

Kampen om non-interventionsprincipen – Sverige i FN:s säkerhetsråd 2017–2018*

PER AHLIN**

1. Inledning

Regeringen är nöjd med sina två år i FN:s säkerhetsråd. I en skrivelse till riksdagen sägs att en första slutsats av medlemskapet är att ”valda medlemmar kan göra skillnad.”¹ Det är ingen unik reflektion. Thorhallsson har konstaterat att små stater kan åstadkomma resultat i rådet, förutsatt att de utnyttjar sina administrativa kompetenser och förmår att prioritera och bygga koalitioner.² I Sverige finns, skriver Nilsson, en ”medvetenhet om hur inflytande skapas och utnyttjas.”³

Det är också tydligt att E 10, det vill säga de tio valda medlemmarna i säkerhetsrådet, allt oftare framträder som en sammanhållen grupp, något som ger dem större inflytande och betydelse. ”Several strands of institutionalist theory provide strong theoretical reasons to believe that the elected Council members are more than just placeholders and can have real influence on the work of the Council, including its agenda-setting process,” skriver Binder och Golub.⁴

* Denna artikel har genomgått expertgranskning.

** Universitetslektor i folkrätt vid Stockholms universitet. Artikeln är en del i den utvärdering av Sveriges år i säkerhetsrådet som Försvarshögskolan gjort på begäran av riksdagen.

¹ Regeringens skrivelse 2018/19:104. Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 s. 138.

² Thorhallsson, Baldur. *Small States in the UN Security Council: Means of Influence*. Hague Journal of Diplomacy (2012) s. 140.

³ Nilsson, Maria. *Europeisk säkerhets- och försvarspolitik – en studie om svenska möjligheter att påverka*. FOI Rapport 0898 (augusti 2003) s. 57.

⁴ Binder, Martin och Golub, Jonathan. *Civil Conflict and Agenda Setting Speed in the United Nations Security Council*. *International Studies Quarterly* (2020) s. 422. Se även *In Hindsight: Emergence of the E 10*. Security Council Report (October 2018).

En svårighet, som förhindrat ett från svensk sida önskat rådsagerande, är emellertid den skilda syn på suveränitet och territoriell integritet som kom till uttryck under Sveriges år i rådet. Den märktes, noterar regeringen, i ett motstånd mot konfliktförebyggande i vissa fall,⁵ mot ansvarsutkrävande vid brott⁶ och mot att mänskliga rättigheter överhuvudtaget är en fråga för FN:s säkerhetsråd.⁷ Ryssland och Kina är i egenskap av permanenta medlemmar de mest tongivande motståndarna till en av Sverige önskad utveckling, men ett motstånd hördes under Sveriges tid i säkerhetsrådet även från bland andra Kuba, Bolivia, Venezuela och Syrien.⁸

Mycket av spelet bakom en resolution försiggår utanför offentlighetens ljus. I denna artikel analyseras det svenska medlemskapet utifrån vad som framkommer i de offentliga dokumenten. En systematisk genomgång av svenska uttalanden i debatter som berörde konfliktförebyggande, ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter har gjorts. Ramen för analysen är just dessa tre områden där Sverige upplevde ett motstånd.

Utgångspunkten för denna artikel är att Sverige vill se ett aktivare säkerhetsråd⁹ – därför har Sverige en generös tolkning av vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet men en snäv tolkning av non-interventionsprincipen i artikel 2:7 i FN-stadgan. Utrymmet för vad som faller inom ”vederbörande stats egen behörighet”, som det uttrycks i artikeln, är enligt svenskt synsätt litet – och ska så förbli.

En annan utgångspunkt är att det är naturligt för en stat som Sverige att arbeta för konfliktförebyggande, ansvarsutkrävande och för att mänskliga rättigheter är en fråga för rådet. Utifrån dessa utgångspunkter är det naturligt att hävda att Sverige i sin argumentation inte bara tog ställning i det konkreta fallet utan samtidigt verkade för att bevara och/eller stärka normen. Frågan är då, som det uttrycks av utrikesutskottet, om det svenska agerandet lett till några bestående resultat.¹⁰

⁵ Skr. 2018/19:104 s. 7.

⁶ Skr. 2018/19:104 s. 36.

⁷ Skr. 2018/19:104 s. 18.

⁸ Se exempelvis säkerhetsrådets öppna debatt om upprätthållande av internationell fred och säkerhet. S/PV.7857.

⁹ Ahlin, Per. Efter neutralitetspolitiken. Jure (2018) s. 75.

¹⁰ ”Utskottet ser behov av en oberoende utredning” för att ”försöka bedöma vilka de bestående resultaten har blivit.” Utrikesutskottets betänkande 2018/19:UU8. Sveriges medlemskap i FN:s säkerhetsråd 2017–2018 s. 16.

2. Disposition

Denna artikel inleds med en analys av non-interventionsprincipen och av de motsättningar som märktes under Sveriges tid i rådet. Därefter beskrivs Sveriges ändrade syn på statssuveräniteten innan de olika delområdena – konfliktförebyggande, ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter – behandlas var för sig. Sedan följer en genomgång av säkerhetsrådets syn på vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet samt av vetorätten.

Artikeln avslutas med frågan om Sverige lyckats stärka/bevara de normer som regeringen inför medlemskapet lyfte fram som centrala. Därför görs en analys av vad som krävs för att en norm ska anses internaliserad. Slutsatsen blir att de av Sverige värnade normerna inte internaliserats och att Sverige i stället fick rikta in sig på att förhindra att normerna utvecklades i en önskad riktning.

Det kan så här inledningsvis vara värt att nämna något kort om begreppet norm. En rättslig norm, en rättsregel, kan förenklat sägas vara en norm som mottagaren anser sig vara skyldig att följa.¹¹ En norm behöver emellertid inte vara rättslig för att ha en inverkan på staters beteenden.¹² I denna artikel görs därför ingen strikt åtskillnad mellan normer som är rättsligt bindande och normer som inte är det.

3. Statssuveräniteten – pendeln svänger tillbaka

Efter det kalla krigets slut påbörjades en utveckling där statssuveräniteten försvagades. För tjugo år sedan var det inte ovanligt med röster om att suveräniteten inte fick hindra nödvändiga ingripanden. D'Amato vände sig exempelvis mot uppfattningen att "no matter what governments do to its defenseless citizens, so long as the depredations occur within the territory of the nation-state, other governments have no right to intervene to prevent it."¹³

¹¹ "En beskrivning av rättsregler som socialt fenomen resulterar i att som sådana regler betecknas de handlingsmönster vilka ett samhälles medlemmar upplever som rättsligt krävda och som därför efterlevs." Bring, Ove m.fl. *Sverige och folkrätten*. Norstedts Juridik (2020) s. 20.

¹² Finnemore, Martha. *Are Legal Norms Distinctive?* *New York University Journal of International Law and Politics*. Vol 32, no 3 (2000) s. 702.

¹³ D'Amato, Anthony. *There is no Norm of Intervention or Non-Intervention in International Law*. *International Legal Theory* (2001) s. 35. Se också exempelvis Arnison som anser att den internationella rätten inte kan tillåta att statssuveräniteten förhindrar hjälp till internflyktingar eller andra offer för grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Arnison, Nancy. *International Law and Non-Intervention: When Do Humanitarian Concerns Supersede Sovereignty*. *Fletcher Forum of World Affairs* (1993) s. 206.

