



ET UDFORDRET PRINCIP FYLDER RUNDT:

# TI ÅR MED THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

*FN-Forbundets udgivelse om arbejdet for at forhindre  
overgreb på civilbefolkninger i det 21. århundrede*



### *Om FN-Forbundet*

FN-Forbundet er en tværpolitisk NGO, som forholder sig kritisk og konstruktivt til spørgsmål, der vedrører FN. Vi har som formål at styrke interessen for FN og øge forståelsen for nationernes gensidige afhængighed og fælles ansvar for den internationale udvikling. Vi samarbejder lokalt, nationalt og internationalt med politikere, organisationer og andre landes FN-forbund.

FN-Forbundet er en frivillig organisation for alle, der støtter multilateralt samarbejde, og som støtter FN. Vi søger indflydelse, vi blander os i debatten, og vi samarbejder med både danske og internationale organisationer om fred og konfliktløsning, menneskerettigheder, bæredygtig udvikling, reform af FN og civilsamfundets involvering i internationale forhandlinger - fordi vi tror på globalt ansvar.

Ved at blive medlem støtter du vores arbejde for at sikre, at Danmark lever op til sine forpligtelser igennem FN. Du kan også blive frivillig i vores mange udvalg, der udvikler politikpapirer, afholder møder og konferencer om aktuelle emner og meget mere. Se hvordan du kan blive medlem og læs mere om vores arbejde her:



[www.fnforbundet.dk](http://www.fnforbundet.dk)



[@FNforbundetDK](https://twitter.com/FNforbundetDK)



[facebook.com/FNforbundet.dk](https://facebook.com/FNforbundet.dk)

### *Om denne udgivelse*

"10 år med The Responsibility to Protect" er blevet til i et samarbejde imellem FN-Forbundet og United Nations Association UK (UNA-UK) under redaktion af Henrik Lauritsen. Besøg [www.una.org.uk](http://www.una.org.uk) for flere oplysninger om UNA-UK og læs deres udgivelse "Never Again? A Guide to the Responsibility to Protect and the Prevention of Mass Atrocity Crimes" for mere information om R2P.

*Forside: Yarmouk, Syrien (© UNRWA)*

## Indhold

1. Introduktion.....	1
2. Hvad er R2P? .....	2
3. Hvorfor er R2P vigtigt? .....	5
4. R2P i praksis.....	9
5. Spørgsmål og svar .....	13
6. Danmark og R2P .....	14
7. Yderligere information.....	16

Marche, Srebrenica, 10. juli 2010

© UN PHOTO/AYUTO

# 1. Introduktion

*“If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”*

- Kofi Annan, 2000

Spørgsmålet om, hvordan stateres suverænitet balanceres med behovet for at forhindre overlagte overgreb imod civilbefolkninger, udviklede sig til et af de centrale dilemmaer i international politik i 1990'erne. Folkemordet i Rwanda i 1994, hvor 800.000 mennesker blev dræbt uden indgriben fra det internationale samfunds side, og NATO's intervention i Kosovo i 1999, der skete uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd, var blandt de begivenheder, der understregede behovet for at skabe enighed om, hvordan det internationale samfund kan forhindre grusomme forbrydelser i at opstå og hvordan man reagerer, når de alligevel finder sted.

I et forsøg på at etablere en sådan konsensus, anerkendte historiens største forsamling af stats- og regeringschefer princippet om Responsibility to Protect (R2P) ved verdensstopmødet i 2005. Princippet bygger på den basale antagelse, at stater har et ansvar for at beskytte deres befolkninger imod massive overgreb, og i situationer, hvor stater ikke kan eller vil efterleve dette ansvar, overgår opgaven til det internationale samfund. Anerkendelsen af R2P i *World Summit Outcome Document* i 2005 markerede således en vigtig tilkendegivelse af, at massive overgreb imod civilbefolkninger er uacceptable.

Ti år efter vedtagelsen af R2P, mindes vi dog fortsat om, at der trods betydelige fremskridt, er forskel på at vedtage et generelt politisk princip og på at sikre, at budskabet også efterleves i praksis. I 2015 er vi vidne til voldsomme konflikter i Syrien, Irak, Yemen, Libyen, Sydsudan, Nigeria og Den Centralafrikanske Republik med katastrofale følger for civilbefolkninger og betydelige konsekvenser for regional stabilitet og international sikkerhed.

I 2015 markeres en række mærkedage; Det er 10-året for vedtagelsen af R2P, det er 20-året for massakren i Srebrenica, og det er 70 år siden, at FN blev oprettet. Årsdagene er således en oplagt lejlighed til at reflektere over, hvor langt vi er kommet i arbejdet for at forhindre massive og grusomme forbrydelser og overveje, hvordan Danmark kan spille en positiv rolle i forhold til at adressere de udfordringer, der fortsat eksisterer. Denne udgivelse fra FN-Forbundet, der er blevet til i samarbejde med UNA-UK, forsøger at bidrage til denne debat ved at...

- *Fremme* kendskabet til R2P i den danske offentlighed og danne grundlag for en nuanceret diskussion af princippet positive bidrag og dets fortsatte udfordringer
- *informere* civilsamfund og beslutningstagere om vigtigheden af Danmarks bidrag til at forebygge og løse internationale konflikter.
- *påvirke* diskussionen om, hvordan R2P bør implementeres i dansk udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitik.

