

# FN-resolution 2272 – en hägring av ansvarstagande

*Erik Alendal*

Våren 2014 anklagades FN:s fredsbevarande trupper i Centralafrikanska republiken för att ha sexuellt exploaterat ett flertal barn, i utbyte mot mat och pengar. Trupperna opererade i den Centralafrikanska republiken under auktorisation av FN:s säkerhetsråd, men inte under FN-kommando. Den oberoende granskning som tillsattes efteråt för att utreda händelserna gick så pass långt som att kalla FN:s hantering av händelserna ”allvarligt felaktiga”. Detta kom att skaka om FN och skapa stor kontrovers världen över kring hur FN och säkerhetsrådet utövar sitt mandat som fredsbevarande trupper.<sup>1</sup> Det resulterade i att säkerhetsrådet år 2016 antog resolution 2272, för att förebygga och förhindra att FN:s fredsbevarande styrkor gör sig skyldiga till sexuell exploatering i länderna de blivit placerade i för att utöva sitt mandat.<sup>2</sup>

Denna artikel undersöker hållbarheten i resolution 2272. Framförallt ska den beröra om det var en adekvat åtgärd från FN:s och säkerhetsrådets sida eller om resolutionen enbart var en hägring av FN:s och säkerhetsrådets

---

<sup>1</sup> Deschamps, Marie. *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers*. 2015, s. i.

<sup>2</sup> United Nations, Security Council. Resolution 2272 (2016). 11-03-2016, s. 1.

påstådda ansvarstagande. Undersökningen visar att offren som blivit sexuellt utnyttjade enbart har en liten chans att kunna ställa de ansvariga fredsbevarande trupperna till svars. Resolutionen som nu ska undersökas är fyra sidor lång och består av tretton punkter med olika rekommendationer och uppmaningar till specifika åtgärder för hur brottsoffer ska behandlas, men även hur gärningsmännen bland den fredsbevarande personalen ska hållas ansvariga.

## De mänskliga rättigheternas kärnprinciper

I undersökningen valde jag att använda mig av och kombinera två olika teorier: Human Rights Based Approach och Distributing Responsibilities. Human Rights Based Approach (hädanefter benämnt som HRBA), kombineras med David Millers teori Distributing Responsibilities. Ett översatt utdrag från ”Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights” förklarar HRBA på följande vis: ”Human Rights Based Approach är ett konceptuellt ramverk för processen mänsklig utveckling som är normativt baserat på internationella rättighetsstandarder och är inriktat på att främja och skydda mänskliga rättigheter. Det syftar till att analysera ojämlikheter som ligger i centrum för utvecklingsproblem och adresserar diskriminerande praktiker och orättvis fördelning av makt som hindrar utveckling”.<sup>3</sup>

Det ska tilläggas att det inte finns någon universell definition av HRBA och den som används i denna artikel är hämtad från UNFPA (United Nations Population Fund). HRBA består av sex olika kärnprinciper som bör vara respekterade för realiserandet av en individs mänskliga rättigheter. Dessa är: Universalitet och obestridlighet; odelbarhet; ömsesidigt beroende och inbördes samband; jämlikhet och icke-diskriminering; deltagande och inkludering; samt ansvarighet och rättsstatsprincipen. Dessa är även kända

---

<sup>3</sup> United Nations. Frequently Asked Questions on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation. 2006, s. 15 (min översättning).

under namnet ”Core Human Rights Principles”.<sup>4</sup> I denna undersökning används två av dessa: ansvarighet och rättsstatsprincipen samt jämlikhet och icke-diskriminering. Ansvarighet och rättsstatsprincipen innebär, definitionsmässigt, att rättighetsbringarna måste följa de rättsliga normer och standarder som finns i instrumenten mänskliga rättigheter.<sup>5</sup> Jämlikhet och icke-diskriminering innebär, definitionsmässigt, att alla individer är jämlika mänskliga varelser i egenskap av sin inneboende värdighet och mänsklighet och inte ska utsättas för diskriminering utifrån ras, hudfärg, kön, ålder, språk, religion, politisk åsikt, nationellt eller kulturellt ursprung, funktionshinder, egendom, födelse eller annan status, etc.<sup>6</sup>

