

Afrikanska unionen (AU) och vissa regionala afrikanska organisationer har föreskrivit en rätt att intervensera i medlemsländer i händelse av brott mot mänskligheten, krigsbrott eller folkmord. Denna studie kartlägger och gör en folkrättslig analys av dessa avsikter hos AU och de regionala organisationer som ingår i *African Standby Force*. Rapporten analyserar legaliteten i den föreskrivna våldsanvändningen främst utifrån våldsförbudets omfattning och begränsning samt möjligheten till våldsanvändning genom medgivande. Rapporten behandlar också, om än mer kortfattat, våldsanvändning utifrån självförsvar och nöd. Analysens slutsats är att militär intervention i den form som föreskrivs inte har tydligt stöd i folkrätten och att de ramverk för intervention som byggs upp under den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen därför kan vara problematiska.

Afrika och militär intervention

Carina Lamont



Afrika och militär intervention

En folkrättslig analys av Afrikanska unionens och afrikanska regionala organisationers interventionsprinciper

Carina Lamont

Carina Lamont

Afrika och militär intervention

En folkrättslig analys av Afrikanska unionens och afrikanska regionala organisationers interventionsprinciper

Titel	Afrika och militär intervention
Title	Africa and Military Intervention
Rapportnr/Report no	FOI-R--3514--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	61 s
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18006
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Foto/ Photo: Roberto Schmidt/AFP/SCANPIX

Sammanfattning

De regionala organisationer som bidrar till *African Standby Force* utgör en viktig del av den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen *African Peace and Security Architecture* (APSA). Den förmåga till säkerställande av fred och säkerhet som byggs upp under APSA utgör också en viktig komponent av den internationella förmågan att snabbt agera i situationer som hotar människors liv och säkerhet på den afrikanska kontinenten.

Såväl AU som andra regionala säkerhetsorganisationer i Afrika hävdar en rätt att intervensera i medlemsstater under vissa förutsättningar. Ingen enskild stat eller grupp av stater har dock laglig rätt att bruka våld på den internationella arenan utan auktorisation av FN:s säkerhetsråd. Därför måste en militär intervention på den afrikanska kontinenten ha lagligt stöd i folkrätten. Varken AU eller regionala organisationer specificerar dock ett krav på FN-mandat för sin våldsanvändning. Strukturen som den afrikanska freds- och säkerhetsstrukturen vilar på är därför tveksam ur ett folkrättsligt perspektiv. Samtidigt som historien tydligt visar hur kriser på den afrikanska kontinenten i stort förbisetts av det internationella samfundet, är den regionala säkerhetsarkitektur som byggs upp under AU således inte helt oproblematiske.

Denna rapport söker klargöra dels de interventionsprinciper som uttrycks i AU:s och regionala afrikanska säkerhetsorganisationers stadgar, och dels folkrättens gränser för våldsanvändning på den internationella arenan.

Nyckelord: Afrika, Afrikanska unionen, afrikansk säkerhet, APSA, freds- och säkerhetsarkitektur, intervention, ESF, ECOWAS, FOMAC, ECCAS, EASF, EASBRICOM, NARC, SADCBRIG, SADC

Summary

The regional organisations that contribute to the *African Standby Force* is of fundamental importance to the *African Peace and Security Architecture* (APSA). The ability to ensure peace and security under the APSA framework is also an important aspect of the international ability to act promptly on various security threats on the continent.

Both the African Union and regional organisations in Africa claim a right to intervene militarily in member states in certain situations. No individual state or coalition of states, however, can legally use force on the international arena without the explicit authorisation by the United Nations Security Council. However, neither the AU nor the regional organisations specify a requirement of a UN mandate for the use of force.

The African continent has in recent decades suffered repeated and serious outbreaks of violence. At the same time, the African continent has also been largely ignored by the international community, and the peace and security architecture being developed in Africa could be seen as a natural response to the lack of protection provided by the international community in situations such as that in Rwanda in 1994. Yet, the structure of the APSA framework is not entirely unproblematic from a legal perspective.

This report seeks to clarify the principles of intervention stipulated under AU and the regional organisations of Africa. The report furthermore seeks to outline the legal aspects of such interventions. The reports builds on previous reports published by the Swedish Defence Research Agency, and can serve as a foundation for further research into various aspects of African security.

Keywords: Africa, African Union, African security, peace and security architecture, APSA, intervention, ESF, ECOWAS, FOMAC, ECCAS, EASF, EASBRICOM, NARC, SADCBRIG, SADC

Innehållsförteckning

1.	Inledning	7
1.1.	Syfte	7
1.2.	Disposition	8
1.3.	Terminologi.....	8
1.4.	Metod och källor	9
1.5.	Omfattning och avgränsning	10
1.6.	Läsanvisning	11
2.	Ramverk för intervention i AU och REC:ar	13
2.1.	AU:s freds- och säkerhetsarkitektur	13
2.1.1.	AU:s Peace and Security Council	15
2.1.2.	African Standby Force.....	17
2.2.	Regionala freds- och säkerhetsstrukturer	21
2.2.1.	ESF/ ECOWAS	21
2.2.2.	FOMAC/ ECCAS	25
2.2.3.	EASF/ EASBRICOM	29
2.2.4.	NARC	31
2.2.5.	SADBRIG/ SADC	31
3.	Folkrätt och våldsanvändning	35
3.1.	Folkrättens våldsförbud	35
3.1.1.	Våldsförbudet och <i>jus cogens</i>	36
3.2.	Legal våldsanvändning.....	37
3.2.1.	FN:s säkerhetsråds mandat och auktorisering av våld	38
3.2.2.	Regional våldsanvändning	39
3.2.3.	Självförsvar.....	41
3.2.4.	Våldsanvändning under "medgivande"	43
3.2.5.	Våldsanvändning under "nöd"	47
3.3.	Intervention och <i>Responsibility to Protect</i> (R2P)	49

4. Diskussion och slutledningar	53
4.1. Kontinentala och regionala interventionsprinciper i Afrika	53
4.2. Ett folkrättens perspektiv på militär intervention	55
4.3. Vidare forskning	56
Källförteckning	58

1. Inledning

I april 2012 tog den väpnade islamistiska rörelsen Ansar Dine kontroll över de norra delarna av Mali. Förutom det mänskliga lidande som konflikten i Mali resulterat i har även religiösa och kulturella världsarv ödelagts. Malis regering har uttryckt en avsikt att återta kontrollen över området,¹ och Internationella brottmålsdomstolens (ICC) chefsåklagare Fatou Bensouda har också påtalat att förstörelsen av världsarvet i Timbuktu kan utgöra ett krigsbrott.²

Afrikanska unionens (AU) konstitution förbehåller sig en rätt att besluta om intervention i AU:s medlemsstater i händelse av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott. AU har också skapat en *African Standby Force* (ASF) i syfte att skapa en förmåga att snabbt kunna hantera konflikter och våldsutbrott på kontinenten. Händelserna i Mali, och de uttryckta ambitionerna att återta kontrollen över landet, aktualiserar frågan huruvida militärt våld kan tänkas bli aktuellt, och vilka de lagliga möjligheterna till sådan militär våldsanvändning är.

Våldsanvändning på den internationella arenan är strikt reglerad i folkrätten. Folkrätten utgör ramverket för relationer mellan stater, och i den allt mer globaliserade världen har folkrätten fått en allt större betydelse. Folkrättens mest fundamentala princip är våldsförbudet, vilket finns definierat i Förenta Nationernas (FN) stadga, artikel 2 (4). Våldsförbudet förbjuder allt våld mot staters territoriella integritet eller politiska oberoende, samt allt våld som strider mot syftet med FN.³ Genom sista meningen i artikel 2 (4) klargörs att avsikten med våldsförbudet är att det ska vara allomfattande och inte tillåta någon som helst våldsanvändning som inte är i enlighet med folkrätten.⁴

1.1. Syfte

Denna studie har utförts på uppdrag av Forsvarsdepartementet i syfte att ge en övergripande beskrivning av de interventionsprinciper som utvecklats på den afrikanska kontinenten. Denna rapport studerar den afrikanska kontinentens existerande freds- och säkerhetsarkitektur, och de i stadgar uttalade principerna

¹ "Mali's government vows to recover territory lost to Islamists", The Telegraph, online: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocan/mali/9371554/Malis-government-vows-to-recover-territory-lost-to-Islamists.html> (senast besökt 3:e juli 2012).

² BBC World News Africa, online: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18675539>

³ FN stadgans artikel 2 (4) föreskriver: "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations".

⁴ Tom Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter- Evolutions in Customary Law and Practice*, CUP (2010), 57.

gällande militär våldsanvändning i händelse av kriser som den i Mali 2012 och Nordafrika 2011. Rapporten analyserar hur sådan våldsanvändning möjliggörs och begränsas av folkrätten, och söker således svara på frågan om den freds- och säkerhetsarkitektur som byggs upp i Afrika är i enlighet med folkrätten. Rapporten bygger vidare på tidigare rapporter publicerade av Totalförsvarets forskningsinstitut, vilka rekommenderas för fördjupning av AU:s och regionala organisationers (*Regional Economic Communities*, REC) strukturer och funktioner.⁵

1.2. Disposition

Analysen kommer inledningsvis att behandla AU:s och afrikanska regionala organisationers stadgar i syfte att klargöra hur AU kan tänkas agera i händelse av uppkomna kriser vilka kan aktualisera frågan om intervention på kontinenten.

Därefter kommer analysen att behandla folkrättsliga aspekter av våldsanvändning. Här kommer analysen främst att behandla våldsförbudet som stipulerat i FN-stadgans artikel 2 (4) samt våldsförbudets sedvanerättsliga ställning. Stor vikt kommer också att läggas vid en analys av våldsanvändning genom *medgivande*, men pga det innehåll som identifierats i afrikanska regionala dokument kommer analysen också att kortfattat behandla frågan huruvida *självförsvarsrätten* eller *nöd* kan utgöra legala grunder för intervention. Formuleringarna i AU:s stadgar har också många likheter med doktrinen *Responsibility to Protect* (R2P), och analysen kommer därför också att kortfattat beröra denna doktrin.

1.3. Terminologi

Inget av de analyserade AU-dokumenterna innehåller en definition av begreppet *intervention*. Det kan dock inte uteslutas att militär intervention och våldsanvändning inkluderas i den avsedda betydelsen av begreppet intervention under AU:s stadgar.⁶ Därför kommer denna rapport att utgå ifrån att begreppet intervention, i den form det används i såväl afrikanska unionens konstitution (*Constitutive Act*) och i dess *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, avser eller inkluderar militär intervention och våldsanvändning.

⁵ Se t.ex. Camilla Elowson och Justin MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security, A scoping study of progress and challenges*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3114--SE (2010); Camilla Elowson och Cecilia Hull Wiklund, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, FOI-R--3244--SE (2011) and Camilla Elowson, *A Joint Africa-EU Strategy- A study of the Peace and Security Partnership*, FOI-R--2736--SE (2009).

⁶ Se även Ola Engdahl, ”Praktiska folkrättsliga frågeställningar kopplade till den afrikanska snabbinsatsstyrkan och eventuella svenska utbildningsinsatser”, Folkrättscentrum, Rapport 2 (2009), 6.

1.4. Metod och källor

Studien är i huvudsak en litteraturstudie av bland annat stadgar, doktriner och avtal. Studien omfattar även en juridisk analys, och har således konsulterat såväl primära som sekundära rättskällor.

Analysen av AU har främst grundats på AU:s *Constitutive Act* samt på *Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Även instrumentet *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, har varit centralt för analysen av AU:s interventionsprinciper.

Analysen av de regionala organisationernas interventionsprinciper har begränsats av bristen på tillgängliga dokument. Utvärderingen av respektive organisation har därför begränsats till de instrument som studien förmått identifiera, vilket inneburit att olika instrument analyserats för olika organisationer. Analysen har dock identifierat stadgade avsikter för de flesta regionala organisationer vilket möjliggör en jämförande analys gentemot AU.

Rörande *Economic Community of West African States* (ECOWAS) har främst *Treaty of ECOWAS, Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, samt *Protocol on Non-Aggression* studerats.

Beträffande *Economic Community of Central African States* (ECCAS) har *The Non-Aggression Pact, The Mutual Assistance Pact Between Member States of ECCAS, Standing Orders of the Central African Multinational Force (FOMAC)* samt *Protocol Relating to the Peace and Security Council of Central Africa (COPAX)* utgjort stommen i studien.

Analysen av *East African Standby Brigade* EASF är begränsad till i huvudsak *Memorandum of Understanding on the Establishment of the Eastern Africa Standby Brigade*, men har även kompletterats med en analys av H.E. Jean Ping benämnd *African Peace and Security Architecture (APSA)- 2010 Assessment Study*, och genomförd av på uppdrag av AU.

South African Development Community (SADC) har studerats främst utifrån *SADC Treaty*, samt *Memorandum of Understanding* för SADCBRIG. Organisationen *North African Regional Capability* (NARC) har exkluderats från denna analys dels på grund av svårigheten att identifiera relevanta instrument, och dels på grund av organisationens inaktivitet både före och efter händelseutvecklingen i Nordafrika under 2011 och 2012.

1.5. Omfattning och avgränsning

Denna rapport är en juridisk analys av AU:s och de regionala aktörernas skriftliga instrument gällande intervention, samt av relevanta delar av folkrätten. Den juridiska analysen är därför begränsad till folkrättens ramverk som behandlar rätten att använda våld (*jus ad bellum*) och kommer inte behandla det regelverk som reglerar *hur* våldet används (*jus in bello*).

Studien är begränsad till att studera de officiella och i stadgar föreskrivna interventionsprinciperna. Studien är vidare begränsad till de skriftliga instrument som är offentliga och tillgängliga. Studien kommer därför inte att bedöma AU:s och REC:ars inställning och förmåga till intervention i realiteten. Studien fokuserar också på aspekten militär intervention, och kommer således inte att behandla andra aspekter av fred och säkerhet på den afrikanska kontinenten. Analysen är också strikt juridisk, och kommer inte att omfatta en politisk analys av de stadgade interventionsprinciperna i AU och regionala organisationer. Rapporten kan dock ligga till grund för vidare studier av politisk och säkerhetspolitisk art gällande afrikansk säkerhet.

Analysen fokuserar också på existerande *lex lata* (vad lagen är) av internationell rätt, och utelämnar därför diskussioner av *lex feranda* (vad lagen borde vara) natur. Analysen kommer därför inte att behandla hur den internationella rätten håller på att utvecklas, eller möjligheter till förändring av den internationella rätten. Därmed görs här också en tydlig distinktion mellan legalitet och legitimitet. Analysen fokuserar endast på legaliteten under existerande folkrätt, och kommer inte att behandla legitimiteten av intervention under AU:s stadgar. Studien berör således inte hurvida den existerande internationella rätten borde tillåta militära interventioner i den form AU föreskriver. Inte heller kommer studien att bedöma möjligheterna till att sedvanerätten håller på att utvecklas till att tillåta intervention i den form som dikteras.

