan alltså omfattande hot eller kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitär folkrätt riktade mot hela eller delar av befolkningen i ett land räcka för att situationen skall kunna betraktas som ett hot mot internationell fred och öppna upp för kapitel VII-åtgärder. Denna aspekt har varit viktig för säkerhetsrådets syn i fallen Jugoslavien, Sydafrika, Sydrhodesia, Kosovo och Irak.⁹¹

Man kan notera att Säkerhetsrådet också här rört sig från ett fokus på gränsöverskridande händelseförlopp till att numer även ta hänsyn till händelseförlopp som endast påverkar begränsade grupper av människor inom en stat.

Demokrati

För det tredje har övergrepp mot demokratiska system i samband med maktövertaganden och kupper i vissa fall betraktats som hot mot internationell fred. I grunden handlar naturligtvis resonemanget om detsamma som nämnts ovan, nämligen risken för global och regional destabilisering till följd av demokratins undanröjande, men detta betraktelsesätt förtjänar att nämnas särskilt. Demokratiargumentet har endast använts av säkerhetsrådet i fallet Haiti⁹² som utgjorde ett kontroversiellt beslut i många avseenden.⁹³

⁸⁸ United Nations Security Council Resolution 788 (1992), *Liberia*

⁸⁹ United Nations Security Council Resolution 217 (1965), *Question concerning the situation in Southern Rhodesia*

⁹⁰ United Nations Security Council Resolution 418 (1977), *South Africa*

⁹¹ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 73

⁹² United Nations Security Council Resolution 940 (1994), *on authorization to form a multinational force under unified command and control to restore the legitimately elected President*

Konsekvenser av ett bredare synsätt

Utrymmet för säkerhetsrådet att på egen hand definiera och omdefiniera vad som är att betrakta som hot mot internationell fred och säkerhet innebär naturligtvis stor flexibilitet och dynamik. Säkerhetsrådet behöver därför inte stå handfallen inför nya typer av hot som uppstår på grund av omvärldens förändring eller nya tekniska förutsättningar. Samtidigt reser lättörligheten frågor kring vilka legala gränser FN-stadgan sätter upp för kompetensen. Teoretiskt står det klart att beslut som uppenbart strider mot FN:s grundläggande syften är *ultra vires* och inte binder medlemsstaterna, men avsaknaden av effektiva möjligheter för andra instanser eller stater att överpröva resolutioner från säkerhetsrådet gör det svårbedömt när en sådan gräns är nådd.⁹⁴

Sammanfattningsvis måste dock konstateras att säkerhetsrådets breddande av begreppet hot mot internationell fred och den nya synen på internationell fred och säkerhet även öppnar upp för möjligheten för enskilda stater att vid fler tillfällen än tidigare kräva (och få) auktorisation för militära operationer – däribland humanitära interventioner – från säkerhetsrådet.

Auktoriserade interventioner

Säkerhetsrådet har vid flera tillfällen både beslutat tillåta och uppmuntra medlemsstaterna att använda våld mot en annan stat för att avhjälpa hot eller brott mot internationell fred och säkerhet.⁹⁵

Första gången ett sådant tillstånd gavs av säkerhetsrådet var efter Nordkoreas attacker på Sydkorea. Staterna, ledda av USA, rekommenderades att under FN-flagg ställa militära resurser till förfogande och bekämpa angreppet. I resolutionen framställs den militära aktionen som en hjälp till Sydkoreanskt självförsvar.⁹⁶

and authorities of the Government of Haiti and extension of the mandate of the UN Mission in Haiti

⁹³ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 73

⁹⁴ *Ibid.*, s. 76f.

⁹⁵ Cassese (2001). *International Law*, s. 297

⁹⁶ United Nations Security Council Resolution 84 (1950), *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*, 3-5 pt.

Beslutet föregicks av att Sydkorea efterfrågat den militära interventionen genom att begära att FN agerade omedelbart och effektivt för att säkra fred och säkerhet i landet.⁹⁷

1966 gav säkerhetsrådet Storbritannien rätt att med militärt våld upprätthålla embargot mot Sydrhodesia och därmed hindra fartyg lastade med olja att angöra Sydrhodesisk hamn.⁹⁸

Det mer aktuella exemplet där säkerhetsrådet direkt auktoriserat militära aktioner mot ett annat land är naturligtvis interventionen i Irak 1990. Här gav säkerhetsrådet medlemsstaterna rätt att använda *alla nödvändiga medel* för att slå tillbaka den irakiska invasionen av Kuwait.⁹⁹

Auktorisationens räckvidd

Nära i tiden bland interventionsexemplen ligger USA:s intervention i Irak 2003. Det hade tiden före interventionen sedan länge varit känt att såväl den människorättsliga situationen som levnadsförutsättningarna för civilbefolkningen varit mycket problematisk.¹⁰⁰ Tittar man enbart på de argument de intervenerande länderna angav för att ge åtgärden legitimitet – främst den humanitära aspekten – skulle man kunna få uppfattningen att agerandet utgjorde en humanitär intervention. I stort måste denna argumentationslinje dock betraktas som en efterhandskonstruktion utan direkt juridiskt värde.¹⁰¹

USA:s och Storbritanniens argumentation i säkerhetsrådet skiljde sig som bekant stort från denna bild och fokus låg istället på Iraks eventuella innehav av massförstörelsevapen. Genom resolution 687 som varit en del av aktionerna mot Irak 1990 hade Irak förbjudits att inneha sådana vapen och landet var genom denna resolution tvunget att underkasta sig internationella kontroller. I den efterföljande

⁹⁷ United Nations Security Council Resolution 83 (1950), *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*

⁹⁸ United Nations Security Council Resolution 221 (1966), *Question concerning the situation in Southern Rhodesia*

⁹⁹ United Nations Security Council Resolution 678 (1990), *Iraq-Kuwait*

¹⁰⁰ United Nations General Assembly, *Situation of human rights in Iraq Interim report of the Special Rapporteur*, 20 augusti 2002, 16-23 §§.

¹⁰¹ Se Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 242

resolution 1441¹⁰² som antogs enhälligt av säkerhetsrådet fokuserade man nästintill uteslutande på hinder för kontroll av massförstörelsevapen och ytterst lite på frågan om den humanitära situationen i landet. Såväl Syrien¹⁰³, Frankrike¹⁰⁴, Ryssland¹⁰⁵ och Kina¹⁰⁶ poängterade att resolutionen inte kunde tolkas så att den innebar möjligheter att vidta militära åtgärder mot Irak.

Trots detta försökte Storbritannien och USA skapa legala argument för att en intervention mot Irak skulle vara tillåten. Istället för att se resolution 1441 som den centrala menade man att resolution 678 som givit rätt att vidta omfattande militära åtgärder mot Irak 1990 fortfarande ägde giltighet. Man menade nämligen att vapenvilan som ingåtts med Irak vilade på villkor i avväpningsresolutionen 687. I och med att dessa villkor inte uppfyllts var vapenvilan ej längre i funktion och kriget mot Irak fortfarande pågående.¹⁰⁷

Argumentationen accepterades av förklarliga skäl inte av många medlemmar i Säkerhetsrådet. Samtidigt gjorde hänvisningen till den tidigare antagna resolutionen det omöjligt för de övriga permanenta medlemmarna att lägga in sitt veto. Irak i sin tur underkände resonemanget genom att hänvisa till sin rätt till självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51.¹⁰⁸

Å ena sidan verkar USA:s och Storbritanniens argument grundlösa och långsökta, men de berör ändå en relevant internationellrättslig fråga: Vilken räckvidd i tiden har ett beslut av säkerhetsrådet, eller med andra ord, för hur lång tid gäller en auktorisation som givits till intervenerande stater? Man kan också fråga sig i vilken utsträckning stater kan anses inneha en rätt att själva fatta beslut om att framtvunga efterlevnad av ett säkerhetsrådsbeslut. Utifrån den traditionella synen på säkerhetsrådets beslutsfattande finns en viktig skiljelinje mellan beslutens normativa innebörd och implementerandet av denna norm. I många fall fattas beslut som

¹⁰² United Nations Security Council Resolution 1441 (2002). *The situation between Iraq and Kuwait*.

¹⁰³ UN Doc. S/PV.4644, 8 november 2002, s. 10

¹⁰⁴ UN Doc. S/2002/1236, 8 november 2002

¹⁰⁵ UN Doc. S/PV.4644, 8 november 2002, s. 8

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 13

¹⁰⁷ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 247

¹⁰⁸ *Ibid.*, s. 251

uppmanar stater att agera på ett eller annat sätt, till exempel genom att upphöra med våldshandlingar, avbryta diplomatiska relationer eller att underkasta sig omvärldens kontroll. I de fall säkerhetsrådet ansett sig behöva hjälp att implementera besluten som fattats har man uppmanat staterna att bistå, exempelvis genom skrivningen i resolution 678. En tolkning av internationell rätt på det sätt som USA och Storbritannien gjorde i Irakfallet representerar en ny syn på säkerhetsrådets beslutandesfär som inte nått allmän acceptans.¹⁰⁹

Generalförsamlingens roll

Enligt artikel 10 FN-stadgan har FN:s generalförsamling rätt att

“... dryfta varje fråga eller angelägenhet, som faller inom ramen för denna stadga eller hänför sig till befogenheter och uppgifter tillkommande något av de organ, som avses i denna, samt äger, med förbehåll för vad i artikel 12 stadgas, framlägga förslag i dylika frågor eller angelägenheter för Förenta Nationernas medlemmar eller för säkerhetsrådet eller för bådadera.”

Generalförsamlingen är begränsat av FN-stadgan vad gäller att fatta beslut som rör internationell fred och säkerhet. Detta framgår av att säkerhetsrådet enligt artikel 24.1 har huvudansvaret för dessa frågor och enligt artikel 39 som ger organet beslutsbefogenhet.

Enligt artikel 12.1 gäller dessutom att:

“Under det att säkerhetsrådet i fråga om viss tvist eller visst sakläge fullgör de uppgifter som tillkomma det enligt denna stadga skall generalförsamlingen ej framlägga något förslag angående ifrågavarande tvist eller sakläge, med mindre säkerhetsrådet därom hemställer.”

