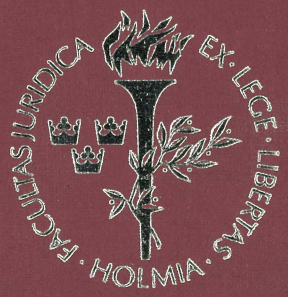
RÄTTSVETENSKAPLIGA BIBLIOTEKET

PER AHLIN

FOLKRÄTTEN I SVENSK SÄKERHETSPOLITIK



EX LIBRIS

Juristförlaget

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f43b8

ARKIV RV

HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM
BIBLIOTEKET
10 0071438 9

Per Ahlin

Folkrätten i svensk säkerhetspolitik

Per Ahlin

Folkrätten i svensk säkerhetspolitik

JURISTFÖRLAGET

Akademisk avhandling för juris doktorsexamen
vid Stockholms universitet 1993
juridiska institutionen
106 91 Stockholm

© Per Ahlin och Juristförlaget JF AB
Stockholm 1993
ISBN 91-7598-565-9
Gotab 97108, Stockholm 1993

Förord

Många av de förord jag läst börjar med att det är ensamt att skriva en avhandling. Detta blir inget undantag. Det *är* ensamt.

Därför är det inte märkligt att man i slutet av sitt avhandlingsskrivande vill tacka olika personer, som på ett eller annat sätt underlättat arbetet.

Först och främst går mitt tack till min handledare, UDs folkrättsrådgivare docent Ove Bring, som under hela processen, och framför allt under det senaste året, kontinuerligt läst och kritiskt granskat det framväxande manuset, och som dessutom stått till förfogande för råd, påpekanden och svar på allehanda frågor.

Mina vänner, och kollegor, docent Said Mahmoudi och jur. kand Pål Wrange har också vid olika tillfällen läst delar av manuset och kommit med värdefulla påpekanden. Ett stort tack riktas till dem för detta. De är därutöver värda ett tack för att de, genom att de befunnit sig på samma arbetsplats, och därmed varit till hands, stått ut med att lyssna till mina våndor, uppslag och idéer.

Professor Erik Nerep och jur. kand Per Cramér har också varit vänliga nog att läsa mitt manus. Ett stort tack till dessa båda.

Jag vill också passa på att tacka personalen vid utrikesdepartementets bibliotek och FN-arkiv för ovärderlig hjälp med materialsökning.

Under mitt avhandlingsskrivande har jag haft förmånen att inneha en doktorandtjänst vid juridiska fakulteten i Stockholm. När denna gick ut har jag de sista fem månaderna av arbetet fått del av stipendier från Söderbergs och Winroths stiftelser. Dessutom kunde jag på fakultetens bekostnad vistas vid FN-högkvartet i New York några månader våren 1990. Därutöver har jag, tack vare Stiftelsen av den 28 oktober 1982, kunnat medfölja på resor till London och till Bryssel. Till alla som bidragit till detta framför jag härmed mitt tack.

Till sist ett tack till min fru Helena; inte för någonting särskilt, men samtidigt för allting.

Stockholm och Tallinn i slutet av december 1992.

Per Ahlin

Innehåll

Förord V
Innehållsförteckning VII
Förkortningar XIII

Del I - Utgångspunkter.

Kapitel 1. Inledning. **3**
1:1 Syfte 3
1:2 Den politiska turbulensen. 4
1:3 Avgränsning. 6
1:4 Angreppssätt. 7
1:5 Källor. 10
1:6 Disposition. 12

Kapitel 2. Utgångspunkter för studien. **17**
2:1 Den svenska säkerhetspolitiken. 17
2:1:1 Säkerhetspolitisk utgångspunkt. 27
2:2 Folkrättens roll i den internationella politiken. 27
2:2:1 Folkrättsliga utgångspunkter. 40

Del II - Neutraliteten.

Kapitel 3. Historik. **45**
3:1 Tiden fram till 1918. 45
3:2 Anslutningen till Nationernas Förbund. 46
3:3 Sverige under andra världskriget. 50
3:3:1 Finska vinterkriget. 51
3:3:2 Permittenttrafiken. 52
3:3:3 Division Engelbrecht. 55

Kapitel 4. Neutralitet och neutralitetspolitik. **59**
4:1 Neutralitetsrätten. 59
4:2 Neutralitetspolitiken. 67
4:2:1 Neutralitetspolitiken
på prov 1 - Vietnamkriget. 80
4:2:2 Neutralitetspolitiken
på prov 2 - Vapenexporten till Indien. 84

Del III - Medlemskapet i FN.

Kapitel 5. Anslutningen till FN. **95**
5:1 Bakgrund. 95
5:1:2 Svensk inställning till
Dumbarton Oaks Proposals. 97
5:1:3 Den svenska kommentaren till
FN-stadgan. 99
5:1:4 Regeringens proposition. 103
5:1:5 Utrikesutskottets yttrande. 106
5:1:6 Den efterföljande riksdagsdebatten. 106
5:1:7 Undéns inledningsanförande
inför generalförsamlingen. 111
5:2 Neutralitet och medlemskap. 111
5:2:1 Ett problem? 112
5:3 Inställningen till FN. 118
5:3:1 Catalina-affären. 122

Kapitel 6. Värnandet om FNs auktoritet. **125**
6:1 Libanonkrisen - 1958. 125
6:1:1 Kuwaitkrisen. 128
6:2 FNs finansiella kris. 128
6:2:1 Artikel 17 och 19 i FN-stadgan. 129
6:2:2 Finanserna och den fredsbevarande
verksamheten. 131

Kapitel 7. Fredlig lösning av tvister. **135**
7:1 Fredlig lösning enligt FN-stadgan. 135
7:1:2 Svensk inställning till fredlig lösning av tvister. 138
7:2 Medverkan i FNs fredsbevarande verksamhet. 142
7:2:1 De fredsbevarande styrkorna. 143
7:2:2 Kort juridisk bakgrund. 144
7:2:2:1 Den legala grunden för styrkornas upprättande. 146
7:2:3 FN-styrkan på Cypern. 150
7:2:3:1 Historisk återblick. 150
7:2:3:2 UNFICYP 1964-1974. 151
7:2:3:3 UNFICYP 1974 - 152
7:2:4 Svensk inställning till fredsbevarande styrkor. 154

Kapitel 8. Icke-militära sanktioner. **157**
8:1 Artikel 41. 157
8:1:1 Vetorätten. 158
8:1:2 Svensk inställning till sanktioner. 162
8:2 Sanktioner mot Sydafrika. 164
8:2:1 Sydafrikafrågans behandling i FN 1987. 165
8:2:2 Sveriges reaktion på det uteblivna sanktionsbeslutet. 166
8:3 Sveriges ensidiga bojkott. 167
8:3:1 Sveriges tidigare åtgärder mot Sydafrika. 168
8:3:2 Proposition 1986/87:110. 169
8:3:3 Utrikesutskottets yttrande. 173
8:3:4 Riksdagsdebatten. 174

Kapitel 9. Väpnade sanktioner. **177**
9:1 FN-stadgans regler. 177
9:2 Koreakriget. 178
9:2:1 Säkerhetsrådets inledande resolutioner. 180
9:2:2 Uniting for Peace Resolutionen. 186

Kapitel 10. Kuwaitkrisen. 191
10:1 Bakgrund. 191
10:2 Invasionen och säkerhetsrådets inledande handläggning. 192
10:2:1 De ekonomiska sanktionerna. 193
10:2:2 Ogiltigförklarandet av Iraks annektion. 195
10:2:3 Resolution 665 (1990). 196
10:2:4 Resolution 678 (1990). 200
10:2:5 De allierades motangrepp. 204
10:3 Var det rätt, vad som skedde? 206
10:3:1 Vilka blev konsekvenserna i Irak? 206
10:3:2 Vad sade man i debatten i Sverige? 207
10:3:3 Vad sade juristerna? 209
10:3:4 En ny världsordning? 214

Del IV - Skyddet av det egna territoriet.

Kapitel 11. Det svenska försvaret. 223
11:1 Svenska hotbilder. 223
11:2 Försvarspolitiken. 229
11:2:1 Det försvunna försvarsbeslutet. 234
11:3 Försvarssamverkan. 237
11:3:1 Det nordiska försvarsförbundet. 238
11:3:1:1 Problem för neutralitetspolitiken? 240
11:3:1:2 Frågan om vapenleveranser. 242

Kapitel 12. Statens rätt att värna sitt territorium. 247
12:1 Självförsvarsrätten i FN-stadgan. 247
12:1:1 "Väpnat angrepp". 249
12:1:2 Preventivt självförsvar. 253
12:1:3 Artikel 51 i världspolitiken. 254
12:2 Svensk självförsvarsargumentation. 259
12:3 Ubåtskränkningarna. 262
12:3:1 Svenska regler angående kränkningar. 264
12:3:2 Svensk argumentation. 267

Del V - Reduktion av yttre hot.

Kapitel 13. Nedrustning. **273**
13:1 Nedrustningspolitiken. 273
13:2 Nedrustning, stormakter och FN. 275
13:3 Svenska kärnvapen? 278
13:4 Svenska nedrustningsinitiativ. 287
13:4:1 Ett fullständigt provstopp. 288
13:4:2 Icke-spridning av kärnvapen. 293
13:4:3 En kärnvapenfri zon i Norden. 301
13:4:4 Ett förbud mot kärnvapenanvändning. 310

Kapitel 14. Den europeiska säkerhetskonferensen. **315**
14:1 ESK-processen. 316
14:1:1 Förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. 318

Del VI - Neutralitetspolitiken överges.

Kapitel 15. Sveriges EG-anslutning. **325**
15:1 Neutralitetens krav. 325
15:2 Sveriges väg till ansökan. 329
15:3 Politiken överges? 331

Kapitel 16. Framtiden. **335**
16:1 Några korta anmärkningar. 335
16:2 Exempel på förändring - erkännande. 337

Del VII - Avslutande kommentarer.

A - Utgångspunkter. 343
B - Frånvaron av en obligatorisk tvångsmakt. 344
C - Folkrätten som skydd. 349
D - Svensk tolkning av folkrättsliga normer. 351
E - Inställningen till normernas rättsliga valör. 355
F - Till sist.. 356

Summary 359
Källförteckning 367
Sakregister 387

Förkortningar

AB	Aftonbladet.
AJIL	American Journal of International Law.
AK	Riksdagens andra kammare.
BYIL	British Yearbook of International Law.
CFE	Conventional Forres Europe.
DN	Dagens Nyheter.
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen.
FK	Riksdagens första kammare.
FN	Förenta Nationerna.
FOA	Försvarets forskningsanstalt.
GAOR	General Assembly Official Records.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade.
GYIL	German Yearbook of International Law.
ICJ	International Court of Justice.
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly.
IJIL	Indian Journal of International Law.
IS	Internationella Studier.
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet.
KrVAHT	Kungliga Krigsvetenskapsakademins Handlingar och Tidskrift.
KU	Riksdagens konstitutionsutskott.
NATO	North Atlantic Treaty Organization.
NF	Nationernas Förbund.
NILR	Netherlands International Law Review.
NTIR	Nordisk Tidskrift för Internationell Rätt.
NYIL	Netherland Yearbook of International Law.
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo.
PCIJ	Permanent Court of International Justice.
Prop	Proposition.
SCOR	Security Council Official Records.
SDS	Sydsvenska Dagbladet.
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute.
SOU	Statens Offentliga Utredningar.
SSOD	Special Session On Disarmament.
SvD	Svenska Dagbladet.

SvJT	Svensk Jurist Tidning.
SÖ	Sveriges Överenskommelser med Främmande Makter.
UN	United Nations.
UNDP	United Nations Development Programme.
UNEF I	United Nations Emergency Force.
UNFICYP	United Nations Force in Cyprus.
UNTS	United Nations Treaty Series.
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization.
UU	Riksdagens utrikesutskott.
WEU	Western European Union.
ZaöRV	Zeitschrift Für Ausländisches Öffentlisches Recht und Völkerrecht.
ÖB	Överbefälhavaren.

Del I
Utgångspunkter

Kapitel 1. Inledning.

I en offentlig utredning om den svenska utrikesförvaltningen kan man läsa följande:

> Folkrätten tillmäts stor vikt i svensk utrikespolitik. Det är sålunda ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse att värna om folkrättens regler om respekt för staters suveränitet och territoriella integritet.[1]

Ett sådant kategoriskt konstaterande är välkommen läsning för en folkrättsjurist. Officiellt har folkrätten alltså en stark ställning, och bara det är glädjande.[2]

Det har skrivits mängder av böcker om den svenska säkerhetspolitiken och ännu fler om folkrätten. Det finns också exempel på framställningar om folkrättens roll i den internationella politiken. Mig veterligt har det emellertid aldrig tidigare gjorts något försök att studera den svenska säkerhetspolitiken utifrån ett folkrättsligt perspektiv.

1:1 Syfte.

Syftet med denna avhandling är att undersöka hur Sverige använder sig

[1]. SOU 1988:58 s 44. I utredningen sägs också att andra viktiga folkrättsliga frågor är de mänskliga rättigheterna, havsrätten med tillhörande avgränsningsfrågor, miljörätten och rymdrätten. Sverige framhåller också ofta att folkrätten är särskilt viktig för små stater. Se t ex anförande av Lennart Bodström den 24 oktober 1985. *Utrikesfrågor* 1985 s 69.

[2]. I exempelvis USA har regeringen under främst 1980-talet inte ens officiellt gett sken av att tillmäta rätten någon betydelse i utformandet av utrikespolitiken. Senator D P Moynihan har i artiklar, böcker och anföranden framfört stark kritik mot vad han anser vara den amerikanska regeringens brist på tilltro för folkrätten. Se t ex hans *On the Law of Nations* (1990). Hård kritik mot USAs brist på respekt för folkrätten under 1980-talet har också framförts av professor Boyle. Se t ex hans *The Future of International Law and American Foreign Policy* (1989). Under Kuwaitkrisen kunde man emellertid höra USAs president George Bush tala om en ny värld byggd på respekt för internationell rätt. "It is, in fact, refreshing to see international law paid at least verbal respect after several decades of conspicuous disregard, even contempt", skrev professor Weston. *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Descision Making: Precarious Legitimacy* AJIL 1991 s 532.

av folkrätten i utformningen, och tillämpningen, av sin säkerhetspolitik. De utgångspunkter som presenteras i kapitel 2, och de frågor som ställs där, tjänar som en bas för studien.

Konkret hävdas att efterlevnad av normer, och medlemskap i internationella organisationer, är av stor betydelse för Sverige. Detta kan nämligen reducera de negativa effekter som kan uppstå på grund av att det internationella systemet saknar obligatorisk tvångsmakt.

Vidare hävdas att normerna kan användas som ett skydd, som en hjälp för Sverige att hålla den utrikespolitiska kursen.

För att kunna svara på frågan hur Sverige använder sig av folkrätten i sin säkerhetspolitik, är det också viktigt att studera svensk tolkning av folkrättsliga normer. Förespråkar Sverige en strikt tolkning, eller låter man normsystemets syfte ta överhanden? Hur ställer sig Sverige till normer som inte är juridiskt bindande? Upplevs distinktionen mellan bindande och icke-bindande normer som viktig?

1:2 Den politiska turbulensen.

Arbetet med denna avhandling har bedrivits under en omvälvande tid för den svenska säkerhetspolitiken. Sovjetunionen upphörde att existera som en stat, Warszawapakten upplöstes, FNs säkerhetsråd lyckades agera för att driva Irak ut ur Kuwait och den svenska regeringen konstaterade att termen neutralitetspolitik inte passade som en samlad beteckning på svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Att allt detta skulle ske var helt osannolikt när mitt arbete påbörjades. Frågan var då om ämnet förlorat sitt värde. Det är min bestämda uppfattning att så inte är fallet. Centrala svenska frågor - t ex nedrustningen, förespråkandet av fredlig lösning av tvister och värnandet om FNs ställning - kommer av allt att döma att finnas kvar, och av mina utgångspunkter i kapitel 2 framgår att studien egentligen inte är beroende av en viss tid.

Vad gäller neutralitetspolitiken så har den lämnat den officiella vokabulären, men denna politik har fortfarande viss relevans och den har präglat Sveriges säkerhetspolitik under så lång tid att det är befogat att undersöka den. Dessutom är det nödvändigt att göra det för att Sveriges svårigheter att göra sig av med neutralitetspolitiken skall förstås. Slutligen kan man inte heller komma ifrån att varje händelse måste avstämmas mot den verklighet som rådde då den inträffade.

I takt med avspänningen kom neutralitetspolitiken att kritiseras allt mer. Helt plötsligt började debattörer att redogöra för "bluffen". Mycket av kritiken, t ex vad gäller Catalinaaffären och frågan om vapenleveranser till det svenska försvaret efter de havererade förhandlingarna om ett nordiskt försvarsförbund, förefaller mig emellertid vara huvudsakligen politisk. Juridiskt uppkommer problem om Sverige genom olika avtal omöjliggjorde neutralitet i händelse av krig. Men om detta vet vi lite. Wilhelm Agrell hävdar, stundtals med övertygande argumentation, att hemliga avtal med västmakterna förelåg.[3] Men officiellt förnekas det med kraft. Debatten har i huvudsak rört trovärdighetsaspekter. Detta är politiska bedömningsfrågor som jag som folkrättsjurist bör undvika att uttala mig kategoriskt om.[4]

Det har hävdats att det skulle vara lättare att ge upp neutralitetspolitiken om man visade att den hade varit en bluff. Det är i och för sig nödvändigt att göra upp med det förflutna, men kritiken mot neutralitetspolitiken har begränsad relevans ur folkrättslig synvinkel.

För det första är jämförelser med den svenska neutraliteten under andra världskriget inte relevanta. Då avgav Sverige en neutralitetsförklaring och var folkrättsligt neutralt. Det svenska agerandet under pågående krig bör endast i begränsad utsträckning jämföras med sentida neutralitetspolitik, tillkommen och utformad *efter* krigsslutet.

För det andra så är den enda fasta begränsningen av neutralitetspolitiken folkrättslig; förmågan att inta folkrättslig neutralitet i ett krig får inte undergrävas. Så länge optionen neutralitet finns kvar i ett kommande krig kan inte den fredstida neutralitetspolitiken avfärdas som en "bluff". Politiskt sett är trovärdigheten visserligen det centrala, men vad som påverkar en stats trovärdighet är svårt att fastställa. Enligt professor Kjell Goldmann kan "snart sagt allting [ ] *tänkas* skada neutralitetspolitikens trovärdighet".[5]

Juridiskt sett är det lättare att göra denna bedömning. Så länge det svenska agerandet inte äventyrar möjligheten till folkrättslig neutralitet,

[3]. Agrell *Den stora lögnen* (1991) passim.

[4]. Debatten om det svenska dubbelspelet fortsatte även under våren och försommaren 1992. Uppgifter förekom då om att det förelåg hemliga avtal med NATO. (Se t ex DN 27/5-92) Det upprörande med detta är om regeringen avsiktligen vilseledde befolkningen, om officiella företrädare offentligt försäkrade en sak för att sedan i realiteten göra något annat. Detta dilemma är emellertid något som faller utanför ramen för denna framställning.

[5]. *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 100.

kan Sverige således anses ha uppfyllt de formella krav som kan ställas på en neutralitetspolitik. Det är utifrån denna juridiska utgångspunkt som jag studerar den svenska neutralitetspolitiken.

1:3 Avgränsning.

Ett ämne som *Folkrätten i svensk säkerhetspolitik* har naturligen en nästan obegränsad vidd. Att studera alla aspekter hade inte varit möjligt, och studien har därför avgränsats från tre utgångspunkter.

1. TIDEN. Sverige har hållit sig utanför krig, och fört ett slags neutralitetspolitik, ända sedan början av 1800-talet. Tiden fram till 1945 kommer emellertid endast att behandlas som en historisk bakgrund. Min studie av den svenska säkerhetspolitiken tar nämligen sin början just 1945, och det av främst två skäl. 1945 tog det andra världskriget slut och Sverige hade delvis med hjälp av neutraliteten lyckats hålla sig utanför. Samma år bildades Förenta Nationerna och i Sverige började en diskussion om det var möjligt att ansluta sig. En stor del av de överväganden som då gjordes har kommit att ligga till grund för den svenska neutralitetspolitiken ända sedan dess.

Fallstudierna har också begränsats i tiden fram till regeringsskiftet 1991, då regeringen förklarade att neutralitetspolitiken inte längre var en adekvat benämning på den politik som skulle föras. Av denna anledning har jag valt att behandla Sveriges EG-anslutning separat i kapitel 15 och inte i kapitel 4 där neutralitetspolitiken presenteras.

2. SÄKERHETSPOLITIKENS BESTÅNDSDELAR. Den svenska säkerhetspolitiken består officiellt av fem delar: utrikespolitiken, försvarspolitiken, nedrustningspolitiken, handelspolitiken och biståndspolitiken. Alla dessa delar har inte behandlats. Jag har koncentrerat mig på de delar som direkt kan påverka den militära säkerheten. Olof Palme framhöll vid socialdemokraternas kongress 1984:

> Vi kan ha ett hur starkt försvar som helst - men börjar omvärlden tvivla på vår alliansfrihet begränsas ändå möjligheterna att föra en oberoende neutralitetspolitik. Därför är alltid utrikespolitiken vår första försvarslinje.[6]

Utrikes- och försvarspolitiken kommer således att behandlas. Inom utrikespolitiken har jag fokuserat framställningen kring Sveriges medlemskap i FN, och inom försvarspolitiken läggs stor vikt vid svensk argumentation kring i folkrätten tillåtna medel att försvara sitt territorium.

Av avgörande betydelse för en liten stats säkerhet är även att världens totala vapenarsenaler minskas. Den svenska nedrustningspolitiken kommer därför också att behandlas. Nedrustning utgör dessutom ett område där en liten och tekniskt kvalificerad stat har möjligheter att påverka utvecklingen, om än i liten skala. Denna möjlighet har Sverige utnyttjat.

3. FOLKRÄTTENS ROLL. Jag har i min framställning koncentrerat mig på folkrättens roll i säkerhetspolitiken. Mitt syfte är inte att lansera fördjupade analyser av varje folkrättsligt delområde som studeras, eller att utröna frågor om t ex normernas inneboende motsägelser. Det är den svenska tolkningen och användningen av normerna som intresserar mig.

1:4 Angreppssätt.

I denna avhandling skall jag undersöka folkrättens roll i den svenska säkerhetspolitiken. Det gör att jag rör mig i ett gränsområde mellan juridik och politik, och självklart blir framställningen påverkad av detta.

Mina folkrättsliga och säkerhetspolitiska utgångspunkter för studien redovisas i kapitel 2, men redan här är det viktigt att göra några klarlägganden.

Folkrättens källor finns återgivna i internationella domstolens stadga

[6]. *Olof Palmes anförande om utrikes- och säkerhetspolitik vid socialdemokraternas kongress 1984.* Utgivet av utrikesdepartementet.

artikel 38. Under den senaste tiden har det emellertid blivit allt vanligare att även tala om s k *soft- law*, vilket innebär normer som inte är juridiskt bindande.[7]

Teoretiskt görs avgränsningen mellan bindande och icke-bindande normer ofta utifrån staternas avsikter.[8] Staten måste uppfatta sig som bunden; vill staten bindas av formella juridiska normer så blir den i regel också bunden.[9] Om denna vilja saknas försöker staterna vanligtvis att reglera sin samvaro på annat sätt.