Som analysen påvisar är många av de analyserade dokumenten tvetydiga, vilket resulterar i flera olika tolkningsmöjligheter. För att förmå identifiera stadgarnas avsikt måste kompletterande tolkningsdokument, som t.ex förarbeten eller mötesprotokoll, analyseras. Denna studie har inte lyckats identifiera sådana tolkningsdokument, varför studier av de stadgade avsikterna inte varit möjliga. Inte heller har studiens omfattning medgivit en analys av organisationernas praxis gällande intervention. För att kunna identifiera de faktiska avsikterna och praxis behöver litteraturstudien därför kompletteras med bl.a. intervjuer med relevanta aktörer inom AU och respektive REC. Intervjuer har dock heller inte varit möjligt att genomföra inom ramen för denna studie, varför rapporten kommer att presentera ett grundläggande ramverk för de interventionsprinciper som AU och respektive REC föreskriver genom stadgar och andra dokument.

1.6. Läsanvisning

Rapporten kommer först att i **kapitel 2** presentera hur den stadgade avsikten till intervention ser ut i AU och de regionala organisationerna. De stadgade avsikterna och förutsättningarna för en intervention kommer sedan att utgöra ramen för de aspekter som analyseras ur folkrättsligt perspektiv i efterföljande **kapitel 3**. Detta juridiska kapitel kommer först att presentera ramarna för våldsförbudet i internationell rätt. Därefter kommer rätten till självförsvar och begreppet medgivande att analyseras. Även begreppet nöd och doktrinen om skyldigheten att skydda (R2P) kommer att beröras. Rapporten avslutas i **kapitel 4** med slutsatser om de avsikter till intervention som går att utläsa ur identifierade instrument, samt folkrättsliga perspektiv på dessa.

2. Ramverk för intervention i AU och REC:ar

De regionala organisationer som tillsammans bildar *African Standby Force* utgör en viktig del av den afrikanska förmågan att trygga säkerhet och stabilitet på kontinenten under den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen *African Peace and Security Architecture* (APSA). För att skapa en bild av hur APSA:s säkerhetsarkitektur kan komma att använda sig av militär intervention behöver de skriftliga dokument som finns upprättade inom respektive organisation analyseras.

Som ett första steg i analysen avser detta kapitel att beskriva de existerande nedtecknade formerna för militär intervention inom respektive organisation. Därmed avser kapitlet att ge en generell beskrivning av de omständigheter under vilka våldsanvändning kan komma att användas på den afrikanska kontinenten.

2.1. AU:s freds- och säkerhetsarkitektur

Afrikanska unionens (AU) konstitution (*Constitutive Act*) föreskriver en rätt till intervention i medlemsstater i vissa situationer. Artikel 4 (h) fastslår:

[T]he right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity⁷

AU:s konstitution utgör ett traktat i internationell rätt. Ett traktat blir juridiskt bindande för stater genom att dessa lämnar sitt medgivande till traktatet och dess innehåll genom signatur eller ratificering av traktatet.⁸ Därmed kan AU:s stadgar tolkas som att de innehåller ett medgivande till intervention, där medlemsstater genom att ratificera *Constitutive Act* medger intervention av AU i den egna staten. Medgivandet finns inte specificerat, utan utgör ett indirekt resultat av ett

⁷ Afrikanska Unionen, *The Constitutive Act*, artikel 4 (h), online: http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm#Article4.

⁸ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th Ed. (2008) CUP, 910. Begreppen *signera* och *ratificera* kan betyda samma sak, men kan också ha olika betydelse. Europeiska Unionen beskriver skillnaden på följande sätt: "*Ratification*" and "*signature*" are both different names for the process whereby a state indicates to the other contraction parties its consent to be bound by the adopted international agreement. But still there is a difference between both terms. "*Signature*" is a process that has different legal meanings depending on the circumstances in which it is performed. A distinction is made between "*simple signature*", which is subject to ratification, and "*definitive signature*", which is not subject to ratification. "*Ratification*" in contrary to "*signature*" refers to the act undertaken in the international plane, whereby a State establishes its consent to be bound by a treaty. Se vidare online: http://europatientrights.eu/countries/signing_and_ratifying_a_treaty.html (hämtad senast 2012-09-11).

medlemslands ratificering av AU konventionen. Ett sådant medgivande ges således i förväg, och i generell form.

Konstitutionens artikel 4 (h) identifierar en rätt till intervention i vad som benämns som *in respect of* krigsbrott, folkmord och brott mot mänskligheten. Betydelsen av uttrycket ”in respect of” är inte tydliggjord. Konstitutionen definierar inte heller begreppen krigsbrott, folkmord och brott mot mänskligheten närmare. Det framhålls dock i artikel 7 i samma instrument att intervention kan ske i händelse av de nämnda brotten *as defined in international conventions and instruments*.⁹ Folkkrättens definitioner av nämnda brott gäller därför även för AU. Studien kommer därför hädanefter benämna dessa brott ”allvarliga internationella brott”.

Det är av vikt att notera att AU:s konstitution också innehåller ett våldsförbud samt ett förbud mot att intervensera i enskilda staters interna angelägenheter. Principerna stadgade i artikel 4 (f) och 4 (g) av konstitutionen fastställer:

- (f) Prohibition of the use of force or threat to use force among Member States of the Union;
- (g) Non-interference by any Member State in the internal affairs of another;

Således är interventionsrätten begränsad till just de situationer som identifierats i artikel 4 (h), och intervention av andra anledningar, eller i situationen där definitionen av just folkmord, krigsbrott och brott mot mänskligheten inte uppnåtts, är inte tillåtna under det givna ramverket.

Vidare föreskriver artikel 4 (j) en rätt hos medlemsstater att begära intervention i syfte att återställa fred och säkerhet:

- [T]he right of Member States to request intervention from the Union in order to restore peace and security¹⁰

För att rätten att begära en intervention ska aktualiseras krävs alltså att fred och säkerhet på något sätt och i någon grad satts ur spel. Det är också av vikt att notera att denna paragraf inte är begränsad till att tillåta den stat där intervention är aktuell att begära intervention. Ordvalet *the right of Member States*, snarare än *the Member State* eller *a Member State*, möjliggör en tolkning att rätten att begära en intervention i en viss stat erbjuds samtliga medlemsstater, och att möjligheten att begära intervention inte är begränsad till den stat som aktuell intervention berör. Denna analys har inte förmått identifiera något praktiskt exempel eller annat tydliggörande av denna möjliga tolkning. Det framgår dock tydligt att afrikanska unionen anser sig besitta mandat att besluta om intervention

⁹ *ibid*, artikel 7 (e).

¹⁰ *ibid*.

dels genom AU:s freds- och säkerhetsråds eget initiativ, och dels på begäran av en medlemsstat.

Det är av vikt att notera att det saknas en uttalad skyldighet hos unionen att kontrollera att medgivandet från berörd medlemsstat fortfarande är aktuellt och giltigt vid tidpunkten för intervention, och att staten inte återtagit medgivandet. Ett medgivandes omfattning, villkor och tidsmässiga begränsningar är därför avgörande för att klargöra giltigheten i AU:s stadgade interventionsprinciper.¹¹

2.1.1. AU:s Peace and Security Council

Afrikanska unionens freds- och säkerhetsråd (*Peace and Security Council*) etablerades genom *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, och rådet gavs mandat att besluta om omfattning och operativa strukturer av militär intervention i medlemsländer. Därmed delegerades en stor del av besluten gällande våldsutövning från AU:s generalförsamling till AU:s freds- och säkerhetsråd. Artikel 4 i nämnt protokoll fastställer:

The Peace and Security Council shall be guided by the principles enshrined in the Constitutive Act, the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights. It shall in particular, be guided by the following principles¹²

Därpå följer elva listade principer. Principerna föreskriver en skyldighet hos medlemsstaterna att söka fredliga lösningar på konflikter,¹³ ”early reponses” för att förhindra att situationer eskalerar till allvarliga konflikter,¹⁴ respekt för rättstatsprinciper och mänskliga fri- och rättigheter,¹⁵ ömsesidigt beroende i socio-ekonomisk utveckling och säkerhet,¹⁶ respekt för staters suveränitet och territoriella integritet,¹⁷ icke-intervention i medlemsstaters interna angelägenheter,¹⁸ jämställdhet mellan medlemsstater,¹⁹ medlemsstaters absoluta

¹¹ Se vidare i kapitel 3.2.

¹² Afrikanska Unionen, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, artikel 4. Dokumentet är i sig odaterat, men publicerades enligt Council of Foreign Relations, den 9 juli 2002, tillgängligt på <http://www.cfr.org/africa/african-union-protocol-relating-establishment-peace-security-council-african-union/p22317> (hämtat senast 12 september 2012).

¹³ Afrikanska Unionen, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, artikel 4 (a).

¹⁴ *ibid* 4 (b).

¹⁵ *ibid*, artikel 4 (c).

¹⁶ *ibid*, artikel 4 (d).

¹⁷ *ibid*, artikel 4 (e).

¹⁸ *ibid*, artikel 4 (f).

¹⁹ *ibid*, artikel 4 (g).

rätt till oberoende existens,²⁰ och respekt för de gränser som dragits upp i samband med skapandet av självständiga stater.²¹

Principerna listade under artikel 4 (j) och (k) är centrala för denna analys, och föreskriver att:

[T]he right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity, in accordance to article 4 (h) of the Constitutive Act²²

[T]he right of member states to request intervention from the Union in order to restore peace and security, in accordance with Article 4 (j) of the Constitutive Act²³

Paragraf 4 (j) klargör följaktligen att beslut att intervensera i medlemsländer fattas av *the Assembly*. *The Assembly* består av medlemsstaternas statschefer, och utgör AU:s högsta beslutande organ.²⁴ Således är det av värde att notera att beslutanderätten för intervention i en medlemsstat har lagts på den högsta politiska ledningen i AU snarare än AU:s freds- och säkerhetsråd. Medan detta möjligen stärker legitimiteten av en intervention har det dock ingen inverkan på interventionens legalitet, vilket vidare analys av folkrättens regelverk visar i avsnitt 3 eftersom sådan våldsanvändning endast kan beslutas av FN:s säkerhetsråd.

Artikel 7 i samma protokoll föreskriver därtill att *Peace and Security Council* ska:

[...] authorize the mounting and deployment of peace support missions;²⁵

Lay down general guidelines for the conduct of such operations, including the mandate thereof²⁶

Recommend to the Assembly, pursuant to Article 4 (h) of the Constitutive Act, intervention, on behalf of the Union, in a Member State in the respect of grave circumstances, namely war crimes genocide and crimes against humanity, as defined in international conventions and instrument²⁷

²⁰ *ibid*, artikel 4 (h).

²¹ *ibid*, artikel 4 (i).

²² *ibid*, artikel 4 (j).

²³ *ibid*, artikel 4 (k).

²⁴ Afrikanska Unionen, The Constitutive Act, artikel 1, föreskriver: " 'Assembly' means the Assembly of Heads of State and Government of the Union", online: http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm#Article4 (senast hämtad 21 november 2012).

²⁵ *ibid*, artikel 7 (c).

²⁶ *ibid*, artikel 7 (d).

²⁷ *ibid*, artikel 7 (e).

Approve the modalities for intervention by the Union in a Member State, following a decision by the Assembly, pursuant to article 4 (j) of the Constitutive Act²⁸

AU:s stadgar inrymmer således starka grundprinciper om suveränitet och oberoende för varje enskild medlemsstat. Samtidigt föreskrivs en rätt hos unionen som helhet att intervensera i en medlemsstat i situationer av allvarliga internationella brott. Därigenom har AU:s stadgar stora likheter med doktrinen om R2P genom att göra anspråk på en rättighet att besluta om militär våldsanvändning i eller mot en medlemsstat i situationer av allvarliga internationella brott. Dock, och i motsats till R2P-doktrinen, kan formuleringen i inledningsstycket, vilket specificerar att freds- och säkerhetsrådet i AU *särskilt* ska beakta de uppräknade principerna, tolkas som att principerna har företräde framför nämnda stadgar. I det fall principerna antas ha företräde framför aktuella stadgar kan detta tolkas som att AU förbehåller sig rätten att auktorisera militär intervention och våldsanvändning oavsett om FN:s säkerhetsråd gett mandat för sådan våldsanvändning. Detta reser således också frågan huruvida stadgarna är i enlighet med folkrätten.

2.1.2. African Standby Force

I omvandlingen av *Organization for African Unity* (OAU) till Afrikanska unionen (AU) etablerades *Peace and Security Council* (PSC), vilket var avsett att verka för att stärka fred och säkerhet på kontinenten.²⁹ År 2008 ingicks också ett *Memorandum of Understanding* (MoU) mellan AU och ett antal regionala organisationer i syfte att stärka kontinentens förmåga till säkerställande av fred och säkerhet. MoU:t definierar de olika organisationernas mandat, funktioner och ansvarsområden inom *African Peace and Security Architecture* (APSA).³⁰

Fem regionala aktörer bidrar till *African Standby Force* (ASF)³¹ vilken utgör den militära interventionskapaciteten inom APSA. De fem aktörerna är ECOWAS, SADC, ECCAS (FOMAC), EASBRICOM och NARC.

The African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (hädanefter "ramverket för ASF"). Syftet med African Standby Force (ASF) är att skapa en kapacitet inom AU att upprätthålla fred och säkerhet på kontinenten genom att intervensera i

²⁸ *ibid*, artikel 7 (f).

²⁹ Afrikanska unionen, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MSC/2 (1), 1.

³⁰ Cecilia Hull, Emma Skeppström och Karl Sörensson, *Patchwork for Peace- Regional Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI-R--3048--SE (2011), 27.

³¹ Deane-Peter Baker and Sadiki Maeresera, 'SADCBRIG intervention in SADC member states: Reasons to doubt', *African Security Review* 18:1, Institute for Security Studies (2009), 107.

medlemsländer. REC:arna ansvarar för att skapa mekanismer för att snabbt tillhandahålla civila och militära resurser för att skydda fred, säkerhet och stabilitet i Afrika.³²

Ramverket för ASF föreskriver att alla fredsoperationer i Afrika bör (*should*) genomföras i enlighet med såväl FN:s som AU:s stadgar.³³ Ramverket fastställer vidare att AU först ska närma sig FN med en begäran om etablerande av en fredsoperation i händelse av en krissituation på den afrikanska kontinenten. I det fall FN inte vidtar åtgärder, föreskrivs vidare, måste AU vidta initiala åtgärder.³⁴ Medan artikel 3 (f) föreskriver att AU har det huvudsakliga ansvaret för fred och säkerhet, gör artikel 7.2 det klart att AU:s freds- och säkerhetsråd agerar på initiativ av både medlemsstater och AU.

Ramverket listar också sex scenarier i vilka ASF kan aktiveras. Scenario 1 t.o.m. 5 berör rådgivnings- och observatörsmissioner, och åtgärder grundade på auktorisering av FN genom kapitel VI. Av störst relevans för denna analys är dock det sjätte scenariot, i vilket *African Standby Force* kan aktivera en intervention i händelse av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott då det internationella samfundet inte agerar tillräckligt snabbt:

AU intervention – e.g. genocide situations where international community does not act promptly.³⁵

Det klargörs inte vilken form av intervention som avses, men som tidigare specificerats kan det inte uteslutas att militär intervention avses eller inkluderas i aktuell formulering. Denna paragraf representerar således den situation där AU uttrycker en direkt avsikt att auktorisera våldsanvändning. Formuleringen *where the international community does not act promptly* visar också tydligt på uppfattningen att ett mandat från FN:s säkerhetsråd inte nödvändigtvis behöver inhämtas innan en intervention genomförs.