## Distribuering av ansvar

HRBA kommer i denna uppsats att, som nämnt tidigare, kombineras med teorin *Distributing Responsibilities* av David Miller.<sup>7</sup> Teorin går ut på att hitta principer för att fördela ansvar som har en inneboende moralisk vikt så att när en agent bryter mot sin ”Remedial Responsibility” – ansvar för att ställa en situation tillrätta – så ska de bli adekvat sanktionerade för den uppkomna situationen. Teorin används i undersökningen på ett multi-principiellt sätt, vilket innebär ett flexibelt tillvägagångssätt som är anpassat till varje enskild punkt i resolutionen. Teorin ska bidra till att belysa vems eventuella ansvar det skulle vara att åtgärda de punkter i resolutionen som inte är hållbara utifrån kärnprinciperna ansvarighet och rättsstatsprincipen samt jämlikhet och icke-diskriminering. Miller hävdar att det finns fyra olika

---

<sup>4</sup> UNFPA ‘A Human Rights-Based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials Program’ (2010), s. 73.

<sup>5</sup> UNFPA ‘A Human Rights-Based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials Program’ (2010), s. 76.

<sup>6</sup> UNFPA ‘A Human Rights-Based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials Program’ (2010), s. 75.

<sup>7</sup> Miller, David. ”Distributing Responsibilities.” *The Journal of Political Philosophy*, 2001, vol. 9, nr. 4, s. 453–471.

principer att distribuera ansvar efter.<sup>8</sup> Den första är det kausala ansvaret: att en handling leder till en annan. Den andra är moraliska ansvaret: en person är förpliktigad att åta sig ansvar men misslyckas och är därmed moraliskt ansvarig för att åtgärda situationen. Den tredje är kapacitetsansvar: den som har bäst kapacitet att lösa problemet har ansvaret för det. Slutligen, kommunikativt ansvar, vilket innebär ansvar för att vi har något gemensamt, exempelvis språk. Innan någon av de fyra nämnda principerna för distribuering av ansvar kan tillämpas är Millers position att man måste avgöra om en aktörs ansvar är omedelbart – det vill säga, att bistå på kort sikt – eller att slutgiltigt lösa situationen.<sup>9</sup> Omedelbart och slutgiltigt ansvar kan falla på olika aktörer.

## Resolutionen 2272 – dechiffring i tabellform

Det metodiska tillvägagångssättet är en egenskapad tabell där resolutionens 13 punkter först jämförs med kärnprinciperna ansvarighet och rättsstatsprincipen samt jämlikhet och icke-diskriminering för att se om varje enskild punkt är hållbar utifrån den valda kärnprincipen. Om resolutionens punkt inte uppfylls tillämpas teorin Distributing Responsibilities för att se vems/vilket ansvar det är att åtgärda punkten i resolutionen.

För att resolution 2272 ska anses leva upp till kärnprincipen ansvarighet och rättsstatsprincipen måste det finnas ett fokus från FN:s sida att tillhandahålla tillräckliga FN-mekanismer för att kunna hålla de fredsbevarande trupperna ansvariga för handlingar som innebär sexuell exploatering och inte enbart från medlemslandet där trupperna är hemmahörande. Därmed undersöks det om ett gap i ansvarigheten existerar inom FN:s fredsbevarande verksamhet. För att enskilda punkter i resolution 2272 ska anses leva upp till kärnprincipen jämlikhet och icke-diskriminering ska den enskilda punkten lägga ett stort fokus på den positiva handlingen hos

---

<sup>8</sup> Miller, David. "Distributing Responsibilities," s. 455–464.

<sup>9</sup> Miller, David. "Distributing Responsibilities," 2001, s. 468.

de fredsbevarande trupperna, samt implementering av särskilda åtgärdsprogram eller skyddsåtgärder för att hjälpa de mest utsatta grupperna i samhället.

