

POLITIKPAPIR

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

UDGIVET AF FN-FORBUNDET



SEPTEMBER 2020

15 år er gået siden vedtagelsen af Responsibility to Protect. Med politikpapiret her ønsker vi at følge op på vores tidligere udgivelse "10 år med The Responsibility to Protect" (2015), der tog afsæt i det britiske FN-forbunds udgivelse om samme emne.

Hermed ønsker vi at fortsætte vores arbejde for at fremme kendskabet til princippet Responsibility to Protect (R2P), både i den brede offentlighed, men også blandt civilsamfundet og beslutningstagere – ikke mindst for at påvirke diskussionen om, hvordan R2P kan implementeres i dansk udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitik.

Arbejdsgruppen bag papiret går på tværs af FN-forbundets bestyrelse, udvalg og sekretariat. I blandt bidragsyderne er Jørgen Estrup, Louise Martinussen, Finn Reske-Nielsen, Johanne Kloster Kirk, Kirsten Larsen m.fl.

FN-forbundet er en medlemsforening, uafhængig af FN, der har til formål at styrke interessen for FN og forståelsen for nationernes gensidige afhængighed og fælles ansvar. Vi søger indflydelse, vi deltager i debatten, og vi samarbejder med andre både danske og internationale organisationer om fred og konfliktløsning, menneskerettigheder, bæredygtig udvikling, reform af FN og civilsamfundets involvering i det multilaterale samarbejde.

FN
forbundet
Danish United Nations Association



ALDRIG IGEN

Folkemordet i Rwanda i 1994, hvor 800.000 mennesker blev dræbt uden indgriben fra det internationale samfunds side, massakren i 1995 på flere tusinde mænd og drenge ved Srebrenica, som FN havde erklæret for sikkert område, og NATO's intervention i Kosovo i 1999 uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd, var blandt de begivenheder, der understregede behovet for at skabe enighed om, hvordan det internationale samfund kan forhindre de værste forbrydelser eller reagere, hvis de finder sted.

"Det må aldrig ske igen," lød det. Ligesom det lød efter 2. Verdenskrigs grusomheder. Men spørgsmålet om, hvordan stater suverænitet balanceres med behovet for at forhindre overlagte overgreb imod civilbefolkninger, udviklede sig til et af de centrale dilemmaer i international politik i 1990'erne.

I et forsøg på at etablere konsensus, anerkendte verdens stats- og regeringschefer princippet om Responsibility to Protect (R2P) ved FN's verdenstopmøde i 2005, og her blev det vedtaget i konsensus. Princippet bygger på den basale antagelse, at stater har et ansvar for at beskytte deres befolkninger imod massive overgreb, og at i situationer, hvor stater ikke kan eller vil efterleve dette ansvar, overgår opgaven til det internationale samfund. Anerkendelsen af R2P i World Summit Outcome Document i 2005 var en vigtig tilkendegivelse af, at alverdens lande har ansvar for at hindre folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og etnisk udrensning, og at det internationale samfund skal træde til, hvis staterne ikke kan eller vil leve op til deres ansvar.

15 år er gået, siden vedtagelsen af R2P. Trods fremskridt har det tydeligt vist sig, at der er forskel på at vedtage et generelt politisk princip og på at sikre, at det efterleves i praksis. De værste forbrydelser begås fortsat i blandt andet Syrien, Irak, Libyen, Sydsudan, Afghanistan og Myanmar med katastrofale følger for civilbefolkninger og betydelige konsekvenser for regional stabilitet og international sikkerhed.

"There is a widening gap
between the high-level plenary meeting of the sixtieth session
of the General Assembly (2005 World Summit) commitment to the
responsibility to protect and the daily experience of vulnerable
populations around the world.

More needs to be done to translate early warning of atrocity
crimes into decisive early action towards prevention"

António Guterres,
FN's generalsekretær, 2019

I 2020 er det også 75 år siden, FN blev oprettet med den hensigt at sikre international fred og sikkerhed. Årsdagene er en oplagt lejlighed til at reflektere over, hvor langt vi er kommet i arbejdet for at forhindre massive og grusomme forbrydelser, og over hvordan Danmark kan spille en positiv rolle i forhold til at håndtere de udfordringer, der fortsat eksisterer. FN-forbundet ønsker med denne udgivelse at bidrage til denne debat ved at:

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

HVAD ER R2P?