Formuleringen av ramverket är dock tämligen tvetydigt. Ramverket använder sig omväxlande av rådgivande och tvingande språkbruk, vilket gör ramverkets intention svårbedömd. Först och främst föreskriver ramverket att alla fredsoperationer i Afrika bör (*should*) genomföras i enlighet med såväl FN:s som AU:s stadgar.³⁶ Begreppet *bör* är av en icke-tvingande, och således rådgivande

³² H.E. Jean Ping, *African Peace and Security Architecture (APSA) - 2010 Assessment Study* (2010), 37.

³³ Afrikanska unionen, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MS/2 (1), 1. Stycke 1.4 (a).

³⁴ Afrikanska unionen, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MS/2 (1), 1. Stycke 1.4 (b) stipulerar: “[...] If the UN is unresponsive, the OAU must take preliminary action whilst continuing its efforts to elicit a positive response from the world body”.

³⁵ *ibid*, 3.

³⁶ *ibid*, 1.

juridisk natur. Således tycks ramverket möjliggöra fredsoperationer som inte genomförs i enlighet med nämnda stadgar.

Vidare föreskrivs att i det fall FN inte vidtar åtgärder i en krissituation på den afrikanska kontinenten så måste (*must*) AU vidta åtgärder. Stycke 1.6 föreskriver följande:

[...] the AU must take preliminary action whilst continuing its efforts to elicit a positive response from the world body.³⁷

Således tycks aspekten av *hur* interventioner genomförs, och deras förenlighet med FN:s stadga, vara av rådgivande natur. Förenligheten med FN:s stadga i hur interventioner genomförs är därmed inte tvingande. Att vidta åtgärder tycks däremot utgöra en tvingande regel för AU genom ordvalet ”måste” (*must*).

Kapitel 2 i ramverket föreskriver därefter att politisk legitimitet krävs för att kunna auktorisera en insats under FN:s stadga. Ramverket menar vidare att AU:s *Peace and Security Council* utgör en sådan legitim aktör under kapitel VIII av FN:s stadga.³⁸ Stycke 2.2 i kapitel 2 föreskriver följande:

As noted in the Chapter 3 of this Policy Framework dealing with African Goals, and particularly with regard to the provisions of the Protocol establishing the PSC, the AU PSC is a legitimate mandating authority under Chapter VIII of the UN Charter. This view is consistent with the endorsed recommendations of the Second African Chiefs of Defence Staff (ACDS) (of the Central Organ) Meeting, Harare 1997.

Medan ramverket erkänner vikten av legalitet enligt FN:s stadga, hänvisas också till artikel 51 av FN:s stadga, vilken utgör stöd för våldsanvändning i självförsvar. Argumentet gällande självförsvar och dess relation till mandatering av intervention är dock otvetydig. Stycke 2.2. i kapitel 2 föreskriver följande:

However, due regard needs to be taken of the provisions of the UN Charter (Chapter VII Article 51) on the inherent right of individual or collective self-defence, subject to such measures being reported to the UN Security Council, as well as the provisions of Chapter VIII on enforcement action by Regional Arrangements, in particular subject to authorisation by the Security Council, which shall also be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies (Articles 53-54). In this context, it is to be expected that while the AU will seek UN Security Council authorisation of its enforcements actions, African Regions similarly will seek AU authorisation of their interventions.³⁹

Därmed tycks ramverket göra gällande dels att självförsvarsrätten är relevant beträffande den av AU stadgade interventionsrätten, dels att auktorisering av intervention kan ske inom ramen för FN-stadgans kapitel VIII. Därmed behöver

³⁷ *ibid.* 3

³⁸ Afrikanska unionen, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MSC/2 (1), 4.

³⁹ *ibid.*, para 2 2, kap 2.

framför allt två sakfrågor särskilt uppmärksammas i denna analys: frågan om auktorisering av insatser under FN-stadgans kapitel VIII och självförsvarsrätten stadgad i artikel 51 av FN-stadgan. Detta kommer att analyseras vidare i kapitel 3.

Det är värt att notera att sista meningen i ovan citerad artikel 2.2 tydliggör att regionala organisationer förväntas söka auktorisering av AU, och att AU på liknande sätt förväntas söka auktorisering för interventioner hos FN. Detta påvisar en hierarkisk ordning mellan regionala organisationer, AU och FN. Formuleringen innehåller dock inget uttalat krav på ett mandat utfärdat av FN:s säkerhetsråd för intervention av AU eller en regional organisation. Det är också av värde att notera att subsidiaritetsprincipen länge varit vägledande för den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen, mycket på grund av att vissa regionala organisationer utvecklade en förmåga till upprätthållande av säkerhet före AU. Artikel 16 i ramverket för ASF stipulerar t.ex följande:

The Regional Mechanisms are part of the overall security architecture of the Union, which has the primary responsibility for promoting peace, security and stability in Africa. In this respect, the Peace and Security Council and the Chairperson of the Commission, shall:

[...]

b) work closely with Regional Mechanisms, to ensure effective partnership between them and the Peace and Security Council in the promotion and maintenance of peace, security and stability. The modalities of such partnership shall be determined by the comparative advantage of each and the prevailing circumstances.⁴⁰

Hänvisningen till *comparative advantage* åskådliggör att den hierarkiska ordningen möjligen inte är så tydlig, och att regionala organisationer kan agera på eget initiativ. ECOWAS, och till viss del även ECCAS, uttalar också en egen rätt att intervensera i medlemsländer. Detta analyseras närmare i avsnitt 2.2 nedan.

⁴⁰ Afrikanska Unionen, Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, artikel 16. Dokumentet är i sig odaterat, men publicerades enligt Council of Foreign Relations, den 9 juli 2002, tillgängligt på <http://www.cfr.org/africa/african-union-protocol-relating-establishment-peace-security-council-african-union/p22317> (hämtad senast 12 september 2012).

2.2. Regionala freds- och säkerhetsstrukturer

2.2.1. ESF/ ECOWAS

ECOWAS militära kapacitet för intervention ligger hos ECOWAS *Standby Force* (ESF). ESF skapades i enlighet med artikel 21 i ECOWAS-protokollet och syftet med ESF är att ECOWAS ska bygga upp en kapacitet för fred och säkerhet i regionen.

Två viktiga instrument för ECOWAS freds- och säkerhetsstruktur är *The Protocol on Non-Aggression* (1978) och *the Protocol on Mutual Defence Assistance* (skapades 1981 och vann laga kraft 1986). Dessa instrument resulterade dock inte i någon nämnvärd förmåga till implementering av dess intentioner pga. avsaknad av politisk vilja hos medlemsstaterna.⁴¹ Mer inflytelserika för ECOWAS faktiska freds- och säkerhetsarkitektur blev istället *Revised ECOWAS Treaty* (1993), samt *Protocol Relating to the Mechanism for conflict prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security* (1999) och *Protocol on Democracy and Good Governance* (2001). *Revised ECOWAS Treaty* påtalar det gemensamma ansvaret hos organisationen och dess medlemsstater att tillsammans verka för fred och säkerhet i regionen.⁴² ECOWAS har också tillskrivits överstatlig status av medlemsstaterna.⁴³

Det är dock *Protocol Relating to the Mechanism for conflict prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security* och *Protocol on Democracy and Good Governance* som ligger till grund för ECOWAS *Conflict Prevention Framework*.

1.1.1.1 The ECOWAS Conflict Prevention Framework

ECOWAS Conflict Prevention Framework (härefter ECPF) noterar att en konflikt är en naturlig konsekvens av förändring, och att syftet med organisationen därför inte är att förhindra konflikter i sig. Snarare, menar man, är avsikten att förhindra att konflikter tar sig våldsamma uttryck.⁴⁴ Instrumentet för ECPF skiljer också på operativ och strukturell prevention, där operativ prevention är åtgärder mot redan uppkomna eller nära förestående kriser, medan strukturell prevention försöker förhindra att våldsbrott uppstår eller återuppstår.⁴⁵

⁴¹ Camilla Elowson och Justin MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security, A scoping study of progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R--3114--SE (2010), 24.

⁴² *ibid.*

⁴³ ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*, Regulation MSC/REG.1/01/08, 14 (stycke 34).

⁴⁴ *ibid.*, 9.

⁴⁵ *ibid.*

Instrumentet föreskriver att ECOWAS relation med AU och FN bygger på en solid juridisk bas gällande fred och säkerhet. Instrumentet erkänner FN som garanten av internationell fred och säkerhet, och tillskriver såväl AU som ECOWAS regional kapacitet under FN-stadgans kapitel VIII. Instrumentet föreskriver vidare att FN, AU och ECOWAS samverkar under subsidiaritetsprincipen och i enlighet med FN stadgans kapitel VIII. Därmed, menar ECPF, härrör ECOWAS normativa ramverk för konfliktprevention och fredsbyggande från de normer som föreskrivs i AU:s och FN:s stadgar.⁴⁶

Därmed erkänns den internationella rättens grundläggande principer, och FN tillerkänns ensamt mandat att besluta om våldsanvändning på den internationella arenan i enlighet med FN-stadgan. Instrumentet föreskriver dock att det stora antalet inbördeskrig som Västafrika fått utstå tillskriver ECOWAS särskilda moraliska skyldigheter att agera. Därmed, hävdar man, har ECOWAS överstatlig makt och legitimitet att intervensera för att skydda mänsklig säkerhet för tre specifika syften: skyldigheten att förhindra, skyldigheten att agera, och skyldigheten att återuppbygga.⁴⁷

ECPF har därmed stora likheter med den rapport publicerad av *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* vilken sedermera låg till grund för utvecklingen av doktrinen skyldigheten att skydda (R2P). Doktrinen R2P antogs vid ett toppmöte i FN 2005. Samtliga aspekter som ICISS-utredningen föreslog antogs dock inte, och dessa aspekter är därför särskilt problematiska som argument för den överstatliga rätten till intervention som föreskrivs i ECPF. Se vidare diskussion om detta i avsnitt 3.3.

ECPF har en operativ ambition, men definierar inte hur freds- och säkerhetsarkitekturen ska operationaliseras.⁴⁸ Som exempel på instrumentets strategiska snarare än operativa natur kan nämnas att målen med ECPF definieras i huvudsakligen politiska eller strategiska termer, som t.ex. att integrera policys, stärka arkitekturen för mänsklig säkerhet i Västafrika, öka förståelsen för konfliktprevention och stärka ECOWAS förmåga till samverkan för fred och säkerhet, etc.⁴⁹

Svar på frågan hur freds- och säkerhetsarkitekturen i ECOWAS kan komma att operationaliseras måste därför snarare främst sökas i *The Protocol on Non-Aggression* samt i *ECOWAS Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. Enligt ECPF

⁴⁶ ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*, Regulation MSC/REG.1/01/08, 15, stycke 40.

⁴⁷ *ibid*, 15, stycke 41.

⁴⁸ Camilla Elowson och Justin MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security, A scoping study of progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R--3114--SE (2010), 25.

⁴⁹ ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework* (2008), stycke 28.

utgör ECOWAS-protokollet (*Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*) det mest utförliga normativa ramverket för fred och säkerhet.⁵⁰

1.1.1.2 Protocol on Non-Aggression

Artikel 1 i nämnt instrument föreskriver att:

Member States shall, in their relations with one another, refrain from the threat or use of force or aggression or from employing any other means inconsistent with the Charters of the United Nations and the Organization of African Unity against the territorial integrity of political independence of other Member States.⁵¹

Protokollet gällande icke-aggression är således en tydlig reflektion av våldsförbudet stipulerat i FN-stadgans artikel 2 (4). Artikel 5 behandlar vidare hur en konfliktsituation mellan medlemsländer ska hanteras:

Member States pledge to respond to all peaceful means in the settlement of disputes arising among themselves.

2. Any dispute, which cannot be settled peacefully among Member States, shall be referred to a Committee of the Authority. In the event of failure of settlement by the aforementioned Committee the dispute shall finally go to the Authority.

3. The composition and the mandate of the Committee referred to in the preceding paragraph shall be decided upon by the Authority.⁵²

Icke-aggressionsprotokollet föreskriver därmed, i likhet med FN-stadgan, att det åligger alla medlemsländer att söka fredliga lösningar på konflikter. I det fall fredliga lösningar misslyckas tilldelas ansvaret *The Committee* för medling, och i det fall även dessa medlingar misslyckas ska ärendet överföras till *The Authority*.

1.1.1.3 ECOWAS Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security (ECOWAS-protokollet)

ECOWAS-protokollet refererar till FN:s stadga och framför allt dess kapitel VI, VII och VIII. På liknande sätt påtalar protokollet också sin förtrogenhet med *Charter of the Organization for African Unity* (OAU, idag ersatt av AU), *Protocol on Non-Aggression* samt protokollet om ömsesidigt understöd gällande försvar (*Protocol on Mutual Assistance in Defense*, maj 1981).

⁵⁰ ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*, Regulation MSC/REG.1/01/08, 14 (stycke 36).

⁵¹ ECOWAS, *Protocol on Non-Aggression* (1978) artikel 1.

⁵² *ibid*, artikel 5.

Artikel 3 i ECOWAS- protokollet definierar att ett av syftena med organisationen är att sända civil och militär personal i syfte att återställa eller bevara fred och säkerhet inom regionen närhelst sådant behov uppstår.⁵³

ECOWAS identifierar *The Authority* som det högsta beslutande organet, och artikel 6 i protokollet definierar detta organs befogenheter enligt följande:

It shall have the powers to act on all matters concerning conflict prevention, management, resolution, peacekeeping, security, humanitarian support, peace-building, control of cross border crime, proliferation of small arms, as well as all other matters covered by the provisions of this mechanism.⁵⁴

Således har *The Authority* ett vidsträckt mandat att agera över stor tematisk bredd. Framför allt vidgar sista meningen av ovan citerat stycke omfånget av mandatet genom ordvalet *all other matters covered by the provisions of this mechanism*, vilken tycks möjliggöra agerande inom alla nämnda områden, och gällande alla situationer som av *The Authority* anses lämpliga.

Artikel 7 delegerar därefter makten att besluta om implementering av bestämmelserna i artikel 6 till *the Mediation and Security Council* å *The Authority's* vägnar.⁵⁵ Artikel 10 definierar *Mediation and Security Council's* uppgift, och fastställer dess mandat att besluta om och auktorisera militära interventioner. Artikel 10 föreskriver:

The Mediation and Security Council shall take decisions on issues of peace and security in the sub-region on behalf of the Authority. It shall also implement all the provisions of this Protocol. Pursuant to the provisions of Article 7 of this Protocol and Paragraph 1 above, the Mediation and Security Council shall:

- a) decide on all matters relating to peace and security;
- b) decide and implement all policies for conflict prevention, management and resolution, peace-keeping and security;
- c) authorise all forms of intervention and decide particularly on the deployment of political and military missions;
- d) approve mandates and terms of reference for such missions;
- e) review the mandates and terms of reference periodically, on the basis of evolving situations;
- f) on the recommendation of the Executive Secretary, appoint the Special Representative of the Executive Secretary and the Force Commander.⁵⁶

⁵³ ECOWAS protokoll, artikel 3 stipulerar att ett syfte med organisationen är '[...] deploying a civilian and military force to maintain or restore peace within the sub-region whenever the need arises'.