## 2. Hvad er R2P?

Formålet med R2P er at skabe en sammenhængende ramme for at forebygge og standse fire typer af forbrydelser – folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden – der under ét betegnes som *mass atrocity crimes*. Under R2P vedkender stater sig et ansvar for at beskytte deres befolkninger imod sådanne overgreb, og i situationer, hvor stater ikke kan eller vil efterleve princippet om R2P, overgår ansvaret for at beskytte civilbefolkningen til det internationale samfund, der i sidste ende kan gøre brug af væbnet magtanvendelse for at sikre, at disse overgreb ikke finder sted. Ved verdensstopmødet i 2005 blev R2P anerkendt i § 138-139 af World Summit Outcome Document, og for at forstå princippet og dets implikationer, er det værd at bringe aftalens ordlyd i sin helhed:

### Definitioner

#### Folkemord:

Handlinger, der begås med henblik på at ødelægge, helt eller delvist, en national, etnologisk, racemæssig eller religiøs gruppe.

#### Forbrydelser mod menneskeheden:

Handlinger begået som del af omfattende eller systematiske angreb imod en civilbefolkning, herunder voldtægt og andre former for seksuelle angreb.

#### Krigsforbrydelser:

Handlinger begået i forbindelse med en væbnet konflikt, der bryder med international humanitær lovgivning og menneskerettighedsloven. R2P fokuserer på de forbrydelser, der er begået på omfattende og systematisk vis, imod civilbefolkninger.

#### Etnisk udrensning:

En planlagt strategi om at fjerne, med voldelige og terrorinspirerede midler, en civilbefolkning med en bestemt etnicitet eller religiøs overbevisning fra et bestemt geografisk område.

*"138. Hver enkelt stat har ansvaret for at beskytte sin befolkning imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. Dette ansvar indebærer forebyggelse af disse forbrydelser, inklusive opfordringer til at begå dem. Vi accepterer dette ansvar og vil handle i overensstemmelse med det. Det internationale samfund bør, med passende midler, opmuntre og hjælpe stater til at honorere dette ansvar og støtte FN med at etablere forudsætninger for tidlig varsling.*

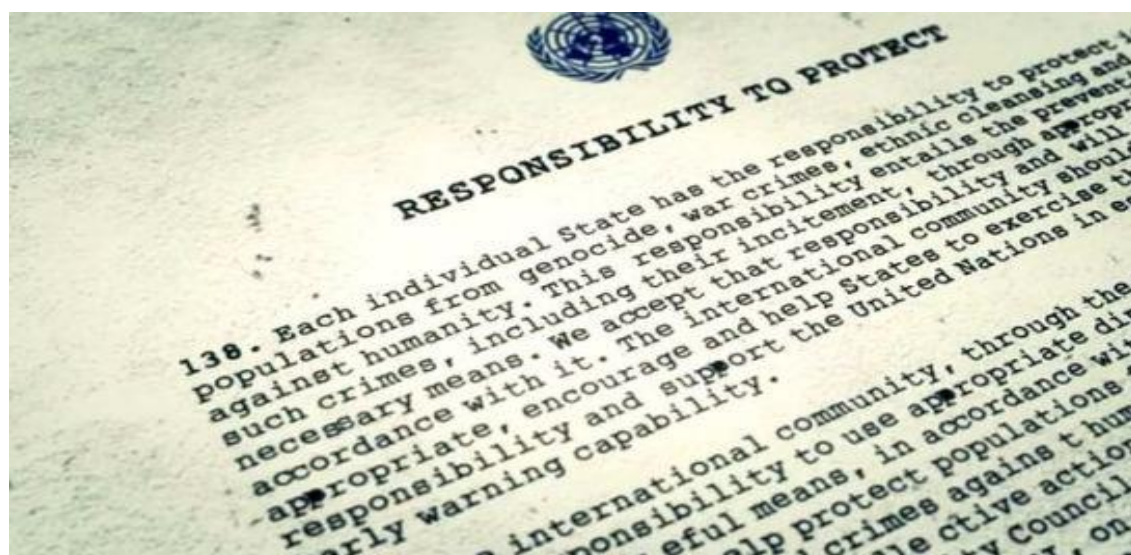
*139. Det internationale samfund har også, igennem FN, ansvaret for at benytte passende diplomatiske, humanitære og andre fredlige midler, i overensstemmelse med FN-pagtens kapitel VI og VIII, til at hjælpe med at beskytte befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. I denne kontekst er vi parate til at handle kollektivt, på betimelig og beslutsom vis, igennem Sikkerhedsrådet, i overensstemmelse med FN-pagten, herunder Kapitel VII, fra sag til sag og i samarbejde med relevante regionale organisationer, hvis fredlige midler er utilstrækkelige og nationale myndigheder tydeligt svigter deres ansvar for at beskytte befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden. Vi understreger behovet for, at FN's Generalforsamling fortsat overvejer ansvaret for at beskytte befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden og dets implikationer, med tanke på principperne i FN-pagten og international lovgivning. Vi har også i sinde at forpligte os, som nødvendigt og passende, til at hjælpe stater med at opbygge kapaciteten til at beskytte deres befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden og at hjælpe de, der trues af kriser og konflikter, inden disse bryder ud."*

Aftalen indeholder således tre hovedelementer: 1) stater har det primære ansvar for at beskytte deres egne befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden, herunder opfordringer til at begå disse overgreb; 2) det internationale samfund har et ansvar for at hjælpe stater til at overholde deres primære ansvar; og 3) det internationale samfund har et ansvar for at handle rettidigt og beslutsomt i overensstemmelse med FN-pagten, når en stat tydeligt ikke formår at beskytte sin befolkning fra en eller flere af de fire forbrydelser.