Formålet med R2P er at skabe en sammenhængende ramme for at forebygge og stoppe fire typer af forbrydelser – folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser mod menneskeheden – der under ét betegnes som mass atrocity crimes. I World Summit Outcome Document er både stater og det internationale samfunds ansvar og ageren beskrevet i §§ 138-139. Paragrafferne indeholder de tre hovedelementer, som i daværende generalsekretær Ban Ki-moons rapport fra 2009 blev til R2P's tre søjler:

Søjle I understreger stateres forpligtelser til at beskytte alle befolkningsgrupper inden for deres grænser imod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden, herunder opfordringer til at begå disse overgreb.

Søjle II specificerer det internationale samfunds ansvar for at hjælpe stater med at overholde dette ansvar.

Søjle III identificerer det internationale samfunds ansvar for at bruge de nødvendige diplomatiske, humanitære, fredelige midler eller tvangsmidler til at beskytte civilbefolkninger, når en stat åbenlyst ikke formår at overholde sine forpligtelser.

R2P skal forstås som en syntese af allerede eksisterende forpligtelser under international lovgivning på den ene side og forsøg på at nytænke suverænitetsbegrebet på den anden. Stater er – og var også inden anerkendelsen af R2P i 2005 – forpligtet til at forhindre og straffe folkemord, krigsforbrydelser og forbrydelser imod menneskeheden under international lovgivning (etnisk udrensning er i sig selv ikke defineret som en forbrydelse under international lov, men kan i specifikke situationer udgøre en af de andre tre forbrydelser). I denne forstand hviler R2P på en lang og veletableret praksis af internationalt vedtagne principper og traktater, der inkluderer folkedrabskonventionen fra 1948, Genève-konventionerne fra 1949 og de to tillægsprotokoller fra 1977, der indeholder regler om beskyttelse af krigens ofre, og Rom-statutten fra 1998, som er fundamentet for Den Internationale Straffedomstol (ICC), der er en international domstol for individer anklaget for folkemord, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

Det innovative - og mere kontroversielle - aspekt af R2P består i en redefinering af suverænitetsbegrebet fra den traditionelle opfattelse af suverænitet som kontrol, der først og fremmest er karakteriseret af princippet om, at stater ikke blander sig i hinandens interne affærer, til en forståelse af suverænitet som ansvar, hvor det erkendes, at status som uafhængig stat i det 21. århundrede nødvendigvis medfører ansvar og forpligtelser over for landets civilbefolkning. Evner en stat ikke at opretholde dette ansvar, mister den principielt retten til at påberåbe sig suverænitetsprivilegier.

Anerkendelsen af R2P ved verdensopmødet i 2005 indeholder således en erkendelse af, at det er et fælles ansvar at beskytte befolkninger mod de værste forbrydelser. Det erklærede mål for R2P er at fremme ansvarlig suverænitet, hvor stater igennem opbygningen af legitime institutioner, der respekterer menneskerettigheder og retssikkerhed, udvikler kapaciteten til at afmontere interne spændinger, inden de eskalere – og hvor det, som et absolut minimum, forventes, at man ikke begår overgreb på egne befolkninger.

I forsøget på at operationalisere denne ambitiøse forståelse af R2P, udgav FN's daværende generalsekretær Ban Ki-moon i 2009 rapporten *Implementing the Responsibility to Protect*, der introducerede en bred vifte af præventive og reaktive værktøjer, der kan tages i anvendelse for at sikre opretholdelsen af R2P. Siden denne rapport, har FN's generalsekretær årligt udgivet rapporter, der har til formål at udvikle og uddybe praktiske og konceptuelle aspekter af R2P. António Guterres, FN's nuværende generalsekretær, har i sine tre rapporter fra 2017, 2018 og 2019 fokuseret på det forebyggende arbejde med at forhindre folkemord, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og etnisk udrensning. Han har vægtet at styrke tidlige varslingsystemer og rettidig handling, placering af ansvar for forebyggelse af atrocity crimes og implementeringen af R2P, samt at tage ved lære af tidligere forebyggende indsatser. I 2020 handlede rapporten og kvinder og R2P, hvor fokus fortsat er på det forebyggende arbejde, udbygget med kvinders muligheder for handling.

HVORFOR ER R2P VIGTIGT?