Principen om responsibility to protect (R2P) kan ses som ett exempel på att statsuveräniteten försvagats.¹⁴ Principen går i mycket korta ordalag ut på att alla stater har ett ansvar att skydda sin egen befolkning mot grova övergrepp. Om staten inte kan, eller inte vill göra det så kan statssamfundet gripa in, i sista hand med våld efter beslut av säkerhetsrådet.¹⁵ Sverige var en av de drivande krafterna bakom att principen etablerades och den har av regeringen tidigare kallats ”ett viktigt steg i utvecklingen av det internationella normsystemet.”¹⁶ Men pendeln är på väg tillbaka, något som märktes under Sveriges år i säkerhetsrådet.

Grunden till motsättningarna i fråga om prevention, ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter – och därmed till svårigheterna att få rådet att agera – ligger just i att staterna har olika syn på statsuveräniteten som kommer till uttryck i tre artiklar i FN-stadgan – 2:1, som säger att organisationen grundar sig på samtliga medlemmars suveräna likställighet; 2:4, som innehåller våldsförbudet och 2:7, där den så kallade non-interventionsprincipen slås fast.

Artikel 2:7 lyder i sin helhet:

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

Frågan är då om rådets numera accepterade metod att auktorisera våldsanvändning med en allmän hänvisning till kapitel VII kan anses vara att jämställa med ”vidtagande av tvångsåtgärder jämlikt kapitel VII”? Svanberg drar slutsatsen att säkerhetsrådets ingripande med ”bindande” beslut enligt kapitel VII inte inskränks av artikel 2:7.¹⁷ Auktorisationen är i sig inte bindande i den meningen att medlemsstaterna per automatik är skyldiga att ställa trupp till FN:s förfogande, men det är samtidigt en orimlig tolkning att rådet inte skulle bryta igenom statsuveräniteten när det auktoriserar våld. Det avgörande för om ett rådsbeslut är bindande eller inte kan därför inte vara huruvida en viss artikel åberopas eller inte utan språkbruket i resolutionen, det vill säga ifall rådet använder ord som

¹⁴ Principen om R2P lanserades först i Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). Den antogs sedan av generalförsamlingen, i en något urvattnad form. World Summit Outcome A/Res/60/1 (2005) para 138 f.

¹⁵ ”It is not until ‘when national authorities are manifestly failing to protect their populations’ from any of the listed grave crimes in international law, that the internal responsibility to protect may be transferred to the international community through the UN, and the Security Council with respect to the use of force”, skriver Amnéus apropå World Summit Outcome. Amnéus, Diana. Responsibility to Protect by Military Means – Emerging Norms on Humanitarian Intervention? Department of Law. Stockholm University (2008) s. 269.

¹⁶ Regeringens skrivelse 2007/08:51. Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet s. 9. Noteras bör dock att det för våldsanvändning i enlighet med R2P alltid krävs ett mandat från säkerhetsrådet.

¹⁷ Svanberg, Katinka. FN:s säkerhetsråd i rättens tjänst. Jure (2014) s. 89.

decides, demands och shall i stället för urges, recommend och should.¹⁸ Det kan också sägas att alla säkerhetsrådsbeslut är bindande i den meningen att insatsen blir laglig, och att andra stater inte har rätt till självförsvar mot den eller att bestrida den. Det är, för att dra en måhända långsökt parallell, att jämföra med en fastställelse i nationell rätt.¹⁹

Det ligger, som konstateras på flera håll i denna framställning, i Sveriges intresse att rådet kan genombryta suveräniteten och det är mot den bakgrunden naturligt att Sverige anammat normen att rådet har rätt att auktorisera våld. Det tycks också vara Sveriges uppfattning att artikel 2:7 inte gäller så snart rådet agerar enligt kapitel VII – alltså även med auktorisation. Ove Bring, som då var UD:s folkrättsrådgivare, framhöll i en utfrågning med konstitutionsutskottet i början av 1990-talet att artikel 2:7 bara gäller såvida det inte föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet och säkerhetsrådet då agerar enligt kapitel VII. ”De beslut som säkerhetsrådet fattar med motiveringen att det föreligger ett internationellt fredshot kan inte relateras till principen om icke-inblandning,” framhöll han. ”Den principen blir i sådana situationer inte tillämplig.”²⁰ Vetoströmmen kan förvisso stoppa en önskad insats enligt kapitel VII, något som ogillas av Sverige, men det är de fall där inte tvångskapitlet aktualiserades som regeringen uttryckte tydligast frustration över i sin skrivelse till riksdagen.

Lebeck skriver att stater för att vara suveräna måste vara ”den högsta offentliga makten internt på ett territorium som inte mot sin vilja kan underkastas någon extern aktörs makt.”²¹ Det är en definition som kan modifieras. Statssuveräniteten var från början av FN:s existens omhuldad av de flesta, men i och med kalla krigets slut började en tydlig trend där framför allt respekten för mänskliga rättigheter vann mark på statssuveränitetens bekostnad. Det fanns en påtaglig optimism om en vidare utveckling i denna riktning.²²

Suveräniteten är enligt en majoritetsuppfattning inte absolut, den ger inte makthavare rätt att göra vad de vill utan extern inblandning. Svanberg och Bring

¹⁸ Svanberg, Katinka och Bring, Ove. FN-stadgan och världspolitiken. 5:e upplagan. Norstedts Juridik (2019) s. 490. Se även Divac Öberg, Marko. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *European Journal of International Law* (Nov 2005) s. 885.

¹⁹ En fastställelse fastställer huruvida ett visst rättsförhållande föreligger eller inte, exempelvis om en skuld existerar.

²⁰ Konstitutionsutskottets betänkande 1991/92:KU30, bilaga B2. Utfrågning med Ove Bring. Noteras kan även att utrikesutskottet, utan att precisera vilken typ av åtgärder det syftade på, framhöll att av artikel 2:7 ”framgår principen om icke-inblandning i andra staters inre eller yttre angelägenheter och därmed staters rätt till suveränitet, även om undantag finns för s.k. kapitel VII-åtgärder.” Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU9. Sverige i Förenta nationerna samt vissa frågor rörande mänskliga rättigheter, folkrätt m.m. s. 36.

²¹ Lebeck, Carl. De konstitutionella gränserna för tillämpning av överstatlig rätt: en komparativ studie. *Jure* (2019) s. 192.