R2P skal derfor forstås som en syntese af allerede eksisterende forpligtelser under international lovgivning på den ene side og et forsøg på at nytænke suverænitetsbegrebet på den anden. Stater er – og var også inden vedtagelsen af R2P i 2005 – forpligtet til at forhindre og straffe folkemord, krigsforbrydelser og forbrydelser imod menneskeheden under international lovgivning (- etnisk udrensning er i sig selv ikke defineret som en forbrydelse under international lov, men kan i specifikke situationer udgøre en af de andre tre forbrydelser). I denne forstand hviler R2P på en lang og veletableret praksis af internationalt vedtagne principper og traktater, der inkluderer folkedrabskonventionen fra 1948, Genève-konventionerne fra 1949 og de fire tillægsprotokoller fra 1977, og Rom-statutten fra 1998.

Det innovative – og derfor også mere kontroversielle – aspekt af R2P består i en redefinering af suverænitetsbegrebet fra den traditionelle opfattelse af *suverænitet som kontrol*, der først og fremmest er karakteriseret af princippet om, at stater ikke blander sig i hinandens interne affærer, til en af forståelse af *suverænitet som ansvar*, hvor det erkendes, at status som uafhængig stat i det 21. århundrede nødvendigvis medfører ansvar og forpligtelser overfor ens egen befolkning. Suverænitet er således ikke bare et eksternt ansvar om at respektere andre staters ret til selvbestemmelse, men også et internt ansvar for at sikre befolkningens sikkerhed. Under R2P er suverænitetsbegrebet ikke en konstant, der eksisterer a priori, men skal derimod forstås konditionelt som noget man gør sig fortjent til ved at beskytte befolkningen. Evner en stat ikke at opretholde dette ansvar, mister den principielt retten til at påberåbe sig suverænitets privilegier.

Anerkendelsen af R2P ved verdensstopmødet i 2005 indeholder således en implicit erkendelse af, at det er et fælles ansvar, at befolkninger beskyttes imod overlagte angreb. R2P er derfor ikke udelukkende et spørgsmål om at intervenere, når forbrydelser finder sted, men også om at udvikle præventive mekanismer og fleksible kapacitetsopbygninger, der kan forhindre kriser i at opstå. Det erklærede mål for R2P er således ikke at underminere det traditionelle suverænitetsbegreb, men at fremme ansvarlig suverænitet, hvor stater igennem opbygningen af legitime institutioner, der respekterer menneskerettigheder og retssikkerhed, udvikler kapaciteten til at afmontere interne spændinger, inden de eskalere – og hvor det, som et absolut minimum, forventes, at man ikke begår overgreb på egne befolkninger.



I forsøget på at operationalisere denne ambitiøse forståelse af R2P, udgav FN's generalsekretær Ban Ki-Moon i 2009 rapporten *Implementing the Responsibility to Protect*, der introducerede en bred vifte af præventive og reaktive værktøjer, der kan tages i anvendelse for at sikre opretholdelsen af R2P. Ifølge rapporten udgøres R2P af tre søjler, der specificerer, hvornår hvilke handlinger er hensigtsmæssige:

- **Søjle I** understreger stateres forpligtelser om at beskytte alle befolkninger indenfor deres grænser;
- **Søjle II** specificerer det internationale samfunds ansvar for at hjælpe stater med at opretholde dette ansvar;
- **Søjle III** identificerer det internationale samfunds ansvar for at bruge de nødvendige diplomatiske, humanitære, fredlige eller tvangsmidler til at beskytte civilbefolkninger, når en stat åbenlyst ikke formår at opretholde sine forpligtelser.

### Responsibility to Protects tre søjler

Søjle I Staters ansvar	Søjle II International assistance	Søjle III Rettidig handlen
<p>Alle stater har et ansvar for at beskytte deres befolkninger imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden.</p>	<p>Det internationale samfund bør "opfordre og hjælpe" stater med at udføre dette ansvar igennem kapacitetsopbygning og assistance til skrøbelige stater med henblik på at forhindre konflikter i at eskalere.</p>	<p>Hvis en stat ikke lever op til sit ansvar for at beskytte sin befolkning, har det internationale samfund et ansvar for at tage "diplomatiske, humanitære og andre fredlige midler" i anvendelse og at "handle rettidigt og beslutsomt", når fredlige midler viser sig at være utilstrækkelige.</p>
<p>Stater bør:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Respektere menneskerettigheder og fordømme hate speech og opfordringer til vold.</li> <li>- Inkludere minoriteter i det offentlige liv, i den økonomiske udvikling og i bekæmpelse af fattigdom.</li> <li>- Implementere menneskerettighedslovgivning og international humanitær lovgivning.</li> </ul>	<p>Det internationale samfund kan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Opfordre stater til at opretholde deres ansvar under søjle I.</li> <li>- Hjælpe dem til at opretholde dette ansvar ved udbygge deres kapacitet til at beskytte.</li> <li>- Assistere stater, der trues af nærtforestående kriser.</li> <li>- Støtte international monitorering og udviklingen af tidlige varslingsystemer.</li> </ul>	<p>Det internationale samfund kan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruge fredlige midler som forhandling, offentlig fordømmelse, monitorering og indberetning til den internationale straffedomstol, ICC.</li> <li>- Anvende tvangsmidler som sanktioner, rejseforbud, embargoer og militære indsættelser med henblik på at skabe sikkerhed og/eller håndhæve fly-forbudszoner.</li> </ul>

### 3. Hvorfor er R2P vigtigt?

*“Although the United Nations was intended to deal with inter-State warfare, it is being required more and more often to respond to intra-State instability and conflict. In those conflicts the main aim, increasingly, is the destruction not just of armies but of civilians and entire ethnic groups. Preventing such wars is no longer a matter of defending States or protecting allies. It is a matter of defending humanity itself.”*