“Over the years, international laws and institutions have been developed to promote and protect human rights and to prohibit, prevent and punish the worst international crimes. State sovereignty is no longer an absolute shield behind which governments may hide to do what they please”

Kofi Annan,
forhenværende generalsekretær i FN, 2012

Formuleringen af R2P er resultatet af dels et voksende moralsk imperativ om at handle, når der begås overlagte forbrydelser imod civilbefolkninger, og dels en erkendelse af, at sådanne forbrydelser har destabiliserende implikationer på tværs af grænser - i form af flygtninge, underminering af demokratisk udvikling og forlængede og forværrede konflikter - der udfordrer regional stabilitet og truer den internationale fred og sikkerhed. I en verden, hvor trusler imod international fred og sikkerhed i stigende grad transcenderer grænser, er arbejdet for at forebygge og standse massive overgreb på civilbefolkninger nødvendigvis et kollektivt – regionalt eller globalt – anliggende.

Princippet om ansvaret for at beskytte fokuserer på de fire værste former for masseforbrydelser og især på måder at forebygge dem på. R2P blev anerkendt ved en generalforsamlingsbeslutning og er derfor ikke bindende international lov. Men R2P bygger på folkeretten, for eksempel på folkedrabskonventionen, der blandt andet forpligter lande til at forebygge folkedrab.

Det er vigtigt, at se de 3 søjler som komplementære og gensidigt afhængige. Danmark har styrker inden for alle 3 søjler, både hvad angår et stærkt og dygtigt diplomati, der kan lægge pres, samt erfaringer med forebyggelse gennem udviklingsbistanden, f.eks. med fokus på institutionsopbygning, og ved at sammentænke udenrigs- og forsvarspolitik ift. interventioner, hvor f. eks. det danske forsvar kan bidrage med træning af andre landes militær og bidrage med materiel.

R2P I PRAKSIS



Medlemsstater

Da det først og fremmest er staternes ansvar at beskytte befolkningerne, er verdens lande også de vigtigste aktører, når det gælder implementeringen af R2P. En del lande henviser til R2P i udtalelser eller i praksis. Over 50 lande deltager i “Group of Friends of R2P”, der er en sammenslutning af lande, der arbejder for bedre implementering og integration af R2P i FN-systemet. Flere end 60 stater har udpeget et såkaldt “R2P Focal Point” med ansvar for at fremme kendskabet til R2P på nationalt plan og integrere princippet i landets politik. To regionale organisationer, EU og Organisationen af Amerikanske Stater (OAS), har også udpeget et “Focal Point”.



Menneskerettighedsrådet

FN's Menneskerettighedsråd er et vigtigt forum for arbejdet med R2P, ikke mindst fordi de første advarselssignaler ofte ses som bestemte typer af krænkelse rettet mod specifikke grupper. Der er refereret til R2P i snart 50 menneskerettighedsrådsresolutioner. Rådets Universal Periodic Review (UPR) giver mulighed for at rapportere om national R2P-implementering samt for at stille spørgsmål om de øvrige landes indsatser. Rådet kan nedsætte uafhængige undersøgelseskommissioner, der ofte beskæftiger sig med en række R2P-relevante problemstillinger. Dette er eksempelvis set i forhold til Syrien og Nordkorea. I 2018 oprettede Rådet en særlig mekanisme, der har mandat til at indsamle beviser på alvorlige forbrydelser i Myanmar, samt at iværksætte de indledende arbejder til eventuelle retsforfølgelser. I juli 2020 vedtog Rådet sin første resolution som udelukkende handlede om R2P.



Sikkerhedsrådet

Der er refereret til R2P i over 80 forskellige sikkerhedsrådsresolutioner, herunder bl.a. i forbindelse med udviklingerne i Den Demokratiske Republik Congo, Libyen, Elfenbenskysten, Sydsudan, Yemen, Mali, Somalia, Syrien, Liberia og Den Central-afrikanske Republik. I de fleste tilfælde refererer sikkerhedsrådet til R2P's første søjle, og understreger dermed staternes eget ansvar for at beskytte civilbefolkningen. Men også i mange tilfælde er der vedtaget resolutioner for FN's fredsbevarende operationer, som specifikt refererer til beskyttelse af civile med henvisning til interventioner under kapitel VII i FN-pagten, dvs. uden samtykke fra den pågældende stat, fordi der er tale om en 'trussel mod freden', som kræver Sikkerhedsrådets handling. Så selvom der ikke er en specifik henvisning til R2P, så fastholdes princippet om ansvaret for at beskytte fortsat i resolutionerne, idet det internationale samfund træder til ved hjælp af robuste mandater til at beskytte civilbefolkningen.