⁵⁴ ECOWAS, *Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, artikel 6.

⁵⁵ *ibid*, artikel 7.

⁵⁶ ECOWAS, *Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, artikel 10.

Genom det mandat som därmed delegerats till *the Mediation and Security Council* är rådet det mest inflytelserika organet i ECOWAS.⁵⁷ ECOWAS har därigenom också ett fastställt ett mandat att besluta om, och initiera militära interventioner i regionen. Det är värt att notera att trots att protokollet erkänner FN-stadgan, görs inga referenser till vare sig FN-stadgan eller FN:s säkerhetsråds exklusiva mandat att besluta om våldsanvändning på den internationella arenan

Artikel 83 (2) föreskriver också att ECOWAS skall samverka med AU och FN.⁵⁸ Termen *skall* är i juridisk mening tvingande, vilket innebär att samverkan måste ske. Artikelns tredje punkt dikterar dock vidare att överenskommelser om samverkan med nämnda aktörer skall vara *subject to prior approval by the Council upon the proposal of the Executive Secretary*, vilket tycks begränsa den tvingande naturen av samverkan genom att föreskriva en möjlighet för rådet eller *Executive Secretary* att underkänna samverkansavtal med såväl AU som FN

2.2.2. FOMAC/ ECCAS

Avtalet som etablerade *the Economic Community of Central African States* (ECCAS) påtalar redan i förordet att organisationen beaktar principerna för internationell rätt, och då särskilt suveränitetsprincipen, principen om alla staters lika värde och oberoende, icke-interventionsprincipen, samt rättstatlighet.⁵⁹ ECCAS har således en tydligt etablerad respekt för den internationella rättens grundläggande principer.

ECCAS har upprättat tre huvudsakliga instrument gällande regionens fred och säkerhet. Dessa instrument är *Standing Orders of the Defence and Security Commission* (COPAX), *Standing Orders of the Central African Multinational Force* (FOMAC), och *Standing Orders of the Central African Early Warning Mechanism* (MARAC).

2.2.2.1. COPAX

År 1999 beslutade ECCAS att skapa ett råd för fred och säkerhet, *Council for Peace and Security* (COPAX).⁶⁰ COPAX är ett paraplyorgan, vars underorgan består av *Central African Multinational Force* (FOMAC), *Early Warning Mechanism* (MARAC) och *Defence and Security Commission* (CDS).

⁵⁷ Camilla Elowson och Justin MacDermott, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security, A scoping study of progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R--3114--SE (2010), 29. See också denna rapport för mer djupgående analys om hur detta organs struktur och funktion.

⁵⁸ ECOWAS, *Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security*, artikel 83 (2).

⁵⁹ ECCAS, *Treaty Establishing the Economic Community of Central African States*, 5.

⁶⁰ Camilla Elowson och Cecilia Hull Wiklund, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI-R--3244--SE, September 2011, 35.

The Conference eller *La Conference* är COPAX:s högsta organ, och består av medlemsländernas statschefer.⁶¹ Konferensen har i uppgift att besluta om lämpliga åtgärder för att förebygga, hantera och lösa konflikter (inbegripande möjligheter till militära åtgärder), fatta beslut om sammansättningen av en regional fredsbevarande trupp (FOMAC), besluta om åtgärder för humanitära insatser i händelse av kris eller öppen konflikt, samt bedöma lämpligheten i militära åtgärder.⁶² Således har organisationen getts ett mandat liknande AU:s mandat att besluta om militära åtgärder för att säkerställa fred och säkerhet i regionen. COPAX har även ett verkställande organ i Ministerrådet, samt en kommission som har att bistå ministerrådet i dess verkställande av konferensens beslut.⁶³

Protokollet gällande COPAX (härefter COPAX-protokollet) hänvisar till FN:s stadgar, och påtalar särskilt kapitel VI, VII och VIII. Instrumentet hänvisar också till AU:s stadgar,⁶⁴ den universella deklARATIONEN om mänskliga rättigheter, samt de grundläggande principerna gällande suveränitet, icke-våld och icke-intervention.⁶⁵

Artikel 4 i protokollet specificerar att organisationens syfte är att, utan inskränkning av FN:s och AU:s mandat, hantera och lösa konflikter i Afrika. Artikel 4 föreskriver:

Sans préjudice des attributions du Conseil de sécurité de l'ONU et de celles de l'Organe centrale du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique, le COPAX a pour objectifs:

- a) Prévenir, gérer et régler les conflits
- b) Entreprendre des actions de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité dans la sous-région;
- c) Oeuvrer au renforcement de la paix et de la sécurité sous-régionale;
- d) Réduire les foyer de tensions et prévenir l'éclatement de conflits armés;
- e) Développer des mesures de confiance entre les Etats membres;
- f) Promouvoir des politiques de règlement pacifique des différends;
- g) Mettre en [ou]vre les dispositions pertinentes relatives á la non-agression, et á l'assisatance mutuelle en matière de defense;
- h) Développer et intensifier la cooperation sous-régionale en matière de defense et sécurité
- i) Faciliter les efforts de mediation lors des crises et des conflits au sein et entre les Etats membres de la sous-région ou avec un Etat tiers;

⁶¹ COPAX, *Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale*, artikel 8 (a).

⁶² *ibid*, artikel 8 (b).

⁶³ *ibid*, artikel 13 och 14.

⁶⁴ *ibid*, artikel 2.

⁶⁵ *ibid*, artikel 3.

- j) Définir les grandes orientations dans les domaines de l'établissement, du maintien et de la consolidation de la paix à l'échelon sous régional;
- k) Coordonner l'action des pays membres dans leur lutte contre le phénomène de l'immigration clandestine;
- l) Assurer une gestion concertée du problème des personnes déplacées, des ex-combattants et des réfugiés, conformément aux dispositions des instruments juridiques internationaux en vigueur;
- m) Proposer des mesures qui tiennent compte de l'organisation et de la coordination de l'assistance humanitaire et mettre en place des instruments conséquents.⁶⁶

Några aspekter av citerad artikel är värda särskild uppmärksamhet. För det första anger artikeln att syftet med organisationen är att, utan att förneka FN:s eller AU:s stadgade mandat, förhindra, hantera och åtgärda konflikter (4 a) samt försöka fredliga lösningar på tvister (4 f). Vidare ska organisationen vidta åtgärder för att föreslå, vidmakthålla och konsolidera fred och säkerhet i regionen, samt verka för att minska spänningar och förebygga att väpnade konflikter eskalerar (4 d).

Artikel 25 i COPAX-protokollet specificerar vidare de situationer i vilka FOMAC kan aktiveras. Artikeln föreskriver att FOMAC kan aktiveras i händelse av angrepp, konflikt i en medlemsstat eller vid hot därom. Vidare kan FOMAC aktiveras i händelse av konflikt mellan två eller fler medlemsstater, eller vid en intern konflikt som antingen hotar att orsaka en humanitär katastrof eller utgör ett allvarligt hot mot fred och säkerhet i regionen. FOMAC kan vidare aktiveras i det fall den konstitutionella ordningen hotas i en medlemsstat, och alla andra situationer som av konferensen bedöms vara angelägna.⁶⁷

Artikel 26 föreskriver vidare att FOMAC kan aktiveras genom beslut av Konferensen på begäran av en medlemsstat och på förfrågan från AU eller FN.

La FOMAC est mise en oeuvre sur décision de la Conférence:

- à la demande d'un Etat Membre;
- à la demande de l'OUA ou de l'ONU ⁶⁸

2.2.2.2. FOMAC

Det organ som har störst betydelse för denna analys är den militära interventionsmekanismen för ECCAS, nämligen *The Central African*

⁶⁶ COPAX, *Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale*, artikel 4.

⁶⁷ Artikel 25 föreskriver: La FOMAC est mise en oeuvre dans chacune des circonstances suivantes: a) en cas d'agression ou de conflit dans tout Etat membre ou de menace de celui-ci; b) en cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats membres; en cas de conflit interne: i) qui menace de provoquer une catastrophe humanitaire; ii) constituant une sérieuse menace pour la paix et la sécurité dans la sous-région; d) en cas de renversement ou tentative de renversement des institutions constitutionnelles d'un Etat membre; e) toute autre situation jugée préoccupante par la Conférence.

⁶⁸ COPAX, *Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale*, artikel 26.

Multinational Force (FOMAC). Instrumentet *Standing Orders of the Central African Multinational Force* definierar att FOMAC består av *national interservice*⁶⁹, polis, gendarmerier och civila aktörer från medlemsstaterna.⁷⁰ Artikel 2 i nämnt dokument specificerar vidare att organisationens uppgift bl.a. är att fullgöra observatörs- och monitoreringsuppgifter, fredsbevarande, humanitär intervention efter humanitär katastrof, fredsbyggande, avväpning och andra uppgifter som organisationen kan tilldelas.⁷¹

Artikel 3 anger vidare att organisationen har att uppfylla sina uppgifter i enlighet med artiklarna 25 och 26 i COPAX-protokollet, samt i samverkan med FN och *Organisation for African Unity* (OAU, numer ersatt av afrikanska unionen, AU).⁷² Artikel 3 specificerar också att uppdragen ska utföras *without prejudice to the powers of the Central Organ of the OAU for Conflict Prevention, management and resolution in Africa*.⁷³ Instrumentet refererar inte till att uppdragen måste grundas på ett mandat av FN:s säkerhetsråd. Värt att notera är således att medan instrumentet påtalar vikten av att respektera OAU:s mandat, påtalar instrumentet inte på samma sätt vikten av FN:s säkerhetsråd ensamrätt att besluta om våldsanvändning på den internationella arenan.⁷⁴

Enligt *Standing orders of the Central African Multinational Force* har FOMAC att utföra freds-, säkerhets- och humanitära missioner.⁷⁵ Ett beslut att använda en sådan mission fattas enligt artikel 6 av *The Mutual Assistance Pact Between Member States of ECCAS* av *The Conference* och på initiativ av en medlemsstat, av generalsekreteraren, eller på begäran av FN eller AU.⁷⁶

COPAX-protokollet identifierar fem situationer i vilka FOMAC kan aktiveras i artikel 25:

Champ d'application

LA FOMAC est mise en oeuvre dans chacune des circonstances suivantes

- a) En case l'agression ou de conflit dans tout Etat member ou de menace de celui-ci;
- b) En cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats membres;
- c) En cas de conflit interne:

⁶⁹ En definition av begreppet 'national inter-service' har inte identifierats inom ramen för denna studie.

⁷⁰ ECCAS, *Standing Orders of the Central African Multinational Force* (FOMAC), artikel 1.

⁷¹ *ibid*, artikel 2.

⁷² *ibid*, artikel 3.

⁷³ *ibid*, artikel 3.

⁷⁴ Förenta Nationernas stadga, artikel 24, 39 och 42.

⁷⁵ ECCAS *Standing orders of the Central African Multinational Force*, article 1. See also Camilla Elowson and Cecilia Hull Wiklund, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R-3244-SE (2011), 54.

⁷⁶ Camilla Elowson and Cecilia Hull Wiklund, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R-3244-SE (2011), 54.

- i. Qui menace de provoquer une catastrophe humanitaire;
- ii. Constituent une sérieuse menace pour la paix et la sécurité dans la sous-région;
- d) En cas de renversement ou tentative de renversement des institutions constitutionnelles d'un Etat membre;
- e) Toute autre situation jugée préoccupante par la Conférence.⁷⁷

Således föreskrivs att intervention kan bli aktuellt i händelse av en av fem situationer: hot om våld eller konflikt i alla enskilda medlemsstater; konflikt mellan två eller fler medlemsstater; inomstatlig konflikt som hotar att orsaka en humanitär katastrof eller som utgör ett hot mot fred och säkerhet i regionen; statskupp; eller annan situation som av *The Conference* bedöms som oroande

Camilla Elowson och Cecilia Hull Wiklund noterar att FOMAC skulle kunna aktiveras både som en självständig fredsaktör, och som en del i en sammanslutning av flera organisationer, eller ställas till FN:s förfogande.⁷⁸ Det framgår dock inte tydligt huruvida ECCAS och FOMAC kan aktiveras utan ett mandat från FN:s säkerhetsråd.

Artikel 11 av *The Standing Orders* för FOMAC föreskriver att FOMAC ska verka i enlighet med regler och principer för internationell humanitär rätt och Genevekonventionerna och dess tilläggsprotokoll.⁷⁹ Nämda instrument och lagar endast är relevanta i händelse av en väpnad konflikt. Dock kan hänvisningen till internationell humanitär rätt tolkas som en avsikt att förhålla sig till internationell rätt i militära insatser. Nämnt instrument omtalar dock inte ett behov av att inhämta auktorisation från FN:s säkerhetsråd för de militära interventioner och den våldsanvändning organisationen är avsedd för. Inte heller nämner instrumentet ett behov av medgivande från aktuell medlemsstat. På samma sätt som ECOWAS och AU:s stadgar tycks därmed ECCAS göra anspråk på en rätt att besluta om militär intervention och våldsanvändning i och mot medlemsstater oavsett mandat från FN:s säkerhetsråd.

2.2.3. EASF/ EASBRICOM

Eastern African Standby Brigade (EASBRIG) bytte namn 2010 till *Eastern African Standby Force* (EASF) i syfte att bättre spegla dess flerdimensionella natur.⁸⁰ EASF leds och styrs av *East African Standby Brigade Coordination*

⁷⁷ COPAX, *Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale*, artikel 25.

⁷⁸ Communauté Economique Des Etats De L'Afrique Centrale, *Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale*, artikel 25. Camilla Elowson and Cecilia Hull Wiklund, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R--3244--SE (2011), 54.

⁷⁹ ECCAS *Standing orders of the Central African Multinational Force*, article 11.