²² Se exempelvis Cassese, Antonio. On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law. *European Journal of International Law* (1998) s. 7 och Ginsburg, Tom. Authoritarian International Law 114 *AJIL* (2020) s. 223.

konstaterar att staters suveränitet i modern folkrätt alltmer ”kommit i kollision med andra folkrättsliga normer som inkräktat på denna, såsom kravet på beaktande av mänskliga rättigheter och folkens rätt till självbestämmande.”²³ Utrikesutskottet har framhållit att det efter kalla krigets slut inte råder någon tvekan om att det skett en förskjutning i avvägningen mellan människors säkerhet och staters suveränitet,²⁴ och den internationella brottmålsdomstolen för det tidigare Jugoslavien (ICTY) har konstaterat att synen på statssuveräniteten som helig på senare år ”has suffered progressive erosion at the hands of the more liberal forces at work in the democratic societies, particularly in the field of human rights.”²⁵

Denna trend mot att statssuveräniteten urholkas har dock som sagt tappat fart under senare år. Det gäller även ovan nämnda R2P.²⁶ Ett tydligt exempel på fartförlusten är den gemensamma deklARATION som Ryssland och Kina utfärdade i juni 2016 där det uttrycks att båda länderna ”share the view that the principle of sovereign equality is crucial for the stability of international relations” samt att de ”fully support the principle of non-intervention in the internal, or external affairs of States.”²⁷ Ginsburg noterar att auktoritära staters användande av internationell rätt skiljer sig från demokratiernas i det att de tydligt betonar statssuveräniteten och icke-inblandning i inre angelägenheter. Och, fortsätter han, i takt med att antalet auktoritära stater ökar är detta en förväntad utveckling av folkrätten.²⁸

Motsättningarna har hårdnat och skillnaderna kom i tydlig dager under Sveriges år i säkerhetsrådet. Det märktes bland annat i en öppen debatt i rådet i februari 2018. Den amerikanske delegaten markerade att statssuveräniteten ”gives no country the right to trample on the human rights and fundamental freedoms of others”. Suveräniteten, fortsatte USA, ger inte rätt att använda våld mot en minoritetsgrupp eller att gasa sin egen befolkning. Inte heller är suverä-

²³ Svanberg/Bring s. 63 f. Wrangle konstaterar att den stat som ”hotar den befolkning den skall representera upphör att vara en legitimerad medlem av det internationella samfundet och bör inte längre kunna påräkna respekt för sin suveränitet.” Wrangle, Pål. ”Kollektiv” säkerhet. I Ahlin, Per (red). *Tandlös eller tiger. Sju uppsatser om FN*. Juristförlaget (1995) s. 162 f.

²⁴ 2003/04:UU11 s. 15. Se även Henkin, Louis. *Human Rights and State Sovereignty*. Georgia Journal of International and Comparative law (1995/96) s. 43. Baaz skriver att statssuveräniteten inte längre kan ”be used unconditionally as a shield against outside interference”. Baaz, Mikael. *Law and Politics in the International Society*. Jure (2019) s. 394.

²⁵ *Prosecutor v Dusko Tadic (IT-94-I-T)*. Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction. 2 okt 1995. Para 55.

²⁶ ”Since the Libyan intervention 2011–12, the concept has been mostly theoretical,” skriver Mallat. Mallat, Chibli. *The Limits of Authoritarian International Law*. AJIL Unbound, vol 114 (2020) s. 250.

²⁷ *The Declaration of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the Promotion of International Law*. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. No 1202-25-06-2016.

²⁸ Ginsburg s. 231.

niteten en ursäkt för säkerhetsrådet att förhålla sig passivt.²⁹ Ryssland å sin sida betonade non-interventionsprincipen och menade att historien var full av öppet åsidosättande av FN-stadgans principer ”right up to the illegal use of force, blatant interference in the affairs of States, destruction by outsiders of traditional social principles, violent regime change and the imposition of alien cultural and social norms.”³⁰

Dessa skilda synsätt visade sig tämligen ofta under Sveriges år i säkerhetsrådet. Ett exempel är resolution 2441 (2018) där ”sexual and gender-based violence” nämns som ett sanktionskriterium. Sverige välkomnade detta. Ryssland å sin sida la ner sin röst med argumentet att sexuellt våld var en fråga för nationella myndigheter, inte för det internationella samfundet.³¹

Regeringen konstaterar i sin skrivelse apropå motståndet mot ansvarsutkrävande att detta speglar en ”bredare trend med ökade krav på respekt för icke-inblandning, territoriell integritet och suveränitet.”³² Det är en trend som Sverige inte uppskattar, och ur ett svenskt perspektiv vore det snarare önskvärt att normen utvecklats åt motsatt håll – eller, åtminstone, att den av bland andra Ryssland förespråkade utvecklingen inte etableras som en norm. Det är också vad Sverige, utan att nödvändigtvis alltid uttryckligen säga det, argumenterar för. Och Sverige är inte ensamt. Aktivitet har efterfrågats och efterfrågas av många.³³

Non-interventionsprincipen är lika omstridd som den är otydlig. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad intervention är,³⁴ och Nowak menar att principens innehåll förblivit oklar eftersom det ger stater utrymme att utforma sin politik efter eget skön.³⁵ Jamnejad och Wood förutspådde för drygt tio år sedan att vissa stater kommer att fortsätta att betona principen ”to try and evade

²⁹ S/PV.8185.

³⁰ S/PV.8185. I debatten framhöll den kinesiske delegaten att ”(t)he sovereignty of countries big or small, strong or weak, poor or rich must be respected. Interference in the internal affairs of other countries must not be permitted.” Se även exempelvis S/PV.8293 där Kina betonar att det är nödvändigt att respektera principen om ”non-interference in internal affairs.”

³¹ S/PV.8389.

³² Skr. 2018/19:104 s. 18.

³³ Se till exempel ovan not 14.

³⁴ I den lärobok som används i folkrättsundervisningen vid Stockholms universitet konstateras att det inte är lätt att säga ”exakt var gränserna går mellan vad som är tillåtet och vad som är otillåtet; det finns inga preciserade regler och inte mycket rättspraxis.” Bring m.fl. s. 188. ”Intervention in the domestic affairs of another state is illegal under international law. There is, however, no general agreement on what, exactly, intervention means,” skriver Wrangle. Cramér, Per och Wrangle, Pål. *The Haider Affair, Law and European Integration*. Europarättslig tidskrift (2001) s. 36.

³⁵ Nowak, Christina. *The changing law on non-intervention in civil wars – assessing the production of legality in state practice after 2011*. *Journal on the Use of Force and International Law* (2018) s. 23.

their responsibilities to the international community and to their nationals; others will belittle it in order to justify interventionist foreign-policy goal.”³⁶

Den tolkning av statssoveräniteten i allmänhet och non-interventionsprincipen synnerhet som inte minst Ryssland och Kina gav uttryck för går helt emot Sveriges uttalade intressen, och regeringen kallar den ”påtagligt oroande.”³⁷ När regeringen i sin skrivelse talar om att bidra till och slå vakt om en regelbaserad ordning är det därför rimligen bland annat konfliktförebyggande, ansvarsutkrävande och mänskliga rättigheter som avses.

4. Ny svensk syn

Den svenska synen, att statssoveräniteten inte ska lägga hinder i vägen för nödvändiga åtgärder vid grova övergrepp, började ta form efter kalla krigets slut. Tidigare värnades statssoveräniteten som ett skydd för en liten stat. I generalförsamlingens debatt om den amerikanska interventionen i Panama 1989 framhöll den svenske delegaten att ”it is particularly important to uphold fundamental principles of international law, such as those relating to non-violence, the sovereignty and territorial integrity of states and non-intervention in the internal affairs of other states.”³⁸

Det uttalandet gällde en intervention utan föregående mandat från FN:s säkerhetsråd. När säkerhetsrådet agerar anser Sverige inte att respekten för nationell soveränitet får ”stå i vägen för nödvändiga insatser i inomstatliga konflikter för att förhindra humanitära katastrofer eller grova kränkningar av mänskliga rättigheter,” som regeringen uttryckte det 1999.³⁹ Men även i fall där rådet är handlingsförlamat kan man numera ana öppningar från svensk sida. I en skrivelse knappt tio år senare anser regeringen att i akuta situationer, ”då säkerhetsrådet inte axlar sitt ansvar, måste Sverige, efter noggrann bedömning, överväga vad som kan göras för att minska mänskligt lidande.”⁴⁰ Det sägs inte uttryckligen att detta innefattar våldsanvändning, och regeringen framhåller att bedömningen alltid måste ske med utgångspunkt i den aktuella situationen och beakta folkrättsliga, politiska och humanitära aspekter. Likväl är det inte svårt att tolka formuleringen som att Sverige skulle kunna acceptera våldsanvändning utan föregående mandat från säkerhetsrådet, förutsatt att insatsen är strikt humanitär.