Generalforsamlingen

FN's generalforsamling har afholdt årlige møder om R2P siden 2009. Hvert møde har fokuseret på forskellige aspekter af princippet fra dets implementering til regionale organisationers roller. De seneste tre år har et flertal af medlemslandene stemt for, at en formel R2P-debat blev en del af programmet under åbningen af FN's generalforsamling. Selvom dialog alene ikke er nok til at gøre R2P til virkelighed, så viser diskussionerne stor opbakning blandt et flertal af medlemsstaterne, og det giver mulighed for erfaringsudveksling og tilskyndelse.



Sekretariatet

FN har et fælles kontor for de særlige rådgivere for forhindring af folkemord og Responsibility to Protect. Stillingen som særlig rådgiver for forhindring af folkemord blev oprettet i 2001 og har som funktion at oplyse om årsagerne til folkemord, advare FN-systemet om potentielle farer og overveje hensigtsmæssige tiltag. Stillingen som særlig rådgiver for R2P blev oprettet i 2007 og har som funktion at lede den konceptuelle, politiske, institutionelle og operationelle udvikling af R2P-princippet; stillingen er ulønnet og ikke fuldtids (en såkaldt 'One dollar'-stilling), hvilket svækker dens status og betydning.



Civilsamfundet

Der er stor opbakning til R2P blandt mange civilsamfundsorganisationer. Eksempelvis repræsenterer sammenslutningen International Coalition for R2P 90 forskellige grupper fra hele verden, herunder Amnesty International, Human Rights Watch, International Crisis Group og FN-forbund fra en lang række lande. En betydningsfuld fortæller er også NGO'en Global Centre for R2P, der er dedikeret til at fremme opbakning til og implementering af R2P.

UDFORDRINGER FOR R2P

Med sit fokus på forebyggelse og kapacitetsopbyggende initiativer, giver R2P en forskrift for, hvordan man via bløde midler kan reducere sandsynligheden for overlagte forbrydelser imod civilbefolkninger. Men det har vist sig meget svært at implementere i praksis, som det fortsat store antal af ofre for grusomme forbrydelser tydeligt viser.

Et problem, som FN har noteret, er, at der ofte ikke bliver reageret på tidlige advarselssignaler, som hadsk sprogbrug eller krænkelse af minoriteters rettigheder. Og at de pågældende regeringer ikke ønsker hjælp udefra i sådanne tilfælde.

Et andet problem er, at det har vist sig meget svært at afværge eller stoppe R2P-forbrydelser i områder af stor geopolitisk betydning, som for eksempel Syrien. I Burundi og Guinea, der ligesom Rwanda ikke tiltrækker sig storpolitisk opmærksomhed, er vurderingen, at R2P har medvirket til at undgå massive overgreb, f.eks. ved brug af søjle II, som også kan indebære støtte fra fredsobservatører, politi el. lign. 'blød' magtanvendelse. Danmarks engagement i EU har medvirket til flere gode eksempler på søjle 2 initiativer, herunder at EU har integreret R2P i det europæiske 'early warning' system og har udarbejdet en håndbog for, hvordan EU-ambassader kan identificere og reagere på en R2P-situation.

Søjle II er ofte underspillet i debatten, fordi den ikke samler så meget opmærksomhed, som tilfældet er med militære interventioner. Det er dog vigtigt at fremhæve at eksempelvis krisen og de voldelige konflikter mellem etniske grupper i Kenya efter valget i december i 2007 blev løst gennem mægling af Kofi Annan. Han blev af FN's generalsekretær Ban Ki-moon udnævnt til sammen med to andre afrikanske notabiliteter at lede fredsprocessen, og det lykkedes dem at få partnerne til forhandlingsbordet og enes om en ny forfatning for Kenya, som senere blev vedtaget ved folkeafstemning. I en tilsvarende mæglingsaktion lykkedes det Kofi Annan, som FN's og den Arabiske Liga's udsending i Syrien i foråret 2012, at få både Syriens Præsident Bashar al-Assad og oppositionen til at acceptere en 6 punkts fredsplan for at standse den begyndende borgerkrig. Desværre mislykkedes initiativet i sidste ende pga. manglende opbakning i FN's Sikkerhedsråd.