Formellt sett ligger även en betydande skillnad i tillkomstsätt[10] och i möjligheten att införa vissa sanktioner. En icke juridiskt bindande överenskommelse - t ex ESKs slutdokument - kräver inte ratifikation eller registrering, och ett brott mot en sådan förpliktelse kan inte ge upphov till vissa juridiska sanktioner, t ex repressalier.

Men även om distinktionen stundtals är klar så kommer jag i min studie inte att enbart avstämma Sveriges agerande mot de formellt bindande källorna. Enligt min uppfattning skulle ett sådant angreppssätt tjäna ett begränsat syfte, och fjärma framställningen från den politiska verkligheten. Hänsyn tas därför även till normer som formellt inte är bindande. Folkrättens roll i den internationella politiken är, enligt min uppfattning, större än att bara fastställa staters rättigheter och skyldigheter.

[7]. Soft law kan innebära att innehållet eller språket i ett bindande dokument är vagt eller oprecist. Detta inverkar inte på dokumentets bindande karaktär. Vanligare är dock, och det är den betydelse begreppet används i här, att använda soft law för att definiera icke-bindande dokument; "to denote 'soft' *nature* of international instruments". Se Sztucki *Reflections on International "Soft Law"* s 551 ff (citat från sidan 552). I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990).

[8]. Professor Henkin definierar *law* som "behavior as to which there is -[ ]- a sense of obligation". *How Nations Behave* (1979) s 14. Se även Undén *Neutralitet och folkrätt* (1939) s 9.

[9]. "International lawyers generally agree that an international agreement is not legally binding unless the parties intend it to be", skriver Oscar Schachter. *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements* AJIL 1977 s 296. Se även Bothe *Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction In International Relations?* NYIL 1980 s 94. Jfr dock Münch *Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties* ZaöRV 1969 s 3.

[10]. Att välja traktatsform behöver emellertid inte nödvändigtvis innebära att överenskommelsen blir juridiskt bindande. I Wienkonventionen om traktaträtten artikel 2 sägs enbart att en traktat är "en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt". Men bl a Oscar Schachter har framhållit att en icke-bindande överenskommelse inte gärna kan vara "underkastad internationell rätt". Han skriver att "since non binding agreements are by definition outside the basic rule of pacta sunt servanda, they cannot be within the customary law of treaties based on pacta sunt servanda." *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements* AJIL 1977 s 301.

Dessutom är distinktionen i vissa fall inte helt okomplicerad; det är inte alltid klart om en överenskommelse har juridiskt bindande verkan eller inte.[11] Därutöver kan icke-bindande normer åberopas inför internationella domstolen,[12] och ett brott mot en sådan norm kan utlösa en tvångsåtgärd från säkerhetsrådet.

I kapitel 2 framhåller jag visserligen att staterna tenderar att fästa större vikt vid en norm om den är juridiskt bindande, men jag är övertygad om att man i de flesta utrikesdepartement tar hänsyn till t ex vissa viktiga, men formellt sett icke-bindande, resolutioner antagna av FNs generalförsamling och till ESKs förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder när man bygger upp en argumentation.

Professor Mendelsson framhåller att regeringarnas rättsliga rådgivare inte endast är jurister, de är också diplomater och som sådana menar han att de är medvetna om "the importance that must be attached diplomatically to such things as the Helsinki Final Act, General Assembly resolutions, the 'rules of the game' and so on."[13] Även dessa normer, ehuru ej rättsligt bindande, påverkar således staternas beteenden och de måste därför beaktas i min studie.[14] Ett exempel som beskrivs i ett kommande kapitel är Sveriges argumentation kring Uniting for Peace resolutionen.

Professor F A Boyle har med emfas framfört att man, när man studerar folkrättens roll i den internationella politiken, inte kan stirra sig blind på om en norm är bindande eller inte. Han menar att "a legal positivist approach" endast leder till en "essentially sterile exercise which is not very productive".[15]

[11]. Se t ex Bothe *Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction In International Relations?* NYIL 1980 s 71 f för exempel på överenskommelser vars juridiska status kan ifrågasättas.

[12]. Enligt internationella domstolens stadga artikel 38:2 kan domstolen, med parternas samtycke, avgöra en tvist "ex aequo et bono".

[13]. *Formation of International Law and the Observational Standpoint* i ILA Report of the 63rd Conference Warszawa 1988 s 947.

[14]. Professor Sztucki skriver att "there would be no much sense in hard bargaining about the wording of a 'soft law'-instrument, if one could afterwards always rely on the freedom to ignore it and feel safe from being affected by it." *Reflections on International "Soft Law"* s 571. I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990). C. M. Chinkin tar som exempel på hur en soft-law norm kan påverka en stats beteende att "it is extremely difficult for even a State that rejected some instrument of soft law to argue that behaviour in conformity with it by those who accepted it is illegitimate." *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law* ICLQ 1989 s 866.

[15]. *World Politics and International Law* (1985) s 88.

Vad som är intressant för min studie är således inte alltid normens juridiska valör. "What becomes critically important instead are the perceptions about rules held by the decision makers themselves. A rule that might not be technically binding may still become relevant to the decision-making process in a variety of ways", skriver Boyle.[16]

Det är emellertid viktigt att notera att inte alla icke-bindande normer påverkar staternas beteenden på samma sätt. Det föreligger betydande skillnader mellan å ena sidan dokument som Friendly Relations deklarationen eller ESKs slutdokument,[17] och å andra sidan "vanliga" resolutioner av FNs generalförsamling. Det är ytterligt vanskligt att generalisera om betydelsen av resolutioner från generalförsamlingen. Att rösta för en resolution innebär också ett moraliskt tryck på efterlevnad, men förutom det torde resolutioner i huvudsak endast få betydelse i ett begränsat avseende. När en stat lägger upp en argumentation torde den, precis som en advokat i en internrättslig tvist, ta med allt som kan tala för dess sak. På så sätt kan även en "vanlig" resolution tillmätas relevans i den internationella samvaron.[18]

Om fråga uppstår huruvida en norm är bindande eller inte utgår jag från den svenska tolkningen. Sverige kan exempelvis officiellt anse sig ha brutit mot en tvingande norm, trots att normens bindande karaktär, eller tolkning, är omdebatterad.

1:5 Källor.

Avhandlingen bygger på publicerade källor. Jag har därigenom valt betraktarens perspektiv. Staternas praxis och uttolkningar har nära nog undantagslöst sökts i FN-dokument. När det gäller det specifikt svenska har jag studerat tal, uttalanden, debattprotokoll, pressmeddelanden och debattartiklar. I mycket liten grad har jag intresserat mig för processen innan ett visst beslut togs, jag har i huvudsak utgått ifrån det färdiga beslutet.

[16]. *World Politics and International Law* (1985) s 84.

[17]. Dessa dokument åberopades exempelvis av internationella domstolen i Nicaraguamålet som bevis på existensen av opinio juris rörande non-interventionsprincipen. *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua* ICJ Reports 1986 paras 202, 203 och 204.

[18]. Se vidare avsnitt 2:2.

Det är svårt att avgöra varför en stat agerar på ett visst sätt och det är omdebatterat.[19] Det är inte alltid säkert att det skäl som framstår som uppenbart är det rätta; politiska beslutsfattare är sällan helt rationella.[20] Jag kommer i min framställning inte att fördjupa mig i varför staten agerar som den gör, utan bara konstatera att den agerat på ett visst sätt och utgå från det. Utan att själv ha deltagit i ett visst beslut kan jag inte med säkerhet avgöra vilken betydelse de folkrättsliga argumenten haft under processen.

De svenska källorna före regeringsskiftet 1991 är inte viktade efter vilken regering som hade makten i Sverige. De borgerliga regeringar som fanns 1976-82 avvek i mycket liten utsträckning från den socialdemokratiska utrikespolitik som tidigare förts.[21] Källorna är inte heller viktade efter forum. Om t ex statsministern i en debattartikel förklarar Sveriges position i en viss situation så utgår jag ifrån att detta är den svenska tolkningen.[22]

Doktrinen inom folkrätten är oändlig. Det har ibland lite tillspetsat sagts att det finns lika många folkrätter som det finns stater. Det är förvisso inte min uppfattning, men i försöken att se till svenska tolkningar av folkrätten är det oundvikligt att svenska folkrättsexperter får en framträdande roll i avhandlingen.

Posten som folkrättsrådgivare på utrikesdepartementet har vid ett flertal tillfällen innehafts av framträdande akademiker. Av dessa har främst de båda senaste, Bo Johnson Theutenberg och Ove Bring, av mig tillmätts stor vikt för att utröna svensk syn på folkrätten. Deras dubbla funktion som departementala rådgivare och akademiska föreläsare har givit dem en, enligt min mening, betydelsefull makt över folkrätten i detta land; de har möjlighet att få sina tolkningar kända och accepterade av yngre handläggare. Därmed förankras deras syn på folkrätten i det organ som står för officiell svensk uttolkning.

[19]. Se t ex Goldmann *Det internationella systemet* (1978) s 24ff.

[20]. Se t ex Clarke *The Foreign Policy System: A Framework for Analysis* s 46 ff, för exempel på avgörande politiska beslut under t ex Kubakrisen och Falklandskriget som inte var resultat av några formella beslut eller genomtänkt utrikespolitik. I Clarke/White (ed) *Understanding Foreign Policy* (1989).

[21]. Se t ex Bjereld *Internationell opinionsbildning och brobyggande insatser - Ett dilemmatiskt förhållande?* (1990).

[22]. Jfr *Nuclear Tests Cases* (ICJ Reports 1974) där ett flertal uttalanden, bl a av den franske presidenten på en presskonferens, ansågs utgöra bevis för att Frankrike hade för avsikt att upphöra med atmosfäriska kärnvapenprov.

1:6 Disposition.

För att studera folkrättens roll i svensk säkerhetspolitik kan man gå tillväga på flera olika sätt. Man kan t ex ha en geografisk utgångspunkt och behandla frågor om Östersjön, relationerna till USA och Sovjetunionen, tredje världen eller Antarktis. En sådan disposition skulle dock lämna allt för mycket obehandlat. För att uppfylla minsta krav på fullständighet och överskådlighet har jag därför ansett det nödvändigt att på något sätt följa den officiella indelningen av den svenska säkerhetspolitiken.

Min ursprungliga föresats vara att följa denna till punkt och pricka. Inom utrikespolitiken kan t ex FN-politiken uppspaltas i fyra delmoment: värnandet om FN, stärkande av det internationella rättssystemet till skydd för små stater, stärkande av FNs auktoritet för att förbättra organisationens möjligheter att upprätthålla internationell fred och säkerhet och medverkan i FNs fredsbevarande verksamhet.[23]

Inledningsvis fanns dessa delar också med som underrubriker i min framställning. Efter ett tag insåg jag dock att en sådan strikt disposition enbart var hämmande. Arbetet kom till stor del att gå ut på att få de olika problem som aktualiserades att passa in under förutbestämda rubriker. Dispositionen tilläts styra materialet, i stället för tvärtom.

Jag har därför valt att ha kvar stommen i den officiella indelningen, men att styras mer av aktualiserade problem än av officiella beståndsdelar.

När det gäller valet av fallstudier kan man också gå tillväga på ett flertal olika sätt. Man kan exempelvis fokusera intresset kring en enstaka händelse och studera denna i detalj. Det ger den fördelen att studieområdet blir begränsat, och det ger också möjlighet fördjupade detaljstudier. Med ett sådant angreppssätt förlorar man emellertid den överblick som jag anser nödvändig för att kunna uttala sig om folkrättens roll i ett lands säkerhetspolitik. För att kunna göra detta krävs att ett flertal händelser studeras. Jag har därför valt att vid varje aktualiserad rättsfråga presentera ett enligt min mening illustrativt exempel.

[23]. Se t ex SOU 1972:4 s 114, SOU 1976:5 s 199 ff och SOU 1985:23 s 74.

Avhandlingen är uppdelad i sju olika delar.

DEL 1 innehåller förutom den inledning läsaren nu stiftar bekantskap med ett kapitel med utgångspunkter för studien. I detta kapitel presenteras den svenska säkerhetspolitiken och några tankar om folkrättens roll i den internationella politiken. Här presenteras också utgångspunkterna för den fortsatta studien.

DEL 2 behandlar, efter en kortare historisk bakgrund, den svenska neutralitetspolitiken samt de folkrättsliga reglerna för neutralitet. Dessa avsnitt är i huvudsak deskriptiva och avser att ligga till grund för senare överväganden. Del 2 avslutas med två fallstudier där min tes att neutralitetspolitiken måste styras av neutralitetsrätten satts på prov; biståndet till Nordvietnam och vapenexporten till Indien.

DEL 3 motsvaras i den officiella indelningen av säkerhetspolitiken i huvudsak av utrikespolitiken. Jag har emellertid valt att endast behandla svensk politik i FN. Medlemskapet i FN anses officiellt utgöra "en hörnsten" i svensk utrikespolitik.

Kapitel 5 behandlar, relativt utförligt, de överväganden som föregick den svenska anslutningen till den nybildade världsorganisationen. En stor del av de principer som legat till grund för det svenska agerandet lades fast vid denna tid, och anslutningen är därför viktig för förståelsen av den svenska politiken. En fråga efter krigsslutet var om den neutralitet som bidragit till att hålla Sverige utanför kriget hotades av ett medlemskap i FN. Regeringens lösning, liksom ett resonemang om neutralitet och FN-medlemskap, presenteras därför. Kapitlet avslutas med en allmän redogörelse för den svenska inställningen till FN.

När Catalinaffären var aktuell i pressen, främst 1990-91, sågs den som ett bevis på att svensk neutralitetspolitik varit en bluff. Den nedskjutna DC 3:an påstods egentligen ha varit ute och bedrivit underrättelseverksamhet på västmakternas uppdrag.[24] Denna debatt kommer emellertid inte att behandlas närmare. Avsnittet om Catalinaaffären finns endast med för att illustrera den svenska regeringens inställning till möjligheterna att anlita FNs politiska organ i en tvist med en permanent medlem av säkerhetsrådet.

[24]. Se t ex John Edin *Vi har aldrig varit neutrala* DN Debatt 26/9-90, Kenth Olsson *Vem var ombord på spionplanet?* SDS 30/3-91 och Mats Blomberg *Militären ljög för regeringen* DN Debatt 28/3-91.

Kapitel 6 behandlar värnandet om FNs auktoritet, som aktualiseras i snart sagt varje fall som studeras. I detta kapitel har jag emellertid valt att illustrera det med Libanonkrisen 1958 och med FNs finansiella kris. Under Libanonkrisen presenterade Sverige ett uppmärksammat resolutionsförslag om att kalla tillbaka alla FN-observatörer efter USAs intervention. Förslaget kan tolkas som en markering från svensk sida att FNs auktoritet inte fick undergrävas. Sveriges trogna bidrag till FNs finansiering och ständiga påpekanden om vikten av att alla stater verkligen bidrar till FNs budget kan ses som ett klart utslag av värnandet om organisationens auktoritet. Det var finansieringen av den fredsbevarande verksamheten som gav upphov till den finansiella krisen, ett särskilt avsnitt ägnas därför åt finanserna och den fredsbevarande verksamheten.

Kapitel 7 har rubriken *Fredlig lösning av tvister*. Kapitlet inleds visserligen med en presentation av den svenska inställningen, men huvudintresset fokuseras kring de fredsbevarande styrkorna.

Kapitel 8 ägnas åt icke-militära sanktioner enligt artikel 41 i FN-stadgan. De permanenta medlemmarnas rätt inlägga veto mot beslut i säkerhetsrådet är central för rådets möjligheter att agera och har också haft stor betydelse för det svenska medlemskapet. Ett särskilt avsnitt ägnas därför vetorätten. I kapitlets huvuddel behandlas världssamfundets försök att eliminera apartheidpolitiken i Sydafrika. Särskilt intresse ägnas den ensidiga svenska bojkott som, i strid mot svensk praxis, infördes 1987 och som dessutom enligt regeringens uppfattning innebar ett avsteg från förpliktelserna enligt GATT.

Kapitel 9 och 10 behandlar FNs möjligheter att inskrida med väpnade sanktioner. Det har visat sig omöjligt att strikt följa den procedur som föreskrivs i FN-stadgan och säkerhetsrådet har därför sökt andra lösningar. De två fall som studeras är Koreakriget och Iraks invasion av Kuwait. Dessa fall är snarlika. De aktualiserade de svenska överväganden som gjordes vid anslutningen och de ställde Sverige inför frågan om en utvidgad tolkning av FN-stadgan kunde accepteras för att möjliggöra insatser av säkerhetsrådet då den internationella freden och säkerheten var hotad.

DEL 4 motsvaras i den officiella indelningen av säkerhetspolitiken av försvarspolitiken.

Kapitel 11 beskriver först svenska hotbilder och den svenska försvarspolitiken. Därefter behandlas problemen för en stat som för en neutrali-

tetspolitik att ge sig in på försvarssamverkan. Det främsta exemplet på detta i den svenska säkerhetspolitiken efter andra världskriget är förhandlingarna om ett nordiskt försvarsförbund i slutet av 1940-talet.

Kapitel 12 fokuseras kring Sveriges möjligheter att värna sitt eget territorium mot angrepp. Folkrättsligt sett blir då tolkningen av självförsvarsrätten i FN-stadgan av central betydelse. För Sveriges del gäller det särskilt den folkrättsliga argumentationen i anledning av de ubåtskränkningar som var vanliga i svenska vatten under 1980-talet. Bör Sverige hävda att det är folkrättsligt självförsvar eller inte?

DEL 5 motsvaras i den officiella indelningen av säkerhetspolitiken av nedrustningspolitiken.

Kapitel 13 behandlar den svenska nedrustningspolitiken och särskilt de delar som av regeringen ansetts som de centrala. Dessutom presenteras den debatt som främst under 1950-talet fördes i Sverige om hurvida det svenska försvaret borde beväpnas med kärnvapen.

Kapitel 14 beskriver ESK-processen som tillmäts allt större betydelse av den svenska regeringen. Det är självklart att det samarbete som sker inom ESK kan vara konfliktdämpande och därmed viktigt för den svenska säkerhetspolitiken. I kapitlet ges emellertid endast en kort beskrivning av processen, det centrala ur mitt perspektiv har varit Sveriges positiva inställning till ESK, trots att samarbetet inte reglerats med bindande normer.[25]

DEL 6 avslutar studien. Här behandlas försöken att, med anledning av den svenska ansökan om medlemskap i EG, göra sig av med neutralitetspolitiken. Officiellt har regeringen förklarat att den inte längre är en adekvat benämning på svensk utrikespolitik, men begreppet har starkt symbolvärde och fortfarande står neutralitet under krig kvar som syfte för den svenska säkerhetspolitiken. En viktig fråga blir då om neutralitet är förenligt med medlemskap. Dessutom innehåller Del 6 några korta funderingar inför framtiden, och ett exempel på ändrad svensk praxis i erkännandefrågor.

[25]. Jfr dock den s k Stockholmskonventionen som undertecknades på ESK-mötet i Stockholm den 15 december 1992.

DEL 7 innehåller avslutande kommentarer. De utgångspunkter som ställts upp utgör ramen för slutsatserna, och en övergripande sammanfattning av folkrättens betydelse för den svenska säkerhetspolitiken görs.

Kapitel 2. Utgångspunkter för studien.

Innan den materiella studien görs bör den svenska säkerhetspolitiken och folkrättens roll i den internationella politiken kommenteras och definieras. Dessutom kommer min syn på folkrättens roll i det internationella systemet att presenteras, då det är denna som ligger till grund för slutsatserna.

2:1 Den svenska säkerhetspolitiken.

Varje stats säkerhetspolitik styrs av unika betingelser. Staternas säkerhet påverkas av olika slags omständigheter, och kan därför få helt olika yttre form. Det är t ex uppenbart att en stormakt som USA har andra förutsättningar att agera på den internationella arenan än ett mindre utvecklingsland. Finland har påverkats av sin närhet till Sovjetunionen, Japan av sin ekonomiska styrka, Iran av sin religion och Sydafrika av raåtskillnadspolitiken. Statens ekonomiska förutsättningar, storlek, strategiska läge, historiska erfarenheter och ideologiska intressen är alltså faktorer som spelar in.

Sverige är ett välutvecklat land strategiskt placerat mellan efterkrigstidens två rivaliserande block. Den svenska gränsen är lång och svårbevakad. Landytan är stor och befolkningen liten. Allt detta påverkar planeringen av den svenska säkerhetspolitiken.

Innan Sveriges officiella definition av säkerhetspolitiken presenteras kan man fråga sig om Sverige på den internationella arenan agerar som en traditionell småstat eller om den svenska politiken är unik. Enligt Maurice East är följande sju punkter karakteristiska för en liten stats utrikespolitik i jämförelse med stora stater.[1]

1. Låg grad av deltagande i det internationella arbetet.

Sverige kan traditionellt inte anses ha en låg profil i utrikespolitiska

[1]. East *Size and Foreign Policy Behaviour* World Politics 4/1973 s 557. Noteras bör dock att Sverige inte fanns med bland de stater East undersökte.

frågor. Tvärtom har utrikespolitiken betecknats som aktiv.[2] Med stolthet framförs ofta det faktum att svenskar tas i anspråk för medlingsinsatser,[3] Sverige deltar regelmässigt i FN:s fredsbevarande verksamhet, den svenska kritiken mot övergrepp är stundtals högljudd[4] och Sverige har enligt Ann-Sofie Nilsson påtagit sig rollen som "självutnämnd representant för all världens småstater."[5] Möjligheten att på detta sätt kunna agera på den internationella arenan har av krigsmaterielinspektör Sven Hirdman kallats för neutralitetspolitikens "bonuseffekt", och han menar att denna effekt t o m har uppfattats som politikens själva "raison d'être".[6]

2. Aktivt deltagande i mellanstatliga organisationer.

På denna punkt stämmer den svenska säkerhetspolitiken mycket väl in, främst uttryckt genom det aktiva stödet till FN och betonandet av FN som en "hörnsten" i utrikespolitiken.

3. Starkt stöd för internationella juridiska normer.

Detta är till stor del vad avhandlingen handlar om. Redan här kan emellertid konstateras att Sverige ofta argumenterar i juridiska termer och arbetar för ett stärkande av folkrätten.

4. Avstående från bruk av våld.

Med undantag för vapeninsatser mot kränkande u-båtar och neutralitetsförsvar under de båda världskrigen har militärt våld på svenskt territorium inte förekommit under 1900-talet. Dessutom är det starka

[2]. Se t ex statsminister Palme i riksdagens utrikespolitiska debatt mars 1983. *Utrikesfrågor* 1983 s 22. För kritik av Sveriges aktivistiska politik se Nilsson *Den moraliska stormakten* (1991) passim.

[3]. *Utrikesfrågor* 1961 s 115. Se även t ex anförande av utrikesminister Sten Andersson i Stockholms Folkets Hus den 3 december 1988. Utgivet av utrikesdepartementet.

[4]. Ett belysande exempel är den hårda kritiken mot USAs krigföring i Vietnam.

[5]. *Den moraliska stormakten* (1991) s 21.

[6]. *Sverige, EG och neutraliteten* Tiden nr 6/7-89 s 335.

engagemanget för fredliga lösningar av internationella tvister ett exempel på Sveriges strävanden att undvika våld som ett medel i den internationella samvaron.