³⁶ Jamnejad, Maziar och Wood, Michael. The Principle of Non-intervention. *Leiden Journal of International Law* (2009) s. 381.

³⁷ Skr. 2018/19:104 s. 138.

³⁸ A/44/PV.88 s. 53.

³⁹ Att förebygga väpnade konflikter. Ds 1999:24 s. 33.

⁴⁰ Regeringens skrivelse. 2007/08:51. Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet s. 9.

Sverige har kvar synen på territoriell integritet när det gäller respekt för gränser, det är inställningen till den ryska inblandningen i Georgien och Ukraina tydliga exempel på.⁴¹ Det är i synen på vad som är en inre angelägenhet, eller rättare vad som kan anses ”väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet”, som skillnaden märks. Sverige accepterar, rent av välkomnar säkerhetsrådets inblandning i det som tidigare ansågs vara inre angelägenheter och har en restriktiv tolkning av non-interventionsprincipen i artikel 2:7 i FN-stadgan. Det blev tydligt under Sveriges tid i rådet, inte minst när det gällde synen på mänskliga rättigheter, ansvarsutkrävande och konfliktförebyggande. Svanberg och Bring menar att en extensiv tolkning av non-interventionsprincipen inte är möjlig i en interdependent värld där staterna är så beroende av varandra att det snarare är regel än undantag att de utsätts för direkt eller indirekt påverkan i sina relationer.⁴² Det är vad Sverige lever efter och argumenterar för.

5. Konfliktförebyggande

Den svenska viljan att minska omfånget av non-interventionsprincipen stötte på patrull inte minst när det gällde försöken att lyfta det konfliktförebyggande arbetet i rådet. Preventiv diplomati har länge varit en svensk profilfråga och att förebygga väpnade konflikter fanns med som en av de svenska målsättningarna inför medlemskapet i säkerhetsrådet. ”Investing in prevention is not only morally right; it is the smart, economically sound and sustainable thing to do,” menade utrikesminister Margot Wallström under ett av Sveriges första möten i säkerhetsrådet.⁴³

Björkdahl har i en studie från 2013 visat att konfliktförebyggande blivit en norm och att Sverige agerade som ”norm entrepreneur”, det vill säga introducerade normen och drev den framåt. I EU, där samsynen mellan staterna är relativt stor, satte sig normen snabbt. I FN, däremot, gick det trögare, inte minst beroende på ointresse från de permanenta medlemmarnas sida.⁴⁴ Ointresset har bitvis förbytt till motstånd, och det gick så där med Sveriges ambitioner att involvera rådet mer i det konfliktförebyggande arbetet. I sin skrivelse om åren i FN:s säkerhetsråd konstaterar regeringen att konfliktförebyggande stundtals kan vara kontroversiellt, ”då vissa medlemsstater, inklusive ett par av de permanenta, anser att risksituationer utgör interna angelägenheter och således inte

⁴¹ Se exempelvis S/PRST/2018/12 där rådet ”recall its full support for the sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine” och S/PV.7876 där Sverige uttalar att Ukrainas ”sovereignty and territorial integrity must be fully respected”.

⁴² Svanberg/Bring s. 66.

⁴³ S/PV.7857.

⁴⁴ Björkdahl, Annika. Ideas and Norms in Swedish Peace Policy. *Swiss Political Science Review* (2013) s. 334.

ryms inom kategorin hot mot internationell fred och säkerhet.”⁴⁵ Det är inte en unikt svensk iakttagelse. FN:s generalsekreterare har exempelvis framhållit att många möjligheter till konfliktförebyggande gått förlorade ”because of concern over national sovereignty.”⁴⁶

Det är, skulle man kunna påstå, oundvikligt att stater som värnar statssoveräniteten kan motsätta sig konfliktförebyggande arbete. Den preventiva diplomatin bygger i grunden på frivillighet, den är ett medel för att undvika konflikt och därmed tvångsåtgärder från FN:s sida. Och motstånd mot tidiga och förebyggande insatser finns, exempelvis från Ryssland. Den ryska uppfattningen kom under det svenska rådsmedlemskapet 2017–18 ofta till klart uttryck och i en öppen debatt om konfliktförebyggande framhölls att ”(T)he goal of conflict prevention is completely contrary to interfering in the domestic affairs of countries and undermining their sovereignty, often under the pretext of protecting human rights.”⁴⁷ Den sammantagna bilden av medlemskapet är därför, menar regeringen, att rådet inte annat än undantagsvis kunnat bidra till att förebygga väpnade konflikter.⁴⁸

Redan tjugo år före det senaste medlemskapet lyfte Sverige fram problem relaterade till statssoveräniteten. I en studie om konfliktförebyggande verksamhet menar utrikesdepartementet att den nationella suveräniteten hindrar FN från att undersöka omständigheter av inomstatlig natur, ”även i de fall de skulle kunna få allvarliga internationella återverkningar.”⁴⁹ Det hävdas vidare att säkerhetsrådet inte är lämpat att ingripa tidigt i konflikter eftersom stater av ”naturliga skäl” ofta är ovilliga att överlåta kontroll till rådet innan situationen blivit akut.⁵⁰ I studien konstateras också att det kan vara problematiskt att mobilisera ett opartiskt engagemang för konfliktförebyggande verksamhet i säkerhetsrådet, ”där särskilt de permanenta medlemmarna förutsätts agera i eget intresse.”⁵¹ Det är en iakttagelse som, trots att många stater talar sig varma om förebyggande i högtidstalen, bekräftades under det svenska medlemskapet.

6. Ansvarutkrävande

Lebeck menar att i suveräniteten ligger ”att ingen annan stat eller internationell organisation kan göra anspråk på att utöva makt mot enskilda på den statens

⁴⁵ Skr. 2018/19:104 s. 23.

⁴⁶ S/PV.7857.

⁴⁷ S/PV.7926.

⁴⁸ Skr. 2018/19:104 s. 24.

⁴⁹ Konfliktförebyggande verksamhet. En studie. Ds 1997:18 s. 88.

⁵⁰ Ibid s. 94.

