

# PRO GRADU AVHANDLING I FOLKRÄTT

---

Jasmine Grönblad

## **FN i krig**

Från traditionellt fredsbevarande till interventionsbrigaden –  
bruk av våld under FN:s fredsbevarande operationer

Pro gradu avhandling i folkrätt

Handledare: Viljam Engström

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Åbo Akademi

2020

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning .....	- 1 -
1.1.	FRÅN FREDSBEVARANDE TILL EN OFFENSIV STYRKA- FN FREDSBEVARANDE OPERATIONER.....	- 1 -
1.2.	FRÅGESTÄLLNING OCH AVGRÄNSNINGAR .....	4 -
1.3.	MATERIAL OCH METOD .....	7 -
2.	Förenta nationernas auktorisering av bruk av våld .....	- 8 -
2.1.	KOLLEKTIV SÄKERHET .....	8 -
2.2.	SÄKERHETSRADETS ROLL I FN.....	-11 -
2.2.1.	<i>Maktfördelningen mellan säkerhetsrådet och generalförsamlingen</i> .....	- 13 -
2.3.	FN:S VÅLDSMONOPOL I STADGAN .....	-14 -
2.3.1.	<i>Kapitel vi - fredlig lösning av tvister</i> .....	- 16 -
2.3.2.	<i>Kapitel vii - tvångsåtgärder vid hot mot fred och säkerhet</i> .....	- 17 -
2.4.	SÄKERHETSRADETS RESOLUTIONER OCH MANDAT FÖR BRUK AV VÅLD.....	-20 -
2.5.	RELATIONEN MELLAN KAPITEL VII OCH FREDSBEVARANDE OPERATIONER.....	-23 -
2.6.	DE TRE GRUNDLÄGGANDE PRINCIPERNA FÖR FREDSBEVARANDE.....	-25 -
2.6.1.	<i>Samtycke</i> .....	- 26 -
2.6.2.	<i>Opartiskhet</i> .....	- 27 -
2.6.3.	<i>Förbud mot våld förutom vid självförsvar</i> .....	- 29 -
3.	Fn:s fredsbevarande operationer - en gammal princip med ett nytt ansvar .....	- 31 -
3.1.	DAG HAMMARSKJÖLDS ARV- FN:S FREDSBEVARANDE VERKSAMHET .....	-31 -
3.1.1.	<i>Första generationens fredsbevarande operationer</i> .....	- 33 -
3.1.2.	<i>Steget mot fredsframtvängande operationer</i> .....	- 35 -
3.1.3.	<i>Fredsbevarande operationerna efter brahimi-rapporten</i> .....	- 37 -
3.2.	DEN FOLKRÄTTSLIGA GRUNDEN FÖR FN:S FREDSBEVARANDE OPERATIONER.....	-40 -
3.2.1.	<i>Fn-stadgan som grunden till fredsbevarande operationer</i> .....	- 40 -
3.2.2.	<i>Internationella domstolens rådgivande yttrande - certain expenses of the un ..</i> -	42 -
3.3.	BRUK AV VÅLD VID FREDSBEVARANDE OPERATIONER.....	-44 -
3.3.1.	<i>Den rättsliga ramen för bruk av våld</i> .....	- 44 -
3.3.2.	<i>Självförsvar</i> .....	- 46 -
3.3.3.	<i>Försvar av mandatet</i> .....	- 47 -
3.3.4.	<i>Bruk av alla nödvändiga medel</i> .....	- 49 -
4.	Den fredsbevarande operationen i demokratiska republiken kongo .....	- 50 -
4.1.	DEN VÄPNADE KONFLIKTEN I DEMOKRATISKA REPUBLIKEN KONGO.....	-50 -
4.2.	DEN FREDSBEVARANDE OPERATIONEN MONUSCO.....	52 -
4.3.	ETABLERINGEN AV INTERVENTIONSBRIGADEN UNDER MONUSCO.....	-53 -
4.3.1.	<i>Vägen till interventionsbrigaden</i> .....	- 53 -
4.3.2.	<i>Resolution 2098 - etableringen av interventionsbrigaden</i> .....	- 55 -
4.4.	INTERVENTIONSBRIGADEN - BRUK AV VÅLD .....	-58 -
5.	Fredsbevarande, fredsframtvängande eller krigförande? .....	- 61 -
5.1.	INTERVENTIONSBRIGADEN - REVOLUTION ELLER EVOLUTION? .....	-61 -
5.2.	FN:S ROLL I DE FRAMTIDA KONFLIKTERNA.....	-64 -
6.	Avslutning .....	- 69 -
	Källor.....	

## ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för pro gradu avhandling

Ämne: Folkrätt	
Författare: Jasmine Grönblad	
Arbetets titel: FN i krig - Från traditionellt fredsbevarande till interventionsbrigaden – bruk av våld under FN:s fredsbevarande operationer	
Handledare: Viljam Engström	
<p>Abstrakt:</p> <p>Denna pro gradu avhandling behandlar FN:s fredsbevarande verksamhet och dess bruk av våld. FN:s fredsbevarande operationer har i 70 år haft en ytterst central roll i att verkställa FN:s och dess säkerhetsråds åtgärder till att upprätthålla och återställa internationell fred och säkerhet.</p> <p>Den fredsbevarande verksamheten är en av de mest synliga uppgifterna FN som internationell organisation har, trots att det inte finns någon hänvisning till verksamheten i FN-stadgan. Avsaknaden av en exakt folkrättslig definition och ramverk har lett till att FN och säkerhetsrådet haft svårigheter att leda och utveckla verksamheten med en klar och tydlig strategi. Trots sin unika etablering har fredsbevarandet kännetecknats av en konstant utveckling, och den har under årens lopp fått besvara sina mandat i flera komplexa och farliga konfliktområden. Operationerna representerar en mångfald av verksamhet med observationsenheter, till traditionellt fredsbevarande hela vägen till robusta operationer med mandat till bruk av aktivt våld.</p> <p>Som stöd för analysen används den fredsbevarande operationen MONUSCO i Demokratiska Republiken Kongo och speciellt interventionsbrigaden som är en offensiv styrka som ett exempel. Som bakgrund till analysen presenteras FN:s verksamhet, med ett fokus på FN:s säkerhetsråd och FN-stadgan. Därefter diskuteras tillkomsten av FN:s fredsbevarande verksamhet, utvecklingen av verksamheten under de senaste 70 åren och de grundläggande principerna för fredsbevarande verksamheten. Avhandlingen har som syfte att besvara vad den rättsliga grunden är till FN:s fredsbevarande verksamhet och dess bruk av våld och att har FN i och med etablerande av interventionsbrigaden övergått till operativt krigförande?</p>	
Nyckelord: Fredsbevarande, Förenta Nationerna, Säkerhetsrådet, Bruk av våld, MONUSCO, Interventionsbrigaden, väpnad konflikt	
Datum: 3.7.2020	Sidoantal: 72

**FÖRKORTNINGAR:**

AU	Afrikanska Unionen
DR Kongo	Demokratiska Republiken Kongo
EU	Europeiska Unionen
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda
UNGA	Förenta Nationernas Generalförsamling
UNSC	Förenta Nationernas Säkerhetsråd
UNSG	Förenta Nationernas generalsekreterare
ICJ	Internationella domstolen i Haag
ONUC	UN Operation to the Congo (1960-1964)
M23	Mouvement du 23 Mars
MONUC	UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (1999-2010)
MONUSCO	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (2010- )
ROE	Rules of Engagement

## 1. Inledning

### 1.1. Från fredsbevarande till en offensiv styrka – FN fredsbevarande operationer

Den 28 mars 2013 godkände Förenta Nationernas Säkerhetsråd resolution 2098, som etablerade en offensiv insatsstyrka med uppgifter att neutralisera och avvärja kongolesiska och utländska väpnade rebellgrupper innanför ramen av FN:s fredsbevarande operation MONUSCO i Demokratiska Republiken Kongo, Afrika.<sup>1</sup> Interventionsbrigaden, som insatsstyrkan kallas, var den första militära styrka som auktoriserats med offensiva uppgifter under kommandot av en FN-ledd operation. Resolutionen 2098 markerade ett avgörande steg i utvecklingen av den fredsbevarande verksamheten under FN, och illustrerar hur långt verksamheten har utökats från den ursprungliga traditionella fredsbevarande verksamheten etablerad av FN:s svenska generalsekreterare Dag Hammarskjöld på 1950-talet. Skiftet från att bevaka freden mellan internationella statsgränser, till att skydda civila från extremisternas attacker i ett land som saknar både fred och statsledning har gått fort.

Interventionsbrigadens uttryckligen offensiva karaktär tog ett steg vidare från de tidigare robusta fredsframtvängande operationerna. I och med denna utveckling har det blivit allt svårare att spegla den fredsbevarande verksamheten gentemot folkrätten, rätten till bruk av våld och tolkningen av FN-stadgan samt säkerhetsrådets beslut. Resolutionen 2098 är i särklass bland mandaten för fredsbevarande operationer, och har således ett värde att analyseras i ett bredare kontext. Förenta Nationernas fredsbevarande operationer är en av de mest synliga uppgifterna FN har, och samtidigt en väsentlig del i organisationens verktygslåda för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

<sup>1</sup> UN Security Council, Security Council resolution 2098 (2013) [on extension of the mandate of the UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) until 31 Mar. 2014], 28 March 2013, S/RES/2098 (2013)

Fredsbevarande operationerna förknippas dock också med flera problem ur människorättssynvinkeln, då operationerna till exempel under årens lopp har misslyckats med att skydda de civila. Även om flera av operationerna på papper har haft välformulerade mandat, har verkställandet av dem fallit på bristande resurser. De bristande resurserna är en följd på den rådande bristen av politiska vilja, vilket har lett till att kontrasten mellan västvärlden och den tredje världen har ökat med årens lopp. Trots att de fredsbevarande operationerna med rätta kan betraktas till stor del som politisk verksamhet och internationellt samarbete, har folkrätten en viktig roll för operationernas etablering, legitimitet och verkställande. Olika typer av fredsbevarande operationer har varit en del av FN:s verksamhet sedan år 1948. Även om operationerna än i dag generellt kallas fredsbevarande operationer, har verksamheten gått i en riktning där verksamheten bäst beskrivs som fredsframtvingande eller stabiliserande operationer. Mandaten har blivit allt mer robusta, och bruk av våld har fått en markant roll vid sidan av det politiska och humanitära arbetet som stöder de lokala samhällena att återgå till demokrati och rättsstat efter en lång konflikt.

Dessa fredsbevarande operationer får sin legitimitet och sitt mandat från FN:s säkerhetsråd. Säkerhetsrådet genomför besluten med den befogenhet rådet har givits under kapitel VII i FN-stadgan. Var och en av operationerna har därmed mycket detaljerade och specifika mandat att följa, och ofta auktoriserar mandatet rättighet till att använda våld vid behov.<sup>2</sup> Mandaten för operationerna uppdateras kontinuerligt, och verksamhetens utvärderas regelbundet av FN:s generalsekreterare, FN:s sekretariat och säkerhetsrådet. Det internationella samfundets samarbete inom ramen för FN:s säkerhetsråd och de fredsbevarande operationerna, kan i vissa fall ge en illusion av verksamhet där majoriteten av världens stater arbetar tillsammans för att nå kollektiv säkerhet och upprätthålla fred. Samarbetet är ändå inte felfritt. Majoriteten av operationernas trupper kommer från fattiga länder i Asien och Afrika och som en motpol

<sup>2</sup> Nasu, Hitoshi (2009). *International Law On Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*. Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, s. 6

står de stora västerländska länderna för majoriteten av operationernas kostnad. Lakhdar Brahimi, en algerisk FN-diplomat, förklarade paradoxen enligt följande:

I think this division of labour - in which the rich provide the money and the poor provide the blood - is utterly immoral and unacceptable. However dramatic this may sound; this is in essence how it has become.<sup>3</sup>

Utvecklingen av en internationellt ledd verksamhet som sker i konfliktområden och som därtill saknar en exakt bindande folkrättslig definition har lett till att FN:s fredsbevarande operationer inte är problemfria. Trots detta har utvecklingen av operationerna gått över till fredsframtvingande operationer, där FN-soldaterna har juridisk rätt att använda våld i konfliktområdet. Hur folkrätten, FN:s stadga och säkerhetsrådets jurisdiktion förhåller sig till bruk av våld under FN-flaggan är en fråga som kommer att behandlas i denna avhandling.

Orsaken till att DR Kongo och MONUSCO används genomgående exempel i denna avhandling härstammar sig från två orsaker. Den första har redan nämnts, nämligen det exceptionella mandatet operationen MONUSCO har fått för sitt arbete i DR Kongo. Den andra orsaken är den mycket långvariga naturen av konflikten i DR Kongo, som sträckt sig från statens självständighet i början på 1960-talet till att i dag vara ett av de farligaste konfliktområdena i världen. Utvecklingen av konfliktsituationen kan även speglas emot det att ett av FN:s första fredsbevarande operationer, ONUC, var verksam i det område som i dag innefattar DR Kongo. Spåren av de tidigare konflikterna, kombinerat med tvister om naturresurserna, rättigheter till landområden och den starka flyktingströmmen vid gränsen har lett till att situationen i DR Kongo är bland världens farligaste och mest komplexa konflikter. Säkerhetssituationen förvärras ytterligare av det stora antalet beväpnade rebellgrupper. Det att de stridande grupperingarna i området bildar ständigt skiftande allianser, och sammanslår sig under ny ledning för att bara splittras återigen, leder till att det är otroligt svårt att motarbeta gruppernas verksamhet och skydda de civila från ytterligare attacker. Rebellgrupperna har även visat en klar ignorans för de

<sup>3</sup> The state of peace operations: An interview with Lakhdar Brahimi (2016) – Stockholm International Peace Research Institute <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2016/state-peace-operations-interview-lakhdar-brahimi> (besökt 10.4.2020)

internationellt godkända krigets lagar genom att bland annat aktivt rekrytera stora grupper av barnsoldater och genom att systematiskt begå våldtäkter och övergrepp på barn och kvinnor i området som en metod i konflikten. Attackerna i området kännetecknas av ett stort antal offer och att de medvetet riktar sig in på de utsatta och oskyldiga parterna i konflikten.<sup>4</sup>

Resolution 2098 auktoriserar MONUSCO och i synnerhet dess interventionsbrigad att delta i den väpnade konflikten som kombattanter och använda våld i enlighet med humanitärrätten. Detta väcker ett antal betydande juridiska och säkerhetspolitiska frågor om FN:s rättighet att delta i krig och FN som en opartisk aktör i konfliktsituationer. Även om ett så pass robust mandat kan anses nödvändigt för att lösa konflikten i DR Kongo, kan det leda till otänkbara konsekvenser för regionens säkerhet och de fredsbevarade soldaternas rättssäkerhet under internationell rätt. Mandatet kan också ha otänkbara konsekvenser till de sedan länge etablerade principerna för FN:s fredsbevarande insatser.

## 1.2. Frågeställning och avgränsningar

Syftet med denna avhandling är att utreda hur Förenta Nationernas säkerhetsråd brukar sina befogenheter under FN stadgan då de auktoriserar fredsbevarande samt fredsframtvängande operationer. Syftet är att granska korrelationen mellan jurisdiktionen bakom fredsbevarande operationerna och den bruk av våld som auktoriserats av säkerhetsrådet i enlighet med FN:s stadga, speciellt inom ramen för kapitel VI och VII. För att uppnå syftet granskas innehållet av de relevanta rättsreglerna och hur dess tolkning av säkerhetsrådet utvecklats med tiden.

För att kunna utföra en trovärdig analys av FN:s fredsbevarande operationer, kommer denna uppsats tangera alla de operationer som FN själv definierar som en operation, inkluderat fredsbevarande, fredsframtvängande och fredsbyggande operationer. Då det i texten hänvisas till *interventionsbrigaden* är syftet att hänvisa till den interventionsbrigad

<sup>4</sup> IPI Issue brief by Cammaert, P. and Blyth, F (2013) – The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo.

som säkerhetsrådet etablerat under den fredsbevarande operationen MONUSCO i resolution 2098.

Syftet med avhandlingen är att besvara följande frågor:

*Hurdant juridiskt mandat har FN:s fredsbevarande operationer under FN stadgan?*

*Finns det en folkrättslig grund till bruk av våld under fredsbevarande operationer, utöver rätten till självförsvar?*

*Har FN i och med etableringen av interventionsbrigaden övergått från fredsbevarande operationer till krigförande?*

Analysen diskuterar de tre grundläggande principerna för fredsbevarande operationerna och hur de tolkats vidare under den utveckling som skett vid FN:s fredsbevarande verksamhet. Den fredsbevarande verksamheten analyseras också utgående från hur bruk av våld utvecklats från passivt självförsvar till en rätt att ingå offensiva väpnade attacker. Resolution 2098 presenteras även i detalj på grund av dess unika natur och undersöker den i ljuset av både internationell jurisdiktion och de grundläggande principerna för fredsbevarande. För att ge en bättre förståelse av vad resolution 2098 i praktiken innebär, behandlas frågan om *varför* bruk av våld har godkänts, *vilken* form av våld som har godkänts, *vem* som kan använda våld och mot *vem*.

För att förstå omfattningen och betydelsen av resolution 2098 kommer jag att även behandla relevanta politiska, rättsliga och historiska aspekter av FN:s fredsbevarande verksamhet. Detta för att ge stöd till läsaren att förstå hur utvecklingen har lett till dagens robusta fredsbevarande operationer där offensiv styrka anses vara den sista utvägen. Mer specifikt presenteras konflikten i DR Kongo och vad som har lett till den nuvarande komplexa och hänsynslösa konfliktsituation.

För att besvara frågorna kommer jag att granska FN-stadgan, framförallt från säkerhetsrådets perspektiv samt allmänt om hur bruk av våld auktoriseras inom ramen för folkkräkten. Eftersom fredsbevarande operationer har utvecklats till en stor del genom praxis och sedvana, så diskuteras utvecklingen av konceptet och säkerhetsrådets syn på bruk av våld vid operationerna under de senaste 70 åren. Därefter behandlas olika typer av auktorisering för bruk av våld vid operationerna och orsaken till dem samt den diskussion det väckt bland doktrinen. Processen till att etablera interventionsbrigaden redogörs för i detalj då det är ett resultat av en lång och stadig utveckling i takt med konflikten i DR Kongo och säkerhetsrådets fortlöpande jobb att adaptera mandatet till den förändrade konflikten. Den nya typens robusta fredsframtvigande operationer analyseras utgående från situationen i DR Kongo, fredsbevarande operationen MONUSCO och framförallt betydelsen och följderna av resolution 2098 och etableringen av interventionsbrigaden. Resolutionens inverkan på framtida operationer reflekteras genom olika argument som talar för operationens enastående karaktär och inverkan på framtiden. Avhandlingen avslutas med reflektioner kring utvecklingen av operationerna och huruvida FN rent av är en part i ett krig och vad det betyder för organisationens och fredsbevarande verksamhetens opartiskhet. Utöver det diskuteras även hur framtiden ser ut för de fredsbevarande operationerna och bruk av våld i deras verksamhet. Hur har etableringen av interventionsbrigaden i slutändan förändrat fredsbevarandet och FN:s roll i icke-internationella väpnade konflikter?

Denna avhandling tar ingen hänsyn till NATO-, eller EU-ledda fredsbevarande operationer. Även den djupare analysen på ansvarsfrågorna för enskilda fredsbevararnas brott och ansvaret under humanitärkräkten har tillsammans med en granskning av de militärjuridiska dokumenten lämnats utanför denna avhandling. Även om säkerhetsrådets arbete är ytterst centralt då fredsbevarande operationer behandlas, har reformen av säkerhetsrådets arbetsmetoder lämnats utanför analysen i denna avhandling. Materialet som diskussionen och analysen baserar sig på tar inte i beaktande utvecklingen, och framförallt de rapporter och initiativ som antagits av FN och dess sekretariat under de senaste fyra åren.<sup>5</sup> Denna avgränsning är gjord på grund av att dessa

<sup>5</sup> Avgränsningen syftar främst på: Improving Security of UN Peacekeepers: We need to change the way we are doing business – report by Lieutenant General (Retired) Carlos Alberto dos Santos Cruz (19.12.2017); UN Secretary-General - Action for Peacekeeping (A4P) Initiative; Action for peacekeeping –

dokument inte, åtminstone ännu, har beaktats i samma utsträckning som ledande internationella ramverk för FN:s fredsbevarande operationer. Utöver denna aspekt har säkerhetsrådet inte än tillämpat dem i en större utsträckning i sitt arbete vilket betyder att det inte finns någon rättspraxis i sig att analysera.

### 1.3. Material och metod

Avhandlingen baserar sig på en kritisk rättsdogmatisk metod där skribenten analyserar och tolkar de grundläggande folkrättsliga traktaten samt utvecklingen av rättspraxisen med stöd av ett exempel i form av de fredsbevarande operationerna i DR Kongo. Tolkningen görs med en ändamålsinriktad syn och utför en kritisk diskussion baserat på det presenterade materialet. Som grund till diskussionen ligger Förenta Nationernas stadga, den internationella humanitärätten och FN:s säkerhetsrådets resolutioner och praxis i samarbete med FN generalsekreteraren. Avhandlingen är byggd som en fallstudie i och med den detaljerade analysen av fredsbevarande operationerna i DR Kongo, dess bruk av våld och säkerhetsrådet resolution 2098. Orsaken till att just MONUSCO, resolution 2098 och interventionsbrigaden har valts för denna avhandling är den banbrytande karaktären av operationen och att operationerna i DR Kongo har följt den allmänna utvecklingen av fredsbevarande operationer under de senaste 60 åren.

Den juridiska granskningen baserar sig på en tolkning av grundläggande folkrättsliga dokument; FN:s stadga, resolutioner antagna av säkerhetsrådet och generalförsamlingen, den internationella humanitärätten, andra internationella fördrag, internationella domstolens rådgivande yttranden, internationell rättspraxis och den allmänt accepterade sedvanerätten. Utöver detta används relevant akademiskt material av framstående internationella forskare och sakkunniga i ämnet. Dessa rapporter och reflektioner används för att förtydliga betydelsen av de primära rättsliga källorna.

Analysen kommer starkt att stöda sig på den kontinuerligt utvecklade rättspraxisen i frågan om fredsbevarande operationers verksamhet. Med beaktande av att FN och dess säkerhetsråd i grund och botten är ett politiskt organ med en folkrättsligt bindande befogenhet, är det till en viss mån paradoxalt att de beslut som rådet antar, sällan baserar sig på en ren juridisk tolkning i frågan då de politiska intressena spelar en stor skillnad. Det är givet att säkerhetsrådets politiska balansgång och dispyter återspeglar sig i det språk besluten baserar sig på och har en inverkan på sina medlemsstater. För att återspegla och klargör praxisen i gränssnittet emellan folkrätten och politiken, har rättspolitisk argumentation fått en del utrymme i denna avhandling.

Skribenten är medveten att valet av metod och material lämnar en del aspekter utanför avhandlingen. Skribenten har eftersträvat på att inkludera akademiska reflektioner från både den sidan av doktrinen som ser fredsbevarande operationernas utveckling till det mer robusta i positivt ljus, samt de röster som kritiserar verksamheten i sin helhet eller den roll säkerhetsrådet gett operationerna i dagens läge. En stor del av den allmänna diskussionen bland sakkunniga i frågan präglas även av en militärpolitisk och framförallt operativ syn på de problem som finns mellan stadgan, säkerhetsrådets resolutioner, den genuina politisk viljan hela vägen ner till de verktyg den operativa verksamheten ute på fältet har att jobba med. Det i sig är inte längre än folkrättslig diskussion, men frågan om implementering av folkrättsligt bindande mandat har en relevans även i denna avhandling.

