

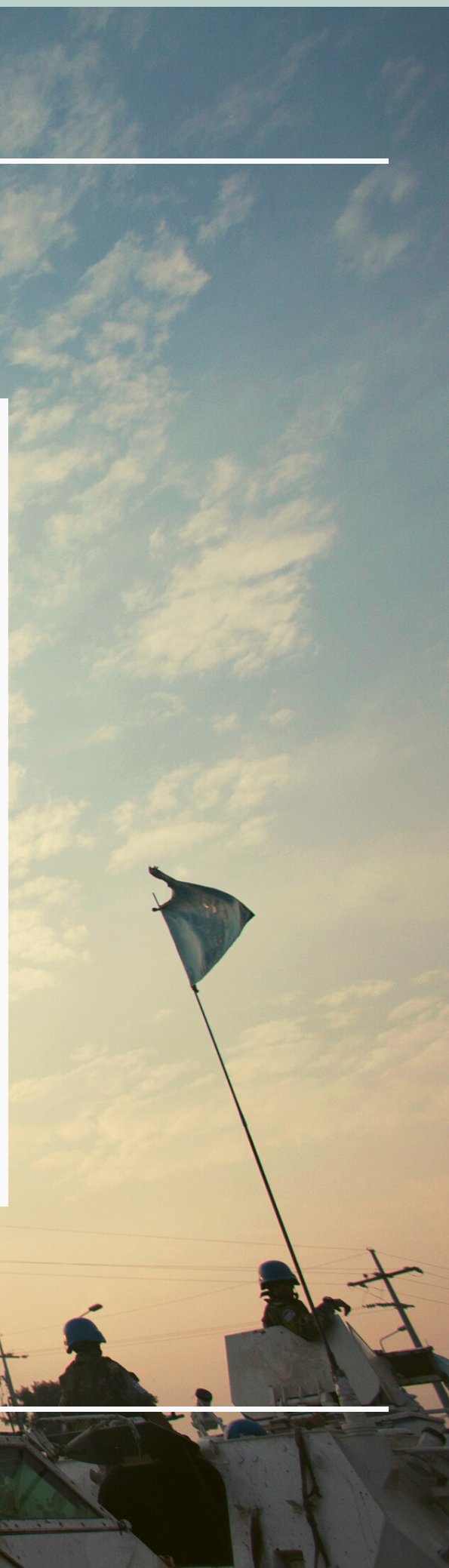
RESUMÉ & ANBEFALINGER

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

UDGIVET AF FN-FORBUNDET



SEPTEMBER 2020



ALDRIG IGEN

"Det må aldrig ske igen," lød det efter folkedrabet i Rwanda. Ligesom det lød efter 2. Verdenskrigs grusomheder med oprettelsen af FN. 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 historiens hidtil største forsamling af stats- og regeringschefer princippet om Responsibility to Protect (R2P) ved FN's verdensstopmøde i 2005, og her blev det vedtaget i konsensus. Princippet bygger på, at stater har et ansvar for at beskytte deres befolkninger imod massive overgreb, og i situationer, hvor stater ikke kan eller vil efterleve dette ansvar, overgår opgaven til det internationale samfund.

I 2020 er det 75 år siden, FN blev oprettet med den hensigt at sikre international fred og sikkerhed. Og det er 15 år siden at R2P blev vedtaget. 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 og aktiv rolle i at håndtere de udfordringer, der fortsat eksisterer.

BESKYTTELSE AF CIVILE

"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, både ved brug af fredelige og ikke-fredelige midler. Formålet med R2P er således at skabe en sammenhængende ramme for at forebygge og stoppe de fire typer af forbrydelser nævnt ovenfor – der under ét betegnes som mass atrocity crimes.

SØJLE I understreger stater 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.

15 år er gået siden vedtagelsen af Responsibility to Protect. Papiret her er et resumé af vores politikpapir, hvormed vi følger 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.

Forside/ UN Photo/ Sylvain Liechti



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

R2P skal forstås som en syntese af allerede eksisterende forpligtelser under international lovgivning på den ene side og et forsøg på at nytænke suverænitetsbegrebet på den anden. Stater er – og var også inden 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).

Et aspekt af R2P som har været meget debatteret er redefinering af suverænitetsbegrebet fra den traditionelle opfattelse, 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 suverænitetens privilegier.

Anerkendelsen af R2P indeholder således en implicit erkendelse af, at det er et fælles ansvar at beskytte befolkninger mod de værste forbrydelser. R2P er ikke bindende i international lov, men R2P bygger på Folkeretten, for eksempel på Folkedrabskonventionen, der blandt andet forpligter lande til at forebygge folkedrab.

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.

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 international fred og sikkerhed. I en verden, hvor trusler imod international fred og sikkerhed i stigende grad går på tværs af grænser, er arbejdet for at forebygge og standse massive overgreb på civilbefolkninger nødvendigvis et kollektivt anliggende.

FN's Generalsekretærs António Guterres har fokus på at udbygge den forebyggende del af princippet (søjle 1 og 2). 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. Både på nationalt og internationalt plan er der blevet indført rammer til at identificere potentielle risici, udviklet indikatorer og tidlige varslingsystemer og institutionaliseret forebyggelsesmekanismer.