⁵¹ Ibid s. 95.

territorium utan den suveräna statens godkännande eller acceptans.”⁵² Denna del av suveräniteten begränsas dock av den internationella straffrätten, av exempelvis den internationella brottmålsdomstolens (ICC) åtal.⁵³ ”We must accept that international criminal law does affect state sovereignty (...) by prohibiting behaviour perhaps previously outside the purview of international law,” skriver Cryer.⁵⁴ I denna fråga, det vill säga om ansvarsutkrävande, konstaterar regeringen dock att det fanns ”ett omfattande motstånd i rådet.”⁵⁵ Kanske är det inte alldeles överraskande. I grunden handlar det om vad som kan sägas vara en kärna i statssuveräniteten, nämligen jurisdiktion. ”The exercise of criminal jurisdiction can indeed be said to be a central aspect of sovereignty itself,” konstaterar Benzing.⁵⁶

Tydligt är att Sverige sällan försummade ett tillfälle att framhålla behovet av ansvarsutkrävande för brott, uppenbarligen för att etablera en norm.⁵⁷ Utöver strävan efter att stärka normen ligger kraven på ansvarsutkrävande helt inom ramen för det vida säkerhetsbegrepp som Sverige tillämpar (se nedan). Det handlar om att straffrihet kan generera konflikt och om att ansvarsutkrävande kan bidra till försoning och därmed till hållbarare fredsprocesser. ”Ensuring justice in the aftermath of conflict is essential for healing the wounds of war and to sustaining peace,” har Sverige bland annat framhållit.⁵⁸ Sverige har också talat om den internationella brottmålsdomstolens betydelse för konfliktförebyggande – ”as a deterrent to international crimes and a force against impunity.”⁵⁹

Att ständigt återkomma till frågan om ansvarsutkrävande var också ett sätt för Sverige att markera behovet av att den internationella humanitära rätten res-

⁵² Lebeck s. 189.

⁵³ Här bör noteras att säkerhetsrådet, när det agerar enligt kapitel VII, kan hänskjuta en situation till åklagaren enligt artikel 13b i Romstadgan samt att ICC har jurisdiktion över individer från icke anslutna stater om de begår brott på en ansluten stats territorium.

⁵⁴ Cryer, Robert. *International Criminal Law vs State Sovereignty: Another Round?* *The European Journal of International Law* (2005) s. 985. Se även Cassese, Antonio. *On the Current Trends towards Criminal Prosecution and Punishment of Breaches of International Humanitarian Law.* *European Journal of International Law* (1998) s. 11.

⁵⁵ Skr. 2018/19:104 s. 76. ”Advancing accountability for the violations and abuses of international humanitarian law and human rights law in the conflicts on the Council’s agenda has proven extremely difficult,” konstaterar Sverige. S/PV.8412.

⁵⁶ Benzing, Markus. *The Complementarity Regime of the International Criminal Court: International Criminal Justice between State Sovereignty and the Fight against Impunity.* *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2003) s. 595. Se även Melandri, Manuela. *The Relationship between State Sovereignty and the Enforcement of International Criminal Law under the Rome Statute (1998): A Complex Interplay.* *International Criminal Law Review* (2009) s. 532 och Cassese s. 11.

⁵⁷ Se exempelvis S/PV.7915, S/PV.7919, S/PV.7925, S/PV.7934, S/PV.8228, S/PV.8293 och S/PV.8381.

⁵⁸ S/PV.7960. Se även S/PV.7923 och S/PV.8144.

⁵⁹ S/PV.8395.

pekterades. Det finns, menar regeringen, en tydlig koppling mellan respekt för den humanitära rätten och upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.⁶⁰

7. Mänskliga rättigheter

Kränkningar av mänskliga rättigheter kan utgöra hot mot internationell fred och säkerhet och är därför, såsom Sverige anser, en fråga som hör hemma på säkerhetsrådets dagordning. Enligt svensk syn är rådets ansvar att värna de mänskliga rättigheterna inte bara en fråga om politisk vilja. Det är en rättslig skyldighet.⁶¹ I denna fråga finns dock ett uppenbart motstånd, inte minst från rysk sida.

I regeringens skrivelse konstateras att meningsskiljaktigheterna är djupa mellan dem som likt Sverige förespråkar ett brett säkerhetsbegrepp ”där respekt för mänskliga rättigheter har en självklar koppling till internationell fred och säkerhet” och de stater som anser att mänskliga rättigheter inte är en fråga för rådet.⁶² I en debatt om upprätthållande av internationell fred och säkerhet i april 2017 talade FN:s generalsekreterare Antonio Guterres om att mänskliga rättigheter är tätt sammankopplade med fred och säkerhet och att det därför är viktigt att säkerhetsrådet inkluderar mänskliga rättigheter i sina överväganden och beslut.⁶³ Sverige höll med och betonade att arbetet med att främja respekt för mänskliga rättigheter var en central uppgift för säkerhetsrådet.⁶⁴

Ryssland å sin sida har en annan syn på rådets roll när det gäller mänskliga rättigheter och talar om att FN genom åren utvecklat en betydande verktygslåda för att hantera frågor om mänskliga rättigheter, men att säkerhetsrådet aldrig varit en del i den lådan. ”We cannot agree with the assertion made in the concept note prepared for the meeting, according to which violations of human rights should be considered as an issue related to the primary responsibility of the Security Council for maintaining international peace and security,” betonade Ryssland i en debatt.⁶⁵ Kina är på den ryska linjen. I en debatt om Myanmar

⁶⁰ Sverige har bland annat framhållit att det finns en ”evident and inherent link between respect for human rights and international humanitarian law and the maintenance of international peace and security.” S/PV.8185.

⁶¹ S/PV.8395.

⁶² Skr. 2018/19:104 s. 18.

⁶³ S/PV.7926. Den så kallade högnivågruppen har också slagit fast att systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter inte omfattas av non-interventionsförbudet. ”The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.” A/59/565 para 200.

⁶⁴ S/PV.7926. Uppfattningen att det finns en tydlig koppling mellan mänskliga rättigheter och fred och säkerhet framfördes av Sverige ett flertal gånger. Se exempelvis S/PV.7947, S/PV.8047 och S/PV.8144.

⁶⁵ S/PV.7926.

framhöll den kinesiske delegaten att säkerhetsrådets primära ansvar är att upprätthålla internationell fred och säkerhet – inte att ”get involved in country-specific human rights issues.”⁶⁶ Denna svårighet att ens diskutera mänskliga rättigheter i rådet kallar regeringen en ”påtagligt oroande trend som förstärktes under medlemskapsperioden.”⁶⁷

Det är inte svårt att förstå Sveriges syn på att mänskliga rättigheter hör hemma på säkerhetsrådets dagordning. Ett handfast exempel är att grova övergrepp kan framkalla stora flyktingströmmar och dessa har, av flera centrala FN-organ, sedan länge ansetts utgöra hot mot internationell fred och säkerhet. I december 1981 framhöll generalförsamlingen att flyktingströmmar var ett hot, inte bara för den mottagande staten utan för hela regionen.⁶⁸ FN:s högkommissarie för flyktingar har betonat sambandet mellan människors säkerhet och staters säkerhet och framhöll 1999 att det finns en tydlig koppling mellan systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter och en urholkning av internationell fred och säkerhet.⁶⁹ Ett år senare noterade säkerhetsrådet att ”the deliberate targeting of civilian population or other protected persons and the committing of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict may constitute a threat to international peace and security.”⁷⁰

Det talas om säkerhetisering (securitization), av McDonald definierat som ”the process through which ‘security’ and ‘security threats’ are brought into being in particular political contexts”⁷¹ – och säkerhetsrådet är en plats där säkerhetiseringen effektivt kan institutionaliseras.⁷² I rådet handlar det om vad som kan anses vara ett ”hot” mot internationell fred och säkerhet enligt artikel 39 i FN-stadgan, vilket öppnar dörren för tvångsåtgärder enligt kapitel VII.