## 2. Förenta Nationernas auktorisering av bruk av våld

### 2.1. Kollektiv säkerhet

Artikel 1 i FN-stadgan beskriver vad bör vara syften och uppgifterna för FN som en internationell organisation. De centrala av uppgifterna med tanke på bruk av våld och FN:s fredsbevarande verksamhet är; upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, undertrycka angreppshandlingar, förebygga och undanröja hot mot freden och säkerheten, främja implementeringen av mänskliga rättigheter samt att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser och samarbete. Detta kapitel kommer att behandla FN:s

roll i att upprätthålla den internationella freden och säkerheten enligt FN-stadgans bestämmelser. FN:s roll och verksamhet har förändrats från tiden efter andra världskriget och tanken av att kollektiv säkerhet skulle vara en garanti för internationell fred och säkerhet. FN grundades för att det fanns ett behov för förutsägbarhet och ordning i världen efter världskrigen i ett globalt samhälle med allt bättre rustade militära styrkor. Det fanns en önskan av att FN skulle vara symbolen för mänsklighetens gemensamma strävan efter att alla skulle ha ett bättre liv i en säkrare värld, och att det skulle finnas ett internationellt forum där dessa gemensamma strävanden kunde bemötas och bearbetas i samarbete för att nå en global plan att förverkliga tillsammans.<sup>6</sup>

Kapitlet inleds med en kort redogörelse för kollektiv säkerhet som ett instrument för att främja och skydda den internationella freden och säkerhet. För att redogöra för FN:s auktorisering av bruk av våld, behandlas FN-stadgans kapitel VI och VII i detalj och säkerhetsrådets samt generalförsamlingens verksamhet i enlighet med det. Därefter behandlas relationen mellan dessa kapitel och fredsbevarande verksamhet som en följd av kollektiva säkerhetens brister.

Vid bearbetningen av FN-stadgan, strax efter att det andra världskriget var över, etablerades konceptet för kollektiv säkerhet. Kollektiv säkerhet i form av FN-stadgan byggde på förståelsen av att då den internationella gemenskapen samarbetar under ett och samma tak för en kollektiv internationell fred och säkerhet, är sannolikheten för ett tredje världskrig mycket lägre. Det är klart att konceptet för kollektiv säkerhet, så som den är beskriven i FN-stadgan, inte motsvarar det hur den tillämpats i praktiken inom den internationella politiken.<sup>7</sup> Problemet med konceptet för kollektiv säkerhet är att det i grund och botten är naivt att tänka att den som sådan kunde tillämpas till fördel av mindre stater eller som ett hot mot stormakter.<sup>8</sup> Kärnan till kollektiv säkerhet kan väl demonstreras med kapitel VII i FN-stadgan: ett internationellt organ representerar den internationella gemenskapen och har tilldelats extraordinära befogenheter att hindra allt

<sup>6</sup> Thakur, Ramesh – Reconfiguring the UN system of collective security in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 182, 2015.

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ibid

bruk av våld och stoppa aggressionshandlingar i globala konflikter.<sup>9</sup> Säkerhetsrådet gavs verktygen som sträckte sig från fredlig lösning av tvister till rätten att auktorisera bruk av våld, antingen för enstaka medlemsstater eller för en grupp av medlemsstater. I säkerhetsrådets fall representeras den internationella gemenskapen på 192 stater av ett säkerhetsråd med 15 medlemmar, varav de fem permanenta medlemmarna har rätt till veto vid alla av säkerhetsrådets omröstningar. Vetorätten begränsar givetvis rådets beslutfattande, och påverkar säkerhetsrådets möjligheter till ett effektivt och transparent arbete negativt. Rådets kollektiva ansvar innebär utöver de stadgade frågorna angående internationell fred och säkerhet, i dagens läge även säkerhetsproblem gällande 'mänsklig säkerhet' i form av humanitära katastrofer eller inbördeskrig med icke-statliga aktörer inblandade.<sup>10</sup>

FN har utvecklats på flera plan sen utarbetandet av stadgan, vilket givetvis är välkommet med tanke på hur det globala samhället har utvecklats med tidens gång. Med tiden har FN:s intressen expanderat sig utöver de teman som redogörs för i stadgan, vilket har lett till ett behov att utöka de verktyg FN har som stöd för sitt globala arbete. Dessa reformer har bland annat varit etableringen av fredsbevarande operationer, generalförsamlingens initiativ till Romstadgan och således Internationella Brottsdomstolens grundande, arbetet för jämlikhet samt grundandet av FN:s fredsbyggande kommission.<sup>11</sup> Tyvärr har inte det mesta centrala organet för kollektiv säkerhet, säkerhetsrådet, förändrat sina arbetsmetoder sedan 1960 då det beslöts att medlemsstaternas mängd i rådet ökades från 10 till 15. Det att säkerhetsrådets permanenta medlemmar inte är redo att uppdatera rådets arbetsmetoder och framförallt systemet med veto, är en kränkning av de fundamentala principerna av god förvaltning som inkluderar både transparens, representativitet och trovärdighet inom den ansvarsfulla uppgiften rådet tilldelats.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Kolb, Robert, and Richard Hyde. *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Oxford; Portland, Or: Hart Pub, s. 12, 2008.

<sup>10</sup> Kolb, Robert, and Richard Hyde. *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Oxford; Portland, Or: Hart Pub, s. 12, 2008.

<sup>11</sup> FN:s fredsbyggande kommission (United Nations Peacebuilding Commission, PBC) bildades i december 2005 genom parallella beslut i FN:s generalförsamling och FN:s säkerhetsråd och har 31 stater som medlemmar. Syftet är att bygga bred och försoning efter konfliktsituationer. S/RES/1645 (2005)

<sup>12</sup> Weiss, Thomas George. *What's Wrong With the United Nations and How to Fix It*. 2nd, [expanded] ed. Cambridge: Polity, 2012.

I och med att verkställandet av ett tillförlitligt system för kollektiv säkerhet försköts till ett avlägset datum på grund av det rådande politiska klimatet under kalla kriget, beslöt FN och dess medlemsstater att agera via alternativa vägar. Det fanns en vilja att garantera nationell och internationell säkerhet genom samarbete inom ramen för FN, vilket ledde till de första stegen av förebyggande fredsarbete och konceptet av ett neutralt och fredligt ingripande mellan konfliktparterna. Den fredsbevarande verksamheten skapades således i en gråzon mellan konceptet för fredlig lösning av tvister och konceptet för militärt ingripande. Utvecklingen av den fredsbevarande verksamheten kommer att redovisas i detalj i kapitel 3.

## 2.2. Säkerhetsrådets roll i FN

The maintenance of world peace and security depends importantly on there being a common global understanding, and acceptance, of when the application of force is both legal and legitimate<sup>13</sup>. – Kofi Annan

Efter det första världskriget och genom Nationernas Förbund kom de första traktatbaserade regleringarna för våldsanvändning, och senare genom upprättandet av FN-stadgan förbjöds krig under våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2(4). Förenta Nationernas säkerhetsråd har etablerats och fått sin jurisdiktion från FN-stadgan. Således är kapitlen V, VI och VII av FN-stadgan den primära källan som reglerar rådets befogenheter – samt begränsningar av de befogenheterna. Säkerhetsrådets 15 medlemmar representerar med en geografisk fördelning alla samfundets medlemsstater. Alla beslut som säkerhetsrådet antar i form av resolutioner är bindande och av tvingande natur för alla FN:s medlemsstater.<sup>14</sup> Artikel 30 i FN-stadgan fastställer att säkerhetsrådet skall själv anta sin arbetsordning – vilket rådet gjorde 1946 och därefter har mindre justeringar gjorts varav den senaste är från 1980 då arabiska tillsattes som det sjätte officiella språket för säkerhetsrådet och FN.<sup>15</sup> Det internationella samfundet har genom ratificeringen av FN-stadgan gett säkerhetsrådet våldsmonopol under kapitel VI och VII av stadgan. Därefter har FN:s säkerhetsråd burit ansvaret över att upprätthålla den internationella freden och

<sup>13</sup> High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (New York: United Nations, A/59/565, December 2004), para. 184

<sup>14</sup> FN-stadgan artikel 25

<sup>15</sup> UN Security Council – Provisional Rules of Procedure (S/96/) 1946 & (S/96/Rev.7) 1980

säkerheten och auktoriseringen av bruk av våld, med ett undantag till rättigheten för självförsvar vid väpnade angrepp som regleras i FN-stadgans artikel 51. Utöver bruk av våld har säkerhetsrådet även rättighet att besluta över ekonomiska sanktioner och andra relevanta åtgärder som främjar upprätthållandet och återställandet av den internationella freden och säkerheten.<sup>16</sup>

Den internationella gemenskapen på 192 stater representeras i FN:s säkerhetsråd av 15 medlemmar, varav de fem permanenta medlemmarna har rätt till veto vid alla av säkerhetsrådets omröstningar. De resterande 10 medlemskap roteras och utses, med hänsyn till geografisk fördelning, av generalförsamlingen där alla medlemsstater har en röst var. Vid varje årsskifte byts 5 av medlemmarna ut till nya representanter som var och en har ett två år långt mandat i rådet.<sup>17</sup> De fem permanenta medlemmarnas vetorätt begränsar givetvis rådets beslutfattande, och påverkar säkerhetsrådets möjligheter till ett effektivt och transparent arbete negativt. Vetot används i dagens läge rätt så sällan, men då den används är det oftast samma medlem som kontinuerligt motsätter sig beslut med en viss toning som gäller ett visst konfliktområde, som exempel USA och resolutionerna gällande Israels roll i Palestina, eller Ryssland och konflikten i Mellanöstern, speciellt i Syrien.<sup>18</sup> Många av de beslut som innebär en risk för ett veto förhandlas dock i förväg bakom stängda dörrar till en helhet som kan antas av majoriteten i rådet utan veto, för att säkerställa att säkerhetsrådets beslutfattande inte låser sig så som den gjorde under det kalla kriget. Rådets kollektiva ansvar innebär utöver de stadgade frågorna angående internationell fred och säkerhet, även nya former av säkerhetsproblem att ta hänsyn till. Som exempel av dessa problem kan man lyfta fram bland annat inbördeskrig med flera icke-statliga aktörer inblandade, naturkatastrofer som kan påverka en redan bräcklig säkerhetssituation negativt samt övergripande helheter såsom jämlikhetsfrågor som lyftes upp på rådets agenda för första gången 20 år sedan i och med resolution 1325 för kvinnor, fred och säkerhet.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> FN-stadgan kapitel VI

<sup>17</sup> Ibid

<sup>18</sup> Dag Hammarskjöld Library: Security Council – Veto list <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (Sidan besökts 29.06.2020)

<sup>19</sup> Regeringskansliet (2016) Program för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-2018 - Utrikesdepartementet, kommunikationsenheten <https://www.regeringen.se/4923c0/contentassets/c8a140b1b3394d59a22e997205bba5f0/program-for->

### 2.2.1. Maktfördelningen mellan säkerhetsrådet och generalförsamlingen

Det kalla kriget paralyserade säkerhetsrådets beslutsfattande för en lång tidsperiod strax efter att FN-stadgan hade skrivits. Detta ledde till att generalförsamlingen tidvis fick en större roll än ursprungligen planerat under FN-stadgan. Artikel 11(2) i stadgan ger generalförsamlingen rättigheten att diskutera frågor som rör upprätthållandet av internationell fred och säkerhet och ge rekommendationer (med hänsyn till artikel 12) – men de frågor som kräver nödvändiga åtgärder bör hänvisas till säkerhetsrådet.<sup>20</sup> Artikel 12 tar hänsyn till arbetsfördelningen mellan de två organen och understryker även den överlägsenhet säkerhetsrådet har att ta beslut i frågor gällande fred och säkerhet.<sup>21</sup> Artikel 12 fastställer att då säkerhetsrådet behandlar en fråga eller en tvist, har generalförsamlingen inte rätt att agera eller ge rekommendationer förutom då säkerhetsrådet begär det av generalförsamlingen. Under årens lopp har dessa bestämmelser tolkats rätt så flexibelt i det dagliga arbetet på FN.<sup>22</sup>

Generalförsamlingen antog *Uniting for Peace*-resolutionen i november 1950, efter att Sovjetunionen hade blockerat säkerhetsrådet med sitt veto i att agera vidare i frågan om Koreakriget. *Uniting for Peace*-resolutionen antogs av en majoritet av generalförsamlingens medlemmar för att agera i den dåvarande situationen, men även i framtiden, i situationer där säkerhetsrådet arbete är låst av veto. Då säkerhetsrådet i dylika situationer inte kan utföra sin uppgift att skydda den internationella säkerheten och freden enligt stadgans bestämmelser, ger generalförsamlingens resolution dem utvägen att träda in och ge rekommendationer till medlemsstaterna om att vidta gemensamma åtgärder, såsom bruk av våld.<sup>23</sup>

[sveriges-medlemskap-i-fns-sakerhetsrad-2017-2018.pdf](#) (Sidan besökts 29.06.2020): UN Security Council Resolution 1325, 31.10.2000 (S/RES/1325)

<sup>20</sup> FN stadgan artikel 116

<sup>21</sup> FN stadgan artikel 12

<sup>22</sup> Gray, C. D. (2018). *International law and the use of force* (Fourth edition.). Oxford: Oxford University Press. s. 2677

<sup>23</sup> Sevastik, P m. fl. (2009). *En bok i folkrätt*. Stockholm: Norstedts juridik. s. 189

Resolutionen blev kontroversiellt bemött i och med att det var ett klart politiskt beslut för att kringgå Sovjetunionens veto-rätt för att stöda Sydkorea, som stöddes av USA i konflikten. De som stödde resolutionen ansåg att det var en form av utveckling av procedurer inom FN med avsikt att garantera FN:s viktigaste uppgift: att säkerställa den internationella säkerheten och freden. Resolutionen i sig gav inga nya befogenheter i frågan om auktorisering av våld, utan det var mer ett verktyg för generalförsamlingen att kunna kalla in brådskande extramöten i de situationer där säkerhetsrådets agerande var låst av ett veto.<sup>24</sup> Resolutionen har därefter använts bland annat 1956 i frågan om Suez-krisen som behandlas senare i avhandlingen. Den senaste gången generalförsamlingen utnyttjat resolutionen var 1997 då generalförsamlingens president Razali Ismail sammankallade den *10th emergency special session of the General Assembly* som en följd av att USA använt sitt veto i säkerhetsrådet vid en resolution gällande konflikten mellan Israel och Palestina.<sup>25</sup> Den tionde specialsessionen här därefter sammanträtt flera gånger för att behandla frågan, senast i juni 2018 återigen som en följd av USA:s veto i säkerhetsrådet.<sup>26</sup>

### 2.3. FN:s våldsmonopol i stadgan

FN-stadgan är indelat i 19 kapitel, varav kapitel VI behandlar *Fredlig lösning av tvister* och kapitel VII behandlar *Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar*. Dessa två kapitel är centrala då rätten till bruk av våld och de fredsbevarande operationernas juridiska grund diskuteras, och de kommer att diskutera nedan i skilda underkapitel. Utöver dessa två kapitel finns det enstaka artiklar i stadgan som även börs tar i beaktande för att bättre förstå de begränsningar som stadgan tillsätter för bruk av våld och dess auktorisering. Den auktorisering som tilldelats säkerhetsrådet i artiklarna 39–42, i kombination med artiklarna 2 (4), 24, 25 och 51 i FN-stadgan är grunden till den allmänt använda hänvisningen till att säkerhetsrådet har våldsmonopol<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Ibid

<sup>25</sup> UN General Assembly (1997) Tenth emergency special session *Illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory*. A/RES/ES-10/2 (05.05.1997).

<sup>26</sup> UNSC 8274th meeting *The situation in the Middle East, including the Palestinian question* S/PV.8274 (01.06.2018): UNGA (2018) Resumption of the tenth emergency special session A/ES-10/PV.38: Resolution adopted by the General Assembly on 13 June 2018 - ES-10/20. *Protection of the Palestinian civilian population* A/RES/ES-10/20 (13.06.2018)

<sup>27</sup> Sevastik, P m. fl. (2009). *En bok i folkrätt*. Stockholm: Norstedts juridik. s. 194

Kapitel VI och VII i FN-stadgan behandlar olika medel FN:s säkerhetsråd har till sitt förfogande i sitt arbete och utgör även den grund dess resolutioner bygger på. Det innebär att säkerhetsrådet bland annat kan fatta beslut om ekonomiska och andra sortens sanktioner gentemot en stat som bryter, eller hotar att bryta den internationella freden och säkerheten. I situationer där denna typens åtgärder inte är tillräckligt, har rådet även den verkställande makten att besluta om militära åtgärder, i och med den våldsmonopol som rådet erhållit genom FN-stadgan. Det är dock centralt att alla beslut som rådet tar, bör ske i överenskommelse med FN:s ändamål och principer.<sup>28</sup>

Även om alla FN:s medlemsstater har vid ratificeringen av FN-stadgan av sagt en stor del av dess suveränitet i vissa mellanstatliga relationer, finns det undantag i stadgan som betonar suveränitetsprincipen emellan medlemsstaterna, samt emellan FN och medlemsstaterna.<sup>29</sup> Artikel 2 (4) som har tidigare redan nämnts i denna avhandling är en av de absolut mest centrala internationella bestämmelserna gällande internationell fred och säkerhet. Våldsförbudet i artikel 2 (4) understryker att alla FN:s medlemsstater bör i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig det riktas gentemot en annan suverän stat eller på ett annat sätt oförenligt med FN:s ändamål.<sup>30</sup> Det förekommer dock undantag till våldsförbudet – bruk av våld är tillåtet då det sker i form av självförsvar som definieras i artikel 51 i stadgan och i de situationer där FN:s säkerhetsråd har auktoriserat våldet under sina befogenheter under kapitel VII av stadgan. Det är också relevant att nämna artikel 2 (7), som fastställer att FN inte har rättighet under FN-stadgan att ingripa i frågor som faller innanför statens nationella behörighet, och att FN inte kan kräva att medlemsstaten hänskjuter dessa frågor inför lösning av den gällande FN-stadgan. <sup>31</sup> Dock finns det ett undantag – vilket är speciellt relevant då man diskuterar robusta fredsbevarande mandat. Undantaget är att non-interventionsprincipen inte utgör ett hinder för säkerhetsrådet att vidta tvångsåtgärder enligt dess befogenheter i kapitel VII av stadgan.

<sup>28</sup> FN-stadgan artikel 24(2)

<sup>29</sup> Andersson, Rold m.fl. (2013) *Lagen mot Krig: Om FN-stadgans Våldsförbud och Aggressionskrigen*, Celanders Förlag, Lund, s. 14.

<sup>30</sup> FN-stadgan artikel 2

<sup>31</sup> FN-stadgan artikel 2 (7)

För att våld skall få användas i syfte av självförsvar, har artikel 51 definierad ett antal kriterier som bör uppfyllas. Bruk av våld som självförsvar är berättigat då en väpnad attack inträffar, våldet i sig kan antingen brukas individuellt eller kollektivt av flera parter. Våld under självförsvar bör vara proportionellt och det får inte fortsätta i det skedet FN:s säkerhetsråd har tagit över och beslutat om åtgärderna i frågan.<sup>32</sup> Definitionen på vad ordalydelsen väpnad attack 51 har diskuterats omgående, och den allmänna uppfattningen lutar på att ordvalet kan tolkas flexibelt<sup>33</sup> Således kan man säga att självförsvar är godkänt även i andra typens angripande handlingar än rent väpnade, speciellt med tanke på att i den moderna krigföringen kan man orsaka omfattande skada utan ett väpnat angrepp i stilen med konventionella krig från tiden vid världskrigen.<sup>34</sup> Diskussionen om hur artikel 2 (4) och 51 har utropats under åren lopp är ytterst intressant, men platsar inte mera utrymme i denna avhandling i och med att de inte direkt förknippas med FN:s fredsbevarande operationer.

### 2.3.1. Kapitel VI – fredlig lösning av tvister

Det är allmänt känt att vid konfliktsituationer som leder till ett hot mot den internationella freden och säkerhet, skall tvisten i första hand lösas fredligt. Artikel 33 (1) anger olika alternativ på medel för fredlig lösning av tvister, exempelvis; medling, förlikningsförfaranden och anlita av regionala organisationers stöd. Artikel 33 (2) tydliggör ytterligare artikel 24 av stadgan, det vill säga att säkerhetsrådet har det primära ansvaret inom FN att lösa internationella konflikter. Även om säkerhetsrådet har det primära ansvaret och skyldigheten att agera i situationer där tvisten kan utöva ett hot mot internationella freden och säkerheten, har även generalförsamlingen med varje FN-medlemsstat och de icke-medlemmar som är en part av konflikten, rättigheten till att begära att antingen säkerhetsrådet eller generalförsamlingen utreder situationen.<sup>35</sup> Artikel 36 i stadgan ger säkerhetsrådet mandat att föreslå lämpliga tillvägagångssätt eller metoder för att lösa konfliktsituationer i enlighet med artikel 33.

<sup>32</sup> FN-stadgan artikel 51

<sup>33</sup> Gray, C. (2014) 'The use of force and international legal order' in Evans, M. D. (*International law* (Fourth edition.)). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. p. 629

<sup>34</sup> Sevastik, P m. fl. (2009). *En bok i folkrätt*. Stockholm: Norstedts juridik. s. 198-199

<sup>35</sup> FN-stadgan artikel 34-35.

### 2.3.2. Kapitel VII – tvångsåtgärder vid hot mot fred och säkerhet

Kapitel VII i FN-stadgan ger säkerhetsrådet auktoriteten att anta verkställande beslut angående bruk av våld vid situationer där den allmänna internationella freden eller säkerheten är i fara.<sup>36</sup> Tanken vid etableringen av stadgan var inte endast att förbjuda bruk av våld mellan medlemsstaterna i enlighet med artikel 2 (4) av stadgan, men även att centralisera rätten att auktorisera bruk av våld till FN och framförallt säkerhetsrådet. Kapitel VII är den del av stadgan som ger befogenheten till säkerhetsrådet att fatta verkställande och bindande beslut som upprätthåller eller arbetar för att säkerställa fred och säkerhet.

Artikel 39 ger säkerhetsrådet rättigheten att fastställa om konflikten utgör ett hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och därefter antingen ge ett *förslag* eller *fatta beslut* om vilka åtgärder i enlighet med artiklarna 40 till 42 bör vidtas för att återställa den internationella freden. Innan rådet tar sig an medlen i enlighet med artikel 39, kan de under artikel 40 av stadgan förhindra att konflikten blir värre genom att uppmana konfliktens parter att anpassa sig och följa de provisoriska åtgärder som rådet anser vara nödvändiga eller önskvärda i situationen i fråga. Det första steget som säkerhetsrådet tar och förväntar sig att medlemsstaterna verkställer är i enlighet med artikel 41 fredliga sanktioner, lik olika embargo, ekonomiska sanktioner eller avbrytande av diplomatiska förhållanden.

Artikel 42 auktoriserar rådet att använda sig av mer robusta medel i det fall att åtgärderna i enlighet med artikel 41 inte är tillräckliga. Språket i artikel 42 ger stort utrymme för tolkning vilket leder till att de medel som rådet har till sitt befogande kan gälla allt från till exempel fredsbevarande till fredstvingande användning av militära trupper. Säkerhetsrådets arbete bör dock alltid ske inom ramarna för FN:s ändamål och principer,

<sup>36</sup> FN-stadgan artikel 48

vilket enligt artikel 1 av stadgan är upprätthållandet av den internationella freden.<sup>37</sup> Som tidigare nämnts, är de beslut som säkerhetsrådet tar under kapitel VII tvångsåtgärder, och således kan de verkställas utan samtycker av den stat eller stater beslutet gäller. Vid etablering av fredsbevarande operationer betyder alltså att rådet inte behöver ha samtycke för etableringen från de medlemsstater som operationen gäller. I störst allmänhet har säkerhetsrådet dock etablerat alla operationer under kapitel VII i samarbete eller åtminstone med samtycke av den mottagande staten, eller staterna.