⁸⁰ H.E. Jean Ping, *African Peace and Security Architecture (APSA)- 2010 Assessment Study* (2010), online: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3->

Mechanism (EASBRICOM), och syftet med organisationen är att bidra till regional och kontinental fred och stabilitet genom att tillhandahålla en fullt operativ beredskapsbrigad.⁸¹

År 2004 antogs ett policyramverk och man kom också överens om att organisationens verksamhet skulle grundas på ett *Memorandum of Understanding* (MoU). EASF har dessutom utvecklat en *Strategic Development Plan* 2010-2015, vilken avser att göra EASF fullt operativ senast 2015.⁸²

EASF MoU påtalar i artikel 1 att EASBRIG (numer EASF) etablerats som en del av ASF. Artikel 2 stadgar vidare att syftet med organisationen är att tillhandahålla trupp för att snabbt kunna säkerställa fred och säkerhet. Artikel 3 föreskriver att organisationen ska vägledas av FN:s stadgar, den universella deklARATIONEN om mänskliga rättigheter, AU:s stadgar, AU:s konvention om mänskliga rättigheter, COPAX-protokollet, samt andra internationella och regionala juridiska instrument.⁸³

EASF MoU fastställer vidare att *The Assembly of Head of State and Government* är organisationens högsta organ, och att *The Assembly*:s uppgift är att formulera policies, inrikta och kontrollera EASF:s verksamhet, samt bemyndiga aktivering av EASF i enlighet med AU:s konstitution och COPAX-protokollet.⁸⁴

En analys av EASF:s kapacitet genomförd på uppdrag av AU:s freds- och säkerhetsråd år 2010 menar att EASF:s ramverk i stort är i enlighet med APSA, men att det juridiska ramverket för organisationen är fortsatt svagt. Det juridiska ramverket består enbart, enligt AU:s rapport, av det icke-bindande MoU:et, samt det likaledes icke-bindande policy-ramverket.⁸⁵ Enligt rapporten utgör bristande kommunikation och inomstatliga spänningar, samt avsaknaden av juridiskt bindande avtal mellan organisationen och medlemsländerna, problem för operationaliseringen av organisationens förmågor.⁸⁶

[CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf)
(accessed 5 juli 2012), 40.

⁸¹ *ibid.*, 41.

⁸² *ibid.*

⁸³ EASF, *Memorandum of Understanding on the Establishment of the Eastern Africa Standby Brigade (EASBRIG)* (2005), artiklar 2-4.

⁸⁴ *ibid.*, artikel 5.

⁸⁵ H.E. Jean Ping, *African Peace and Security Architecture (APSA)- 2010 Assessment Study* (2010), online: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf>
(accessed 5 juli 2012), 42.

⁸⁶ *ibid.*

2.2.4. NARC

North African Regional Capability (NARC) utgör norra Afrikas interventionsstyrka, vilken också utgör en del av ASF. På grund av politiska motsättningar har organisationen dock länge varit inaktiv,⁸⁷ och situationen i Nordafrika under 2011 och 2012 har distanserat organisationen ytterligare från den afrikanska kontinentens interventionskapacitet. På grund av organisationens inaktivitet finns också mycket lite information om organisationen och dess struktur. Avsaknad av tillgänglig information och studiens begränsningar gör dock att denna rapport tvingas utesluta analys av NARC. FOI:s förhoppning är dock att kunna återkomma till en djupgående analys av Nordafrikas freds- och säkerhetskapacitet när situationen stabiliseras i området och möjligheterna att inhämta information förbättrats.

2.2.5. SADBRIG/ SADC

South African Development Communitys (SADC) traktat specificerar grundläggande principer som skall gälla för organisationen i artikel 4:

SADC and its Member States shall act in accordance with the following principles:

- (a) sovereign equality of all Member States;
- (b) solidarity, peace and security;
- (c) human rights, democracy and the rule of law;
- (d) equity, balance and mutual benefit; and
- (e) peaceful settlement of disputes.⁸⁸

Liksom övriga regionala organisationer utgår således även SADC från de grundläggande och folkrättsliga principerna om suveränitet, jämställdhet mellan medlemsstater, mänskliga rättigheter, demokrati, rättstatlighet och fredliga lösningar av tvister.

SADC:s beredskapsstyrka är SADCBRIG, vilken skapades i augusti 2007. SADC:s *Memorandum of Understanding* för SADCBRIG (SADC MoU) uttalar redan i förordet en bekännelse av FN-stadgan. SADC MoU definierar vidare i artikel 4 att organisationen skall bestå av militära, polisiära samt civila element, samt att organisationens syfte är att genomföra följande uppdrag:

- (a) observations and monitoring missions;
- (b) other types of Peace Support Missions;
- (c) intervention in a State Party in respect of grave circumstances or at the request of that State Party, or to restore peace and security in accordance with Article 4(h) and (j) of the Constitutive Act;
- (d) preventive deployment in order to prevent:

⁸⁷ *ibid.*

⁸⁸ SADC, Amended Declaration and Treaty of SADC, online: <http://www.sadc.int/index/browse/page/120> (senast besökt 10 juli 2012).

- (i) a dispute or conflict from escalating;
- (ii) an on-going violent conflict from spreading to neighbouring areas or States; and
- (iii) the resurgence of violence after parties to a conflict have reached an agreement;
- (e) peace-building, including post-conflict disarmament and demobilization;
- (f) humanitarian assistance to alleviate the suffering of civilian population in conflict areas and support;
- (g) any other functions as may be authorised by the SADC Summit.⁸⁹

I likhet med andra regionala organisationer föreskriver således SADC att en uppgift för organisationen är militär intervention i händelse av ”grave circumstances” eller på begäran av aktuell stat, eller för återställande av fred och säkerhet. Vad som utgör ”grave circumstances” framgår inte, och det framgår inte heller tydligt huruvida medgivande krävs för sådan intervention. SADC stadgar i artikel 4 (c) att organisationen kan uppdras att intervensera i medlemsländer på begäran av aktuellt land, eller för att återställa fred och säkerhet som föreskrivet i artikel 4 (h) av *The Constitutive Act*.⁹⁰ Användningen av begreppet eller (”or”) mellan satserna antyder att de ska tolkas som separata snarare än som kumulativa rekvisit. Aktuell paragraf kan därmed tolkas som att medgivande inte med nödvändighet behöver inhämtas av den aktuella staten vare sig vid intervention för att återställa fred och säkerhet eller vid *grave circumstances*. Således tycks SADC ha tolkat artikel 4 (h) i AU:s *Constitutive Act* som att inte kräva ett medgivande av aktuellt land i det fall man bedömer att intervention är nödvändig för att återställa fred och säkerhet.

Tydligt är i alla fall att artikel 4 i nämnt MoU inte på något sätt hänvisar till ett krav på ett mandat från FN:s säkerhetsråd för intervention enligt artikel 4 (c). MoU:et specificerar dock i artikel 1 att mandaterande förmåga (*mandating authority*) i instrumentet är likställt med en överstatlig politisk aktör under vilken SADCBRIG kan komma att aktiveras, och dessa aktörer specificeras till SADC, AU och FN.⁹¹ Definitionen av *mandating authority* tycks därmed förespråka att inte bara FN, utan även såväl AU som SADC är legitima aktörer som har rätt att auktorisera en militär intervention i en medlemsstat.

Artikel 7 specificerar också att SADC kan aktiveras genom ett SADC-, AU- eller ett FN-mandat. Således kan AU eller SADC själva mandatera en intervention. Artikel 12 klargör vidare att SADC:s *command and control*-strukturer ska

⁸⁹ SADC, *Memorandum of Understanding amongst the Southern African Development Community Member States on the Establishment of a Southern African Development Community Standby Brigade*, SADC/CM/2007/3.3.3D, artikel 4.

⁹⁰ Kursivering tillagd.

⁹¹ SADC, *Memorandum of Understanding Amongst The Southern African Development Community Member States on the Establishment of a Southern African Development Community Standby Brigade*, SADC/CM/2007/3.3.3.D, artikel 1 definierar begreppet ‘mandating authority’ som följer: ‘means supra-national political entities under whose mission the SADCBRIG may be deployed namely SADC AU or UN’.

koordineras så att de fungerar tillsammans med AU:s och FN:s strukturer i fält. Vidare föreskrivs i artikel 12 (3) att SADCBRIG ska omfattas av samma standard som AU:s och FN:s arrangemang för *command and control* enligt artikel 12 (3).⁹² Hur och i vilken utsträckning AU:s och FN:s *command and control*- strukturer inverkar på SADCBRIG:s struktur är dock oklart.

⁹² SADC, *Memorandum of Understanding Amongst The Southern African Development Community Member States on the Establishment of a Southern African Development Community Standby Brigade*, SADC/CM/2007/3.3.3.D, artikel 12 (3) föreskriver: "The SADCBRIG shall be subject to the standard command and control arrangements of the AU and UN operations".

3. Folkrätt och våldsanvändning

Folkrätten består dels av traktat, och dels av sedvanerätt. Medan traktat endast är bindande för de parter (stater) som ratificerat traktatet, är sedvanerätten bindande för alla stater.

Förenta Nationerna (FN) är idag av central betydelse för upprätthållande och utvecklande av folkrätten. FN:s främsta syfte, som fastställs i FN-stadgans första artikel, är att vidmakthålla internationell fred och säkerhet.⁹³ FN-stadgan är således en central del av folkrätten. Även principen om alla staters likvärdiga suveränitet,⁹⁴ samt icke-interventionsprincipen,⁹⁵ är viktiga hörnstenar i den internationella rätten, och de utgör följaktligen utgångspunkten för denna analys.

3.1. Folkrättens våldsförbud

Våldsförbudet är en fundamental princip i internationell rätt på vilken mycket av den övriga internationella rätten är grundad. Våldsförbudet regleras dels genom artikel 2 (4) i FN-stadgan, men våldsförbudet är även ett etablerat förbud i sedvanerätten. Våldsförbudet beskrivs i artikel 2 (4) i FN-stadgan:

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations⁹⁶

Våldsförbudet är således begränsat till våld i internationella relationer, och gäller inte brukande av våld inom en stat. Artikeln förbjuder också våld riktat mot territoriell integritet, politiskt oberoende och allt annat våld som inte är förenligt med FN:s principer. Den sista delen av ovan citerade mening ”in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations” var avsedd att

⁹³ Förenta nationernas stadga, artikel 1 (1).

⁹⁴ Förenta nationernas stadga, artikel 2 (1) stipulerar att *‘the Organization is based on the sovereign equality of all its Members’*.

⁹⁵ United Nations General Assembly *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States*, A/RES/36/103 (1981) stipulerar: *“No State or group of States has the right to intervene or interfere in any form or for any reason whatsoever in the internal and external affairs of other States.”*; United Nations General Assembly, *Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, punkt (c) stipulerar: *“The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter”*. Principen om non-intervention har även bekräftats i en rad auktoritära domstolsbeslut, som *Nicaragua, Corfu Channel*, etc.

⁹⁶ Förenta nationernas stadga, artikel 2 (4).

förhindra kryphål i lagstiftningen, och skapa ett allomfattande våldsförbud.⁹⁷ Artikel 2 (4) av FN-stadgan har också blivit en integrerad del av sedvanerätten, och den är således bindande på alla stater.⁹⁸

Artikel 103 i FN-stadgan klargör också att FN stadgan har företräde framför andra internationella överenskommelser i händelse av en normkonflikt. Artikel 103 föreskriver:

In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.⁹⁹

Huruvida artikel 103 endast omfattar överenskommelser eller avtal (som texten indikerar genom användningen av begreppet *agreement*), eller om även andra former av internationella förpliktelser omfattas av artikel 103 är omtvistat. Det är dock av vikt att skilja på FN-stadgan och de förpliktelser som följer med denna, och säkerhetsrådets beslut. Inget FN-organ har obegränsade rättigheter. Säkerhetsrådets mandat begränsas genom FN-stadgan, och säkerhetsrådet måste förhålla sig till FN-stadgan i dess utövande av dess mandat. Detta innebär att medan staters skyldigheter att följa säkerhetsrådets beslut faller under artikel 103, så faller säkerhetsrådets beslut i sig inte under artikel 103. Säkerhetsrådets beslut har således inte företräde framför FN-stadgan.¹⁰⁰ FN:s säkerhetsråds beslut är därför endast giltiga, och därmed också endast bindande, i den utsträckning de uppfyller både FN-stadgan och FN:s mål och syfte.

3.1.1. Våldsförbudet och *jus cogens*

Våldsförbudet är även vida erkänt som varandes av *jus cogens*-status (även kallat *peremptory norm*). *Jus cogens* är en term som beskriver en juridisk norm av särskilt starkt bindande karaktär.¹⁰¹ *Jus cogens* är dock ett omdebatterat begrepp i den internationella rätten vad gäller såväl dess källa och ursprung, som dess omfattning och giltighet. Medan vissa folkrättsliga teorier hävdar att internationell rätt i sin helhet är byggd på staters medgivande, och att stater således inte kan hållas ansvariga inför en norm eller lag de inte erkänt, hävdar en majoritet att *jus cogens*-normer är av så fundamental betydelse för det

⁹⁷ Tom Ruys, 'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter- Evolutions in Customary Law and Practice, CUP (2010) , 57.

⁹⁸ Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, 4th Ed. CUP (2009), 92.

⁹⁹ Förenta nationernas stadga, artikel 103.

¹⁰⁰ Rain Liivoja, "The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter", *International and Comparative Law Quarterly*, vol 57 (2008), 586.

¹⁰¹ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th Ed. (2008) CUP, 124.

internationella samfundet i dess helhet att de varken kan ifrågasättas eller tillåta undantag.¹⁰²

Medan det råder stor oenighet om när och i vilken omfattning en viss rättslig norm innehar *jus cogens*-status, finns det områden där oenigheten är betydligt mindre. Att våldsförbudets kärna innehar *jus cogens*-status är i allt väsentligt inte ifrågasatt. Våldsförbudet är också den princip på vilken hela den internationella rätten vilar, och dess *jus cogens*-status gör att våldsförbudet här anses vara både tvingande och sakna möjligheter för undantag. Därmed utgör våldsförbudet en *jus cogens*-norm som är bindande för alla stater.¹⁰³ Avtal eller del av avtal som står i strid med våldsförbudet är per automatik ogiltiga enligt *Wienkonventionen om traktaträtten*.¹⁰⁴ Detta är således av central betydelse i analysen av legaliteten i Afrikanska unionens yttrade rätt till bruk av våld i eller mot en medlemsstat. Frågan gällande legaliteten i Afrikanska unionens stadgade mandat gällande våldsanvändning ställer således begreppet medgivande mot begreppet *jus cogens* i internationell rätt.

Den centrala frågan för denna rapport är dock vilken typ av våldsutövning som är legal respektive illegal enligt den internationella rätten, och huruvida medgivande i den form som stipulerat i AU:s stadgar faller inom eller utom våldsförbudet i internationell rätt.

3.2. Legal våldsanvändning

FN-stadgan specificerar två situationer i vilka användande av våld är legalt enligt internationell rätt, nämligen självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan, och genom auktorisation av FN:s säkerhetsråd. Eftersom rätten till individuellt och kollektivt självförsvar påtalas i ASF:s stadgar kommer både självförsvarsrätten och våldsanvändning genom säkerhetsrådets mandat att analyseras. Dessa två exempel på legal våldsutövning ligger inom våldsförbudets tillämpningsområde, och kommer således här att analyseras utifrån våldsförbudets omfattning och begränsning. Ytterligare en möjlighet till legal våldsanvändning är genom *medgivande*. Denna form av legal våldsanvändning ligger utanför våldsförbudets

¹⁰² Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th Ed. (2008) CUP, 124-127. *Jus cogens* normers särskilda status i internationell rätt har erkänts upprepade gånger genom *Permanent Court of International Justice* 1928 i *Pablo Nájera Case* och 1934 i *Oscar Chinn Case*. Vidare har *jus cogens* validitet befästs genom artikel 53 i *Vienna Convention on the Law of Treaties*, av International Law Commission, och av International Court of Justice (ICJ) i *Nicaragua Case*, där *jus cogens* vidkändes som en erkänd doktrin i internationell rätt

¹⁰³ Tom Ruys, '*Armed Attack*' and Article 51 of the UN Charter- *Evolutions in Customary Law and Practice*, CUP (2012), 26.