Vad som är ett hot är ett politiskt val. Sverige ser flyktingströmmar som ett hot mot freden och talade under sin tid i rådet bland annat om att strömmarna ”contribute to instability and conflict, resulting in a mutually reinforcing cycle of conflict and displacement”,⁷³ samt att klimatförändringarna kan ses som ett hot just på grund av att de genererar migranter och flyktingar.⁷⁴ Situationen i Centralafrikanska republiken ansågs av Sverige vara ”the fastest-growing dis-

⁶⁶ S/PV.8381. Se även S/PV.8209 där Kina betonar att säkerhetsrådets huvuduppgift är att upprätthålla internationell fred och säkerhet, ”not to consider human rights.”.

⁶⁷ Skr. 2018/19:104 s. 138.

⁶⁸ GA Res 36/148. Se även Report of the Group of Governmental Experts on International Cooperation to Avert New Flows of Refugees. A/41/324.

⁶⁹ S/PV.4046. Se även Briefing at the formal session of the Security Council S/PV.4025.

⁷⁰ SC Res 1296 (2000). Se även SC Res 1674 (2006) and SC Res 1894 (2009).

⁷¹ McDonald, Matt. Securitization and the Construction of Security. *European Journal of International Relations* (2008) s. 563.

⁷² Rychnovska, Dagmar. *Securitization and the Power of Threat Framing. Perspectives* (2014) s. 13.

⁷³ S/PV.8083.

⁷⁴ S/PV.8307.

placement situation, which represents a clear threat to international peace and security.”⁷⁵

Det har aldrig funnits någon automatik i rådets agerande, och det kan ibland vara svårt att avgöra exakt vad det är som rådet anser utgöra ett hot i en given situation. Österdahl noterade i en studie 1998 att rådet kan agera tämligen godtyckligt och först bestämma vilken situation det vill hantera och först därefter komma på en anledning till att situationen kan klassificeras som hot enligt artikel 39 i FN-stadgan.⁷⁶ Roberts håller med och skriver att ”when major powers want to see action taken under the Security Council, a refugee flow can be a convenient excuse for classifying a situation as a threat to international peace and security. When they do not want to see any Security Council action, they may turn a blind eye to the plight of refugees.”⁷⁷

8. Hot mot internationell fred och säkerhet

Redan kort efter kalla krigets slut slog säkerhetsrådet fast att icke-militära anledningar till instabilitet kunde utgöra hot mot internationell fred och säkerhet.⁷⁸ Det är en tolkning som Sverige håller fast vid. Sverige har ett brett säkerhetsbegrepp och en generös tolkning av vad som utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Ur ett svenskt perspektiv är utmaningarna och hoten ofta sammanvävda.

Kränkningar av mänskliga rättigheter och stora flyktingströmmar behandlas på annat håll i denna artikel. Här kan konstateras att Sverige anser att naturresurser ”are clearly a driver of conflict in many contexts”,⁷⁹ att korruption bidrar till ”the destabilization of fragile states and is ultimately one of the drivers of conflict”,⁸⁰ att säkerhetsriskerna ”associated with climate change are real”,⁸¹ att

⁷⁵ S/PV.8421.

⁷⁶ Österdahl, Inger. *Threat to the Peace*. Iustus förlag (1998) s. 104.

⁷⁷ Roberts, Adam. More refugees, less asylum: A Regime in Transformation. *Journal of Refugee Studies* Vol 11, No 4 (1998) p. 383. En svårighet med att använda våld efter auktorisation från rådet är vad Caron kallar ”reverse veto”, det vill säga att vetot ”does not block the Security Council from authorizing or ordering an action but, rather, blocks it from terminating or otherwise altering an action it has already authorized or ordered.” Caron, David D. *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*. 87 AJIL (1993) p. 577.

⁷⁸ ”The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.” S/23500. Note by the President of the Security Council 31/1-92.

⁷⁹ S/PV.8372.

⁸⁰ S/PV.8346.

⁸¹ S/PV.8307.

användning av kemiska vapen är ett hot mot internationell fred och säkerhet⁸² och att "food insecurity can trigger conflict."⁸³ Det finns fler exempel.

9. Vetorätten

Vetorätten ger makt. O'Neill har konstaterat att när det gäller röstning kan man säga att rådet endast har fem medlemmar.⁸⁴ Den svenska kritiken mot vetorätten riktar sig dock inte främst mot att de fem permanenta medlemmarna har en unik maktställning – problemet är hur de utnyttjar den.

Vetorätten var fram till kalla krigets slut och den svenska neutralitetspolitikens död en säkerhetsventil, en garant för att Sverige aldrig skulle behöva välja sida i en stormaktskonflikt. Så är det inte längre, nu ses vetot som en bromskloss.⁸⁵

Sverige vill begränsa vetorätten och helt avskaffa den vid situationer av massövergrepp.⁸⁶ Det framhålls att användandet av vetot för att skydda "narrow national interests in situations of mass atrocities is totally unacceptable".⁸⁷ Att det handlar om att få rådet mer handlingskraftigt är uppenbart och Sverige talar om att vetot "is ultimately crippling the United Nations".⁸⁸ Denna syn på vetot ligger helt i linje med Sveriges tolkning av statssoveräniteten. En värld där säkerhetsrådet har en snäv tolkning av vad som utgör en inre angelägenhet och där användandet av vetot begränsas är en värld där Sverige känner sig tryggare.

Ur det perspektivet kan det tyckas märkligt att Sverige samtidigt argumenterar för en utvidgad medlemskrets.⁸⁹ Det skulle förvisso, som regeringen framhåller, bättre återspegla dagens verklighet. Det skulle dessutom kunna ge besluten större legitimitet (även om medlemsantalet i rådet av naturliga skäl alltid kommer att vara begränsat), men det riskerar samtidigt att försämra effektiviteten eftersom det kan bli svårare att komma till beslut ju fler som röstar.

⁸² S/PV.8225. S/PV.8231.

⁸³ S/PV.8213.

⁸⁴ O'Neill, Barry. Power and Satisfaction in the United Nations Security Council. *The Journal of Conflict Resolution* (June 1996) s. 235.

⁸⁵ Ahlin (2018) s. 75.

⁸⁶ Skr. 2018/19:104 s. 138. Att avskaffa vetorätten helt är emellertid orealistiskt. De fem permanenta medlemmarna nämns uttryckligen i artikel 23 i FN-stadgan. För att avskaffa vetorätten krävs således en stadgeändring och en sådan kräver enligt artikel 108 de permanenta medlemmarnas samtycke. De kan alltså utnyttja sin vetorätt för att behålla sin rätt.

⁸⁷ S/PV.8185.

⁸⁸ S/PV.8395.

⁸⁹ S/PV.8185. Skr. 2018/19:104 s. 15. I regeringens skrivelse framhålls: "Sverige vill se ett reformerat säkerhetsråd som på ett mer effektivt och legitimt sätt kan uppfylla sin uppgift enligt FN:s stadga. Sverige ställer sig positivt till ett utvidgat säkerhetsråd, med ökad geografisk representation från i första hand Afrika." Skr. 2018/19:104 s. 15.

10. Internalisering av normer

I en ideal värld hade Sveriges argumenterande lett till att de av Sverige förespråkade normerna blivit internaliserade, det vill säga tagna för givna och inte ifrågasatta av staterna. Det kan därför vara lämpligt att fråga sig vad som krävs för att en norm ska nå dit. Ett illustrativt exempel är när säkerhetsrådet för trettio år sedan valde att auktorisera våldsanvändning i stället för att, som FN-stadgans kapitel VII förutsätter, gå in och leda operationerna. Den normen är sedan länge internaliserad, det vill säga oomstridd.