I tabellen står resolutionens punkter i den vänstra kolumnen. Punkterna är förenklade och förkortade. I mittenkolumnen finns HRBA:s kärnprinciper som svarar om resolutionen uppfyller kärnprincipens kriterier. Om resolutionen lever upp till principen lämnas nästa kolumn tom, annars tillämpas teorin Distributing Responsibilities för att svara på hur felet ska åtgärdas och av vem.

<b>Punkt 1.</b> Generalsekreteraren stödjer beslut om repatriering vid trovärdiga beslut av utbredd och systematisk sexuell exploatering.	Uppfyller EJ ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Slutgiltigt ansvar</b> Generalsekreteraren, samt FN har ett <b>kausalt ansvar</b> att åtgärda situationen.
<b>Punkt 2.</b> Generalsekreteraren ska bli informerad när det truppbidragande landet ej adekvat följer upp anklagelser eller ej håller personal ansvarig och blir ersatt med annan personal.	Uppfyller EJ ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Slutgiltigt ansvar</b> Generalsekreteraren och FN har ett <b>moraliskt ansvar</b> att åtgärda situationen.
<b>Punkt 3.</b> I enlighet med punkt 2 ska Generalsekreteraren avgöra om adekvata åtgärder vidtagits mot anklagad personal och avgöra om medlemslandet får bistå med framtida personal.	Uppfyller EJ ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Slutgiltigt ansvar</b> Generalsekreteraren och FN har ett <b>moraliskt ansvar</b> .
<b>Punkt 4.</b> Generalsekreteraren uppmanar att brottsoffrets säkerhet tas i beaktande vid insamlandet av bevis vid anklagelse av sexuell utnyttning. Samt att omedelbara åtgärder vidtas för att förebygga framtida	<b>Ja, uppfyller</b> jämlikhet och ickediskrimineringsprincipen.	

incidenter. Även ge fysiskt/psykiskt stöd till offer.		
<b>Punkt 5.</b> Säkerhetsrådet välkomnar beslutet om att undersöka om personalen har en historia gällande sexuell exploatering.	<b>Ja, uppfyller</b> jämlikhet och ickediskrimineringsprincipen.	
Punkt 6.	Ej applicerbar för någon a teorierna.	
<b>Punkt 7.</b> Generalsekreteraren uppmanar all icke-FN-personal med auktorisation av säkerhetsrådets mandat att vidta adekvata åtgärder för att förebygga sexuell exploatering.	<b>Uppfyller EJ</b> ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Omedelbart ansvar</b> FN-styrkorna som är auktoriserade med mandat av säkerhetsrådet har ett <b>kausalt ansvar</b> för situationen.
<b>Punkt 8.</b> Trupper som är auktoriserade av säkerhetsrådets mandat uppmanas undersöka, förebygga, hålla ansvariga och repatriera trupper vid trovärdiga tecken av sexuellt utnyttjande.	<b>Uppfyller EJ</b> ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Slutgiltigt ansvar</b> FN-styrkorna, FN och medlemsstaterna har ett <b>kapacitetsansvar</b> .
<b>Punkt 9.</b> Medlemsländer uppmanas vidta konkreta åtgärder för att förebygga/bekämpa strafflöshet vid sexuellt utnyttjande hos dess fredsbevarande styrkor.	<b>Uppfyller EJ</b> ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Omedelbart ansvar.</b> FN och de fredsbevarande trupperna har ett <b>kommunikativt ansvar</b> .
<b>Punkt 10.</b> Utbildning ska tillhandahållas för trupperna av medlemsländer för att förhindra sexuell utnyttjande. Även krävs intyg av personal om fläckfri historia.	<b>Ja, uppfyller</b> jämlikhet och ickediskrimineringsprincipen.	
<b>Punkt 11.</b> Undersökningar gällande sexuell exploatering ska slutföras så snabbt som möjligt, lämpliga åtgärder vidtas samt omedelbar och	<b>Uppfyller EJ</b> ansvarighet och rättsstatsprincipen.	<b>Slutgiltigt ansvar.</b> De truppgivande länderna och FN har ett <b>moraliskt ansvar</b> .