¹⁰⁴ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, (1969) article 53, föreskriver: "a peremptory norm of general international law is one which is accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character".

område. Begreppet *medgivande* kommer således att analyseras utifrån dess egen omfattning och begränsning för att klargöra hur och i vilken omfattning medgivande kan utgöra en legal grund till intervention enligt AU:s och afrikanska regionala organisationers stadgar. Med anledning av likheten mellan AU:s stadgade interventionsprincip och doktrinen *Responsibility to Protect* (R2P) kommer även denna doktrin att behandlas.

3.2.1. FN:s säkerhetsråds mandat och auktorisering av våld

FN:s säkerhetsråd har ett primärt ansvar att skydda internationell fred och säkerhet. Med detta följer såväl rättigheter som skyldigheter för säkerhetsrådet.¹⁰⁵ Artikel 24 av FN-stadgan föreskriver:

In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.¹⁰⁶

Därmed har FN:s säkerhetsråd tillskrivits en överstatlig beslutanderätt om staters våldsanvändning. Stater har i och med det inte någon egen rätt att besluta om våldsanvändning som faller utanför rätten till självförsvar. Artikel 24 dikterar dock vidare en skyldighet hos FN:s säkerhetsråd att fullgöra sina skyldigheter i enlighet med internationell rätt. Artikel 24 (2) stadgar följande:

In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII.¹⁰⁷

Säkerhetsrådet har därmed en skyldighet att dels vidta åtgärder för att skydda internationell fred och säkerhet, dels att ombesörja att de mandat som ges för att skydda fred och säkerhet är i enlighet med internationell rätt. Det är därmed också tydligt att FN:s säkerhetsråd inte står över den internationella rätten, och således inte kan auktorisera våldsanvändning som står i strid mot den internationella rätten. Som tidigare konstaterats är ett säkerhetsrådsmandat endast giltigt i den utsträckning det håller sig inom FN-stadgan och organisationens övergripande syfte och mål.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Dan Kuwali, "Protect responsibly: The African Union's implementation of article 4 (h) intervention", *Yearbook of International Humanitarian Law*, TMC Asser Press (2008), 60.

¹⁰⁶ Förenta nationernas stadga, artikel 24 (1).

¹⁰⁷ Förenta nationernas stadga, artikel 24 (2).

¹⁰⁸ Rain Liivoja, "The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter", *International and Comparative Law Quarterly*, vol 57 (2008), 586.

FN:s säkerhetsråd har också ett ansvar att bedöma och identifiera hot mot, eller brott mot freden genom artikel 39 i FN-stadgan, vilken föreskriver följande:

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.¹⁰⁹

I artikel 42 av FN-stadgan finner man säkerhetsrådets mandat att besluta om och auktorisera våldsanvändning på den internationella arenan. Artikel 42 fastslår:

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.¹¹⁰

Således är allt militärt våld som inte är auktoriserat av FN:s säkerhetsråd, eller som utgör legalt självförsvar, förbjudet. Säkerhetsrådet är det enda organ som enligt internationell rätt har mandat att auktorisera våldsanvändning på den internationella arenan. Ingen enskild stat eller grupp av stater besitter därmed rätt att unilateralt besluta om, eller använda sig av, våld på den internationella arena utanför självförsvarsrättens begränsningar eller utan beslut av FN:s säkerhetsråd.

3.2.2. Regional våldsanvändning

FN-stadgan stadgar i artikel 53 att säkerhetsrådet ska använda sig av regionala organisationer när så är lämpligt. Artikel 53 (1) fastställer:

The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council [...]¹¹¹

Artikel 53 klargör således att regionala organisationer skall användas av säkerhetsrådet i genomförandet av sina beslut. Artikel 53 förutsätter dock att en auktorisation av FN:s säkerhetsråd för användande av våld existerar för all våldsanvändning som genomförs av regionala organisationer.

Trots debatter kring de legala möjligheterna för regionala aktörer som AU att använda våld av humanitära eller demokratiska skäl, har sådan våldsutövning inte tillräckligt stöd i statlig praxis för att kunna hävdas vara i enlighet med

¹⁰⁹ Förenta Nationernas stadga, artikel 39.

¹¹⁰ Förenta Nationernas stadga, artikel 42.

¹¹¹ Förenta nationernas stadga, artikel 53.

existerande folkrätt. Inte heller har sådana argument fått stöd i nyliga resolutioner gällande humanitär intervention (R2P).¹¹²

Det är således tydligt att för att militärt våld på den internationella arenan ska kunna anses vara legalt enligt existerande folkrätt, måste våldet vara auktoriserat av FN:s säkerhetsråd eller utgöra legalt självförsvar. Även om det kan hävdas att en sedvana håller på att utvecklas mot att tillåta regionala organisationers auktorisering av våldsanvändning på den internationella arenan har en sådan sedvänja ännu inte utvecklats till en existerande sedvanerättslig norm. För att våldsförbudets ramverk ska kunna förändras på det sätt som föreskrivs i AU:s stadgar måste en ny norm utvecklas till samma *jus cogens*-status som våldsförbudet.¹¹³ Således gäller alltså FN-stadgans ramverk för brukande av våld på den internationella arenan.

International Law Commission (ILC) har dock specificerat ytterligare situationer i vilka en handling kan vara legal trots att handlingen i sig är illegal enligt internationell rätt. Dessa situationer är genom *consent*, *countermeasures*, *force majeure*, *distress* eller *necessity*.¹¹⁴

Internationell rätt i stort är skapad med stater som enda tänkta aktörer på den internationella arenan. Därav är såväl metoder som handlingar som kan legaliseras genom ovan medel först och främst riktade till stater och till skydd av stater. Skyddande av individer, och humanitär intervention, har kommit in i den internationella rättsliga arenan de senaste decennierna, och kan inte enkelt eller friktionsfritt vävas in i de existerande juridiska ramverken. Dock är våldsanvändning genom medgivande (*consent*) och nöd (*necessity*) värda en närmare analys här.¹¹⁵

3.2.2.1. FN stadgans kapitel VIII

The African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (hädanefter AU:s ramverk) stycke 2.2. påtalar vikten av mandatering av insatser av en aktör som tillskrivits mandat att auktorisera insatser. Man menar vidare att AU:s *Peace and Security Council* utgör en sådan aktör under kapitel VIII.¹¹⁶ Således tycks AU:s ramverk förutsätta en möjlighet att mandatera insatser genom FN-stadgans kapitel VIII.

¹¹² Christine Gray, *International Law and the Use of Force by States*, OUP (2008), 426- 427; R2P förskriver en förutsättning att våld som brukas för att skydda auktoriseras av FN:s säkerhetsråd. Se vidare nedan kapitel gällande R2P.

¹¹³ *Vienna Convention on the Law of Treaties* föreskriver i artikel 53 att en *jus cogens* norm ”can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.”

¹¹⁴ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), Chapter V, Circumstances Precluding Wrongfulness, kommentarer sid. 71.

¹¹⁵ Se vidare i kapitel 3.2.4 och 3.2.5.

¹¹⁶ AU, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MS/2 (1), 4.

Någon sådan möjlighet finns dock inte. FN-stadgans artikel 52 under kapitel VIII föreskriver:

Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations

Medan regionala initiativ uppmuntras ställs således samtidigt krav på att alla regionala initiativ initieras och genomförs i enlighet med FN-stadgan. Kraven går än längre och artikel 53 (1) fastställer:

The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council (...).¹¹⁷

För att regionala initiativ ska tillåtas enligt FN stadgan måste således alla regionala initiativ och åtgärder vara auktoriserade av FN:s säkerhetsråd. Undantaget från krav på säkerhetsrådets auktorisering är således inte relevant vare sig tidsmässigt eller geografiskt för AU och REC:ar och eventuella framtida interventioner på den afrikanska kontinenten.

3.2.3. Självförsvar

Rätten till självförsvar har sina rötter i mellanmänskliga relationer, och de flesta nationella rättssystem innehåller en rättighet för individer att skydda sig själva.¹¹⁸ Under den tidsepok när våld på den internationella arenan ansågs vara en rättighet oavsett syftet med våldet fanns inget behov av en legal rättighet att använda våld. Begreppet självförsvar användes snarare som en politisk motivering än som en juridisk legalisering av våldsanvändningen. Först när användningen av våld förbjöds på den internationella arenan förvandlades självförsvarsrätten till ett viktigt juridiskt begrepp i den internationella rätten.¹¹⁹

Rätten till självförsvar finns dels fastställd i FN-stadgans artikel 51, dels är den en etablerad del av sedvanerätten. Självförsvarsrätten innebär en rättighet för stater att skydda sig mot påbörjade eller överhängande väpnade attacker. Artikel 51 i FN stadgan föreskriver:

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the

¹¹⁷ Förenta nationernas stadga, artikel 53 (1).

¹¹⁸ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., CUP (2005), 176.

¹¹⁹ Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., CUP (2005), 176-177.

United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.¹²⁰

Artikel 51 är uppdelad i två olika men lika viktiga delar. Först ges stater en rätt att använda våld antingen som individuellt eller kollektivt självförsvar om en väpnad attack sker (*if an armed attack occurs*). Den förstnämnda förutsättningen för självförsvar är således att det föreligger en väpnad attack. Begreppet väpnad attack definieras inte i FN-stadgan. Vad som utgör en väpnad attack har således varit föremål för debatt, men det är idag i stort accepterat att en väpnad attack inte behöver utföras av militära styrkor, och att hotet inte behöver härröra från en stat. Tom Ruys¹²¹ har studerat begreppet väpnad attack närmare, och föreslår en definition av begreppet enligt följande:

An armed attack consists in the deliberate use of armed force against a State, producing, or liable to produce, serious consequences, epitomized by territorial intrusions, human casualties or considerable destruction of property.¹²²

Ruys definition av väpnad attack liknar den definition som en annan ledande folkrättsjurist, Yoram Dinstein, föreslagit med det tillägget att Ruys förespråkar ett krav om ett subjektivt rekvisit genom inkluderingen av begreppet *deliberate* (avsiktlig).¹²³ Därmed avser Ruys att utesluta oavsiktligt våld från definitionen av väpnad attack. Dock kvarstår kravet på att hotet måste utgöras av väpnat våld, samt riktas mot en stat (snarare än mot individer). Möjligheten att en situation av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott (vilket utgör förutsättningarna för en intervention enligt AU:s stadgar) kan utgöra ett så allvarligt hot mot en annan stat att det går att likna vid en väpnad attack är således starkt begränsad.

En andra viktig del av artikel 51 är att den möjliggör såväl enskilt som kollektivt självförsvar. Kollektivt självförsvar innebär att andra stater kan bistå en utsatt stat i dess självförsvar, och bruka våld under självförsvarsrätten. Samma grundläggande krav på väpnad attack, den väpnade attackens överhängande natur, och behovet av våldsanvändning för att avvärja hotet, gäller dock för både enskilt och kollektivt självförsvar.¹²⁴ Dessutom har *International Court of Justice*

¹²⁰ Förenta nationernas stadga, artikel 51.

¹²¹ Folkrättsprofessor vid Catholic University of Leuven

¹²² Tom Ruys, 'Armed Attack and Article 51 of the UN Charter- Evolutions in Customary Law and Practice', CUP (2010), 542.

¹²³ Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-defence*, 4th Ed., CUP (2005),

¹²⁴ Se resonemang kring kollektivt självförsvar i Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed. Cambridge University Press (2008), 1147.

(ICJ) hävdar att för att kollektivt självförsvar ska vara legalt måste den berörda staten uttala att den är utsatt för en väpnad attack, samt begära assistans.¹²⁵ Förutom de kriterier som krävs för att legalisera våldsanvändning i självförsvar finns således ytterligare kriterier för legalisering av våld i kollektivt självförsvar.

För att självförsvarsrätten ska aktiveras och därmed legalisera våldsanvändning som stipulerat i AU:s stadgar krävs att det hot som en situation av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott utgör uppgår till ett hot som kan likställas med en väpnad attack och att denna väpnade attack är överhängande. Dessutom krävs att omedelbar våldsanvändning är nödvändig för att hantera hotet. På grund av de begränsningar som självförsvarsrätten har, oavsett tolkningar av dess omfattning och begränsning, är det svårt att hävda att självförsvar kan utgöra en legal grund för våldsanvändning enbart på det sätt som föreskrivs i AU:s och vissa afrikanska regionala organisationers stadgar. Självförsvar (såväl enskilt som kollektivt) kan därför svårligen legalisera en intervention som stadgas under AU. Således krävs annat lagstadgat stöd för att en intervention enligt AU stadgar ska vara laglig enligt folkrätten. En annan sådan möjlighet är genom *medgivande*. Våldsförbudet är inte aktuellt vid våldsanvändning genom medgivande. Legaliteten av sådan våldsanvändning måste således analyseras främst genom begreppets egen omfattning och begränsning.

3.2.4. Våldsanvändning under “medgivande”

Begreppet *medgivande* finns kodifierat i internationell rätt genom *International Law Commissions (ILC) Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (hädanefter *Draft Articles on the Responsibility of States*), och behandlar staters rätt att genom medgivande legalisera handlingar som annars skulle utgöra brott mot internationell rätt.

Huruvida medlemskapet i AU kan villkoras med att tillåta militär intervention i den egna staten, och således både legitimera och legalisera bruk av våld i eller mot aktuell medlemsstat, måste följaktligen främst bedömas utifrån detta dokument. Artikel 20 av nämnt instrument föreskriver följande:

Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the wrongfulness of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent.¹²⁶

Enligt artikel 20 kan ett medgivande således möjliggöra en handling som annars skulle stå i strid mot internationell rätt. Sådan handling skulle vara legal så länge handlingen håller sig inom den begränsning som medgivandet ger.

¹²⁵ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed. Cambridge University Press (2008), 1147.

¹²⁶ International Law Commission, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), artikel 20.

I bedömningen av ett sådant medgivandes giltighet, omfattning och begränsning måste dock även bl.a. *Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969) konsulteras. Vem som har auktoritet att lämna medgivande för en stats räkning beror dels på inhemska politiska och juridiska strukturer, vilket internationell rätt inte behandlar, och dels på vilken internationell regel eller lag medgivandet tillåter avsteg från. Ju större och mer signifikant regel, desto högre hierarkisk position krävs för den institution eller individ som lämnar medgivandet för att medgivandet enligt internationell rätt ska anses vara giltigt.

Medgivande måste enligt ILC dessutom ges frivilligt, och tydligt fastställas. Det räcker således inte, enligt ILC, att anta att staten skulle ha lämnat medgivande om staten tillfrågats.¹²⁷ ILC utvecklar inte vidare hur ett medgivande tydligt kan fastställas, och i vilken form ett medgivande måste ges är oklart. Frågeställningen som behöver bedömas här gäller dock endast huruvida en stat, genom sin suveränitet, i förväg och gentemot en okänd händelse eller situation som är definierad enbart genom brottsrubricering, och vid en okänd framtida tidpunkt, kan legalisera brukandet av våld genom medgivande.