Stadgan erbjuder säkerhetsrådet sist och slutligen full rättighet att bestämma över sin egen kompetens, då den inte erbjuder en officiell rättslig granskning för de politiska organen inom FN. Vid de omständigheter som ICJ begärts att utgöra någon form av en rättslig granskning av säkerhetsrådets arbete eller beslut, har domstolen varit väldigt motvillig till att ge utlåtanden på om rådet överträffat sin kompetens.<sup>38</sup>

Då säkerhetsrådet vill etablera en fredsbevarande operation (eller en del av dess funktioner) som en bindande åtgärd enligt kapitel VII, måste rådet agera under sina befogenheter i artikel 40, 41 eller 42 av stadgan. Ifall en operation är inrättad i enlighet med artikel 40, får inte operationen bruka våld utöver självförsvar och våldet bör vara opartiskt. Under artikel 41 får rådet besluta om vilka åtgärder som skall träda i kraft, så länge de *'icke innebärande bruk av vapenmakt'*. Det leder till att en robust fredsbevarande operation bör inrättas med stöd av säkerhetsrådets befogenheter under artikel 42 av stadgan, och då också skall väpnad makt involveras endast som en sista utväg för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Även om man kunde argumentera att det under artiklarna 40 och 41 kunde auktoriseras en begränsad användning av våld utöver självförsvar, så kan ingendera av dem utgöra grunden till att säkerhetsrådet skulle auktorisera en robust militariserad fredsbevarande styrka med där bruk av våld ”med alla nödvändiga medel” tillåtes i mandatet. Ordalydelsen *med alla nödvändiga medel* i mandaten för fredsbevarande operationer speglar sig till rådets

<sup>37</sup> Svanberg-Topman, K. – The Security Council as a Law Enforcer and Legislator in Amnüs, D., and Svanberg-Torpman. *Peace and Security: Current Challenges in International Law*. Lund: Studentlitteratur, s. 95., 2004.

<sup>38</sup> Ibid. s. 96

befogenhet under artikel 42 att vidta åtgärder *som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.*<sup>39</sup>

Således kan man sammanfatta att artikel 42 är den ända artikeln som ger säkerhetsrådet den juridiska rättigheten att auktorisera robusta fredsbevarande operationer, eller andra uppgifter där bruket av våld bortom självförsvar tillåts uttryckligen eller implicit. På så sätt har robusta fredsbevarande operationer gått i samma riktning med FN-auktoriserade interventioner som verkställs av enstaka stater eller koalitioner av stater som till exempel INTERFET operationen i Östra-Timor, som även de blev auktoriserade under artikel 42.<sup>40</sup> Skillnaden mellan de kvasi-verkställande operationerna och de robusta fredsbevarande operationerna är att de fredsbevarande operationerna leds av FN, medan de andra operationerna har letts av en stat eller en koalition av stater. Ofta har operationer med ett robust mandat misslyckats med sina mål på grund av bristfälliga resurser eller för att ledningen av operationen inte är tillräckligt klar och ändamålsenlig.

Den ursprungliga tanken var att medlemsstaterna skulle bilateralt göra avtal med FN om att erbjuda trupper till FN:s egen ständiga styrka i enlighet med artikel 43. På det sätt skulle det finnas en alltid färdig militärtrupp som skulle verkställa säkerhetsrådets kraftfulla åtgärder under artikel 42, utan den administrativa och politiska börda de bidragande staterna och FN i dagens situation genomgår.<sup>41</sup> Då dessa avtal aldrig realiserades på grund av kalla krigets politiska klimat utvecklades konceptet så att de åtgärder som rådet auktoriserar under kapitel VII av FN-stadgan verkställs antingen av FN:s fredsbevarande trupper eller en koalition av stater, alternativt en annan internationell organisation som till exempel EU eller NATO. Skillnaden mellan dessa verkställande åtgärder är att den förstnämnda styrs och finansieras av FN och således är de officiella FN-organ där FN bär ansvaret av för deras verksamhet. Det andra alternativt har likväl

<sup>39</sup> FN-stadgan artikel 42

<sup>40</sup> International Force East Timor (INTERFET) var en multinationella operation som leddes av Australien och som hade säkerhetsrådets auktorisation till bruk av våld under kapitel VII. Operationen anses mycket lyckad och kunde överge mandatet till UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET) under ett år efter sin etablering: UN Security Council Res/1264/1999 (15.09.1999); UN Security Council Res/1272/1999.

<sup>41</sup> FN-stadgan artikel 43

auktoriserats av säkerhetsrådet i enlighet med FN-stadgan, men dessa operationer verkställs utanför FN:s kontroll och är således, i principen, utanför FN:s ansvar.<sup>42</sup>

Den nuvarande kutyman att medlemsstater frivilligt bidrar med trupper till specifika operationer, har lätt till att säkerhetsrådets förmåga att utöva sin makt är till en vis del begränsad och beroende på medlemsstaternas vilja. Även omständigheterna i konfliktområden har förändrats, vid tiden efter andra världskriget och bearbetningen av FN-stadgan var majoriteten av konflikterna på FN:s agenda bilaterala eller multilaterala spänningar medlemsstater emellan. Nu har operationerna som uppgift att bygga fred och stöda samhällsutvecklingen i områden med både internationella och interna spänningar och ett stort antal rebellgrupper, lik situationen i DR Kongo. Denna fråga diskuteras mera i detalj, senare vid flera tillfällen i denna avhandling.

#### 2.4. Säkerhetsrådets resolutioner och mandat för bruk av våld

FN:s säkerhetsråd fattar beslut i form av resolutioner, vars längd och form varierar beroende på vad beslutet gäller. Vissa resolutioner kan anses ha ett tyngre värde ifall beslutet är av exceptionell natur, medan vissa resolutioner förblir grunden till säkerhetsrådets verksamhet på långt sikt, likt resolution 1325 för kvinnor, fred, och säkerhet.<sup>43</sup> Resolutionerna i sig är inte juridiska dokument, men den praktiska implementeringen på dem har juridiska följder och binder således alla FN:s medlemsstater att följa dem. Säkerhetsrådet hänvisar ofta i sina resolutionstexter till internationella fördrag och konventioner, för att kontinuerligt visa att deras beslut tar hänsyn och implementerar folkrättsliga normerna utöver kapitel VI och VII i FN-stadgan.<sup>44</sup> Säkerhetsrådets beslut bidrar också till utvecklingen av sedvanerätten genom att de verkställer beslut under kapitel VII som bidrar till att klargöra normer till sedvanerätt genom verkställande praxis. Trots det är det viktigt att säkerhetsrådets resolutioner inte behandlas som prejudikat lik beslut givna av rättsliga instanser som till

<sup>42</sup> Blokker, Nils. – Outsourcing the Use of Force: Towards more Security Council Control of authorized operation? in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 203, 2015.

<sup>43</sup> UN Security Council Resolution 1325 for Women, Peace and Security (UNSC/Res/1325) 30.10.2000

<sup>44</sup> Som exempel: Säkerhetsrådets resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet (Res/1325/2000) hänvisar bland annat till internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter, Genèvekonventionerna och FN:s konvention om barnets rättigheter.

exempel ICJ domstolsbeslut. Säkerhetsrådet är ett politiskt organ, och skiljer sig från rättsliga organ med att rådet som ett politiskt organ inte har någon juridisk skyldighet att följa sina egna prejudikat, och att behandla två lika ärenden på samma sätt. Det är viktigt att ta hänsyn till den resolution rådet presenterar och röstar för, baserar sig på en text som förhandlats fram bland rådets femton medlemmar och med hänsyn till deras delade politiska åsikter. Då texten i sig är en politisk kompromiss, kan det leda till att texten förlorat sitt inflytande och att medlemmarnas ursprungliga avsikt inte förverkligas. Problematiken med dessa kompromissförslag blir även större då man tar hänsyn till vilken oproportionellt stor makt de permanenta fem har vid förhandlingsbordet då de vet att deras samtycke krävs för att resolutionen skall bli framröstad under mötet.

Då säkerhetsrådet etablerar eller ger fortsatt auktoriseringen för en fredsbevarande operation, sker det genom en resolution som utgör operationens mandat. Mandatet indikerar bland annat vad vilka uppgifter operationen har och ifall de har auktorisering till bruk av våld – och i så fall vilken typ av våld och gentemot vem. Då beskrivningen är av en allmän natur, förblir friheten över verkställandet till de stater eller organisationer som utför mandatet och då förblir säkerhetsrådets kontroll avsevärt mindre. Ett exempel på den här typens mandat är resolution 678, som blev den första gången då den under kalla kriget paralyserade säkerhetsrådet tog ett kollektivt beslut att införa ekonomiska och militära sanktioner, i detta fall gentemot Iraq som ockuperat Kuwait i augusti 1990. <sup>46</sup> Resolutionen 678 togs väl emot som ett tecken på att säkerhetsrådet hade fått tillbaka sin verkställande förmåga, men samtidigt fick den ta emot en hel del kritik då rådet lämnade verkställandet av resolutionen nästan uteslutande på koalitionen av insatsstyrkorna under USA:s ledning, och överräckte således kontrollen för operationen utanför FN:s kontroll.<sup>47</sup>

Mandaten har generellt sätt blivit allt mera specifika sen 1990-talet, och innehåller i allt större utsträckning även hänvisningar till skydd av FN:s personal och andra humanitära

<sup>45</sup> Delbrück, J. & Heinz, U. E. (1995). Allocation of law enforcement authority in the international system: Proceedings of an international symposium of the Kiel Institute of International Law, March 23 to 25, 1994. Berlin: Duncker & Humblot. s. 30-34

<sup>46</sup> UN Security Council Resolution 678 (1990) On the Invasion of Kuwait (UNSC/Res/678) 29.11.1990

<sup>47</sup> Blokker, Nils. (2015) Outsourcing the Use of Force: Towards more Security Council Control of authorized operation? in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 205

organisationers arbete området där operationen är aktiv. Denna utveckling har även lett till att majoriteten av mandaten antas under kapitel VII i stadgan.<sup>48</sup> Då säkerhetsrådet antar operationer under kapitel VII, finns det oftast en ordagrann hänvisning till det vid den sista punkten som i ingressen, strax före det detaljerade språket i mandatet börjar. Ifall säkerhetsrådet inte hänvisar direkt till kapitel VII, indikeras det genom de uppgifter mandatet auktoriseras med. Hänvisningarna kan bland annat vara en uttrycklig eller underförstådd hänsyn till artikel 39: att säkerhetsrådet fastställer ett hot mot freden, brott mot freden och/eller aggressionshandlingar. Auktorisering under kapitel VII kan också hänvisas genom användning av språk som signalerar en avsikt till att fatta ett bindande beslut (the council *decides*) samt en hänvisning till att auktoriserandet gäller alla nödvändiga medel (eller någon form av liknande ordval) som klart och tydligt signalerar att auktoriseringen gäller även bruk av våld utöver rättigheten till självförsvar.<sup>49</sup>

I andra fall är mandaten mycket specifika och tillsätter begränsningar på vilken sorts våld som de facto har blivit auktoriserad av säkerhetsrådet. Detta är till exempel fallet med resolution 2098 som utgjorde ett fortsatt mandat för MONUSCO-operationen och etablerade även interventionsbrigaden som en styrka under operationen. Resolutionen kommer att diskuteras i detalj i kapitel 4 av denna avhandling. Ett och samma mandat kan även innehålla *hard elements* som inte lämnar något utrymme för tolkning, och *soft elements* som till exempel auktoriseringen till skydd av civila i området, vilket lämnar tolkning till de verkställande parterna under operationen.<sup>50</sup> Fördelen med de mjuka elementen är att de i bästa fall kan erbjuda den flexibilitet som utvecklingen ute vid konfliktområdet kräver för effektivt verkställande medan det också finns risken att en för bred tolkningen leder till att verksamheten sprider sig utanför de gränser som godkänts av rådet under antagandet av resolutionen.

De flesta resolutioner som auktoriserar bruk av våld är baserade på generalsekreterarens rapporter som behandlar den specifika frågan och kommer avslutningsvis med

<sup>48</sup> Sloan, J. (2014). The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. *Journal of Strategic Studies: UN Peacekeeping and the Use of Force*, 37(5), pp. 674-702.

<sup>49</sup> Sloan, J. (2011). The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century. s.65

<sup>50</sup> Blokker, Nils. (2015) Outsourcing the Use of Force: Towards more Security Council Control of authorized operation? in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 216

rekommendationer på hur säkerhetsrådet och möjligen generalförsamlingen bör agera i frågan. De redan pågående operationernas mandat förnyas med en viss frekvens, ifall säkerhetsrådet anser att det finns ett fortsatt behov för operationen i konfliktområdet. Vid etableringen av en operation tillägger rådet ofta kravet på att generalsekreteraren bör regelbundet med tre månaders mellanrum presentera en rapport om hur läget har utvecklats i konfliktområdet. Utöver detta har säkerhetsrådet även regelbundet konsultationer och öppna möten med operationernas högsta befäl, truppbidragande staterna, humanitärarbetarna i konfliktområdet samt generalsekreterarens specialsändebud för operationerna.<sup>51</sup>

## 2.5. Relationen mellan kapitel VII och fredsbevarande operationer

I och med att fredsbevarande inte nämns direkt i stadgan, och beroende på mandatet av operationen kan den falla antingen under kapitel VI eller VII under stadgan. Inom den akademiska litteraturen och FN:s eget arbete pratar man ofta om att jurisdiktionen för FN:s fredsbevarande operationer komma från kapitel VI och en halv, då operationernas syfte oftast faller emellan fredlig lösning av konflikten och militära handlingar.<sup>52</sup> Ifall operationens syfte är mer traditionell lik övervakning av gränsområden och inte innebär våldsanvändning anses den få sin jurisdiktion från artikel 36 (1) i det VI kapitel av stadgan. Artikel 40 anses ha den tydligaste rättsliga grunden för att auktorisera operationer med ett mer robust mandat, till exempel att skydda civila i konfliktområdet.<sup>53</sup>

Under de senaste årtionden har allt fler fredsbevarande operationer etablerats i områden med mycket komplexa pågående konflikter. Detta har lett till att operationernas mandat har utvecklats så att de till en stor del reglerar den mottagande statens interna förvaltning och att mandatet auktoriserar bruk av våld vid skydd av mandatet och/eller vid skydd av

<sup>51</sup> Security Council Report (2019) The UN Security Council Handbook – A user’s guide to practice and procedure <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf> (Sidan besökts den 16.06.2020)

<sup>52</sup> McCoubrey, Hilaire, and Nigel D. White. (1996) *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*. Aldershot: Dartmouth, s. 51

<sup>53</sup> Ibid

de civila. Operationerna har således auktoriserats under kapitel VII, vilket innebär att ett undantag från non-interventionsprincipen i artikel 2 (7) i FN-stadgan har aktualiserats. <sup>54</sup>

Då man ser tillbaka på säkerhetsrådets arbete i frågan om fredsbevarande operationer blir det klart att det är enklare att fastställa villkor för lyckade fredsbevarande operationer än att leva upp till dem i verkligheten. Trots att operationer redan i över 20 år i regel har auktoriserats under kapitel VII, är relationen långt från problemfri. Bruk av kapitel VII har gett stora förväntningar för fredsbevarande operationer, som tyvärr inte har nått kraven som en följd av resursbrister ute på fältet och orealistiska mandat. Kritiken i frågan har riktats mot FN och dess styrkor, då den rätta adressen är medlemsstaterna som fattar besluten i säkerhetsrådet.

I dagens läge har säkerhetsrådet format en tydlig skillnad i praxis mellan övervakande monitorering operationer utan hänvisning till kapitel VII, och mer ambitiösa operationer där rådet har tagit stöd av kapitel VII antingen i själva auktoriseringen av operationen eller som en del av resolutionstexten för en operation. Denna grundläggande skillnad är klar – men rådet har inte än ett tydligt mönster på när det auktoriserar ageranden under kapitel VII. Det verkar finnas olika möjliga förklaringar till valet att auktorisera en operation under kapitel VII: för att indikera att operationen har ett mandat som går utöver enbart monitoreringsuppgifter, för att auktorisera operationen att reglera frågor som i vanliga fall skulle vara under den nationella jurisdiktionen i området, eller för att klargöra att operationen inte är beroende av värdstatens samtycke och att det finns en skyldighet för alla parter att samarbeta med FN:s fredsbevarande styrkor. <sup>55</sup> Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte enbart räcker med att hänvisa till kapitel VII för att resolutionen automatiskt skall berättiga operationen till bruk av våld. Som ett exempel så auktoriserades MINUSTAH operationen på Haiti under kapitel VII men utan någon uttrycklig hänvisning till bruk av våld. <sup>56</sup>

<sup>54</sup> Sevastik, P m. fl. (2009). *En bok i folkrätt*. Stockholm: Norstedts juridik. s. 191

<sup>55</sup> Gray, C. D. (2018). *International law and the use of force* (Fourth edition.). Oxford: Oxford University Press. s. 313

<sup>56</sup> UNSC/Res/1542 (2004)

## 2.6. De tre grundläggande principerna för fredsbevarande

FN:s fredsbevarande verksamhet baserar sig på de tre fundamentala principerna som Dag Hammarskjöld fastslog år 1956. Principerna är: *samtycke från konfliktens parter, opartiskhet* samt *förbud mot våld förutom vid självförsvar*.<sup>57</sup> Under utvecklingen av FN:s fredsbevarande verksamhet, som diskuteras i nästa kapitel, har de tre fundamentala principerna inkluderats i mandaten för de fredsbevarande operationerna säkerhetsrådet auktoriserat sen 1956. Principerna är inbördes relaterade och ömsesidigt förstärkande, och det är centralt att deras betydelse och förhållande till varandra uppfattas klart och tydlig av alla parter som är involverade i den fredsbevarande verksamheten för att säkerställa att de tillämpas effektivt. Framförallt den sista principen om förbud av våld förutom vid självförsvar har utvidgats sen Hammarskjölds tider, för att i dag inkludera även försvar av operationens mandat.

Det finns flera uppfattningar och tolkningar av principernas status som folkrättsliga källor. Enligt andra sakkunniga så har principerna under årens lopp tillgetts en konstitutionell roll, i och med det systematiska och kontinuerliga hänvisandet och bekräftandet av dem i FN:s egna officiella dokument samt inom den akademiska världen trots att fredsbevarande verksamhetens kontext förändrats avsevärt sen 50-talet.<sup>58</sup> Sakkunniga med en mer praktisk syn på frågan hävdar att FN håller fast vid principerna ut av en tradition och för att ha en juridisk grund att stå på, trots att principerna tänjts avsevärt med tiden och således verkställs principerna bristfälligt i dagens operationer.<sup>59</sup>

Trots att de grundläggande principerna i dag börjar ha över 70 år på nacken, har de inte tappat sin relevans i säkerhetsrådet praxis. Då FN:s säkerhetsråd planerar en ny fredsbevarande operation eller förnyandet av mandatet för en existerande operation, bygger de än idag mandatet på dessa tre principer. FN har senast hänvisat i detalj och bekräftat de grundläggande principerna för fredsbevarande operationerna, i ett officiellt dokument FN-sekretariatets avdelning för fredsbevarande operationer utarbetat gällande

<sup>57</sup> UN Secretary-General(1958) 'Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force', A/3943 (1958), para. 127 & 179.

<sup>58</sup> Tsagourias, N. (2006). Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension. *Journal of Conflict and Security Law*, 11(3), pp. 465-482

<sup>59</sup> Sloan, J. (2011). The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century. s.163

principerna och riktlinjerna för FN:s fredsbevarande operationer (den sk. Capstone.doktrinen).<sup>60</sup>

### 2.6.1. Samtycke

Den första principen lägger fram kravet för samtycke av alla parterna i konflikten då en operation etableras. Samtycket är ofta avgörande för att en operation skall ha förutsättningarna att verkställa sitt mandat. Detta kräver ett engagemang från alla parter som accepterar operationens närvaro och uppgift, och är färdiga att binda sig vid den politiska processen mot demokrati, fred och säkerhet.<sup>61</sup> Kravet för samtycke av konfliktens parter är i grund och botten inte en juridisk försäkran, utan dess syfte är att säkerställa att den mottagande statens och andra parternas suveränitet respekteras – vilket är uppenbart då man tar i hänsyn de politiska förhållande den första operationen etablerades vid. I dag försäkrar samtycket att operationen har den nödvändiga politiska och fysiska friheten den behöver i konfliktområdet för att utföra sina uppgifter i enlighet med mandatet.<sup>62</sup> Beroendet av värdstatens samtycke betonas speciellt i formuleringen för de mandat som har skyldighet att skydda de civila – oftast auktoriseras våldet *without prejudice* till värdstatens regering. Denna formulering indikerar att operationens verksamhet för skydd för de civila är underställd till värdstatens, som har det primära ansvaret för att skydda sin egen civila befolkning. Formuleringen kan även föreställas leda till ett samarbete mellan FN:s trupper och värdstatens polis- eller militärstyrkor, vilket leder till problem i situationer där de nationella styrkorna de facto är de värsta förövare då det gäller de civilas säkerhet.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> UN DPKO (2008) Capstone-doctrine, kapitel 3

<sup>61</sup> UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008), fortsättningsvis hänvisas som UN DPKO Capstone-doctrine.

<sup>62</sup> Tsagourias, Nicholas (2015) – Self-defence, protection of humanitarian values, and the doctrine of impartiality and neutrality in enforcement mandate in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 400

<sup>63</sup> Sloan, J. (2011). The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century. Oxford [England] ; Portland, Or.: Hart Pub. s. 289

I de konfliktområden där FN saknar samtycke förvandlas operationens natur till en fredsframtvängande operation som agerar under säkerhetsrådets rätt att verkställa nödvändiga åtgärder under kapitel VII i konfliktområdet. Med samma riskerar FN att den fredsframtvängande operationen blir en part i den väpnade konflikten vilket åtskiljer operationen avsevärt från dess grundläggande syfte: att bevara freden. Säkerhetsrådet har rätten att vidta verkställande åtgärder under kapitel VII utan samtycke, om rådet anser att konflikten utgör antingen ett hot mot internationell fred och säkerhet eller att de civila i konflikten bör skyddas omedelbart. Ifall den politiska processen i området är bristfällig och det inte finns något samtycke att nå mellan parterna, har säkerhetsrådet inte andra alternativ för verkställande åtgärder.<sup>64</sup>

Under implementeringen av mandatet är det ytterst viktigt att FN:s operation parallellt främjar fredsprocessens framgång men även arbetar för att säkerställa att operationen inte förlorar de viktigaste parternas samtycke. Det faktum att de viktigaste parterna har utlovat sitt samtycke till operationen innebär inte nödvändigtvis samtycke på den lokala nivån ute på fältet i konfliktområdet. Detta framhävs speciellt i konflikter där den statliga ledningen är antingen tudelad eller svag, och där den statliga ledningen utmanas av väpnade grupper som är utanför statens kontroll, vilket till exempel har varit fallet i DR Kongo redan i årtionden. För att klara av att agera i dessa komplexa konfliktområden är det viktigt att operationen har de politiska och analytiska färdigheterna, tillräckliga operativa resurser och det politiska stödet för att hantera tudelade samhällen mitt i en väpnad konflikt. I Capstone-doktrinen poängteras det att situationer lik dessa, kan som en sista utväg kräva att FN-styrkorna stöder sig till bruk av våld.<sup>65</sup>

### 2.6.2. Opartiskhet

FN:s fredsbevarande trupper bör verkställa sitt mandat på ett sådant sätt att de förhåller sig opartiskt och utan förmån till någon av parterna i konflikten. Principen om opartiskhet är avgörande för att upprätthålla samtycket och samarbetet med konfliktens parter.<sup>66</sup> Den

<sup>64</sup> UN DPKO (2008) Capstone-doctrine, kapitel 3

<sup>65</sup> Ibid

<sup>66</sup> UN DPKO (2008) Capstone-doctrine, kapitel 3

opartiska rollen av de fredsbevarande operationerna är även det som skiljer traditionell fredsbevarande från verkställande åtgärder under kollektiv säkerhet. De traditionella fredsbevarande operationerna har inte som uppgift att tillstå någon av konfliktens parter med militärt stöd – vilket är fallet vid offensiva åtgärder under konceptet för kollektiv säkerhet då stödet tillriktas någondera part. <sup>67</sup> Opartiskhet bör dock inte förväxlas med neutralitet eller inaktivitet - FN:s trupper bör vara opartiska i sina handlingar med parterna i konflikten, men inte neutrala i genomförandet av sitt mandat. <sup>68</sup>

Brahimi-panelens rapport från 2000 gällande FN:s fredsbevarande verksamheten påpekar att då fredsbevarande operationernas opartiskhet behandlas och implementeras, bör man ta i hänsyn FN-stadgans principer samt operationens mandat och dess mål som grundar sig på stadgans principer om fred och säkerhet.<sup>69</sup> Opartiskhet är inte detsamma som neutralitet, eller lika behandling av alla parter i alla situationer och under alla omständigheter under konfliktens gång. Operationens opartiska roll är inte heller en ursäkt för passivitet i de fall där någon part bryter mot avtalet och helt klart motverkar fredsprocessen. En av orsakerna till att Rwandas folkmord gick så långt som det gjorde, var att FN:s trupper ute på fältet förblev passiva trots förbrytelseerna samtidigt som säkerhetsrådet inte klarade av att utöka truppernas befogenheter och resurser vid rätt tillfälle.<sup>70</sup>

Opartiskheten är även ytterst viktig för operationens trovärdighet, framförallt i ögonen på den lokala befolkningen. Trots att det finns ett avsevärt behov av att bygga relationer med parterna i konflikten och uppmuntra dem till att nå ett ömsesidigt mål i ljuset av den politiska processen, bör operationen noggrant utvärdera vilka aktiviteter som medföljs med risken att äventyra deras bild av opartiskhet bland de lokala. Och i de fall där operationen behöver ingripa för att skydda mandatets mål, bör operationen göra det så transparent som möjligt och effektivt kommunicera skälen till åtgärden som kan tolkas

<sup>67</sup> Diehl, P. F. (1993). *International peacekeeping*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. s. 7-8

<sup>68</sup> UN DPKO (2008) Capstone-doctrine, kapitel 3

<sup>69</sup> UN General Assembly, Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council: report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000, A/55/305 - S/2000/809.