I en debatt i februari 2018 framhöll Sverige apropå befrielsen av Kuwait 1991: ”This remains an excellent example of how the Security Council shouldered its responsibility by taking collective measures in line with the Charter.”⁹⁰ Det är en korrekt om än lite svepande formulering. Det är dessutom ett bevis på att Sverige inte är bokstavstroget utan kan förespråka en flexibel tolkning av FN-stadgan.⁹¹

I resolution 678 (1990) auktoriserade säkerhetsrådet de medlemsstater som samarbetade med Kuwait ”to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent resolutions and to restore peace and security in the area”. Rådets auktorisation gör våldsanvändningen laglig, om än inte tvingande för de enskilda medlemsstaterna. Men så här var det inte meningen att det skulle gå till.

Inledningsvis uttalades kritik mot detta av rådet nyfunna sätt att hantera situationen. I den debatt som följde på antagandet av resolutionen framfördes legalt grundad kritik från Jemen, Kuba och Irak (som inte var medlem i rådet men som inbjudits till mötet). Irak var tydligast och betonade att ”the Security Council can act if sanctions adopted in accordance with Article 41 prove to be ineffective or unenforceable. In such case the Council can act collectively under Article 42 and can use force in accordance with a mechanism provided for in Article 43. In other words, in this case only collective action under the command and control of the Security Council, in co-ordination with the Military Staff Committee can lead to the use of force against any country.”⁹²

I formell mening hade Irak en poäng. Det var så här det var tänkt, men den av Irak beskrivna proceduren har aldrig använts. Roberts noterar att ”the actual practice of the UN in managing force since then has been more varied, muddled and complex than what was imagined in 1945”.⁹³

⁹⁰ S/PV.8185.

⁹¹ För en analys av FN:s hanterande av Iraks invasion se Ahlin, *Per Folkrätten i svensk säkerhetspolitik*. Juristförlaget (1993) s. 191 ff.

⁹² S/PV.2963.

⁹³ Roberts, Adam. *From San Francisco to Sarajevo: The UN and the use of force*. Survival (winter 1995–96) s. 8.

Tanken från början var kollektiv säkerhet. I FN-stadgans artikel 1 p. 1 anges uttryckligen att ett av världsorganisationens ändamål är att ”vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden.” Ett angrepp mot en stat skulle ses som ett angrepp på alla. ”We speak of collective security when the protection of the rights of states, the reaction against the violation of the law, assumes the character of a collective enforcement action,” skrev Kelsen 1948.⁹⁴ Då var utgångspunkten att förhindra ett tredje världskrig, att som det uttrycks i stadgans preambel ”rädda kommande släktled undan krigets gissel.”

Dagens hot ser oftast annorlunda ut och även om stadgefäderna ursprungligen tänkte på militära invasioner så har rådet stor frihet att avgöra vad som utgör ett ”hot mot freden” enligt artikel 39 i FN-stadgan.⁹⁵ Krigsförbrytartribunalen för det forna Jugoslavien (ICTY) har slagit fast att säkerhetsrådet ”has broad discretion in exercising its authority under Chapter VII and there are few limits on the exercise of that power.”⁹⁶ På samma sätt konstaterade the High-level Panel on Threats, Challenges and Change 2004 att säkerhetsrådet ”is fully empowered under Chapter VII of the Charter of the United Nations to address the full range of security threats with which states are concerned”.⁹⁷

Österdahl skriver att det numera närmast är trivialt att påpeka att sociala, politiska, ekonomiska, humanitära och andra icke-militära faktorer kan utgöra hot mot freden.⁹⁸ För att ge några exempel: i resolution 688 (1991) framhöll rådet att ”the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region”. I resolution 814 (1993) ansågs ”the situation in Somalia” som ett hot, i resolution 929 (1994) var det ”magnitude of the humanitarian crisis in Rwanda”, i resolution 1368 (2001) var det ”any act of international terrorism” och i resolution 2387 (2017) var det ”the illicit transfer, destabilizing accumulation and misuse of small arms and light weapons, and the use of such weapons against civilians”.

Det råder viss oenighet om vad den legala grunden är för rådets rätt att auktorisera våldsanvändning. Tre huvudsakliga linjer kan urskiljas – att insatsen grundar sig på artikel 42 i FN-stadgan, att självförsvarsrätten i artikel 51 utgör den legala grunden och att kompetensen att auktorisera våldsanvändning följer av rådets allmänna befogenheter enligt kapitel VII.⁹⁹ Denna osäkerhet har emel-

⁹⁴ Kelsen, Hans. *Collective Security and Collective Self Defence under the Charter of the United Nations*. 42 AJIL (1948) s. 783.

⁹⁵ Krisch, Nico. Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression, Article 39, para 2. I Simma, Bruno et al. (ed.) *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume II 3rd ed. (2012).

⁹⁶ *Prosecutor v Dusko Tadic*. Decision on the defence motion on jurisdiction. 10 August 1995.

⁹⁷ A/59/565 para 198.

⁹⁸ Österdahl s. 19. Se även Talmon, Stefan. *The Security Council as World Legislature*. AJIL (Jan 2015) s. 180 och S/23500.

⁹⁹ Se exempelvis Gray, Christine. *International Law and the Use of Force* 2nd ed. Oxford University Press (2004) s. 253, Schachter, Oscar. *United Nations in the Gulf Conflict*. AJIL (1991)

lertid inte förhindrat att normen blivit internaliserad, det vill säga att den inte längre är omstridd. Visst motstånd hängde kvar de första åren,¹⁰⁰ men proceduren att rådet auktoriserar stater att använda alla nödvändiga medel är allmänt accepterad.¹⁰¹

Finnemore och Sikkink har studerat vad som krävs för att en norm ska bli internaliserad. De talar om tre stadier – först ”norm emergence”, sedan ”broad norm acceptance”, även kallad ”norm cascade” och till sist ”internalization”. I det första skedet krävs vad de kallar ”norm entrepreneurs”, det vill säga någon eller några som introducerar normen, eftersom normer inte uppstår av sig själva. Det måste också finnas en plattform där normen kan få fäste. Vidare krävs att minst en tredjedel av staterna i statsamfundet accepterar normen och det har betydelse vilka de accepterande staterna är. ”Some states are critical to a norm’s adoption; others are less so”, skriver de.¹⁰² I fas två har tillräckligt många, och tillräckligt viktiga stater accepterat normen som därmed nått sin ”tipping point”. Därefter kan normen inträda i fas tre, det vill säga bli internaliserad. ”At the extreme of a norm cascade, norms may become so widely accepted that they are internalized by actors and achieve a ‘taken-for-granted’ quality that makes conformance with the norm almost automatic”, skriver Finnemore och Sikkink.¹⁰³

11. Avslutande kommentarer

En viktig grund för Sverige är att folkrätten respekteras och att de internationella spelreglerna upprätthålls. Det skapar förutsebarhet och trygghet för en liten stat. Sverige vill ha en ”international rule based order”¹⁰⁴ och talar om att respekten

s. 459, Bring, Ove. Reflections on Richard Falk’s article on the Gulf War: Should a functional approach to the UN Charter be considered unconstitutional? JT (1991) nr 2 s. 376 och Krisch, Nico. Ch. VII Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression, Article 42, para 7. I Simma, Bruno et al. (ed.) The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume II 3rd ed. (2012).

