

Lunds universitet
Freds- och konfliktvetenskap
Statsvetenskapliga institutionen

FKVA21
HT08
Handledare: Annica Kronsell

I avsaknad av vägledning?

En undersökning av den reglerade våldsanvändningen i
moderna fredsfrämjande insatser

Erik Karlsson

Abstract

Sedan 1999 har antalet fredsfrämjande interventioner som fått tydliga mandat att aktivt skydda civilbefolkningen kraftigt ökat. Att använda militärt våld för humanitära syften är dock inte oproblematiskt.

Denna uppsats undersöker den reglerade våldsanvändningen, i form av Rules of engagement, i moderna fredsfrämjande insatser med utgångspunkt ur frågan om beskydd för civila. Den undersöker, med hjälp av bl.a. offentliga dokument och en fallstudie om insatsen i Tchad 2008, hur dessa regler sätts och försöker dessutom utmynna om utformningen av ROE påverkats av frågan om beskydd.

Konceptet med skydd av civila har ställt nya krav på fredsstyrkor idag, men denna undersökning visar bland annat att det inte är helt självklart hur denna uppgift skall förstås, då intervenerande nationer och organisationer ofta saknar tydliga verktyg för operationaliserandet av beskydd för civilbefolkningen. Vidare finner uppsatsen att själva utformandet av Rules of engagement spelar mindre roll än dess faktiska tolkning och fredsstyrkans kapacitet.

Nyckelord: Rules of engagement, beskydd, FN, EU, Tchad

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Syfte, frågeställning och avgränsningar	1
1.2	Disposition och metod.....	2
1.3	Teoretiska utgångspunkter och material	2
2	Våldsanvändning och beskydd	4
2.1	Kortfattad bakgrund	4
2.2	Militären och beskydd – avsaknad av vägledning?.....	5
2.3	Behovet av våldsreglering.....	6
3	Rules of engagement	8
3.1	Hur ROE ska förstås.....	8
3.2	Att formulera ROE – En brokig väg	9
3.3	Möjliga tendenser för utformandet av ROE?	10
4	Operation Eufor Tchad/RCA	12
4.1	Bakgrund till insatsen.....	12
4.2	Formulerandet av ROE för Eufor i Tchad.....	13
4.2.1	Från FN till EU-parlamentet	13
4.2.2	Kusp	14
4.2.3	Sverige.....	15
4.2.4	Tolkning	16
5	Sammanfattning och slutsatser	17
5.1	Om våldsanvändning och beskydd.....	17
5.2	Om möjligheten att generalisera	17
5.3	Om beslutsprocessen	18
6	Referenser.....	20

1 Introduktion

Det senaste decenniet har en tydlig trend kunnat skönjas gällandes fredsbevarande interventioner: det blir allt vanligare att militära förband sätts in med det uttalade syftet att skydda civila. Före 1999 hade ännu ingen fredsbevarande operation haft ett tydligt mandat att i en konfliktzon skydda civilbefolkningen i landet.

Att ge väpnade styrkor uppgiften att agera i en konfliktzon med det uttalade syftet att skydda civilbefolkningen, och den inmarsch på den humanitära sfären som detta innebär, är omdebatterat. Kritiker har menat att militären bör hålla sig utanför det humanitära arbetet och överlåta detta till andra, icke-stridande, organisationer. Trots detta förefaller det finnas ett utbrett konsensus hos världssamfundet idag angående militärens roll i humanitära insatser. Det är min ambition att denna uppsats skall röra sig inom denna diskussion, utan att för den sakens skull göra anspråk på att besvara en fråga alltför komplex för att rymmas inom ramen för en B-uppsats. Istället tänker jag fokusera min undersökning på den reglerade våldsanvändningen i moderna fredsfrämjande operationer.

1.1 Syfte, frågeställning och avgränsningar

Huvudsyftet med denna uppsats är att belysa den reglerade våldsanvändningen i moderna fredsfrämjande insatser. Detta är en process vars betydelse, jag menar, inte bör underskattas. Och ändå är detta något man hör relativt lite om när en fredsfrämjande insats skall startas. Våldsanvändningen regleras och påverkas givetvis av ett flertal aspekter. Dels rent etiska val och förhållningssätt, dels strikt folkrättsliga avtal såsom Status of Forces agreement och memoranda of understanding. Till detta kommer sedan också givetvis den juridiska tolkningen av överenskommelser av internationella regimer såsom FN-stadgan.

Jag har dock valt att avgränsa min studie till Rules of engagement för moderna fredsfrämjande insatser. Frågan om Rules of engagement – ROE – är ytterst frågan om graden av våld som får användas i en insats. Detta är av särskild vikt i samband med dagens fredsinsatser med dess tydliga beskyddarmandat. Jag tänker därför, i syfte att sätta in frågan om ROE i ett större perspektiv, också försöka förklara och beskriva militärens faktiska förmågor till beskydd.

För att åstadkomma detta tänker jag sträva efter att försöka besvara följande frågor: Vilka möjligheter har militären, i form av manualer och doktriner, att utöva beskydd idag? Hur ser beslutsprocessen för sättandet av en insats ROE ut? Går det att utläsa huruvida tankarna om beskydd påverkat utformandet av ROE, och i sådana fall, hur?

1.2 Disposition och metod

Undersökningen kommer att presenteras tematiskt. Uppsatsens enda beståndsdel som inte presenteras på detta sätt är The responsibility to protect som jag ämnar låta följa med under presentationens gång för att, förhoppningsvis, ge ytterligare värdefulla perspektiv.

Jag kommer i den första delen utföra en beskrivande analys av två kritiska punkter: avsaknaden av ordentliga regelverk/mallar för militärens roll gällandes beskydd. Samt belysa behovet av att reglera våldsanvändningen i moderna fredsfrämjande insatser, i kombination med de humanitära roller som militären förutsätts ta på sig idag. Mitt syfte med dessa delar är att sätta in frågan om ROE i ett välbehövligt större perspektiv. Och min förhoppning är att genomgången skall ge läsaren ytterligare förståelse för den problematik som ligger bakom utformandet av regler för våldsanvändning.