HVAD KAN DANMARK GØRE FOR AT FREMME R2P?

R2P er et afgørende instrument til at sikre forebyggelsen af overgreb på civilbefolkninger i hele verden. Forebyggelse af atrocity crimes er i klar overensstemmelse med danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. De forbrydelser, som R2P bestræber sig på at forhindre, har store destabiliserende konsekvenser, sender folk på flugt, forbryder sig mod international lov og strider mod Danmarks grundlæggende værdier.

Danmark er en af R2P-princippetets 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 implementering, er der mulighed for at styrke den indsats yderligere.

FN-FORBUNDET ANBEFALER

1

Respekt af de tre komplementære søjler: Det er vigtigt, at Danmark – og andre, der søger at fremme R2P som en brugbar ramme for at forhindre overlagte forbrydelser mod civilbefolkninger - fastholder forståelsen af princippet tre søjler som komplementære og indbyrdes forbundne. Danmark bør derfor fortsat arbejde for forståelsen af R2P som en strategi, der understreger værdien af forebyggelse og, når det mislykkes, en rettidig og fleksibel indsats, der er tilpasset de specifikke omstændigheder i en given situation.

2

En tydelig indsats for R2P i formulering og i praksis: 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 R2P nævnt. R2P er heller ikke at finde i regeringens forståelsespapir. I 2017 udgav Udenrigsministeriet rapporten 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. Således vil ingen være i tvivl om Danmarks R2P-indsats. Her kan Danmark f.eks. trække på arbejdet i EU, hvor Danmark har bidraget til at integrere 'early warning' i EU's udviklingspolitik samt udarbejdet en tool kit for, hvordan man håndterer en R2P situation. Dette arbejde bør omsættes i nationale programmer, særligt i landeprogrammer for skrøbelige stater.

3

Tidlig varsling: I sin udenrigspolitik skal Danmark have fokus på den type krænkelser, 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. Dette var også et aspekt, rapporten Denmark and the Responsibility to Protect fremhævede som danske spidskompetencer. Derfor bør både R2P's Søjl 1 og Søjl 2 fylde mere i den danske udviklingspolitik.

4

Dansk Focal Point: 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 gennem arbejde med forebyggelse af hadforbrydelser og antisemitisme, og FN's initiativ mod "hate speech". Derfor opmuntrer FN-forbundet Danmark til at genoptage arbejdet med at udarbejde en handlingsplan for, hvordan man kan integrere R2P i en dansk kontekst. 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.

5

FN's 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 opnå verdensmål nr. 16: Fred, retfærdighed og stærke institutioner, som også er et af de verdensmål Danmark har stor fokus på i sine strategier. Samtidigt skal Danmark sikre, at arbejdet med at fremme andre Verdensmål ikke påvirker R2P negativt ved for eksempel at marginalisere udsatte grupper yderligere.

6

Kapacitetsopbygning gennem udviklingssamarbejdet: Danmark kan i sit udviklingssamarbejde have særlig opmærksomhed på identitetsbaserede spændinger, og på træning af både partnere og egne udsendte i at se advarselssignaler og arbejde forebyggende. Bl.a. har Danmark haft stor succes med at sammentænke sin udviklings- og udenrigspolitik på tværs af ressortområder, 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 for at håndtere R2P samt sit arbejde i skrøbelige stater.

7

R2P i Menneskerettighedsrådet: Danmark er i perioden 2019-2021 medlem af FN's Menneskerettighedsråd. Her kan Danmark i endnu højere grad end nu bruge Menneskerettighedsrådets Universal Periodic Review (UPR) til at rapportere om, hvordan Danmark sikrer beskyttelse af egen civilbefolkning og dermed understøtte princippet vigtighed samt potentielt inspirere andre lande til en lignende tilgang.

- Tidlig varsling: 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 at komme med anbefalinger til forbedringer. Dette vil understøtte mekanismen for at samle beviser.
- Indarbejde R2P i mandater: Danmark kan arbejde for at få indføjet R2P i mandaterne for Menneskerettighedsrådets særlige rapportører og tage forebyggelsen af grove forbrydelser op på møderne med rapportørerne, herunder ansøge rådet om at iværksætte undersøgelser af formodede forbrydelser.

8

Danmark og R2P i Sikkerhedsrådet: I forbindelse med Danmarks kandidatur til Sikkerhedsrådet i 2025-2026, er det værd at overveje, hvordan R2P skal sættes i spil i den sammenhæng. Danmark bør stå fast på den forebyggende mekanisme (søjl 1 og 2) som 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.

- Det internationale samfunds ansvar: Danmark skal stå fast på, at det internationale samfund har et ansvar for at leve op til sine forpligtelser i situationer, hvor der foregår overgreb på civilbefolkninger, som ikke kan stoppes ad anden vej end med magt.
- Klare linjer for intervention: Danmark bør gøre sig det klart, at militære interventioner uden om Sikkerhedsrådet har praktiske implikationer for R2P og risikerer at underminere R2P.
- Altid have beskyttelse af civile som formål: Tiltag foretaget med henvisning til R2P skal altid og udelukkende have beskyttelsen af befolkninger 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, for på bedst mulig vis at beskytte civilbefolkningen.