5. Undvikande av beteenden som riskerar att alienera de mäktiga staterna i systemet.

Med detta måste avses att den lilla staten har ett intresse av att de betydelsefulla staterna finns med i processen. Hela den svenska neutralitetspolitiken skulle i så fall kunna sägas vara ett uttryck för denna vilja. Med den politiken accepterade Sverige de två stormakterna och sökte en tillvaro där emellan. Ett konkret uttryck kan sägas vara idén om gemensam säkerhet, som just utgick från ett accepterande av status quo i världen.[7]

6. Uppmärksamheten riktas mot ett geografiskt avgränsat område.

Detta kan inte tillfullo sägas stämma överens med Sveriges traditionella utrikespolitik. Sverige har fört en aktivistisk utrikespolitik med fokus utanför Europa och sett sig själv som en representant för världens småstater. Däremot har Sverige haft en geografisk avgränsning av sin neutralitetspolitik.[8] En omsvängning kan dock noteras efter regeringsskiftet 1991. Nu talades om att utrikespolitiken skulle ha en klar europeisk profil och de baltiska staternas öde hamnade i fokus för biståndsdebatten.

7. Vanligt med moraliska och normativa ställningstaganden i internationella frågor.

Statsvetaren Ulf Bjereld vid Göteborgs universitet har gjort en undersökning av den svenska utrikespolitiska kritiken. Hans undersökning

[7]. Rapporten *Gemensam Säkerhet* finns utgiven av Tidens Förlag 1982. Hela idén om gemensam säkerhet utsätts för hård kritik av Ingemar Dörfer i hans bok *Nollpunkten* (1991).

[8]. Se dock nedan i avsnittet om neutralitetspolitiken för ett resonemang om den är global eller geografiskt avgränsad.

styrker väl tesen att moraliska och legalistiska argument är framträdande.[9]

Sverige kan således, så här inledningsvis, karakteriseras som en i huvudsak traditionell småstat, men med relativt stor aktivitet. Hur definierar Sverige då sin valda säkerhetspolitik?

1968 godkände riksdagen de mål för svensk säkerhetspolitik som kom att bekräftas av 1972, 1977, 1982 och 1987 års riksmöten:

> Sveriges säkerhetspolitik, liksom andra länders, syftar till att bevara landets oberoende. Vårt säkerhetspolitiska mål bör därför vara att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en nationell handlingsfrihet för att inom våra gränser bevara och utveckla vårt samhälle i politiskt, ekonomiskt, kulturellt och varje annat hänseende efter våra egna värderingar samt i samband därmed utåt verka för internationell avspänning och en fredlig utveckling.[10]

Denna målformulering innehåller två grundelement. Dels bevarad handlingsfrihet även under yttre hot och dels att efter förmåga bidra till en utjämning av internationella motsättningar och till fred och avspänning i omvärlden.

Som en liten stat har det också ansetts naturligt att som ett centralt mål för den svenska politiken ha värnandet om den lilla statens rätt till oberoende och självbestämmande. 1984 års försvarskommitté skrev:

[9]. *Internationell opinionsbildning och brobyggande insatser - Ett dilemmatiskt förhållande?* (1990). Ann-Sofie Nilsson har också hävdat att den svenska aktivismen var legalistisk. Se *Världssamvetets död?* Världspolitikens dagsfrågor 1991:7 s 7.

[10]. SOU 1988:58 s 43. Målet slogs ursprungligen fast i Prop 1968:110 s 62. I proposition 1991/92:102 s 34 återkommer samma formuleringar, dock med tillägget att Sverige skall verka för "demokratisk utveckling". I utrikesutskottets betänkande om den svenska säkerhetspolitiken i maj 1992 sägs att målet för politiken "förblir detsamma som riksdagen slagit fast i flera tidigare betänkanden." UU 1991/92:19 s 17.

> Vi kräver genom vår utrikespolitik och vår försvarspolitik respekt för vårt oberoende och vår territoriella integritet enligt folkrättens regler.[11]

Härav följer att Sverige värnar om det internationella rättssystemet, om fredlig lösning av tvister och om Förenta Nationerna. Detta anses ge de mindre staterna ett skydd för deras integritet och oavhängighet. Medlemskapet i FN, och de förpliktelser som åläggs medlemsstaterna enligt stadgan, framhålles som en hörnsten i den svenska utrikespolitiken.[12] FNs centrala roll för den svenska säkerhetspolitiken uttrycks klart av 1988 års försvarskommitté:

> Sveriges stöd för Förenta Nationerna har ytterst sin grund i vårt intresse av att främja en internationell rättsordning, som kan innebära ett skydd även för små staters integritet och oavhängighet. Folkrätten är av särskild betydelse för de små nationerna. Mot den bakgrunden är det av största vikt att Sverige verkar för att stärka FN:s auktoritet och ge organisationen större möjligheter att bidra till en fredlig lösning av konflikter i olika delar av världen. Det är av synnerlig vikt att Sverige fullföljer traditionen av aktivt deltagande i FN:s arbete; genom deltagande i fredsbevarande operationer och genom att även framgent ställa tjänster till förfogande som skyddsmakt, medlare, skiljedomare eller förmedlare av budskap mellan parter i konflikt.[13]

Den svenska säkerhetspolitiken består, som tidigare påpekats, officiellt av fem delar mellan vilka samverkan skall ske; utrikespolitiken, försvarspolitiken, Sveriges politik i internationella nedrustningsfrågor, handelspolitiken och biståndspolitiken.[14] 1984 års försvarskommitté

[11]. SOU 1985:23 s 9.

[12]. Prop 1989/90:100 Bil 5 s 9. Det är dock värt att notera att termen "hörnsten" saknats i de regeringsförklaringar regeringen Bildt avgivit 1991 och 1992.

[13]. SOU 1990:5 s 63.

[14]. SOU 1979:42 s 19. Detta var en nyhet i 1978 års försvarskommitté. Det militära försvaret hade tidigare haft en mer betonad roll.

diskuterade även vad de kallade "en social och kulturell dimension",[15] att människor måste känna samhörighet och solidaritet med det samhälle de lever i. Denna dimension har t o m kallats "säkerhetspolitikens själva utgångspunkt".[16] Sverige måste uppfattas som värt att försvara.

Distinktionen mellan de olika delarna är inte helt lätt att göra. Utrikespolitiken innehåller både nedrustning, handel och bistånd. Och försvaret skall vara ett totalförsvar med samverkan mellan militärt, civilt, ekonomiskt och psykologiskt försvar.

Utrikes- och försvarspolitiken anses som de båda huvudelementen i svensk säkerhetspolitik. I ett anförande vid socialdemokraternas kongress 1984 talade Olof Palme om utrikes- och försvarspolitiken som "de två dimensionerna i den svenska säkerhetspolitiken".[17]

Som en övergripande beteckning för den svenska säkerhetspolitiken har man talat om neutralitetspolitiken, sammanfattad i tesen "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig". Den svenska neutralitetspolitiken kommer att behandlas utförligare nedan. Här räcker det med att konstatera att valet av neutralitet som ett medel att hålla landet utanför konflikter i hög grad påverkat och styrt tolkning och tillämpning av svensk säkerhetspolitik.

Att definiera vad säkerhetspolitik egentligen innebär är inte en helt okomplicerad uppgift och politiken kan som sagt ta sig helt olika uttryck beroende på vilken stat som för den. Traditionellt finns två sätt att skilja utrikespolitiken från inrikespolitiken.[18] För det första kan man göra en geografisk bestämning; utrikespolitiken riktar sig utåt, inrikespolitiken inåt. För det andra kan man göra en mer funktionell uppdelning där utrikespolitiken inte bara avgränsas av riktningen utan också av att den behandlar för staten vitala säkerhetsintressen.

Men, "[an] increasing number of governmental activities, particularly in and between advanced industrialized states, are not self-evidently foreign or domestic, either in direction or type".[19] Man kan tala om en

[15]. SOU 1985:23 s 9.

[16]. Nils Gyldén *Sverige mellan maktblocken* Försvar i Nutid 1/89 s 26.

[17]. Olof Palmes anförande om utrikes- och säkerhetspolitik vid socialdemokraternas kongress 1984. Utgivet av utrikesdepartementet. Se även SOU 1990:5 s 12f.

[18]. Se White *Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches* s 5. I Clarke/White (ed) *Understanding Foreign Policy* (1989).

[19]. White *Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches* s 6. I Clarke/White (ed) *Understanding Foreign Policy* (1989).

"domestication of international politics",[20] och Jan Hallenberg anser att "den skiljelinje som vi statsvetare traditionellt gjort mellan inrikespolitik och utrikespolitik inte längre är möjlig att upprätthålla."[21]

Säkerhetspolitikens gränser är alltså flytande och en stor del av de beslut som fattas i ett samhälle kan få säkerhetspolitiska konsekvenser. Frågor av stor säkerhetspolitisk betydelse för Sverige kan därför komma att påverkas av helt andra faktorer än det utrikespolitiska läget och hotbilden. Två tydliga exempel från det tidiga 1990-talets Sverige är EG-debatten och försvarsdebatten.

En svensk anslutning till EG kommer, som senare skall visas, att få avgörande konsekvenser för den svenska säkerhetspolitiken. Men det var inte uteslutande av säkerhetspolitiska skäl som Sverige valde att ansöka om ett medlemskap. Och i fokus för debatten om omstruktureringen av den svenska försvarsmakten, som fördes intensivt inför 1992 års försvarsbeslut, hamnade i hög grad hotet om arbetslöshet på de orter där regementsnedläggningar föreslogs. Detta fick också försvarsminister Björck att i januari 1992 konstatera att det handlade om regionalpolitik, inte om försvarspolitik.[22]

Dessa flytande gränser kan uppfattas som negativa, men man kan lika gärna bara konstatera att när man bedömer effekten eller resultatet av ett lands säkerhetspolitik i stort så bör man inte bara rikta uppmärksamheten mot åtgärder som är säkerhetspolitiska enligt en strikt definition. I stället bör man kanske "ta hänsyn till nettoeffekten, positiv eller negativ, ur säkerhetspolitisk synvinkel av all politisk aktivitet eller kanske, rent av, av all samhällsaktivitet."[23]

Professor Nils Andrén har gjort följande definition av säkerhetspolitik. För det första fattas säkerhetspolitiska beslut endast av formella beslutsfattare inom staten, för det andra skall agerandet ske i säkerhetspolitiskt syfte och för det tredje skall åtgärderna, enligt en strikt definition, vara riktade mot hot och åtgärder som kommer utifrån.[24]

[20]. Hanreider, Wolfram F. *Dissolving international politics: reflections on the nation-state* s 146. I Little/ Smith (ed) *Perspectives on International Politics* (1991).

[21]. *Ekonomins primat: de tre stora i den nya världsordningen* s 130. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

[22]. *Obehagliga försvarsbeslut väntar* DN Debatt 8/1-92. Liknande påpekande gjordes av t ex arméchefen Åke Sagrén i en ledare i Arménytt nr 1/92.

[23]. Nils Andrén *Vad är säkerhetspolitik?* I *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1982-83* (1984) s 26.

[24]. Nils Andrén *Säkerhetspolitik* (1984) s 11 ff.

Andréns avgränsning stämmer väl med den officiella definitionen i Sverige från mitten av 1960-talet och framåt.

1966 definierades säkerhetspolitik som "alla de åtgärder som vidtas på de utrikespolitiska, inrikespolitiska, försvarspolitiska och ekonomiska områdena för att säkra att uppställda nationella mål kan nås även då nationen ställs inför yttre hot."[25]

1990 definierades begreppet som "en sammanfattning av alla de åtgärder som statsmakterna vidtar för att landets frihet och oberoende skall kunna bevaras inför yttre hot och för att minska riskerna för sådana motsättningar och konflikter i världen som kan hota vår säkerhet".[26]

Den svenska säkerhetspolitiken har således två huvudsyften: Att minska landets sårbarhet inför yttre militära hot och att påverka förutsättningarna för att undanröja dessa hot. För att uppnå den första målsättningen är försvarsmakten, både den militära och den civila delen, central. För att undanröja yttre militära hot spelar utrikespolitiken, kanske främst nedrustningspolitiken, en avgörande roll.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i världen under 1980-talets sista år och början av 1990-talet har varit revolutionerande. Sovjetunionen har sönderfallit, de baltiska staterna har återfått sin självständighet, Tyskland har återförenats, Warszawapakten har upphört att existera och stormaktsrelationerna präglas inte längre av tidigare antagonism. I stället har nedrustningsutspelen avlöst varandra och i november 1990 undertecknades i Paris *Charter of Paris for A New Europe.*

Samtidigt pågår även försök till en ökad integration inom EG. Vid toppmötet i holländska Maastricht den 9-10 december 1991 beslutades om en gemensam europeisk politik på flera områden. Försöken att skapa en europeisk union har bromsats, främst genom Danmarks nej till Maastrichtavtalet. Men tanken på en union lever vidare, och det tycks även klart att EGs samarbete inom försvars- och utrikespolitiken kommer att öka. Den 1 juli 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EG och kommer, om inte folkomröstningen 1994 lägger hinder i vägen, troligtvis att någongång 1995-96 inträda som fullvärdig medlem.

Allt detta ställer nya krav på den svenska säkerhetspolitiken. Efter valet den 15 september 1991 fick Sverige en ny regering med moderatledaren Carl Bildt som statsminister. I regeringsdeklarationen talas om en omsvängning av svensk utrikespolitik. Europa skall komma i centrum,

[25]. SOU 1966:56 s 9.

[26]. SOU 1990:5 s 20 f. Detta är en återgivning av definitionen i SOU 1979:42 s 19.

biståndet till Kuba avvecklas och den svenska utrikespolitiken skall vara "en klar röst för mänskliga rättigheter, frihet och demokrati i världens alla delar."[27] Omsvängningen i den svenska säkerhetspolitiken diskuteras i del 6.

Avslutningsvis kan man fråga sig varför staterna överhuvudtaget för en säkerhetspolitik. Ett inledande konstaterande är att det inte längre finns några möjligheter för en stat att helt isolera sig. På ett eller annat sätt tvingas staten ut på den internationella arenan. Men detta säger endast något om varför staterna behöver en utrikespolitik, inte varför utrikespolitiken måste vara en säkerhetspolitik.

Den traditionella förklaringsteorin är den s k anarkimodellen, som i sin renodlade form kan definieras som avsaknad av en världsregering.[28] Härav följer att staternas suveränitet blir grundstenen i världssamfundet. Och, skriver Barry Buzan, "[i]f states are thought desirable as the main form of human political organization, then anarchy is the necessary and inevitable systematic consequence".[29]

Avsaknaden av en överstatlig suverän gör att staterna i hög grad prioriterar sin egen säkerhet. Waltz menar att stater, för att uppnå sina mål och bibehålla sin säkerhet, måste "in a condition of anarchy [ ] rely on the means they can generate and the arrangements they can make for themselves."[30] Denna strävan efter säkerhet leder i sin tur till rustningar och instabilitet. Jervis talar om ett "security dilemma";[31] det går inte att maximera sin egen säkerhet utan att samtidigt öka någon annan stats osäkerhet.

Professor Goldmann framhåller i sin beskrivning av den s k spelteorin att staterna kan välja mellan samarbetsstrategier och icke-samarbetsstrategier. En samarbetsstrategi är rationell endast under förutsättning att man kan vara säker på att motparten också kommer att välja en samarbetsstrategi. Men om motparten utfäst sig att välja en samarbetsstrategi så har man goda skäl att välja motsatt strategi och bryta mot

[27]. Regeringen Bildts regeringsdeklaration den 4 oktober 1991. *Utrikesfrågor* 1991 s 34.

[28]. Bull *The Anarchial Society* (1977) s 46.

[29]. *People, States and Fear* (1991) s 147.

[30]. *Theory of International Politics* (1979) s 111.

[31]. Jervis skriver att "[w]hen states seek the ability to defend themselves, they get too much and too little - too much because they gain the ability to carry out aggression; too little because others, being menaced, will increase their own arms and so reduce the first state's security." *The spiral of international insecurity* s 92. I Little/ Smith (ed) *Perspectives on World Politics* (1991).

överenskommelsen. "Detta minskar sannolikheten för att sådana överenskommelser alls ingås - vilket i sin tur betyder, att ifall båda parter handlar rationellt, blir resultatet 'irrationellt' för båda parter", skriver han.[32]

Waltz talar här, liksom Goldmann, om "fångarnas dilemma", och påpekar att om varje stat endast tar hand om sig själv, "no one can take care of the system."[33]

På grund av att en polismakt saknas, och att systemets karaktär gör konflikter svårlösta, är det enligt anarkimodellen ofrånkomligt att säkerhetspolitiken blir den internationella politikens huvudinnehåll.

Den rena anarkimodellen är ifrågasatt och det finns andra förklaringsmodeller.[34] Det råder trots allt consensus om vissa normer, och existensen av internationella organisationer påverkar, i större eller mindre grad, staternas beteende. David Allen har därför slutit sig till att "it is not possible to view the international system as completely anarchic",[35] och Nils Andrén menar att "bilden av det internationella systemet som helt rättslöst" inte är korrekt.[36]

Det internationella systemet blir alltmer interdependent. Få stater är i dag ekonomiskt eller politiskt oberoende. Man kan kanske därför säga att "*anarki*, i säkerhetspolitisk mening, och *interdependens*, i ekonomisk och teknologisk, är vad som definierar dagens omvärldsmiljö."[37]

[32]. *Det internationella systemet* (1978) s 48. Spelteorin används för att beskriva svårigheten att samarbeta i ett anarkiskt system. En annan faktor är betydelsen av hot och sanktioner i ett anarkiskt samhälle. Detta brukar beskrivas med den s k influensteorin. Inom en stats politiska process försöker aktörerna påverka varandra med argumentation, propaganda eller övertalning. I det internationella systemet är detta enligt anarkimodellen dödsdömt. "Värdegemenskapen mellan komponenterna är för liten, de strukturellt betingade intressemotsättningarna för stora", skriver Goldmann. Ibid s 53.

[33]. *Theory of International Politics* (1979) s 109.

[34]. Man kan, enligt Richard Little och Michael Smith, traditionellt anlägga tre perspektiv på studiet av internationell politik. Förutom det anarkiska synsättet talar de om *The politics of interdependence and transnational relations* och *The politics of dominance and dependence*. Se deras introduktion till den av de båda redigerade *Perspectives on World Politics* (1991).

[35]. *The Context of Foreign Policy Systems: The Contemporary International Environment* s 80. I Clarke/ White (ed) *Understanding Foreign Policy* (1989).

[36]. *Säkerhetspolitik* (1984) s 2.

[37]. Citerat ur Hallenberg *Ekonomins primat: de tre stora i den nya världsordningen* s 131, där han återger Bengt Sundelius uppfattning. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

2:1:1 Säkerhetspolitisk utgångspunkt.

Oavsett om man begagnar det värdeladdade begreppet anarki eller inte, så kvarstår det faktum att ett organ utrustat med obligatorisk tvångsmakt saknas i det internationella systemet. Detta kan i viss mån uppfattas som positivt av staterna, men det gör samtidigt att grova lagbrott kan passera ostraffade. Tillkomsten av FN har inte ändrat på det förhållandet.[38] FN som organisation står fortfarande, i vart fall i teorin, maktlös om någon av de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet begår en aggression.

Det ligger otvivelaktigt i Sveriges intresse att i möjligaste mån reducera de negativa effekter, t ex i form av unilateral våldsanvändning, som följer av detta tillstånd. Min utgångspunkt är att detta kan ske genom att med hjälp av normer och medlemskap i internationella organisationer begränsa staternas säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

2:2 Folkrättens roll i den internationella politiken.

I dagens värld finns ingen möjlighet för en stat att gömma sig eller att dra sig undan från ett visst mått av internationell samvaro. För att komma in på den internationella arenan tvingas staten därför respektera vissa grundläggande uppförandenormer,[39] och som ett pris för sitt "medlemskap" också ge upp delar av sin suveränitet. I detta internatio-

[38]. Buzan talar om de två extremerna *immature* och *mature* anarki, och han menar att vi befinner oss någonstans där emellan. Han ser FN-stadgan som "a model for a more mature anarchy than the one we have." *People, States & Fear* (1991) s 177. Gunnar Jervas skriver i en artikel om svårigheterna att reformera FN. Han menar att en federal världsordning ter sig "orealistisk under överblickbar framtid". *Mot en ny världsordning?* IS nr 4/91 s 17. 1955 skrev Brierly att det internationella systemet inte har något centralt organ för "the enforcement of legal rights as such" och att "the creation of any such general scheme of sanctions is for the present a very distant prospect." *The Law of Nations* (1955) s 97 f.

[39]. Accepterande av dessa normer tycks på senare tid ha blivit en förutsättning för att staten skall erkännas av omvärlden, bl a har ett krav på demokratisk utveckling börjat framträda. När Sverige den 16/1-92 erkände Slovenien och Kroatien som självständiga stater framhöll utrikesminister af Ugglas att de båda republikerna på ett tillfredsställande sätt hade utfäst sig att "respektera de principer som från svensk sida fästs särskild vikt vid. Jag tänker då särskilt på ESK:s krav i Helsingfors- och Parisdokumenten om demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatens principer samt garantier för de nationella minoriteternas rättigheter". *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1992-01-16.

nella samhälle vill aktörerna, precis som en individ i en stat, leva under ett visst mått av ordning.

För att få denna ordning skapas normer. Anledningen till att staterna valt att reglera sin samvaro just med rättens hjälp är enligt professor Bin Cheng att de "from their domestic experience, [ ] have learnt that law provides a well-tried technique of social regulation".[40] Staterna kan sägas vara "programmed to operate within the framework of established principles."[41] För framför allt de västliga demokratierna har rätten genom historien spelat en viktig roll. Professor Cassese framhåller dess betydelse för utvecklingen av det moderna Europa och för kapitalismens framväxt. Han menar att detta är några av anledningarna till varför västvärlden ser på rätten som "a highly esteemed value to be cherished and respected *per se*."[42]

En uppenbar anledning till att stater, och även andra aktörer på den internationella arenan, faktiskt använder sig av folkrätten är att den i många fall underlättar samvaron. Den kan hjälpa till att skala bort politiskt utanpåverk från en tvist och därmed möjligen underlätta dess fredliga lösning. Folkrätten tillhandahåller också tvistlösningsmekanismer och regler som underlättar handel. Brierly har framhållit att "international law is performing a useful and indeed a necessary function in international life in enabling states to carry out their day-to-day intercourse along orderly and predictable lines."[43]

Dessutom kan den stundtals klä politiska krav i juridisk dräkt och därmed formalisera dem. Övriga stater får då svårt att bortse från argumenten och kan t o m känna sig tvingade att stödja dem. Principen om folkens självbestämmanderätt kan ses som ett exempel.[44] I och med

[40]. *On the Nature and Sources of International Law* s 217. I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice* (1982). Se även Perkins *The Prudent Peace* (1981) s 4.

[41]. Bull *The Anarchial Society* (1977) s 139.

[42]. *International Law in a Divided World* (1986) s 106.

[43]. *The Law of Nations* (1955) s 78. Professor Cassese framhåller också folkrättens funktion att underlätta staternas samvaro. "In spite of all its weaknesses and inadequacies, this body of law discharges the important task of providing a channel through which international relations are effected with relative smoothness", skriver han. *International Law in a Divided World* (1986) s 395.