- Kofi Annan, 1998

For 70 år siden blev FN oprettet med en vision om at redde de efterfølgende generationer fra krigens svøbe og opretholde international fred og sikkerhed. Meget har ændret sig siden 1945; antallet af medlemsstater er steget fra 51 ved grundlæggelsen til 193 i dag, og over tid er det blevet klart, at FN som kollektivt sikkerhedssystem ikke blot skal forholde sig til krige imellem stater, men i stigende grad kunne håndtere interne konflikter og deres afledte effekter. Formuleringen af R2P er derfor dels resultatet af et voksende moralsk imperativ om at handle, når der begås overlagte forbrydelser imod civilbefolkninger, og dels en erkendelse af, at sådanne forbrydelser har destabiliserende implikationer på tværs af grænser - i form af enorme flygtningestrømme, underminering af demokratisk udvikling og forlængede og forværrede konflikter - der udfordrer regional stabilitet og truer den internationale orden. I en verden, hvor trusler imod international fred og sikkerhed i stigende grad transcenderer grænser, er arbejdet for at forebygge og standse massive overgreb på civilbefolkninger nødvendigvis et kollektivt anliggende.

#### Tidslinje:

#### Udviklingen af R2P

1998

Den sudanesiske diplomat og akademiker Francis Deng, bidrager til den voksende debat imellem humanitære arbejdere, akademikere og stater, da han argumenterer for, at suverænitetets-begrebet medfører ansvar.

2000

Den Afrikanske Union flytter sig fra en politik baseret på "ikke-indblanding" i andre staters interne affærer til "ikke-lige gyldighed", når der sker massive overgreb på fundamentale rettigheder i afrikanske stater.

2001

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), et udvalg af fremtrædende internationale figurer, herunder tidligere udenrigsministre og NGO-ledere, udgiver rapporten "The Responsibility to Protect".



I 2015 er de grundlæggende værdier og principper, der formuleredes i FN-pagten, relevante som aldrig før. Kombinationen af nyopståede kriser (i bl.a. Sydsudan, Den Centralafrikanske Republik og Ukraine), eskaleringen af eksisterende konflikter (som i Syrien og Irak) og manglende politiske løsninger på længerevarende stridigheder (herunder i Afghanistan, Somalia og Den Demokratiske Republik Congo) – har medført, at der for første gang siden anden verdenskrig er mere end 50 millioner mennesker på flugt fra krig, forfølgelse og menneskerettighedskrænkelser. Som FN's generalsekretær Ban Ki-Moon for nylig gjorde opmærksom på, er de mange kriser en tragisk påmindelse om, at det internationale samfunds anerkendelse af princippet om R2P bliver testet alvorligt i disse år:

*"Disse kriser illustrerer de humanitære omkostninger, der er forbundet med svigt: svigt i forhold til at konfrontere stigningen i ekstremistiske ideologier, der propaganderer for had og manipulerer lokalsamfund for egen politisk vinding; stater svigt i forhold til at beskytte deres egne befolkninger; og det internationale samfunds svigt i forhold til at reagere på tidlige advarsler og svare med passende midler, når forbrydelser finder sted.*

*At vende et blindt øje til disse gerninger kan ikke længere forsvares. Vores ansvar for at forebygge og beskytte er kollektivt og påtrængende."*

## 2004

FN's High-Level Panel on Change, der er nedsat for at rådgive om, hvordan FN skal forholde sig til freds- og sikkerhedsspørgsmål i det nye årtusinde, anbefaler, at stater anerkender princippet om R2P.

## 2005

Alle FN's medlemslande tilslutter sig R2P og anerkender dermed, at "hver enkel stat har et ansvar for at beskytte deres befolkning imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden" i paragraf 138-139 af World Summit Outcome Document.

## 2009

FN's general-sekretær Ban Ki-Moon udgiver rapporten *Implementing the Responsibility to Protect*, der udspecificerer princippet tre søjler.



*Flygtninge fra Libyen står i kø for at få udleveret mad ved en flygtningelejr i Tunesien.*



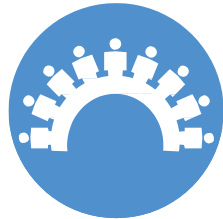
*“De gennemsnitlige omkostninger forbundet med borgerkrig, svarer til mere end 30 års vækst i BNP i et mellemstort udviklingsland”*

**- Verdensbanken**

## 4. R2P i praksis

2015 markerer 10-årsdagen for vedtagelsen af R2P ved verdenstopmødet i 2005. Hvilken betydning har det haft?

### R2Pi FN



#### Sikkerhedsrådet

Der er refereret til R2P i 26 forskellige resolutioner, herunder i forbindelse med udviklingerne i Den Demokratiske Republik Congo, Libyen, Elfenbenskysten, Sydsudan, Yemen, Mali, Somalia og Den Central-afrikanske Republik.



#### Generalforsamlingen

FN's generalforsamling har afholdt årlige møder om R2P siden 2009. Hvert møde har fokuseret på forskellige aspekter af princippet fra dets implementering til regionale organisationers roller. Selvom dialog alene ikke er nok til at gøre R2P til virkelighed, så viser diskussionerne en stor opbakning blandt et flertal af medlemsstaterne, og det giver mulighed for erfaringsudveksling og tilskyndelse.



#### Sekretariatet

FN har nu et fælles kontor for de særlige rådgivere for forhindring af folkemord og Responsibility to Protect. Stillingen som særlig rådgiver for forhindring af folkemord blev oprettet i 2001 og har som funktion at oplyse om årsagerne til folkemord, advare FN-systemet om potentielle farer og overveje hensigtsmæssige tiltag. Stillingen som særlig rådgiver for R2P blev oprettet i 2007 og har som funktion at lede den konceptuelle, politiske, institutionelle og operationelle udvikling af R2P-princippet.