Jag kommer efter detta att presentera resultaten från mina undersökningar om ROE. Detta kan ses som uppsatsens huvudfråga. Jag ämnar inleda kapitlet med att kortfattat beskriva vad ROE innebär och vilken innebörd det bör ges; bland annat tolkningsmässigt och folkrättsligt. Jag kommer sedan att försöka kasta ljus på beslutsprocessen för sättandet av ROE, för att slutligen se om man kan se några allmänna tendenser gällandes utformning av reglerna i samband med frågan om beskydd.

I undersökningens sista kapitel kommer jag att presentera en mindre fallstudie angående 2008 års EU-insats i Tchad. Syftet med detta är dels att det, av en mängd anledningar, kan vara intressant att se efter hur ROE sätts och fungerar i praktiken. Men det handlar också om närheten till händelsen. Det svenska bidraget till insatsen kan innebära att det finns goda möjligheter att undersöka ett enskilt lands inställning till ROE. Detta givetvis utöver det uppenbart intressanta med ett svensk perspektiv. Vidare så är just Tchadinsatsen ett mycket bra exempel på en insats med ett tydligt mandat att aktivt skydda civilbefolkningen och lämpar sig därmed särskilt väl för studien. Undersökningsdelen kommer att avslutas med en sammanfattande diskussion och slutsatser.

1.3 Teoretiska utgångspunkter och material

Denna uppsats kommer i mångt och mycket att röra sig mellan det militära och det humanitära. Och den kommer att göra detta genom att undersöka moderna fredsfrämjande operationer. För att kunna genomföra det sistnämnda måste jag sätta in frågan i ett tidsmässigt perspektiv och röra vid den rådande tidsandan som formar dessa interventioner. Rimligtvis kommer jag då att beröra Responsibility to protect (i uppsatsen ofta refererad till som "R2P"). Denna aspekt är det närmaste jag kommer en teoretisk anknytning till min forskning utöver den nödvändiga beröringen av diverse folkrättsliga perspektiv. Mängder av litteratur

har skrivits, och forskning genomförts gällandes skyldigheten att beskydda. Jag har dock av tidsmässiga skäl begränsat mig till ”huvudkällan” och tagit del av ICISS rapport från 2001 med samma namn.

Vad gäller forskning om Rules of engagement så är utbudet något smalare. Jag har här till min hjälp tagit två rapporter (publicerade i bokform). ”The Impossible mandate?” av Victoria K. Holt, et. al, för The Henry L. Stimson Center, samt ”Resetting the rules of engagement” av Victoria Wheeler, et. al, för Humanitarian Policy Group. Dessa böcker har även bidragit till uppsatsens beskyddsperspektiv. Eftersom båda dessa publikationer kommer från organisationer eller institut så kan det vara rimligt att ifrågasätta deras tillförlitlighet. Jag har dock inte funnit någon anledning att misstro detta källmaterial, dels tack vare arbetets gedigna utformning, dels organisationernas seriösa profil. Eftersom det finns ett uppenbart inslag av juridik i studerandet av insatsregler för militära operationer så har det varit nödvändigt att tillskaffa sig ett folkrättsligt perspektiv på frågorna. Detta har tillhandahållits av Ove Bring och Anna Körlofs ”Folkrätt för totalförsvaret – en handbok”.

Vad gäller min fallstudie, insatsen i Tchad, så är källäget av naturliga skäl betydligt mer prekärt. Då insatsen fortfarande pågår (eller för svensk del: nyligen avslutades) så har jag fått gå till förstahandskällor för information om ROE för operationen. Till denna del av arbetet har jag använt diverse olika protokoll, offentliga utredningar och resolutioner från både riksdag, regering och olika EU-instanser. Dessa dokument har uteslutande inhämtats från respektive myndighets hemsidor. Samtliga dokument är offentliga och datumbestämda. Tillförlitligheten torde därför vara hög. En fullständig litteratur- och referenslista återfinns i slutet av denna uppsats.

2 Våldsanvändning och beskydd

Militärens roll och uppgifter har under det senaste decenniet kraftigt expanderat. Vad som tidigare nästan uteslutande handlat om väpnad strid och krigförande, har utvecklats till att behandla en rad nya uppgifter starkt sammanlänkade med humanitära mål.¹ Tillsammans med nya principer för intervention har detta, som vi skall komma att se, ställt nya krav på fredsbevarande styrkors uppträdanden inom missionsområden och kastat nytt ljus på frågan om våldsanvändning och beskydd.

2.1 Kortfattad bakgrund

De militära uppgifternas utveckling i relation till humanitärt arbete de senaste åren kan beskrivas som tvådelad: Dels handlar det om hur militären har kommit att spela en allt större roll i, både den, inhemska och den internationella civila krisberedskapen. Dels om hur omfattningen av FN:s fredsbevarande operationer ökat det senaste årtiondet.²

Militära förmågor anses traditionellt som lämpliga för att svara på samhällskriser och katastrofer. Den tydliga befälsstrukturen, den logistiska förmågan och möjligheten till snabb insats är några av de aspekter som gör att regeringar gärna låter militären agera i nära samarbete med civila krishanteringsförmågor vid större katastrofer och samhällskriser. Denna aspekt av de militär-humanitära relationerna är också det som kan ses som det traditionellt sett minst problematiska och tvistefulla, även om det finns indikationer på att denna typ av militära insatser i humanitära sfärer kan vara politiskt motiverade.³

Vad gäller FN:s fredsbevarande operationer så kan en tydlig utveckling i mandatens utformning, främst under 1990-talet då antalet kapitel VII-interventioner ökade, skönjas. Före 1999 så hade ingen FN-insats fått det explicita mandatet att ”skydda civila”, men Säkerhetsrådet har sedan dess allt mer frekvent identifierat just detta som insatsers huvudsakliga målsättning.⁴ Det handlar helt

¹ Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement-trends and issues in military-humanitarian relations*, (London: Humanitarian Policy Group (HGP), Overseas Development Institute, 2006) s. 5.

² Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 7.

³ Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 7.