<sup>70</sup> Ibid

opartiskt.<sup>71</sup> De fredsframtvingande operationerna, med ett robust mandat under kapitel VII, har glidit mot att vara till en viss mån partiska i de konfliktområden de opererar i. Det är givetvis problematiskt ur synvinkeln att operationerna förväntas följa principerna och att resolutionstexter för dessa mandat trots allt refererar till principen av opartiskhet.

### 2.6.3. Förbud mot våld förutom vid självförsvar

Principen för förbudet av våld förutom vid självförsvar härstammar från de första, traditionella, fredsbevarande uppdragen vars enda syfte var att iaktta ett existerande avtal om fred mellan parterna. FN truppernas rätt till våld vid självförsvar skal skiljas från rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Hammarskjöld presenterade sin syn på bruk av våld under FN:s fredsbevarade operationer i en rapport till generalförsamlingen enligt följande.

Men engaged in the operation may never take the initiative in the use of armed force, but are entitled to respond with force to an attack with arms, including attempts to use force to make them withdraw from positions which they occupy under orders from the Commander, acting under the authority of the Assembly and within the scope of its resolutions. The basic element involved is clearly the prohibition against any initiative in the use of armed force.<sup>72</sup>

Då de första fredsbevarande trupperna skickades till gränsen mellan Israel och Egypten vid Suez-krisen, var det ytterst viktigt att operationen bestod av opartiska trupper från FN:s medlemsstater utan några som helst sympatier gentemot någondera parten av konflikten. Samtidigt var det viktigt att säkerställa att den mottagande statens och andra parternas suveränitet respekteras – vilket nämndes redan ovan i diskussionen om opartiskhet. Det ledde till att förbudet mot våld blev ett centralt argument till att de fredsbevarande trupperna de facto var opartiska och neutrala, och trupperna inte utfärdade något reellt hot mot parterna i konflikten. Principen om rätten till självförsvar var dock ytterst nödvändig, med tanke på truppernas rättssäkerhet i deras kapacitet som väktare av

<sup>71</sup> McCoubrey, Hilaire, and Nigel D. White. (1996) *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*. Aldershot: Dartmouth, s. 51

<sup>72</sup> UN Secretary General (1958) 'Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force', A/3943, para. 127 & 179.

freden emellan konfliktens parter. Därför utdelades trupperna rättigheten att reagera med våld på ett beväpnat angrepp, inklusive möjliga försök till att använda våld för att få FN-trupperna att dra sig tillbaka från de positioner som de ockuperat i enlighet med mandatet och dess verkställande.<sup>73</sup>

Under årens lopp har bland annat FN:s medlemsstater, säkerhetsrådet och FN:s sekretariat varit noga med att fortsättningsvis hänvisa till principen för självförsvar vid fredsbevarande operationerna och att deras bruk av våld begränsar sig till självförsvar, alternativt försvar av mandatet.<sup>74</sup> Med tanke på att operationernas karaktär utvecklats parallellt, har det lett till att definitionen på självförsvar gradvis har förändrats så att den i dagens läge knappt besvarar den ursprungliga definitionen av självförsvar. Från och med Brahimi-rapporten och millenniumskiftet har hänvisningen till självförsvar försvunnit från både generalsekreterarens rapport och säkerhetsrådets resolutioner gällande operationerna. Istället hänvisas det i den nya generationens mandat att operationerna skall utföra flera eller alla sina funktioner *by all necessary means* eller *take the necessary measures*, vilket har lett till att operationernas mandat till bruk av våld blivit avsevärt bredare och upp till tolkning. I och med denna utveckling i språket för mandatet, har säkerhetsrådet förflyttat sig till att auktorisera de fredsbevarande operationerna under kapitel VII av FN-stadgan.

Det att FN har gått mot en linje där en av fredsbevarande operationernas grundläggande principer inte längre respekteras har fått en hel del kritik. Konsekvenserna för de robusta mandatet som tillåter eller rent av tillråder till bruk av våld, täcker flera olika viktiga sektorer av FN:s verksamhet. Konsekvenserna kan bland annat leda till att de civila i konflikten utsatt för fara, säkerhetshot för FN:s personal, störningar av humanitära arbetet, kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt baksteg i fredsbyggandet och utvecklingen av den politiska processen i konfliktområdet. Samtidigt är det skäl att komma ihåg de bakomliggande orsakerna till att FN misslyckades skydda de civila under

<sup>73</sup> Zwanenburg, Marten (2015) 'International Military Forces', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, para 22

<sup>74</sup> Sloan, J. (2018) *UN Peacekeeping and International Law*, in Nadin, P (Ed.) *The Use of Force in UN Peacekeeping*. London; Routledge: Kindle Edition

<sup>75</sup> Hunt, C. T. (2017). All necessary means to what ends? The unintended consequences of the 'robust turn' in UN peace operations. *International Peacekeeping*, 24(1), pp. 108-131.

sina operationer i Rwanda och Bosnien-Hercegovina. Balansgången mellan dessa två aspekter understryker det egentliga problemet med de robusta mandaten i konfliktområden med ytterst komplexa förhållanden. Denna avhandling kommer att diskutera balansgången mellan dessa aspekter och belysa problemet genom att analysera utvecklingen av de fredsbevarande operationerna i DR Kongo och etableringen av en offensiv interventionsbrigad under FN:s kommando.

### 3. FN:s fredsbevarande operationer – en gammal princip med ett nytt ansvar

#### 3.1. Dag Hammarskjölds arv - FN:s fredsbevarande verksamhet

Mannen bakom etablerandet av FN:s fredsbevarande operationer var Dag Hammarskjöld, generalsekreterare för FN 1956 då Suezkrisen bröt ut.<sup>76</sup> FN var en rätt ung organisation, vars verksamhet var baserad på den nyskrivna FN-stadgan. Stadgan hänvisade inget till att det skulle etableras fredsbevarande styrkor eller operationer för att stabilisera sköra konfliktsituationer. Den ursprungliga tanken enligt stadgan var att säkerhetsrådet skulle förlita sig på FN:s egen militär styrka vid verkställandet av rådets beslut under kapitel VII av stadgan. Enligt artikel 43 i stadgan skulle styrkan bestå av väpnade styrkor som FN:s medlemsstater ställt till säkerhetsrådets förfogande enligt ett skilt avtal.<sup>77</sup> Den typen av avtal mellan FN och medlemsstaterna realiserades aldrig, och således har allt militärt samarbete mellan FN och dess medlemsstaterna sedan dess baserat sig på medlemmarnas fria vilja att delta. Det betyder att även om säkerhetsrådet kan fatta beslut under kapitel VII, har rådet inte en juridisk rättighet att kräva verkställandet av beslutet från medlemsstaterna då avtalen under artikel 43 aldrig ingicks mellan FN och medlemsstaterna. Således då säkerhetsrådet ger tillstånd att använda våld i en resolution, har ingen medlemsstat en rättslig skyldighet att verkställa och delta i operationen, istället baserar sig truppbidragande staternas medverkan i de fredsbevarande operationerna sig på frivillighet.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Bildt, C. (2011). Dag Hammarskjöld and United Nations peacekeeping. UN Chronicle, 48(2), p. 4.

<sup>77</sup> FN-stadgan artikel 43

<sup>78</sup> Sloan, J. (2011). The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century. Oxford [England]; Portland, Or.: Hart Pub. s. 11

FN-stadgan och kapitlen VI & VII har inte ändrats under de gångna 75 åren och således finns det varken en direkt hänvisning eller ett förbud för att etablera fredsbevarande operationer under säkerhetsrådets och stadgans verkställande befogenheter. Generalsekreterare Hammarskjöld såg ett tomrum, snarare än en begränsning, och efter ett förslag från Kanadas utrikesminister Lester Pearson etablerade Hammarskjöld begreppet fredsbevarande operationer, och principerna för fredsbevarande.<sup>79</sup> Några dagar senare hade FN:s generalförsamling gett ett mandat till FN:s nödvapenstyrka (UNEF) i Egypten – ett mandat och principer som än i dag står som grund för FN:s fredsbevarande verksamhet.

I dagens läge har fredsbevarande verksamheten blivit en etablerad del av FN:s verksamhet och således blivit en del av sedvanerätten. Fredsbevarande verksamheten har aldrig definierats officiellt, men den generella och allmänt godkända definition baserar sig på den så kallade Capstone-doktrinen från 2008.<sup>80</sup>

**Peacekeeping** is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements – military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace. <sup>81</sup>

FN:s fredsbevarande verksamhet har gått en lång väg: från ett misslyckat koncept av kollektiv säkerhet, till årtionden av utveckling under förändrade omständigheter och därefter att under 2000-talet besvara nya komplexa säkerhetshot som återigen utmanat de verktyg säkerhetsrådet har till sitt befogande under FN-stadgan. De kommande kapitlen erbjuder en blick i det förflutna för så att läsaren har full förståelse om hur FN:s fredsbevakning nått den roll den har i dagens arbete för internationell fred och säkerhet.

<sup>79</sup> Bildt, C. (2011). Dag Hammarskjöld and United Nations peacekeeping. UN Chronicle, 48(2), p. 4.

<sup>80</sup> UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, 2008, refereras oftast som Capstone-doktrinen

<sup>81</sup> Ibid

### 3.1.1. Första generationens fredsbevarande operationer

I november 1947 godkände förenta nationernas generalförsamling planen att dela upp Palestina, och således skapa en arabisk stat och en judisk stat i området där Jerusalem skulle förbli ett område under internationell status. I maj 1948 öppnade de Palestinska araberna med stöd av de andra Arabstaterna elden mot den nyss utropade Israeliska staten.<sup>82</sup> Den 29 maj begärde säkerhetsrådet i resolution 50 slutet av fientligheterna i Palestina och som stöd till eldupphöret beslutade säkerhetsrådet att stilleståndet skulle övervakas av en grupp FN-medlare med stöd av en grupp militära observatörer.<sup>83</sup> Denna grupp blev de första medlemmarna till FN-operationen UNTSO vars mandat baserade sig på opartiskt övervakande av stilleståndet mellan konfliktens parter. UNTSO har i vissa fall blivit hänvisad som den första av FN:s fredsbevarande operationer trots att dess trupper inte hade auktorisering för bruk av våld, och således var de inte heller beväpnade under operationens gång. I efterhand har UNTSO:s mandat utvecklats så att den övervakar vapenavtalet mellan Israel och flera av dess arabiska grannar – operationen som är aktiv än i dag och majoriteten av dess styrka i dagsläget kommer från Finland. I dagens läge samarbetar UNTSO med de andra FN operationerna i området: UNDOF operationen vid Golanhöjderna och gränsen till Syrien, samt UNIFIL operationen som bevakar freden vid gränsen till Libanon.<sup>84</sup>

Grunden till dagens fredsbevarande operationer med ett mandat för bruk av våld baserar sig på ett beslut tagen av FN:s generalförsamling som följd till att säkerhetsrådets verksamhet var förlamat med hänsyn till frågan om Suez-krisen. Den första fredsbevarande operationen med rätt att bära vapen *United Nations Emergency Force (UNEF I)* etablerades som tidigare diskuterats av FN:s generalförsamling år 1956 för att övervaka freden i Egypten efter Suez-krisen.<sup>85</sup> Konflikten fick sin början då Israel, med stöd av Frankrike och Storbritannien, attackerade Egypten som en motreaktion till Egyptens plan att nationalisera Suez-kanalen. Både Frankrike och Storbritannien använde

<sup>82</sup> United Nations Truce Supervision Organization – Background <https://untso.unmissions.org/background> (sidan besökts 15.10.2019)

<sup>83</sup> United Nations Security Council Resolution 50 (29 May 1948) UN Doc. S/RES/50

<sup>84</sup> UN Secretary General (1958) 'Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force', A/3943 (1958), para. 127 & 179.

<sup>85</sup> UN General Assembly - Resolutions adopted by the General Assembly during its 1st emergency special session, 1-10 November 1956. - A/3354. - 1956

sin veto-rätt då frågan diskuterades i säkerhetsrådet.<sup>86</sup> Efter att generalförsamlingen gett sitt godkännande till operationen, gav de medverkande stater sitt samtycke till att en trupp med beväpnade fredsbevarare fick utplaceras i området. De lättbeväpnade fredsbevararna agerade som en buffert vid gränsen och kanalen, tills de utländska styrkorna hade lämnat landet. De grundläggande principerna för fredsbevarande verksamheten fastställdes *ex post facto* av generalsekreterare Dag Hammarskjölds i hans slutrapport gällande UNEF I år 1958.<sup>87</sup>

Följande fredsbevarande operation med mandat till bruk våld var United Nations Operation in Congo (ONUC). Operationen etablerades 1960 på Republiken Kongos begäran till sekreteraregeneralen, med ett mycket liknande mandat som den lyckade UNEF I hade haft.<sup>88</sup> Konflikten i Kongo eskalerade dock snabbt, vilket ledde till att säkerhetsrådet i resolution 161 auktoriserade operationen med att ta i bruk alla lämpliga åtgärder för att förhindra ett inbördeskrig i Kongo, och rätten till bruk av våld utöver självförsvar vid behov som en sista utväg.<sup>89</sup> Säkerhetsrådet korrigerade mandatet och auktoriseringen till bruk av våld ett halvt år senare enligt följande:

... take vigorous action, including the use of requisite measure of force, if necessary, for immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under UN command, and mercenaries.<sup>90</sup>

Det slutliga mandatet för ONUC förblev så pass robust att det i slutändan var nästan intill omöjligt att skilja operationens verksamhet från en traditionell militärstyrkas agerande i en väpnad konflikt. Utöver att 250 personer från operationens styrka på 20 000 dog under operationen, miste även generalsekreterare Hammarskjöld sitt liv i en flygolycka i september 1962 ovanför Nordrhodesia på vägen till fredsförhandlingarna i Kongo.<sup>91</sup> Detta ledde till mycket kritik inom FN och säkerhetsrådet, vilket kulminerades då

<sup>86</sup> UN Security Council 30.10.1956 Draft resolution S/3710/1956: UN Security Council 31.10.1956 resolution S/3721

<sup>87</sup> UN Secretary General (1958) 'Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force', A/3943, para. 127 & 179.

<sup>88</sup> Sheeran, Scott (2015) The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press. p. 351

<sup>89</sup> UN Security Council Resolution 161 (S/RES/161) 21.02.1961

<sup>90</sup> UN Security Council Resolution 169 (S/RES/169) 24.11.1961

<sup>91</sup> United Nations Archives – Death of Dag Hammarskjöld <https://archives.un.org/content/death-dag-hammarskjold> (Sidan besökts 26.10.2019)

Sovjetunionen och Frankrike tillsammans med andra medlemsstater inte godkände finansieringen av operationen från FN:s ordinarie budget. Tvisten löstes senare av Internationella Domstolens rådgivande yttrande i fallet *Certain expenses*, som behandlas i detalj i nästa kapitel av denna avhandling.

### 3.1.2. Steget mot fredsframtvängande operationer

Då tvisten om finansieringen lösts, och händelserna under ONUC och dess robusta mandat hade diskuterats bland medlemsstaterna blev det klart att uppfattningen om FN:s fredsbevarande verksamhet var mycket tudelad. I och med det to säkerhetsrådet ett steg bakåt med ambitionsnivån för nya fredsbevarande operationer samtidigt som dess arbete stagnerades som en följd av kalla krigets maktspel. Före slutet av det kalla kriget etablerade säkerhetsrådet flera kortsiktiga operationer, bland annat DOMREP i Dominikanska republiken och UNYOM i Yemen, samt tre långvariga operationer som pågår än i dag – UNIFICYP i Cypern, och de tidigare nämnda UNDOF och UNIFIL i Mellanöstern.<sup>92</sup> Då kalla kriget tagit slut och det politiska låset bland säkerhetsrådets medlemmar var löst, blev det en ny era av ambitioner i den internationella politiken. FN med säkerhetsrådet i spetsen började med att etablera operationer i konfliktområden där det inte än fanns en vapenvila eller fredsavtal att övervaka. Operationernas uppgift var antingen att genom en humanitär intervention skydda de civila i konflikten, eller att avsluta stridigheterna genom fredsframtvängande verksamhet. De framgångsrika operationerna i Namibien och El Salvador gjorde plats för mer komplicerade uppdrag i det forna Jugoslavien, Rwanda och Somalien.<sup>93</sup>

I Rwanda skedde det ett folkmord under sommaren 1994, med över 800 000 tutsier och moderata hutuer som offer. Folkmordet ägde rum rakt under ögonen för FN och dess fredsbevarande operation UNAMIR som var närvarande i landet sen oktober 1993. Trots att UNAMIR:s befälhavare flera gånger bad om förstärkningar och logistiskt stöd, både före och under det pågående folkmordet, avvisade säkerhetsrådet det och beslöt istället att inkalla tillbaka majoriteten av trupperna från Rwanda. Fallet Rwanda var ett exempel av att hur en operation misslyckades med sitt mandat, och fram för allt verkställandet av

<sup>92</sup> United Nations Peacekeeping – Our history <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>

<sup>93</sup> Nadin, P.(2018) Introduction - in The use of force in UN peacekeeping. London; New York: Routledge.

den bruk av våld de blivit auktoriserade med. Operationen som skulle erbjuda skydd till den civila befolkningen i landet, svarade inte effektivt nog på de omfattande och uppenbara fallen av civil utsatthet och inskränkning av de grundläggande mänskliga rättigheterna.<sup>94</sup>

Ett till misslyckande följde strax efter, men denna gång på den europeiska kontinenten. FN:s verksamhet i det forna Jugoslavien i mitten på 90-talet förblev på många sätt ödesdigert. Trots att operationen UNPROF hade getts ett mandat att vidta alla nödvändiga åtgärder i att skydda de civila i konflikten, klarade inte de fredsbevarande trupperna ute på fältet att verkställa uppgiften och skydda de civila vid säkerhetszonerna. Situationen kulminerades i området vid slaget vid Srebrenica då den närvarande nederländska UNPROF bataljonen gravt misslyckades och var närvarande vid blodbadet där 8000 bosniska muslimer fick döden<sup>95</sup>, i vad som *ex post facto* beslöts uppfylla kännetecknen för folkmord.<sup>96</sup> Krigsförbrytelserna vid Srebrenica och de fredsbevarande truppers ansvar har senare diskuterats i internationella ad hoc tribunaler och även vid den nationella tingsrätten i Haag samt Haags högsta domstol för överklaganden. Släktingarna till offren för folkmordet i Srebrenica tog Nederländerna till rätten för att behandla Nederländernas och FN:s juridiska ansvar för händelsen i Srebrenica.<sup>97</sup> Även om frågan om immunitet och vem som bär ansvaret för FN:s misslyckande fredsbevarande operationer, kommer inte ämnet att diskuteras i detalj i denna avhandling.

Händelserna i Rwanda och Srebrenica är bra exempel på hur förhållandena för FN:s fredsbevarande verksamhet har förändrats i takt med att konflikterna blivit allt mer komplicerade i och med inbördeskrig och kollapsade stater. Det har även belyst de problem och begränsningar som fredsbevarande verksamheten har, och att hur stort

<sup>94</sup> Ibid

<sup>95</sup> UN General Assembly, Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica, 15 November 1999, A/54/549

<sup>96</sup> *Prosecutor v. Radislav Krstic (Appeal Judgement)*, IT-98-33-A, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 19 April 2004

<sup>97</sup> Spijkers, O. (2011). The Netherlands and the United Nations, Legal Responsibility for Srebrenica before the Dutch Courts. *The Military Law and the Law of War Review*, 50,

behovet är att verksamheten utvecklas kontinuerligt så att de fredsbevarande operationerna har bra förutsättningarna till att fullfölja sina mandat, oavsett om det handlar om att övervaka ett fredsavtal eller skydd av en minoritet under ett inbördeskrig.

### 3.1.3. Fredsbevarande operationerna efter Brahimi-rapporten

Som en följd av de ödesdigra operationerna i Somalia, forna Jugoslavien och Rwanda beslöt generalsekreterare Kofi Annan att utföra en genomgripande granskning av FN:s freds- och säkerhetsverksamhet som en helhet, men med ett fokus på fredsbevarande operationernas framtid och utveckling. Granskningen bearbetades av en expertpanel, och resulterade i *The Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (2000) som oftast refereras som Brahimi-rapporten efter panelens algeriska ordförande Lakhdar Brahimi.<sup>98</sup> Rapporten har officiellt inte en bindande makt under folkrätten, och är således endast ett dokument med rekommendationer vars verkställande förblir således hos FN, dess organ och medlemsstaterna. Trots detta har rapporten behandlats som ett av de centrala dokumenten som belyser verkställandet av fredsbevarande operationernas principer och verksamhet under FN-stadgan. Denna tolkning stöds även av att både generalsekreterarna, säkerhetsrådet och generalförsamlingen har tillämpat och refererat till dokumentet i sin rättspraxis sedan dess publikation vid millennieskiftet. Expertpanelen granskade bristerna av det befintliga systemet för fredsbevarande operationer och kritiserade FN bland annat över hur dess operationer i sin verksamhet misslyckades med att besvara grymheterna i Rwanda 1994 och Srebrenica 1995. Rapporten gav flera rekommendationer till hur fredsbevarande operationerna och säkerhetsrådets arbete skulle reformeras, inklusive behovet av tydliga utförbara mandat och vikten av en bättre diskussion och samarbete med de truppbidragande länderna. Rapporten lyfte även fram problemet med att då säkerhetsrådet engagerade sig allt mer farliga, komplexa och dyra operationer blev det allt svårare att ha tillgång till rätt utrustning och trupper med de nödvändiga kunskaperna och färdigheterna. <sup>99</sup> Senast här realiserades kontrasten mellan att hur staterna i väst tog besluten över att etablera

<sup>98</sup> UN General Assembly, *Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council: report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 August 2000, A/55/305 - S/2000/809.

<sup>99</sup> Ibid

operationen med mandat för våld, medan det var de fattigare länderna med en mindre utvecklad militär som trots allt bistod med majoriteten av trupperna. Utplaceringen av trupper hade dittills varit problemfritt och säkerhetsrådet hade kunnat räkna med att det fanns tillräckligt med trupper till dess befogande. Förfogandet av trupper har alltid baserat sig på medlemsstaternas fria vilja att stöda säkerhetsrådets arbete genom att erbjuda de nationella trupperna som deltagare i fredsbevarande operationer. Medlemsstaternas generositet att ställa upp med trupper hade i årtionden lett till att det inte fanns ett behov att återta diskussionen om FN:s egna styrkor i enlighet med artikel 43. I och med att mängden fredsbevarande personal skulle komma att utökas exponentiellt under det kommande decenniet blev det även klart att kontrasten mellan de fattiga och rika skulle fortsätta växa i frågan om fredsbevarande verksamhet.