[44]. Så sent som under Nationernas Förbunds tid betraktades principen om folkens rätt till självbestämmande endast som en betydelsefull politisk grundsats, inte som en folkrättslig regel. Eek *Folkrätten* (1987) s 400. Bring skriver att medan självbestämmanderätten "under president Wilsons tid var en politisk princip, har FN:s stadga och praxis givit den en juridisk/ folkrättslig status." *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 232.

att folkens rätt att själva bestämma sin framtid transformerades in i internationella resolutioner och konventioner formaliserades kraven och gavs ökad tyngd.[45] *Principen* om folkens självbestämmanderätt hade ersatts av en *rätt* till självbestämmande. Genom att hänvisa till de i resolutionerna uppställda, av statssamfundet accepterade, förutsättningarna för självbestämmande stärktes de kämpande folkens argumentation.[46]

De normer som uppställts följs av de flesta stater större delen av tiden. Man kan t ex konstatera att våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2:4 följs av majoriteten av staterna varje dag. Dessutom tillämpas folkrättens olika regler dagligen. De diplomatiska förbindelserna fungerar, handel pågår mellan staterna, immuniteten respekteras, traktater undertecknas och efterlevs. För att citera professor Henkin kan man nog anta att "almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time."[47]

Ett problem för folkrätten är att den opererar i ett samfund som grundas på statssuveräniteten;[48] där det saknas organ som i likhet med polismyndigheter och domstolar i ett internt system kan säkerställa efterlevnad. Med undantag för FNs tvångsåtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan krävs i princip att alla mer omfattande åtgärder, exempelvis igångsättande av ett rättsligt förfarande eller utplacering av fredsbevarande styrkor, accepteras av den felande staten.

Trots detta efterlevs som sagt de uppställda normerna huvuddelen av tiden. En anledning kan vara risken att utsättas för militärt våld eller

[45]. Se t ex Friendly Relations deklarationen GA Res 2625 (XXV), Kolonialdeklarationen GA Res 1514 (XV) och FNs konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. (SÖ 1971:41).

[46]. Sverige argumenterade t ex utifrån balternas "rätt" till självbestämmande under dessa staters frigörelse från Sovjetunionen. Se t ex uttalande av statsminister Ingvar Carlsson 28/3-90. Återgivet i *Utrikesfrågor* 1990 s 41 f.

[47]. *How Nations Behave* (1979) s 47.

[48]. Principen om staternas suveränitet uttrycks även i den s k non-interventionsprincipen. "The corollary of the independence and equality of states is the duty on the part of states to refrain from intervention in the internal or external affairs of other states", skriver Ian Brownlie *Principles of Public International Law* (1990) s 291. Bring anser emellertid att denna non-interventionsprincip bör kvalificeras till att avse diktatorisk inblandning. "Staternas juridiska likställdhet kan inte innebära ett skydd mot *varje* externt agerande som påverkar en stats politiska oberoende, utan endast ett skydd mot ageranden som på ett medvetet sätt syftar till att påverka den politiska beslutsordningen i en annan stat", skriver han. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 52.

andra former av sanktioner.[49] Ett brott mot en grundläggande norm kan leda till avbruten handel, ekonomisk bojkott, avbrutna diplomatiska förbindelser eller idrottsliga och kulturella bojkotter. Ju fastare de internationella normerna är och ju viktigare deras efterlevnad upplevs av statssamfundet, desto svårare blir det för en enskild stat att utan kostnad gå emot dem. Staterna är också uppbundna i olika internationella organisationer, främst genom sitt medlemskap i FN - en organisation som i generalförsamlingen har statssamfundets främsta kanal för världsopinionen och med säkerhetsrådets stadgeenliga rätt att med tvång genomdriva efterlevnad av normer.[50] Även om detta hot om sanktioner och fördömande inte avskräcker en stat så torde det i vart fall försena, mildra och ge tid för fredliga förhandlingar.

Ett försök att med hjälp av tvingande normer, och effektiva sanktionsmekanismer, eliminera den internationella anarkin gjordes i slutet av 1950-talet av Grenville Clark och Louis B Sohn. I boken *World Peace Through World Law* föreslog de en reviderad FN-stadga. Deras tanke var att freden endast kunde säkras genom inrättandet av internationella institutioner som korresponderade med de myndigheter som upprätthöll nationell lag och ordning. De ville därför stärka FN-stadgan "through the establishment of such legislative, executive and judicial institutions as are necessary to maintain world order under enforceable world law."[51]

Tvingande sanktioner är emellertid endast en faktor att räkna med i undantagsfall. I staternas vardagliga liv efterlevs normerna därför att staterna tjänar på det, och att man har ett intresse av att de uppställda normerna följs av andra.

Det internationella samfundet har ibland jämförts med en klubb med 'house rules'. "Membership in the club confers a desirable status, with socially recognized privileges and duties and it is the desire to be a member of the club, to benefit by the status of membership, that is the ultimate motivator of conformist behaviour", skriver professor Franck.[52]

[49]. Waltz hävdar att "[t]he constant possibility that force will be used limits manipulations, moderates demands, and serves as an incentive for the settlement of disputes." *Theory of International Politics* (1979) s 113 f. Enligt Bull *The Anarchial Society* (1977) s 139 är risken att utsättas för tvång en av de avgörande anledningarna till varför staterna följer folkrätten. Men Henkin är tveksam *How Nations Behave* (1979) s 49.

[50]. FN-stadgan kapitel VII.

[51]. *World Peace Through World Law* (1958). Introduction by Grenville Clark s XI.

[52]. *The Power of Legitimacy Among Nations* (1990) s 38.

Även om ett brott kan visa sig lönsamt på kort sikt är staterna ofta rädda för att äventyra systemets bestånd. Wienkonventionens regler om de diplomatiska förbindelserna är ett belysande exempel. Att bryta mot dessa regler kan ofta te sig lockande för den mottagande staten, exempelvis då rattfulla diplomater kör på Stockholms gator, men i huvudsak avstår regeringarna från att kränka immuniteten då det i det långa loppet skulle kunna leda till ett raserat system.[53]

Ett annat exempel är USAs agerande under Iran-Irak kriget. USA avstod då från att med sin flotta ingripa mot ett fartyg som sades transportera missiler till området. En anledning till detta var enligt Thomas M Franck att ett amerikanskt ingripande kunde "undermine the carefully crafted historic 'rules of the game' applicable to wars, rules that are widely perceived to be in the interest of all states."[54]

En viktig faktor för normefterlevnad i ett system utan ett fungerande sanktionsmaskineri är alltså staternas uppfattning om normerna. Ju högre acceptansen av gällande normer är, desto mindre är risken för regelbrott. Professor Bull har påpekat att en faktor för normefterlevnad är att staterna, förutom att de anser normen vara bindande, uppfattar den som värdefull,[55] professor Goldmann har framhållit att risken för mellanstatligt krig ökar om normerna är kontroversiella[56] och professor Franck menar att "compliance is secured [ ] at least in part by perception of a rule as legitimate by those to whom it is addressed."[57]

[53]. Ockupationen av den amerikanska ambassaden i Teheran är emellertid ett flagrant exempel på motsatsen.

[54]. *Legitimacy in the International System* AJIL 1988 s 708. USAs beslut att avstå från att ingripa mot fartyget är också ett exempel på att folkrätten påverkar en stats politiska beslutsfattande. Franck skriver att amerikanska utrikesdepartementet avstod från åtgärder mot båten då ett ingripande hade förändrat USAs status i kriget från neutral till krigförande, och detta hade förmodligen lett till att USAs försök att medla och att få till stånd fredsförhandlingar hade omintetgjorts. Ibid.

[55]. *The Anarchial Society* (1977) s 139.

[56]. *International norms and war between states* (1971) s 213.

[57]. *Legitimacy in the International System* AJIL 1988 s 706. Franck utvecklar i denna artikel, och i boken *The Power of Legitimacy Among Nations* (1990), sin teori om hur de enskilda normernas kvaliteter bidrar till att folkrätten faktiskt efterlevs. Det centrala är, menar Franck, att normen har *legitimacy*, och för detta uppställer han fyra kriterier. Dessa är (mycket kortfattat): 1. *Determinacy*, att regeln är klar och inte inbjuder till alltför många tolkningar. 2. *Symbolic validation*, en ökad styrka ges om normen härstammar från ett multilateralt organ (t ex FN) eller har kodifierats. 3. *Coherence*, det måste finnas konsistens, risk för nyckfullhet skall vara eliminerad, och slutligen 4. *Adherence*, som innebär att normerna bör existera i en hierarki.

Det går emellertid inte att förneka att centrala folkrättsliga regler nonchaleras av vissa stater och att stater stundtals anser sig ha en rätt att bryta mot en viss norm. Respekten för de mänskliga rättigheterna är liten i vissa stater, Irak bröt mot våldsförbudet när Kuwait invaderades, den amerikanska ambassaden i Teheran ockuperades och USA minerade nicaraguanska hamnar. Detta är brott som väcker frågor om folkrättens ofullkomlighet, och: Varför lyckades inte omvärlden eliminera apartheid-systemet i Sydafrika? Hur kunde Sovjetunionen tillåtas invadera Afghanistan?

Men kanske ställer vi för höga krav på folkrätten? Om det är så att man på någorlunda objektiva grunder kan anse att det föreligger en tolkningsfråga, d v s när man inte har att göra med uppenbara lögner som när Saddam Hussein försökte legitimera invasionen av Kuwait, kan man fråga sig om det ställs högre krav på aktörerna i den internationella rättsordningen än det görs i den nationella rätten. Även privatpersoner, företag och myndigheter tolkar rätten till sin egen fördel. Om så inte vore fallet skulle inte tvister uppstå där bägge parter på juridiska grunder anser sig ha rätt. Mot detta uttalas ingen kritik, det anses naturligt. Men när stormakter tolkar en bestämmelse till sin egen fördel, t ex USAs självförsvarsargumentation när Tripoli bombades, framförs kritik mot den internationella rättsordningens ofullkomlighet.

Förklaringen ligger kanske i folkrättsnormernas stundtals oprecisa utformning, som i större utsträckning än i nationell rätt inbjuder till olika tolkningar. Detta kan dock anses naturligt i en ordning där en heterogen samling stater är lagstiftare. Ett exempel är den ökade användningen av consensus vid internationella konferenser. Fördelen med detta är att alla stater då kunnat enas om texten och därför också i högre grad kan förväntas följa den. Nackdelen är att arbetet ofta tar lång tid och att texten, p g a alla kompromisser, blir urvattnad och oklar. Arbetet med att åstadkomma en definition av begreppet aggression är ett belysande exempel. Detta lyckades visserligen, men först efter lång tid och med en betydligt tunnare skrivning än vad som ursprungligen var tänkt.[58]

Vi kan således konstatera att det trots brister och uppenbara kränkningar tycks råda enighet om att det faktiskt finns en internationell rättsordning som på ett eller annat sätt styr staternas beteende. Professor Henkin framhåller att "law *is* a major force in international affairs;

[58]. *Definition of Aggression* GA Res 3314 (XXIX). Angående arbetet med att definiera aggression se Benjamin B Ferencz *Defining International Aggression* vol 1-2 (1975).

nations rely on it, invoke it, observe and are influenced by it in every aspect of their foreign relations."[59] Folkrätten har i hundratals år varit ett medel för stater att komma överens och för att reglera frågor av gemensamt intresse. Vissa av de än i dag gällande konventionerna för regleringen av krigföringen dateras exempelvis till slutet av 1800-talet och början av detta sekel.[60]

Staterna lägger också regelmässigt stor vikt vid formuleringarna i de traktater som skall antas. Enligt professor Kjell Goldmann antyder detta "att internationella normer kan ha ett betydande inflytande [ ]. Men mer än antydningar är det inte."[61] Det torde däremot vara mer än en antydning om att folkrätten faktiskt tillmäts en betydelse. Professor Cassese skriver att "the enormous wealth of treaties which all States enter into, and the number of international organizations through which they co-operate, should constitute sufficient evidence of the fact that sovereign States take account of legal standards in their international dealings and endeavour to comply with them as much as possible."[62]

Bring framhåller bl a folkrättsrådgivarnas roll för folkrättens efterlevnad. Han menar att "man kan presumera att dessa experter, av aktning för sin profession" gör sitt bästa för att staternas beslut skall vara folkrättsenliga.[63]

Dessutom ser vi dagligen exempel på att staterna i folkrättsliga termer försöker förklara sitt agerande och på hur stater med folkrätten som grund kritiserar varandra.[64] Det finns även exempel på att stater ogärna öppet underkänner en norms existens. Franck menar att de stater som bryter mot normerna "tend to feel guilty and to lie about their conduct

[59]. *How Nations Behave* (1979) s 4.

[60]. Exempelvis Deklarationen i S:t Petersburg 1868, konventionen om förbud mot användning av den s k Dum-Dum kulan 1899 och 1907-års Haagkonventioner.

[61]. *Det internationella systemet* (1978) s 130.

[62]. *International Law in a Divided World* (1986) s 407 f.

[63]. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 269.

[64]. Se t ex Israels argumentation för att bombningen av den irakiska kärnkraftsanläggningen Osiraq var laglig enligt självförsvarsrätten. S/PV 2280, 12 juni 1981. Angående Sveriges användning av folkrätten i sin kritik av andra stater, se Bjereld *Internationell opinionsbildning och brobyggande insatser - Ett dilemmatiskt förhållande?* (1990), särskilt s 34 och 38.

rather than defy the rules openly."[65] Och Bring konstaterar att regeringar och statsmän egentligen aldrig förnekar "förekomsten av en internationell rätt som sådan."[66]

Folkrätten är alltså en viktig beståndsdel i den internationella samvaron och staterna kan inte negligera den. "If one doubts the significance of this law, one need only imagine a world from which it were absent", konstaterar professor Henkin.[67]

Henkins tes om folkrättens påverkan på staternas beteenden är att regeringarna hela tiden gör ett val; en avvägning mellan kostnader och vinster med att bryta mot en norm eller en överenskommelse. Om den förväntade kostnaden är hög är det en avskräckande faktor, men staten kan mycket väl välja att bryta ett avtal om den anser att fördelarna överväger kostnaderna.[68]

Folkrättens uppgift är ur det perspektivet att binda upp staterna med regler, avtal och medlemskap i internationella organisationer så att kostnaderna för regel- och avtalsbrott blir så höga som möjligt. "Usually a nation deliberately violates a norm or agreement because it expects that the advantages of violation will outweigh its cost", skriver Henkin.[69]

Men en relevant fråga i sammanhanget är om dessa regler och procedurer nödvändigtvis måste vara juridiskt bindande för att uppnå de av Henkin uppställda målen. ESK-processen har ju t ex visat att politiskt bindande normer kan uppnå likartade resultat. I den folkrättsliga doktrinen använder man begreppet *soft law*, för att klassificera denna typ av icke-juridiskt bindande överenskommelser.

Folkrätten har två huvudsakliga rättskällor, sedvanerätten och de mellanstatliga avtalen, traktaterna. Sedvanerätten är till sin natur kontroversiell, men åsikten att den faktiskt existerar och binder stater

[65]. *Legitimacy in the International System* AJIL 1988 s 753. Professor Henkin gör ett liknande konstaterande. "While nations, generally, still deny that they are violating international law, often the denial merely falsifies the facts", skriver han. *How Nations Behave* (1979) s 43. Se även Bull *The Anarchial Society* (1977) s 138.

[66]. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 267. Se även Gihl som anser att det är "föga realistiskt att förneka folkrättens existens". *Huvuddragen av den allmänna folkrätten* (1956) s 19.

[67]. *How Nations Behave* (1979) s 22.

[68]. *How Nations Behave* (1979) passim, dock särskilt s 49 ff. Se även Grahl-Madsen *International Law at the Crossroads* (1980) s 184.

[69]. *How Nations Behave* (1979) s 69.

utan att samtycke krävs har stöd i doktrinen,[70] i officiella svenska uttalanden[71] och i vissa utslag av internationella domstolen.[72] Bo Johnson-Theutenberg skriver:

> Den folkrättsliga sedvanerättens utveckling är komplicerad, men här kan fastslås att om majoriteten av jordens stater anser vissa regler tillämpbara, också andra stater som kanske individuellt inte anser samma regler utgöra del av gällande "rätt", ändå skall vara förpliktade att tillämpa regeln i fråga.[73]

Den traditionella uppfattningen är att sedvanerätten bildas genom att en fast och långvarig praxis kombineras med opinio juris.[74] Men som framgår av det ovan återgivna citatet av Johnson-Theutenberg så är det vad staterna "anser", d v s opinio juris, som har blivit det avgörande kriteriet. Kraven på att en viss tid skulle ha förlupit och på att praxis skulle upprepas är inte förenliga med dagens snabba utveckling. Internationella domstolen hävdade redan 1969 att i händelse av en stor

[70]. Se t ex Lauterpacht *International Law* Vol I (1970) s 61 ff, Brownlie *Principles of Public International Law* (1990) s 4 ff, Gihl *Huvuddragen av den allmänna folkrätten* (1956) s 26 f, Akehurst *Custom as a Source in International Law* BYIL 1974-75, Starke *Introduction to International Law* (1989) s 35 ff, Weisburd *Customary International Law: The Problem of Treaties* i Vanderbilt Journal of Transnational Law no 1 1988 s 6 ff, Mahmoudi *Customary International Law and Transit Passage* i Ocean Development and International Law vol 20 1989 s 157 ff och Eek *Folkrätten* (1987) s 4. För kritik av sedvanerätten se Detter de Lupis *The Concept of International Law* (1987).

[71]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1986 s 72 där den svenske delegaten till Röda-korskonferensen i Genève påpekade angående revision av VIII:e Haagkonventionen att "[e]n uppdatering kommer dock i allt väsentligt att innebära en bekräftelse av gällande sedvanerätt" samt i SOU 1984:56 s 66 där 1925 års Genèveprotokoll om kemiska och bakteriologiska vapen anses utgöra sedvanerätt "då drygt 100 stater är anslutna". Se även UD informerar 1991:5 *Förenta nationernas folkrättsårtionde 1990-1999* s 9, där UDs rättschef ambassadör Hans Corell skriver att vi vid sidan av den kodifierade folkrätten också har "den utomordentligt betydelsefulla sedvanerätt som utvecklats inom statssamfundet".

[72]. I *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (ICJ Rep 1986), baserar domstolen huvuddelen av sitt utslag på sedvanerätten.

[73]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 503.

[74]. Opinio Juris innebär, enligt Permanenta domstolen, att man endast kan tala om en bindande internationell sedvänja om aktörernas agerande styrts av ett medvetande om en skyldighet att agera på ett visst sätt. Domstolen konstaterade att "only if such abstention were based on their being conscious of having a duty to abstain would it be possible to speak of an international custom." PCIJ Ser A no 10 Judgement no 9 1927 *Lotus Case*, s 28. Se även Schwarzenberger *A Manual of International Law* (1976) s 26.

majoritet, inkluderad de berörda staterna, så spelar tiden inte någon avgörande roll[75] och även Akehurst anser att sedvanerätten numera kan ändras mycket fort, förutsatt att majoriteten är stor.[76]

För professor Bin Cheng är opinio juris sedvanerättens enda konstitutiva element. "Where there is opinio juris, there is a rule of international customary law", framhåller han och lanserar det verbalt motsägelsefulla begreppet *Instant International Customary Law*.[77] I ett försvar av denna tes tar Cheng exemplet med att en grupp vetenskapsmän deklarerar att ett vapen som kan förstöra hela mänskligheten på två sekunder nu är tillverkningsbart. Ett dygn efter detta utspel uttalar nära nog alla statsledningar individuellt, men officiellt, att de anser att vapnet är förbjudet och att deras stater inte kommer att framställa, äga, utveckla eller använda ett sådant vapen. Och professor Cheng frågar sig: "Is one to argue that there is no rule of international law against the use of such a weapon, for use of practice?"[78]

Hans svar blir nej. Eftersom staterna är sina egna lagstiftare inom folkrätten anser han det uppenbart att uppkomsten av sedvanerätt är möjlig utan "usage". Om staterna själva uppfattar sig som bundna anser han att det inte finns någon anledning att inte också anse de som bundna.[79]

Förekomsten av opinio juris tycks teoretiskt sett vara det enda element som skiljer bindande juridiska överenskommelser från soft-law. Denna distinktion är egentligen bara relevant när valet uppkommer för staterna om de skall reglera sina mellanhavanden med formellt juridiskt bindande instrument eller inte. Sedvanerätten gäller ju så att säga ändå. Den tjänar syftet att skapa bundenhet även för stater som inte samtyckt, som inte

[75]. *North Sea Continental Shelf Case* ICJ Rep 1969 para 73.

[76]. *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 31. Åsikten att praxis måste repeteras stöder sig i hög grad på Judge Tanakas kategoriska konstaterande att: "What is required for customary international law is the repetition of the same practice". *South West Africa Case (second phase)* ICJ Rep 1966 s 292. För samma uppfattning se Higgins *The Identity of International Law* s 30. I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice* (1982).

[77]. *United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" International Customary Law*. IJIL 1965 s 36.

[78]. *On the Nature and Sources of International Law* s 224. I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice* (1982).

[79]. *United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" International Customary Law* IJIL 1965 s 37. Se även Sloan *General Assembly Resolutions Revisited* BYIL 1987 s 65 där han i anledning av resolutioner av FNs generalförsamling skriver att om en stat "intends to be bound by its vote, either affirmative or abstention, there is no reason why it should not be so bound."

haft opinio juris.[80] Sedvanerätten är således en faktor som en stat måste beakta i sina överväganden inför ett beslut, precis på samma sätt som ingångna traktater tillmäts relevans.

Men utanför sedvanerättens domäner uppkommer frågan hur staterna skall reglera sin samvaro; med eller utan juridiskt bindande normer, d v s genom traktater eller genom andra typer av överenskommelser. Traktater torde fortfarande vara den vanligaste formen, men bl a professor Sztucki har antytt att utvecklingen går mot att staterna i minskad utsträckning använder sig av dessa.[81]

En vanlig form för staterna att reglera sin samvaro utan att samtycka till formell juridisk bundenhet är genom resolutioner av FNs generalförsamling.[82] Dessa är som huvudregel inte bindande för staterna,[83] men de spelar likväl en roll i den internationella samvaron. Generalförsamlingen har själv uttalat sig om resolutionernas betydelse som rättskälla och ansett att de kan beaktas av internationella domstolen.[84] Domstolen har också i en del fall tagit hänsyn till resolutioner.[85]

Men i enlighet med vad som framhölls i kapitel 1 så har inte alla resolutioner samma inverkan på staternas beteenden, och dess största

[80]. Det finns möjligheter för en stat att undvika bundenhet "provided that the State opposes the rule in the early days of the rule's existence (or formation) and maintains its opposition consistently thereafter". Akehurst *Custom as a Source of International Law* BYIL (1974-75) s 24.

[81]. *Reflections on International "Soft Law"* s 558. I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990).

[82]. Stundtals används även benämningen Deklaration. Skillnaden är emellertid endast att en deklaration anses mer formell. Se E/CN. 4/L. 610. 2 april 1962.

[83]. Enligt FN-stadgan är emellertid resolutionerna bindande i vissa fall, exempelvis när det gäller budgetfrågor (artikel 17). En resolution kan även bli bindande om parterna kommer överens om detta, ett exempel är fredsfördraget med Italien där man enades om att generalförsamlingen skulle besluta om de italienska koloniernas framtid. Annex XI UNTS vol 49 (1950) s 214 f. Därutöver kan en resolution transformeras till sedvanerätt. Michael Akehurst är t ex av uppfattningen att FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna kan ha genomgått denna process. *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 78. Se dock Cheng *On the Nature and Sources of International law* s 246. I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice* (1982) som hävdar att den allmänna förklaringen inte uppfattas som bindande av staterna och därför inte heller kan vara det.