⁴Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*, (Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center, 2006) s. 85.

enkelt om ett skifte, från nationell säkerhet till humanitär dito. Detta är något som direkt fått en påverkan på mängden våld som får användas i fredsfrämjande interventioner. Vad som förut, i form av våldsanvändning, endast ansågs berättigat som självförsvar eller i syfte att beskydda uppdragets civila deltagare, kunde nu appliceras på det överliggande målet att skydda civilbefolkningen från våldshandlingar. År 2001 släppte the International Commission on Intervention and state Sovereignty (ICISS) sin rapport "The responsibility to protect" I vilken man sökte formalisera och tillhandahålla riktlinjer för, vad man menar, är världssamfundets skyldighet att reagera vid utbredda brott mot mänskligheten.⁵ År 2005 kunde UN World Summit enas om att ställa sig bakom konceptet⁶ som sedan dess haft stort inflytande på synen på intervention, suveränitet och en nations skyldighet gentemot sin befolkning.

2.2 Militären och beskydd – avsaknad av vägledning?

Konceptet med skyddet av civila som en operations primära mandat har ställt nya krav på väpnade styrkor som agerar i den nya generationens fredsbevarande operationer. Som Victoria Holt tar upp i "Resetting the rules of engagement" så har helt enkelt ett skifte inträffat i innebörden av uttrycket "civilian protection" från att handla om att väpnade styrkor, i enlighet med folkrätten, skall visa återhållsamhet i sin våldsanvändning och sträva efter att skona civila från de strider som utbryter inom ramen för operationens mål, till att föreskriva ett aktivt skydd av civilbefolkningen i området.⁷ Men hur skall uppgiften förstås?

Enligt Victoria Holt har inte FN kunnat tillhandahålla någon entydig definition av vad "civil protection" betyder rent operationellt för trupper på marken. En tydlig definition saknas ofta även i nationella militära doktriner. Effekten av detta kan bli problematisk:

As a consequence, when there is the capacity to send capable forces into a conflict zone, these forces may still lack guidance and preparation for efforts aimed at protecting civilians.⁸

NATO:s militära doktriner stipulerar heller ej vad "civil protection" avser operationellt (enligt Victoria Holt, i Wheeler et. al, så nämns inte ens ordet i organisationens doktrin för fredsinsatser). Detta innebär dock inte, enligt Holt, att NATO helt undgår frågan då doktrinen som helhet adresserar frågor relaterade till skyddet av civila. Bland annat säger man att fredsfrämjande insatser kan utövas

⁵ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001.)

⁶ Andrew Cottey och Ted Bikin-Kita, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 22.

⁷ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 55

⁸ Holt, Victoria K, I Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 55.

var som helst mellan spektrumet ”fred och krig”.⁹ Även Holt och Berkman uttrycker i sin bok att det förefaller vara så att uppdrag med ”civil protection”-mandat befinner sig någonstans mittemellan traditionell fredsbevarande verksamhet och krigföring (”warfighting”).¹⁰ Men tittar man i R2P och dess syn på det hela så blir det problematiskt; där står att ingen av de två extremerna nödvändigtvis är lämpliga för den typen av insatser som förordas.¹¹ Inte heller EU ger tillhanda någon tydlig doktrin eller definition för operationaliserandet av ”civil protection”.¹²

Avsaknaden av reella och tydliga doktriner för hur skyddet av civila ska omsättas i praktiken är en betydande brist. Det innebär att såväl lokala befälhavare, enskilda soldater och politiska beslutsfattare saknar fasta riktlinjer för hur deras primära uppgift (då denna slås fast i mandatet) bör lösas. Som Holt och Berkman fastslår i sin bok, så räcker det inte med att enbart deployera trupper med ett mandat att skydda civila – skyldigheten att beskydda måste operationaliseras.¹³

2.3 Behovet av våldsreglering

Det verkar, och är givetvis också, självklart att våldsutövandet av fredsbevarande trupp utomlands behöver regleras. Inte minst av strikt etiska skäl. Mycket av hela logiken med en fredsfrämjande insats är att dess rättfärdighet består i att trupperna på plats intar en moralisk högpunkt. Även R2P problematiserar frågan och menar bland annat att demokratiska stater som är känsliga för mänskliga rättigheter i längden kommer ha svårt att tolerera en utbredd användning av överlägsen militär styrka.¹⁴ Vad jag eftersöker i denna del av undersökningen är dock snarare att klargöra varför det kan vara ”mission critical” att begränsa våldsanvändandet på plats i missionsområden. Som tidigare nämnt så har truppers mandat för våldsanvändning ökat på senare tid. Detta har dock skett samtidigt som skiljelinjerna mellan civila och militära aktörer i konfliktfyllda samhällen blivit mer otydliga.¹⁵

När detta sätts i samband med den tydliga avsaknad av doktriner för hur skyddandet av civila egentligen ska gå till, så framträder konturerna av en bild av fredsbevarande styrkors faktiska uppgifter i konfliktzoner som problematisk. Våldsanvändningen i de fredsbevarande operationerna med ett tydligt mandat att

⁹ Holt, Victoria K, I Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 57.

¹⁰ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s.6.

¹¹ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001.) s. 57, avsnitten 7.1-7.3.

¹² Holt, Victoria K, I Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 58.

¹³ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 9.

¹⁴ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 7:30.

¹⁵ Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 12ff, 41.

”skydda civila” är ingen självklarhet. Andrew Cottey och Ted Bikin-Kita pekar i sitt kapitel i ”Resetting the rules of engagement” på en kritisk punkt:

The UN has no doctrine for the use of force in peace enforcement operations. The conditions under which UN peacekeepers should use force remain uncertain, as does the manner in which they should do so, and this could easily become deeply contentious.¹⁶

(Denna ståndpunkt går förvisso att diskutera. FN har en s.k. ”Master List” med tio på förhand framtagna punkter för våldsanvändning, samt har utvecklat utkast för formulerandet av ROE. Dessa är dock inte standardiserade och kan bli föremål för stora förändringar. Mer om detta i nästa del av undersökningen.) Effekterna av oklara mandat gällandes den faktiska våldsanvändningen kan bli förödande, särskilt gällandes militärens kontakter med civila myndigheter och NGO’s.

Brist på civil kapacitet vid konflikters början kan, enligt Stuart Gordon i Wheeler et. al, innebära att militära styrkor tilldelas ”[...]excessive or inappropriate military roles[...]”.¹⁷ Det kan till exempel handla om att regeringar, i brist på civila kapaciteter eller av andra orsaker, ser sina väpnade styrkor som bäst lämpade att kanalisera bistånd. Farorna med sådana situationer är att våldsanvändningen kan få konsekvenser, dels för det militär-civila samarbetet. Men också för civila aktörer i stort. NGO’s kan i och med detta få problem att med trovärdighet upprätthålla sin neutralitet¹⁸ och FN:s civila humanitära arbete riskerar att bli nära associerat till den politisk-militära styrkan i interventionerna.¹⁹ Problematiken med den militära våldsanvändningen och kontakten med civila aktörer tas även upp i R2P på ett liknande sätt²⁰.