Derfor skal søjle II ses som et 'næste skridt' i en gradvis intensivering af indsatsen for at stoppe en truende konflikt. I denne fase kan det internationale samfund bl.a. tilbyde at bistå landets regering med mægling og indsats af den 'bløde' magt, som er nødvendig, for at mæglingen kan ske trods pågående voldelige sammenstød, som i Kenya i 2009 og Syrien i 2012. En forudsætning er, at landet selv accepterer indsatsen.

En særlig udfordring med R2P's tredje søjle vedr. de såkaldte robuste interventioner er, at de ressourcer Sikkerhedsrådet stiller til rådighed for missionerne, ofte ikke er tilstrækkelige i forhold til de resultater, der skal opnås ifølge de respektive mandater. Det er vigtigt at robuste interventioner har de nødvendige ressourcer, som understøtter dets mandater, idet det også medbringer en vis grad af seriøsitet og respekt fra værtslandet, hvis sikkerhed skal opretholdes eller genetableres.

Spørgsmålet om, hvordan man forholder sig til de svære sager, hvor præventive midler har fejlet, og forbrydelser er nærtforestående eller pågående, fører fortsat til splittelse i det internationale samfund i almindelighed og blandt de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd i særdeleshed. Håndteringen af kriserne i Libyen og Syrien viser således med al tydelighed, at der fortsat ikke er international konsensus om, hvornår og hvordan man intervernerer under R2P's tredje søjle.

NATO's væbnede aktion i Libyen i 2011 samt den mangeårige krig i Syrien har ført til mange diskussioner om R2P. NATO's indgriben i konflikten i Libyen førte til international splid om fortolkningen af mandatet, fordi NATO ikke nøjedes med at beskytte folk i Benghazi, men bidrog til at fjerne styrets leder, oberst Ghaddafi. BRICS-landene – Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika – udtrykte stor utilfredshed med NATO's fortolkning af mandatet til at beskytte den libyske befolkning. Snarere end at tegne en skabelon for, hvordan fremtidige interventioner kunne se ud, efterlod den splittelse i FN's Sikkerhedsråd og fortsatte uroligheder i Libyen.

Sideløbende med NATO's engagement i Libyen, udviklede situationen i Syrien sig til en krise af endog endnu større proportioner. Der er ingen tvivl om, at den uhyre komplicerede konflikts største ofre har været civilbefolkningen. Men trods talrige, veldokumenterede rapporter om systematiske overgreb mod civilbefolkningen har divergerende interesser i FN's Sikkerhedsråd forhindret vedtagelsen af initiativer, der kunne bidrage til at stoppe overgrebene.

Den manglende evne til at nå til enighed om, hvornår og hvordan den 'skarpe ende' af R2P bør tages i anvendelse, rejser således det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt substantielle institutionelle reformer af FN's Sikkerhedsråd og beslutningsprocessen omkring anvendelse af magt i internationale forhold er nødvendige, hvis idealet om at beskytte befolkninger skal realiseres i praksis. Da idéen om R2P første gang blev introduceret af International Commission on Intervention and State Sovereignty's (ICISS) rapport "The Responsibility to Protect" fra 2001, gjorde forfatterne det således også klart, at "brugen af vetoretten, eller truslen om at gøre brug af den, er sandsynligvis den primære forhindring for effektiv international ageren i situationer, hvor hurtig og beslutsom handlen er nødvendig for at stoppe eller forhindre betydelige humanitære kriser".

Udviklingen i Syrien har fået Frankrig til at tilslutte sig idéen om Responsibility Not to Veto, og i 2013 foreslog Frankrig i samarbejde med Mexico, at de fem permanente medlemmer måtte afstå fra at bruge deres veto, når det handlede om mass atrocities. 103 medlemsstater har underskrevet den fransk/mexicanske erklæring. Et lignende forslag blev samme år fremsat af the Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group i form af et adfærdskodeks for Sikkerhedsrådet, der skal sikre, at ingen medlemmer af rådet stemmer imod resolutioner, der har til formål at forebygge eller forhindre etnisk udrensning, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. ACT's kodeks er underskrevet af 120 medlemslande, herunder Storbritannien og Frankrig, der udgør to af de fem permanente medlemmer. En ændring af vetoretten vil dog kræve opbakning, og hermed også en stor magtfralæggelse, fra alle Sikkerhedsrådets permanente medlemmer, og der må derfor siges at være lange udsigter for sådanne reformer. Danmark har underskrevet begge initiativer.