Generalförsamlingens möjligheter att framlägga förslag kring internationell fred och säkerhet är således beroende av huruvida säkerhetsrådet i det specifika fallet fullgör sina uppgifter eller uttryckligen efterfrågar förslag. Däremot har generalförsamlingen, om kriterierna i artikel 12 inte är uppfyllda, full möjlighet att behandla frågor som berör internationell fred och säkerhet.

Huvudsakligen kan därför generalförsamlingen sägas utgöra ett forum för ventilerandet av åsikter kring staters agerande och vilka lämpliga åtgärder som kan

¹⁰⁹ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 253ff

och bör vidtas. Generalförsamlingens åsikter kan, även om de inte blir internationellt bindande, ändå få stor betydelse i form av legitimitetsskapare och kan i stor utsträckning göra det komplicerat för stater att agera på ett internationellt tveksamt sätt.¹¹⁰

I flera av generalförsamlingens resolutioner som behandlas i detta arbete framläggs förslag kring hur internationell rätt bör tolkas när det handlar om exempelvis interventioner och väpnade aktioner. Det var inledningsvis inte klarlagt vilken internationell status sådana resolutioner kunde få. Frågan togs upp av internationella domstolen i Nicaragua-domen. Här konstaterades att medlemsstaternas acceptering av resolutioner av denna typ inte bara kunde betraktas som en återupprepning eller klargörande av FN-stadgans bestämmelser. Tvärtom borde det som framlagts i resolutionen betraktas som en acceptans för reglernas giltighet.¹¹¹ Med andra ord menar domstolen att resolutionerna kan innebära klarläggande av internationellt relevanta uppfattningar *opinio juris*.¹¹²

¹¹⁰ Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 43

¹¹¹ *Nicaragua*, s 89f 188 §

¹¹² Beckman (2005), *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*, s. 43

5. Våldsanvändning utan stöd av säkerhetsrådet

Humanitära interventioner och sedvanerätt

Sedvanerättens struktur

Vid sidan av FN-stadgan och andra folkrättsliga traktat spelar sedvanerätt en väsentlig roll för den internationella rättens utveckling och tolkning. Sedvanerätt härleds från staternas objektiva agerande, *usus*, och från den subjektiva uppfattning staterna har kring hur agerandet förhåller sig till den internationella rättsordningen, *opinio juris* eller *opino juris sive necessitatis*. Konsekvensen av det sedvanerättsliga systemet blir att den internationella rätten tillåts utvecklas dynamiskt. Genom ett samfällt eller brett accepterat agerande kan en eller flera stater bidra till att rätten förändras. Politiska faktorer tillåts därför i stor grad påverka rättsutvecklingen.¹¹³

Många av de argument som används för att hävda humanitära interventioners legalitet bygger på sedvanerättsliga argument. Detta gäller exempelvis vad gäller nödrätts- och självhjälpsdoktrinerna som presenteras nedan, men också i hög grad vad gäller doktrinen om begränsad rätt till intervention.

Vidgad rätt till våldsanvändning efter 11 september

Staternas möjlighet att använda militärt våld mot andra stater har sedan FN-stadgans undertecknande blivit mycket begränsade. De tolkningar av våldsförbudet i artikel 2(4) som redogjorts för ovan, men också deklARATIONEN om vänskapliga relationer, talar också ett tydligt språk. Detsamma har tidigare varit fallet gällande staternas rätt till självförsvar, som generellt har givits en snäv tolkning. Efter terroristattacken mot New York 11 september 2001 menar många författare dock att tolkningen, mot bakgrund av den (nära nog) konsensusacceptans som rådde genemot USA:s intervention i Afghanistan, att självförsvarsrätten förändrats. Man menar nu att det existerar en rätt till preventivt självförsvar gentemot storskaliga

¹¹³ Shaw (2003). *International Law*, s. 68-71

terroristattacker. Om denna utveckling innebär politiska öppningar för en bredare tolkning av våldsanvändning generellt är i dagläget omöjligt att säga.¹¹⁴

Doktrinen om rätten till självhjälp

En stat som råkar i konflikt och tvingas agera med små marginaler har inte alltid möjlighet eller önskan att avvakta multilateralt handlande från ett internationellt organ. Stater har därför i alla tider valt att i många fall agera självständigt. Doktrinen om rätten till självhjälp åberopades tidigt som stöd för långtgående inblandning i andra staters interna angelägenheter. Även om åtgärder som faller inom doktrinens eventuella tillämpningsområde normalt knappast kan vara detsamma som humanitära interventioner finns ändå domstolsavgöranden från ICJ som belyser den rättsliga problematiken kring icke-inblandningsprincipen.

Fallet Corfu Channel, som tidigare berörts i kapitel tre, blev ett av de första fallen där internationella domstolen tvingades diskutera och behandla interventioners laglighet. Bakgrunden till tvisten kan beskrivas på följande sätt: 1946 skadades två brittiska krigsfartyg av minor på albanskt territorialvatten i Korfukanalen. Ett antal veckor efter händelsen genomförde Storbritannien en minröjningsoperation mot Albanien uttryckligen vilja. Albanien hävdade inför domstolen att Storbritannien genomfört ett otillåtet intrång i landets suveränitet. Storbritannien hävdade å sin sida att Albanien handlat i strid mot internationell rätt genom att inte själva ha rensat kanalen från minor.¹¹⁵

Storbritannien använde två argument för att försvara sitt agerande. För det första hävdade man att man handlat som man gjort för att säkra den bevisning som krävdes för att styrka anklagelserna mot Albanien. Man hävdade därför att intervention generellt var tillåtet under internationell rätt om syftet var att anskaffa bevisning att använda inför en internationell domstol. För det andra hävdade man att man haft rätt till självhjälp vad gäller minröjningen – med andra ord: eftersom Albanien inte själva uppfyllt sina åtaganden hade Storbritannien rätt att själv utföra vad som krävdes för att säkra vattnet från minorna.

Domstolen underkände båda de brittiska argumenten. Vad gäller argumentet rörande rätten att säkra bevisning uppmärksammade man den stora risken för

¹¹⁴ Cramér (2007), *Den europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud*, s. 247

¹¹⁵ *Corfu Channel case*, s. 29

missbruk som en allmän rätt till intervention i förlängningen skulle kunna leda till.¹¹⁶ Viss tvekan uppstod gällande tolkningen av detta beslut. I den rättsliga debatten framhölls att domen kan tolkas som att domstolen enbart avfärdat frågan om bevissäkring och inte berört frågan om interventioners laglighet i ett större perspektiv. Oklarheten kvarstår i viss mån fortfarande även om många idag anser att ICJ genom sin hänvisning till Corfu Channeldomen i Nicaraguafallet visat att man avsett en bredare tolkning.¹¹⁷

Vad gäller den andra invändningen om självhjälp avfärdade domstolen denna med hänvisning till det långtgående skyddet för territoriell suveränitet. Däremot ansåg man inte att Storbritannien behövde få ett mer kännbart straff än konstaterandet att man inkräktat på Albaniens suveränitet. Huruvida detta skall tolkas som ett indirekt erkännande av det legitima i Storbritanniens agerande är oklart.¹¹⁸

Nödrättsdoktrinen

Ett särskilt fall av rätten till självhjälp som diskuterats ovan är den så kallade nödrättsprincipen. Principen innebär att det i vissa exceptionella fall är tillåtet att, inom vissa ramar rättfärdiga åtgärder som normalt utgör brott mot internationell rätt.¹¹⁹ Nödrätten utgör sedvanerätt, men försök att kodifiera dess innebörd har gjorts i ILC:s ”Draft articles on state responsibility”¹²⁰. I artikel 25 detta dokument framgår att nödrätt kan åberopas endast om två förutsättningar är uppfyllda.

För det första måste det rättsstridiga agerandet vara den enda till buds stående utvägen för att skydda en stats fundamentala intresse mot allvarlig och överhängande fara. För det andra får agerandet inte heller allvarligt skada ett fundamentalt intresse hos staten som agerandet riktas mot.

Det långt ifrån självklart – snarare inte troligt – att en humanitär intervention skulle uppfylla dessa krav. Utgångspunkten vid en humanitär intervention är ju just att det är ett hot i annan stat än den egna som är föremål för åtgärderna. Intresset att hålla det egna territoriet fritt från främmande staters militära styrkor uppfyller också kravet

¹¹⁶ *Corfu Channel case*, s. 35

¹¹⁷ Chesterman (2001), *Just War or Just Peace*, s. 54

¹¹⁸ *Corfu Channel case*, s. 35

¹¹⁹ Se *Gabcikovo-Nagymaros project*, 50-58 §§

¹²⁰ International Law Commission (2001), *Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*

på fundamentalt intresse. Nödrätt kan inte heller åberopas om åtgärden skulle innebära ett brott mot en central och universell norm, *jus cogens*. Det har av många hävdats att våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2(4) är en sådan norm.¹²¹

Doktrinen om begränsad rätt till intervention

Under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet har det i den juridiska debatten förts fram ett antal nya synpunkter kring legaliteten i humanitära interventioner utan stöd från säkerhetsrådet. Åsikten har därvid framförts att den dogmatiska tolkningen av icke-interventionsprincipen numera är på väg att ersättas – eller redan har ersatts – av en mer flexibel syn på humanitära interventioner som innebär en begränsad rätt för stater att genomföra sådana åtgärder även utan säkerhetsrådets stöd.

Denna nya diskussion har delvis föregåtts av NATO:s intervention i Kosovo 1999, som genomfördes utan auktorisation och därmed stod i uppenbar strid med gängse tolkning av FN-stadgans förpliktelser. Trots det folkrättsstridiga i agerandet ansåg många politiska ledare under den efterföljande internationella politiska debatten att agerandet var legitimt och rimligt. Exempelvis menade Sveriges dåvarande statsminister Göran Persson att agerandet var folkrättsligt illegalt men politiskt legitimt.

Diskussionen kan också kopplas till den förändring av säkerhetsrådets mer extensiva syn på internationell fred och säkerhet efter kalla krigets slut och som inneburit ett mer aktivt ansvarstagande från världssamfundets sida i internationella konflikter. Debatten skall också ses som en konsekvens av det nya innehåll suveränitetbegreppet tillskrivits bland annat genom rapporten ”A responsibility to protect”.