#### Medlemsstater

47 stater fra alle verdens kontinenter har dannet en "Group of Friends" med henblik på at fremme R2P i FN-systemet. Over 40 stater har udpeget et såkaldt "R2P Focal Point" med ansvar for at fremme kendskabet til R2P på nationalt plan og integrere princippet i landets udenrigspolitik.



#### Civilsamfund

Der er stor opbakning til R2P blandt civilsamfundsorganisationer. Eksempelvis repræsenterer sammenslutningen International Coalition for R2P 82 forskellige grupper fra hele verden, herunder Amnesty International, Human Rights Watch og International Crisis Group.

*"Sikkerhedsrådet understreger myndighederne i Den Central-afrikanske Republik's ansvar for at beskytte befolkningen"*

FN's Sikkerhedsråds Resolution 2121 om Den Centralafrikanske Republik

## Eksempler på praktiske anvendelser af R2Ps søjler

<b>Søjle I</b> <b>Staters ansvar</b>	<b>Søjle II</b> <b>International assistance</b>	<b>Søjle III</b> <b>Et rettidigt svar</b>
<p>R2P gælder alle stater til alle tider. Ingen stat er fritaget fra ansvaret for at forhindre overgreb imod befolkningen, heller ikke stærke samfund som det danske. I Danmark har vi robuste love imod hate speech og opfordringer til vold på baggrund af race, nationalitet, religiøs overbevisning eller seksuel orientering.</p>	<p><b>Tilskyndelse:</b> Peer review-mekanismer, hvor lande evaluerer hinanden på lige fod, er en stærk form for tilskyndelse, da det minder stater om, at ingen samfund er immune overfor overgreb. FN's Menneskerettighedsråds Universal Periodic Review er et eksempel på en sådan proces, der bl.a. har hjulpet Tunesien med at adressere menneskerettigheds-spørgsmål efter revolutionen i 2011.</p>	<p>Valgkrisen i Kenya I 2007-8 blev løst via fredlige midler af det internationale samfund. Valget blev ellers en katalysator for genoptagelsen af gamle stridigheder imellem rivaliserende stamme-grupperinger.</p>
<p>Andetsteds har Sandheds - og Forsoningsprocessen i Sierra Leone bidraget til at reducere etniske og sociale spændinger, og således nedsat risikoen for fremtidige voldshandlinger. Det gjorde man ved at foretage en systematisk undersøgelse af begivenhederne i forbindelse med konflikten i 1991, hvor repræsentanter fra alle befolkningsgrupper blev opfordret til at deltage og dele deres oplevelser. Sådanne forsøg på at bygge interkulturel forståelse er afgørende for indsatser under Søjle I, da det udbygger statens lydhørighed overfor befolkningens behov og rettigheder.</p>	<p><b>Kapacitetsopbygning:</b> FN-kontoret for Særlige Rådgivere for Forhindring af Folkemord og R2P tilbyder ekstensiv undervisning til embedsmænd, FN-ansatte og NGO-repræsentanter om, hvordan regeringer bedst kan håndtere interne spændinger i befolkningen.</p>	<p>Efter at have konstateret et stigende niveau af voldshandlinger og brug af retorik, der opfordrede til vold fra præsidentkandidaternes side, etablerede Den Afrikanske Union hurtigt et hold af mæglere anført af Kofi Annan. USA og EU truede med at indføre indreiserese-forbud for visse kenyanske politikere, at suspendere nødhjælp og at indføre sanktioner. De to rivaliserende ledere indvilgede i at mødes indenfor en uge, og der blev gjort hurtige fremskridt imod en forhandlet løsning om at stoppe voldshandlingerne.</p>
	<p><b>Beskyttelsesassistance:</b> Tilstedeværelse af FN-politi i bl.a. Burundi, Elfenbenskysten, Congo, Haiti og Kosovo har mindsket belastningen for lokale myndigheder og muliggjort samarbejder med de respektive lande om at håndhæve retssikkerhed og opretholde beskyttelsen af befolkningerne.</p>	<p>Dialogen imellem de to grupperinger bar frugt, og med efterfølgende assistance fra det internationale samfund, er det siden lykkedes at afholde frie valg, selvom der fortsat er problemer med gennemsigtighed og retfærdighed.</p>



© UN PHOTO/DEVRA BERKOWITZ

*FN's Sikkerhedsråd holder møde om opretholdelsen af international fred og sikkerhed.*

### *Fortsatte udfordringer: Militære interventioner under R2P og spørgsmålet om reformer*

Mens vedtagelsen af R2P i 2005 var en vigtig normativ erkendelse af, at visse forbrydelser er uacceptable i det 21. århundrede, må det også erkendes, at der fortsat er betydelige udfordringer i forhold til at omsætte den principielle forpligtelse til virkelighed. Med sit fokus på forebyggelse og kapacitetsopbyggende initiativer, giver R2P en forskrift for, hvordan man via bløde midler kan reducere sandsynligheden for, at overlagte forbrydelser imod civilbefolkninger opstår. Spørgsmålet om, hvordan man forholder sig til de svære sager, hvor præventive midler har fejlet og forbrydelser er nærtforestående eller pågående, fører dog fortsat til splittelse i det internationale samfund i almindelighed og blandt de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd i særdeleshed. Håndteringen af kriserne i Libyen og Syrien viser således med al ønskelig tydelighed, at der fortsat ikke er international konsensus om, hvornår og hvordan man intervenserer med hårde midler under R2P's tredje søjle.