fullständig rapportering till generalsekreteraren, som välkomnar ansträngningarna hos nationella utredningsofficerare.		
<b>Punkt 12.</b> Generalsekreteraren understryker den stora betydelsen av att vidta åtgärder för att skydda marginaliserade grupper från sexuella övergrepp och att identifiera personal som kan bryta mot reglerna.	<b>Ja, uppfyller</b> jämlikhet och ickediskrimineringsprincipen.	
<b>Punkt 13.</b> Uppmuntrar till lämpliga FN-mekanismer, inklusive dem relaterade till marginaliserade grupper i konflikter, inkludera påståenden om sexuell exploatering i rapporteringen och att omedelbart informera medlemslandet. Sist att bättra den interna informationsdelningen.	<b>Ja, uppfyller</b> jämlikhet och ickediskrimineringsprincipen.	

Av de tretton punkter som analyserades utifrån vald metod och valda teorier uppfylldes fem (punkt nummer sex var ej applicerbar), vilket betyder att sju av punkterna ej tillfredsställde de kärnprinciper som applicerades. De punkter som var tillfredsställande var punkter där jämlikhet och icke-diskrimineringsprincipen (5 stycken) tillämpades. De punkter som inte tillfredsställde den applicerade kärnprincipen gällde samtliga ansvarighet och rättsstatsprincipen (sju stycken). Detta fenomen kommer att utvecklas senare i texten. På de sju punkter som ej var tillfredsställande applicerades även teorin om distribuering av ansvar, där slutgiltigt ansvar tillämpades fem gånger och omedelbart ansvar två gånger. Moraliskt ansvar tillämpades tre gånger, kausalt ansvar två gånger, kapacitetsansvar en gång och kommunikativt ansvar en gång.

## Dechiffring i ingående textform

Den dechiffring som nu följer kommer att först ske genom kärnprincipen ansvarighet och rättsstatsprincipen och sedan av kärnprincipen jämlikhet och icke-diskrimineringsprincipen.

**Punkt 1:** Att punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen är på grund av att repatrieringen ses som ett försök att ta ansvar för situationen och att åtgärda den. Repatriering av trupper är effektivt, eftersom förbrytarna avlägsnas från platsen, men punkten tillfredsställer inte principen på grund av avsaknaden av att de fredsbevarande trupperna ställs till svars för sina handlingar.

**Punkt 2:** Punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen på grund av att den bland annat handlar om att ställa trupper till svars för sina handlingar. Punkten ses inte som tillfredsställande eftersom den enbart anger att generalsekreteraren ska hållas informerad, men inte förtäljer om generalsekreteraren får agera efter den information han får.

**Punkt 3:** Punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen på grund av att generalsekreteraren ska avgöra om landet har vidtagit adekvata åtgärder för att hålla personer ansvariga. Punkten blir inte tillfredsställande utifrån kriterierna i kärnprincipen på grund av att fokus läggs på det truppbidragande landet, att landet ska få ”skämmas” inför det internationella samfundet om förbrytarna inte kommer att ställas till svars, eftersom bidragandet av fredsbevarande trupper till FN då ska upphöra. Därmed blir fokuset på det truppbidragande landet för stort och fokuset på offret och dennes upprättelse allt för smalt för att ses som tillfredsställande. Punkten bör dock ses som en nyttig förebyggande åtgärd.

**Punkt 7:** Att punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen är på grund av att punkten uppmuntrar alla icke-FN-styrkor, auktoriserade med mandat av säkerhetsrådet, att bekämpa strafflöshet hos sin personal. På grund av avsaknaden av specificering om att denna bekämpning av strafflöshet ska ske genom FN-mekanismer och att ansvarsutkrävande av gärningsmän utifrån dessa inte blir specificerat ses inte denna punkt som tillfredsställande.