Företrädare för doktrinen om en begränsad rätt till intervention menar att en sådan utvecklats som ett resultat av staternas agerande i fall av icke-auktoriserade interventioner på senare tid. Som exempel kan, vid sidan av Kosovo, nämnas den brittiska interventionen i Sierra Leone 2000, som inte heller föregicks av stöd från säkerhetsrådet. Det faktum att dessa aktioner ansågs legitima av en mycket stor del av världssamfundet skulle enligt doktrinen ha inneburit att den legala betydelsen av icke-inblandning och våldsförbudet förändrats. Att de stater som uttryckt kritik mot dessa

¹²¹ DUPI (1999). *Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 89f

interventioner inte omsatt kritiken i politisk handling skulle också tala för att en sådan begreppsförskjutning faktiskt skett.¹²²

Kriterier för begränsad rätt till intervention

Försök har gjorts att fastslå under vilka omständigheter rätten till begränsade interventioner skulle kunna åberopas.¹²³

Enligt doktrinen sägs att interventioner får ske för att hindra eller undanröja omfattande humanitära katastrofer som utgör hot mot internationell fred och säkerhet. Utgångspunkten är här den utveckling mot en bredare tolkning av internationell fred och säkerhet som skisserats ovan. Krav skall också ställas på att alla fredliga alternativ, till exempel diplomatiska ansträngningar, först har prövats. Vidare anser man att doktrinen innebär att åtgärderna står i proportion till det humanitära målet och att agerandet inte står i strid med internationell rätt.¹²⁴ DUPI föreslår att man, för att kunna avgöra om läget i en stat verkligen utgör den typ av omfattande problematik som krävs, kopplar den humanitära aspekten till de allvarligaste brotten som fastslås i stadgan för den internationella brottmålsdomstolen (ICC), nämligen folkmord, brott mot mänskligheten och allvarliga kränkningar av humanitär folkrätt.¹²⁵

Doktrinen föreslår dock att den primära skyldigheten – även utifrån doktrinen om begränsad rätt till intervention – alltså åvilar säkerhetsrådet. Interventioner är därför bara tillåtna utan auktorisation under förutsättning att säkerhetsrådet är hindrat från att agera, exempelvis vid hot om veto.¹²⁶

Ortega menar också att legitimitetsaspekten är en helt integrerad del av interventioner som vidtas på detta sätt. Medan man vid interventioner med auktorisation från säkerhetsrådet, så att säga, får legitimiteten på köpet, är legitimiteten för en intervention som genomförs med stöd av doktrinen beroende av legitimitet i varje enskilt fall för att vara legal. Ortega menar att multilateralt agerande är att föredra och att legitimiteten är direkt proportionell mot antalet stater som deltar i

¹²² Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 123

¹²³ Det är i sammanhanget intressant att jämföra de kriterier och idéer som satts upp av ICISS i rapporten "The responsibility to protect" vad gäller interventioner i händelse av förlamning i säkerhetsrådet. Dessa kriterier utgår dock från det lagstridiga i alla former av agerande utan åtminstone ett gediget stöd i FN:s generalförsamling.

¹²⁴ Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 78-81

¹²⁵ DUPI (1999). Humanitär intervention: Retlige og politiske aspekter, s. 110f.

¹²⁶ Ibid., s. 112 och Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 89f

interventionens genomförande.¹²⁷ Kopplingen mellan legitimitet och legalitet förefaller besynnerlig. Att antalet stater som stödjer en aktion skulle vara avgörande för dess förenlighet med internationell rätt verkar strida mot den gängse uppfattning om våldsförbudets räckvidd som jag redogjort för ovan. Man måste också ställa sig frågan *vilka* stater det är Ortega har i åtanke. Räcker det att ett antal mindre stater ställer sig bakom agerandet, eller krävs det stöd också från flertalet av de militära stormakterna?

Åtgärder med andra syften än rent humanitära faller utanför doktrinen tänkta räckvidd. Den bärande tanken är inte att öppna dörrarna för alla typer av politiska interventioner, vilket innebär att åtgärder med syfte att till exempel återupprätta eller införa demokrati, stödja ena sidan av ett inbördeskrig eller utgör preventivt självförvar, faller utanför.¹²⁸

DUPI resonerar kring ett övergripande kriterium gällande den intervenerande statens egna syften med interventionen och menar att det på ett teoretiskt plan bör ställas krav på att det inte finns underliggande själviska motiv bakom det till ytan humanitära syftet. Det är naturligtvis ett känt faktum att varje militär åtgärd innebär risker, såväl politiska och personella som ekonomiska. En misslyckad intervention kan innebära att den intervenerande staten får betala ett högt pris både i internationell och nationell debatt. Det är därför inte troligt att en stat är beredd att genomföra en omfattande militär intervention enbart med ett annat lands befolknings bästa för ögonen. Att uppsätta ett sådant krav på osjälviskhet riskerar därför att enbart bli en semantisk övning utan verkligt innehåll. Snarare är det ju just stater som riskerar att själva drabbas av efterverkningarna av humanitära problem i ett grannland som ibland ser sig tvingade att själva agera.¹²⁹

Sammanfattningsvis skulle kraven på en (legal) humanitär intervention utan auktorisation således vara följande utifrån doktrinen om begränsad rätt till intervention:

1. Säkerhetsrådet skall vara förhindrat att agera – eller i vart fall att agera på ett effektivt sätt.

¹²⁷ Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 87ff

¹²⁸ *Ibid.*, s. 91ff

¹²⁹ DUPI (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*, s. 115f

2. Interventionen skall genomföras för att undanröja hot om omfattande och allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter.
3. Maktanvändningen skall vara proportionell och i övrigt stå i överensstämmelse med internationell rätt.

Doktrinen förhållande till våldsförbudet och principen om icke-inblandning

Företrädare för doktrinen om begränsad rätt till intervention menar att den inte med automatik står emot de internationellrättsliga principerna om våldsförbud och icke-inblandning. Snarare skulle doktrinen innebära en begreppsglidning inom ramen för de existerande begreppen. Ortega menar att denna glidning är en naturlig utveckling som påverkats av den mer globala och extensiva synen på internationell fred och säkerhet, säkerhetsrådets mer aktiva roll som aktör i internationella konflikter och uppvärderandet av grundläggande mänskliga rättigheter på det globala planet.¹³⁰

Mot bakgrund av den tolkning av våldsförbudet som gjorts av Internationella domstolen och den tydliga regelstruktur som gäller för säkerhetsrådets beslutsmonopol är det enligt mig tveksamt om det verkligen är korrekt och rimligt att tala om doktrinen i termer av begreppsglidning. Snarare verkar det som att doktrinen på ett betydligt mer radikalt sätt föreslår förändringar av våldsförbudets räckvidd.

Jag kommer att återkomma till dessa eventuella begreppsförändringar i min analys.

¹³⁰ Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 94ff

6. Den europeiska säkerhetspolitiken

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Bakgrund

EU-samarbetet, som under lång tid för de flesta främst kännetecknats av samordnad handelspolitik och fri rörlighet, har sedan början på 1990-talet också allt mer kommit att förknippas med frågor som rör internationell fred och säkerhet. Denna utveckling är dock inte ny – själva syftet med den fördjupade europeiska gemenskapen under tiden efter andra världskriget var säkerhetspolitiskt. Genom att knyta europeiska stater närmare varandra minskade man risken för nya väpnade konflikter i Europa.¹³¹

Det var dock först sedan det kalla krigets slut som man inom EU påbörjade diskussionen kring en mer formaliserad europeisk försvars- och säkerhetsdimension. Detta innebar dels att man samordnade sig med NATO genom att skapa en europeisk säkerhets- och försvarsidentitet (ESFI), dels att vissa centrala frågor fördragsfästes. Den EU-rättsliga grunden till den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken (ESFP) antogs genom Maastrichtfördraget 1993 och är alltjämt inlemmad i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Bestämmelserna finns framförallt att finna i artiklarna 11 och 17 i unionsfördraget (EUF) som kommer att utredas närmare nedan.¹³²

Artikel 11 EUF slår fast de övergripande målsättningarna och artikel 17 framhåller de så kallade Petersbergsuppgifterna som de centrala uppdragen för de europeiska försvarsstrategierna. Vid sidan av fördraget har unionen också antagit en europeisk säkerhetsstrategi som pekar ut hotbilder, utmaningar och tillvägagångssätt.

Artikel 11 EUF

Artikel 11 har följande lydelse:

¹³¹ Ekengren & Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU*, s. 8

¹³² *Ibid.*, s. 25

Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall ha som mål att

- *skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga,*
- *på alla sätt stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenta nationernas stadga samt i enlighet med principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inbegripet de som gäller yttre gränser,*
- *främja det internationella samarbetet,*
- *utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

Uttrycket “grundläggande intressen” i första punkten syftar till ett komplex av medlemsstaternas nationella intressen. Varje medlemsstat har naturligtvis egna nationella säkerhetsintressen och EU kan på intet sätt anses företräda samtliga sådana. Snarare kan de nationella säkerhetsintressena ligga långt ifrån varandra och i vissa fall vara omöjliga att kombinera. Skrivningen tar därför sikte på fundamentala intressen som är minsta gemensamma nämnare mellan medlemsländerna och på övergripande europeiska säkerhetsintressen.¹³³

Utifrån syftet med denna framställning är hänvisningen till FN-stadgan i andra punkten intressant. Om artikeln tolkas utifrån den ytliga andemeningen tycks EUF slå fast en försvarspolitik i fullständig enhetlighet med internationell rätt. En sådan tolkning skulle innebära att man i EUF slagit fast att auktorisation av säkerhetsrådet är ett absolut krav för att kunna fatta beslut om intervenerande åtgärder gentemot en utomstående stat. Om denna tolkning av bestämmelsen är den rätta, förefaller dock skrivningen som något märklig. Varför inte slå fast att unionens arbete med att uppnå målsättningarna i artikel 11 EUF skall ske i enlighet med FN-stadgan i sin helhet? Även i andra centrala EU-dokument görs hänvisningarna till FN-stadgan på ett sätt som kan upplevas som undvikande. I den Europeiska säkerhetsstrategin från 2003¹³⁴

¹³³ Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 103

¹³⁴ *Ett säkert Europa i en bättre värld, en europeisk säkerhetsstrategi*

sägs exempelvis enbart att FN-stadgan utgör en ”grundläggande ram”¹³⁵ och att ett villkor för att en reglerad världsordning skall fungera är att internationell rätt utvecklas till att bättre kunna möta nya hot och företeelser.¹³⁶

Det finns således en öppning för en annan typ av argumentation, med utgångspunkt i detta. Artikel 11 EUF skulle kunna tolkas på det viset att hänvisningen till FN:s grundläggande principer snarare tar sikte på FN-systemets grundläggande värden där skyddet av mänskliga rättigheter i en jämförelse kan anses vara lika grundläggande som icke-inblandningsprincipen.