¹⁶ Andrew Cottey och Ted Bikin-Kita, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 29.

¹⁷ Stuart Gordon, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 40.

¹⁸ Holt, Victoria K, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 61.

¹⁹ Andrew Cottey och Ted Bikin-Kita, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 29.

²⁰ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 7:24

3 Rules of engagement

I föregående del av undersökningen fokuserade jag på beskydd och våldsanvändning i syfte att beskriva och ge viktig bakgrundsinformation till den fråga inom vilken ROE agerar. I den undersökningsdelen slog jag fast att det finns ett stort behov av tydliga riktlinjer och ansvarsfördelning för våldsanvändningen och för beskyddet, då det till syvende og sidst handlar om att operationalisera rådande normer för humanitära interventioner – R2P. Undersökningen gav en bild av hur ROE bör förstås, och i vilket sammanhang det skall placeras.

I denna del av undersökningen kommer jag att fokusera på det instrument som faktiskt finns tillhanda, insatsregler för fredsfrämjande interventioner i form av Rules of engagement. Jag kommer först gå igenom begreppet i allmänhet för att sedan försöka ge en bild av hur det, i teorin, går till när ROE sätts och därigenom försöka utmynna på vilket sätt skyldigheten att beskydda har påverkat utformningen av ROE.

3.1 Hur ROE ska förstås

Holt och Berkman skriver i sin bok:

Soldiers must make split second decisions about whether and how to use force in the face of immediate threats to themselves or others. Military personnel make these difficult choices in environments in which it may be nearly impossible to differentiate aggressors and non-combatants.²¹

För varje fredsfrämjande operation arbetas särskilda Rules of engagement fram. De formuleras av den organisation som har det övergripande ansvaret för insatsen och är, tillsammans med missionens mandat, de juridiskt bindande beståndsdelar som skall avgöra när, var och hur som en styrka får använda våld.²²

ROE och dess utformande är kritiska när det gäller just insatser med ett tydligt mandat att skydda civila. Enligt Holt och Berkman så spelar andra ting såsom mandat, den intervenerande styrkans gällande doktriner och till och med styrkans övningsfärdigheter mindre roll än vikten av att ha tydliga Rules of engagement.²³ Värt att poängtera är att författarna här gör en distinktion mellan styrkans mandat

²¹ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 79.

²² Bring, Ove – Körlof, Anna, *Folkrätt för totalförsvaret. En handbok*, (Stockholm: Nordstedts förlag, 2002) s. 278.

²³ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 82.

och ROE som enligt min uppfattning inte nödvändigtvis är lämplig, något jag får anledning att återkomma till senare i undersökningen.

Vårt att poängtera är att de regler för våldsanvändning som ROE drar upp är underställda nationell rätt. Vid en fredsfrämjande insats är det alltså snarare regel än undantag att styrkor agerar med olika ROE²⁴. Vad gäller till exempel Frankrike så är deras styrkor kända för att ha få begränsningar gällande våldsanvändning i fredsfrämjande insatser²⁵. Min undersökning av Tchad-insatsen, vilken jag återkommer till senare, visar bland annat att man inför det ryska deltagandet i operationen i Tchad slog fast följande:

The personnel of the Russian military contingent will apply the Rules of Engagement of the EU operation so far as they do not conflict with the Russian legislation. Possible caveats/restrictions to the Rules of Engagement set by the Russian Party will be officially specified for the EU Operation Commander.²⁶

Utöver detta så ser vissa nationer ROE som juridiskt bindande, andra som order och vissa endast som guider.²⁷ Ove Bring menar också att ROE skall tolkas försiktigt. Han menar att det är ett trubbigt instrument då det fortfarande finns få rättsfall som behandlar tillämpningen av dessa regler. Vidare menar han att ROE som utarbetas för en fredsfrämjande operation inte är anpassade till en situation där den fredsbevarande styrkan plötsligt uppträder som en part i konflikten.²⁸ Skillnaden i ROE från nation till nation innebär att olika kontingenter kan operera under olika, nationellt framtagna insatsregler.

3.2 Att formulera ROE – En brokig väg

Frågan om utformandet av ROE är, som vi ska komma att se, varken okomplicerad eller självklar.

I insatser som leds av internationella organ, såsom FN, krävs ofta långa och noggranna politiska förhandlingar innan ROE kan sättas på pränt. Reglerna formuleras av DPKO (Department of Peace Keeping Operations) Military Advisor Office i samförstånd med The UN Office of Legal Affairs. Och de formuleras med utgångspunkt ur FN:s Master List som innehåller tio nummerade val för graden av våldsanvändning.²⁹ Det är dock troligt, med tanke på det arbete som ligger kvar i detta läge, att reglernas språkbruk hinner ändras rejält från denna

²⁴ Bring, Ove – Körlof, Anna, *Folkrätt för totalförsvaret*, s. 278

²⁵ Andrew Cottey och Ted Bikin-Kita, i Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, *Resetting the rules of engagement*, s. 27.

²⁶ Official Journal of The European Union, *AGREEMENT between the European Union and the Russian Federation on the participation of the Russian Federation in the European Union military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (EUFOR Tchad/RCA)*, L 307/17, 18.11.2008.

²⁷ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 92.

²⁸ Bring, Ove – Körlof, Anna, *Folkrätt för totalförsvaret*, s. 278

²⁹ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 83-84

punkt till den slutgiltiga versionen. FN:s ”Under-Secretary-General for peacekeeping operations” (för närvarande Alain Le Roy, Frankrike) skall sedan godkänna reglernas formulering och ger den till sist till missionens Force Commander. Denne kan dock, om han anser det behövt, begära ändringar i reglerna. Här anser jag att det är rimligt att göra en viktig distinktion mellan den ROE som ges till soldaterna i fält, och den formella och mer detaljerade ROE som finns att tillgå genom FN. I fallet Somalia och ”Operation Restore Hope” så ingick det faktiskt i soldaternas detaljerade ROE att ge eld i syfte att skydda civila. Men i den korta versionen av ROE som delgavs soldaterna i form av de inplastade korten, och som var betydligt mindre detaljerad, hade detta fallit bort³⁰, effekten av vilket vi väl känner till. I den svenska Tchad-insatsen, vilken jag återkommer till i nästa del av undersökningen, fick soldaterna, utöver plastkortet, dessutom ta del av FN:s mer detaljerade ROE³¹.