[84]. I resolution 3232 (XXIX) 12 nov 1974 uttalade generalförsamlingen: "Recognizing that the development of international law may be reflected inter alia, by declarations and resolutions of the General Assembly which may to that extent be taken into consideration by the International Court of Justice"

[85]. I *Expenses Case* (ICJ Rep adv. op. 1962 s 170 ff) undersökte domstolen ett antal icke-bindande resolutioner angående biträdande organ för fredsbevarande uppgifter och fann att dessa gav upphov till legalt bindande finansiella skyldigheter för organisationen.

betydelse är vanligtvis inte som rättskälla utan som en kanal för världsopinionen. Dag Hammarskjöld framhöll under sin tid som generalsekreterare i FN att "although the decisions, legally, are only recommendations, they introduce an important element by expressing a majority consensus on the issue under consideration".[86]

Trycket från världsopinionen gör att staterna inte kan negligera den moraliska skyldighet som följer av att ha röstat för en resolution. Staterna tar därför vanligtvis omröstningarna på allvar och lägger ofta ner stor möda på att motivera sina ställningstaganden. Så frånsett avsaknaden av bindande juridisk kraft kan man utgå från att vissa av generalförsamlingens resolutioner påverkar en stats beteende i viss utsträckning.[87]

Soft-law normernas likhet med juridiskt bindande normer blir emellertid större och av ökad betydelse när staterna utan bindande normer söker skapa ett modus vivendi. Det främsta exemplet på detta är ESK-processen.[88]

Att reglera sin samvaro utan formellt bindande regler kan ha flera fördelar. Det kan t ex underlätta för staterna att komma överens. Professor van Dijk skriver om ESKs slutakt att om staterna i Helsingfors strävat efter att sluta en formell traktat så hade vissa delar av dokumentet inte haft "the slightest chance of being accepted".[89] Professor Michael Bothe framhåller att stater som huvudregel endast accepterar legala förpliktelser om de också kan förutse att åtagandet kan följas. Staterna skulle därför använda sig av soft-law när de vill försäkra sig om en utväg. "A non-legal commitment is, thus, often much easier for a state to accept than a legal one", skriver han.[90] Chinkin är dock av en annan uppfattning. Han menar att framförhandlandet av ett soft-law dokument ofta kan vara lika komplicerat och långdraget som när en traktat skall arbetas fram. Detta är, framhåller Chinkin vidare,

[86]. GAOR 16th session, suppl no 1 A Introduction s 3.

[87]. Judge Lauterpacht menade i *Voting Procedures Case* (ICJ Rep 1955 s 119) att stater, oavsett om de är bundna av en resolution eller inte, är skyldiga att ge den ordentligt övervägande och att den stat som inte följer resolutionen är skyldig att förklara grunden för beslutet.

[88]. Se kapitel 15.

[89]. *The Final Act of Helsinki - Basis for a Pan-European System ?* NYIL 1980 s 117.

[90]. *Legal and Non-Legal Norms - A Meaningful Distinction in International Relations ?* NYIL 1980 s 91.

"inconsistent with a belief that the end result is in any event of no legal significance."[91]

Det tycks emellertid vara så att vi jurister stundtals fäster för stor vikt vid ett dokuments juridiska valör. En överenskommelse behöver inte vara *juridiskt* bindande för att lägga hämsko på staternas agerande, och eventuella sanktioner behöver inte heller vara *juridiska* för att avskräcka. Risken för att råka ut för sanktioner kan t o m vara större om en stat bryter mot en politisk överenskommelse.[92] Det finns dessutom en moralisk och politisk skyldighet att följa t ex ESK-dokumenten. Och denna skyldighet avfärdas, som påpekats i kapitel 1, inte utan vidare i utrikesdepartementen.[93] Man måste, precis som vid traktater, utgå från att staterna, i vart fall de s k laglydiga, inte ingår en överenskommelse om deras syfte inte är att följa den.

Det är även värt att notera att det för att FNs säkerhetsråd skall kunna agera enligt kapitel VII i FN-stadgan inte krävs att någon juridisk förpliktelse kränkts. Förutsättningen för att en tvångsaktion skall kunna komma ifråga är att den föreliggande situationen utgör ett hot mot freden, en aggression eller ett fredsbrott. Teoretiskt sett skulle således säkerhetsrådet kunna anse att ett brott mot de förtroendeskapande åtgärderna i t ex Stockholmsdokumentet utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och därmed anse sig ha rätt att ingripa.[94]

Men den avgörande skillnaden mellan bindande och icke-bindande normer tycks inte vara vilken eventuell sanktion som kan följa på en kränkning, utan att staterna trots allt uppfattar juridiskt bindande normer som på ett eller annat sätt starkare. "Otherwise, what explanation could there be for the way they hammer home the fact that they are not legally bound by this or that resolution, declaration, or final act of a confe-

[91]. *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law.* ICLQ 1989 s 860.

[92]. Prosper Weil skriver t ex att "the sanction visited upon the breach of a legal obligation is sometimes less real than that imposed for failure to honor a purely moral or political obligation." *Towards Relative Normativity in International Law?* AJIL 1983 s 415.

[93]. Se Mendelsson *Formation of International Law and the Observational Standpoint* i ILA Report of the 63rd Conference. Warszawa 1988 s 947.

[94]. Martti Koskenniemi skriver att kategorin av situationer som anses utgöra "hot mot freden" tycks ha vidgats, och att det verkar som att det "inte krävs att det begåtts någon överträdelse av folkrätten" för att säkerhetsrådet skall anse sig kompetent att agera. *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen* s 82. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

rence?", frågar professor Weil.[95] Även Hedley Bull är av samma åsikt. Han menar att eftersom normerna i det internationella samfundet anses vara juridiska, och inte endast moraliska, så uppfattar staterna deras bindande kraft som extra stark.[96]

Vi har således konstaterat att det på den internationella arenan finns olika typer av normer som på ett eller annat sätt är avsedda att påverka staternas beteende. Man torde också av det föregående kunna dra slutsatsen att distinktionen mellan juridiskt bindande normer och soft-law stundtals är betydelsefull då staterna tycks uppfatta de juridiskt bindande normerna som starkare.

Om vi dessutom accepterar att rättens uppgift i förhållande till varje stats säkerhetspolitik är att begränsa staternas handlingsfrihet, att, med Henkins ord, öka kostnaderna för brott mot normerna, då är juridiken så att säga den yttersta hämskon. Inte nog med att staten är moraliskt och politiskt bunden, den anser sig också *juridiskt* skyldig att agera på ett visst sätt.

2:2:1 Folkrättsliga utgångspunkter.

I ett system utan världsregering och utan fungerande exekutionsmöjligheter, torde ett normsystem och effektiva internationella organisationer vara de enda medel som finns att tillgå för att begränsa staternas handlingsfrihet och deras möjligheter att ta till våld.

Optimismen bör emellertid inte vara alltför överdriven. Professor Henkin framhåller t ex att folkrätten inte är "effective against the Hitlers, and is not needed for that nation which is content with its lot and have few temptations. International law aims at nations which are in principle law-abiding but which might be tempted to commit a violation if there were no threat of undesirable consequences."[97]

Det gäller således att binda upp vanligtvis laglydiga stater och få dem att undvika frestelsen att bryta mot en överenskommen norm. Kostnaden för en överträdelse bör i idealtillståndet vara större än vinsten.

När jag skall studera folkrättens roll i svensk säkerhetspolitik är det som primärt intresserar mig, med professor Henkin ord, "whether

[95]. *Towards Relative Normativity in International Law?* AJIL 1983 s 417.

[96]. *The Anarchial Society* (1977) s 142 f.

[97]. *How Nations Behave* (1979) s 94.

international law is reflected in the policies of nations and in relations between nations", och om normerna verkligen följs.[98]

Så min utgångspunkt blir att ställa två frågor. Påverkar folkrätten Sveriges säkerhetspolitiska beteende? Och, följer Sverige folkrätten?

Som en mer specificerad utgångspunkt tar jag frågan hur Sverige ställt sig till att med normers hjälp mildra de negativa effekter som kan uppstå när systemet saknar obligatorisk tvångsmakt.

Folkrätten kan enligt min mening dessutom användas som ett skydd, och ge utrikespolitiken den "fasthet och konsekvens" som regeringen själv framhåller som central. Jag undersöker därför även om Sverige, genom att hänvisa till accepterade normer, kan undvika att ta kontroversiella politiska beslut.

[98]. *How Nations Behave* (1979) s 26. Professor Boyle tillhör de som med emfas hävdar att folkrätten har en betydelse i den internationella politiken. Han har skapat ett schema för folkrättens roll där han bland annat framhåller rättens roll för att definiera vad som hänt, för att komma fram till en hållbar lösning och som påverkan i staternas beslutsprocess. *The Future of International Law and American Foreign Policy* (1989) s 24 ff. I boken *World Politics and International Law* (1985) tillämpar han sin modell på Entebberaiden.

Del II
Neutraliteten

Kapitel 3. Historik.

Min studie av folkrätten i den svenska säkerhetspolitiken tar sin början 1945. Tiden innan andra världskrigets slut behandlas därför endast som en historisk bakgrund.

3:1 Tiden fram till 1918.

Den svenska neutraliteten har ingen födelsedag. I Österrike kan man peka på 1955 års neutralitetslag som startpunkt och Schweiz kan tidsfästa sin neutralitet till Wienkongressen 1815, något motsvarande kan alltså inte ske i Sverige. De tydligaste exemplen på svensk neutralitet är Sveriges lyckade föresatser att hålla sig utanför de bägge världskrig som rasat under 1900-talet. Men även innan dessa kan en neutralitetspolitik sägas ha förts.

Sverige har varit förskonat från krig ända sedan 1814. I januari 1834 utfärdade Karl XIV Johan en svensk neutralitetsförklaring avseende ett befarat krig mellan England och Ryssland. Därmed torde grunden för den framtida svenska politiken vara lagd. Krister Wahlbäck skriver också att väsentliga principer för Sveriges nutida neutralitetspolitik formulerades under Karl XIV Johan.[1] "Man kan emellertid knappast beteckna den politik som Sverige förde under halvseklet efter napoleonkrigens slut som principiell neutralitetspolitik", skriver historikerna Alf W Johansson och Torbjörn Norman.[2] De menar att Karl XIV inte var främmande för tanken att Sverige vid en storkonflikt skulle gå med på den sida som kunde erbjuda de bästa vinsterna.

Rolf H Lindholm skriver i sin avhandling om Sveriges neutralitet att neutralitetspolitiken tog sin början under slutet av 1860-talet, d v s under Karl XV.[3] Sverige förklarade sig under denna tid neutralt under det preussisk-österrikiska kriget 1866 och under det fransk-tyska kriget 1870-1871. "Det är först i slutet av 1860-talet som tanken på en principiell och

[1]. *Den svenska neutralitetens rötter* UD informerar 1984:3 s 7.

[2]. Johansson/ Norman *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv* s 13. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

[3]. Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 81.

varaktig neutralitet lanseras och det sker i samband med att en europeisk fredsrörelse växer fram", skriver historikern Bert Mårald.[4]

Det har ansetts vara en vanlig missuppfattning att Sverige tack vare en konsekvent förd neutralitetspolitik lyckats bevara freden under så lång tid. Men det är snarare så att det först har varit under 1900-talet som neutraliteten blivit en grundprincip för den svenska utrikespolitiken.[5] Redan i början av 1900-talet drevs neutralitetsfrågan hårt av t ex Adolf Hedin och Hjalmar Branting. Motioner väcktes i riksdagen om Sveriges, och även hela Skandinaviens, neutralisering.[6] Dessa led emellertid nederlag i parlamentet och den svenska neutralitetspolitiken kom inte att kodifieras.

Vid utbrottet av det första världskriget 1914 kom den svenska neutralitetsförklaringen redan efter ett par dagar. Regeringen kände sig dock inte säker på att Tyskland utan vidare skulle respektera en svensk neutralitet. Tyskland utlovades därför en "välvillig" neutralitet, medan Tysklands motståndare fick försäkringar om en "strikt" neutralitet.[7] Regeringens oro visade sig obefogad och Sveriges ställning som neutral stat var därför aldrig direkt hotad. Det svenska huvudproblemet blev i stället att Storbritannien ville begränsa Tysklands produktionsförmåga och inskränka försörjningen av den tyska civilbefolkningen. I detta läge var det nödvändigt att även neutralas handel med Tyskland begränsades. Under slutskedet av kriget utsattes den svenska neutraliteten även för påfrestningar i samband med Finlands självständighet. Sverige lyckades dock, med hjälp av en politik som kallats välvilligt inställd till Tyskland, med föresatsen att hålla sig utanför kriget. Det har dock på senare tid sagts att det är riktigare att påstå att Sverige stundtals avvek från strikt neutralitet till Tysklands förmån.[8]

3:2 Anslutningen till Nationernas Förbund.

Det första världskriget gjorde behovet av en världsordning till skydd mot

[4]. *Neutralitetens pacifistiska rötter* IS 1991:1 s 84.

[5]. Cramér *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 68.

[6]. Se Mårald *Neutralitetens pacifistiska rötter* IS 1991:1 s 86 ff.

[7]. Wahlbäck *Den svenska neutralitetens rötter* UD informerar 1984:3 s 17.

[8]. Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 93.

liknande krig nödvändig. Den amerikanske presidenten Wilson lanserade i ett tal den 8 januari 1918 sina berömda fjorton punkter som blev "av huvudmakterna bland de krigförande erkända såsom grundvalen för det kommande arbetet på återupprättandet av freden och på dess framtida tryggande."[9] I dessa punkter ingick bl a upprättandet av ett nationernas förbund och tanken på en ny världsorganisation återkom i fredstraktaten i Versailles, undertecknad den 28 juni 1919. Arbetet med att bilda den nya världsorganisationen genomfördes uteslutande av de allierade makterna. Först på ett relativt sent stadium inbjöds Sverige och vissa andra neutrala stater att framlägga sina synpunkter, vilket föranledde viss irritation.[10]

Frågan om svensk anslutning till Nationernas Förbund vållade en uppslitande debatt i Sverige. Motståndet mot ett inträde kom främst från högern och militären, medan socialdemokraterna och liberalerna förespråkade en anslutning.[11]

Debatten företer en mängd likheter med den som kom att föras när Sverige 26 år senare skulle inträda i Förenta Nationerna. Från svensk sida uttrycktes oro över att ett flertal viktiga stater, däribland Tyskland, hölls utanför förbundet och att USA inte avsåg att gå med. USAs deltagande ansågs som "en av de viktigaste betingelserna" för att förbundet skulle kunna verka för sina mål.[12] Om Tyskland och andra stater hölls utanför ansågs fara föreligga för att förbundet skulle utvecklas till en allians. En av Sveriges viktigaste uppgifter sades därför vara att arbeta för ett "upptagande så snart sig göra låter av de icke inbjudna staterna i förbundet".[13] Vidare framhölls från svensk sida vikten av att den fasta internationella domstol som omtalades i förbundsakten verkligen inrättades samt att medlings- och skiljedomsförfarandet utvecklades. Slutligen sades det vara ett starkt svenskt intresse

[9]. Prop 1920:90 s 8.

[10]. Se Tingsten *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1944) s 19 & 23.

[11]. Se t ex Tingsten *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1944) s 23 & 26 och Johansson/ Norman *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv* s 26. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

[12]. Prop 1920:90 s 113.

[13]. Särskilda utskottets utlåtande nr 1 1920 s 20.

"att det arbete för en universell och effektiv begränsning av de nationella rustningarna, som i förbundsaktens art. 8 utlovas, utan dröjsmål igångsättes och med verklig kraft bedrives."[14]

Den 14 februari 1920 presenterade regeringen en mycket omfattande proposition angående svensk anslutning till Nationernas Förbund.[15] Föredragande statsrådet, utrikesminister Hellner, förklarade att den grundläggande utgångspunkten för Sverige var att det för hela kulturvärlden framstod "såsom en bjudande plikt att nu söka skapa en mellanstatlig rättsorganisation för att förebygga krig och lösa uppkommande tvister staterna emellan genom fredliga medel".[16] Utrikesministern förklarade vidare att NF inte motsvarade alla förväntningar som knutits till tanken på en ny mellanfolklig rättsorganisation, och han fortsatte:

> Men detta förbund utgör dock, om än ofullkomligt, ett första försök att samla stater och folk till samfällt arbete för fredens bevarande och rättens hävdande i världen, och Sverige bör icke undandraga sig att så långt det förmår medverka härtill.[17]

Propositionen remitterades till riksdagen där den diskuterades den 18 februari. Kritiken mot en svensk anslutning kom från Högern och den yttersta vänstern. Den svenska neutraliteten tillhörde de mer framträdande argumenten mot en anslutning. Högermannen Lindman framhöll t ex "att vi ovillkorligen genom att inträda i nationernas förbund komma att åtaga oss sådana förpliktelser, enligt vilka vi icke kunna undandraga oss att bryta emot vad som förut har ansetts vara neutralitet".[18]

I sitt anförande inför andra kammaren svarade statsminister Edén bl a

[14]. Särskilda utskottets utlåtande nr 1 1920 s 20.

[15]. Prop 1920:90.

[16]. Prop 1920:90 s 106.

[17]. Prop. 1920:90 s 114.

[18]. AK 1920:18 s 17. Se även Vennerströms (v) kritik mot avsteget från "den gamla neutralitetspolitik, som varit vår ledstjärna under krigets dagar". (s 6) Johansson/ Norman skriver att neutraliteten som säkerhetspolitisk princip hyllades av motståndarna till anslutning. De menar att "det är betecknande att i riksdagsdebatten talare ur alla läger, glömska av historiska fakta, satte likhetstecken mellan fred och neutralitet i sin lovprisning av 'vår gamla hundraåriga neutralitetspolitik'". *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv* s 26 f. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

på kritiken att Sverige skulle ge upp neutraliteten. Statsministern framhöll att ett medlemskap visserligen skulle innebära att neutralitetspolitiken inte kunde upprätthållas i exakt samma utsträckning som tidigare varit möjligt. Men, menade statsministern vidare, hinder mot en strikt neutralitet "inträda endast i det fall, då förbundsakten ålägger medlemmar av förbundet vissa ovillkorliga skyldigheter, och det fallet är angivet i artikel 16."[19] Endast i dessa speciella fall kunde den traditionella svenska neutraliteten komma att inskränkas. "Redan detta bör visa, att man dock får skilja på neutralitetsrättens begränsning och neutralitetsrättens upphävande", framhöll statsministern.[20]

Efter debatten beslutades att hänskjuta frågan till ett nyinrättat särskilt utskott bestående av 24 ledamöter: åtta socialdemokrater, åtta högermän, sex liberaler, en bondeförbundare och en vänstersocialist.[21] Majoriteten av utskottets ledamöter förespråkade en anslutning till Nationernas Förbund. I utlåtandet framhölls:

> Enligt utskottets åsikt bör Sverige ej saknas bland de kulturfolk, vilka inträda som medlemmar i förbundet till samfällt arbete för upprätthållandet av dess principer. Det steg Sverige härigenom tager

[19]. AK 1920:18 s 24. Artikel 16 i förbundsakten lyder:

> *Om medlem av förbundet griper till krig i strid mot sina förpliktelser enligt artiklarna 12, 13 eller 15, skall ifrågavarande stat anses därigenom utan vidare hava begått en krigshandling emot samtliga övriga medlemmar av förbundet. Dessa förbinda sig att omedelbart avbryta alla förbindelser av kommersiell eller finansiell art med den fördragsbrytande staten, att förbjuda alla förbindelser mellan sina innebyggare och innebyggare i ifrågavarande stat samt att förhindra alla förbindelser av finansiell, kommersiell eller personlig art mellan denna stats innebyggare och innebyggare i varje annan stat, oberoende därav, huruvida den tillhör förbundet eller ej.*
>
> *Det åligger i sådant fall rådet att föreslå de särskilda regeringar, saken angår, med vilka lant-, sjö- eller luft-stridskrafter de särskilda förbundsmedlemmarna skola bidraga till de väpnade styrkor, som skola användas till hävdande av förbundsförpliktelsernas helgd.*
>
> *Förbundets medlemmar [ ] skola vidare vidtaga erforderliga åtgärder för att, envar inom sitt statsområde, underlätta fri passage för styrkor tillhörande förbundsmedlem, som deltager i gemensamma åtgärder till skydd för förbundsförpliktelsernas helgd [ ].*

[20]. AK 1920:18 s 24.

[21]. Tingsten *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen* (1944) s 26.

> innebär visserligen ett åtagande av i viss mån vidgade förpliktelser. Men skola de nya rättstankar, som genomgå förbundsakten, verkligen göra sig gällande, kan det ej ske utan att vårt land nödgas redan i förväg underkasta sig skyldigheter, till vilka det enligt sakernas förutvarande ordning ägt att efter prövning i varje särskilt fall taga ställning [ ]. För Sverige, som med sina mer än hundraåriga fredstraditioner hängivet deltagit i arbetet för den mellanfolkliga rättsutvecklingen, framstår det nu som en historisk uppgift att på det sätt som den nya tiden kräver och efter måttet av dess krafter medverka vid uppbyggandet av den rättsorganisation, som nationernas förbund avser att förverkliga.[22]

Efter avslutande debatter i första och andra kammaren bifölls regeringens proposition om medlemskap i Nationernas Förbund, i första kammaren med 86 röster mot 47 och i andra kammaren med 152 röster mot 67.[23]

Erik Lönnroth konstaterar i sin studie över den svenska utrikespolitikens historia att Sveriges medverkan i NFs politik i formell mening medförde vissa ändringar i utrikespolitiken. Men reellt "medförde den en förvånande ringa förändring i landets utrikespolitiska orientering", skriver han.[24]

3:3 Sverige under andra världskriget.

Nationernas Förbund misslyckades som bekant med att förhindra ett nytt världskrig. Våren 1939 tornade orosmolnen upp sig alltmer i Europa. Den 15 mars tågade tyskarna in i Prag och den 7 april invaderade Italien Albanien. Den 1 september 1939 invaderade Hitler Polen och samma dag avgav den svenska regeringen följande förklaring.

[22]. Särskilda utskottets utlåtande nr 1 1920 s 23 f.

[23]. FK 1920:19-20, AK 1920:23-24.

[24]. *Den svenska utrikespolitikens historia. Del V 1919 - 1939* (1959) s 53.

> K. Maj:t har funnit gott förklara, att under det krig, som utbrutit mellan Polen och Tyska riket, Sverige skall iakttaga fullständig neutralitet.[25]

Den 3 september förklarade Storbritannien, Frankrike, Australien och Nya Zeeland Tyskland krig. Den svenska regeringen såg sig därför föranledd att avge en ny neutralitetsförklaring.

> K. Maj:t har funnit gott förklara, att vad i kungörelsen den 1 september 1939 i anledning av att krig utbrutit mellan Polen och Tyska riket stadgas rörande Sveriges neutralitet, skall äga tillämpning jämväl i förhållandet till andra i kriget deltagande makter.[26]

Under kriget kom den offentligt deklarerade svenska neutraliteten att sättas på några allvarliga prov, främst i anledning av att de nordiska grannländerna drogs in i kriget.