Denna skisserade tolkning, i kombination med en modern syn på suveränitet och ansvar som tidigare diskuterats, skulle kunna öppna upp för en betydligt mer tillåtande syn på intervention i EU:s regi utan godkännande från FN:s säkerhetsråd. Denna frågeställning behandlas mer utförligt nedan.

Hänvisningen till Parisstadgan i andra punkten skapar ytterligare en dimension till fördragets förhållande till FN-stadgan och interventionspolitik. Parisstadgan antogs 1990 av OSSE – organisationen för säkerhet och samarbete i Europa – och fastslår att den demokratiska staten skall vara det enda förekommande statsskicket i Europa samt att de europeiska staterna skall präglas av marknadstänkande med hänsyn till miljö och sociala villkor.¹³⁷ Innebär detta att strävan efter global demokratisering ses som en väsentlig princip inom ramen för uppdraget att stärka den internationella säkerheten och betyder det i så fall att interventioner i icke-demokratiska länder med huvudsakligt mål att genomdriva demokrati kan rättfärdigas med hänvisning till artikel 11 EUF? Denna tolkning framstår som något långsökt.

Ortega utesluter möjligheten att man genom artikel 11 EUF skapar en öppning för en interventionssyn som går betydligt längre än den traditionella och konstaterar, utan att utveckla, istället lakoniskt att ingen fara för missbruk föreligger.¹³⁸ Andra är inte lika övertygade.¹³⁹

¹³⁵ *Ett säkert Europa i en bättre värld, en europeisk säkerhetsstrategi*, s. 9

¹³⁶ *Ibid.*, s. 10

¹³⁷ OSCE, *Charter of Paris for a new Europe*

¹³⁸ Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 104f

¹³⁹ Se exempelvis Österdahl (2006), *Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context*, s. 302.

Artikel 17 EUF

Medan artikel 11 EUF slår fast de värderingsmässiga grundvalarna för unionens gemensamma försvars- och säkerhetspolitik kan man i artikel 17 EUF återfinna de bestämmelser som så att säga förser unionens medlemsstater med verktygen som krävs för att förverkliga dem.

Artikel 17 är resultatet av en kompromiss mellan flera olika politiska ståndpunkter inom unionen, vilket har skapat både en mycket stor tänkbar räckvidd för bestämmelserna och betydande tveksamheter kring tolkningen av vissa införda begrepp.

Artikel 17(2) har följande lydelse:

2. *De frågor som avses i denna artikel skall omfatta humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.*

Artikel 17(2) hänvisar till Petersberguppgifterna. Dessa uppgifter är tänkt att täcka in ett brett spektra av åtgärder som kan vara nödvändiga i en kris- eller försvarssituation – från mer mjuka åtgärder till de mest hårdhänta.

Petersberguppgifterna fastslogs av den NATO-underordnade Västeuropeiska unionen (VEU)¹⁴⁰ 1992 och knöts genom Maastrichtfördraget till EU. Ursprungstanken var att VEU på EU:s anmodan skulle kunna utföra uppdrag inom ramen för uppgifterna. Efter EU-toppmötet i St. Malo 1998 beslutades att knyta utförandet av Petersberguppgifterna direkt till unionen och därmed skapa en intern krishanteringsförmåga. Unionen skulle också få tillgång till NATO:s militära resurser – främst vad gäller den logistiska kapaciteten.¹⁴¹

Ett sätt att tolka innebörden av artikel 17.2 är att förhålla sig till den kontext som bestämmelserna skrevs utifrån när de antogs av VEU i juni 1992. Under 1991 och 1992 genomfördes flera relevanta aktioner som bör nämnas i detta sammanhang och som kan skapa förståelse för den då gällande säkerhetspolitiska verkligheten.

Två operationer är exempel på vad som skulle kunna falla under rubriken ”humanitära insatser och räddningsinsatser”.¹⁴² För det första genomfördes den FN-

¹⁴⁰ VEU bildades 1948 och underordnades 1949 NATO. Idag är 15 av EU:s medlemsstater också medlemmar i VEU.

¹⁴¹ Ekengren & Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU*, s. 28f

¹⁴² Ortega (2001), *Military Intervention and the European Union*, s. 105

sanktionerade operationen ”Provide comfort” 1991¹⁴³, med syfte att genomföra humanitära insatser i de kurdiska delarna av norra Irak. För det andra bör också nämnas USA:s, Frankrikes och Belgiens evakuering av europeer och amerikaner från Zaire 1991¹⁴⁴.

Vad gäller fredsbevarande insatser kan UNPROFOR nämnas med det ursprungliga uppdraget att skydda de demilitariserade zonerna i Kroatien och senare även humanitära uppdrag i Bosnien-Herzegovina.¹⁴⁵

Skrivningen ”fredsskapande åtgärder” är resultatet av en kompromiss. Tyskland ville inte acceptera den först föreslagna skrivningen som löd ”... insatser med stridskrafter vid krishantering, begränsade väpnade konflikter och väpnade konflikter”. Det kan därför hävdas att det använda begreppet utifrån kontexten vid tillkomsten ändå kan tolkas som ”fredsframtvingande åtgärder”. Här finns också en relevant skillnad i fördragens olika språkversioner. Medan man i den engelska texten använder begreppet ”peace-making” och i den svenska texten ”fredsskapande åtgärder” används i den franska versionen uttrycket ”rétablissement de la paix”, vilket i svensk översättning betyder ungefär ”återupprättande av fred”.

Man kan ana en gradskillnad mellan de olika uttrycken. Mot bakgrund av den först föreslagna lydelsen och den, vid tiden för Petersbergsuppgifternas upprättande, närliggande multilaterala operationen i Irak för att häva ockupationen av Kuwait 1991 förefaller det som om begreppet ”fredsskapande åtgärder” bör tolkas på så vis att det inrymmer ett mycket brett mandat för unionen att agera med vapenmakt, även under en pågående militär konflikt, för att tvinga parterna att upphöra med våldsamheter. I praktiken innebär detta att skillnaden i medel mellan en fredsskapande åtgärd och regelrätt krigföring i förlängningen blir obetydlig. Det är, så att säga, snarare målsättningarna, och inte medlen, som skiljer de fredsskapande åtgärderna från krigsinsatser.¹⁴⁶

¹⁴³ Se United Nations Security Council Resolution 688 (1991). *Iraq*

¹⁴⁴ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 30

¹⁴⁵ Se United Nations Security Council Resolution 743 (1992). *Socialist Federal Rep. of Yugoslavia*

¹⁴⁶ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 81

Begreppet “fredsframtvängande” har också använts inom FN-systemet. I rapporten “An agenda for peace”¹⁴⁷ från 1992 framhöll dåvarande generalsekreteraren fredsframtvängande styrkor som ett alternativ när fredlig tvistlösning misslyckats. Här förutsätts sådana åtgärder vidtas först efter auktorisation från FN:s säkerhetsråd och att sådana styrkor är bättre utbildade och tyngre utrustade än fredsbevarande styrkor.¹⁴⁸ Begreppet “fredsskapande” som används i artikel 17 EUF kan anses vara synonymt med det av FN myntade begreppet.¹⁴⁹

I Petersbergsdeklarationen hänvisas explicit till FN:s säkerhetsråd, som alltid skall fatta beslut om huruvida en militär insats inom ramen för uppdragen får inledas.¹⁵⁰ Denna explicita hänvisning finns inte i artikel 17 EUF och det är, som tidigare sagts, inte säkert att en sådan skyldighet kan uttolkas ur artikel 11. Det finns således inga formella krav att inhämta ett godkännande från FN:s säkerhetsråd innan någon av åtgärderna i artikel 17 EUF sätts i verket. Att ett godkännande i dagsläget är ett krav i realiteten mot bakgrund av de krav som ställs på nationell nivå hos ett flertal av EU:s medlemsländer är naturligtvis också relevant, även om det inte därmed går att dra slutsatsen att detta krav inte skulle omprövas om en omfattande humanitär katastrof i unionens närområde skulle inträffa.¹⁵¹

Beslutsfattandet

Enligt artikel 23 EUF är enhällighet utgångspunkten vid fattande av beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För att skapa dynamik i omröstningsförfarandet och undvika låsningar som beror på att vissa medlemsstater exempelvis på grund av nationella förhållanden inte kan ställa sig bakom ett förslag, tillämpas en princip om så kallat konstruktivt röstavstående. Medlemsstater som inte aktivt vill stödja ett förslag, men heller inte är beredd att stoppa övriga medlemsstater från att genomföra det, kan på detta sätt lägga ner sin röst och behöver inte räknas när frågan om enhällighet skall prövas.¹⁵²

¹⁴⁷ Report of the Secretary-General (1992), *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peace-making and peace-keeping*

¹⁴⁸ Ibid., 44 §.

¹⁴⁹ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 36

¹⁵⁰ Se Western European Union, Council of Ministers. *Petersberg declaration*, artiklarna 1-2.