Som Holt och Berkman noterar så är vägen från Säkerhetsrådsmandat, till den framförhandlade officiella ROE, ner till de inplastade kort som delas ut till soldaterna på marken inte en särskilt rak och självklar väg.³²

En annan hithörande fråga är också den om tolkningen av ROE. För även om reglerna i det här läget finns på papper så innebär en multilateral FN-operation att många ögon ska läsa vad där står. Således, menar Holt och Berkman, är det inte självklart att en intervention med auktoriteten att skjuta för att skydda civilbefolkningen, de facto blir en sådan intervention när trupperna väl deployerats. Detta tillskriver dem avsaknaden av *en* tydlig befälsgång. Men också, mycket riktigt, vad jag redan tagit upp; avsaknaden av en FN doktrin för våldsanvändning.³³ Framförallt det förstnämnda är ett problem som tas upp som en grundläggande slutsats i R2P, men som man alltså misslyckats med att implementera. R2P efterfrågar: ”[...]unity of command; clear and unequivocal communications and chain of command.”³⁴ Slutsatsen Holt och Berkman drar av detta är att styrkans faktiska kapacitet och tolkning av ROE kan vara en viktigare indikator på uppdragets karaktär än själva språkbruket i mandat och regler för våldsanvändning.

3.3 Möjliga tendenser för utformandet av ROE?

Hur har då ROE i fredsfrämjande insatser påverkats av det ökade fokuset på skyldigheten att beskydda? Att genomföra en heltäckande sådan studie är inte enkelt – Hur ROE lyder offentliggörs sällan³⁵ - och även om de går att ta reda på

³⁰ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 93.

³¹ Karl Blomberg, menig skyttesoldat, IAS, TD01, intervju med författaren, januari 2009.

³² Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 85.

³³ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 91.

³⁴ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Synopsis, principles for military intervention, avd. 4, punkt B.

³⁵ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 89.

genom andra kanaler så förblir den komplicerade och inte helt självklara väg beskriven här ovan ett problem när det gäller att identifiera vem som gjort vad och vad den personen hade för motiv. Jag menar dock att det går att se vissa tendenser.

Holt och Berkman har genomfört intervjuer med personal ur DPKO som ger tillhanda att om formuleringen ”Skydda civila under omedelbart hot” finns med i mandatet, så finns den vanligtvis också med i ROE³⁶ (så var även fallet med Tchad). Detta skulle tyda på att språket i ROE följt samma utveckling som språket i mandatet. Som jag tidigare tagit upp så hade ju ingen fredsbevarande insats getts ett ”skydda civila”-mandat innan 1999. Det specifika ”skydda civila”-språket i mandatet har, som Holt och Berkman beskriver det, blivit mer robust över tid. Och frågan är om ROE följt samma väg. Mycket talar för det, och R2P rekommenderar också just en mer robust utformning av ROE än i vanliga fredsbevarande insatser:

The use of only minimal force in self-defence that characterizes traditional peacekeeping would clearly be inappropriate and inadequate for a peace enforcement action, including a military intervention. Activities such as arresting criminals (in the streets or indicted war criminals), halting abuse, and deterring would-be killers and thugs require clear and robust rules of engagement.³⁷

I den fallstudie jag gjort om beslutsprocessen för EU-insatsen i Tchad, och som i detalj publiceras i kommande delar, fann jag delvis språkliga likheter mellan rekommendationerna i R2P och officiella dokument från EU-parlamentet och andra instanser. Bland annat i den resolution antagen av parlamentet från den 27 september 2008 angående Tchad-insatsen:

EUFOR must work as a deterrent force, which means that it must have a robust mandate under Chapter VII of the United Nations Charter and clear rules of engagement allowing the use of force when necessary, in particular to prevent attacks on civilians, camps and villages, humanitarian workers or UN police officers, as well as in self defence[...]³⁸

Utfallet av denna undersökning måste dock tolkas försiktigt. Även om tendenser kan skönjas utifrån språkbruk och Holt och Berkmans uppgifter från DPKO-personal i samband med den historiska utvecklingen, så krävs ytterligare undersökningar innan materialet kan generaliseras och tydliga samband vederläggas.

³⁶ Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, *The impossible mandate?*, s. 89.

³⁷ *The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, kap, 7, avd. 26

³⁸ *European Parliament resolution of 27 September 2007 on the ESDP operation in Chad and the Central African Republic*, 3F.

4 Operation Eufor Tchad/RCA

Jag skall i denna del av undersökningen titta närmare på beslutsprocessen för den svenska delen av insatsen i EU:s fredsfrämjande operation I Tchad och Centralafrikanska republiken, 2008. Syftet med undersökningen är att ge en bild av hur det i praktiken kan gå till när ROE för en fredsfrämjande intervention bestäms.

4.1 Bakgrund till insatsen

Här ges en kortfattad bakgrund till de övergripande beslutsprocesser som ledde fram till EU:s insats i Tchad och Centralafrikanska republiken (CAR), 2008.

År 2006 framhåller FN i en resolution sin oro över det ökande våldet i Darfur. Man uttrycker explicit sin oro över att våldsamheterna ska spilla över på grannregionerna, och då framförallt Tchad och Centralafrikanska republiken. Genom resolution 1769 nästkommande år ger FN klartecken för en hybridinsats tillsammans med afrikanska unionen i Darfur (UNAMID). Europeiska rådet uttalar i samband med denna resolution sitt stöd för insatsen, och uttalar också beredvillighet att, inom ramen för FN, ”överväga ytterligare åtgärder” och nämner särskilt konfliktens påverkan på grannregionerna Tchad och CAR.³⁹

FN:s generalsekreterare föreslår den 10 augusti 2007 att det inrättas en flerdimensionell närvaro i östra Tchad, däribland en militär komponent från EU:s sida, och den 12 september godkänner Europeiska rådet ett övergripande koncept för en eventuell militär EU-insats i både Tchad och Centralafrikanska republiken.⁴⁰I och med FN resolution 1778 (25 september 2007), som också ligger till grunden för beslutet om den svenska insatsen i Tchad, bemyndigas EU utplacera styrkor i Tchad och CAR. Mandatet gäller för 12 månader från det att EU meddelat att dess styrkor nått inledande operativ förmåga.⁴¹

Redan den 18 oktober 2007 lade den svenska regeringen fram en proposition till riksdagen om svenskt deltagande, en proposition som riksdagen beslutade att bifalla den 21 november. Den 6 december beslutar regeringen att sända ett

³⁹ Europeiska unionens officiella tidning, *RÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRD 2007/677/GUSP av den 15 oktober 2007 om Europeiska unionens militära insats i Republiken Tchad och Centralafrikanska republiken*, L279/21.