3:3:1 Finska vinterkriget.

Den 30 november 1939 angrep Stalins röda armé Finland. Inom regeringen i Stockholm diskuterades hurvida en svensk neutralitetsförklaring borde avges eller inte. Efter viss intern oenighet beslutades att avvakta.[27]

Ett första problem som regeringen ställdes inför var en finsk begäran om militär hjälp för att skydda Åland. Utrikesminister Sandler förespråkade ett svenskt accepterande av den finländska begäran, men regeringen beslutade att säga nej. Härvid valde Sandler att lämna regeringen och en regeringskris uppstod. Efter intensiva regeringsförhandlingar kunde en ny samlingsregering tillträda den 13 december 1939.

Enligt historikern Alf W Johansson gick Sverige under vinterkriget "till gränsen för vad ett land kan göra utan att direkt dras in i krig. Gränsen

[25]. Deklarationen återgiven i dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 7.

[26]. Deklarationen återgiven i dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 9.

[27]. Carlgren *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (1973) s 63.

kom att gå vid statlig militär intervention."[28] Det framstår relativt klart att det i Sverige fanns ett starkt intresse för att hjälpa Finland, men samtidigt fanns också en påtaglig rädsla för att dras in i kriget. Att denna rädsla tog överhanden framgår av kung Gustaf Vs uttalande till statsrådsprotokollet den 19 februari 1940. Kungen framhöll att om Sverige ingrep i Finland så "skulle vi löpa de största risker att bliva indragna icke blott i krig med Ryssland utan även i kriget mellan stormakterna, och ett sådant ansvar har jag icke kunnat taga på mig."[29]

Den svenska regeringen klargjorde aldrig sin rättsliga position under vinterkriget. Någon neutralitetsförklaring avgavs inte men Sverige var inte heller krigförande part. Enligt Per Cramér försökte Sverige hävda att vinterkriget var lokalt och fristående från stormaktskriget på kontinenten.[30] Den svenska linjen, att inte delta militärt men att bidra med förnödenheter och "frivilliga", har kommit att definieras som icke-krigförande.[31] Men denna definition gjordes, som ovan sagts, inte av regeringen.[32]

Det svenska stödet till Finland kritiserades hårt i Moskva och regeringen utsattes även för kraftiga påtryckningar från Tyskland. De allvarligaste påfrestningarna mot den svenska neutraliteten kom emellertid i anslutning till Tysklands krig i Norge och sedermera dess anfall mot Sovjetunionen.

3:3:2 Permittenttrafiken.

Den 9 april 1940 invaderades Danmark och Norge av tyska trupper. Det danska motståndet bröts omgående, men norrmännen stretade emot. Under tyskarnas krig i Nordnorge framställdes en mängd krav på svenska eftergifter. Statsminister Per Albin Hansson höll den 12 april ett radiotal för att lägga fast den svenska politiken. Statsministern framhöll bl a:

[28]. *Per Albin och kriget* (1984) s 103.

[29]. Gustaf Vs uttalande finns återgivet i dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 124.

[30]. *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 83.

[31]. Se t ex Johansson *Finlands sak* (1973) s 97 och SOU 1984:56 s 268.

[32]. Den svenska hållningen under vinterkriget finns utförligt beskriven i Wahlbäck *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940* (1964) särskilt kapitel 11 och 12 och i Johansson *Finlands sak* (1973).

> Sverige är fast beslutet att också i fortsättningen följa den strikta neutralitetens linje. Denna innebär, att vi åt alla håll måste förbehålla oss ett självständigt handlande. Det är icke förenligt med strikt neutralitet att tillåta någon krigförande att utnyttja svenskt territorium för sina företag. Dessbättre har icke några anspråk i sådant avseende blivit ställda på oss. Skulle sådana anspråk ställas, måste de avvisas.[33]

Efter ytterligare påtryckningar tilläts vissa begränsade transiteringar, t ex hemtransport av skeppsbrutna matroser, men regeringen sade konsekvent nej till framställningar om vapenleveranser. Sverige ville inte understödja ett krig mot ett broderfolk.

Efter Norges kapitulation blev det emellertid svårt för regeringen att motstå de tyska påtryckningarna; det bärande argumentet att inte understödja kriget mot ett broderfolk hade fallit bort, vilket också påpekades av tyskarna.[34] I Berlin utgick man nu ifrån att kunna få transportera krigsmateriel, ammunition, livsmedel och permittenter genom Sverige. Den 16 juni framställdes uttryckliga krav med denna innebörd och från tysk sida framhölls att ett avslag skulle uppfattas som en ovänlig handling. Apropå de tyska hoten skriver professor Wilhelm Carlgren i sitt verk om svensk utrikespolitik under kriget att:

> Givetvis kan diskuteras om hur allvarlig krigsrisken var, men att den fanns och att i alla händelser i dessa dagar ett nej till en väsentlig tysk begäran var en lek med elden kan inte gärna bestridas.[35]

Den 18 juni diskuterade regeringen de tyska kraven och beslutade sig för att acceptera förhandlingar med tyskarna.[36] En betydande kritik mot regeringens inställning framfördes av Östen Undén, då ordförande i riksdagens utrikesutskott. Hans kritik tog bl a fasta på neutralitetsrätten;

[33]. Talet finns återgivet i dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 319.

[34]. Carlgren *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (1973) s 183.

[35]. *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (1973) s 185.

[36]. I Wahlbäcks *Regeringen och kriget* (1972) s 103 ff finns justitieminister K G Westmans anteckningar från regeringssammanträdet återgivna.

han menade att en omfattande transitering stod i strid mot Haagkonventionerna.[37] Insikten om att ett accepterande av de tyska kraven inte överensstämde med neutralitetens krav delades av statsministern. I sin dagbok skrev han den 18 juni:

> Så bröts vår kära och strikt hållna neutralitetslinje av insikten om det orimliga i nuvarande läge att taga risken av ett krig.[38]

Och dagen efter skrev Per Albin Hansson att "[d]et pinar mig att vi skola vara nödgade att falla undan för övermakten, men jag kan inte se det möjligt att gå någon annan väg".[39]

Efter bitvis besvärliga förhandlingar förelåg den 8 juli 1940 en överenskommelse mellan Tyskland och Sverige om transiteringsfrågan. Vapentransporterna skulle ske efter vissa angivna begränsningar; permittenterna fick inte vara beväpnade och trafiken fick inte användas för att förstärka trupperna i Norge. Däremot tvingades Sverige acceptera ett större antal permittenter än vad som ursprungligen avsågs.[40] Överenskommelsen kompletterades med ett muntligt medgivande att använda svenska järnvägar för transport av tyska förband från mellersta till norra Norge, den s k Hästskotrafiken. Till skillnad från permittenttrafiken krävdes inte att antalet soldater skulle vara detsamma i bägge riktningarna. Tyskarna kunde därigenom förstärka sina förband i Nordnorge.

Den brittiska regeringen och den norska exilregeringen protesterade. De ansåg att de svenska medgivandena stod i strid mot Haagkonventionernas förbud mot passage av krigförandes trupper genom neutralt område. I det svenska svaret hävdades att förbudet inte avsåg transport genom en neutral stat till och från ett ockuperat område där stridshandlingarna upphört. Den svenska regeringen hävdade vidare att permittenter inte kunde jämställas med förband.[41]

[37]. Möller *Östen Undén* (1986) s 208.

[38]. Återgivet i Wahlbäck *Regeringen och kriget* (1972) s 106.

[39]. Ibid. Åsikten att det var nödvändigt att ge efter för de tyska kraven var spridd inom regeringskretsen. Se t ex K G Westmans ovan nämnda anteckningar, se även dåvarande statssekreteraren Tage Erlanders memoarer, där han klart skriver att "[e]ftergiften var ofrånkomlig". *1940-1949* (1973) s 94.

[40]. Carlgren *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (1973) s 186.

[41]. Wahlbäck *Den svenska neutralitetens rötter* UD informerar 1984:3 s 34.

Att transiteringarna utgjorde ett brott mot neutralitetsrätten är emellertid klart, bestämmelserna i V:e Haagkonventionen artikel 2 och 5 är otvetydiga. Torsten Gihl skriver i sin bok om krig och neutralitet, utgiven 1943, att den krigförande "har icke rätt att låta sina trupper beträda eller genomtåga neutralt landterritorium, och den neutrala staten är skyldig att förhindra sådant genomtåg av trupper".[42] De svenska rättfärdigandena kan enligt Cramér "lämnas utan avseende".[43] Kriget i Norge var en del av det pågående stormaktskriget och det var med avseende på detta krig som den svenska neutraliteten gällde. En vapenvila eller ett vapenstillestånd sätter inte neutralitetens regler ur kraft.[44]

Transiteringarna var stundtals mycket omfattande[45] men i takt med Tysklands motgångar i kriget skärptes den svenska attityden mot Berlin. Successiva begränsningar genomfördes av permittenttrafiken och den 29 juli 1943 sades avtalet upp helt.

3:3:3 Division Engelbrecht.

Den svenska regeringen skulle emellertid komma att begå ett än mer flagrant brott mot neutralitetsrättens regler; transiteringen av den s k Division Engelbrecht.

Tidigt på morgonen den 22 juni 1941 anföll Tyskland Sovjetunionen, och Finland slöt upp på tysk sida. Redan samma morgon överlämnades en serie tyska krav till den svenska regeringen varav det mest omfattande var att på svenska järnvägar få transitera en division från Oslo till Finland.

Utrikesminister Günther frågade omgående den tyske förhandlaren hur ett svenskt nej skulle komma att uppfattas i Berlin. Enligt Carlgren fick han till svar att det vore "för litet sagt att beteckna ett avslag som

[42]. *Folkrätt under krig och neutralitet* (1943) s 111.

[43]. *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 88 not 116.

[44]. Angående transiteringars överenstämmelse med neutralitetsrätten se t ex Castrén *The present law of war and neutrality* (1954) s 461 där han hävdar att transitering av "individual soldiers" är förbjudet.

[45]. Cramér anger i *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 89 not 116 att sammanlagt 2 000 000 permittenter transiterades och att hästskotrafiken omfattade cirka 123 000 man i båda riktningarna.

en ovänlig handling."[46] Från finsk sida förespråkades också ett svenskt medgivande. I Helsingfors oroade man sig för att de tyska trupperna var alltför fåtaliga, och man menade att den tyska divisionen behövdes för försvaret av södra Finland.

I Stockholm startade en febril aktivitet; den s k Midsommarkrisen hade tagit sin början.

Regeringen var splittrad i frågan. Vissa ledamöter förordade att Sverige inte skulle ge efter för hotelser; moralen kunde endast räddas om man stod emot påtryckningarna, om nödvändigt med våld.[47] Den 23 juni samlades utrikesnämnden. Östen Undén tillhörde där de varmaste förespråkarna för ett avslag. Han menade att ett avböjande svar var den enda möjligheten att bevara ett rent samvete om Sverige senare skulle hamna i krig, och att försvarsviljan skulle försvinna om neutralitetens ståndpunkt inte hävdades.[48] Undéns ord fick emellertid ringa stöd. Efter utrikesnämndens möte antecknade statsminister Per Albin Hansson i sin dagbok:

> Efter vad som förekommit i nämnden var det klart, att någon samling kring en nejståndpunkt icke var tänkbar och vid det efterföljande sammanträdet med regeringen blev det icke någon fortsatt diskussion i huvudsaken. Någon ståndpunkt togs dock inte, jag förbehöll mig att bestämma min hållning sedan jag haft överläggningar med den socialdemokratiska riksdagsgruppen, en formell reservation, då jag redan var på det klara med att man icke kunde få samling kring nejlinjen och icke kunde tillåta en inre kris i det rådande läget.[49]

Den 24 juni möttes socialdemokraterna och en majoritet fanns i gruppen för ett nej under förutsättning att enighet kunde nås. Enligt justitieminister K G Westmans anteckningar från regeringssammanträdet var statsministern fortfarande för ett avslag, men med hänsyn till kungens och de andra riksdagspartiernas hållning ansåg han att denna politik var

[46]. *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (1973) s 300.

[47]. I Wahlbäck *Regeringen och kriget* (1972) s 173 ff återges justitieminister K G Westmans anteckningar från regeringssammanträdet 23 juni.

[48]. Möller *Östen Undén* (1986) s 210.

[49]. Återgivet i Wahlbäck *Regeringen och kriget* (1972) s 178.

omöjlig ur praktisk synpunkt. Därför kunde han gå med på ett tillmötesgående svar under förutsättning att detta "icke finge betraktas som en början till fortsatta eftergifter utan som ett engångsbeslut".[50] Pressen på regeringen var hård. Tage Erlander skriver i sina memoarer att inte ens Per Albin Hansson hade kunnat bevara nationens enighet om Sverige genom ett nej till de tyska kraven råkat i krig.[51] Dessutom hade kungen framställt ett inlindat hot om att abdikera om kraven inte accepterades.

Den 25 juni kom det formella beslutet att tillmötesgå de tyska kraven. En kommuniké sändes ut där det sades att Sverige i kriget mellan Tyskland och Sovjetunionen skulle fullfölja sina strävanden att hävda sin självständighet och sitt oberoende och att hålla sig utanför krig, men "[d]et nya läget har emellertid ställt oss inför vissa särskilda frågor." Regeringen fortsatte:

> Sålunda har såväl från finsk som tysk sida framställning gjorts om tillstånd att på svenska järnvägar från Norge till Finland överföra en till en division begränsad truppstyrka. Regeringen har, efter riksdagens hörande, medgivit att så får ske under för svensk suveränitet betryggande former.[52]

Redan samma kväll inleddes transiteringarna. Under sammanlagt tre veckor transporterades cirka 15 000 man genom Sverige. Det står klart att det svenska medgivandet var ett brott mot neutralitetsrätten. Det kom emellertid att bli en engångseftergift, efterföljande tyska krav på transitering av trupp till Finland avslogs av regeringen.

[50]. Återgivet i Wahlbäck *Regeringen och kriget* (1972) s 183.

[51]. *1940-1949* (1973) s 103.

[52]. Återgivet i dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 374. Värt att notera är att ordet "neutralitet" inte återfinns i kommunikén.

Kapitel 4. Neutralitet och neutralitetspolitik.

Som angivits i kapitel 2 är en av mina utgångspunkter att folkrätten kan hjälpa en liten stat att hålla kursen utrikespolitiskt. Genom att välja en neutralitetspolitik, och därmed knyta upp politiken kring ett folkrättsligt begrepp, gäller detta inte minst för Sverige.

4:1 Neutralitetsrätten.

De centrala reglerna i neutralitetsrätten återfinns i den V:e och den XIII:e Haagkonventionen från 1907. Redan då de antogs ansågs de till stor del utgöra en kodifiering av gällande sedvanerätt.[1] Reglerna är dock i viss mån föråldrade. De tar sikte på ett krig som förs isolerat på slagfält, med vapen med begränsad räckvidd. I de moderna krigen berörs hela samhället, inte minst ekonomin. Vapnen är också av en helt annan typ än 1907. Kärnvapnen har förändrat bilden avsevärt. Radioaktiv strålning stannar inte vid en neutral gräns, och hur skall en liten neutral stat rimligen kunna försvara sig mot ett kärnvapenangrepp? Vidare har de nya kryssningsmissilerna skapat problem för den neutrala staten.[2] Någon uppdatering av reglerna har emellertid inte skett.

Haagkonventionernas regler må i viss mån vara obsoleta, men de utgör fortfarande de normativa ramarna och begreppet används av statssamfundet.[3] I Österrikes ansökan om medlemskap i EG görs exempelvis ett neutralitetsförbehåll, i ESK-konferensens slutdokument från Helsingfors 1975 erkänns uttryckligen alla staters rätt till neutralitet och i oktober 1989 uttryckte Sovjetunionen sitt oreserverade stöd för Finlands utrikespolitiska linje.

[1]. Gihl *Neutralitetsproblem* (1938) s 32.

[2]. Se Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 421 ff. Han anser att överflygning med kryssningsmissiler är en grov neutralitetskränkning.

[3]. Professor Cassese anser dock att neutraliteten har fallit "into decline", och att vissa centrala regler i dag är obsoleta. *International Law in a Divided World* (1986) s 263.

Torsten Gihl definierade 1938 neutraliteten som "den ställning, som intages av en stat, som icke deltager i ett pågående krig."[4] Neutralitet förutsätter således krig.[5] "Krigsutbrottet är det faktum, som utgör den folkrättsliga neutralitetens förutsättning", skriver Hilding Eek.[6]

Gihl fortsatte med en definition av neutralitetsrätten:

> Neutraliteten innebär alltså rättigheter och skyldigheter mellan de krigförande och de neutrala inbördes. De folkrättsliga regler, som angiva dessa rättigheter och skyldigheter, sammanfattas under benämningen neutralitetsrätt.[7]

I det folkrättsliga standardverket *International Law* av Oppenheim/ Lauterpacht ges följande definition av neutraliteten:

> Neutrality may be defined as the attitude of impartiality adopted by third States towards belligerents and recognized by belligerents, such attitude creating rights and duties between the impartial States and the belligerents.[8]

Grundläggande för neutraliteten är således opartiskheten. Kravet på att denna skall erkännas är dock inte helt okontroversiell. Det finns i vart fall inget direkt stöd för det i Haagkonventionerna. Frågan är också om det krävs att den neutrala staten underrättas om krigsutbrottet. Den III:e Haagkonventionen som behandlar fientligheternas öppnande tillhör de regler som av folkrättskommittén klassades som obsoleta. Angående artikel 2 som slår fast att krigstillståndet inte skall gälla gentemot de neutrala makterna förrän de notifierats, skrev kommittén att den har

[4]. *Neutralitetsproblem* (1938) s 7.

[5]. Den traditionella folkrättsliga definitionen av krig återfinns hos Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 202: "War is a contention between two or more States through their armed forces, for the purpose of overpowering each other and imposing such conditions of peace as the victor pleases." Termen krig har dock alltmer kommit att ersättas av begreppet "väpnad konflikt". Detta begrepp förekommer t ex i Genèvekonventionerna från 1949 och tilläggsprotokollen från 1977. Angående definition av krig och väpnad konflikt se t ex SOU 1984:56.

[6]. *Folkrätten* (1987) s 314. Se även Undén *Folkrätt och neutralitet* (1939) s 25.

[7]. *Neutralitetsproblem* (1938) s 7.

[8]. Oppenheim/ Lauterpacht. *International law,* vol II (1952) s 653.

"förlorat sin betydelse sedan telekommunikationernas utveckling gjort det omöjligt för permanent neutrala stater att åberopa sig på utebliven notifikation."[9]

En icke permanent neutral stat torde däremot i vissa fall kunna åberopa avsaknad av kännedom om krigsutbrottet. Det är först efter sådan kännedom som staten ifråga kan avgöra hurvida den avser att ta del i kriget eller inte. Men presumtionen för en stat med uttalad avsikt att inta neutralitet torde vara att neutraliteten inträder automatiskt i och med krigsutbrottet.[10] Någon särskild neutralitetsförklaring krävs inte,[11] men en notifikation kan, som Starke skriver, vara "desirable".[12] Professor Castrén underkänner t o m en eventuell neutralitetsförklarings bindande verkan. Han skriver att "an one-sided declaration of this kind is void of legal significance and does not therefore bind the State which has issued it."[13]

Problemet har dock vidgats något på senare år. Begreppet "non-belligerency" har blivit accepterat.[14] Härmed finns en gråzon mellan de folkrättsligt reglerade tillstånden fred, neutralitet och krig. Önskvärdheten av en förklaring har därmed ökat. Utan en uttrycklig viljeakt kan omvärlden inte avgöra hurvida en stat avser att vara neutral i folkrättslig mening eller inte.

För Sveriges del kan man påstå att en neutralitetsförklaring, eller annan form av tillkännagivande, förutsätts. I 1 § i Tillträdesförordningen (SFS 1982:755) och i IKFN-förordningen (SFS 1982:756) sägs nämligen att regeringen skall sätta neutralitetsreglerna i kraft "vid krig mellan utländska stater". Detta beslut torde också de krigförande underrättas om. Vad gäller tillträdesreglerna i sjöterritoriet skall övriga stater enligt

[9]. SOU 1984:56 s 62.

[10] Detta tycks också vara folkkrättskommitténs uppfattning. De skriver att icke-permanent neutrala stater själva måste ta ett initiativ; "antingen genom förklaring i fredstid om kommande neutralitet ställd till statssamfundet som sådant, *eller* genom en neutralitetsförklaring efter den väpnade konfliktens utbrott." SOU 1984:56 s 63.

[11]. Castrén *The present law of war and neutrality* (1954) s 452, Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 654, Eek *Folkrätten* (1987) s 314, Gihl *Neutralitetsproblem* (1938) s 58, Bindschedler *Neutrality, concept and general rules* (1982) s 10, Cramér *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 19 och Sundberg *Krig och Neutralitet* (1943) s 46.

[12]. *Introduction to International Law* (1989) s 582.

[13]. *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 424.

[14]. Se t ex Starke *Introduction to International Law* (1989) s 577 ff, och Wrange *Anmälan av Per Cramér: Neutralitetsbegreppet* SvJT 1990 s 127.

artikel 27 i XIII:e Haagkonventionen underrättas om innebörden av dessa.

För stater som inte är permanent neutrala finns ingen juridisk skyldighet att förbli neutral utan staten kan närsomhelst överge sin neutralitet och ta del i ett självförsvarskrig.

Huvudgrundsatsen i neutralitetsrätten är som sagt opartiskheten, men denna hindrar inte den neutrala staten från att fritt uttrycka åsikter och uppfattningar. Både en stats press och dess regering kan fritt fördöma eller berömma staters agerande utan att därigenom äventyra neutraliteten. Det förligger inget krav på s k ideologisk neutralitet.[15]

Neutralitetsrätten gäller endast staternas agerande, inte privata individer och företag.[16] Den neutrala staten har således ingen skyldighet att förhindra att privatpersoner tar värvning hos någon av de stridande eller driver handel till förmån för ena parten i konflikten. Denna distinktion mellan privat och publikt handlande framstår dock som föråldrad. Statsmakterna har i dag i många länder viss eller rentav total kontroll över produktion och utrikeshandel. Enligt professor Eek är därför särskilt "tanken att krigsmateriel under krig kan fritt exporteras från 'privata' källor i neutrala länder till krigförande föga förenlig med dagens verklighet."[17]

Neutralitetsrätten kräver inte att den neutrala staten hindrar privat export eller genomförsel av varor till gagn för de krigförande. Men om den inför restriktioner i handeln så måste dessa enligt artikel 9 i V:e och XIII:e Haagkonventionerna vara likformiga. En stat som medger försäljning endast till den ena parten torde numera komma att anklagas för neutralitetsbrott.[18]

Neutralitetsrätten innehåller ett uttryckligt förbud mot export av krigsmateriel. I XIII:e Haagkonventionen artikel 6 stadgas:

> Varje överlämnande under vilken som helst form, direkt eller indirekt, av krigsfartyg, ammunition och

[15]. Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 655. Redan 1939 konstaterade Östen Undén att den folkrättsliga neutraliteten inte innefattar förpliktelser till "andlig neutralitet". *Neutralitet och folkrätt* (1939) s 22.

[16]. Schwarzenberger *A manual of international law* (1976) s 177.

[17]. *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC* SvJT 1971 s 5. Se även Starke *Introduction to International Law* (1989) s 585.

[18]. SOU 1984:56 s 63.

något som helst slag av krigsmateriel från neutral makt till krigförande är förbjudet.