NATO's intervention i Libyen i 2011 er fortsat det eneste tilfælde, hvor FN's Sikkerhedsråd har sanktioneret brugen af magt med henvisning til R2P. Interventionen i Libyen skete i konteksten af de arabiske oprør, hvor Libyens mangeårige diktator, Muammar Gaddafi, mødte kravene om politiske reformer med hård og brutal magtanvendelse. Gaddafi's hårdhændede fremfærd og hans omtale af oprørerne som "kakerlakker" - et udtryk, der også blev brugt forud for folkemordet i Rwanda i 1994 - gjorde det sandsynligt, at en decideret massakre var under opsejling, da det libyske militær nåede udkanten af Benghazi i marts 2011. I et forsøg på at afværge situationen vedtog FN's Sikkerhedsråd Resolution 1973, der tillod brugen af væbnet magt til at beskytte den libyske befolkning, herunder indførelsen af en fly-forbudszone over Libyen.

Mens NATO's indgriben i konflikten i Libyen sandsynligvis forhindrede en massakre i Benghazi, opstod der dog hurtigt uenighed om, hvordan Resolution 1973 skulle tolkes. For den NATO-ledede koalition var svaret, at Gaddafi havde mistet sin legitimitet, og at fjernelsen af ham og hans regime var en nødvendig forudsætning for, at mandatet om at beskytte den libyske befolkning kunne udføres.

Andre noterede sig derimod, at den allerførste sætning i resolutionen ("demanding an immediate ceasefire") gjaldt alle konfliktens parter, og at NATO forbrød sig imod resolutionens ånd ved at fremtræde som en aktiv part i konflikten, snarere end at udfylde rollen som objektiv håndhæver af civil beskyttelse. BRICS-landene - Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika - der alle havde plads i Sikkerhedsrådet, da Resolution 1973 blev vedtaget og implementeret, udtrykte alle stor utilfredshed med NATO's fortolkning af mandatet om at beskytte den libyske befolkning. Snarere end at mønstre en skabelon for, hvordan fremtidige interventioner kunne se ud, efterlod den første militære implementering af R2P i Libyen således et spor af splittelse i FN's Sikkerhedsråd.

Sideløbende med NATO's engagement i Libyen, udviklede situationen i Syrien sig til en krise af endnu større proportioner. Konflikten, der nu er gået ind i sit femte år, har kostet mindst 220.000 mennesker livet, og FN har refereret til krisen som den største humanitære katastrofe siden anden verdenskrig. En rapport fra FN's Menneskerettighedsråd fra marts 2015 beskriver situationen i Syrien således:

*"De menneskelige omkostninger i forbindelse med konflikten i Syrien er umålelige. Den syriske stat har i usædvanlig grad svigtet sit ansvar for at beskytte sin befolkning mod uhyrlige overgreb. Krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden er blevet begået i massivt omfang. Mange syrere har lidt igennem flere overgreb og krænkelser fra forskellige aktører. Graden af menneskelig lidelse er vokset efterhånden som konflikten er eskaleret "*

På trods af talrige, veldokumenterede rapporter om, at systematiske overgreb mod civilbefolkningen finder sted som en bevidst strategi fra det syriske regimes side, har divergerende interesser blandt de fem permanente medlemmer i FN's Sikkerhedsråd forhindret vedtagelsen af initiativer, der kan bidrage til at standse konflikten. Fra juli 2011 til august 2012 brugte Kina og Rusland deres vetoret til at forhindre vedtagelsen af tre resolutioner, der med udgangspunkt i princippet om R2P ville have kritiseret det syriske regimes krænkelser af dets befolkning og truet med sanktioner og videre konsekvenser, hvis ikke voldshandlingerne blev bragt til standsning. Den manglende evne til at komme til enighed om, hvornår og hvordan den skarpe ende af R2P bør tages i anvendelse, rejser således det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt substantielle institutionelle reformer af FN's Sikkerhedsråd og beslutningsprocessen omkring anvendelse af magt i internationale forhold er nødvendige, hvis idealet om at beskytte befolkninger skal realiseres i praksis. Da idéen om R2P første gang blev introduceret af ICISS i rapporten *"The Responsibility to Protect"* fra 2001, gjorde forfatterne det således også klart, at *"brugen af vetoretten, eller truslen om at gøre brug af den, er sandsynligvis den primære forhindring for effektiv international ageren i situationer, hvor hurtig og beslutsom handling er nødvendig for at stoppe eller forhindre betydelige humanitære kriser"*. Rapporten anbefalede derfor Sikkerhedsrådet at vedtage et adfærdskodeks for brugen af vetoretten, hvor landene, i situationer, hvor deres vitale nationale interesser ikke er involveret, afstår fra at nedlægge veto imod resolutioner, der sanktionerer brugen af magtanvendelse for at beskytte civilbefolkninger. Grundet pres fra de fem permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet - og i særdeleshed USA, Rusland og Kina - blev forslaget dog ikke en del af den endelige aftale omkring R2P, der blev vedtaget i 2005. Udviklingen i Syrien har dog fået Frankrig til at tilslutte sig idéen om *Responsibility Not to Veto*, og under overskriften *A Call for Self-Restraint at the U.N.*, forklarede den franske udenrigsminister Laurent Fabius i en kronik i The New York Times i oktober 2013, hvorfor en sådan reform af vetoretten er nødvendig:

*"... en forandring som denne, der er så let at implementere, ville opretholde troværdigheden omkring Sikkerhedsrådet, der burde være garant for fred og stabilitet. Det ville illustrere det internationale samfunds vilje til at gøre beskyttelsen af menneskeliv til en virkelig prioritet. Det ville genskabe styrken ved samtale og konstruktive forhandlinger. Det ville forhindre, at medlemsstater bliver fanger af deres egne principielle udgangspositioner. Er der en anden hurtig, simpel og effektiv vej fremad? Jeg kan ikke se det. I dag har vi en mulighed - lad os gribe den."*

## 5. Spørgsmål og svar

Der er fortsat mange uenigheder om, hvad princippet om R2P dækker over, og hvad det har opnået. Her er et par eksempler:

*"Kan R2P bruges som retfærdiggørelse for militære interventioner af magtfulde lande?"*

Militære interventioner er altid sidste udvej under R2P og kræver godkendelse i FN's Sikkerhedsråd. R2P fokuserer på præventive tiltag og anviser forskellige handlemuligheder for at adressere overgreb – hvilket afspejles i af de tre søjler (se side 4) – herunder assistance, diplomati og internationalt pres. Inddelingen i tre søjler, der specificerer, hvilke handlemuligheder, der kan tages i anvendelse under bestemte omstændigheder, øger gennemsigtigheden af de valgte indsatser. Militære interventioner kan kun ske med bred international opbakning; stater kan ikke agere unilateralt med henvisning til R2P.