⁴⁰ Europeiska unionens officiella tidning, *RÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRD 2007/677/GUSP*, L279/21.

⁴¹ Europeiska unionens officiella tidning, *RÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRD 2007/677/GUSP*, L279/21-22.

förstärkt skyttekompani till insatsen under 6 månaders tid, och den 28 januari 2008 fattar EU:s utrikesministrars beslut om att inleda insatsen, benämnd EUFOR Tchad/RCA.⁴²

4.2 Formulerandet av ROE för Eufor i Tchad

Som jag nämnde i föregående forskningsdel så är inte vägen från mandat till utförlig ROE och slutgiltig version delgiven soldaterna, en rak och självklar väg. Så är också fallet här. Processen förefaller, om möjligt, som än mer komplicerad då ytterligare en organisation, EU, är inblandad och skall säga sitt. Jag skall i denna del av undersökningen försöka kasta ljus på hur denna process, ungefär, har gått till. Baserat på vad som går att utläsa ur befintliga dokument.

Som vi skall komma att se så finns det betydande luckor i informationen tillgänglig, delvis på grund av den komplicerade process som ligger till grunden för utformandet av ROE. Men också, givetvis, på grund av det faktum att ROE inte offentliggörs. Detta gör att det inte går att i detalj utläsa vilken instans som gjorde vad, bifogade eller strök vilken formulering, eller hade vilka invändningar. Vi kommer dock kunna se vilka myndigheter som varit inblandade, och när och hur besluten och fastställandet av ROE skedde, vilket kan vara nog så intressant, då processen skiljer sig något från hur det i teorin (se kapitel 3.2) går till i rena FN-insatser.

4.2.1 Från FN till EU-parlamentet

Insatsen EUFOR Tchad/RCA bygger på ett FN-mandat specificerat i resolution 1778. I denna resolution stipuleras vilken auktoritet EU har för att fullfölja sitt uppdrag, och det är också detta mandat som ligger till grunden för den ROE som ges till Eufor.

Jag har, i undersökningen, inte funnit några indikationer på att EU tar hänsyn till ROE utfärdade för FN-delen av insatsen, som vi kan förutsätta gick till på ungefär det sätt beskrivet i kapitel 3.2. För FN-insatser så utformas ROE, som sagt, av DPKO.

Istället förefaller det vara så, i fallet Tchad, att EU inväntar FN:s mandat som stipulerar uppdragets karaktär och de uppgifter som åläggs EU-styrkorna. I resolution 1778 ger FN befogenheter till EU att vidta alla nödvändiga åtgärder ("all necessary measures") för att skydda civilbefolkningen, och då särskilt flyktingar. Men även biståndsarbetare, FN-personal och poliser.⁴³ Det tog, från resolutionens utskick, endast två dagar innan Europaparlamentet utfärdar en

⁴² 2007/08: UFöU5, *Fortsatt svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken*, s. 4-5.

⁴³ S/RES/1778 (2007), 25 September 2007, s. 4.

resolution i frågan. Och redan här nämns, i runda ord, en möjlig utformning av ROE med hänvisning till de uppgifter som ålagts EUFOR under resolution 1778⁴⁴. Man talar om att mandatet ska vara kraftfullt, och att ROE ska vara tydliga och innehålla möjligheter till våldsanvändning, även i annat än för självförsvar.

4.2.2 Kusp

Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp, engelsk beteckning: PSC) verkar fylla ungefär samma funktion, vad gäller ROE, för EU som DPKO gör för FN. Det vill säga att i samförstånd med andra formulerar ROE för den stundande insatsen. Som nämnt så formulerar DPKO:s Military Advisor Office, i samförstånd med The UN Office of Legal Affairs, ROE för FN-insatser.

I en skrivelse från rådet av den 15 oktober 2007, så åläggs Kusp att ta över den politiska kontrollen samt den strategiska ledningen av insatsen i Tchad:

The Council hereby authorises the PSC to take the relevant decisions in accordance with Article 25 of the EU Treaty. This authorisation shall include the powers to amend the planning documents, including the Operation Plan, the Chain of Command and the Rules of Engagement.⁴⁵

Det är dock rimligt att anta, precis som i fallet med FN och DPKO, att dess formulering inte nödvändigtvis blir den slutgiltiga versionen av ROE. Dels står det i samma dokument att Eufor-insatsen skall inledas först då Rådet så beslutar. Och detta, säger man, ska man göra efter att man godkänt operationens Rules of engagement.⁴⁶

Den 28 januari 2008 godkänner Rådet Kusp:s lämnade förslag på ROE.⁴⁷

Alltså finns här en betydande lucka mellan den 15 oktober, då rådet meddelar att ROE ska sättas av Kusp, och den 28 januari då beslut om påbörjandet av insatsen tas och rådet godkänner Kusp:s ROE. Vi vet nu alltså i stort vilka aspekter av EU som var direkt inblandat – Europaparlamentet, Rådet och Kusp. Men ytterligare forskning krävs för att klargöra vem som gjorde vad, och hur ROE för insatsen formulerades. Sedan har vi problemet med tolkningen. Som jag tog upp i föregående del av uppsatsen (kap 3.2) så kan det finnas en betydande skillnad mellan den språkliga utformningen av ROE och hur insatsen ser ut i praktiken.

⁴⁴ European Parliament resolution of 27 September 2007 on the ESDP operation in Chad and the Central African Republic, 3F.

⁴⁵ Official Journal of The European Union, COUNCIL JOINT ACTION 2007/677/CFSP, article 6.