**Punkt 8:** Att punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen är på grund av att punkten uppmuntrar medlemsstater som inte använder FN-styrkor men dock trupper som är auktoriserade av säkerhetsrådet att hålla gärningsmännen ansvariga. Trupper som är auktoriserade utifrån FN-mandat uppmuntras att hålla gärningsmän ansvariga och till repatriering. Dock ger repatrieringen inte offret upprättelse, särskilt inte om gärningsmannen hålls ansvarig i sitt hemland istället för genom FN-mekanismer. Därmed är punkten inte tillfredsställande.

**Punkt 9:** Att punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen är på grund av att medlemsländer uppmanas att förebygga straffrihet vid sexuellt utnyttjande och därmed ta ansvar. Det som gjorde att punkten inte ses som tillfredsställande är att FN förlägger tillsynen för att förebygga och bekämpa straffrihet vid sexuellt utnyttjande på det truppbidragande medlemslandet. Därmed kan man anta att gärningsmannen ställs till svars i sitt eget land och inte genom FN-mekanismer. Därmed får offret ej upprättelse.

**Punkt 11:** Att punkten faller under ansvarighet och rättsstatsprincipen är på grund av att generalsekreteraren uppmanar de truppbidragande länderna att hålla personal ansvarig, om de har sexuellt utnyttjat andra. I likhet med föregående punkt så lägger FN över ansvaret på medlemsländerna att hålla gärningsmännen ansvariga, istället för att detta ska ske genom FN-mekanismer, därmed försvåras det för offret att få upprättelse.

**Punkt 4:** Att punkten faller under jämlikhet och icke-diskriminering beror på att i punkten betonar vikten av att hjälpa offren genom riskbedömningar, vilket tillhör den nämnda kärnprincipen. Punkten lägger vikt vid den positiva handlingen och att ge offret adekvat vård för det offret blivit utsatt för. Hänsyn tas även till offrets säkerhet oavsett plats och att adekvat fysisk eller psykisk vård ska ges och punkten anses därmed tillfredsställa kärnprincipen.

**Punkt 5:** Punkten faller under jämlikhet och icke-diskriminering på grund av att den adresserar de inbäddade mönster av diskriminering som tillhör den nämnda kärnprincipen. Generalsekreteraren ska anstränga sig för att enbart fredsbevarande trupper med en fläckfri historia gällande sexuell exploatering

ska få tjänstgöra under fredsbevarande uppdrag. Därmed tillfredsställer punkten principen, eftersom ett selektivt och konsekvent urval görs för att säkra den lokala befolkningens välbefinnande.

**Punkt 10:** Att punkten faller under jämlikhet och icke-diskriminering beror på att den adresserar de inbäddade mönstren av diskriminering som tillhör den nämnda kärnprincipen. Dessa inbäddade mönster av sexuell exploatering adresseras genom utbildningsprogram och intyg för att styrka en fläckfri historia gällande sexuell exploatering. Det gör de fredsbevarande trupperna införstådda med regler och direktiv i förväg. Båda dessa åtgärder ses som adekvata för att förebygga och adressera de djupt inbäddade mönstren.

**Punkt 12:** Att punkten faller under jämlikhet och icke-diskriminering beror på att den understryker den kritiska betydelsen av att civila personer, särskilt barn, kvinnor och internflyktingar ska skyddas, något som understryks av den nämnda kärnprincipen. Betoningen av den kritiska betydelsen av att identifiera personal som riskerar bryta mot reglementet gällande sexuell exploatering, att barnen nämns explicit i punkten och den aktiva handling som åläggs de fredsbevarande trupperna gör att principen ses som tillfredsställd på denna punkt.

**Punkt 13:** Att punkten faller under jämlikhet och icke-diskriminering beror på att punkten adresserar och anbefaller lämpliga FN-mekanismer relaterade till kvinnor och barn i väpnade konflikter, för att hjälpa marginaliserade grupper, samt rapportering gällande sexuell exploatering. Punkten poängterar även vikten av att tillhandahålla adekvata skyddsmekanismer genom åtgärder eller skyddsprogram som relaterar till sexuell exploatering. Därmed anses punkten tillfredsställande i enlighet med attributen i kärnprincipen jämlikhet och icke-diskriminering.