*"Har R2P fejlet?"*

Udviklingen af R2P er en konsekvens af tidligere svigt i forhold til at opretholde internationale forpligtelser om at beskytte befolkninger. R2P er et princip. Det kan ikke i sig selv overvinde politiske uenigheder imellem stater eller manglende politisk vilje til at handle. R2P kan ikke holdes ansvarlig for beslutninger truffet af stater, men via øget bevidsthed i befolkningen, kan stater opfordres og presses til at opretholde deres ansvar under R2P.

*"Er R2P international lov?"*

Selvom forbrydelserne, R2P forsøger at adressere, er defineret i international lovgivning og strafbare igennem den internationale straffedomstol, er R2P et politisk princip, der er begrænset til at anviser handlemuligheder i bestemte situationer

*"Omfatter R2P alle krænkelser af menneskerettighederne?"*

R2P handler specifikt om fire forbrydelser: folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden som de er defineret i international lovgivning, samt opfordringer til at begå disse forbrydelser. R2P inkluderer således ikke kriser, der er et resultat af naturkatastrofer eller overgreb, der ikke udgør en af disse forbrydelser. Enkeltstående tilfælde af brud på menneskerettigheder, udgør ikke nødvendigvis en af de fire forbrydelser-



## 6. Danmark og R2P

### *Hvad gør Danmark for at fremme R2P?*

Siden vedtagelsen af R2P i 2005 har Danmark været et af princippets varmeste fortalere og støttet dets fortsatte implementering i ord og handlinger. Kort efter vedtagelsen i 2005, udtrykte den daværende danske FN-ambassadør, Ellen Margrethe Løj, Danmarks position i forhold til R2P på følgende måde:

*"En af hjørnestene i forsøget på at realisere FN-pagtens formål, er, at det internationale samfund tager de fornødne foranstaltninger for at beskytte civile befolkninger. FN-pagten udgør en klar ramme for vores svar. Vi har et ansvar for at benytte alle fredlige midler til at sørge for tilstrækkelig beskyttelse. Men hvis disse midler ikke er tilstrækkelige, er det vores ansvar at bruge alle nødvendige og tilgængelige midler – herunder kollektiv handlen i overensstemmelse med FN-pagtens Kapitel VII – til at stoppe pågående handlinger af folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden. Det er ikke bare noget, vi kan overveje at gøre – det er noget, vi skal gøre."*

*"Respekten for staters suverænitet, kan aldrig blive en undskyldning for at acceptere massive overgreb på fundamentale menneskerettigheder"*

Daværende udenrigsminister Per Stig Møller til FN's Generalforsamling i 2006.

På den nationale politiske scene, illustrerede Helle Thorning-Schmidt-regeringen Danmarks engagement og forpligtelse overfor R2P ved at referere til princippet i sit regeringsgrundlag fra 2011. Internationalt er Danmark medlem af den såkaldte Group of Friends – en sammenslutning af lande, der arbejder for bedre implementering og integration af R2P i FN-systemet – som i dag tæller 47 lande.

I 2010 lancerede regeringerne i Danmark og Ghana, i samarbejde med The Global Centre for the Responsibility to Protect, det såkaldte R2P Focal Point-initiativ, hvor målet er at sikre en bedre integration af præventive foranstaltninger i nationale lovgivninger. Et R2P Focal Point har derfor som funktion at udvikle viden om kapacitetsopbyggende initiativer og at koordinere dette arbejde på tværs af relevante ministerier og departementer. Under Focal Point-initiativet opfordres lande til at udpege en centralt placeret Focal Point Officer, der kan identificere potentielle risici, anbefale specifikke initiativer rettet mod at adressere disse, og sørge for, at relevante politiske beslutningstagere er opdateret på disse områder. En anden mulighed er udviklingen af National Action Plans, der med udgangspunkt i et lands særlige forudsætninger udvikler en konkret national handlingsplan for, hvilke områder, der bør prioriteres, og hvordan ressourcer allokeres for at imødekomme disse udfordringer. 44 lande fra alle verdensdele har i dag udpeget et nationalt R2P Focal Point, og det dansk-ghanesiske initiativ er resulteret i et Global Network of R2P Focal Points, der årligt mødes, og laver anbefalinger og erfaringsudveksling.

## Hvad kan Danmark ellers gøre for at fremme R2P?

Danmark har investeret betydelige mængder af politisk kapital i at fremme forståelsen af R2P som et princip, der gælder for alle stater til alle tider. Det er aldrig tilfældet, at stater *ikke* har et ansvar for at beskytte deres befolkninger, og spørgsmålet er derfor ikke, om en bestemt situation udgør en R2P-situation eller ej, men snarere, hvordan princippet bedst kan implementeres i forskellige situationer, så beskyttelsen af befolkninger opretholdes. Det er denne holistiske opfattelse, der giver R2P normativ styrke, og det er essentielt, at Danmark – og andre, der søger at fremme princippet som en brugbar ramme for at forhindre overlagte forbrydelser imod civilbefolkninger – fastholder forståelsen af princippet tre søjler som komplementære og indbyrdes forbundne. Danmark bør derfor fortsat arbejde for forståelsen af R2P som en strategi, der understreger værdien af forebyggelse og, når det mislykkes, en tidlig og fleksibel indsats, der er tilpasset de specifikke omstændigheder i en given situation. Hvad kan Danmark gøre for at fremme denne forståelse?