Säkerhetsrådet välkomnade arbetsgruppens arbete, och rapporten godkändes enhälligt bland säkerhetsrådets medlemmar i resolution 1318<sup>100</sup>. Resolutionen speglade den klara politiska viljan till att verkställa Brahimi-rapportens förslag, och således undvika det generalsekreterare Kofi Annan kallade en 'trovärdighetskris' för FN som den internationella organisationen för fred och säkerhet. Rapporten hade en klar inverkan på den administrativa reformen av FN:s fredsbevarande verksamhet och den institutionella förändringen av avdelningen för fredsbevarande operationer (DPKO).<sup>101</sup> Rapporten har även påverkat mandaten för bruk av våld i de fredsbevarande operationer som etablerades efter rapportens publicering. En av de tydligaste förändringarna var att säkerhetsrådet återgick till en allmän praxis att mandaten skulle vara auktoriserade till bruk av våld i situationer där det var nödvändigt för att skydda verkställande av mandatet och då det fanns ett behov att försäkra den civila befolkningens och FN-personalens säkerhet i konfliktområdet. Av 19 av de fredsbevarande operationerna som säkerhetsrådet etablerat sedan Brahimi-rapporten, har alla förutom tre operationer fått sitt mandat auktoriserat med en hänvisning till säkerhetsrådets verkställande makt under FN-stadgans kapitel VII.

<sup>100</sup> UN Security Council, *Security Council resolution 1318 (2000) [on ensuring an effective role for the Security Council in the maintenance of international peace and security, particularly in Africa]*, 7 September 2000, S/RES/1318 (2000)

<sup>101</sup> För implementeringen av Brahimi-rapporten se bland annat: Reports of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2002) UN docs A/56/863 och (2003) A/57/767; Report of the Secretary-General (2000) A/55/502 och (2003) A/57/711; samt Security Council resolution 1327 (2000) och 1353 (2001).

De mycket svåra och komplexa omständigheter som många fredsbevarande operationer har mött sen dess har dock fört med sig flera nya utmaningar. Femton år senare, 2015, tillsatte generalsekreterare Ban Ki-moon en *High-level Independent Panel on Peace Operations* (HIPPO)<sup>102</sup>. Panelens rapport upprepade till en stor del samma rekommendationer som Brahimi-rapporten redan hade gett, vilket understryker vikten och betydelsen av Brahimi-rapporten.<sup>103</sup> HIPPO:s slutliga rapport reflekterar de nuvarande omständigheterna för fredsbevarande operationerna enligt följande:

'There is a clear sense of a widening gap between what is being asked of United Nations peace operations today and what they are able to deliver. That gap can be, must be, narrowed to ensure that the Organization's peace operations are able to respond effectively and appropriately to the challenges to come.'<sup>104</sup>

I takt med att FN:s fredsbevarande blir allt mer robust i sin verksamhet, glider grunden till konceptet allt längre bort. Förändringen till det robusta kan i värsta fall upplösa den grund och konsensus som fredsbevarande står på, och underminera fredsbevarande operationernas trovärdighet som en aktör vars grundläggande syfte är att främja fredsprocesser i konfliktområden. Då man speglar detta grundläggande syfte gentemot de robusta åtgärder, i värsta fall i form av dödande våld, fredsbevararna måst förlita sig på är det inte svårt att förstå problematiken. När upphör en fredsbevarande operation, de facto att vara operationen med syfte att bevara fred? Ifall FN:s fredsbevarande verksamhet skall i fortsättningen också ha en betydande roll i att främja internationell fred och säkerhet, krävs det att de politiska beslutsfattarna är redo att dra ihop den klyfta som för tillfället äger rum mellan de behov konfliktområden har och den politiska vilja som verkställer besluten. Hippo rapporten fastslog fyra delområden där en förändring bör ske. Rapporten efterfrågar att då FN är aktiv i alltmer fientliga förhållanden, bör organisationen i framtiden klargöra med en mycket större tydlighet att när, hur, under

<sup>102</sup> Secretary-General Appoints High-Level Independent Panel on Peace Operations, 31.10.2014. <https://www.un.org/press/en/2014/sgsm16301.doc.htm> (sidan besökts 31.03.2020)

<sup>103</sup> Della-Giacoma, J. (2018) The case of East Timor: Ancient history or the shape of things to come? in Nadin, P (Ed.) The Use of Force in UN Peacekeeping. London; Routledge: Kindle Edition

<sup>104</sup> United Nations, Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People : Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446)

vilka förhållanden och under vilka principer FN och dess partners kommer att använda sin rätt till bruk av våld.<sup>105</sup>

### 3.2. Den folkrättsliga grunden för FN:s fredsbevarande operationer

#### 3.2.1. FN-stadgan som grunden till fredsbevarande operationer

Internationella organisationer skall ha en rättslig grund för sin verksamhet, och i FN:s fall är den grunden givetvis FN-stadgan. De betyder att FN utövar sin verksamhet med hänsyn till de befogenheter den tilldelats. Stadgan har tilldelat FN och dess organ flera uppgifter, var av den mesta centrala är att upprätthålla och återställa den internationell freden och säkerheten i enlighet med artikel 1(1).

Förenta Nationernas ändamål äro:

1. att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att i detta syfte dels vidtaga verkamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott;<sup>106</sup>

Trots att FN-stadgan traktas som en av de största och viktigaste internationella fördragstexter, är det viktigt att hänsyn till att det vore omöjligt för en text lik FN-stadgan att fastställa en uttömmande lista över organisationens befogenheter. Det vore omöjligt för fördragsskribenterna att ta hänsyn till den framtida utvecklingen och kraven på befogenheter. Det är grundläggande att förstå att till tolkningen av FN-stadgan ingår även förståelsen över den underförstådda makten organen och enheterna under FN stadgan har till den praktiska tillämpningen.<sup>107</sup> De explicita befogenheterna för FN och dess organ fastställs i FN-stadgan, medan de implicita befogenheterna utvecklas i takt med de omständigheter FN möter i sin uppgift att upprätthålla den internationell freden och säkerheten. Denna tolkning av FN-stadgan och FN:s befogenheter baserar sig på principen att varje organ ansvarar över utvecklingen av sin egen jurisdiktion. FN:s historia är fylld med exempel på konstitutionell utveckling. Växelverkan emellan FN-

<sup>105</sup> Ibid, para. 38

<sup>106</sup> FN-stadgan artikel 1.

<sup>107</sup> Alvaréz, J. 'Constitutional Interpretation in International Organizations' - in Coicaud, J. & Heiskanen, V. (2001). The legitimacy of international organizations. Tokyo ; New York: United Nations University Press

organen och deras underförstådda makt att tolka sin egen kompetens har resulterat i teleologiska tolkningar av stadgan och dess ursprungliga avsikt.<sup>108</sup> Exempelvis har *Uniting for Peace* resolutionen från 1950, grundandet av självständiga krigstribunaler<sup>109</sup> och även etablerandet av FN:s första fredsbevarande operation UNEF I härstammat från dessa tolkningar.

Som tidigare nämnts har fredsbevarande operationer en mycket unik och speciell plats inom det folkrättsliga systemet då den inte uttryckligen nämns i någon konvention eller stadga. Detta leder till att det är svårt att anknyta jurisdiktionen över fredsbevarande operationerna till en viss artikel i stadgan. Operationerna anses i många fall att landa mellan säkerhetsrådets befogenheter till fredlig konfliktlösning och de verkställande befogenheterna som inkluderar militära handlingar. FN:s fredsbevarande operationer har (med undantag av UNEF I), alltid blivit auktoriserade av säkerhetsrådet med de befogenheter den utdelats i FN-stadgans VI och VII kapitel. Tolkningen av stadgan och säkerhetsrådets befogenheter har trots det utvecklats i takt med att omständigheterna i konfliktområden blivit allt mer krävande. Denna allmänna bakgrund är väsentlig för att begripa omfattningen av FN:s fredsbevarande verksamhets juridiska rätt till bruk av våld under FN-mandat.

Utvecklingen av FN:s fredsbevarande operationer och hur de organiserats under årens lopp har haft en betydande påverkan även på utvecklingen av FN:s institutionella jurisdiktion och politik. Det har tillexempel resulterat i att ICJ gett ett ex post facto rådgivande beslut gällande fredsbevarande operationernas rättsliga grund,<sup>110</sup> den rådgivande åsiktens roll för FN:s fredsbevarandes legitimitet behandlas i detalj i nästa kapitel.

<sup>108</sup> Sheeran, S. P. (2011). A Constitutional Moment?: United Nations Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. *International Organizations Law Review*, 8(1), pp. 55-135.

<sup>109</sup> ; UN Security Council Resolution 955 (1994) (S/RES/955) established the International Criminal Tribunal for Rwanda; UN Security Council Resolution 827 (1993) (S/RES/1993) established the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia

<sup>110</sup> Exempelvis: International Court of Justice (ICJ), Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962 (July 20, 1962), s. 15.

### 3.2.2. Internationella domstolens rådgivande yttrande - *Certain Expenses of the UN*

Den Internationella domstolen (ICJ) gav ett banbrytande beslut 1962 i form av ett rådgivande yttrande i fallet *Certain Expenses of the United Nations*.<sup>111</sup> Även om beslutet inte direkt beaktade de fredsbevarande operationernas lagenlighet under stadgan, betraktas yttrandet som en milstolpe i historien för FN:s fredsbevarande verksamhet. Bakgrunden till fallet var FN:s generalförsamlingens beslut från år 1950 att etablera den fredsbevarande operationen UNEF för att övervaka freden vid Suez-kanalen efter en konflikt mellan Israel, Frankrike och Storbritannien.<sup>112</sup> Beslutet var en följd av att generalförsamlingen tidigare hade fattat beslutet att de hade rättigheten att upprätthålla internationell fred i de fall som säkerhetsrådets verksamhet var låst, och således upprätta en fredsbevarande operation med rätten att enbart använda våld vid syfte för självförsvar. Således förblev generalförsamlingens operation utanför ramen för kapitel VII i stadgan, vilket betydde att det inte behövdes ett beslut från säkerhetsrådet i frågan. Tio år senare, 1960, beslöt säkerhetsrådet utan avvikande röster att etablera en fredsbevarande operation i Kongo (ONUC). I samband med beslutet så diskuterade generalförsamlingen även de extraordinära kostnaderna för operationen i Kongo. Generalförsamlingen beskrev kostnaderna som *väsentligt avvikande* men att de ändå var en del av *organisationens utgifter* och således skulle kostnaderna fördelas i enlighet med den befogenhet som tilldelats generalförsamlingen i FN stadgans artikel 17 (2).<sup>113</sup>

Efterdyningarna till besluten att etablera UNEF I och ONUC, blev att vissa medlemsländer hänvisade till att besluten om operationerna inte genomfördes i enlighet med FN-stadgan och således var medlemsstaterna inte bundna att stå för kostnaderna av operationerna. För att reda ut frågan beslöt generalförsamlingen att begära ICJ att ge sitt rådgivande yttrande i frågan om hur kostnader för fredsbevarande operationer skulle delas mellan medlemmarna och ifall etableringen av operationerna hade verkställts i enlighet

<sup>111</sup> International Court of Justice (ICJ), *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962 (20.07.1962)

<sup>112</sup> UN General Assembly - Resolutions adopted by the General Assembly during its 1st emergency special session, 1-10 November 1956. - A/3354. - 1956

<sup>113</sup> UN General Assembly, *United Nations operations in the Congo: 1961 cost estimates and financing*, 21 April 1961, A/RES/1619

FN-stadgan.<sup>114</sup> Domstolen beslöt att utgifterna måste bedömas utifrån deras förhållande till FN:s syften inskrivna i stadgan. Domstolen hänvisade också till att vid förhandlingarna för FN stadgan hade det diskuterats möjligheten att placera den ultimata rättigheten att tolka stadgan till den Internationella domstolen, men i och med att det inte godtogs bör *'each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction'*<sup>115</sup>.

Domstolen fastslog i sitt yttrande att då organisationen (FN) vidtog åtgärder som var ändamålsenliga för att uppfylla ett av organisationens syften i enlighet med artikel 1 i FN-stadgan, var antagandet att den åtgärden inte var *ultra vires* FN.<sup>116</sup> Då domstolen behandlade den juridiska grunden att etablera ONUC hänvisade den till de resolutioner som säkerhetsrådet antagit under sommaren 1960 och där följande år gällande den fredsbevarande operationen i Kongo. I och med att alla resolutioner antagits utan oenighet uttryckte domstolen sig enligt följande:

In the light of such a record of reiterated consideration, confirmation, approval and ratification by the Security Council and by the General Assembly of the actions of the Secretary-General in implementing the resolution of 14 July 1960, it is impossible to reach the conclusion that the operations in question usurped or impinged upon the prerogatives conferred by the Charter on the Security Council. The Charter does not forbid the Security Council to act through instruments of its own choice: under Article 29 it "may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions"; under Article 98 it may entrust "other functions" to the Secretary-General.<sup>117</sup>

Således ansåg ICJ i sitt rådgivande yttrande att både säkerhetsrådet och generalförsamlingen hade den underförstådda makten att upprätta fredsbevarande operationer, då det var nödvändigt för att effektivt utföra FN:s funktioner.

ICJ:s beslut i frågan är dock inte juridiskt bindande då det är fråga om ett rådgivande yttrande. Trots det har beslutet blivit i allmänhet godkänt som ett officiellt beslut om rättigheten till att etablera fredsbevarande operationer i enlighet med FN-stadgan.

<sup>114</sup> UN General Assembly Request for Advisory Opinion (including the dossier of documents transmitted to the Court pursuant to article 65, paragraph 2 of the Statute) (27.12.1961) <https://www.icj-cij.org/files/case-related/49/9317.pdf> (besökts 15.04.2020)

<sup>115</sup> International Court of Justice (ICJ), Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962 (20.07.1962) s. 168

<sup>116</sup>Ibid

<sup>117</sup> International Court of Justice (ICJ), Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962 (20.07.1962) s. 177

Beslutet innebär inte heller att alla operationer som kännetecknas som fredsbevarande nödvändigtvis ligger inom säkerhetsrådet befogenheter. Då säkerhetsrådet fortsätter med att utveckla fredsbevarande operationer utöver det traditionella – och auktoriserar operationerna med vidsträckta uppgifter i form av skydd av civila och återställande av säkerhet genom bruk av våld – är det relevant att utreda den folkrättsliga grunden till operationerna mer än någonsin tidigare. Även domstolen konstaterade i sitt yttrande att ändamålen för att nå internationell fred och säkerhet är *'the purposes are wide indeed, but neither they nor the powers conferred to effectuate them are unlimited'*.<sup>118</sup> Säkerhetsrådet har således getts ett enastående ansvar över att övervaka den internationella freden och säkerheten med de verktyg de själv anser nödvändiga. Det är givet att verksamheten och verktygen utvecklas i takt med det globala samfundet och att det finns ett behov att besvara dagens komplicerade och mångskiftande konflikter med tillräckliga medel.

### 3.3. Bruk av våld vid fredsbevarande operationer

#### 3.3.1. Den rättsliga ramen för bruk av våld

Den juridiska grunden för bruk av våld under säkerhetsrådets auktorisering, liksom själva förekomsten av fredsbevarande uppdrag har redan beskrivits tidigare i denna avhandling. För att kunna verkställa sin uppgift att upprätthålla den internationella freden och säkerheten, har FN både den lagliga kompetens och legitimiteten för att auktorisera fredsbevarande operationer med förmågan att både försvara sig själv och sitt mandat. Det är också klargjorts att säkerhetsrådet har den juridiska kompetensen under kapitel VII att auktorisera militära verkställande åtgärder, antingen som en integrerad del av den fredsbevarande operationen eller som en skild styrka vid sidan om operationen.<sup>119</sup> Det som dock förblivit en fråga för diskussion bland doktrinen, har varit det betydande problemet att förstå den juridiska rättigheten för FN:s fredsbevarare till bruk av våld. Scott Sheeran uttrycker problematiken som *'Indeed, as a major constitutional adaptation*

<sup>118</sup> Ibid s. 168

<sup>119</sup> White, N. (2013) *'Peacekeeping or War-fighting? in: White&Henderson Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum.* s. 572-573

of the UN, from its beginnings to the present day there has not been a clear legal doctrine for application of force in UN peacekeeping operations'.<sup>120</sup> Det är sant att evolutionen på hur operationerna regleras från FN:s sida, har sedan början präglats av improvisation och alltför ofta har den juridiska grunden för bruk av våld blivit överskuggad av politiska bekymmer eller meningsskiljaktigheter.<sup>121</sup>

För tillfället är den rättsliga ramen diffus och ogenomskinlig då den uppstått genom att kombinera element från säkerhetsrådets befogenheter baserade på FN-stadgan, rådets underförstådda befogenheter och de grundläggande principerna för fredsbevarande. Problematiken i att den rättsliga ramen inte är tydlig nog, lyftes även upp i den tidigare presenterade HIPPO-rapporten från 2015. Den rapporten underströk också att det finns ett uppenbart behov till att den fredsbevarande doktrinen skulle slå fast ett klart och tydligt rättsligt ramverk om hur bruk av våld bör regleras vid fredsbevarande verksamheten samt hur detta ramverk i sin tur bör tillämpas vid de enskilda operationerna.<sup>122</sup> Ifall FN även i fortsättningen skall kunna ses som en transparent aktör som gör sitt bästa för att upprätthålla och trygga den internationella freden finns det ett behov att rådet i samarbete med sekretariatet implementerar rekommendationerna från Hippo-rapporten. Behovet av ett rättsligt ramverk är också avgörande i det skede då FN och säkerhetsrådet i fortsättningen vill auktorisera möjligtvis även robustare mandat för operationerna med ett fredsframtvängande mandat. Även om alla FN:s medlemsstater vinner på ett transparent ramverk, är det framförallt avgörande för operationens värdnation och truppbidragande stater att veta när en styrka är godartad och opartisk i sin verksamhet, och när verksamheten skiftar över till tvångsåtgärder och krigförande verksamhet. Värdnationen i synnerhet har en berättigad oro över att den fredsbevarande styrkan på dess territorium i värsta fall övergår till en verkställande fredsframtvängande operation. Värdnationens oro måste dock balanseras gentemot FN:s principer om att följa mänskliga rättigheter, i de konfliktområden där FN har en orsak till växande oro om att värdnationen i sig, eller dess trupper bryter mot mänskliga rättigheterna. Ingen fredsoperation skall förbli opartisk och

<sup>120</sup> Sheeran, Scott (2015) The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press. p. 348

<sup>121</sup> Sheeran, Scott (2015) The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press. p. 348

<sup>122</sup> United Nations, Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People : Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446)

låta bli att använda tvångsåtgärder vid konflikter där värdnationen inte följer FN:s verksamhetsprinciper. Hur har FN lyckats med att förena de två, till synes, motstridiga mål?<sup>123</sup>

Den moderna fredsbevarande doktrinen som baserar delvis på Brahimi-rapporten från 2000 och Capstone-doktrinen från 2008, verkar ha accepterat övergången från att operationerna bör vara helt neutrala så som UNEF-operationens trupper var, till att i dag bör trupperna vara opartiska vid verkställandet av sitt mandat.<sup>124</sup> Utvecklingen har delvis varit ytterst nödvändig med tanke på att dagens komplexa konflikter har medfört sig det aktiva hotet av spoilers och sabotage vars syfte är att förhindra FN-truppernas arbete och den pågående fredsprocessen. Övergången från neutralitet till opartiskhet har dock inte implementerats till fullo ifall man analyserar den verkställande verksamheten ute vid operationerna och hur de truppbidragande staterna har implementerat sina skyldigheter inom ramen för opartiskt agerande<sup>125</sup> Avsikten med den förändring som skett är att fredsbevarare inte igen skall finna sig mitt i ett pågående folkmord som i Rwanda och Srebrenica. De verkar dock att som att det har blivit problematiskt att upprätta en trovärdig klyfta mellan opartiskhet och neutralitet ute vid operationerna, vilket har lett till att de fredsbevarande trupperna förblir passiv i situationer där de aktivt borde skydda de civila från återkommande våld.

Syftet med detta och det påföljande kapitel är att utgå från de grundläggande principerna som en referenspunkt, och analysera att hur långt den så kallade traditionella fredsbevarande verksamheten har sträckt sig i sitt bruk av våld. Har verksamheten i regel gått över till fredsframtvingande operationer, eller rent av krigföring? Och i så fall, har det medfört en positivt eller negativ utveckling?

### 3.3.2. Självförsvar

<sup>123</sup> White, N. (2013) 'Peacekeeping or War-fighting?' in; White&Henderson *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum*. s. 572-573

<sup>124</sup> UN General Assembly: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 August 2000, A/55/305, S/2000/809, paragraphs 48-50; UN DPKO (2008) Capstone-doctrine, kapitel 3

<sup>125</sup> White, N. (2013) 'Peacekeeping or War-fighting?' in; White&Henderson *Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum*. s. 579

Rättigheten till bruk av våld i fråga om självförsvar har alltid varit en del av de fredsbevarande FN-operationerna. Till en början utgjorde de tidigare diskuterade grundläggande principerna grunden för mandatet, men i och med verksamheten utvecklats i takt med omständigheterna i konfliktområden har de traditionella fredsbevarande operationer sedan dess ersatts av operationer med robusta mandat under kapitel VII av FN-stadgan, och med militära, civila och polisiära åtgärder som tillsammans har syftet att återbygga samhällen i konfliktområden. Allt bruk av våld bör ha sin grund i folkrätten, och då det gäller fredsbevararnas bruk av våld finner man jurisdiktionen i säkerhetsrådets resolution som upprättar operationen. Resolutionen klargör vilken form av våld som kan användas vid behov, och vid hurdana situationer det finns orsak till bruk av våld. Skalan som avgör hur mycket våld fredsbevararen får använda varierar mellan olika mandat och operation, men fredsbevararen har oavsett mandatets språk alltid rätt till självförsvar om hen blir olagligt attackerad. Det är ytterst viktigt för fredsbevararens rättssäkerhet att hen har klara regler om var gränsen för godkänt våld går.<sup>126</sup>

Den godkända sfären för självförsvar under UNEF I 1956 var väldigt smal då den endast godkände bruk av våld i situationer där fredsbevararen själv var under personlig attack. Denna typens självförsvar kan dock också tänka sig vara en typ av reaktivt försvarande av det fredsbevarande mandatet, för att hur effektiv skulle en fredsbevarande trupp vara i att verkställa sitt mandat ifall styrkan vid attack skulle stå passivt vid och tillåta sig bli skadade eller utslagna.<sup>127</sup> Trots denna tolkningen, är det klart att konceptet för självförsvar har kommit långt från försvaret av en lätt beväpnad enskild fredsbevarare till dagens mycket reaktiva och aktiva försvar av mandatets uppgifter som en helhet.

### 3.3.3. Försvar av mandatet

Principen om personligt självförsvar fick ta ett steg till sidan redan vid ONUC, den första operationen med syfte att upprätthålla freden i Kongo som då bekämpade med att bygga

<sup>126</sup> Lundelin, Mika. *Operaatio- Ja Sotaoikeuden Käsikirjasto: I, Johdatus Sotilaslakimiehen Toimintaan Kriisinhallintaoperaatioissa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, s. 103, 2008.

<sup>127</sup> Henderson, C. (2018). *The use of force and international law*. New York ; Cambridge: Cambridge University Press.

upp sin nyfunna självständighet efter att de belgiska trupperna lämnat landet. ONUC och dess verksamhet presenteras i detalj i kapitel 4.