## Otillräckligheten i fördelningen av ansvar

Med avstamp i teorin *Distributing Responsibilities* har i stort sett allt ansvar för att korrigera bristerna i punkterna fördelats i riktning mot antingen FN, generalsekreteraren, säkerhetsrådet eller de fredsbevarande trupperna, vilka samtliga är en del av organisationen FN. Teorin blev mer av ett verktyg för att peka på vilket slags principiellt ansvar organisationen FN har att åtgärda de eventuella bristerna i resolution 2272. Teorin tjänade ett argumenterande syfte gällande vilket principiellt ansvar FN som organisation har för att korrigera brister.

## Slutsats: Resolution 2272 – en hägring av påstått ansvarstagande

Genom den använda metoden var det möjligt att identifiera ett mönster i resolutionen. Mönstret var att i samtliga punkter där principen jämlikhet och icke-diskriminering applicerades ansågs principen vara tillfredsställd medan i de punkter där principen ansvarighet och rättsstatsprincipen applicerades ansågs ingen tillfredsställa principen. Mönstret kan bero på vad som tillskrevs kärnprinciperna från början och vad som krävs för att de ska anses tillfredsställda. Kärnprincipen jämlikhet och icke-diskriminering tolkades möjligtvis på ett sätt som gör den lättare att tillfredsställa än ansvarighet och rättsstatsprincipen. Detta kan ha lett till att de verkliga utmaningarna i de punkterna som granskades utifrån jämlikhet och icke-diskriminering blev förbisedda. Mönstret kan även härröra från att tabellen gjorde att frågan om vad som ansågs vara uppnått blev svart-vit och utrymmet för att relativisera och resonera om att något är delvis uppnått inte blev begränsat.

Det som med hjälp av teorierna och metoden går att utläsa ur resolution 2272 är att det faktiskt går att ställa de fredsbevarande trupperna till svars för sina handlingar. Problemet med resolutionen är *vagheten* i formuleringarna för *hur* de fredsbevarande trupperna ska ställas till svars. Resolutionen nämner inget om att det ska ske genom FN-mekanismer. Det problematiska i det är

att brottsoffret då inte har möjlighet att få sina anspråk prövade. Det är någonting som inte skulle tolereras i exempelvis västeuropeiska länder, men som verkar vara nedprioriterat gällande personer som lever i konfliktdrabbade områden där de fredsbevarande trupperna är stationerade.

Trots att det finns ett fokus på likabehandling och icke-diskriminering i resolutionen i förhållande till marginaliserade grupper och barn så saknas en möjlighet att genom FN-mekanismer ställa fredsbevarande trupper till svars för sexuell exploatering, vilket innebär att brottsoffret inte får upprättelse. Undersökningen har därmed kunnat visa att resolution 2272 är en hägring av FN:s och säkerhetsrådets påstådda ansvarstagande.

## Referenslista

- Deschamps, Marie. *Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers. Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic*. 2015.
- Miller, David. "Distributing Responsibilities". *The Journal of Political Philosophy*, 2001, vol. 9, nr. 4, s. 453–471.
- UNFPA *A Human Rights-Based Approach to Programming: Practical Implementation Manual and Training Materials Program* (2010).  
[https://www.unfpa.org/sites/default/files/jahiapublications/documents/publications/2010/hrba/hrba\\_manual\\_in%20full.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/jahiapublications/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf) (senast besökt 2019-01-10)
- United Nations. *Frequently Asked Questions on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation*. Office of United Nations High Commissioner for Human Rights. New York and Geneva. 2006.  
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf> (senast besökt 2019-01-10).
- United Nations Security Council. Resolution 2272 (2016). New York City. 11-03-2016. <http://www.refworld.org/docid/56e915484.html> (senast besökt 2019-01-10).