¹⁵¹ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 86

¹⁵² Lagrådsremiss. (2005). *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa*, s. 223

I vissa fall kan beslut inom GUSP fattas med kvalificerad majoritet, men aldrig när det rör frågor som innefattar militär eller försvarsmässig problematik. En medlemsstat kan också begära att ett beslut som normalt skall fattas med kvalificerad majoritet hänskjuts till Europeiska rådet och där fattas med krav på enhällighet.¹⁵³

ESFP i konstitution för Europa och Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget och det tidigare förslaget till konstitutionellt fördrag för unionen utvecklas och utökas den målbeskrivning och de uppgifter som unionen satt upp gällande den gemensamma säkerhetspolitiken. Man har betonat att säkerhet är betydligt bredare och sektorövergripande än enbart militära angelägenheter och territorialskydd. De moderna säkerhetshoten inkluderar terrorism och gränsöverskridande brottslighet och man har identifierat ett behov för EU att öka effektiviteten och samstämmigheten i beslutsfattandet för att bli en internationell aktör att räkna med.¹⁵⁴

Redan 1995 konstaterade den tillträdande kommissionsordföranden Jaques Santér att man, om man vill uppnå en säker union, till stor del måste fokusera på säkerhet utanför unionens gränser – unionen kan inte bara vara en trygg hamn på ett stormigt hav. Konstitutionsförslagets författare anammade detta betraktelsesätt och förslog utvidgade möjligheter för unionen att agera i internationella frågor – både med militära medel och på andra sätt. Dessa skrivningar har levt vidare i Lissabonfördraget.¹⁵⁵

Genom Lissabonfördraget förs ESFP på ett tydligare sätt in i fördragstexten genom att principerna blivit betydligt mer detaljreglerade här än i tidigare EUF. Detta har skett genom att somliga principer som speglar nu gällande praxis förts in i texten, men också genom att tillägg gjorts som utökar mandatet att agera i vissa frågor.¹⁵⁶

Motsvarigheten till dagens artikel 11 EUF återfinns efter Lissabonfördraget i artikel 10a¹⁵⁷ som på samma sätt begränsar unionens mandat till FN:s grundläggande principer snarare än till FN-stadgan i sin helhet.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ekengren & Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU*, s. 8f

¹⁵⁵ Ibid., s. 38f

¹⁵⁶ Lagrådsremiss. (2005). *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa*, s. 226f.

¹⁵⁷ Motsvarande artikel i förslaget till konstitution för Europa var I-41.1.

Utökade Petersbergsuppgifter

I artikel 28b i det genom Lissabonfördraget förändrade EU-fördraget¹⁵⁸ görs en uppräkningslista av vilka metoder och uppgifter som unionen skall vidta för att uppfylla de uppräknade målen. Vid sidan av de ursprungliga Petersbergsuppgifterna – humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande åtgärder och fredsskapande åtgärder – tillkommer ett antal nya uppgifter¹⁵⁹. Dessa är:

- Konfliktförebyggande insatser
- Stabiliseringsinsatser efter konflikt
- Gemensamma avrustningsinsatser
- Säkerhetssektorreformer
- Militära rådgivnings- och biståndsinsatser
- Terroristbekämpning

Tilläggen till Petersbergsuppgifterna måste betraktas som att ursprungsuppdraget förtydligas och till viss del breddas. Grundtanken med denna förändring har varit att minska risken för att EU i en specifik konflikt eller säkerhetspolitiskt känslig situation skulle finna att unionen saknar kompetens att agera. Vissa av de nya uppgifter som räknas upp i förslaget skulle troligen relativt enkelt kunna inordnas under någon eller några av de redan befintliga uppgifterna om dessa tolkas extensivt. Exempelvis borde "stabiliseringsinsatser efter konflikt" rimligen redan täckas av begreppet "fredsbevarande insatser".¹⁶⁰

Ett av de för framställningen mer intressanta tilläggen till Petersbergsuppgifterna är det nya begreppet "avrustningsinsatser". Den svenska översättningen kan något missledande skapa en bild av att det skulle handla om någon form av generell och global avrustning inriktad på massförstörelsevapen. Så är knappast fallet. Snarare borde en korrekt översättning kanske vara "avväpning". Även om detta kanske inte bringar någon större klarhet verkar denna punkt ta sikte på dels situationer där en intern konflikt är på väg att blossa upp i en region och ett avväpnande av de inblandade parterna skulle minska risken för upptrappat våld, men dels också situationer där ett lands eller en grupps innehav av vapen utgör ett hot mot EU som

¹⁵⁸ Motsvarande artikel i förslaget till konstitution för Europa var III-309.1

¹⁵⁹ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 19f

¹⁶⁰ Ekengren & Larsson (2003), *Säkerhet och försvar i framtidens EU*, s. 45

sådant. Om den sistnämnda situationen kan utgöra en tänkbar avväpningssituation i artikel 28b:s mening skulle USA:s ”avväpningsintervention” mot Irak 2003 följa samma typ av logik. Att denna typ av situationer skulle kunna avses bekräftas genom konventets förarbeten där man beskriver “avrustningsinsatser” som “program för förstöring av vapen samt vapenkontroll.”¹⁶¹

I den svenska versionen av fördragsförslaget kallas avrustningsinsatserna för “gemensamma”. Detta leder något missvisande tankarna mot att insatserna skall bedrivas tillsammans med någon annan aktör, till exempel FN. Denna skrivning finns dock inte med i den engelska översättningen där man i stället pratar om “joint disarmament”, där “joint” enligt Totalförsvarets forskningsinstitut snarare är en vedertagen militär fackterm som avser att samtliga försvarsgrenar skall innefattas. En sådan tolkning avviker uppenbarligen från den som den svenska översättningen ger sken av.¹⁶²

Beslutsfattande

Alla beslut som rör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken skall enligt det förändrade EU-fördraget fattas med enhällighet av rådet. Detta framgår av artikel 10b.¹⁶³ På vissa områden inom den gemensamma utrikespolitiken förstärks möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet, men denna beslutsform kan inte tillämpas i frågor inom ESFP.¹⁶⁴

Unionens villkorade lojalitet

Genomgången av den EU-rättsliga regleringen av säkerhets- och försvarsfrågorna ovan tyder på att svängrummet för EU att navigera inom ramen för dessa politikområden är relativt stort. Den förhållandevis löst hållna formuleringen kring bundenheten av FN-stadgan samt de omfattande insatsmöjligheterna som ryms inom Petersbergsuppgifterna signalerar att fördragsförfattarna medvetet sökt ge unionen största möjliga utrymme att fatta egna beslut och minimera risken för att kompetensgränsen skall nås. Så verkar också till viss del vara fallet.

¹⁶¹ Lindell (2005), *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP*, s. 52ff.

¹⁶² *Ibid.*, s. 52

¹⁶³ Motsvarande artikel i förslaget till konstitution för Europa var I-41.4

¹⁶⁴ Lagrådsremiss. (2005). *Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa*, s. 228

”Effektiv multilateralism”

Den politiska ram som skapats för ESFP och för unionens agerande på den globala arenan brukar ges rubriken ”effektiv multilateralism”. Det är utifrån denna begreppsbildning man kan utläsa unionens huvudsakliga vägval för sitt internationella säkerhetsengagemang. I den europeiska säkerhetsstrategin beskrivs detta på följande sätt:

*”...vår säkerhet och vårt välstånd [är] alltmer beroende av ett effektivt multilateralt system. Utvecklingen av ett starkare internationellt samfund, väl fungerande internationella institutioner och en reglerad internationell ordning är vår målsättning.”*¹⁶⁵

”Effektiv multilateralism” kan sägas vara ett sätt att beskriva uppfattningen att internationellt agerande bör vara organiserat utifrån stark, avtalad och genomförbar multilateral reglering.¹⁶⁶

Samtidigt innefattar begreppet mer än så. Genom att välja begreppet ”effektiv” som förled signalerar unionen att man ställer rent kvalitativa villkor på effektiviteten i de multilaterala organen, naturligtvis främst riktat mot FN:s säkerhetsråd. Detta kan tolkas som att så länge FN-systemet fungerar på ett tillräckligt ändamålsenligt sätt erbjuder unionen stor lojalitet till de organ och de begränsningar som systemet uppställer. I förlängningen innebär detta dock också att unionen, om effektiviteten skulle minska påtagligt, exempelvis genom förlamningar i säkerhetsrådet, förbehåller sig rätt att agera utan stöd. I praktiken skulle ett sådant förbehåll i princip kunna tolkas som en rätt att överpröva avlagda veton.¹⁶⁷

De bakomliggande syftena med denna villkorade lojalitet i såväl fördraget som i ESFP är flera. Delvis handlar det om att skapa ett ökat handlingsutrymme för unionen och minska riskerna för att gränserna för unionens kompetens att agera skall nås och omöjliggöra angelägna åtgärder. Delvis handlar det också om att sätta press på FN-systemet och därigenom ställa krav på organisationens utveckling.¹⁶⁸

Effektiv multilateralism som strategisk utgångspunkt måste dock tolkas som en tilltro till att det faktiskt är möjligt med effektiva multilaterala ageranden. Vad detta

¹⁶⁵ *Ett säkert Europa i en bättre värld, en europeisk säkerhetsstrategi*, s. 9

¹⁶⁶ Barth (2004), *The Role of the EU in Fostering 'Effective Multilateralism'*, s. 2

¹⁶⁷ Cramér (2007), *Den europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud*, s. 255ff.