ANSVARET FOR AT FOREBYGGE

Eksemplerne fra Libyen og Syrien fortæller os, at R2P stadig er et udfordret princip. Især den tredje søjle volder problemer – både når den bliver brugt, som i Libyen, og når det internationale samfund undlader at bruge den, som i Syrien.

FN's Generalsekretær António Guterres har i sine seneste tre rapporter om R2P bestræbt sig på at udbygge den forebyggende del af princippet. Dette stemmer godt overens med hans overordnede strategi for at styrke det forebyggende arbejde på tværs af FN's arbejdsområder. Og der er sket betydelige fremskridt på forebyggelsesindsatsen siden princippet blev vedtaget i 2005. Både på nationalt og internationalt plan er der blevet indført rammer til at identificere potentielle risici, udviklet indikatorer og tidlige varslingsystemer og institutionaliseret forebyggelsesmekanismer.

R2P må ikke reduceres til hverken et mislykket projekt uden reel indflydelse eller en undskyldning for militære interventioner. Det må forstås som et afgørende instrument til at sikre forebyggelsen af overgreb på civilbefolkninger i hele verden. Selvom intet tyder på, at R2P er på vej ud af FN's værktøjskasse, er der stadig lang vej endnu før ord bliver til handling. Under FN's generalforsamling i september 2019 talte Ambassadør Martin Bille Hermann, Danmarks faste repræsentant ved FN, til den årlige debat om R2P. Han afsluttede sit indlæg, som han holdt på vegne af Group of Friends of the Responsibility to Protect, med disse ord:

"Ligegyldighedens tid er forbi, men tiden for konsekvent og rettidig handling for at forebygge og beskytte er endnu ikke begyndt. Som Generalsekretæren gentagne gange bemærkede i sin rapport: mere skal gøres. Lad os fremskynde det."

DANMARK OG R2P

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

”En af hjørnesteenene i forsøget på at realisere FN-pagtens formål er, at det internationale samfund tager de fornødne foranstaltninger for at beskytte civile befolkninger.

FN-pagten udgør en klar ramme for vores svar. Vi har et ansvar for at benytte alle fredelige midler til at sørge for tilstrækkelig beskyttelse. Men hvis disse midler ikke er tilstrækkelige, er det vores ansvar at bruge alle nødvendige og tilgængelige midler – herunder kollektiv handlen i overensstemmelse med FN-pagtens Kapitel VII – til at stoppe pågående handlinger af folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og forbrydelser imod menneskeheden.

Det er ikke bare noget, vi kan overveje at gøre – det er noget, vi skal gøre.”

Forebyggelse af atrocity crimes er i klar overensstemmelse med danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. De forbrydelser, som R2P skal forhindre, har store destabiliserende konsekvenser, sender folk på flugt, forbyder sig mod international lov og strider mod Danmarks grundlæggende værdier.

Internationalt er Danmark medlem af og co-chair i den såkaldte Group of Friends. I 2010 lancerede Danmark sammen med Australien, Costa Rica og Ghana, i samarbejde med The Global Centre for the Responsibility to Protect, det såkaldte R2P Focal Point-initiativ. Et nationalt Focal Point sidder i en centralt placeret funktion i landets regering, og har til formål at sikre implementering af præventive foranstaltninger i national lovgivning, vidensdeling og koordinering af indsatser på tværs af relevante ministerier og departementer. Yderligere skal et R2P Focal Point identificere potentielle risici, anbefale specifikke initiativer rettet mod at adressere disse, og sørge for, at relevante politiske beslutningstagere er opdateret på disse områder. Danmarks nationale Focal Point for R2P er chefen for Folke- og Menneskeretskontoret i Udenrigsministeriet.

Danmark har sammen med Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre organiseret R2P-træning for afrikanske soldater, embedsfolk og civilsamfund. Danmark er også engageret i arbejdet med at integrere R2P i EU. Og Danmark har etableret tætte forbindelser til civilsamfundsgrupper, som arbejder med forebyggelsen af massive overgreb på mennesker. Endvidere har Danmark i samarbejde med USA afholdt workshops om atrocity prevention i Uganda og Cambodia med over 100 deltagere fra ambassader, eksperter og civilsamfund.