¹⁰⁰ I en debatt om Bosnien 1992 framhöll exempelvis Indien att man bara kunde stödja en resolution som återopade kapitel VII så länge som ”the resolution follows the Articles of that Chapter.” S/PV.3106.

¹⁰¹ ”The procedure which now has been introduced is clearly regarded as lawful by a majority of the member states of the United Nations and this gives it de facto legitimacy as an extension of the Charter,” skrev Bring apropå resolution 678. Bring i JT (1991) nr 2 s. 377. Se även Contessi, Nicola P. Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China’s Stance on Darfur in the UN Security Council. Security Dialogue (June 2010) s. 326.

¹⁰² Finnemore, Martha och Sikkink, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. International Organization 52, 4, (Autumn 1998) s. 901.

¹⁰³ Finnemore/Sikkink s. 904. Se även Hanania, Richard. Explaining the Development of International Norms: The Humanitarian Turn at the United Nations Security Council (31 mars, 2019). <https://ssrn.com/abstract=3199611>.

¹⁰⁴ S/PV.7876, S/PV.7886.

för FN-stadgans regler inte är en fråga om politisk vilja utan om en legal skyldighet.¹⁰⁵ Detta kan låta dogmatiskt, men den folkrätt Sverige värnar är den svenska tolkningen av folkrätten.

Sveriges acceptering av den procedur som läggs fast i resolution 678 (1990) är ett tydligt exempel på att Sverige efter det kalla krigets slut anser att det viktigaste är att säkerhetsrådet kan agera, inte nödvändigtvis att det sker exakt så som stadgan föreskriver. Den svenska tolkningen är också att rådets praxis att auktorisera våld räcker för att genombryta artikel 2:7, där det stadgas att non-interventionsprincipen skall ”ej utgöra hinder för vidtagande av tvångsåtgärder jämlikt kapitel VII.” Detta ligger i linje med att Sverige kan känna sig säkrare när rådet agerar. Jag har på annat håll uttryckt det som att Sverige är tryggare om FN-stadgans syfte får styra på bekostnad av bokstaven.¹⁰⁶

Med detta synsätt är det också naturligt att Sverige inte längre värnar statsuveräniteten på samma sätt som tidigare – den sätter ju käppar i hjulet för av Sverige önskat agerande. Denna syn blev tydlig under Sveriges två år i säkerhetsrådet. Det är uppenbart att Sverige vill se en stram tolkning av non-interventionsprincipen, eller konkretare vad som utgör en inre angelägenhet. Det är med samma utgångspunkt rimligt att Sverige har ett brett säkerhetsbegrepp och en generös tolkning av vad som utgör ett ”hot” mot freden enligt artikel 39 i FN-stadgan – liksom att mänskliga rättigheter är en fråga för säkerhetsrådet. Det är, återigen med detta synsätt, även fullt begripligt att Sverige verkar för en begränsning av vetoätten.

Drev då Sverige på för en normutveckling? Klart är att en liten stat kan vara framgångsrik som ”norm entrepreneur”. Ingebritsen har visat hur de nordiska länderna var entreprenörer när det gällde bland annat hållbar utveckling och fredlig lösning av tvister.¹⁰⁷ Björkdahl har rent av konstaterat att Sverige är ”the archetype of a small state acting as a norm entrepreneur using ideas and norms to gain an influence in international affairs”.¹⁰⁸

Under åren i säkerhetsrådet uttalade sig Sverige sällan enbart om den givna situationen. Sverige återkom exempelvis ofta till att kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan utgöra hot mot internationell fred och säkerhet, även i situationer där det inte var helt nödvändigt att framhålla det.¹⁰⁹ Detsamma kan sägas om Sveriges ständigt upprepade krav på ansvarsutkrävande, som även det lyftes fram i situationer där möjligheten till framgång var mer eller mindre obefintlig. Det agerandet stämmer väl med Björkdahls iakttagelse att ett utmärkande drag för en normentreprenör är ”a strong commitment to a particular

¹⁰⁵ S/PV.8185.

¹⁰⁶ Ahlin (2018) s. 194.

¹⁰⁷ Ingebritsen, Christine. Norm Entrepreneurs. *Scandinavia's Role in World Politics. Cooperation and Conflict* (2002) s. 20.

¹⁰⁸ Björkdahl s. 326.

¹⁰⁹ Se exempelvis S/PV.8334.

normative idea and readiness to invest energy in promoting it in order to shape the behaviour of others”.¹¹⁰

”De länder som inte alltid uppskattade vad Sverige anförde i ett enskilt fall kunde ändå respektera att den svenska kursen var principfast och densamma oavsett vilken fråga som behandlades”, skriver regeringen.¹¹¹ Det finns ingenting i protokollet från debatterna som tyder på att regeringen inte har skäl för sitt självberöm. Därmed inte sagt att de normer Sverige argumenterade för är internaliserade – motståndet finns kvar, även hos permanenta medlemmar av FN:s säkerhetsråd. Det talas allt oftare om ”norm contestation” och att detta bestridande kan fortsätta även efter det att normen blivit accepterad. Welsh exemplifierar med R2P och skriver att ”it cannot be assumed that the meaning of a norm such as R2P is stable, or that it signifies the same thing to all actors post-institutionalization”.¹¹²

Kina och Ryssland bjuder hårt motstånd mot den normutveckling mot en uppluckring av statsuveräniteten som startade efter kalla krigets slut och som Sverige omfamnar. I förevarande artikel har de flesta exemplen tagits från Ryssland, men Kina är, låt vara oftare med mildare tonläge, också envetet i sitt motstånd. ”China has been pursuing a coherent, if creeping, agenda of norm contestation at the UN security council”, skriver Contessi.¹¹³

Det kan sägas att om kärnan i en norm ständigt ifrågasätts så kan det, över tid, leda till att normen försvagas. Det finns, precis som när det gäller internalisering av normer, en ”tipping point” där bestridandet av normen allvarligt börjar underminera den.¹¹⁴ Ginsburg skriver att det finns tecken på att ”authoritarian use of international law will support normative development that specifically enhances authoritarianism”.¹¹⁵ Detta är en utveckling som Sverige av uppenbara skäl försöker motverka.

Regeringen talar i sin skrivelse om att bidra till och slå vakt om en internationell regelbaserad ordning. Det är också i det ljuset det konsekventa svenska agerandet måste tolkas. På de områden som studerats i denna artikel spelade Sverige inte rollen som en entreprenör av nya normer utan som en bevarare av det bestående, som en grindvakt mot det bestridande av för Sverige viktiga normer som kom från främst Ryssland och Kina. Sverige fick nöja sig med att försöka förhindra att normerna urholkades eller utvecklades i en av Sverige

¹¹⁰ Björkdahl s. 325.

¹¹¹ Skr. 2018/19:104 s. 16.

¹¹² Welsh, J. M. Norm Contestation and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect* (2013) s. 380.

¹¹³ Contessi, Nicola P. Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China’s Stance on Darfur in the UN Security Council. *Security Dialogue* (June 2010) s. 340.

¹¹⁴ Deitelhoff, Nicole och Zimmermann, Lisbeth. Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms. *International Studies Review* (2020) s. 55 f.

¹¹⁵ Ginsburg s. 231.

oönskad riktning. Det bidraget ska inte underskattas, men det är högst osäkert om det svenska agerandet ifråga om normutveckling lett till de bestående resultat som utrikesutskottet efterlyste.