¹⁶⁸ Cramér (2007), *Den europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud*, s. 262

kan innebära har bland annat förtydligats av kommissionen i kommunikation med rådet och Europaparlamentet där man tydligt framhåller att EU:s intresse av att stärka såväl FN som andra globala institutioner är av "ovedersägligt intresse" för unionen. Man framhåller också att FN utgör en oerhört viktig komponent i det multilaterala systemet och att varje ambition att välja andra vägar än FN för att implementera global säkerhetspolitik på längre sikt skulle innebära stora problem för internationell fred och säkerhet. Grundtanken är att EU inom FN skall ta rollen som föregångsaktör och uppmuntra multilaterala initiativ – både på förhandlings- och implementationsstadierna.¹⁶⁹

Denna bild bekräftas också av ESFP-rapporten som upprättades i samband med EU-toppmötet i Nice 2000. Här framhålls vikten av FN-samarbete när EU bygger upp sin krishanteringsförmåga och påbörjar konfliktförebyggande operationer. Samtidigt framhålls också säkerhetsrådets roll som primär ansvarstagare för internationell fred och säkerhet, vilket kan tolkas som att säkerhetsrådet inte uppfattas som den enda relevanta aktören inom detta område.¹⁷⁰

EU:s förhållande till FN

Förhållandet mellan EU och FN har förändrats mycket sedan början av 2000-talet. Främst beror detta på hur man i EU valt att bygga upp ESFP men också förändringen av synen på sig själv som global krishanterare. Med antagandet av säkerhetsstrategin som startpunkt har EU genomfört ett stort antal krishanteringsuppdrag med militär trupp i samarbete med FN eller stödda av ett FN-mandat främst i Balkan och Afrika. Exempelvis var EU ledande med 1 800 man under operation Artemis i Kongo och med 7 000 man under operation Althea i Bosnien-Herzegovina.¹⁷¹

Utecklingen har dock kritiserats för att vara för fokuserad på unionens egenintressen snarare än stärkandet av FN-systemet. EU har varit betydligt mer aktiva vad gäller att genomföra operationer i egen regi med FN-mandat än att delta i FN-ledda operationer. Konsekvensen har därför blivit att EU:s militära och civila resurser

¹⁶⁹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 10 september 2003: *Europeiska unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilaterism*

¹⁷⁰ *Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000*, Bilaga IV

¹⁷¹ Ojanen (2006), *The EU and the UN: a shared future*, s. 16f.

låsts fast till "egna syften" inom ramen för ESFP och inte kunnat frigöras för FN-ändamål på andra håll i världen. EU har också vid ett antal operationer i Europa – visserligen operationer som saknat militära syften – låtit bli att efterfråga ett FN-mandat och enbart nöjt sig med målstatens samtycke. Exempel på sådan uppdrag är polisuppdraget i Bosnien-Herzegovina och operationerna Concordia och Proxima i Makedonien. Detta agerande har gjort att EU ådragit sig kritik för att i något avseende distansera sig från FN.¹⁷²

Räckvidden för EU:s agerande

De ambitioner som presenteras i ESFP gör det uppenbart att EU inte vill markera några geografiska gränser för eventuella operationer. Det finns alltså ingenting i strategin som hindrar att EU vidtar åtgärder på någon plats på jorden. Samtidigt är det naturligt att de mest näraliggande områdena normalt är mer intressanta för EU eftersom stabiliteten i angränsande stater har en mer direkt betydelse för unionens säkerhet.¹⁷³

Regionala organisationers rätt att intervensera

I rapporten "The Responsibility to Protect" presenterade ICISS 2001 förslaget att, i händelse av att säkerhetsrådet saknar handlingsförmåga, regionala eller sub-regionala organisationer ges rätt att intervensera inom ramen för de regionala gränserna även utan auktorisation. Auktorisation måste, enligt ICISS förslag, dock ändå sökas *ex post facto* hos säkerhetsrådet.¹⁷⁴ Rätten gäller enbart interventioner inom medlemsstaterna i den regionala organisationen och varken i nu gällande fördrag eller i Lissabonfördraget ges unionen någon sådan rätt. ESFP är istället helt inriktad på aktioner utanför unionens gränser.

Samtidigt konstaterar ICISS gällande NATO:s intervention i Kosovo att denna visserligen genomförts utanför organisationens område, men att interventionen ändock varit av direkt betydelse för NATO:s medlemsstater och territorium med tanke på de "spill-over"-effekter konflikten i Balkan kunnat få.¹⁷⁵ Mot bakgrund av detta

¹⁷² Tardy (2005), *EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, s. 51f

¹⁷³ Österdahl (2006), *Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context*, s. 287

¹⁷⁴ ICISS (2001), *The Responsibility to Protect*, s. 53f, 6.31 och 6.35 §§

¹⁷⁵ ICISS (2001), *The Responsibility to Protect*, s. 54, 6.34 §

resonemang skulle EU på samma vis kunna hitta argument för att agera militärt – också unilateralt – i det direkta närområdet. ICISS verkar stödja idén att sådant agerande kan vara rättfärdigat om säkerhetsrådet försummar sitt ansvar att bemyndiga en sådan operation.¹⁷⁶

Den uppfattning kring en begränsad rätt för regionala organisationer att agera unilateralt som ICISS presenterat stöds också av rapporten ”A More Secure World”¹⁷⁷ som togs fram på initiativ av FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan. Här slår man fast att auktorisation skall sökas i förväg hos säkerhetsrådet innan en intervention inleds men att detta förfarande i vissa brådskande fall kan göras i efterhand.¹⁷⁸

De uppfattningar som presenterats av ICISS och i rapporten har dock ännu inte fått genomslag mer formellt. I rapporten från ”World Summit 2005”¹⁷⁹ nämns inget om regionala organisationers eventuella rätt till unilateralt agerande. Däremot framhålls att FN:s band till de regionala organisationerna bör stärkas och formaliseras. Detta gäller även vid kollektiva militära åtgärder till skydd för människors grundläggande rättigheter.¹⁸⁰

Österdahl drar slutsatsen att det inte föreligger någon vilja hos världssamfundet att förändra internationell rätt gällande regionala organisationers rätt till våldsanvändning, men att trenden inom FN-systemet är att tillskriva regionala organisationer större betydelse än tidigare vilket på sikt kan leda till att internationell rätt förändras på detta område. EU kan här bli en nyckelaktör.¹⁸¹

¹⁷⁶ Österdahl (2006), *Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context*, s. 297f

¹⁷⁷ Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change. (2004). *A more secure world: Our shared responsibility*

¹⁷⁸ *Ibid.*, s. 71, 272(a) §

¹⁷⁹ United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome*

¹⁸⁰ *Ibid.*, s. 31 139 §

¹⁸¹ Österdahl (2006), *Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context*, s. 300f

7. Analys

Legalitet i förändring

Skillnader i motiv

Väpnade konflikter mellan stater har genom historien alltid skett med mer eller mindre uttalade uppfattningar om egenintresse hos intervenerande stater. De nationella intressena, den egna tryggheten eller den egna expansionspolitiken har ofta stått i centrum. Humanitära interventioner bygger däremot på andra typer av premisser och föreställningar. Där egenintresset tidigare var i fokus syftar humanitära interventioner till ett stärkande av internationell fred och säkerhet. Istället för nationella intressen bestäms dessa gemensamt och tar avstamp i kollektiv säkerhet.

Det går tveklöst att hävda att dessa nya syften enbart innebär skillnad i argumentation och inte i faktiska bakomliggande motiv. Efter en hastig blick på de humanitära interventioner som genomförts under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet kan man konstatera att det i nära nog samtliga fall funnits andra motiv som spelat in i agerandet än de humanitära hänsynen. Risken för Europa att drabbas av skadliga spill-over effekter i form av stora flyktingströmmar, kan exempelvis användas för att förklara det aktiva agerandet i Balkan på samma sätt som USA:s aktiva agerande i Afghanistan drivits fram av jakten på terrorister.

Det blir dock minst lika intressant att studera de fall där intervention inte har genomförts. I exempelvis Darfur, där ingen tvekan har rått om grymheterna som civilbefolkningen utsatts för har incitamenten för stormakterna att agera varit för små för att någon intervention skulle genomföras. På samma sätt har insatserna i Somalia och Rwanda genomförts halvhjärtat och otillräckligt. Att ingen intervention gjorts för att hindra övergreppen i Tjetjenien har också kritiserats av många debattörer. Att påstå att dagens globala militära verksamhet endast utgår från humanitära syften klingar därför falskt.

Världssamfundets mer aktiva roll

Som en följd av Sovjetunionens sammanbrott och slutet på det kalla kriget har FN kunnat arbeta mer proaktivt och ansvarstagande. Säkerhetsrådet har allt oftare

kunnat fatta beslut som går emot enskilda staters vilja och som innebär inslag av tvång – både militärt och på annat sätt. Något trubbigt måhända, illustreras detta av att antalet resolutioner antagna av säkerhetsrådet mer än fördubblats åren efter det kalla krigets slut.

Man har också beviljat och uppmuntrat länder att delta i samordnade interventioner i ett flertal internationella konflikter. Detta gäller såväl fredsbevarande, som fredsframtvingande och fredsgenomförande åtgärder. Genom sin förändrade praxis har säkerhetsrådet varit en ledande kraft i att göra humanitära interventioner som koncept mer vedertagna och accepterade.

Suveränitetsbegreppet utveckling

Uppvärderandet och synliggörandet av allvarliga och grova kränkningar av mänskliga rättigheter har nyanserat diskussionerna om suveränitet och icke-inblandning. Ett alltmer aktivt världssamfund kan inte, med hänvisning till en nästintill absolut icke-inblandningsprincip, stillatigande bevittna och acceptera grymheter och övergrepp mot människor. Suveränitetsbegreppet har därför – i alla fall i den folkrättsliga debatten – vidgats och fått formen av en rättighet under ansvar. Detta har skapat argument för och gjort det lättare att legitimera inblandning i destruktiva skeenden i stater.

Internationell fred och säkerhet

Genom de nya möjligheter för kommunikation, internationell handel och personrörlighet som den tekniska utvecklingen erbjuder har världen blivit mindre. Medan man tidigare endast sett gränsöverskridande väpnade konflikter som hot mot den internationella freden har begreppet ”hot mot internationell fred och säkerhet” nu vidgats genom att man uppmärksammat de risker för ”spill-over” som finns också i konflikter begränsade till en mindre del av en stat.