HVAD KAN DANMARK GØRE FOR AT FREMME R2P?

Danmark har investeret betydelige mængder af politisk kapital i at fremme forståelsen af R2P som et princip, der gælder for alle stater til alle tider. Nu er det essentielt, at Danmark arbejder for at styrke indsatsen for at implementere R2P. Samtidigt er det vigtigt, at Danmark – og andre, der søger at fremme princippet som en brugbar ramme for at forhindre overlagte forbrydelser mod civilbefolkninger - fastholder forståelsen af princippetets tre søjler som komplementære og indbyrdes forbundne. Danmark bør derfor fortsat arbejde for forståelsen af R2P som en strategi, der understreger værdien af forebyggelse og, når det mislykkes, en rettidig og fleksibel indsats, der er tilpasset de specifikke omstændigheder i en given situation.

Danmark bør være tydeligere i sin udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitik. Der er ikke henvist til R2P i Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-2020. Heller ikke i Verden 2030, som er strategien for Danmarks udviklingspolitiske og humanitære engagement, er princippet nævnt. R2P er ligeledes heller ikke at finde i den nyligt tiltrådte regerings forståelsespair, der er udgangspunktet for regeringen og støttepartierne politiske retning. I slutningen af 2017 fik Udenrigsministeriet lavet en rapport af cand.jur. og ph.d. Martin Mennecke, udgivet fra Syddansk Universitet, Denmark and the Responsibility to Protect, der undersøgte, hvordan R2P kunne integreres i Danmarks udenrigspolitik. Disse anvisninger bør følges op af konkrete, politiske forslag om, hvordan en operationalisering og implementering kan se ud.

I sin udenrigspolitik skal Danmark have fokus på den type krænkelse, som forskningen og erfaringen har vist, kan gå forud for massive overgreb. Danmark skal sikre at udsendte – både militære og civile – har et grundlæggende kendskab til R2P og tidlige advarselssignaler. Her kan Danmark f.eks. trække på arbejdet i EU, hvor DK har bidraget til at integrere early warning i EU's udviklingspolitik samt udarbejdet et toolkit for, hvordan man håndterer en R2P situation. Dette arbejde bør omsættes i nationale programmer, særligt i landeprograme for skrøbelige stater. Kapacitetsopbygning, f.eks. med fokus på early warning mekanismer var også et aspekt, som rapporten Denmark and the Responsibility to Protect fremhævede som danske spidskompetencer. Derfor bør Søjle 2 af R2P fylde mere i den danske udviklingspolitik.

Nationalt bør det danske Focal Point for R2P øge indsatsen for at synliggøre sin rolle, blandt andet gennem samarbejde med civilsamfundet og tværministeriel koordination. Konkret foreslås det at have fokus på forebyggelse af hadforbrydelser og antisemitisme, og FN's initiativ mod "hate speech". Derfor opfordrer FN-forbundet Danmark til at genoptage arbejdet med at udarbejde en handlingsplan for, hvordan man kan integrere R2P i danske forhold. Her kan Danmark f.eks. tage afsæt i den manual man i regi af Global Center for the Responsibility to Protect har udarbejdet, dvs. en manual for focal points og hvordan man implementerer R2P nationalt. Endvidere kan det danske Focal Point også arbejde for at sikre synergi med dansk udviklingspolitik, specielt når det drejer sig om sårbare stater, hvor flere penge kan bevilges til at opbygge den relevante nationale kapacitet gennem rådgivning og træning.

Danmark har stor succes med at sammentænke sin udviklings- og udenrigspolitik, også på tværs af ressortområder f.eks. som set med Freds- og Stabiliseringsfonden, hvor både Forsvarsministeriet og Justitsministeriet tager del i arbejdet. Fonden og dens formål med at anvende dansk ekspertise i verdens brændpunkter kan udnyttes i langt større grad. Gennem Fonden kan Danmark bidrage med en stærkere operationalisering af R2P, både ved at bidrage til udviklingsopgaver, sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver samt politiopgaver. Ved at integrere R2P i Freds- og Stabiliseringsfonden kan Danmark få en mere formaliseret struktur til at håndtere R2P, særlig i sit arbejde i skrøbelige stater.