For det første bør Danmark specificere yderligere, hvordan R2P kan tænkes som et strategisk gennemgående element i dansk udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitik. Selvom den nuværende regering, som noteret, i sit regeringsgrundlag henviser til, at R2P står centralt i '*kampen for menneskerettigheder*', er der fortsat behov for en detaljeret strategi, der formulerer, hvorfor R2P er vigtigt for Danmark, og specificerer, hvordan Danmark vil målrette sin indsats for at fremme princippet. Eksempelvis er der ikke refereret til R2P i de seneste tre udgaver af den "*Sikkerhedspolitiske redegørelse*", der er udenrigsministerens årlige beretning til Folketinget om mål og midler i den danske sikkerhedspolitik. Udenrigsministeriet har påbegyndt arbejdet i sin rapport *Denmark and the Responsibility to Protect*, hvor man bl.a. gør opmærksom på, at der er særligt potentiale i at integrere R2P i den danske udviklingspolitik, men disse anvisninger bør følges op af konkrete politiske forslag om, hvordan en sådan operationalisering kan se ud.

For det andet bør Danmark gøre sig klart, at interventioner uden om Sikkerhedsrådet har praktiske implikationer for R2P. I sit regeringsgrundlag skriver den danske regering, at selvom intervention for at beskytte civilbefolkningen som '*altovervejende hovedregel [skal] ske med mandat fra FN's Sikkerhedsråds side (...) kan det undtagelsesvis være påkrævet og i overensstemmelse med folkeretten, at Danmark deltager i samarbejde med relevante organisationer som f.eks. NATO, EU eller andre regionale fora.*' Det er i sidste ende en politisk beslutning, om man vil intervenere uden om FN's Sikkerhedsråd, men i forbindelse med denne udgivelse, er det værd at pointere, at militær intervention med henblik på civil beskyttelse med henvisning til R2P altid kræver godkendelse i FN's Sikkerhedsråd. Interventioner uden om Sikkerhedsrådet må – uanset andre potentielle positive effekter – nødvendigvis forstås som underminerende for princippet om R2P.

Sidst, men ikke mindst, er det vigtigt at notere, at hvis R2P for alvor skal flytte sig fra at være velmenende retorik til praktisk politik, er det tvingende nødvendigt, at princippet troværdighed opretholdes. Det indebærer, at alle tiltag foretaget med henvisning til R2P altid og udelukkende har beskyttelsen af befolkninger imod massive overgreb som formål. Danmark bør derfor gøre sig overvejelser om, hvordan man sikrer en bedre overensstemmelse imellem mål og midler i forbindelse med militære interventioner under R2P's tredje søjle, og desuden støtte arbejdet for konstruktive reformer af FN's Sikkerhedsråd, der gør organet bedre i stand til at handle effektivt. Anklager om selektivitet, inkonsistens og politisk bias er undergravende for et princip, hvis vedtagelse ellers afspejlede en universel anerkendelse af, at visse forbrydelser er uacceptable i det 21. århundrede.

## 7. Yderligere information

Hvordan kan du få mere at vide om R2P og arbejdet for at forhindre overgreb på civilbefolkninger i det 21. århundrede?

### Læs mere

- ICISS: The Responsibility to Protect, 2001:  
([www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf).)
- World Summit Outcome Document, 2005:  
([www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf))
- Ban Ki-Moon: Implementing the Responsibility to Protect, 2009:  
([www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/63/677](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677))
- Ban Ki-Moon: Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect, 2011:  
([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/64/864](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/864))
- Ban Ki-Moon: The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect, 2012:  
([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/65/877](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/877))
- Ban Ki-Moon: The Responsibility to Protect: A Timely and Decisive Response, 2012:  
([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/66/874](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/874))
- Ban Ki-Moon: Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention, 2013:  
([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/929](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/929))
- Ban Ki-Moon: Fulfilling our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect, 2014:  
([http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/68/947&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/947&referer=/english/&Lang=E))
- Denmark and the Responsibility to Protect, 2013:  
([www.um.dk/da/udenrigspolitik/folkeretten/folkeretten-a/responsibility-to-protect/](http://www.um.dk/da/udenrigspolitik/folkeretten/folkeretten-a/responsibility-to-protect/))

### Støt os

Ved at engagere dig i FN-Forbundet, er du med til støtte vores arbejde for et stærkt dansk engagement i FN. Se hvordan du bliver medlem og læs mere om vores arbejde her:



[www.fnforbundet.dk](http://www.fnforbundet.dk)



@FNforbundetDK



[facebook.com/FNforbundet.dk](https://facebook.com/FNforbundet.dk)



FN-Forbundet er en tværpolitisk NGO, som forholder sig kritisk og konstruktivt til spørgsmål, der vedrører FN. Vi har som formål at styrke interessen for FN og øge forståelsen for nationernes gensidige afhængighed og fælles ansvar for den internationale udvikling.

Besøg [www.fnforbundet.dk](http://www.fnforbundet.dk) for mere information om vores arbejde.

Du kan også kontakte os på 33 46 46 90 eller skrive til os via mail på [fnforbundet@fnforbundet.dk](mailto:fnforbundet@fnforbundet.dk)

*FN-Forbundet er ikke en del af FN.*