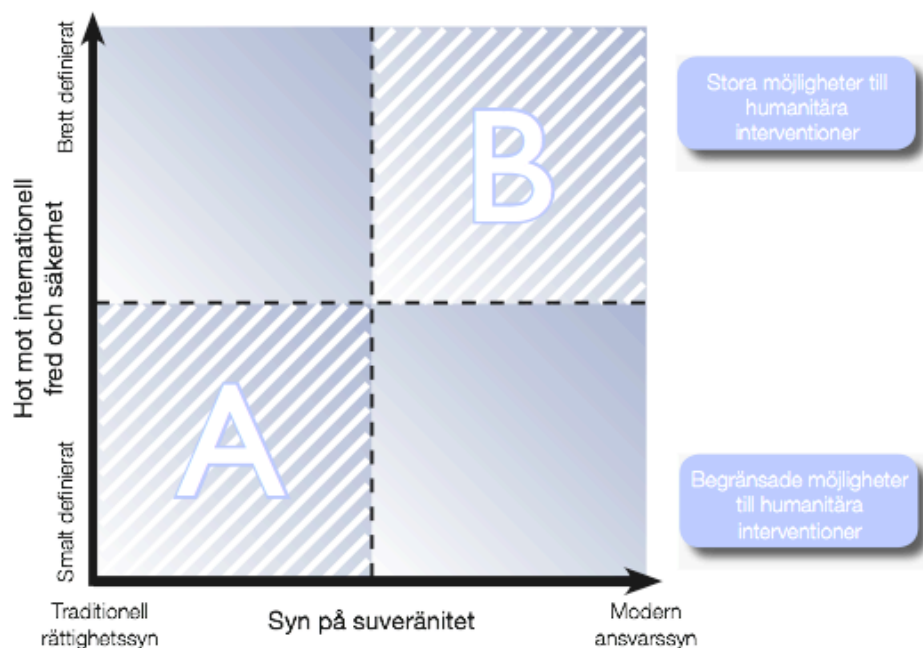
Det extensiva sättet att resonera kring internationell fred och säkerhet medför en mer dynamisk roll för världssamfundet. Den mest väsentliga skillnaden är att ett brett synsätt skapar möjlighet att agera tidigare än vad som tidigare varit möjligt – redan vid risk för ”spill-over” eller regionala följdverkningar kan nu finnas utrymme för multilateralt agerande. Synsättet har också öppnat dörrarna för resonemang kring nya typer av humanitära katastrofer som skulle kunna kräva intervention. Ett exempel är de följdverkningar som skapas och kommer att skapas av rådande klimatförändringar

och som riskerar att utsätta miljontals människor i utvecklingsländer för enorma påfrestningar.

Uppluckring av våldsförbudet i artikel 2(4)

Även om en majoritet av folkrättsjuristerna verkar vara överens om att våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2(4) fortfarande är intakt som grundläggande norm i mellanstatliga relationer finns flera argument som presenterats för att förbudet i framtiden kan komma att tolkas mindre dogmatiskt:

För det första innebär begreppsförskjutningarna som skisserats ovan att antalet situationer, där det är legitimt att med våld tvinga stater till efterlevnad av ett grundläggande skydd för mänskliga rättigheter, ökat. I större utsträckning än tidigare kan därför militärt våld komma att användas för humanitära ändamål. Illustrationen nedan ger en uppfattning kring hur denna begreppsförskjutning skett – från situationen den mer traditionella synen i A till den bredare i B. Detta skulle kunna



beskrivas som att frånvaro av militärt våld som i vissa situationer tidigare varit överordnad norm med hänvisning till principen om icke-inblandning, inte längre nödvändigtvis måste betraktas så.

För det andra har FN:s samarbete med regionala organisationer ökat. Här är EU ett tydligt exempel. Processen inom FN-systemet att i allt större utsträckning ge sådana organisationer handlingsutrymme är dels ett tecken på uppfattningen att regionala aktörer i många fall ofta är de bäst lämpade att lösa konflikter i närområdet,

men dels också ett tecken på en medveten otillräcklighet hos FN att agera tillräckligt effektivt och skyndsamt. Möjligheterna för organisationer som EU och NATO att agera utan förhandsmandat från säkerhetsrådet kan därför komma att utvidgas.

För det tredje innebär också den ökade acceptans hos staterna för ageranden i humanitärt syfte att internationell rätt kan komma att förändras. Rättsläget före NATO:s intervention i Kosovo var relativt tydlig och innebar i princip att humanitära interventioner utan auktorisation per definition var illegala. Efter Kosovointerventionen har dock *ex-post-facto*-argument godkänts av staterna i större utsträckning. Kritiken mot USA:s intervention i Irak 2003, som delvis genomfördes utifrån humanitära argument, men huvudsakligen hävdade syftet att tvinga landet till efterlevnad av tidigare ställda krav, visar att omvärlden inte är beredd att acceptera vad som helst. Det är troligt att den humanitära hänsynen måste vara överordnat och att interventionen genomförs kollektivt av ett större antal parter för att anses som legitim av världens nationer.

EU och humanitära interventioner

Utifrån den beskrivning som givits i avsnitt sex av fördragets ramar, säkerhetsstrategin och andra ställningstaganden som unionen har gjort går det att bilda sig en uppfattning kring hur EU:s militära styrkor skulle kunna komma att användas och i vilka situationer detta skulle ske. Samtidigt återstår många frågetecken.

Det är omöjligt att förutse utvecklingen på den internationella arenan och situationer kan uppstå som påverkar den globala eller regionala säkerheten på ett sådant sätt att de vedertagna ramarna inte räcker till. Det är således mycket svårt att med någon säkerhet göra en bedömning kring hur EU:s militära potential kommer att kunna utnyttjas i varje enskilt fall.

Jag kommer därför att ägna viss tid åt en analys av olika aspekter som skulle kunna påverka hur unionen i framtiden väljer att nyttja möjligheterna till militära åtgärder och genomföra interventionsoperationer. Det krävs inte mycket för att relativt snabbt inse att problematiken är oerhört komplex och jag försöker därför rikta in mig på ett antal kärnfrågor som potentiellt har stor påverkan på vilka beslut unionen fattar:

För det första är det rimligt att betrakta problematiken både från ett inre och ett yttre perspektiv. Det inre avser då de beslut och faktorer som är relevanta i relationen

mellan medlemsstaterna och unionen, medan med de yttre perspektiven handlar om de aspekter som, så att säga, ligger utanför unionens kontroll, men som ändå kan vara avgörande för eventuella militära vägval.

Inre perspektiv

Internt i unionen påverkas ett beslut om att genomföra en humanitär intervention framförallt av följande faktorer:

- Medlemsstaternas samtycke till operationen
- NATO:s inställning till operationen
- Förefintligheten av auktorisation från säkerhetsrådet för operationen
- Operationens förenlighet med internationell rätt och legitimitet

Medlemsstaternas samtycke

För att kunna genomföra en så omfattande militär operation som en humanitär intervention skulle kunna vara är medlemsstaternas samtycke till åtgärden helt avgörande. Beslutreglerna både inom ramen för GUSP i dagens fördrag och de som eventuellt blir gällande om Lissabonfördraget ratificeras gör att utrymmet för medlemstater med motsatta åsikter är obefintligt. Visserligen kan reglerna om konstruktivt röstavstående tillämpas, men väljer någon medlemsstat att aktivt motsätta sig att ett beslut fattas om att genomföra en intervention blir projektet omöjligt. Medlemsstaternas samtycke kan naturligtvis bero på många yttre faktorer, men det är troligt att NATO:s inställning, liksom säkerhetsrådets bedömning skulle ha stor inverkan på de enskilda staternas inställning.

NATO:s inställning

De stater som är anslutna både till NATO och EU kommer att behöva ta ställning till vilken av aktörerna som lämpligast utför operationen i fråga. Genom att skriva under NATO:s säkerhetsstrategi¹⁸² kan man ana att dessa stater redan gjort ett val av mest effektiv aktör. Dessa stater kan då visserligen anse att en humanitär intervention är både befogad och legitim, men ändå välja bort EU som huvudsaklig aktör. NATO och EU har också genom de så kallade "Berlin Plus"-avtalen slagit fast att de båda organisationerna skall konsultera varandra i frågor om krishantering. Man har också kommit överens om ett omfattande informations- och materialutbyte.

¹⁸² NATO, North Atlantic Council, *Strategic Concept*,

Sammantaget är det svårt att se att EU skulle genomföra en interventionsoperation utan att på något plan blanda in NATO i planering och utförande. NATO:s inställning blir därför även av denna anledning relevant.

Auktorisation från säkerhetsrådet

Utifrån den europeiska säkerhetsstrategin förefaller kravet på auktorisation från säkerhetsrådet som ett nästintill absolut krav för att unionen skall kunna genomföra en humanitär intervention. Samtidigt ställs krav på FN-maskineriet att fungera effektivt. Flera medlemsstater stödde NATO:s bombningar i Kosovo som företogs utan FN-mandat och bidrog genom detta eventuellt till en uppluckring av detta krav.

Det är svårt att sja om hur medlemsstaterna skulle förhålla sig till kravet på auktorisation om de humanitära problemen i målstaten är mycket stora och det är uppenbart att handling måste ske snabbt för att nå resultat och undsätta en hotad civilbefolkning.

Legalitet och legitimitet

Att samtliga medlemsstater skulle samtycka till att EU helt flagrant överträder internationell rätt och genomför uppenbart folkrättsstridiga operationer i ett annat land är knappast troligt. Snarare är det så att EU – i händelse av att man väljer att gå vidare med planer på en humanitär intervention utan auktorisation i förväg från säkerhetsrådet – skulle behöva bygga upp både en trovärdigt legal argumentation som utgår från den liberalisering av internationell rätt som skisserats i föregående kapitel, och goda legitimitetsskapande grunder.

Yttre perspektiv

Vad gäller de yttre perspektiven kan resonemanget delas upp utifrån följande tänkbara scenarion i omvärlden som problematiserar unionens eventuella agerande:

- Huruvida en humanitär kris inträffar i Europas direkta närområde eller någon annanstans i världen
- Huruvida säkerhetsrådet är förlamat eller aktivt

Krisens placering

I takt med att EU expanderar till att omfatta allt fler stater kommer unionen också närmare områden av världen med stora konflikter och problem. Vitryssland och Balkan är exempel på områden som snabbt kan destabiliseras och snabbt påverka EU:s medlemsstater. Accepteras Turkiet som medlem kommer EU:s yttre gräns att

ligga direkt mot mellanöstern och de konflikter som finns där idag skulle kunna riskera smitta över på Europa på olika sätt.

Det vore förmodligen betydligt svårare för EU att blunda om en humanitär katastrof inträffade eller var på väg att inträffa i någon av grannländerna. Dels därför att den politiska förväntningen på EU att agera i sitt eget närområde skulle vara stort, dels på grund av de säkerhetsrisker en närallgande konflikt skulle innebära.