Självförsvar som ett koncept inom den internationella rätten är i sin natur rätt så oproblematiske och väl etablerad. Problemet med självförsvar inom den fredsbevarande doktrinen är att den till en början definierades med en rätt så begränsad ram, men implementerades redan under ONUC operationens aktiva angrepp i en form som definitivt överträdde Hammarskjölds originella definition av självförsvar vid FN:s operationer. Senast då operationen ONUC och dess prestationer diskuterades efter att operationen avslutades, blev det klart att det fanns ett behov att principen för självförsvar under fredsbevarande operationer skulle utvidgas så operationerna hade en chans att upprätthålla sin trovärdighet i de mer komplexa konfliktsituationerna. Generalsekreterare Kurt Waldheim utgav 1973 en rapport där riktlinjerna för självförsvar var 'self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent the force from discharging its duties under the mandate of the Security Council'<sup>128</sup> Det att principen om självförsvar gäller i dagens läge också försvar av operationens mandat har därefter fastställts både i Brahimi-rapporten 2000 och HIPPO-rapporten 2015.<sup>129</sup>

Även om riktlinjerna för självförsvar utvidgades som en följd av ONUC, så fortsatte säkerhetsrådet med att anta mandat som fortsättningsvis inte hade andra val än att överträda definitionen från 1973. Bland annat under UNPROFOR-operationen 1992-1995 blev konceptet för försvar av operationens mandat taget till en ny nivå, då försvaret rättfärdigade bruk av våld då det användes bland annat för att skydda rörelsefriheten, humanitära biståndskonvojer och skyddsområden.<sup>130</sup> Som tidigare diskuterat i detta kapitel, blev händelserna i Rwanda och Srebrenica en vändpunkt på många sätt och vis för FN:s fredsbevarande verksamhet. Från och med hösten 1999 och UNAMSIL operationen, har säkerhetsrådet börjat auktorisera bruk av våld vid operationerna då det

<sup>128</sup> UN Security Council Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 340 (1973), UN Doc. S/11052/Rev.1, 27 October 1973, paragraph 4 and 5.

<sup>129</sup> UN General Assembly: *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 August 2000, A/55/305, S/2000/809, paragraphs 48-50; United Nations, *Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446)

<sup>130</sup> Findlay, T. (2002). *The use of force in UN peace operations*. [Sweden] : New York: SIPRI ; Oxford University Press. p. 365

finns ett överhängande hot om en fysisk attack där även civila är i fara. De så kallade *protection of civilians* mandat har getts stöd både i Brahimi-, och HIPPO-rapporterna och de betonar militär styrka som ett medel att skydda civila befolkningen i konfliktområdet vilket har gett upphovet till konceptet om robusta fredsbevarande operationer.<sup>131</sup>

I och med att operationerna auktoriseras till bruk av offensivt våld, är de antagna under de befogenheter säkerhetsrådet givits i kapitel VII i FN-stadgan. Problematiken med dessa mandat har senast lyfts upp i HIPPO-rapporten 2015 som lyfter upp att det finns ett missnöje med fredsbevarande truppers oförmåga att förhindra våld under operationens gång, och således misslyckas de även med den centrala uppgiften att skydda civilbefolkningen. Rapporten betonar vikten av att alla mandat i framtiden bör ha som en proaktiv uppgift att skydda civila, och därmed tillräckliga medel och resurser till att de facto verkställa mandatet och uppgiften. <sup>132</sup>

#### 3.3.4. Bruk av alla nödvändiga medel

För att det skall finnas skäl till att etablera robusta mandat, bör säkerhetsrådet kunna identifiera en angreppshandling eller ett hot mot freden i enlighet med artikel 39 i stadgan. Då säkerhetsrådet karakteriserar en konfliktsituation som ett hot mot internationell fred och säkerhet, och åberopar att de "agerar enligt kapitel VII i FN:s stadga" i resolutionstexten som etablerar eller uppdaterar en robust fredsbevarande operation, är det uppenbart att hela operationen omfattas av kapitel VII och att värdstatens medgivande inte krävs. Dessa robusta mandat under kapitel VII har ofta antagits genom att hänvisa till att operationen har rätten till bruk av alla nödvändiga medel – sambandet mellan resolutionens språk och agerande under kapitel VII presenterades redan tidigare i kapitel 2.4.

<sup>131</sup> Peter Nadin – Introduction - (2018). The use of force in UN peacekeeping. London ; New York: Routledge.

<sup>132</sup> United Nations, Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446) kapitel 3

De robusta mandat blev allt mer vanligare som en följd av att konflikterna under 2000-talet helt enkelt blivit farligare – både för konfliktens alla parter, de civila i konfliktområdet och givetvis den FN-personal som arbetar i området, antingen som civil, polis eller militär. Kravet på ett robust mandat blev också större i och med att säkerhetssituationen ute på fältet i de nya generationernas konflikter kan ändra drastiskt inom en kort tidsperiod vilket inte lämnar tillräckligt mycket tid till säkerhetsrådet att reagera och uppdatera mandatet enligt behov.<sup>133</sup> För att garantera att operationen kan fatta snabba beslut vid hotfulla situationer ute på fältet, har säkerhetsrådet avsiktligt lämnat utrymme för tolkningen genom att hänvisa till att alla nödvändiga medel för verkställandet av mandatets uppgifter är godkännbara. Trots att operationerna nu genom sina robusta mandat har bredare befogenheter ute på fältet, innebär det dock inte att trupperna brukar våld i fri form som en offensiv militär trupp. Det måste alltid finnas ett starkt legitimt samband mellan bruk av våld och den hotfulla situationen. Trots att det i dagens läge finns operationer där bruk av våld har en stor roll, är politiska och diplomatiska förhandlingar det främsta verktyget för FN att främja och bevara fred.

Problematiken med dessa mandat har senast lyfts upp i HIPPO-rapporten 2015 som lyfter upp att det finns ett missnöje med fredsbevarande truppers oförmåga att förhindra våld under operationens gång, och således misslyckas de även med den centrala uppgiften att skydda civilbefolkningen. Rapporten betonar vikten av att alla mandat i framtiden bör ha som en proaktiv uppgift att skydda civila, och därmed tillräckliga medel och resurser till att de facto verkställa mandatet och uppgiften. <sup>134</sup>

## 4. Den fredsbevarande operationen i Demokratiska Republiken Kongo

### 4.1. Den väpnade konflikten i Demokratiska Republiken Kongo

<sup>133</sup> Lundelin, s. 102

<sup>134</sup> United Nations, *Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446) kapitel 3

Säkerhetssituationen i Demokratiska Republiken Kongo har i årtionden formats av krig och väpnad konflikt. DR Kongo har en lång historia som en belgisk koloni, först som kung Leopold II:s personlig egendom fram till 1908, därefter som belgiska statens koloni fram till DR Kongos självständighet 1960. Tiden som en belgisk koloni var ett av de mest brutala och exploaterade exemplen på kolonialisering under 1900-talet. Belgiska staten lämnade efter sig ett grovt utnyttjat och förändrat land, vars första steg som självständig kännetecknades av stora interna spänningar, underutvecklat samhälle och svag statsmakt.<sup>135</sup>

Endast fem år efter självständigheten tog Josep-Désiré Mobuto makten efter en statskupp och styrde därefter landet under en diktatur tills 1997. Mobutus regim körde på en hård *afrikaniseringspolitik* och styrde landet med våld vilket speglades i folkets missnöjde och ständiga uppror. Efter att konflikten mellan tutsierna och hutuerna i grannlandet Rwanda slutade med ett brutalt folkmord 1994, flydde över en miljon hutuer från Rwanda till grannlandet DR Kongo. Ett stort uppror bröt ut i östra delen av DR Kongo mellan hutuerna och tutsierna, som en följd av konflikten i Rwanda och att det bland flyktingarna fanns soldater som deltagit i folkmordet på tutsierna. Det första Kongokrigen tog slut 1997, då rebellgrupp AFDL:s ledare Laurent Kabila tog över makten i landet. Efter att Kabila vänt ryggen till sina tidigare allierade, angrep Rwanda DR Kongo i augusti 1998. Det andra Kongokrigen blev en fem år lång konflikt med 5 miljoner offer och åtta afrikanska länder och 25 väpnade grupper involverade i konflikten.<sup>136</sup> Efter att kriget formellt tog slut har striden om vem som ska styra DR Kongo och dess enorma naturresurser fortsatt, vilket i sin tur har lett till återkommande oroligheter speciellt i landets östra delar. Efter ett fredsavtal och en övergångsregering, blev Laurent Kabilas son, Joseph Kabila, år 2006 den första demokratiskt valda president i landet på 40 år.<sup>137</sup>

Än idag plågas den östliga delen av DR Kongo av återkommande väpnade konflikter och folket har svårt att lita på statsmakten efter den våldsamma historien med diktatur och kolonialism. Flera år av konflikt och oroligheter har lett till att för en stor del av

<sup>135</sup> Nationalencyklopedin, Kongo – Historia

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/kongo/historia> (sidan besökts 01.06.2020)

<sup>136</sup> Globalis (2018) Den demokratiska republiken Kongo <https://www.globalis.se/Konflikter/Afrika/den-demokratiska-republiken-kongo> (Sidan besökts 30.06.2020)

<sup>137</sup> The New York Times (2006) - Congo Holds First Multiparty Election in 46 Years 31.07.2006 <https://www.nytimes.com/2006/07/31/world/africa/31congo.html> (Sidan besökts 30.06.2020)

befolkningen har identiteten blivit starkare bunden till etnicitet än nationalitet. Då statsmakten i landet inte har resurser att skydda befolkningen har det lett till att folket vänder sig till milisgrupperna som har anordnat sig utifrån etnisk tillhörighet.<sup>138</sup> Grannländerna Rwanda och Uganda har redan länge haft allierade bland rebellgrupperna i DR Kongo, som de skyddat och distribuerat vapen åt under den utdragna konflikten. Vid den östra gränsen drabbas befolkningen fortfarande av den skräck Rwandas folkmord lämnade efter sig, och följderna av det speglas än i dag i form av hämndaktioner och en djup etnisk splittring bland folket.<sup>139</sup>

#### 4.2. Den fredsbevarande operationen MONUSCO

FN:s första fredsbevarande operation med ett mandat för bruk av våld, ONUC, etablerades som tidigare diskuterats redan 1960 i Kongo. Nästan fyrtio år senare etablerade säkerhetsrådet 1999 den fredsbevarande operationen MONUC i DR Kongo för att övervaka genomförandet av det nyligen undertecknade eldupphöravtalet (Lusaka-avtalet) mellan DR Kongo, Angola, Namibia, Zimbabwe, Uganda och Rwanda. Operationen började sitt arbete mitt i det andra Kongokrigen, med det främsta syftet att rapportera överträdelser i att nedrusta de beväpnade grupperingarna i landet.<sup>140</sup> Efter att Lusaka-avtalet undertecknades av de två mest centrala rebellgrupperna i landet, tog operationen en ny inriktning som stödande part till stabiliseringsprocessen av DR Kongos samhälle efter år av konflikter. Operationen fick ett nytt mandat från säkerhetsrådet och fortsatte verksamheten under det nya namnet MONUSCO. Operationen har sen sin början år 1999 haft auktorisering för att använda alla nödvändiga medel för att skydda den civila befolkningen och humanitära civilpersonal i regionen med ett konstant överhängande hot för beväpnade attacker och repressalier.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Globalis (2018) Den demokratiska republiken Kongo <https://www.globalis.se/Konflikter/Afrika/den-demokratiska-republiken-kongo> (Sidan besökts 30.06.2020)

<sup>139</sup> Séverine Autesserre, "The Trouble with Congo: How Local Disputes Fuel Regional Conflict," *Foreign Affairs* 87, No. 3 (May / June 2008), available at [www.foreignaffairs.com/articles/63401/s%C3%83%C2%A9verine-autesserre/the-trouble-with-congo](http://www.foreignaffairs.com/articles/63401/s%C3%83%C2%A9verine-autesserre/the-trouble-with-congo)

<sup>140</sup> UN Security Council resolution 1270 (1999) - The situation concerning the Democratic Republic of the Congo (S/RES/1279) 30.11.1999.

<sup>141</sup> UN Security Council resolution 1925 (2010) - The situation concerning the Democratic Republic of the Congo (S/RES/1925) 28.05.2010.

Operationen är FN:s största insats hittills, både mätt i mängden personal och i kostnaden för operationen, samtidigt som situationen ute på fältet är en av de mest krävande och komplexa omständigheter där FN:s trupper agerat. Den stabiliserande operationen skulle i första hand hjälpa DR Kongos regeringssoldater att stabilisera landets konflikt-härdade område i öst genom att skydda den lokala civilbefolkningen och genom stöd för regeringens kamp mot de beväpnade rebellgrupperna i området. Två år efter att operationen genomgått reformen från MONUC till MONUSCO blev det dock klart att det dåvarande mandatet för operationen inte var tillräcklig för att skydda de civila, alternativt hade operationen inte de resurser som krävdes för att skydda de civila.

### 4.3. Etableringen av interventionsbrigaden under MONUSCO

#### 4.3.1. Vägen till interventionsbrigaden

I november 2012 tog milisgruppen M23 med våld över staden Goma i DR Kongo – trots närvaro av 1500 MONUSCO fredsbevarare och 7000 Kongolesiska soldater med bas i staden.<sup>142</sup> Attacken och de brott mot mänskliga rättigheter som skedde i samband med attacken, blev ett i raden av många misslyckanden som FN:s största fredsbevarande operation MONUSCO gjort i och med att deras uppgift varit att skydda Goma av rebellgruppernas angrepp.

Planen var att generalsekreterare Ban Ki-moon under ett AU-toppmöte i slutet på januari 2013 skulle underteckna ett politiskt ramavtal tillsammans med åtta länder i regionen (Angola, Burundi, DR Kongo, Republiken Kongo, Rwanda, Sydafrika, Tanzania och Uganda). Ramavtalet skulle förbinda DR Kongo till att förbättra nedrustnings-, återanpassnings-, och demobiliseringsprocessen inom sitt territorium medan de andra staterna inte skulle erbjuda något stöd till rebellgrupperna i DR Kongo. Samma avtal skulle också agera som första steget för etableringen av en robust fredsframtvängande styrka vid DR Kongos östra gräns. Initiativet till en neutral internationell offensiv stridsstyrka i området kom från den lokala organisationen International Conference of the

<sup>142</sup> Plett, Barbara "UN under fire over fall of Goma in DR Congo" (21.11.2018)  
<https://www.bbc.com/news/world-africa-20422340> Sidan besökts: 31.3.2020

Great Lakes Region (ICGLR). Styrkan stöddes av South African Development Community (SADC), vars medlemsstater också var redo att erbjuda sina trupper till operationen. Avtalet undertecknades slutligen den 24 februari i Addis Ababa under namnet "*Framework for Peace, Security and Cooperation for the DRC and the Region*", och ansvaret för implementationen förblev hos FN, AU, SADC och ICGLR.

Den 27 februari 2013 gav generalsekreterare Ban Ki-moon ut sin specialrapport om läget i regionen kring DR Kongo till säkerhetsrådet enligt deras önskan. I rapporten gav generalsekreteraren rekommendationen att säkerhetsrådet skulle upprätta en FN-ledd *interventionsbrigad* (Force Intervention Brigade) under kommando av MONUSCO.<sup>143</sup> Efter att säkerhetsrådet konsulterat och gått igenom rapporten med generalsekreteraren, påbörjades förhandlingar om en resolution som skulle utöka MONUSCOs mandat med hänsyn till generalsekreterarens analys och rekommendationer. Frankrike agerade vid den tiden som *penholder* för alla frågor gällande DR Kongo, och hade således ansvaret över förhandlingar. Säkerhetsrådets medlemmar hade uttryckt en viss misstro kring den nya interventionsbrigadens förmåga att de facto neutralisera rebellgrupperna och således återställa stabiliteten vid gränsen mellan DR Kongo och Rwanda.<sup>144</sup> I och med att det inte verkade finnas några alternativa tillvägagångssätt eller politisk vilja att behandla konfliktens grundläggande orsaker, så var säkerhetsrådets medlemmar beredda att godkänna de lokala aktörernas förslag till lösning. Vissa medlemmar lyfte dock frågan om fredsbevarande verksamhetens grundläggande principer och var orolig över att interventionsbrigadens närvaro skulle suddas ut gränsen mellan traditionella fredsbevarande verksamhet och robust fredsframtvängande verksamhet.<sup>145</sup> Oron var i synnerhet stor från Pakistans och Guatemalas sida, i och med att de i dåvarande situation var en av de stora truppbidragande staterna till MONUSCO och således hade de en oro att det nya mandatet skulle utsätta deras soldater för en ökad dödlig risk. Guatemala avbröt även tystnaden i säkerhetsrådet efter att det slutliga utkastet lämnats på bordet i

<sup>143</sup> Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region UNSC S/2013/119

<sup>144</sup> Security Council Report - What's in blue "Adoption of a Resolution on the Democratic Republic of the Congo" (27.3.2013) <https://www.whatsinblue.org/2013/03/adoption-of-a-resolution-on-democratic-republic-of-congo.php> (sidan besökts 1.3.2020)

<sup>145</sup> Security Council Report - What's in blue "Adoption of a Resolution on the Democratic Republic of the Congo" (27.3.2013) <https://www.whatsinblue.org/2013/03/adoption-of-a-resolution-on-democratic-republic-of-congo.php> (sidan besökts 1.3.2020)

rådets förfarande. I och med detta förhandlade Frankrike ännu en sista gång bilateralt med Guatemala som ansåg att interventionsbrigaden kunde äventyra den fredsbevarande operationens opartiskhet och påverka MONUSCO roll som en opartiskt medlare i konflikten.<sup>146</sup>

#### 4.3.2. Resolution 2098 – etableringen av interventionsbrigaden

Den 28 mars 2013, antog säkerhetsrådet resolution 2098 som etablerade FN:s första offensiva stridsstyrka med ett tolv månaders mandat och en styrka på 3096 soldater. *Force Intervention Brigade* hade som syfte att neutralisera och avrusta milisgrupperna i östra DR Kongo enligt de anvisningar som tillskrevs i resolutione. Språket som användes i resolutionen var utöver det vanliga i och med de specifika hänvisningarna till neutralisering av väpnade grupper och definieringen av dem som fienden.

'The Security Council..

9. ... *decides* that MONUSCO shall, for an initial period of one year and within the authorized troop ceiling of 19,815, on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping, include an "Intervention Brigade" ... under direct command of the MONUSCO Force Commander, **with the responsibility of neutralizing armed groups** as set out in paragraph 12 (b) below...

#### 12. (b) *Neutralizing armed groups through the Intervention Brigade*

In support of the authorities of the DRC, on the basis of information collation and analysis, and taking full account of the need to protect civilians and mitigate risk before, during and after any military operation, carry out targeted offensive operations through the Intervention Brigade referred to in paragraph 9 and paragraph 10 above, either unilaterally or jointly with the FARDC, in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law and with the human rights due diligence policy on UN-support to non-UN forces (HRDDP), to prevent the expansion of all armed groups, neutralize these groups, and to disarm them...<sup>147</sup>

Även om FN:s fredsbevarande operationer regelbundet har etablerats under ett mandat baserat på kapitel VII av FN-stadgan som ger rätt till bruk av våld, var en kombination

<sup>146</sup> Ibid

<sup>147</sup> UN Security Council Resolution 2098 (2013) paragraphs 9 and 12 (b)

av ett robust mandat och en ren militär styrka under FN:s ledning med resurser att ingå offensivt militärt våld något som inte förekommit tidigare.

I resolutionen 2098 fastställde säkerhetsrådet att den rådande konfliktsituationen i DR Kongo och de närliggande staterna är ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet beskriver det rådande säkerhetsläget i konfliktområdet och motiverar på basis av den ytterst komplexa konfliktsituationen varför de anser att ett så pass robust mandat krävs i området efter flera tidigare resolutioner som har försökt lösa konflikten. Ordalydelsen i resolutionen indikerar att säkerhetsrådet anser att läget vid området kan anses fylla kriterierna för folkrättens definition på väpnad konflikt. Resolutionen presenterar hur befintlig säkerhets- och den humanitära krisen i norra Kivu är som bäst, och att hur krisen i området befaras sprida sig till områden i södra Kivu och Katanga.<sup>149</sup> Den väpnade konflikten i området var utöver ett säkerhetshot, även en stor humanitär kris orsakad i främsta fall av rebellgruppen M23, samt andra lokala och utländska väpnade grupperingar. Resolutionen fortsätter med att lyfta fram sin oro över den extrema våld som blivit vardagligt i området och alla brott mot mänskliga rättigheter och folkrätten i största allmänhet. Säkerhetsrådet dömer de väpnade gruppernas avsiktliga attacker mot civila befolkningen, det omfattande sexuella våldet mot kvinnor och barn, den systematiska rekryteringen av barnsoldater och utomrättsliga avrättningar samt godtyckliga gripanden som sker i området på daglig basis.<sup>150</sup> Med andra ord så beskriver resolution 2098 extremt instabila förhållanden i ett område där kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitärätten framstår som systematiserade och omfattande.

Som svar på de oroade medlemmarnas ståndpunkt, infördes en hänvisning till interventionsbrigadens 'exceptionella grund' och att det inte skapade '*a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping*'.<sup>151</sup> Även en hänvisning till behovet av en nödvändig och tydlig utgångsstrategi för brigaden tillsattes till resolutionstexten.<sup>152</sup> Paragraf 12 (b) i resolution 2098 specificerar interventionsbrigadens uppgifter, och understryker att all verksamhet bör ske strikt i enlighet med internationell rätt, inklusive

<sup>148</sup> UNSC/Res/2098, p.4

<sup>149</sup> Ibid. p. 2.

<sup>150</sup> Ibid. p.2.

<sup>151</sup> UNSC/Res/2098 (2013) s. 6.

<sup>152</sup> Ibid

internationell humanitärrätt och mänskliga rättigheter. Tidigare har hänvisningen till humanitärrätten och mänskliga rättigheterna omfattat operation i sin helhet, medan detta i resolution 2098 framhävs speciellt vid operationens militära enheter. Detta kan visserligen vara rådets svar till den oro vissa av FN:s egna människorättsexperter uttryckt i frågan om skydd av civila vid sidan om en aktiv insatsstyrka.<sup>153</sup>

Resolutionen efterfrågar också att generalsekreteraren skulle granska och uppdatera operationens operativa koncept, insatsregler (*Rules of Engagement*) och andra relevanta styrdokument.<sup>154</sup> Behovet av uppdateringen gällde de ökade militära uppgifterna bestående av den ordinarie styrkan och interventionsbrigaden, så att det går att garantera att enhetlig koordination av operationens verksamhet i enlighet med den förnyade mandatets uppgifter. Det nyligen underskrivna PSC-ramverket har bifogats som en officiell bilaga till resolutionen, och säkerhetsrådet tar hänsyn till den genom att kräva att alla ramverkets parter bör genomföra sina skyldigheter i enlighet med ramverkets beslut. Generalsekreteraren har oftast rapporteringsansvar för varje operation med en tidsram som säkerhetsrådet bestämmer. I resolutionen 2098 bads det att generalsekreteraren skulle rapportera om situationen i DR Kongo, möjliga ökade risker för FN-personalen som härstammar från interventionsbrigaden samt framstegen i genomförandet av PSC-ramverket var tredje månad.<sup>155</sup>

Resolution 2098 var i grund och botten den resolution som förnyade MONUSCO operationens mandat för kommande året. Därmed fastslog resolutionen även de grundläggande uppgifter som de resterande MONUSCO-trupperna skulle utföra med alla nödvändiga medel. Uppgifterna var att skydda alla civila i konfliktområdet, interventionsbrigadens ansvar att neutralisera väpnade grupper, övervakning av genomförandet av det tidigare överenskomna vapenembargot och att stöda nationella och internationella rättsprocesser i området.

<sup>153</sup> Security Council Report - What's in blue "Adoption of a Resolution on the Democratic Republic of the Congo" (27.3.2013) <https://www.whatsinblue.org/2013/03/adoption-of-a-resolution-on-democratic-republic-of-congo.php> (sidan besökts 1.3.2020)

<sup>154</sup> UNSC/Res/2098 (2013)

<sup>155</sup> UNSC/Res/2098 (2013)

#### 4.4. Interventionsbrigaden – bruk av våld

Målet för auktoriseringen till att neutralisera beväpnade grupper för styrkan skulle vara att minska det hot som väpnade grupperna utgör för statliga myndigheter och civila befolkningens säkerhet i östra delen av DR Kongo samt möjliggöra förhållanden för fortsatta stabiliseringsåtgärder i området. Styrkans ledning utplacerades i Goma i slutet på april 2013 och den första styrkan var ute på fältet i Norra-Kivu i slutet på augusti, medan full styrka uppfylldes i oktober samma år.<sup>156</sup> Vid grundandet av interventionsbrigaden bestod truppen av totalt 3069 soldater, varav Sydafrika, Malawi och Tanzania bidrog med varsin infanteribataljon på 850 soldater.<sup>157</sup> Utöver dessa trupper, fick brigaden även ett artillerikompani, en specialstyrka och ett spaningskompani till sitt befogande. Interventionsbrigaden leddes av en general från Tanzania. Det fanns tillit för att de lokala afrikanska trupperna skulle ha en äkta motivation till att strida mot rebellgrupperna, då det var fråga om en konflikt som berör ett område nära till dem.