Denna frågeställning har flera delar. Dels måste det klargöras huruvida en stat enligt folkrätten kan medge brott mot en *jus cogens*-norm som våldsförbudet, och vilka delar av våldsförbudet som innehar *jus cogens*-status. I det fall medgivande kan legalisera brott mot våldsförbudet måste det dessutom klargöras om sådant medgivande kan ges i förväg, och om medgivandet kan ges i (som i AU:s konstitution) generell form för en situation som endast finns specificerad genom en brottsrubricering (folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott), snarare än ett medgivande i och för en specifik händelse, med en specifik omfattning och med ett specifikt syfte.

Artikel 26 i *Draft Articles on State Responsibility* fastställer att inget kan legalisera en handling som utgör ett brott mot en *jus cogens*-norm i den internationella rätten. Artikel 26 föreskriver:

Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law.¹²⁸

Artikel 26 tycks således stadga att medgivande inte kan möjliggöra en handling som bryter mot en *jus cogen*- norm som våldsförbudet, och att medgivande under AU:s stadgar därför inte kan legalisera en intervention.

Vidare är ett traktat eller del av ett traktat som bryter mot internationella rättsprinciper av *jus cogens*-status ogiltiga. *Vienna Convention on the Law of Treaties* artikel 53 dikterar:

¹²⁷ *ibid*, artikel 20, kommentarer sid. 73.

¹²⁸ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), artikel 26.

A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.¹²⁹

I det fall medgivandet är ogiltigt, eller inte utgör en legitim legalisering av intervention, strider medgivandet mot en *jus cogens*-norm i internationell rätt, vilket resulterar i att medgivandet är ogiltigt i sin helhet. Dessutom utgör militär närvaro på en annan stats territorium genom medgivande en aggression endast i det fall närvaron överskrider medgivandets omfattning.

Artikel 3 (e) i generalförsamlingens resolution 3314, *Definition of Aggression*, gör gällande:

The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement.¹³⁰

Närvaro av militära styrkor eller användande av våld som föregåtts av en överenskommelse att anse som en *act of aggression* om och när en sådan närvaro eller sådant våld överskrider medgivandet. Således är närvaro av militära styrkor eller brukande av militärt våld legalt så länge våldet inte överskrider överenskommelsen (*the agreement*). Medgivandets giltighet, omfattning och begränsning är därför av största relevans för våldsanvändningens legalitet.

3.2.4.1. Medgivandets giltighet

Det framgår tydligt av artikel 26 i ILC *Draft Articles on State Responsibility* att medgivandet måste vara giltigt. Vad som utgör giltigt respektive ogiltigt medgivande regleras närmare i *Vienna Convention on the Law of Treaties* (VCLT), vilken utgör en grund för tolkning av alla internationella avtal. Det är dock av vikt att notera att medgivandet som är föremål för analys här inte är ett avtal i sig, utan ett villkor i AU:s stadgar. När det gäller medgivandets giltighet måste detta således analyseras utifrån medgivandet som sådant snarare än gentemot avtalet som helhet.

Huruvida ett medgivande kan ges i förväg genom avtal är inte tydligt klargjort i den internationella rätten och ledande internationella jurister är oeniga i sina respektive tolkningar. Medan Antonio Cassese menar att medgivande inte kan

¹²⁹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, (1969) artikel 53.

¹³⁰ United Nations General Assembly Resolution 3314, *Definition of Aggression*, A/Res/29/3314, 14 Dec 1974, artikel 3 (e).

ges *ad hoc*,¹³¹ menar Yoram Dinstein att medgivande kan ges i förtid och i generell form genom avtal.¹³² Således tycks Dinstein stödja tolkningen att ett medgivande inte behöver vara relaterat till en direkt händelse eller situation, medan Cassese tycks ha motsatt åsikt. Dinstein hänvisar dock i sin argumentation till avtal i formen av *treaty of guarantee*.¹³³ Ett sådant avtal är ägnat att garantera att en stat får skydd och hjälp av en annan stat i det fall en tredje stat skulle angripa aktuell stat. Denna avtalsform förutsätter således att interventionen är ägnad att skydda staten och statsmakten, snarare än en intervention riktad mot staten. Dinstains argumentation tycks därmed utesluta intervention *mot* en stat grundad på medgivande, och hans arguments relevans här är därför tveksam, då AU:s stadgar tycks inkludera intervention mot aktuell stat och aktuell statsmakt. Ansvarsfrågan för den aktuella situationen och de aktuella brottsliga handlingarna kan således vara avgörande för frågan om interventionens legalitet under Dinstains argumentation. Ola Engdahl ställer sig också tveksam till giltigheten av ett medgivande som lämnats i förväg. Engdahl menar att ett samtycke som lämnats i förväg inte skulle ge tillräckligt folkrättsligt stöd för en intervention i det fall aktuell stat motsätter sig interventionen vid den aktuella tidpunkten. Om en stat motsätter sig en intervention aktiveras våldsförbudet, så som det uttrycks i FN-stadgans artikel 2(4). I ett sådant fall uppstår det en konflikt mellan FN-stadgan och artikel 4(h) i AU:s konstitution. Enligt artikel 103 i FN stadgan har FN-stadgan företräde framför andra avtal.¹³⁴

Medgivandets omfattning och begränsning, som utarbetat av ILC, tycks ge ett ramverk som är relevant för tolkningen av legaliteten av AU:s medlemsländers medgivande till intervention genom medlemskapet i unionen.

3.2.4.2. Medgivandets omfattning och begränsning

Medgivande kan, enligt artikel 20 i *Draft Articles on State Responsibility*, ges i förväg eller under pågående handling. Medgivande kan dock inte ges i efterhand. Ett medgivande i efterhand behandlas istället som en *waiver*, vilket snarare leder till att den utsatta staten inte har rätt att utkräva kompensation,¹³⁵ vilket annars skulle vara fallet, än ett juridiskt tillåtande av handlingen. Till skillnad från ett i förväg etablerat medgivande, legaliseras således inte handlingen i sig genom ett medgivande i efterhand. Den utsatta staten avfärdar istället endast sin rätt till kompensation. Handlingen förblir således illegal, men straffri. Ett medgivande kan således varken antas eller ges i efterhand för att vara giltigt, utan måste ges

¹³¹ Antonio Cassese, *International Law* (2001), 318.

¹³² Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., CUP (2005), 115.

¹³³ Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., CUP (2005), 115.

¹³⁴ Ola Engdahl, "Praktiska folkrättsliga frågeställningar kopplade till den afrikanska snabbinsatsstyrkan och eventuella svenska utbildningsinsatser", *Folkrättscentrum, Rapport 2* (2009), 6-7.

¹³⁵ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), artikel 20, kommentarer, sid. 73.

antingen före eller under en handling, vara tydligt uttryckt, ges frivilligt, samt vara fastställt. Formatet för fastställande av medgivande är dock som tidigare nämnts oklart.

Ett villkorat medgivande i den form AU utarbetat riskerar att förutsätta att interventionen kan genomföras i eller mot aktuell stat oavsett statens uppfattning och vilja vid den aktuella tidpunkten. Medgivande är dock endast giltigt så länge det existerar och stater har en ovillkorlig rätt att återta ett medgivande. Ett medgivande kan också återtas även om sådant återtagande står i strid mot avtalet i vilket medgivandet ingår.¹³⁶ Dessutom får en intervention inte överskrida medgivandets omfattning.

Således är legaliteten av en intervention beroende av medgivandets giltighet. Ett medgivande får inte heller förutsättas, och alla åtgärder måste hålla sig inom de begränsningar medgivandet gett. Därmed kan det tolkas som att legaliteten av en intervention är avhängigt ett för tidpunkten och situationen giltigt medgivande. Detta resulterar i sin tur i tolkningen att AU har att försäkra sig om att det i förväg manifesterade medgivandet (genom ratificering av AU stadgar och medlemskap i AU) är giltigt i och för den aktuella interventionen och tidpunkten för att interventionen ska kunna anses vara legal enligt folkrätten.

Därmed kan folkrätten tolkas som att kräva att ett i förväg etablerat generellt medgivande till intervention måste, för att anses vara legal enligt folkrätten:

1. klagöra att medgivandet är aktuellt och giltigt vid den tidpunkt en intervention är aktuell, och
2. klagöra att medgivandets omfattning inkluderar interventionens syfte och operativa åtgärder

Dessutom måste interventionen också vara lyhörd för den eventuella konflikt som råder i aktuellt territorium. I det fall en intern konflikt råder mellan två parter, och en rebellrörelse i aktuell konflikt erkänts i någon form, måste alla intervenerande parter hålla sig neutrala gentemot såväl konflikten som konfliktens parter för att inte i strid mot folkrätten med våld lägga sig i statens interna angelägenheter.

Det är således tveksamt om våldsanvändning under medgivande kan legalisera en intervention som avses i AU:s och REC:ars stadgar.

3.2.5. Våldsanvändning under "nöd"

Internationell rätt ger också en möjlighet att använda våld på den internationella arenan i situationer av *distress* eller *necessity* (nöd). Huruvida sådan

¹³⁶ Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., CUP (2005), 116.

våldsanvändning som beskrivs inom AU kan anses vara legal i enlighet med begreppet nöd under internationell rätt måste dock bedömas i varje enskilt fall, och kan inte legalisera stadgarna om våldsanvändning i sig. ILC *Draft Articles on State Responsibility* artikel 25 föreskriver:

1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act:

(a) is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and

(b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole.

2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if:

(a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or

(b) the State has contributed to the situation of necessity.

En situation av folkmord, brott mot mänskligheten eller allvarliga krigsbrott skulle kunna hävdas utgöra en nödsituation som skulle kunna legalisera våldsutövning för att skydda *essential interest against a grave and imminent peril*. Artikel 26 i samma doktrin begränsar dock detta tolkningsutrymme genom att klargöra att ingen i doktrinen listad motivering tillåter brott mot en *jus cogens*-norm. Huruvida våldsanvändning för att skydda humanitära intressen snarare än att skydda statens intressen (vilket var det initiala syftet med nödrätten i internationell rätt) går att legitimera under nöd i folkrätten är omtvistat. ILC klargör dock vidare i kommentarerna till artikel 25 att:

Necessity consists not in danger to the lives of individuals in the charge of a State official but in a grave danger either to the essential interests of the State or of the international community as a whole. It arises where there is an irreconcilable conflict between an essential interest on the one hand and an obligation of the State invoking necessity on the other. These special features mean that necessity will only rarely be available to excuse non-performance of an obligation and that it is subject to strict limitations to safeguard against possible abuse¹³⁷

Huruvida ”situationer av” folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott kan utgöra *essential interests of the State or of the international community as a whole*, måste därför anses kräva bedömning i varje enskilt fall snarare än en generell bedömning på grundval av en brottsdefinition och inskrivning av en interventionsprincip i en organisations stadgar. Legalisering av våld enligt nöd i

¹³⁷ International Law Commission, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001), 80.

situationer av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott bör därför, enligt tolkningen här, kräva bedömning utifrån den faktiska situationen i realtid snarare än utifrån en brottsdefinition. Därmed är det tveksamt att det juridiska begreppet nöd kan utgöra en giltig legalisering av en intervention i den form det föreskrivs i AU:s stadgar.

3.3. Intervention och *Responsibility to Protect* (R2P)

Afrikanska unionens utformning av interventionsrätten har många likheter med doktrinen *Responsibility to Protect* (R2P).

Doktrinen R2P grundades på en utredning genomförd av *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). ICISS lade fram en rapport vilken föreslog att skyldigheten att skydda skulle innefatta ett sammanhängande skydd genom förebyggande, agerande och återuppbyggnad. Denna rapport låg till grund för den doktrin gällande R2P som sedermera antogs vid ett toppmöte i FN 2005. R2P doktrinen innehöll dock inte samma sammanhängande skydd som ICISS-rapporten föreslagit. En annan skillnad från ICISS-rapporten är att doktrinen inte heller inkluderar en *skyldighet* att vidta åtgärder enligt FN-stadgans kapitel VII.¹³⁸ Argument om en folkrättslig rätt eller legitimitet att intervensera i syfte att förebygga eller återuppbygga, vilket förekommer i vissa regionala organisationer under AU,¹³⁹ är därför särskilt problematiska eftersom det saknas stöd för detta argument i det dokument som antogs gällande skyldigheten att skydda.

Doktrinen R2P föreskriver dock en skyldighet hos varje enskild stat att skydda befolkningen från folkmord, krigsbrott, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Vidare menar R2P att det internationella samfundet har en skyldighet att bistå i att skydda befolkningar från dessa brott genom främst fredliga medel. R2P stycke 139 föreskriver:

The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Således förespråkar R2P främst fredliga lösningar på allvarliga hot mot befolkningarna. Dock uttalas en vilja att använda sig av våldsanvändning efter

¹³⁸ William R. Pace and Nicole Deller, "Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect", *World Order*, 2005, Vol. 36, No. 4, online: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/PrevFutureGenocides_DellerPace_2006.pdf (hämtad senast 2012-10-03), 27.

¹³⁹ Se t.ex. ovan kapitel 2.2.1.

beslut av säkerhetsrådet då fredliga medel visat sig otillräckliga, och aktuell stat fundamentalt misslyckas med att skydda befolkningen: Stycke 139 anger vidare:

In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.¹⁴⁰

Följaktligen föreskrivs en möjlighet till våldsanvändning i syfte att skydda befolkningar från grova internationella brott liknande de i AU beskrivna interventionsprinciperna. Det är dock väsentligt att notera att brukande av våld enligt R2P endast kan ske efter beslut av FN:s säkerhetsråd och i enlighet med existerande internationella rättsprinciper. Såväl FN-stadgan som grundläggande principer i internationell rätt (varav våldsförbudet är en av de mest fundamentala) hänvisas till som grundläggande utgångspunkter för skyddande av befolkningar under R2P. R2P utgör således inte ett undantag från, eller en förändring av existerande rättsprinciper under internationell rätt. Snarare utgör R2P en normativ intention att använda legalt våld i vissa specifika och särskilt allvarliga situationer, men doktrinen gör inte anspråk på att förändra existerande former för beslut om användande av våld på den internationella arenan. Även beslut om intervention under R2P ligger således allttjämt under FN:s säkerhetsråd.

Det bör också noteras att att R2P antogs vid ett toppmöte i FN 2005, och att R2P-dokumentet således inte är bindande. Dess rådgivande natur måste ställas mot våldsförbudets tvingande *jus cogens*-natur. För att en *jus cogens*-norm ska kunna förändras eller bytas ut mot en annan norm måste denna nya norm nå samma styrka och status av *jus cogens*.¹⁴¹ Således måste en stor del av världens länder uppfatta den nya normen som tvingande (*opinio juris*), och agera efter denna nya norm (praxis) för att den existerande *jus cogens*-normen ska kunna bytas ut eller förändras i den internationella rätten. Än kan denna utveckling inte hävdas ha ägt rum,¹⁴² varför våldsförbud och beslutande om våldsanvändning på den

¹⁴⁰ United Nations General Assembly Resolution, A/Res/60/1, *The Outcome Document* (2005), para 139.

¹⁴¹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, artikel 53.