Skulle en humanitär kris inträffa någon annanstans än i Europas närområde är det inte troligt att EU skulle riskera det politiska pris en intervention utan brett internationellt stöd skulle innebära. Säkerhetsrådets inställning till en intervention blir här troligen helt avgörande.

Visserligen har flera av EU:s medlemsstater såväl koloniala erfarenheter som erfarenheter av ett flertal tveksamma interventioner både i Europa och på andra håll under tiden före FN-stadgan. Man måste då komma ihåg att EU som militär aktör inte tvunget måste bära den moraliska börda som dessa erfarenheter innebär och det finns i EU:s säkerhets- och försvarspolitik ingen koppling till dessa medlemsstaters egna historiska militära doktriner. Snarare handlar den samordnade säkerhetsstrategin om att lägga det historiska bagaget åt sidan och konstatera att EU:s militära kraft är tänkt att användas snarare för att skapa internationell stabilitet och fred och säkerhet i Europa än att bedriva erövringskrig.

Säkerhetsrådets position

Under det kalla krigets dagar förvandlades säkerhetsrådet, som jag ovan har redogjort för, från att vara en garant för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet till en flaskhals för internationellt engagemang. Även om säkerhetsrådet sedan början av 1990-talet kunnat anamma en mer proaktiv hållning och visat att man varit beredd att auktorisera stora militära interventioner finns ingen garanti att ytterligare perioder av politisk förflamning inte inträder. Man skulle till exempel kunna tänka sig att en låsning i säkerhetsrådet skulle kunna uppkomma om en humanitär intervention skulle behöva ske i ett område där en av stormakterna har stort egenintresse.

Skulle situationen inträffa att säkerhetsrådets kapacitet att fatta beslut avtar är det inte omöjligt att såväl EU som NATO skulle vara beredda att ta på sig rollen av förkämpar för internationell fred och säkerhet och för FN-stadgans grundläggande principer. I en sådana situation skulle vi kunna få se ett betydligt mer pro-aktivt EU,

men troligen utan den “vilda-västern”-mentalitet som många anser präglat USA:s internationella ageranden. Snarare skulle EU – innan en intervention inleds – aktivt arbeta för att bygga upp bred internationell legitimitet för agerandet och noggrant förhålla sig till internationellrättsliga principer.

Det är också mycket troligt att EU, om en intervention vidtagits utan auktorisation, skulle försöka söka sådan i efterhand för att få *ex post facto*-legitimitet för agerandet.

Källförteckning

Litteratur och artiklar

- Abiew, F. K. (1999). *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*. Haag, Boston, London: Kluwer Law International.
- Andersson J J. (2006). *Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup, report 2006:2*. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Annan, K. (1999). *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*. New York: United Nations
- Ascherson, N. (1999). *The King Incorporated : Leopold the Second and the Congo*. London: Granta Publications
- Barth Eide E. (2004). The Role of the EU in Fostering 'Effective Multilateralism'. I Barth Eide E. (red.) *Global Europe. Report 1: 'Effective Multilateralism': Europe, Regional Security and a Revitalised UN*. London: The Foreign Policy Centre. S. 1-10
- Beckman, O. (2005). *Armed Intervention, Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*. Lund: Lunds universitet.
- Bodin, J. (1992). *On Sovereignty*, Edited by Julian H. Franklin. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bring, O. (2002). *FN-stadgan och världspolitiken (fjärde upplagan)*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Cassese A. (2001). *International Law*. Oxford: Oxford University Press
- Chesterman S. (2001). *Just War or Just Peace? Humanitarian Interventions and International Law*. New York, Oxford University Press.
- Cramér P. (2007). Den europeiska unionen och FN-stadgans våldsförbud. I Cramér, P. & Gustavsson, S. & Oxelheim, L (red.) *Europaperspektiv 2007 – EU som aktör i världen*. Stockholm: Santérus Förlag. S. 243-266
- Dansk udenrigspolitisk institut. (1999). *Humanitær intervention: Retlige og politiske aspekter*. Köpenhamn: Dansk udenrigspolitisk institut (DUPI).
- Ekengren M & Larsson S. (2003). *Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det Europeiska konventet, rapport 2003:10*. Stockholm, Svenska institutet för europapolitiska studier.
- ICISS. (2001). *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, International Development Research Centre.
- Jennings, Sir R & Watts, Sir A. (1992). *Oppenheims International Law, ninth*

edition, Volume 1 : Peace. London: Longham

Lindell M. (2005). *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP – En analys av de utvecklade Petersbergsuppgifterna.* Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut

McWhinney, E. (2000). *The United Nations and a New World Order for a New Millennium.* Haag, Boston London: Kluwer Law International.

Nordin, S. (1999). *Det politiska tänkandets historia.* Lund: Studentlitteratur

Novosseloff A. (2004). *The EU-UN Partnership in Crisis Management: Development and Prospects.* New York: International Peace Academy.

Ojanen H. (2006). *The EU and the UN: a shared future.* Helsingfors: The Finnish Institute of International Affairs.

Ortega M. (2004). The EU and the UN: Strengthening Global Security. I Barth Eide E. (red.) *Global Europe. Report 1: 'Effective Multilateralism': Europe, Regional Security and a Revitalised UN.* London: The Foreign Policy Centre. S. 11-21

Ortega, M. (2001). *Military Intervention and the European Union.* Paris: The Institute for Security Studies of Western European Union

Shaw, M. N. (2003). *International Law (fifth edition).* Cambridge: Cambridge University Press.

Shue H. (2004). Limiting Sovereignty. I Welsh J. (red.) *Humanitarian intervention and international relations.* Oxford: Oxford University Press. S. 11-28

Tardy, T. (2005). EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment. I Ortega, M. (red.) *Chaillot Paper no 78, The European Union and the United Nations — Partners in effective multilateralism.* Paris: Institute for Security Studies. S. 49-68

Tésou, F R. (1997). *Humanitarian Intervention: An inquiry into Law and Morality (second edition).* New York: Transnational Publishers

Österdahl, I. (2006). *Who Wags Who? The EU and the Use of Military Force in a Global Context.* Swedish Studies in European Law. Vol. 2006: 1, ss. 279-304

Dokument från EU, WEU, NATO mfl.

Charter of Paris for a new Europe, Paris, The Organization for Security and Co-operation in Europe, 19-21 November 1990

Ett säkert Europa i en bättre värld, en europeisk säkerhetsstrategi, Bryssel, 12 december 2003

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973-1975, Slutdokument, Stockholm 1976

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet av den 10 september 2003. *Europeiska Unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilateralism.* KOM(2003) 526

NATO, North Atlantic Council, *Strategic Concept,* Washington D.C., 23-24 april 1999

Ordförandeskapets slutsatser Europeiska rådet i Nice den 7, 8 och 9 december 2000.

DOC/00/30.

Western European Union, Council of Ministers. *Petersberg declaration*. Bonn, 19 juni 1992

Western European Union, Extraordinary Council of Ministers. *European Security : a Common Concept of the 27 WEU Countries*. Madrid, 14 November 1995.

Dokument från FN

Resolutioner från generalförsamlingen

General Assembly Resolution 2131(XX), *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 9 December 1948

General Assembly Resolution 377(V). *Uniting for Peace*, 3 November 1950.

General Assembly Resolution 2131(XX). *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*, 21 December 1965

General Assembly Resolution 2625 (XXV). *Declaration on principles of international law concerning friendly relations and co-operation among states in accordance with the charter of the United Nations*, 24 October 1970

General Assembly Resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 19 december 1991

Resolutioner från säkerhetsrådet

Security Council Resolution 83 (1950). *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*, 27 juni 1950

Security Council Resolution 84 (1950). *Complaint of aggression upon the Republic of Korea*, 7 juli 1950

Security Council Resolution 217 (1965). *Question concerning the situation in Southern Rhodesia*, 20 november 1965

Security Council Resolution 221 (1966). *Question concerning the situation in Southern Rhodesia*, 9 april 1966

Security Council Resolution 418 (1977), *South Africa*, 4 november 1977

Security Council Resolution 678 (1990). *Iraq-Kuwait*, 29 november 1990

Security Council Resolution 688 (1991). *Iraq*, 5 april 1991

Security Council Resolution 743 (1992). *Socialist Federal Rep. of Yugoslavia*, 21 februari 1992

Security Council Resolution 788 (1992), *Liberia*, 19 November

Security Council Resolution 940 (1994), *on authorization to form a multinational force under unified command and control to restore the legitimately elected President and authorities of the Government of Haiti and extension of the mandate of the UN Mission in Haiti*, 31 juli 1994

Security Council resolution 976 (1995), *on the establishment of the UN Angola*

Verification Mission III, 8 februari 1995

Security Council Resolution 1441 (2002). *The situation between Iraq and Kuwait*, 8 november 2002

Övriga dokument

International Law Commission (2001). *Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*. Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10. UN doc. A/56/10

Report of the Secretary-General. (1992). *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. UN doc. A/47/277 & S/24111.

Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. (2004). *A more secure world: Our shared responsibility*. A/59/565.

Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), UN doc. A/CONF.183/9

United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/60/L.1, 15 september 2005

United Nations General Assembly, *Situation of human rights in Iraq Interim report of the Special Rapporteur*, UN doc. A/57/325, 20 augusti 2002

Rättsfall

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua v. United States of America. ICJ Reports, 1984, S. 392-443.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua v. United States of America. ICJ Reports, 1986, S. 14-150.

S.S. Wimbledon, Permanent Court of International Justice, Series A, No. 1, 1923 S. 11-14

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), Advisory Opinion. ICJ Reports, 1971, S. 16-66

Corfu Channel. United Kingdom v. Albania. ICJ Reports, 1949, S 244-265

Tunis-Morocco Nationality Decrees, Permanent Court of International Justice, Series B, No. 4, 1923

Certain Expenses of the UN, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1962, S. 151-181

Gabcíovo-Nagymaros project, Hungary v. Slovakia, ICJ Reports, 1997, S. 7-84

Övriga offentliga dokument

Lagrådsremiss. (2005). Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. 3 juni 2005.