I slutet på oktober införde den nationella armén i DR Kongo, FARDC, ett antal anfall mot M23-grupperingar i Ruthuru, norr om Goma. FARDC fick kontinuerligt stöd av interventionsbrigaden vid de våldsamma och komplicerade väpnade sammandrabbningarna. Rebellgruppen förlorade snabbt kontrollen över de viktiga städerna i området och i början på november hade M23 förlorat alla sina fästen. Den 5 november deklarerade rebellgruppen M23 officiellt deras förlust och slutet på det väpnade upproret. Ugandas regering informerade med samma att 1600 M23 soldater, med deras ledare, hade flytt DR Kongo till Uganda.<sup>158</sup>

MONUSCO operationens normala trupper hade en betydande roll i att stöda FARDC, i form av infanteri, attackhelikoptrar, artilleri, granater och logistiskt stöd. Totalt stödde

<sup>156</sup> UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 17 December 2013, S/2013/757

<sup>157</sup> Mail&Guardian "3069-strong UN brigade to intervene in DRC" 13 April 2013 <https://mg.co.za/article/2013-04-13-drc-sa-to-contribute-to-3nbsp069-strong-un-brigade/> (Sidan besökts 12.3.2020)

<sup>158</sup> UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 17 December 2013, S/2013/757

MONUSCO operationen med över 2000 soldater, samt hjälpte till med utplacering av 14 000 FARDC soldater.<sup>159</sup> Den första hösten av interventionsbrigadens verksamhet var med andra ord en succé och ett exempel på de resultat en lyckad fredsframtvängande operation kan nå med en styrka med rätt resurser och samarbete med lokala regeringen. Säkerhetsrådets ordförande gav ut ett uttalande å vägnar på säkerhetsrådet den 14 november efter att rådet diskuterat situationen i DR Kongo. Säkerhetsrådet välkomnade M23 tillbakadragande och uttryckte behovet för att DR Kongo och M23 snarast möjligt skulle skriva under fredsavtalet mellan parterna.<sup>160</sup> I samma uttalande uttryckte rådet en djup oro över hotet rebellgruppen FDLR orsakar i området. FDLR har rötterna i Rwanda, och dess medlemmar inkluderar förövarna för folkmordet i Rwanda 1994 och har fortsatt att främja och utföra etniskt baserade mord i både Rwanda och DR Kongo. Rådet markerade vikten av att neutralisera FDLR och de andra väpnade grupperna i området (ADF, LRA och Mayi Mayi-grupperna) i linje med resolution 2098.<sup>161</sup>

MONSUCO tog an uppgiften, och hade en plan på hur neutraliseringen av rebellgrupperna FDLR och ADF skulle ske i samarbete med FARDC. Förväntningarna var höga i området vid årsskiftet 2013–2014, och det fanns en genuin tro att genombrottet för att stabilisera den konflikt härdade regionen var inom räckhåll.<sup>162</sup> Trots de bra resultaten och optimismen efter nedrustningen av M23 i slutet på 2013, kvarstod de politiska problemen som var orsakerna till konflikten i första början. Den 2 januari 2014 mördades överste Mamadou Moustapha Ndala från de kongolesiska väpnade styrkorna. Översten hade spelat en nyckelroll i att leda den militära operationen mot M23 samt i planerna att inleda operationer mot rebellgruppen ADF.<sup>163</sup> Sekreteraregeneralens rapport på MONUSCO:s verksamhet från mars 2014, lyfte fram att den gångna perioden hade präglats av MONUSCO:s ansträngningar för att neutralisera rebellgrupperna i området i samarbete med FARDC.<sup>164</sup> Operationen antog en mer robust profil, närvaro och hållning

<sup>159</sup> Ibid

<sup>160</sup> UN Security Council, Statement by the President of the Security Council, 14 November 2013 (S/PRST/2013/17)

<sup>161</sup> UN Security Council, Statement by the President of the Security Council, 14 November 2013 (S/PRST/2013/17)

<sup>162</sup> Denis M. Tull (2018) *The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo*, International Peacekeeping, s. 176

<sup>163</sup> UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 5 March 2014, S/2014/157

<sup>164</sup> Ibid

i området, särskilt mot FDLR och ADF. <sup>165</sup> Sekreteraregeneralen avslutade sin rapport med att tillkännage MONUSCO:s roll i konflikten. Dess styrka, utrustad med ett robust mandat, slagkraftig kapacitet och beslutsamma truppbidragande stater, har bevisat att fredsframtvängande operationer kan vara ett effektivt sätt att skydda civila parallellt med en tydlig politisk strategi.<sup>166</sup> Rapporten rekommenderade att vid den pågående överhängande konflikten, förblir MONUSCO:s robusta skyddade, militära och politiska mandat avgörande för att upprätthålla processen mot en stabil långsiktig fred till folket i DR Kongo och i området kring the Great Lakes. Således gav generalsekreteraren en stark rekommendation att förlänga operationens mandat för ytterligare ett år.<sup>167</sup>

Den 28 mars 2014 godkände Säkerhetsrådet resolution 2147 om att auktorisera mandatet för den fredsbevarande operationen MONUSCO för ett år till. Med samma förnyades även auktoriseringen till interventionsbrigaden som agerar inom ramen för MONUSCO.<sup>168</sup> Säkerhetsrådet hade i grund och botten en enighet över att det fanns ett behov att förnya mandatet baserat på ordalydelsen från resolution 2098. <sup>169</sup> Dock fanns det en inre strid om vissa punkter i resolutionen, varav en var den ovannämnda oron från de truppbidragande länderna gällande fredsbevarande operationernas grundläggande principer om opartiskhet och förbud mot våld förutom vid självförsvar och särskiljandet mellan de offensiva och fredsbevarande trupperna i operationen. Under förhandlingarna, hade Ryssland som en av de permanenta medlemmarna i rådet, ett krav på att i en operation som MONUSCO där man neutraliserar beväpnade grupper, så bör det finnas en särskild hänvisning till truppbidragande ländernas samtycke till att utföra uppgifter utanför operationens mandat.<sup>170</sup> Detta inkluderades dock inte i det slutliga mandatet, men exemplifierar väl Rysslands roll och åsikter i säkerhetsrådet, speciellt då fredsbevarande operationer diskuteras.

<sup>165</sup> Ibid

<sup>166</sup> Ibid

<sup>167</sup> Ibid

<sup>168</sup> United Nations Security Council Resolution 2147 (28 March 2014) UN Doc. S/RES/2147

<sup>169</sup> Ibid

<sup>170</sup> Security Council Report - What's in blue "Resolution Renewing Mandate of UN Mission in DRC" (26.3.2014) <https://www.whatsinblue.org/2014/03/resolution-renewing-mandate-of-un-mission-in-drc.php> (sidan besökts 15.3.2020)

Senare vid ett möte med operationens truppbidragande stater, MONUSCOs operationschef Kobler, säkerhetsrådets representant och MONUSCO:s befälhavare generallöjtnant Carlos Alberto dos Santos Cruz, uttrycktes det en oro angående påföljderna av interventionsbrigadens offensiva uppgifter gentemot den resterande MONUSCO personalen.<sup>171</sup> Oron över att MONUSCO som FN:s fredsbevarande operation skulle ha tappat sin opartiska roll i och med etableringen av interventionsbrigaden, och att det även skulle leda till försämrade säkerhetsförhållanden för resterande personal hade en accepterad grund. Generalsekreterarens rapporter har fastställt vid flera tillfällen att fredsbevarande truppers styrkor har deltagit i ett offensivt angrepp mot diverse olika väpnade grupper.<sup>172</sup> Den här oron togs upp i generalsekreterarens rapport i december 2014, och det noterades att den regionomfattande verksamheten interventionsbrigade hade utfört hade *inte* lett till försämrade säkerhet för FN:s personal i landet.

## 5. Fredsbevarande, fredsframtvängande eller krigförande?

### 5.1. Interventionsbrigaden – revolution eller evolution?

Oavsett hur man tolkar den juridiska grunden och legitimiteten för de FN:s fredsbevarande verksamhet under årens lopp går det inte att neka att utvecklingen från obehäpnade observationsgrupper till lätt beväpnade fredsbevarare som agerar som buffert vid Suez-kanalen till den nya generationens operationer med robusta verkställande mandat har varit ett utmärkt exempel på hur en organisation kontinuerligt utvecklar sin tolkning av dess stadga så att den fortsättningsvis kan utföra de ursprungliga uppgifter den tilldelats i stadgan. Utvecklingen har inte alltid tolkats som något positivt, och flera av de direkta eller underförstådda ageranden säkerhetsrådet gjort sig skyldig till under årens lopp har bemötts med kritik. Vid analysering av enstaka banbrytande operationer, har det varit rättfärdigat att ifrågasätta ifall operationens mandat de facto är av en ren

<sup>171</sup> Security Council Report - What's in blue "Resolution Renewing Mandate of UN Mission in DRC" (26.3.2014) <https://www.whatsinblue.org/2014/03/resolution-renewing-mandate-of-un-mission-in-drc.php> (sidan besökts 15.3.2020)

<sup>172</sup> Exempelvis: Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. (2013) UN/S/2013/96

fredsframtvigande natur – eller i och med den senaste utvecklingen med interventionsbrigaden, rent av krigförande under FN:s flagga.

I och med förnyande av mandatet och upprättandet av interventionsbrigaden inom ramen för operationen, markerade de ett ytterligare steg mot fredsframtvigande operationer under FN flaggan – samtidigt som den traditionella fredsbevarande verksamheten fortsätter vid sidan om. Säkerhetsrådet underströk i mandatet att interventionsbrigaden inte är ett prejudikat för framtidens fredsbevarande operationer. Rådet var noga med att föra fram att brigaden är en fredsframtvigande insats som skulle bestå av trupper som hade en politisk vilja och förmåga att delta i offensiv strid. Trots ordvalet i resolutionen, var det klart att i och med beslutet hade säkerhetsrådet tagit ett ytterligare steg mot gränserna för den globalt godkända uppfattningen för FN:s fredsbevarande operationer.

Även om man töjt på tolkningen av de grundläggande principerna för fredsbevarande verksamhet flera gånger sen dess uppkomst, måste man konstatera att MONUSCO och framförallt dess interventionsbrigad omöjligt får plats i ramverket. Brigadens etablering och arbetsuppgifter utmanade de tre grundläggande principerna för fredsbevarande: *opartiskhet, samtycke av konfliktens parter* samt *förbud mot våld förutom vid självförsvar*. I och med att MONUSCO samarbetar med DR Kongos regeringsstyrka, är det klart att de inte längre är neutrala. Vissa av FARDC trupperna har blivit utpekade för misshandel av intagna M23 krigsfångar och för sexuellt våld och massvåldtäkter, andra former av tortyr och dödande av civila samt plundring och förstörelse av byar i konfliktområdet.<sup>173</sup> Då man i beaktandet dessa två aspekter är det klart att MONUSCO inte kan anses verkställa sitt mandat opartiskt – även om de samarbetar med den 'bättre' parten i konflikten för att neutralisera 'även sämre' väpnade rebellgrupperna. Det att interventionsbrigadens uppgifter uttryckligen är byggda runt antagandet att neutralisera specifika parter i konflikten är det inte svårt att motivera att operationens natur sträcker sig även utöver fredsframtvigande operationernas koncept och således landar om inte helt, så delvis som en krigförande operation. Trovärdigheten för FN operationens

<sup>173</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and MONUSCO, *Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations Perpetrated by Soldiers of the Congolese Armed Forces and Combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012* (Published 13.05.2013) pp. 9–10

opartiskhet och fullföljande av mänskliga rättigheterna i konfliktområdet förblir inte så starkt i fall då de samarbetar med internationellt erkända förbrytare, varken i ögonen på de lokala eller det internationella samfundet i allmänhet. Principen om samtycke av alla konfliktens parter uppfylls inte heller i och med att de stora rebellgrupperna har motsattit sig interventionsbrigadens närvaro. Efter en till något plan lyckad början på samarbete mellan operationen och den lokala regeringen, har situationen nu gått över till att regeringen har uttryckt sin önskan om att operationen snaras möjligt skulle lämna landet. Med andra ord har operationen delvis även varit verksam i en stat där den inte har samtycke för sitt arbete från någondera av konfliktens parter.<sup>174</sup> Denna absurda situation blir inte heller något bättre av att den lokala befolkningen kontinuerligt uttryckt sitt missnöje med att operationen inte når några konkreta resultat trots sin långvariga närvaro i området.

Bruk av neutraliserande våld under kapitel VII av FN-stadgan är inte i sig ett problem – det finns flera exempel av resolutioner som rådet antagit och således auktoriserat bruk av våld vars syfte varit att neutralisera en motpart i konflikten. Dessa resolutioner har dock verkställts av suveräna stater, koalitioner av stater eller en internationell aktör utanför FN:s jurisdiktion. Det att interventionsbrigaden agerar under kommandot av en – på papper – neutral FN-styrka, och bär den ljusblåa baretten som tidigare symboliserat fredligt främjande av fredsprocessen, är det fundamentala problemet. Säkerhetsrådet och dess samarbetspartners hade säkerligen en betungande orsak till att besluta att införa interventionsbrigaden som en enhet under den redan existerande operationen. Det betyder dock inte att beslutet inte är problematiskt och inte borde ifrågasättas av både FN:s medlemsstater, de truppbidragande staterna för resterande operationen men också av den lokala befolkningen i konfliktområdet. Senare har det även blivit klart att säkerhetsrådet inte hade klart för sig vilka juridiska följder deras beslut att etablera interventionsbrigaden skulle ha.

Då interventionsbrigaden deltar i aktiv strid, blir de under humanitärätten kombattanter och således legitima mål vilket ledde till den situation att i något skede av operationen så

<sup>174</sup> IPI Global Observatory – 'Tough Times Ahead for UN Mission in Congo' 26.04.2018 <https://theglobalobservatory.org/2018/04/tough-times-ahead-monusco-congo/> ( sidan besökts 22.06.2020)

skulle brigaden bli utsatta för repressalier. De möjliga konsekvenserna interventionsbrigadens verksamhet skulle ha på resterande operationens skydd under internationella humanitärätten kom som en överraskning till vissa av säkerhetsrådets medlemmar i april 2013, då de fick en redogörelse från *UN Legal Affairs Office (OLA)* på resolution 2098 juridiska konsekvenser.<sup>175</sup> För att skydda den ordinära fredsbevarande styrkan och dess civila komponenter från dessa attacker krävdes det att brigaden skulle skilja sig från de ordinära MONUSCO-trupperna.<sup>176</sup> Det är dock inget man kan förlita att rebellgrupperna respekterar vid omgående strid. Denna utveckling kan leda till att de stater som varit starka förespråkare för fredsbevarande operationernas grundprinciper, blir alltmer försiktiga med att bidra med trupper ifall aktivt bruk av våld och det säkerhetshot som utvecklingen medför blir en större del av operationernas vardag.

Oavsett om man ser på interventionsbrigaden som en revolutionär engångsföreteelse eller som en följd av att FN:s fredsbevarande verksamhet fortsätter utvecklas i takten med konflikterna, finns det ett behov för FN ta itu med frågan om att hur framtidens fredsbevarande och fredsframtvängande operationer ser ut. Kan FN och säkerhetsrådet fortsätta med att besvara problemen i dagens konfliktmiljöer utan att de undergräver FN:s framtida trovärdighet i att säkerställa sin uppgift? Ifall FN vill behålla sin trovärdighet, måste den klara av att säkerställa att operationerna bär ansvaret för sina handlingar och behåller sig opartiska till konflikten trots sina robusta mandat för att skydda de civilas liv.

## 5.2. FN:s roll i de framtida konflikterna

Interventionsbrigaden har väckt mycket känslor och avskiljande åsikter, både bland de militärt sakkunniga och de juridiskt sakkunniga i ämnet fredsbevarande. Enligt många tog säkerhetsrådet i samråd med generalsekreteraren ett avgörande steg då de etablerade interventionsbrigaden. En del anser att det var bara ett ytterligare steg, som en del av den kontinuerliga evolutionen den fredsbevarande verksamheten har följt redan i över 70 år. De robusta mandaten har förblivit en del av praxisen under de senaste årtionden, och

<sup>175</sup> Security Council Report, "Democratic Republic of the Congo," July 2013 Monthly Forecast, New York (28.6.2013) [https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/democratic\\_republic\\_of\\_the\\_congo\\_2.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/democratic_republic_of_the_congo_2.php) (sidan besökts 30.3.2020)

<sup>176</sup> Ibid.

således är inte steget över till en offensiv styrka egentligen så stor. Det är nämligen inte den första gången säkerhetsrådet ger ett mandat för dess medlemsstater att använda offensivt våld gentemot fienden – det som skiljer är att dessa offensiva operationer har verkställts av en stat, eller en koalition av stater. I de situationerna har det inte funnits ett behov att definiera FN:s partskap i konflikten.

Det att interventionsbrigaden ursprungligen etablerades som ett kortvarigt projekt för att snabbt och effektivt besvara rebellgruppernas väpnade angrepp vid den östra gränsen i DR Kongo 2013–2014, än i dag sju år senare är en aktiv enhet av MONUSCO understryker att operationens natur och syfte har kommit för att stanna. FN:s trupper har varit närvarande nu i över 20 år i landet, dessutom med den i antal största styrkan någonsin. Vändpunkterna i konflikten har efterlevts genom mandatförändringa, som dock i regel alltid motiverats utgående från en negativ inverkan av politiska processen, eller på grund av hotet rebellgrupperna utgör till mandatet och de civila. I och med att utvecklingen av MONUSCO:s mandat har snarare byggt på en reaktiv strategi, istället för en proaktiv strategi har det gjort det problematiskt att aktivt främja freden, än mindre att överväga en situation där operationen skulle ha behov att verkställa sin exitstrategi.

Det går inte att nedgradera de resultat enheten lyckades uppnå under sitt första år, och dessa resultat har alldeles säkert gjort säkerhetssituationen i något område bättre för de civila. Men samtidigt finns det en orsak att fundera varför en så pass robust enhet vars mandat skulle vara temporärt än i dag är en del av MONUSCO? Samtidigt kan man inte låta bli att lyfta fram de facto att MONUSCO nu år 2020, varit en aktiv oavbruten operation i DR Kongo över två decennier. Det är en ytterst lång period för en konflikt att pågå, även om de i DR Kongos historia inte är det – men det väcker även frågan att vad är syftet för en *fredsbevarande* operation, och att har den uppnått sina syften under dessa årtionden då säkerheten och freden än i dag står på en ytterst bräcklig grund?

Säkerhetsrådet behandlade MONUSCO senast i slutet på juni 2020, då de diskuterade den senaste av generalsekreterarens återkommande rapporter gällande konflikten i DR

Kongo.<sup>177</sup> Då mandatet för MONUSCO och interventionsbrigaden senast förnyades i december 2019, tillsattes det i mandatet en uppmaning att generalsekreteraren skulle ytterligare engagera sig att i samarbete med DR Kongos regering, förhandla fram en gemensam strategi där mätbara riktmärken identifieras inför att gradvis överföra MONUSCO:s uppgifter till lokala myndigheterna. Denna utveckling betyder inte att operationen skulle i sin helhet vara på väg att lämna området, utan att de icke-militära uppgifterna för operationen skulle förflyttas över till de lokala myndigheterna, som i sin tur skulle fortsättningsvis samarbeta med FN:s fältarbetare. Detta skulle ge MONUSCO och dess enheter chansen att fokusera sin militära närvaro till de regionerna med den värsta säkerhetssituationen, medan FN:s polis- och civiltrupper kunde ta över ansvaret i de regioner där situationen är mer stabil men kräver den fredsbevarande operationens närvaro.<sup>178</sup>

Generalsekreteraren förväntas presentera resultatet för förhandlingarna senast den 20.10.2020, och förhandlingarna lär ha kommit igång före den rådande covid-19 pandemin men det är ännu i skrivande stund omöjligt att förutspå hur situationen utvecklas i området i fortsättningen. Det finns också risken att covid-19 pandemin ihop med de återkommande Ebola-utbrotten försämrar den allmänna välfärden i området, vilket i sin tur kan slå tillbaka och ha dåliga konsekvenser på områdets övergripande säkerhetssituation. Men i det stora hela verkar det som att det för tillfället finns en gnutta hopp om att fredsprocessen tar steg i rätt riktning. Generalsekreteraren framhäver i sin senaste rapport från juni 2020 att hur det regionala samarbetet är nyckeln till att nå en långvarig stabilitet i DR Kongo. Trots det ger generalsekreteraren rekommendationen att MONUSCO:s mandat skall förnyas återigen, i och med att den sköra säkerhetssituationen skulle kollapsa utan FN:s närvaro.

Ett alternativ för framtiden kunde vara så kallade *chapter seven and a half* operationer, där den verkställande makten skulle fördelas till regionala aktörer – antingen som en del av FN:s operationer eller i nära samarbete med FN. Interventionsbrigadens etablering kunde ses som ett exempel, i och med att initiativet till den kom från de regionala

<sup>177</sup> UN Secretary-General Report on the UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo 18.06.2020. S/2020/554

<sup>178</sup> UN Security Council resolution 2502 (2019) S/Res/2505 (2019)

aktörerna. FN-operationen MINUSMA i Mali har dock tagit steget ännu längre – de samarbetar simultant med Operation Barkhane som är en fristående operation mot islamistiska terroristceller i Sahel regionen, vars verksamhet är godkänt av säkerhetsrådet. Den operativa verksamheten leds av franska trupper som verkställer arbetet med stöd av G5 Sahel-staternas militära styrkor. Den här typens regionala samarbete som stöds av ett eller flera stater i väst med tillräckliga militära resurser har diskuterats som ett av alternativen för MONUSCO:s och interventionsbrigadens framtid.

Sen slutet på det kalla kriget har säkerhetsrådet utvecklar och utökat sin verksamhet på många olika planer. Det är tydligt att trots sina brister, har säkerhetsrådet klara av att tolka och implementera sina uppgifter på ett oformellt och flexibelt sätt för att stöda organisationens övertäckande arbete. Det att rådet inte har haft till sitt befogande den militära styrkan under artikel 43 har inte hindrat rådet från att verkställa sina uppgifter under de befogenheter den fått under kapitel VII. Dessa åtgärder har dessutom vid flera tillfällen speglat ett revolutionärt tänkande. Den praxis som utvecklats utgående från dessa åtgärder har säkerställt att rådet har kunnat utföra sitt primära ansvar: upprätthållandet av den internationella freden och säkerheten.

Många av de problem som fredsbevarande operationerna kämpar med har sin grund i stora folkrättsliga frågor, så som ansvarsfrågan eller rätten till bruk av våld. Dessa frågor är stora och komplicerade, vilket betyder att en klagörande lösning knappast kommer att ske för snabbt. Men något mindre som i sig kan förbättra operationernas lyckade genomgång är att säkerhetsrådet skulle sträva efter tydliga, trovärdiga och realistiska mandat för operationerna. Detta kräver att samarbete mellan de truppbidragande staterna, säkerhetsrådet och värdnationerna blir effektivt och resultatorienterat. Då man analyserar FN-fredsbevarande verksamhet måste man ta hänsyn till den politiska aspekten, i och med att säkerhetsrådets politiska vilja en stor roll i att hur operationer etableras, där speciellt P5 medlemmarna röst i rådet ligger tungt vid beslutsprocessen. I och med att de politiska kostnaderna för robusta operationer tenderar blir hög, är mängden stater som frivilligt bidrar med trupper till dessa operationer mycket lägre än vid de 'lugnare' traditionella operationerna. Problemen med administreringen av operationerna är många. Som tidigare nämnts, är det upp till var och en av FN:s medlemsstater att bestämma ifall

de över huvud taget vill stöda FN:s fredsbevarande verksamhet med trupper. Medlemsstaterna bestämmer själv att till vilken operation de vill erbjuda sina trupper, och i det skedet trupperna påbörjar sitt arbete får medlemsstaten en finansiell ersättning för varje enstaka soldat eller polis. Ersättningen är inte markant för västländerna, men för utvecklande länderna med en låg BNP är den utbetalade summan per soldat betydande vilket har lett till att majoriteten av FN:s fredsbevarare kommer från den fattiga tredje världen och sällan har en militär utbildning. Detta har lett till att majoriteten av trupperna vid komplexa operationer lik MONUSCO kommer från länder med en mindre utvecklad militär. Trupperna vid operationerna kommer utöver det ofta från olika kulturella, språkliga och utbildningsmässiga bakgrunder vilket leder till att anpassningsgraden till en multinationell operation vid ett konfliktområde inte nödvändigtvis är så lätt. De största operationella problemen orsakas dock av soldaternas varierande militärutbildning, militära traditioner och standarder för professionalism under militär kommando. Trupperna kan även ha en varierande förståelse för vad mänskliga rättigheter innebär, vilket illustrerades under MONUC-operationen då dess fredsbevarande trupper blev skyldiga till sexuellt våld mot den lokala civila befolkningen. FN och dess sekretariat har inte tillräckliga resurser att övervaka disciplinen bland alla FN:s stora och kraftfulla operationer på samma sätt till exempel en nationell militär kan följa med sina soldater både administrativt och politiskt.