⁴⁶ Official Journal of The European Union, COUNCIL JOINT ACTION 2007/677/CFSP, article 5

⁴⁷ Official Journal of The European Union, COUNCIL DECISION 2008/101/CFSP, article 2.

4.2.3 Sverige

Vi vet sedan tidigare att enskilda länder kan ha olika utformningar av ROE, anpassat efter nationell lagstiftning, och att detta bland annat diskuterades inför det ryska deltagandet i Tchad. (se kap. 3.1). Hur såg det ut för Sveriges del?

Sveriges bidrag till EUFOR Tchad/RCA var tämligen betydande. Utöver den primära deployeringen bestående av ett skyttekompani a' 203 soldater ur den internationella amfibiestyrkan (IAS), så sändes också en okänd styrka ur ett svenskt specialförband till landet innan EUFOR:s huvudstyrka anlände.⁴⁸

Jag hittar i min undersökning inget tecken på att den svenska regeringen eller riksdagen hade några särskilda betänkligheter gällandes det ROE som slutligen sattes och gällde för hela EUFOR-styrkan. Sverige såg insatsen som rättfärdig, dels eftersom den hade ett kapitel VII-mandat, men också med hänvisning till "skyldigheten att beskydda"⁴⁹. Och man konstaterar i en av regeringens tidiga propositioner angående insatsen att: "*Insatsen kan således i enlighet med uppställda insatsregler komma att använda våld utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar.*" Värt att poängtera är att detta dokument inlämnades till riksdagen redan den 4 oktober, alltså innan insatsreglerna för EU-insatsen var färdiga. Sverige hade i detta läge tänkt sig en renodlad FN-insats och, tillsammans med Norge, skicka ett ingenjörförband, ganska annorlunda från den insats man slutligen bestämde sig för. Dock visar den intervju jag genomfört med deltagande personal ur den svenska Tchad-styrkan att de slutgiltiga ROE behöll denna princip för våldsanvändning, och att den svenska styrkan agerade under samma förutsättningar som övrig EUFOR-personal.

Enligt en rapport från Förvarsberedningen från 2001 stipuleras att Sverige antingen godkänner eller, "i förekommande fall", utfärdar ROE och att detta då bereds av Regeringskansliet i samverkan med Förvarsmakten. Man tillägger dock att svenska förband i "normalfall" lyder under en högre chef från en multinationell organisation, och då har att följa de regler som gäller för insatsen inom det aktuella området.⁵⁰ Vidare står det i rapporten att man bör sträva efter att beredningen av sådana regler sker inom ramen för de villkor som regeringen och riksdagen satt upp, samt de internationella överenskommelser Sverige har att följa. Detta tar även Ove Bring upp, att Sverige utöver ROE även har att följa de humanitärrättsliga traktat som Sverige ratificerat.⁵¹

I fallet med insatsen i Tchad verkar det alltså som att Sverige i slutändan blott godkände den ROE som utfärdades av EU och som förenklat löd: Soldater har rätt

⁴⁸ Holmström, Mikael *Svensk specialstyrka har landat i Tchad*, Svenska Dagbladets internetupplaga, 13 februari 2008.

⁴⁹ Regeringens proposition 2007/08:7, *Svenskt deltagande i Förenta nationernas och Afrikanska unionens gemensamma fredsfrämjande insats i Darfur*, s. 10-11.

⁵⁰ Ds 2001:44, *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering*, 30 augusti 2001, s. 95.

⁵¹ Bring, Ove – Körlof, Anna, *Folk rätt för totalförsvaret*, s. 278.

att ingripa med proportionerligt våld om de ser att civilbefolkning, hjälparbetare eller någon annan tredje part utsätts för övergrepp/fara eller hotades av övergrepp.⁵²

4.2.4 Tolkning

Processen för framarbetandet av ROE för Tchadinsatsen beskriven ovan kan stå som ett exempel på hur det, i stora drag, kan gå till. Men som jag redan konstaterat tidigare i undersökningen så kan det finnas betydande skillnader mellan vad som står skrivet om ROE och hur det faktiskt implementeras. Hur det tolkas på marken. Vi kan kalla detta det sista steget.

Det är snarare regel än undantag att det finns olika uppfattningar om ROE i en fredsfrämjande insats, och som Holt och Berkman skriver, så är det tolkningen av reglerna samt styrkans faktiska kapacitet som i slutändan betyder något. Detta visar också Tchadinsatsen prov på.

Inför avresa till Tchad delgavs [vi] ett antal presentationer om ROE och vi fick även tillfälle att diskutera olika tillvägagångssätt vid olika situationer. Vi övade på att "handla rätt" i situationer vi skulle kunna ställas inför väl på plats i Tchad. Övningarna och diskussionerna syftade till att ge oss självförtroende så att vi kunde agera utan att tveka när de svåra situationerna uppkom i verkligheten, men hade snarare en motsatt effekt. Det finns så många exempel på situationer där det är långt ifrån självklart vad som är rätt handlande, och ännu svårare blir det under tidspress.⁵³

Soldaterna på plats hade tydliga och robusta regler för våldsanvändning, men trots detta uppstod situationer där styrkan skulle ha haft rätt att ingripa, men valde att inte göra detta. Vid ett tillfälle stal rebeller bland annat mat från ett närliggande flyktingläger och sköt en europeisk hjälparbetare i huvudet, utan att EUFOR-styrkan reagerade. Bakgrunden till detta ska ha varit att den franske chefen över styrkan inte ville riskera en eskalering av konflikten som rådde.⁵⁴

⁵² Karl Blomberg, menig skyttesoldat, IAS, TD01, intervju med författaren, januari 2009.

⁵³ Karl Blomberg, menig skyttesoldat, IAS, TD01, intervju med författaren, januari 2009.

⁵⁴ Karl Blomberg, menig skyttesoldat, IAS, TD01, intervju med författaren, januari 2009.

5 Sammanfattning och slutsatser

5.1 Om våldsanvändning och beskydd

Konceptet med ett aktivt skydd av civilbefolkningen i konfliktområden har ställt nya krav på intervenerande fredsstyrkor. Det är dock inte helt uppenbart hur uppgiften skall förstås.