¹⁴² Diana Amnéus, *Responsibility to Protect by Military Means - Emerging Norms on Humanitarian Intervention?*, Doctoral Thesis in Public International Law at Stockholm University (2008), 291; Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 3rd Ed., OUP (2008), 426.

internationella arenan fortfarande är begränsad till FN-stadgans principer och begränsningar.

En möjlig framväxande norm utgör inte existerande *lex lata* (vad lagen är) rätt, utan representerar möjligen en framväxande norm, och en norm av *lex ferenda* (vad lagen borde vara) natur. R2P utgör således idag en norm av *lex ferenda*-natur snarare än existerande *lex lata*.

4. Diskussion och slutledningar

4.1. Kontinentala och regionala interventionsprinciper i Afrika

De regionala organisationer som bidrar till *African Standby Force* har mycket likartade strukturer och utgångspunkter och stadgar en rätt att internera i särskilda situationer. Flera regionala organisationer föreskriver också att samverkan och koordinering med andra regionala organ samt med AU och ASF är nödvändigt. Många av organisationerna uttalar ett direkt stöd och en respekt för FN och FN-stadgan, och föreskriver att organisationens normativa ramverk bygger på mänskliga rättigheter och internationell rätt.

Däremot tycks det endast vara AU och ASF som nämner FN:s auktoritet att besluta om våldsanvändning på den internationella arenan, och som därmed direkt sätter den regionala avsikten i relation till det internationella samfundets mandat. AU stadgar t.ex. en rätt hos organisationen att internera i situationer där det internationella samfundet inte agerar tillräckligt skyndsamt.¹⁴³ Dessutom föreskrivs en skyldighet att agera samtidigt som organisationen ska verka för att det internationella samfundet agerar,¹⁴⁴ vilket tydliggör organisationens tolkning att trots dess respekt för och folkrättsliga grund kan det internationella samfundets agerande inte alltid inväntas. ECOWAS, vilken är den organisation som hunnit längst i utvecklingen av en regional interventionskapacitet i Afrika, specificerar detta på ett tydligt sätt genom att stadga att organisationen har särskilda moraliska skyldigheter att agera, och att organisationen därför har såväl mandat som legitimitet att internera för att skydda mänsklig säkerhet. ECOWAS påtalar dessutom specifikt att organisationen skall fortsätta att uppvakta FN för att försöka engagera det internationella samfundet i en aktuell kris, vilket tydligt visar att organisationen ser en möjlighet att internera innan ett säkerhetsrådsmandat getts.

Den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen APSA, och dess i stadgar uttalade avsikter gällande militär intervention, kan sammanfattas genom följande påståenden:

¹⁴³ AU, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MS/2 (1), 3.

¹⁴⁴ AU, *African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee*, Exp/ASF-MS/2 (1), 3 föreskriver: "[...] the AU must take preliminary action whilst continuing its efforts to elicit a positive response from the world body".

-AU och vissa afrikanska regionala freds- och säkerhetsorganisationer hävdas kunna intervensera i medlemsländer i händelse av folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsbrott

- Afrikanska regionala organisationer uppfattas som legitima beslutsfattare för våldsanvändning mot medlemsstater

-Mandat från FN:s säkerhetsråd uppfattas inte som ett absolut krav. AU och REC:ar uppfattas ha en moralisk skyldighet att agera, och därmed legitimitet att besluta om militär intervention

-Subsidiaritetsprincipen och FN stadgans kapitel VIII framhålls som argument för legalitet och legitimitet av intervention

Den förmåga till säkerställande av fred och säkerhet som byggs upp i Afrika under APSA utgör en viktig och nödvändig del av en internationell förmåga att snabbt agera på situationer som hotar människors liv och säkerhet. Strukturen som förmågan vilar på är dock tveksam ur ett folkrättsligt perspektiv, då man hävdar en rätt att intervensera utan FN:s säkerhetsråds mandat, och att regionala organisationer har en legitim position att ge mandat för våldsanvändning på den internationella arenan. Ett exempel på regionala organisationers våldsanvändning utan mandat från FN:s säkerhetsråd är NATO:s bombningar av forna Jugoslavien år 1999, vilket ledde till långvariga debatter om våldsförbudets omfattning och begränsning. Oavsett våldsförbudets omfattning och begränsning hotar dock en sådan struktur, där regionala organisationer tillåts att unilateralt besluta om våldsanvändning på den internationella arenan, att urholka den mest grundläggande principen i folkrätten, nämligen våldsförbudet.

Den afrikanska kontinenten har dock länge varit särskilt utsatt. Samtidigt som kontinenten fått utstå upprepade och allvarliga våldsutbrott, visar historien också tydligt hur den afrikanska kontinenten varit i stort övergiven av det internationella samfundet. Situationen i Rwanda 1994, i Sudan under 1980- och 1990-talen, och i DR Kongo ett flertal gånger och senast 2012, är bara några exempel på allvarliga våldsutvecklingar på den afrikanska kontinenten där det internationella samfundet agerat antingen för svagt eller för sent – eller inte alls. Trots att historien tydligt visar på både behovet av en stark afrikansk säkerhetsarkitektur och den internationella oförmågan att agera mot säkerhetshot på den afrikanska kontinenten, är den säkerhetsarkitektur som byggs upp under AU inte helt oproblematiserad ur folkrättsligt perspektiv.

4.2. Ett folkrättens perspektiv på militär intervention

FN:s medlemsländer har uppdragit åt FN:s säkerhetsråd att bedöma behov av, och besluta om våldsanvändning på den internationella arenan. Ingen enskild stat eller regional organisation har därför rätt att auktorisera användande av militärt våld i eller mot en stat på den internationella arenan. Allt våld på en stats territorium som inte stöds av ett mandat från FN:s säkerhetsråd, eller utgör legalt självförsvar, eller brukas under ett giltigt medgivande, bör därmed tolkas som illegalt enligt existerande folkrättslig *lex lata* (vad lagen är).

Det är mycket tydligt i den internationella rättens *lex lata* att ingen enskild stat eller grupp av stater har laglig rätt att bruka våld utan auktorisation av FN:s säkerhetsråd. Därför måste en militär intervention som saknar mandat från FN:s säkerhetsråd ha annat lagligt stöd för att anses legal enligt folkrätten. Sådan legal grund skulle kunna utgöras av självförsvar eller medgivande. Dessa legala grunder kräver dock specifika förutsättningar som inte specificeras i den afrikanska säkerhetsarkitekturens officiella stadgar, och som svårigen kan uppfyllas endast genom de förutsättningar för intervention som stadgas.

AU:s föreskrivna tillåtande av intervention har många likheter med doktrinen gällande skyldigheten att skydda (*Responsibility to Protect*, R2P). Det är dock viktigt att notera att doktrinen R2P endast är av rådgivande natur. R2P utgör därför än så länge argument av *lex ferenda*- (vad lagen borde vara) karaktär och även om en ny norm är under utveckling, så har den ännu inte skapat en ny existerande *lex lata* av internationell rätt.

Begreppet medgivande ger inte lika tydliga referensramar för tolkningen av legaliteten i AU:s interventionsstadgar. Följande slutledningar kan dock dras gällande legaliteten av AU:s villkorade medlemskap och legaliteten i en AU-auktoriserad intervention enligt internationell rätt:

Ingen enskild stat eller regional organisation annan än FN:s säkerhetsråd har rätt att auktorisera användande av militärt våld i eller mot en stat på den internationella arenan.

Bruk av våld på den internationella arenan utan ett för tidpunkten giltigt medgivande måste auktoriseras av FN:s säkerhetsråd, eller utgöra legalt och legitimt självförsvar för att vara lagligt enligt den internationella rätten

Medgivande

Medgivande kan legalisera en handling som annars skulle anses vara illegal enligt internationell rätt förutsatt att medgivandet är giltigt och att handlingen håller sig inom medgivandets ramar.

Medgivandets juridiska omfattning och begränsning är avgörande för huruvida ett generellt medgivande till intervention, vilket ges i förväg och inte är direkt kopplat till en specifik händelse, situation eller tidsperiod, är legalt, eller om medgivandets giltighet och omfattning bekräftas vid interventionstillfället.

Självförsvar

För att självförsvar skall kunna utgöra ett legalt stöd för intervention måste den situation som avses bekämpas genom interventionen utgöra ett hot mot en annan stat som kan likställas med en väpnad attack. Vidare måste hotet vara överhängande, och kräva omedelbar våldsanvändning.

4.3. Vidare forskning

För att ytterligare klargöra legaliteten av regional våldsanvändning genom i förväg etablerade generella medgivanden, så som under AU:s konstitution, kan flera aspekter behöva ytterligare analys.

Först och främst krävs ytterligare forskning för att fastställa relationen mellan medgivande och våldsförbudet i ljuset av dess *jus cogens*-status. Vidare forskning gällande existerande sedvanerätt kan klargöra förhållandet mellan medgivande och våldsförbudet i sedvanerätten, vilket kan bidra till att klargöra legaliteten av sådan våldsanvändning under existerande internationell rätt.

En struktur som byggs upp och som står i strid mot folkrätten kan även vara problematisk ur politiskt perspektiv. Denna studie kan därför med fördel även fördjupas genom en analys av de real- eller säkerhetspolitiska konsekvenserna av de strukturer som byggs upp under APSA, och de eventuella interventioner som genomförs i enlighet med organisationernas stadgar men strid mot folkrätten.

Dessutom är definitioner av, och eventuella skillnader mellan begreppen *medgivande* (som fastställt i artikel 20 av ILC *Draft Articles on State Responsibility*) och *överenskommelse* (som fastställt i artikel 3 i *Definition of Aggression*) inte specificerade i den internationella rätten. Analys av dessa begrepp och deras inbördes relation skulle kunna bidra till att ytterligare klargöra den juridiska komplexiteten av våldsanvändning som föreskriven under Afrikanska unionen.

Källförteckning

Juridiska instrument

Traktat

Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)

FN

Generalförsamlingen

United Nations General Assembly, *World Summit Outcome*, A/60/L.1 (2005)

United Nations General Assembly *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States*, A/RES/36/103 (1981)

United Nations General Assembly, *Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, A/RES/25/2625 (1970)

United Nations Secretary General, *Report of the Secretary General on the work of the Organization*, A/54/1 (1999)

United Nations General Assembly Resolution 3314, *Definition of Aggression*, A/Res/29/3314, 14 Dec 1974

Generalsekreteraren

United Nations Secretary General, *A More Secure World; our shared responsibility*, Report of the High Level Panel on Threats Challenges and Change, UN GA A/59/565 (2004)

Övrigt

International Law Commission, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001)

Afrikanska unionen

Afrikanska Unionen, *The Constitutive Act*, artikel 4 (h), online: http://www.africa-union.org/root/au/aboutau/constitutive_act_en.htm#Article4

Afrikanska Unionen, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, artikel 4. Dokumentet är i sig odaterat, men publicerades enligt Council of Foreign Relations, den 9 juli 2002, tillgängligt på <http://www.cfr.org/africa/african-union-protocol-relating-establishment-peace-security-council-african-union/p22317>

African Union Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and Military Staff Committee, Exp/ASF-MSC/2

ECOWAS

ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework, Regulation MSC/REG.1/01/08*

ECOWAS, *Protocol relating to the mechanism for conflict prevention, management, resolution, peace-keeping and security,*

ECOWAS, *Protocol on Non-Aggression* (1978)

ECCAS

Protocol Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de L'Afrique Centrale (COPAX)

ECCAS, *Standing Orders of the Central African Multinational Force (FOMAC)*

EASF

EASF, *Memorandum of Understanding on the Establishment of the Eastern Africa Standby Brigade (EASBRIG)* (2005)

SADC

SADC, Amended Declaration and Treaty of SADC, online:

<http://www.sadc.int/index/browse/page/120> (senast besökt 10 juli 2012)

SADC, *Memorandum of Understanding amongst the Southern African Development Community Member States on the Establishment of a Southern African Development Community Standby Brigade, SADC/CM/2007/3.3.3D*

Vetenskapliga publiceringar

Baker, Deane-Peter och Maeresera, Sadiki, "SADCBRIG intervention in SADC member states: Reasons to doubt", *African Security Review* 18:1, Institute for Security Studies (2009)

Cassese, Antonio, "Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law", *European Journal of International Law*, (2001) Vol. 12 No 5

Engel, Ulf och Gomes Porto, Joao (Eds), *Africa's New Peace and Security Architecture- Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Ashgate Publishing Limited, Farnham England (2010)

Engdahl, Ola, "Praktiska folkrättsliga frågeställningar kopplade till den afrikanska snabbinsatsstyrkan och eventuella svenska utbildningsinsatser", *Folkrättscentrum Rapport 2* (2009)

Elowson, Camilla, *A Joint Africa-EU Strategy- A study of the Peace and Security Partnership*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--2736--SE (2009)

Elowson, Camilla och MacDermott, Justin, *ECOWAS Capabilities in Peace and Security, A scoping study of progress and challenges*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3114--SE (2010)

Elowson, Camilla and Wiklund Hull, Cecilia, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Swedish Defence Research Agency, FOI-R--3244--SE (2011)

Elowson, Camilla and Wiklund Hull, Cecilia, *ECCAS Capabilities in Peace and Security- A scoping study on progress and challenges*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--3244--SE (2011)

Greenwood, Christopher, "International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al Qaeda and Iraq", *San Diego International Law Journal*, Vol. 4 (7) (2003)

Hull, Cecilia, Skeppström, Emma och Sörensson, Karl, "Patchwork for Peace-Regional Capabilities for Peace and Security in Eastern Africa", *Totalförsvarets forskningsinstitut*, FOI-R--3048--SE (2011)

Kuwali, Dan, "Protect responsibly: The African Union's implementation of article 4 (h) intervention", *Yearbook of International Humanitarian Law*, TMC Asser Press (2008)

Pace, William R., and Deller, Nicole, "Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect", *World Order*, 2005, Vol. 36, No. 4, online: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/PrevFutureGenocides_DellerPace_2006.pdf (hämtad senast 2012-10-03)

Litteratur

Cassese, Antonio, *International Law*, Oxford University Press (2001)

Dinstein, Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, 4th Ed., Cambridge University Press (2005)

Engel, Ulf and Gomes Porto, Joao (Eds), *Africa's New Peace and Security Architecture- Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Ashgate Publishing Limited, Farnham England (2010)

Gray, Christine, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford University Press (2008)

Meltzer, Nils, *Targeted Killings in International Law*, Oxford University Press (2010)

Ruys, Tom, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter- Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge University Press (2010)

Shaw, Malcolm N., *International Law*, 6th Ed. Cambridge University Press (2008)

Nyhetsartiklar

BBC World News Africa, online: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18675539>

Blair, David, "Mali appeals for help as Islamists attack ancient Timbuktu", *The Telegraph*, online:
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mali/9370710/Mali-appeals-for-help-as-Islamists-attack-ancient-Timbuktu.html> (senast hämtad 3 juli 2012)

The Telegraph, "Mali's government vows to recover territory lost to Islamists", online:
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mali/9371554/Mali-government-vows-to-recover-territory-lost-to-Islamists.html> (senast hämtad 3 juli 2012)

Övrigt

H.E. Jean Ping, *African Peace and Security Architecture (APSA)- 2010 Assessment Study* (2010)