Vad är då orsakerna till att säkerhetsrådet har gått från att på 90-talet experimentera med robusta mandat, till att sluta med dem efter misslyckanden i Jugoslavien och Rwanda, till att etablera nya ännu mer robusta mandat och speciella insatsstyrkor? Fördelarna med att upprätthålla säkerhetssituationen i de allra mest komplexa konfliktsituationerna är klara, men säkerhetsrådet och FN bör kunna värdera dem om snabbt ifall situationen kräver det. I stort sett kan man säga att robusta militariserade operationer är underfinansierade, dåligt ledda och att de inte har den utrustning och militära resurser som krävs för att nå mandatens mål. De ökade förväntningarna, i samband med att resurserna för operationerna knappast förbättras, har lett till en alternativ kostnad där uppfattningen för fredsbevarande operationernas trovärdighet har försämrats på det globala planet.

## 6. Avslutning

Fredsbevarande operationer har gått från att bevaka freden i mellanstatliga konflikter där alla parterna godkände operationens närvaro, till dagens operationer som sker i regioner med pågående inbördes konflikter, där lokala spoilers aktivt försöker motverka fredsbevarande operationernas verksamhet, då operationerna sällan har samtycke för sin närvaro från konfliktens alla parter. Frågan om vilken roll FN:s traditionella och robusta fredsbevarande operationer har i dagens läge har diskuterats genomgående under denna avhandling. Operationen MONUSCO tog det slutliga steget till att bli en part i den pågående konflikten i DR Kongo allra senast då interventionsbrigaden blev en del av dess verksamhet. I och med denna utvecklingen rök även de sista chanserna att analysera ett robust mandat lik MONUSCO:s på ett sätt som tar hänsyn till de ursprungliga grundläggande principerna för fredsbevarande.

I och med en tydlig förändring av omständigheterna för operationernas verksamhet, finns det ett tydligt behov av en klar och tydlig doktrin som tar i beaktande dagens realiteter ute på fältet och ger operationerna ett realistiskt ramverk att följa. Fredsbevarande verksamheten har under årens lopp utvecklats och anpassat sig enligt flera variabler; beslut från internationella domstolen, ett paralyserat säkerhetsråd, kalla kriget inverkan, grova misslyckanden på 90-talet med en markant offermängd, flera officiella granskningar och rapporter till att stå som grund till FN:s första offensiva styrka i form av MONUSCO:s interventionsbrigad.

Vad är den bästa lösningen för att även i framtiden ha ett verktyg till fredsbevarande verksamhet är inte en enkel fråga att besvara. Antingen bör fredsbevarande operationernas ledning och juridiska grund reformeras så att det finns en klar och tydlig juridisk grund att stå mot, som även binder FN och dess medlemmar att implementera bestämmelserna så att de etablerade operationerna faktiskt backas av det globala samfundet både finansiellt och politiskt. Alternativt återvänder FN till en mer traditionell typ av fredsbevarande operationer vars mandat och syfte går att placera innanför ramen för de grundläggande principerna. Det betyder inte att operationerna i sig behöver ha avsevärt mindre betydande uppgifter – de kan även i fortsättningen trygga rådande

fredsavtal och ge stöd till den lokala civila befolkningen i att bygga upp samhället efter en konflikt. I de konfliktområden där det finns ett behov för en robust militärstyrka att stoppa skadan på civila, kan svaret vara FN auktoriserade - men statligt ledd – fredsframtvängande operation där stater med starka militärer vågar ge sina styrkor till befogande då trupperna leds av dem själv, eller i koalition med valfri stat. Men att militarisera FN:s fredsbevarande operationer som man gjort med interventionsbrigaden som en enhet under MONUSCO, är att fråga för mycket. Åtminstone så länge som den politiska viljan inte backar dessa robusta mandat med de faktiska resurser och stöd som krävs. Den här synen kräver inte i sig att de medlemsstater med en stark militär styrka måste nu stiga upp och ta ansvaret över alla robusta operationer – en förbättring kan ske genom att utöka utbildningen och samarbetet mellan de långt utvecklade militära styrkorna och de stater som erbjuder den stora volymen av fredsbevarare till dagens operationer.

Då operationernas lagliga grund diskuteras, finns det ett behov att anknyta operationernas all verksamhet och alla uppdrag till en folkrättsligt bindande grund – vilket inte är fullt möjligt i dagens läge. Det har ingen skillnad ifall det är en fredsbevarande eller fredsframtvängande operation, en operation utan en klar jurisdiktion har oavsett en lägre chans att uppnå de mål som fastslagits i mandatet. Så länge som den fredsbevarande verksamheten baserar sig på samtycke av de berörda parterna, frivillighet bland truppbidragande stater och den lokala befolkningens tillit har en operation med en öppet godkänt juridisk grund mycket större möjlighet att leverera fred och säkerhet. Som Boutros Ghali hävdade finns det ofta ett direkt samband mellan den gemensamma acceptansen av uppdraget och operationens framgång.<sup>179</sup>

FN har gjort flera försök till att undersöka och fastställa hur fredsbevarande operationer kunde utvecklas så att de skulle nå en högre framgångsgrad, skydda de civila med framgång, följa den internationella humanitärätten bättre och minimera förlusten av fredsbevarare. Problemet med dessa arbetsgrupper, paneler, kommittéer och specialsändebud är att det inte är folkrättsligt bindande, vilket i sig kan vara för mycket att önska med tanke på den polarisering som är närvarande endast bland säkerhetsrådets

<sup>179</sup> UNSG Report An Agenda for Peace, A/47/277, 17th of June 1992

medlemsstater. Trots det skulle dessa dokument som under årens lopp gett flertal utmärkta rekommendationer ha ett skrikande behov av en regelbunden uppföljning på den högsta möjliga politiska nivån. För om rekommendationerna inte tillämpas och integreras i praxisen, så kommer dessa förändringar inte att ske på den nivå det krävs.

Det som är klart är att ifall FN vill fortsätta med fredsbevarande operationer och utveckla dem så att de når de mål som förväntas av dem i deras mandat, så måste det ske en reform av något slag. Reformen bör ske som en helhet och som ett samarbete bland de fredsbevarande aktörerna – medlemsstaterna, de truppbidragande staterna, säkerhetsrådet och FN:s sekretariat. Det finns ett behov av en internationell aktör som har tillräckliga folkrättsliga befogenheter, för att stöda konfliktområden att utvecklas i en riktning mot fred, demokrati och rättsstatssamhällen. Den aktören finns enligt mig redan ute på fältet, i form av FN:s säkerhetsråd. Problemet med säkerhetsrådet är dock den paradoxen att det är ett politiskt organ vars medlemmar inte ens har samma makt att fatta beslut i och med vetot. I bästa av fallen kan aktören som löser den rådande problematiken vara FN:s säkerhetsråd efter att en reform av FN:s fredsbevarande operationer tagit plats, alternativt en EU-ledd styrka som agerar i samtycke med värdstaten, eller möjligtvis NATO som agerar utifrån en auktorisering säkerhetsrådet gett organisationen. Det är en fråga som endast den globala gemenskapen kan besvara.

Utöver detta är det givet att även fredsbevararna skulle vinna på en reform som ger deras arbete en orubbad juridisk grund och där operationerna skulle ha realistiska mandat med tillräckliga resurser att följa. En dylik reform skulle även minska på mängden civila och militära liv som går förlorade i de pågående konflikterna. I bästa fall skulle reformen även medföra en starkare rättssäkerhet för de civila som har fallit offer för fredsbevarare som brutit mot den internationella humanitärätten. Det är klart att en stor reform inte kommer att ske snabbt, men det finns hopp om att enskilda steg mot en tredje generations fredsbevarande operationer skulle vara möjlig inom en nära framtid. Det som krävs är ändå politisk vilja, och framförallt politiskt samarbete där alla parter, oavsett sin position i dagens läge, skulle fokusera på att nå fred som skulle basera sig på FN-stadgans bestämmelser, respektera till fullo de internationella mänskliga rättigheterna och ta i

beaktande de ansvar som FN:s deltagande i konflikten för med sig under internationell humanitärrätt.

Fredsbevarande operationer är mycket mer än ett mandat, i form av en resolution med 15 stater som skribenter. Det bortser dock inte det att mandatet - som utgetts av säkerhetsrådet, som i sin tur fått sin befogenhet att anta verkställande beslut för att upprätthålla internationell fred från FN-stadgan – är det centrala juridiska dokumentet som styr fredsbevarande operationernas verksamhet. Det är givet att en stadga som daterar tillbaka till en tid med en mycket enklare världsbild, inte är den enklaste att tillämpa i dagens komplexa konfliktsituationer där våldet är hänsynslöst och grovt. Konflikterna under världskrigen var givetvis också kännetecknade med grovt våld, men då var alla parter i konflikten självständiga stater som åtminstone i teorin var bundna av flera internationella konventioner. Om man tar och jämför det till den rådande konflikten i DR Kongo: området i sig är mycket stort och det finns knappt någon infrastruktur, konfliktparterna är flera i antal och majoriteten av dem är icke-statliga rebellgrupper som trots sin storlek har bra tillgång till vapen och utöver detta har dessa aktörer inte någon större förståelse på varför man borde respektera krigets lagar eller vad mänskliga rättigheter i egentligen innebär. Dessa aspekter faller givetvis till en stor del utanför folkrättslig analys, men ifall det inte finns politiska omständigheter att bygga fred och verkställande makt, hjälper det inte att man har bindande folkrättsliga dokument som berättar hur det skall ske.

Fredsbevarande operationer har även i fortsättningen en viktig roll i det internationella freds- och säkerhetsarbetet, men för att uppfylla sitt syfte och nå långvarig fred i de konflikthärjade områdena kräver verksamheten en reform av något slag. För att reformen skall de facto leda till resultat, måste den vara folkrättslig bindande och det måste finnas en aktör som följer med implementeringen. Verktygen för reformen existerar redan – FN-stadgan och säkerhetsrådet som verkställer den, medlemsstater som uppenbart har ett intresse att bygga internationell fred och ett existerande koncept av fredsbevarande som trots sina fel har åstadkommit med flera fina resultat. Nu krävs det bara ett folkrättsligt bindande dokument som tar hänsyn till de lärdomar FN och dess partners har samlat på sig både från lyckade – och misslyckade – operationer under de senaste 70 åren.

## KÄLLOR

### MONOGRAFIER OCH ARTIKLAR

**Alvaréz, J.** (2001) 'Constitutional Interpretation in International Organizations' – in Coicaud, J. & Heiskanen, V. *The legitimacy of international organizations*. Tokyo; New York: United Nations University Press

**Andersson, R m.fl.** (2013) *Lagen mot Krig: Om FN-stadgans Våldsförbud och Aggressionskrigen*, Celanders Förlag, Lund

**Bildt, C.** (2011). *Dag Hammarskjöld and United Nations peacekeeping*. UN Chronicle

**Blokker, N** (2015) *Outsourcing the Use of Force: Towards more Security Council Control of authorized operation?* in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press

**Delbrück, J. & Heinz, U. E.** (1995). *Allocation of law enforcement authority in the international system: Proceedings of an international symposium of the Kiel Institute of International Law, March 23 to 25, 1994*. Berlin: Duncker & Humblot

**Della-Giacoma, J.** (2018) *The case of East Timor: Ancient history or the shape of things to come?* in Nadin, P (Ed.) *The Use of Force in UN Peacekeeping*. London; Routledge: Kindle Edition

**Denis M. Tull** (2018) *The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo*, *International Peacekeeping*,

**Diehl, P. F.** (1993). *International peacekeeping*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

**Findlay, T.** (2002). *The use of force in UN peace operations*. [Sweden] : New York: SIPRI ; Oxford University Press.

**Gray, C.** (2014) 'The use of force and international legal order' in Evans, M. D. (International law (Fourth edition.)). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press

**Gray, C. D.** (2018). *International law and the use of force* (Fourth edition.). Oxford: Oxford University Press.

**Henderson, C.** (2018). *The use of force and international law*. New York ; Cambridge: Cambridge University Press.

**Kolb, R, and Hyde R.** (2008) *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Oxford; Portland, Or: Hart Pub

**Lundelin, M** (2008) *Operaatio- Ja Sotaoikeuden Käsikirjasto: I, Johdatus Sotilaslakimiehen Toimintaan Kriisinhallintaoperaatioissa*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu

**McCoubrey, H, and White, N.** (1996) *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*. Aldershot: Dartmouth,

**Nasu, H.** (2009). *International Law On Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*. Leiden ; Boston: Martinus Nijhoff Publishers,

**Nadin, P.** (2018) – Introduction, in *The use of force in UN peacekeeping*. London ; New York: Routledge.

**Sevastik, P m. fl.** (2009). *En bok i folkrätt*. Stockholm: Norstedts juridik

**Sheeran, S. P.** (2011). A Constitutional Moment?: United Nations Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. *International Organizations Law Review*, 8(1)

**Sheeran, S.** (2015) *The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations in The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press

**Sloan, J.** (2011). *The militarisation of peacekeeping in the twenty-first century*. Oxford [England] ; Portland, Or.: Hart Pub

**Sloan, J.** (2014). The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. *Journal of Strategic Studies: UN Peacekeeping and the Use of Force*, 37(5)

**Sloan, J.** (2018) *UN Peacekeeping and International Law*, in Nadin, P (Ed.) *The Use of Force in UN Peacekeeping*. London; Routledge: Kindle Edition

**Spijkers, O.** (2011). The Netherlands and the United Nations, Legal Responsibility for Srebrenica before the Dutch Courts. *The Military Law and the Law of War Review*

**Svanberg-Topman, K** (2004). – The Security Council as a Law Enforcerer and Legislator in Amnüs, D., and Svanberg-Torpman. *Peace and Security: Current Challenges in International Law*. Lund: Studentlitteratur,

**Thakur, R.** (2015) – Reconfiguring the UN system of collective security in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press

**Tsagourias, N.** (2006). Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension. *Journal of Conflict and Security Law*, 11(3).

**Tsagourias, N.** (2015) – Self-defence, protection of humanitarian values, and the doctrine of impartiality and neutrality in enforcement mandate in *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press

**Weiss, Thomas George.** (2012) *What's Wrong With the United Nations and How to Fix It*. 2nd, [expanded] ed. Cambridge: Polity, 2012.

**White, N.** (2013) 'Peacekeeping or War-fighting?' in; *White&Henderson Research Handbook on International Conflict and Security Law: Jus ad Bellum, Jus in Bello and Jus post Bellum*

**Zwanenburg, M.** (2015) 'International Military Forces', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press

## **MELLANSTATLIGA FÖRDRAG**

Förenta Nationernas Stadga och Stadga för den Internationella Domstolen (1945)

## **INTERNATIONELLA RÄTTSEFALL**

International Court of Justice (1962) - *Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion*, ICJ Reports 20.07.1962

Prosecutor v. Radislav Krstic (2004) (Appeal Judgement), IT-98-33-A, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 19 April 2004

## **FÖRENTA NATIONERNA**

## **FN:S SÄKERHETSÅRÅDETS RESOLUTIONER OCH DOKUMENTER**

1948            UN Security Council Resolution 50 (1948) (S/RES/50)

1961            UN Security Council Resolution 161 (1961) (S/RES/161)

1961	UN Security Council Resolution 169 (1961) (S/RES/169)
1990	UN Security Council Resolution 678 (1990) (S/RES/678)
1993	UN Security Council Resolution 827 (1993) (S/RES/1993)
1994	UN Security Council Resolution 955 (1994) (S/RES/955)
1999	UN Security Council Resolution 1264 (1999) S/Res/1264)
1999	UN Security Council resolution 1270 (1999) (S/RES/1279)
1999	UN Security Council Resolution 1272 (1999) (S/RES/1272)
2000	UN Security Council resolution 1318 (2000) S/RES/1318
2000	UN Security Council Resolution 1325 (2000) (S/RES/1325)
2000	UN Security Council resolution 1327 (2000) (S/RES/1327)
2001	UN Security Council resolution 1353 (2001) (S/RES/1353)
2004	UN Security Council Resolution 1542 (2004) (S/RES/1542)
2005	UN Security Council Resolution 1645 (2005) (S/RES/1645)
2010	UN Security Council resolution 1925 (2010) (S/RES/1925)
2013	UN Security Council Resolution 2098 (2013) (S/RES/2098)
2014	UN Security Council Resolution 2147 (2014) (S/RES/2147)
2019	UN Security Council resolution 2502 (2019) (S/RES/2505)

UN Security Council Draft resolution S/3710/1956

UN Security Council Draft resolution S/3721

UN Security Council, Statement by the President of the Security Council, 14.11.2013  
(S/PRST/2013/17)

UN Security Council – Provisional Rules of Procedure (S/96/) 1946 & (S/96/Rev.7)  
1980

UN Security Council 8274th meeting The situation in the Middle East, including the  
Palestinian question S/PV.8274

UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 5 March 2014, S/2014/157

UN Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, 17 December 2013, S/2013/757

UN Security Council Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 340 (1973), UN Doc. S/11052/Rev.1, 27 October 1973,

#### **FN GENERALSEKRETERARENS DOKUMENT**

UN Secretary-General Report on the UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo 18.06.2020. S/2020/554

UN Secretary-General (2018) 'Action for Peacekeeping (A4P) Initiative; Action for peacekeeping – Declarations of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations' <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>

UN Secretary-General Appoints High-Level Independent Panel on Peace Operations, 31.10.2014. <https://www.un.org/press/en/2014/sgsm16301.doc.htm>

Special Report of the Secretary-General on the Democratic Republic of the Congo and the Great Lakes region UNSC S/2013/119

Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. (2013) UN/S/2013/96

Report of the Secretary-General (2000) A/55/502

Report of the Secretary-General (2003) A/57/711

UN Secretary-General Report An Agenda for Peace, A/47/277, 17th of June 1992

**FN GENERALFÖRSAMLINGENS DOKUMENT**

UN General Assembly Resolution adopted by the General Assembly on 13 June 2018 - ES-10/20. Protection of the Palestinian civilian population A/RES/ES-10/20

UN General Assembly (2018) Resumption of the tenth emergency special session A/ES-10/PV.38:

UN General Assembly, Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council: report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000, A/55/305 - S/2000/809.

UN General Assembly, Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica, 15 November 1999, A/54/549

UN General Assembly (1997) Tenth emergency special session Illegal Israeli actions in occupied East Jerusalem and the rest of the Occupied Palestinian Territory. A/RES/ES-10/2

UN General Assembly, United Nations operations in the Congo: 1961 cost estimates and financing, 21 April 1961, A/RES/1619

UN General Assembly Request for Advisory Opinion (including the dossier of documents transmitted to the Court pursuant to article 65, paragraph 2 of the Statute (27.12.1961)

UN Secretary-General(1958) 'Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force', A/3943 (1958)

UN General Assembly - Resolutions adopted by the General Assembly during its 1st emergency special session, 1-10 November 1956. - A/3354. – 1956

**ANNAN MATERIAL FRÅN FÖRENTA NATIONERNA**

Improving Security of UN Peacekeepers: We need to change the way we are doing business – report by Lieutenant General (Retired) Carlos Alberto dos Santos Cruz (19.12. 2017)

United Nations, Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations, 16 June 2015. (UN/A/70/95 – S/2015/446)

Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. (2013) UN/S/2013/96

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and MONUSCO, Report of the United Nations Joint Human Rights Office on Human Rights Violations Perpetrated by Soldiers of the Congolese Armed Forces and Combatants of the M23 in Goma and Sake, North Kivu Province, and in and around Minova, South Kivu Province, from 15 November to 2 December 2012

UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008)

High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) A More Secure World: Our Shared Responsibility (New York: United Nations, A/59/565, December 2004)

Reports of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2002) A/56/863

Reports of the Special Committee on Peacekeeping Operations (2003) A/57/767

### **ÖVRIGT MATERIAL**

BBC News - Plett, B. (2018) "UN under fire over fall of Goma in DR Congo"  
(21.11.2018) <https://www.bbc.com/news/world-africa-20422340>

Dag Hammarskjöld Library:

Security Council – Veto list

<https://research.un.org/en/docs/sc/quick>

Globalis (2018) Den demokratiska republiken Kongo

<https://www.globalis.se/Konflikter/Afrika/den-demokratiska-republiken-kongo>

IPI Global Observatory

'Tough Times Ahead for UN Mission in Congo' 26.04.2018

<https://theglobalobservatory.org/2018/04/tough-times-ahead-monusco-congo/>

IPI Global Observatory

Issue brief by Cammaert, P. and Blyth, F (2013) – The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo.

Mail&Guardian

"3069-strong UN brigade to intervene in DRC" 13 April 2013

<https://mg.co.za/article/2013-04-13-drc-sa-to-contribute-to-3nbsp069-strong-un-brigade/>

Nationalencyklopedin, Kongo – Historia

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/kongo/historia>

Regeringskansliet (2016)

Program för Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017-2018

Utrikesdepartementet, kommunikationsenheten

<https://www.regeringen.se/4923c0/contentassets/c8a140b1b3394d59a22e997205bba5f0/program-for-sveriges-medlemskap-i-fns-sakerhetsrad-2017-2018.pdf>

Security Council Report

What's in blue "Adoption of a Resolution on the Democratic Republic of the Congo"

(27.3.2013)

<https://www.whatsinblue.org/2013/03/adoption-of-a-resolution-on-democratic-republic-of-congo.php>

Security Council Report

What's in blue "Resolution Renewing Mandate of UN Mission in DRC" (26.3.2014)

<https://www.whatsinblue.org/2014/03/resolution-renewing-mandate-of-un-mission-in-drc.php>

Security Council Report (2019)

The UN Security Council Handbook – A user's guide to practice and procedure

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCE9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>

Security Council Report,

"Democratic Republic of the Congo," July 2013 Monthly Forecast, New York

(28.6.2013) [https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/democratic_republic_of_the_congo_2.php)

[07/democratic\\_republic\\_of\\_the\\_congo\\_2.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-07/democratic_republic_of_the_congo_2.php)

Séverine Autesserre,

"The Trouble with Congo: How Local Disputes Fuel Regional Conflict,"

Foreign Affairs 87, No. 3 (May / June 2008),

[www.foreignaffairs.com/articles/63401/s%C3%83%C2%A9verine-autesserre/the-trouble-with-congo](http://www.foreignaffairs.com/articles/63401/s%C3%83%C2%A9verine-autesserre/the-trouble-with-congo)

The New York Times (2006)

Congo Holds First Multiparty Election in 46 Years

<https://www.nytimes.com/2006/07/31/world/africa/31congo.html>

The state of peace operations: An interview with Lakhdar Brahimi (2016)

Stockholm International Peace Research Institute

<https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2016/state-peace-operations-interview-lakhdar-brahimi>

United Nations Archives – Death of Dag Hammarskjöld

<https://archives.un.org/content/death-dag-hammarskj%C3%B6ld>

United Nations Peacekeeping – Our history

<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>

United Nations Truce Supervision Organization – Background

<https://untso.unmissions.org/background>