Såväl FN som enskilda nationer och andra aktörer saknar konkret förförståelse för vad skyddet av civila, de facto, innebär rent operationellt. Detta blir särskilt problematiskt i samband med den lika påtagliga avsaknaden av doktriner för våldsanvändning. Aspekter som UN Master List existerar förvisso, men dess utformande är dömt att förändras från mission till mission, och det är därför inte rimligt att säga att FN på så sätt standardiserat sin våldsanvändning (eller sina ROE). De två problemen gällandes avsaknad av instrument för implementerandet av "civil protection" samt våldsanvändning är båda i behov av tydliga riktlinjer. Det är tydligt att det i det förstnämnda fallet, om verktyg för beskydd, finns ett utarbetat språkbruk för *när* och *hur* en insats med mandat att skydda civila är lämplig (i form av R2P) och att detta används i insatser idag (antal insatser med responsibility to protect-liknande mandat har kraftigt ökat sedan 1999.). Dock finns ännu ej ännu några gällande, tydliga, doktriner för *hur* soldaterna på marken ska skydda civilbefolkningen och vilken typ av våld som det är lämpligt att tillåta, och när.

Effekten av detta kan tänkas bli att soldater och befälhavare i första hand vänder sig till sin ROE för vägledning. Men även detta blir problematiskt, då ROE kanske inte alls implementeras som det var tänkt, och dessutom kanske tolkas på olika sätt av olika kontingenter.

5.2 Om möjligheten att generalisera

Det finns vissa aspekter i min undersökning som kan tyda på att utformningen av ROE blivit mer robust över tid, och därmed följt med i utvecklingen av

insatsernas skyldighet att beskydda-orienterade språkbruk. Det krävs dock vidare forskning innan ett sådant samband kan vederläggas.

Vad man direkt kan se är att mandaten som ges för insatser förändrats över tid, till att mer specifikt komma att handla om just beskydd. Det är troligt att utformningen av Rules of engagement följt med i denna utveckling eftersom språkbruket i mandaten ofta följer med till ROE. Intervjuer genomförda av Holt och Berkman med personal ur DPKO antyder detta. Det gör också min undersökning av Tchadinsatsen där det går att se tydligt hur mandatet som gavs till EU av FN i ett tidigt skede tolkas av Parlamentet i form av Rules of engagement.

Det finns dock betydande problem och ytterligare forskning krävs innan man kan nå någon form av generaliserbarhet. Ett betydande problem då skulle vara att ROE sällan görs offentliga. Detta är dock ett problem som det är möjligt att komma runt genom att till exempel genomföra intervjuer med, antingen personer ur insatserna (som jag gjorde för att få reda på ROE för Tchadinsatsen) eller med personer i beslutsfattande ställning (Som Holt och Berkman).

5.3 Om beslutsprocessen

Frågan om hur beslutsprocessen för sättandet av ROE ser ut är, som jag har visat, inte helt lätt att vederlägga. Vägen är komplicerad, snårig och inte helt självklar. Det går dock att se vilka instanser som deltar i processen (ex. DPKO) och vilka som har rätt att begära ändringar (insatsens Force Commander, deltagande nationer etc.). Och kanske tyder den snåriga vägen rentav på att inte heller *sättandet* av ROE är standardiserat. Det finns dock betydande brister i undersökningen. Både vad gäller att klarlägga vem som faktiskt gör vad, men också vad gäller generaliserbarheten.

Detta blir särskilt tydligt för Tchad-insatsen. Här framträder snarare bilden av ett EU som, genom Europaparlamentet, tolkar det mandat som ges i FN resolutionen. Parlamentet gör redan i sin första resolution, endast två dagar efter att FN-resolutionen kommit, en bedömning av vilka egenskaper man önskar att insatsens ROE skall få. Ärendet åläggs sedan Kusp och här kommer en viktig fråga: eftersom Kusp:s ROE sedan skall godkännas av Parlamentet – vem är det då som egentligen har sista ordet? Detta är svårt att belägga utan att i detalj ha följt de förhandlingar som föreligger besluten.

Vad som däremot står helt klart är att tolkningen av ROE spelar en större roll än vad som från början stod klart. Både i litteratur och ögonvittnesskildringar jag har tagit del av så framträder bilden av ROE som något som skiljer sig en hel del från teori till praktik.

Detta föranleder mig att befästa slutsatsen dragen av Holt och Berkman; att den intervenerande styrkans faktiska kapacitet och tolkning av ROE spelar en större roll än vad själva formuleringen gör. Tolkningen är det sista steget, hur

vägen dit än ser ut, och är till sist det som avgör hur skyldigheten att beskydda ska operationaliseras.

6 Referenser

- Bring, Ove – Körlof, Anna, 2002. *Folkrätt för totalförsvaret. En handbok*, Stockholm: Nordstedts förlag.
- Ds 2001:44, *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförvar och krishantering*, 30 augusti 2001.
- Europeiska unionens officiella tidning, *RÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRD 2007/677/GUSP av den 15 oktober 2007 om Europeiska unionens militära insats i Republiken Tchad och Centralafrikanska republiken*.
- Holt, Victoria K – Berkman, Tobias C, 2006. *The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*, Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center.
- Karl Blomberg, menig skyttesoldat, IAS, TD01, intervju med författaren, januari 2009.
- Official Journal of The European Union, COUNCIL DECISION 2008/101/CFSP.
- Official Journal of The European Union, COUNCIL JOINT ACTION 2007/677/CFSP
- S/RES/1778 (2007), 25 September 2007.
- Wheeler, Victoria – Harmer, Adele, 2006. *Resetting the rules of engagement-trends and issues in military-humanitarian relations*. London: Humanitarian Policy Group (HGP), Overseas Development Institute.

Internet:

- European Parliament resolution of 27 September 2007 on the ESDP operation in Chad and the Central African Republic, 3F. Åtkommen torsdagen den 8 januari, kl. 21.00.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0419+0+DOC+XML+V0//EN>
- Holmström, Mikael, 2008. *Svensk specialstyrka har landat i Tchad*, Svenska Dagbladets internetupplaga, 13 februari. Åtkommen torsdagen den 8 januari, kl. 21.11
http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_867847.svd
- The responsibility to protect – report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 2001. Ottawa: International Development Research Centre. Åtkommen torsdagen den 8 januari kl.17.35.
http://www.idrc.ca/en/ev-9436-201-1-DO_TOPIC.html