→ Verdensmål og R2P

FN's verdensmål er, modsat R2P, hyppigt refereret som et centralt omdrejningspunkt i de danske udenrigs- og udviklingspolitiske politiske strategier. R2P er et af midlerne til at indfri verdensmål nr. 16: Fred, retfærdighed og stærke institutioner. Samtidig skal Danmark sikre, at arbejdet med at fremme andre Verdensmål er rettibedsbaseret og dermed undgår at påvirke R2P negativt gennem yderligere marginalisering af udsatte grupper.

Danmark kan i sit udviklingsamarbejde for eksempel have særlig opmærksomhed på identitets-baserede spændinger, og på træning af både partnere og egne udsendte i at se advarselssignaler og arbejde forebyggende.

→ Danmark i Menneskerettighedsrådet

Danmark er i perioden 2019-21 medlem af FN's Menneskerettighedsråd. Her kan Danmark bruge Rådets Universal Periodic Review (UPR) til at rapportere om, hvordan Danmark sikrer beskyttelse af egen civilbefolkning og dermed understøtte princippet's vigtighed samt potentielt inspirere andre lande til at anlægge en lignende tilgang. I forbindelse med UPR-processen kan medlemslande stille spørgsmål eller komme med anbefalinger til det land, der er under eksamination. Danmark kan bruge denne proces som et instrument til tidlig varsling ved at identificere potentielle risici, der kan være tidlige indikatorer på atrocity crimes, samt komme med anbefalinger til forbedringer.

Danmark kan arbejde for at få indføjet R2P i mandaterne for Rådets særlige rapportører og tage forebyggelsen af grove forbrydelser op på møderne med rapportørerne. Og rådet har mulighed for at iværksætte undersøgelser af formodede forbrydelser og for at samles ekstraordinært for at tage stilling til akutte situationer.

→ Danmarks kandidatur til Sikkerhedsrådet

I forbindelse med den forestående kampagne for dansk medlemskab af Sikkerhedsrådet i 2025-2026, er det værd at overveje, hvordan R2P eventuelt skal sættes i spil i den sammenhæng. Danmark bør stå fast på, at R2P er en vigtig del af FN's sikkerhedspolitiske værktøjskasse. Danmark skal arbejde for at styrke Rådets fokus på diplomatiske, humanitære og fredelige tvangsmidler som sanktioner af forskellig art.

Yderligere skal Danmark fastholde, at verdenssamfundet har et ansvar for at leve op til sine forpligtigelser, herunder også under den tredje søjle i R2P i situationer, hvor der foregår fundamentale overgreb mod civilbefolkninger, som ikke kan stoppes ad anden vej end med magt. Anklager om selektivitet, inkonsistens og politisk bias er undergravende for et princip, hvis vedtagelse netop afspejler en universel anerkendelse af, at visse forbrydelser er uacceptable i det 21. århundrede.

→ Klare linjer for intervention

Danmark bør gøre sig klart, at militære interventioner uden om Sikkerhedsrådet er uforenelige med principperne for R2P. Det er i sidste ende en politisk beslutning, om man vil intervenere uden om FN's Sikkerhedsråd, men det er værd at pointere, at militær intervention med henblik på civil beskyttelse under R2P altid kræver godkendelse i FN's Sikkerhedsråd. Interventioner uden om Sikkerhedsrådet er – uanset mulige positive effekter – underminerende for R2P.

Sidst, men ikke mindst, er det vigtigt at notere, at hvis R2P for alvor skal flytte sig fra at være velmenende retorik til praktisk politik, er det tvingende nødvendigt, at princippet's troværdighed opretholdes. Det indebærer, at alle tiltag foretaget med henvisning til R2P altid og udelukkende har beskyttelsen af befolkninger imod massive overgreb som formål. Danmark bør derfor gøre sig overvejelser om, hvordan man sikrer en bedre overensstemmelse imellem mål og midler i forbindelse med militære interventioner under R2P's tredje søjle.

Danmark er en af R2P-princippet's store fortalere og det skal vi blive ved med at være. At forhindre folkemord, etnisk udrensning, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden er et globalt ansvar, som Danmark skal være med til at tage. Selvom Danmark både ude og hjemme arbejder for at forbedre princippet's implementering, er der rig mulighed for at styrke den indsats yderligere.



fnforbundet.dk



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



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



[fnforbundetdk](https://www.instagram.com/fnforbundetdk)



[FN-forbundet](https://www.linkedin.com/company/FN-forbundet)



fnforbundet@fnforbundet.dk