Den neutrala staten får heller inte finansiellt understödja ena parten med lån eller subsidier.[19]

Haagkonventionerna innehåller emellertid inga regler om handel med varor som inte är krigsmateriel. Grundprincipen är att den neutrala staten har rätt att upprätthålla ett civilt samröre med de krigförande.[20] Under andra världskriget tillämpade Schweiz, och även Sverige, principen om *courant normal*, d v s att handeln med de krigförande dimensionerades i enlighet med förkrigstidens siffror. Courant normal kan inte anses som en laglig plikt. I Sverige finns uppfattningen att den snarare ger staten en möjlighet att fortsätta sin handel på samma sätt som innan krigsutbrottet.[21] Trots det grundläggande kravet på opartiskhet torde vissa restriktioner i handeln kunna tillåtas om de är motiverade av landets försörjningsläge eller säkerhetsintresse. Torsten Gihl skriver att så länge det neutrala landet "i sin handelspolitik endast har sina egna legitima intressen som ledstjärna, kan det svårligen anklagas för bristande opartiskhet."[22]

För det utlandsberoende Sverige är reglerna om den ekonomiska neutraliteten viktiga, stora problem kan uppkomma i en kris eller krigssituation.[23] Totalförsvaret anses därför behöva inriktas på att kunna möta även konsekvenser av andra säkerhetspolitiska kriser än krig.[24]

Frågan är om inte principen om ostörd civil handel i ett krig är

[19]. SOU 1984:56 s 267, Eek *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC* SvJT 1971 s 4.

[20]. Cramér *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 25. Detta har av kabinettsekreterare Pierre Schori tolkats som att det inte finns några folkrättsliga krav på ekonomisk neutralitet. *Utrikesfrågor* 1986 s 85.

[21]. SOU 1984:56 s 267.

[22]. *Neutralitetsproblem* (1938) s 62.

[23]. I en artikel i DN i maj 1990 framhölls problemen för Sverige. Bl a pekades på att en del företag med stor export har produkter av stor betydelse vid ett krigshot. Som exempel togs Sandviken, SKF, Avesta och SSAB. Vidare kan den stora exporten av transportmedel t ex från Volvo och SAAB ge problem, liksom Ericssons betydelse för telekommunikationerna i flera länder. Slutligen påpekades att flera utländska företag har produktion i Sverige som inte utan vidare kan flyttas till ett icke-neutralt land. Se *Kris för neutralitet i krig* av Claes-Göran Kjellander i DN 13/5-90.

[24]. SOU 1989:46 s 19. I 1992 års försvarsproposition påpekas emellertid att risken för ekonomiska påtryckningar från EG-staterna i praktiken helt elimineras i och med ett svenskt medlemskap. Risken för handelsstörningar i icke direkt krigshotande lägen "bedöms sålunda betingas i första hand av en allmän internationell fysisk brist och kraftiga internationella prishöjningar på strategiskt viktiga varor", framhålles i propositionen. Prop 1991/92:102 s 37.

föråldrad. Det är också tveksamt om de liberala reglerna om enskilda personers rätt till handel behållit sin giltighet i dagens läge.[25] Det moderna kriget är övergripande och påverkar nära nog alla delar av samhället.

Några begränsningar i neutrala staters rätt att importera krigsmateriel finns inte i neutralitetsrätten. Det finns förvisso en risk att bli alltför beroende av import från en viss stat, men några folkrättsliga begränsningar finns som sagt inte. Professor Erik Castrén skriver att en neutral stat "may regulate the import of war material in any way it wishes."[26]

Centralt inom neutralitetsrätten är vidare det neutrala områdets okränkbarhet och den neutrala statens däremot svarande skyldighet att förhindra att dess territorium blir skådeplats för krigshandlingar eller bas för krigsoperationer.

De krigförandes skyldigheter är i första hand att respektera neutralt territorium. Artikel 1 i V:e Haagkonventionen slår fast att "Neutrala makters område är okränkbart". En krigförande får således inte vidta krigshandling mot eller på neutralt territorium och inte heller använda det som bas för krigsoperationer. Trupp, ammunition eller proviant får inte transporteras över neutralt landterritorium. Till sjöss finns dock möjlighet till s k oskadlig genomfart. Slutligen får varken värvningsbyråer eller kommunikationsanläggningar uppsättas på neutral mark. Sker något av det ovan nämnda föreligger en *neutralitetskränkning*. Neutraliteten upphör emellertid inte enbart på grund av att den kränks.[27]

Den neutrala staten får inte gynna ena sidan i konflikten, eller låta någon av de krigförande dra nytta av neutralt territorium, vare sig genom transporter, upprättande av baser eller dylikt. I det senare fallet är inte opartiskheten avgörande; det spelar ingen roll om den neutrale låter endast ena parten, eller båda, dra nytta av neutralt territorium. Den neutrala staten är enligt artikel 5:2 i V:e Haagkonventionen skyldig att "beivra mot neutraliteten stridande handlingar", och enligt artikel 25 i XIII:e Haagkonventionen är neutral stat "pliktig att utöva sådan uppsikt, som de till dess förfogande stående medel tillåta" för att förhindra överträdelse av konventionens bestämmelser. Vid skyddet av sitt territorium får den neutrala staten, om erforderligt, använda våld. Ett ingripande mot en kränkning av neutraliteten skall enligt artikel 10 i V:e

[25]. Denna uppfattning framfördes av folkrättskommittén. SOU 1984:56 s 267.

[26]. *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 475.

[27]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 429.

Haagkonventionen inte ses som en fientlig handling. Om den neutrala staten underlåter att följa dessa folkrättsliga förpliktelser föreligger ett *neutralitetsbrott.* Att begreppen neutralitetskränkning och neutralitetsbrott korresponderar med varandra framgår av artikel 1 i den XIII:e Haagkonventionen,[28] som lyder:

> De krigförande äro skyldiga att respektera neutrala makters suveräna rättigheter och att å neutralt land- eller sjöområde avhålla sig från varje handling, som, om densamma av den neutrala makten bleve tåld, skulle utgöra ett brott mot dess neutralitet.

Det är emellertid orimligt att kräva av den neutrala staten att den skall kunna avvärja alla typer av kränkningar. Ingen stat kan heller på folkrättslig grund hävda att den neutrala staten begått ett neutralitetsbrott genom att den under fredstid inte uppnått tillräcklig teknisk kompetens för att i krig fullgöra sina folkrättsliga förpliktelser. Det centrala är att den neutrala staten använder "till dess förfogande stående militära medel",[29] och om den gör detta har den neutrala staten fullgjort sina folkrättsliga förpliktelser. Bo Johnson Theutenberg menar följaktligen att om "den neutrala staten trots dessa insatser inte lyckas med att helt eller delvis hindra kränkningar föreligger ändå inget neutralitetsbrott i folkrättslig mening."[30]

Bo Johnson Theutenbergs resonemang tycks helt grundad på skrivningen i artikel 25 i XIII:e Haagkonventionen att den neutrala statens skyldighet att förhindra överträdelser endast sträcker sig så långt som "de till dess förfogande stående medel tillåta". Det torde emellertid finnas en fallande skala. Ett neutralitetsförsvar kan inte bli hur svagt som helst. Grundtankarna om opartiskhet och okränkbarhet måste vara realistiska mål för den neutrala staten.

Om en stat flagrant brister i försvaret av sin neutralitet kan det av de krigförande tolkas som ett neutralitetsbrott. Dessa stater har därmed rätt

[28]. XIII:e Haagkonventionen reglerar neutralitet i sjökriget, men anses numera vara av generell natur. Se Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 414.

[29]. SOU 1984:56 s 262.

[30]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 417.

att protestera, begära skadestånd[31] eller tillgripa repressalier.[32] De krigförande kan även tänkas använda ett neutralitetsbrott som ett argument för att dra in den neutrala staten i krigshandlingarna.[33]

Bo Johnson Theutenberg anser att det för denna sanktionsmöjlighet krävs att "den neutrala staten på ett systematiskt och alldeles uppseendeväckande sätt ha brutit mot sina folkrättsliga förpliktelser och i praktiken i sak ha tagit ställning för en av de krigförande."[34]

Erik Castrén tycks inte göra en lika strikt tolkning. Han menar att om den neutrala staten inte agerat eller misslyckats med att avvisa en angripare, så kan den angripandes motpart gå in i den neutrala staten för att "drive off the violator from there".[35] Det neutrala territoriet har således blivit en krigsskådeplats.

Detta visar klart på vikten av att den neutrala staten verkligen kan

[31]. Skadestånd är inte särskilt vanligt förekommande. Ett ofta refererat fall är dock det s k Alabamamålet. Under det amerikanska inbördeskriget deltog den brittiska ångaren Alabama i ett antal krigsliknande operationer. Detta ansågs från amerikansk sida utgöra ett flagrant brittiskt neutralitetsbrott. I en skiljedom 1872 mellan Storbritannien och Förenta Staterna ålades Storbritannien att betala skadestånd. Brottet ansågs bestå i att den brittiska regeringen tillåtit att Alabama utrustats för krig. I artikel 8 i XIII:e Haagkonventionen finns numera en uttrycklig skyldighet för neutral regering att hindra utrustande eller bestyckande av fartyg om staten "har grundad anledning att tro, att det är bestämt för kryssning eller att medverka vid fientliga företag mot en makt, med vilken densamma befinner sig i fred". Se Oppenheim/Lauterpacht *International Law* vol II (1952) s 714 ff. Alabamamålet refereras även av Sundberg *Neutralitet - finns det?* SvJT 1971 s 324 ff.

[32]. En repressalie är en i princip otillåten handling som en stat genomför som svar på annan stats folkrättsvidriga beteende. Om dess syfte är att få den felande staten att återgå till ett rättsenligt beteende och den utförs i proportion till det påstådda folkrättsbrottet, kan den i vissa fall anses lagenlig. Enligt Akehurst krävs även att fredliga metoder, t ex protester, misslyckats. (*A Modern Introduction to International Law* (1987) s 277) I fred är alla militära repressalier förbjudna, vilket följer av våldsförbudet i FN-stadgan artikel 2:4. Under krig finns dock ett begränsat utrymme kvar, men i Genèvekonventionerna och 1977 års tilläggsprotokoll finns ett antal uttryckliga förbud mot repressalier. För de stater som ratificerat det första Tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna finns egentligen endast militär personal och avgränsade militära mål kvar som möjliga mål för repressalier. Om en krigförande stat som ett proportionerligt svar på ett svenskt neutralitetsbrott, i syfte att få Sverige att upphöra med brottet, utför en repressalie mot t ex ett svenskt örlogsfartyg, skulle denna handling således kunna anses som laglig.

[33]. SOU 1984:56 s 262.

[34]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 418.

[35]. *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 462.

försvara sin neutralitet. Ett icke väpnat neutralitetsförsvar omöjliggör neutralitet. Halvar Sundberg menar t o m att en stat utan militära maktmedel inte i något hänseende kan åberopa sig på konventionerna.[36]

4:2 Neutralitetspolitiken.

Den svenska neutralitetspolitiken har traditionellt sammanfattats under devisen "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig".

Neutralitetspolitiken har varit övergripande för allt säkerhetspolitiskt beslutsfattande. Den har kallats "ett slags säkerhetspolitisk överdoktrin"[37] och dess roll kan uttryckas på följande sätt:

> Utrikespolitiken och försvarspolitiken utgör sålunda de centrala dimensionerna i den svenska säkerhetspolitiken och dess huvudlinje är neutralitetspolitiken.[38]

Neutralitet inträder, som ovan sagts, först under krig. Men för att kunna få en neutralitetslinje accepterad i krig måste staten ifråga, redan i fredstid, föra en politik som möjliggör krigstida neutralitet. Neutralitetspolitiken omfattade därför alla åtgärder som syftade till att skapa trovärdighet för Sveriges vilja och förmåga att iaktta neutralitet i händelse av krig. Syftet med neutralitetspolitiken var att hålla Sverige utanför ett eventuellt krig och att därigenom bevara Sveriges nationella oberoende.[39] Att hålla landet utanför krig var således målet, neutralitetspolitiken endast ett medel för detta.

Någon orealistisk uppfattning om att neutralitetspolitiken skulle garantera att Sverige höll sig utanför ett eventuellt framtida krig förefaller inte ha funnits. Däremot framhölls att neutralitetspolitiken gav en möjlighet till detta, medan medlemskap i en militär allians skulle

[36]. *Krig och Neutralitet* (1943) s 58.

[37]. Andrén *Sverige: alliansfritt mellan Öst och Väst* s 102. I Andrén (red) *Säkerhetspolitiken i Norden* (1984).

[38]. SOU 1989:46 s 18.

[39]. Statsminister Tage Erlander i *Utrikesfrågor* 1959 s 45.

innebära deltagande i kriget från dess första dag.[40]

Sverige har ansett sig fritt kunna bestämma över neutralitetspolitiken. Den svenska neutraliteten är inte traktatsbunden eller grundlagsfäst, inte heller har Sverige haft några garantier för att neutraliteten skall komma att respekteras. I anledning av en kommunistisk motion våren 1956 om att Sverige skulle avge neutralitetsförsäkran och söka garantier för neutraliteten uttalade utrikesutskottet att:

> En omläggning av denna art av vår utrikespolitik finner utskottet icke vara vare sig påkallad av nu rådande läge eller innebära ett ändamålsenligt tillgodoseende för framtiden av svenska intressen.[41]

För att kunna uppnå den nödvändiga trovärdigheten har handlingsfriheten emellertid varit begränsad. Sverige har således, utan att vara formellt förpliktat därtill, i många avseenden fört en politik helt i linje med Schweiz och Österrikes. I ett tal 1961 kommenterade statsminister Erlander skillnaden mellan Sverige och de permanent neutrala på följande sätt:

> Denna rent formella skillnad kan inte anses innebära, att Sverige skulle ha större rörelsefrihet när det gäller tolkningen och tillämpningen av neutralitetspolitiken.[42]

En stat som avser att inta neutralitet i händelse av krig måste hålla sig inom de ramar som informellt sätts av neutralitetsrätten. Utrikesminister Torsten Nilsson kommenterade detta i ett tal i Uppsala hösten 1969:

> När vi säger att vi själva bestämmer innebörden i vår neutralitetspolitik ligger här inbyggd en viss självklar begränsning i vår handlingsfrihet, nämligen

[40]. Denna åsikt framfördes av utrikesminister Östen Undén sommaren 1962 och upprepades ordagrant av kabinettsekreterare Pierre Schori 1988. Se *Utrikesfrågor* 1962 s 34 och *Utrikesfrågor* 1988 s 67.

[41]. *Utrikesfrågor* 1956 s 114 f.

[42]. *Utrikesfrågor* 1961 s 118.

> den gräns som neutraliteten folkrättsligt uppställer.[43]

Och i december 1989 framhöll statsminister Carlsson:

> Neutralitetspolitiken förutsätter att Sverige i fred inte gör några åtaganden som skulle försvåra för oss att i krigstid upprätthålla neutraliteten.[44]

Av ovan återgivna citat framgår att neutralitetsrätten i praktiken begränsar Sveriges handlingsfrihet även i fred, och att politiken måste föras med utgångspunkt i de folkrättsliga reglerna. De regler om t ex vapenexport som Haagkonventionerna innehåller måste rimligtvis vara vägledande redan i fred. Annars förefaller det omöjligt att uppnå trovärdighet för målet att följa dem i krig. Detta är den enligt min mening enda fasta ramen för neutralitetspolitiken. Och den har fortsatt giltighet i och med att neutralitet, även efter att regeringen förklarat att neutralitetspolitiken inte längre är en adekvat benämning på svensk utrikespolitik, står kvar som ett medel att hålla Sverige utanför krig.

En betydligt mer pragmatisk tolkning av neutralitetsrättens betydele för neutralitetspolitiken görs dock av vissa officiella företrädare. Vid ett förhör i konstitutionsutskottet våren 1988 uttalade krigsmaterielinspektören Sven Hirdman om Haagkonventionernas regler rörande vapenexport att:

> de gäller [ ] först när en stat förklarat sig vara neutral. Nu kan det hända - det har också hänt - att man av allmänpolitiska skäl vill visa återhållsamhet och i största möjliga utsträckning följa de här

[43]. Citerat ur Torsten Nilssons *Åter Vietnam* (1981) s 165 f. Se även utrikesminister Karin Söders anförande inför civilförsvarsförbundets europeiska konferens om "Kvinnan i civilförsvaret". Återgivet i *Utrikesfrågor* 1977 s 70 ff.

[44]. Anförande av Ingvar Carlsson inför AIC och Arbetarrörelsens fredsforum i Stockholm den 2 december 1989. Utgivet av utrikesdepartementet. Noteras bör också att utrikesminister Günther redan 1940 definierade neutralitetspolitik som "att föra en politik efter de grundsatser, som folkrättsligt och objektivt sett motsvara en neutral hållning". Se dokumentsamlingen *Svensk utrikespolitik under andra världskriget* (1946) s 121.

> reglerna. Men man påtar sig ingen skyldighet att följa Haagkonventionerna förrän man officiellt har förklarat sig vara neutral.[45]

Hirdmans tolkning är väl kategorisk, hans tilltro till neutralitetsförklaringens betydelse strider dessutom mot traditionell uppfattning.[46] Tolkningen kan tyda på att Sverige inte anser sig bundet av reglerna under fred, och inte heller vid ett krigsutbrott så länge regeringen inte tagit ställning. Om man utgår från presumtionen att en stat är neutral så länge den inte tagit del i krigshandlingarna kan Hirdmans tolkning ifrågasättas. Vad menar han att Sverige skulle ha för rättsligt tillstånd under tiden från krigsutbrottet fram till den svenska neutralitetsförklaringen? Om presumtionen är neutralitet, och den svenska avsikten också är att inta neutralitet, måste skyldighet att följa Haagkonventionernas regler uppstå för Sverige redan innan en officiell neutralitetsförklaring avgivits.

Hirdman menar uppenbarligen också att Sverige inte kan bindas av neutralitetsrättens regler under fred. Detta torde vara en korrekt tolkning. Det kan inte anses finnas någon rättslig plikt att efterleva Haagkonventionerna i fred. Bland andra Bo Johnson Theutenberg har också varnat för att Sverige genom en viss "semantisk slapphet" i bruket av termen neutralitet kan komma att ge omvärlden intrycket av att vi själva anser vår neutralitet rättsligt bindande redan under fredstid.[47]

Däremot borde neutralitetspolitiken av andra skäl styras av neutralitetsrätten. Det kan vara politiska, men också något slags halv-legala förpliktelser. Sverige kan, trots avsaknad av formella förpliktelser, inte uppenbart åsidosätta neutralitetsrättens regler. Ett fredstida avtal om samarbete med en försvarsallians skulle exempelvis med största sannolikhet omöjliggöra folkrättslig neutralitet i ett krig.

Detta har fått bland andra Per Cramér att kalla Sverige för en *de facto*

[45]. KU 1987/88:40. Bilaga B 15 s 266. Observera att detta även var kabinettsekreterare Pierre Schoris uppfattning. I ett anförande inför Militärhögskolan påstod han att: "Först när neutraliteten deklareras med anledning av ett krigsutbrott inträder de folkrättsliga skyldigheterna". *Utrikesfrågor* 1986 s 85.

[46]. Se avsnittet om neutralitetsrätten angående att neutralitetsförklaring inte krävs. Hirdmans inställning tycks heller inte delad av 1988 års utredning om krigsmaterielexporten. Där talas om att en neutralitetsförklaring knappast kan utgöra ett formkrav. "En officiell underrättelse om att staten i fråga avser vara neutral torde vara tillfyllest". SOU 1989:102 s 70.

[47]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 411.

permanent neutral stat.[48] Sverige kan, för att behålla sin trovärdighet, inte bryta mot de fredstida förpliktelser som åligger den permanent neutrala staten.[49]

Ordföranden i 1988 års försvarsutredning, Carl Johan Åberg, avvisar dock alla juridiska argument. I en artikel i Svenska Dagbladet skriver han kategoriskt att:

> Den svenska neutralitetspolitiken är inte avhängig av olika legalistiska uttolkningar av vad Haagkonventionen eller folkrätten säger i olika lägen utan trovärdigheten står och faller med en fast beslutsamhet att i alla lägen avstå från att agera på ett sådant sätt att man kan uppfattas ta ställning för eller emot någondera parten i en konflikt.[50]

Denna brist på tilltro till folkrättens relevans kommer från ordföranden i en av regeringen tillsatt utredning som dessutom är före detta statssekreterare på UD. Det vore anmärkningsvärt om Åberg här gett uttryck för regeringens uppfattning i frågan, och det finns onekligen en del som tyder på detta. Ett exempel är att officiella företrädare ofta påpekar att det är Sverige som självt bestämmer vad som är förenligt med neutralitetspolitiken, trots att Haagkonventionerna ställer upp en fast ram för agerandet.[51] Ett annat exempel är krigsmaterielinspektör Sven Hirdmans föredrag vid ett säkerhetspolitiskt seminarium i oktober 1991. Hirdman räknade där upp ett antal krav som han ansåg att "neutralitetsmålet" i fredstid ställde på Sverige, men vad han inte nämnde var att neutralitetsrätten måste styra det svenska agerandet även i fred.[52]

Detta ger onekligen en antydan om att professor Jacob Sundberg har

[48]. Till skillnad från Schweiz och Österrike som han anser vara "de jure" permanent neutrala. *Neutralitetsbegreppet* (1989) passim. Se även Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 71 ff.

[49]. Österrike anser själv att dess fredstida förpliktelser är "the avoidance of any commitments which might prejudice strict observation of the [Hague] convention's terms". *Austria Documentation* (1987) s 18.

[50]. *På jakt efter den svenska neutraliteten* SvD 89 07 06.

[51]. Se t ex kabinettsekreterare Pierre Schoris anförande inför L A World Affairs Council 24 april 1991. Utgivet av utrikesdepartementet. Noteras bör dock att "ramen" endast gäller den del av neutralitetspolitiken som är identisk med neutralitetsrätten.

[52]. *Sverige och Förenta Nationerna*. Anförande av Sven Hirdman på säkerhetspolitiskt seminarium på Gällöfsta 28/10-91. Stencil från utrikesdepartementet.

rätt när han konstaterar att "the legal notion of neutrality has not attracted much interest in Sweden in postwar years."[53]

Den andra ytterligheten, den mycket legalistiska, representeras av Utta Plessow som anser att Sverige sedvanerättsligt blivit en permanent neutral stat.[54] Hennes uppfattning har dock av Hilding Eek ansetts som ohållbar.[55] Inte heller Rolf H Lindholm håller i sin avhandling om Sveriges neutralitet med om att Sverige kan anses ha blivit en i juridisk mening permanent neutral stat. Han skriver:

> I frågor som berör neutraliteten måste skillnaden i uppträdande mellan de permanent neutrala Schweiz och Österrike och det endast "faktiskt" ständigt neutrala Sverige bli ganska liten. Men fördenskull blir inte Sverige permanent neutralt.[56]

Schweiz och Österrike är enligt här använd terminologi *de jure* permanent neutrala. De är därmed redan i fredstid folkrättsligt förpliktade att föra en alliansfri politik och att inte ta del i redan startade krig.[57]

Skillnaden mellan Sveriges *de facto* permanenta neutralitet och Österrikes och Schweiz folkrättsligt reglerade neutralitet framträder tydligast i möjligheten att överge den intagna positionen. Sverige har inga folkrättsliga bindningar att ta hänsyn till utan kan när som helst överge sin linje. Detta följer av att det enligt folkrätten inte finns någon generell skyldighet för en stat att förbli neutral.[58] För Österrike och Schweiz är saken inte lika enkel. Det finns för Österrikes del konstitutionella hinder[59] och Schweiz måste ta hänsyn till de garantmakter som garante-

[53]. *Law and Reality of Neutrality* s 543. I Festskrift till Lars Hjerner (1990) .

[54]. *Neutralität und Assoziation mit der EWG* (1967) s 55 f.

[55]. *Folkrätten* (1987) s 317 not 55.

[56]. *Sveriges neutralitet* (1987) s 77. Se även Lindholm *Swedish Neutrality and Neutrality Policy* i Nordic Journal of International Law 1988 s 133.

[57]. Se t ex SOU 1984:56 s 260 och Eek *Folkrätten* (1987) s 317. Se även Paul Guggenheim *La Pratique Suisse* i Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 1957 s 196 där han som en av den permanent neutrala statens plikter framhåller "Verplichtung keinen Krieg zu beginnen".

[58]. Oppenheim/ Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 653.

[59]. Österrike har i en "federal constitutional law" från 26/10 1955 fastlagt sin neutralitet. Denna neutralitet är inte garanterad av stormakterna, se *Austria Documentation* (1987) s 18. I november 1990 förklarade dock den österrikiska regeringen vissa delar av lagen obsolet. Se Felix Ermacora *Die Obsoleterklärung von Bestimmungen des österreichischen Staatsvertrages 1955*. Austrian Journal of Public and International Law No 3 1991.

rat landet dess neutrala status. Men för Sverige finns, som sagt, ingen förpliktelse att vara neutral. Den kollektiva självförsvarsrätten enligt artikel 51 i FN-stadgan ger således Sverige en rätt att delta i ett krig på den angripnes sida, en rätt som således ej finns för den de jure permanent neutrale. Men skulle Sverige utnyttja denna möjlighet faller neutraliteten och landet blir krigförande.[60]

Neutralitetspolitikens primära syfte har varit att hålla Sverige utanför ett krig, men den anses även ha bidragit till lugn och stabilitet i norra Europa och ha varit av betydelse för Finland.[61] I regeringsförklaringen den 8 oktober 1982 sade statsminister Olof Palme angående den svenska neutralitetspolitiken att "[d]enna självständiga politik stödd på ett efter våra förhållanden starkt försvar bidrar till lugnet och stabiliteten i norra Europa."[62] Och 1986 framhöll statsminister Ingvar Carlsson att "Sveriges orubbliga neutralitetspolitik utgör ett viktigt bidrag till stabiliteten i det nordiska området."[63]

Enligt professor Nils Andrén är det endast som fredspolitik neutralitetspolitiken kan vara stabiliserande. Han menade i mitten av 1980-talet att den svenska väpnade alliansfriheten måste betraktas som en säkerhetspolitisk tillgång av både Warszawapakten och NATO. Som krigspolitik ansåg han emellertid neutralitetspolitiken vara en "osäker men oundviklig chanstagning".[64] Även 1988 års försvarskommitté slog fast att ett konsekvent fullföljande av den svenska neutralitetspolitiken kunde, i ett skede av dramatiska storpolitiska omvälvningar, bidra till en fortsatt lugn utveckling i Europa.[65]

Det centrala för målsättningen att kunna inta neutralitet är att

[60]. Se t ex Schindler *Aspects Contemporains de la neutralité*. Recueil des Cours 1967:II s 270.

[61]. Se t ex SOU 1985:23 s 44, Tage Erlander i *Utrikesfrågor* 1961 s 114 och Krister Wickman i *Utrikesfrågor* 1971 s 77.

[62]. Se regeringsförklaring den 8 oktober 1982. *Utrikesfrågor* 1982 s 54.

[63]. *Utrikesfrågor* 1986 s 45.

[64]. Andrén *Sverige: alliansfritt mellan Öst och Väst* s 96. I Andrén (red) *Säkerhetspolitiken i Norden* (1984).

[65]. SOU 1990:5 s 62. Se även Carl-Johan Åberg (ordf. i kommittén) på DN Debatt den 3 maj 1990. Bengt Sundelius framhåller att internationell respektabilitet blivit ett viktigt mål för de neutrala staternas ledare. "Alltmer vanligt har blivit att hävda att en neutral stat kan bidra till ett stabilare närområde och kanske även till en fredligare värld", skriver han. *Neutralitet och konfliktfylld interdependens* s 129. I Nordlöf-Lagerkrantz(red) *Svensk neutralitet, Europa och EG* (1990).

politiken av omvärlden uppfattas som trovärdig.[66] Enligt officiella uttalanden är konsekvensen i handlandet härav av central betydelse.[67] Dåvarande utrikesministern Sven Andersson uttryckte förhållandet på följande sätt:

> Det som är viktigast för oss är att förtroendet för neutralitetspolitiken består, framför allt att andra är övertygade om att vi har förmåga att fullfölja neutralitetspolitiken i händelse av krig.[68]

Och statsminister Tage Erlander:

> Neutralitetspolitiken förutsätter, att omvärlden kan hysa förtroende för vår vilja att orubbligt hålla fast vid den valda utrikespolitiska linjen.[69]

Det är således av stor betydelse att en neutralitetspolitik är så klar som möjligt. Dessutom måste omvärlden informeras om, och lita på, att Sverige, oavsett sympatier, avser att i krig iaktta neutralitet.[70] Behovet

[66]. Professor Kjell Goldmann menar att en politik kan uppfattas som trovärdig om mottagarförutsägelserna är identiska med aktörens sändarförutsägelser. Svensk neutralitetspolitik består därför enligt Goldmann "dels av ett antal sändarförutsägelser av typen 'om det blir krig i Europa, kommer Sverige att vara neutralt', dels av försök att påverka mottagarförutsägelserna så att de blir identiska med sändarförutsägelserna." *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 98. Enligt professor Nils Andrén kan en aktör betraktas som trovärdig om hans "deklarerade mål av andra aktörer anses motsvaras av förmåga (=vilja och resurser) att förverkliga dem." *Säkerhetspolitik* (1984) s 141.

[67]. Se t ex Pierre Schori i ett tal inför Militärhögskolan där han konstaterar att den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken måste präglas av "kontinuitet och konsekvens". *Utrikesfrågor* 1986 s 94 och statsminister Carlsson i 1990 års regeringsdeklaration där han talar om att neutralitetspolitiken skall fullföljas med "kraft och konsekvens". *Utrikesfrågor* 1990 s 9. Tilltron till konsekvensen kritiseras av professor Goldmann som anser att det är missvisande att skildra neutralitetspolitiken som ett konsekvent fasthållande av vissa principer. "Det är riktigare att uppfatta den som resultatet av en serie kompromisser mellan oförenliga krav." *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 100.

[68]. *Utrikesfrågor* 1975 s 9.

[69]. *Utrikesfrågor* 1959 s 45.

[70]. SOU 1976:5 s 198 f, SOU 1979:42 s 107, SOU 1985:23 s 75.
Bo Johnson Theutenberg, bland andra, framhåller vikten av information om neutraliteten, se *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 404. Även denna del av den svenska neutralitetspolitiken torde, trots att neutralitetspolitiken inte längre är en adekvat benämning på den politik regeringen önskar föra, ha fortsatt giltighet.

av klarhet har uttalats av bl a utrikesminister Östen Undén som i ett anförande 1962 framhöll att Sverige inte hade "råd att låta någon tvekan uppstå om konsekvensen och hållfastheten i den linje, som vi valt att föra i vår yttre politik."[71]

Det sagda innebär dock inte att Sverige kan anses ha varit ålagd någon åsiktsneutralitet.[72] Sverige har kunnat, och kan, fritt uttrycka åsikter, något som t o m ansetts stärka Sveriges säkerhetspolitiska ställning.[73] Statsminister Erlander sade i ett tal vintern 1968:

> att vi aldrig tvekat att säga vår mening har [ ] ökat respekten för vår neutralitet. Vi skulle inte ha vunnit tilltro till vår neutralitet, om vi hade avstått från att ta ställning. Om vi hållit tyst skulle i stället vår neutralitet ha äventyrats.[74]

Och 1971 skrev den dåvarande utrikesministern Wickman:

> Begreppet neutralitet har ibland antagits innebära att Sverige som neutralt land skulle vara förhindrat att ta ställning till utrikespolitiska problem och konflikter utanför våra gränser. Detta är en missuppfattning. Den svenska regeringen har i det förflutna vid flera tillfällen gett uttryck åt, och förbehåller sig i framtiden rätten att ge uttryck åt det svenska folkets protester mot händelser utanför våra gränser [ ].[75]

Begränsningen har hela tiden legat i att trovärdigheten inte rubbats, att det ena blocket inte misstänkt att Sverige skulle sluta upp på fiendens sida. Enligt professor Nils Andrén har emellertid risken härför varit

[71]. *Utrikesfrågor* 1962 s 20. Se också Erlander i *Utrikesfrågor* 1950-51 s 37: "Tydligheten har ett egenvärde framför allt inom utrikespolitiken." Parentetiskt kan också tilläggas att rädslan för att tvekan skulle uppstå i omvärlden om den svenska uppslutningen bakom den förda politiken var en av orsakerna till att regeringen 1959 vägrade utse högerledaren Jarl Hjalmarsson till ombud vid generalförsamlingen.

[72]. Som ovan påpekats omfattas den ideologiska neutraliteten inte av Haagkonventionerna.

[73]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 413.

[74]. *Utrikesfrågor* 1968 s 10.

[75]. Artikel av utrikesministern i *Le Monde Diplomatique* november 1971. Återgiven i *Utrikesfrågor* 1971 s 71.

mycket liten. "Inte ens när relationerna mellan Sverige och Förenta staterna varit som frostigast kan några farhågor av detta slag ha tagits på allvar," skriver han.[76]

Att som Tyskland under andra världskriget förfäkta uppfattningen att Schweiz och Sverige skulle vara rättsligt förpliktade att inskrida mot ovänliga uttalanden mot en krigförande stats regering har emellertid ingen förankring i neutralitetsrätten, och kan således inte heller föreligga i fred. Angående de tyska kraven skrev professor Hilding Eek i Svensk Juristtidning:

> Det skulle i själva verket ha varit stridande mot neutralitetsrättens grundläggande regel om en neutral stat tillåtit en krigförande främmande stat att blanda sig i vad som allmänt antas vara dess inre angelägenheter.[77]

För att uppnå den nödvändiga trovärdigheten krävs två ting; politisk vilja och militär förmåga. Den politiska viljan måste framgå av den i fred förda politiken. Uttalanden från statsledningen tjänar syftet att vinna omvärldens, och den inhemska opinionens, förtroende. Som exempel kan tas regeringsförklaringen den 13 mars 1986 då regeringen Carlsson tillträdde, i den framfördes att:

> Den svenska neutralitetspolitiken är den främsta garanten för vår fred och vårt oberoende. Den kommer att fullföljas med fasthet och konsekvens.[78]

Eller regeringsförklaringen vid riksmötets öppnande den 3 oktober 1989:

[76]. *Säkerhetspolitik* (1984) s 75.

[77]. *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC* SvJT 1971 s 5. De tyska kraven accepterades emellertid de facto av Sverige, menar historikerna Alf W Johansson och Torbjörn Norman. *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv* s 30. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

[78]. *Utrikesfrågor* 1986 s 8.

> Sveriges neutralitetspolitik är av avgörande betydelse för vårt lands fred och oberoende. [ ] Denna politik kommer att fullföljas med kraft och konsekvens.[79]

Eller t o m:

> Neutraliteten är fast som svenska graniten.[80]

Uttalandena tjänar dock inget egenvärde. Den praktiskt förda politiken får inte omöjliggöra vad som uttalats som mål, d v s att hålla Sverige utanför krig. Om inte andra stater anser att Sveriges deklarerade mål motsvaras av förmåga i form av vilja och resurser är politiken inte trovärdig.[81] Sverige kan t ex inte gå med i en militär allians eller på annat sätt knyta upp sig inför en konflikt. Varnande röster har också höjts för att övervärdera utrikespolitikens roll. Ola Tunander menar t ex att försvarets militära kapacitet väger tyngre än politiska uttalanden.[82]

Ett exempel på markerad politisk *vilja* att värna svenskt territorium, och därmed stärka trovärdigheten, är existensen av Tillträdesförordningen (SFS 1982:755) och IKFN-förordningen (SFS 1982:756). Dessa reglerar Sveriges ingripanden och agerande under neutralitet. De ger också försvarsmakten möjligheter att ingripa med vapenmakt mot inkräktare under fredstid. Om staten inte samtidigt har en militär *förmåga* att värna sitt territorium är emellertid dylika markeringar inte av mycket värde. Försvaret måste inge förtroende hos omvärlden att Sverige verkligen kommer att kunna försvara sin neutralitet i händelse av krig, och att ingen skillnad görs beroende på varifrån angreppet kommer.[83] Försvarets utseende spelar således en stor roll för neutrali-

[79]. *Utrikesfrågor* 1989 s 9.

[80]. Pierre Schori inför Rikspolisstyrelsen 7/11-88. *Utrikesfrågor* 1988 s 71.

[81]. Se t ex Andrén *Säkerhetspolitik* (1984) s 141.

[82]. Tunander skriver: "Sveriges ideologiska västorientering kan under inga omständigheter vara styrande för vår säkerhetspolitik, eftersom det är rent geografiska eller snarare militärgeografiska förhållanden, som kommer avgöra om den ena eller andra makten är intresserad av att utnyttja svenskt territorium." *En svensk doktrinförskjutning?* Försvar i Nutid nr 2/89 s 19.

[83]. I Prop 1989/90:100 Bil 6 s 10 framhålles klart att "[e]tt militärt angrepp mot Sverige skall kunna mötas varifrån det än kommer." Garantin att Sverige skall försvara sig åt alla håll har uttryckts med jämna mellanrum. Se t ex kabinettsekreterare Schori i *Utrikesfrågor* 1988 s 71, SOU 1985:23 s 82 och SOU 1990:5 s 73.

tetspolitiken.[84] Enligt 1988/89 års budgetproposition är "ett starkt och allsidigt sammansatt totalförsvar till värn för vår frihet och vårt oberoende" en av neutralitetspolitikens två grundpelare.[85]

Frågan är också om den svenska neutraliteten har globala ambitioner. D v s om den svenska neutralitetspolitiken behöver vara lika strikt inför en konflikt på andra sidan jordklotet som den hade varit om en konflikt riskerade att bryta ut i Europa. I det betänkande som folkrättskommittén avgav 1984 angående folkrätten i krig, talas om neutralitet "i händelse av krig i vår del av världen."[86] Liknande uttalanden kan man även hitta på annat håll. Ett exempel är ett uttalande av utrikesministern den 27 november 1971:

> När vi [ ] karakteriserar vår utrikespolitik också i fredstid som neutralitetspolitik, åsyftar vi det förhållandet att politiken i fredstid skall vara ägnad att göra det möjligt för oss att upprätthålla neutralitet i händelse av krig i vår del av världen.[87]

Men trots detta finns det även vissa tecken som tyder på att den svenska neutralitetspolitiken har obegränsad räckvidd. I betänkandet av 1979 års krigsmaterielexportkommitté görs exempelvis inte någon geografisk begränsning. Där sägs endast att skyldigheten att följa Haagkonventionerna inträder "vid krigsutbrott".[88]

I t ex regeringsformen 10 kap 9 § sista stycket stadgas att regeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av svenskt territorium i fred eller under "krig mellan främmande stater", utan att göra någon geografisk avgränsning. Samma avsaknad av geografisk begränsning finns i Tillträdesförordningen och IKFN-förordningen. I § 1 av dessa båda förordningar talas det om att vissa paragrafer träder i kraft när regeringen förordnar om det "vid krig

[84]. Stundtals har från västhåll uttryckts misstro över Sveriges förmåga (dock ej över viljan). Enligt professor Andrén kan emellertid sådana uttalanden "vara instrument för politisk påverkan, eller med andra ord vapen i en psykologisk krigföring i syfte att rubba vårt självförtroende." *Säkerhetspolitik* (1984) s 150.

[85]. Den andra är en aktiv utrikespolitik. Prop 1988/89:100 Bil. 5 s 2. Se vidare om försvarets roll i kapitel 11.

[86]. SOU 1984:56 s 259.

[87]. *Utrikesfrågor* 1971 s 77.

[88]. SOU 1981:39 s 44.

mellan utländska stater". I dessa fall är det emellertid endast det svenska territoriet som berörs, och därmed kan i praktiken endast närområdet bli aktuellt. Men det behöver inte betyda att neutraliteten avser en konflikt som utkämpas i svenskt närområde. Det är fullt tänkbart att svenskt luftrum kan behöva tas i anspråk av en krigförande, även om de väpnade sammanstötningarna sker annorstädes.

Även utrikesminister Sten Andersson har uttalat sig på ett sätt som tyder på att han inte anser att det föreligger någon geografisk begränsning. Vid ett förhör i Konstitutionsutskottet fick han följande fråga av Birgit Friggebo (fp): "Skall neutraliteten tolkas olika beroende på hur långt bort länderna ligger?" Utrikesministern svarade: "Nej, det skall man inte göra."[89] Om exempelvis en konflikt inträffar i Afrika och Sverige bistår ena sidan med t ex lån och denna konflikt sedermera eskalerar till en stormaktskonflikt, har Sverige låst sig i ett mycket svårt läge. Detta problem aktualiserades under Koreakriget. I denna konflikt följde Sverige inte rekommendationen att bistå Sydsidan med militär hjälp. Att möjligheten att hålla sig utanför ett framtida stormaktskrig låg bakom detta beslut framgår av Östen Undéns uttalande att:

> Om den fruktansvärda olyckan skulle inträffa att Koreakriget övergår till ett krig mellan stormakterna, blir Sveriges politik att med stöd av vårt försvar söka hålla vårt territorium utanför kriget, alltså den väpnade neutralitetens politik.[90]

Även Sten Andersson har kommenterat stormakternas betydelse för neutralitetens globalitet. I det ovan nämnda KU-förhöret kommenterade utrikesministern den hypotetiska situationen av ett krig mellan Indien och Pakistan på följande sätt:

> Vi kan i och för sig förklara oss neutrala. Men det troliga i en sådan situation är att den ena eller andra stormakten på något sätt blir inblandad, och då kan det vara plats för en neutralitetsförklaring.[91]

[89]. KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s 325.

[90]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 88 f.

[91]. KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s 326.

Avslutningsvis kan påpekas att Sverige aldrig avsett att vara neutralt när FNs säkerhetsråd beslutat om en insats. Detta behandlas i kapitel 5. Neutralitetspolitikens avveckling diskuteras i Del 6.

4:2:1 Neutralitetspolitiken på prov 1 - Vietnamkriget.

Sverige var mycket aktivt under Vietnamkriget. Den amerikanska inblandningen i kriget kritiserades hårt från den svenska regeringens sida. Främst tänker man på Olof Palmes deltagande i en demonstration med Nordvietnams Moskvaambassadör 1968 och hans uttalande i anledning av bombningarna av Hanoi julen 1972. Vid detta senare tillfälle uttalade statsminister Palme:

> Man bör kalla saker och ting vid deras rätta namn. Det som idag pågår i Vietnam är en form av tortyr. Det kan inte finnas militära motiv för bombningarna. [ ]. Det man gör är att plåga människor, plåga en nation för att förödmjuka den, tvinga den till underkastelse inför maktspråk. Därför är bombningarna ett illdåd. Därav finns det många i modern historia. De förbinds ofta med namn - Guernica, Oradour, Babij Jar, Katyn, Lidice, Sharpville, Treblinka. Våldet har triumferat. Men eftervärldens dom har fallit hårt över dem som burit ansvaret. Nu finns ännu ett namn att foga till raden - Hanoi julen 1972.[92]

Dylika handlingar och uttalanden bereder inga neutralitetsrättsliga problem.[93] Som framgått tidigare kan den neutrala staten inte anses vara ålagd någon ideologisk neutralitet. Det står den neutrala staten fritt att kritisera utrikespolitiska händelser.

Sverige mottog under kriget amerikanska desertörer. Det finns inget

[92]. *Utrikesfrågor* 1972 s 186 f.

[93]. Palmes uttalande ledde emellertid till att de diplomatiska förbindelserna på ambassadörsnivå mellan USA och Sverige under en tid låg nere.

förbud i neutralitetsrätten mot detta.[94] I stället anses desertörer som flyktingar och skall också behandlas som sådana. I Sverige ges dessa regler i Utlänningslagen (1980:376). I 5§ sägs att en person som övergett en krigsskådeplats inte utan särskilda skäl skall vägras rätt att vistas i Sverige.

Sverige var även aktiv biståndsgivare under konflikten. Genom det Svenska Röda Korset gav staten humanitär hjälp åt både Nord- och Sydvietnam samt åt FNL.[95] Denna typ av opartisk och humanitär hjälp föranleder inte heller några neutralitetsrättsliga problem.[96] I 1977 års Tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna tillåts enligt artikel 70 p 1 "hjälpaktioner av humanitär och opartisk natur". Observera att det numera förutsätts att de humanitära insatserna skall vara opartiska.[97] I protokollet sägs också att "Erbjudande av sådan hjälp skall ej betraktas såsom inblandning i väpnad konflikt eller såsom ovänlig handling".

Det svenska agerandet under Vietnamkriget kom däremot i konflikt med neutralitetsrätten när utrikesminister Torsten Nilsson vid den socialdemokratiska partikongressen 1969 uttalade att:

> Jag är övertygad om att regeringen har en stark folkopinion bakom sig, när den nu planerar bistånd och krediter på över 200 miljoner till Nordvietnam att utgå under tre år.[98]

Att på detta sätt öppet bistå ena parten i en konflikt strider mot det grundläggande neutralitetsrättsliga kravet på opartiskhet. I det folkrättsliga standardverket av Oppenheim/Lauterpacht som utgavs redan 1952, framhålls att "[t]hrough the granting of subsidies a neutral State becomes as much the ally of the belligerent as it would by furnishing him with troops."[99]

[94]. Oppenheim/ Lauterpacht menar dock att om deserteringen skett för att kunna ta värvning hos fienden så skall den neutrala staten förhindra detta, främst genom att internera desertörerna. *International law* Vol II (1952) s 722.

[95]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1968 s 126.

[96]. Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 655.

[97]. En viss distinktion torde göras mellan vad man kan kalla "rent humanitära åtgärder" som t ex matsändningar till nödställd civilbefolkning och annat bistånd som indirekt kan användas av de stridande trupperna.

[98]. *Utrikesfrågor* 1969 s 44.

[99]. *International Law* vol II (1952) s 743.

Klara uttalanden om att finansiellt understöd till ena parten i en konflikt inte är tillåtet kan även hittas på annat auktoritativt håll, t ex hos professor Erik Castrén.[100]

Tillkännagivandet av beslutet att bistå Nordvietnam resulterade i en kraftig inhemsk debatt. USA stod inte heller passivt utan hotade med ekonomiska sanktioner mot svenska företag. Regeringen började därför dra öronen åt sig. Vid ett möte på utrikesdepartementet framförde chefen för politiska avdelningen, Wilhelm Wachtmeister, vissa neutralitetspolitiska och neutralitetsrättsliga betänkligheter över stora biståndsinsatser till en stat i krig med en stormakt. Han menade att man visserligen kunde förbereda biståndet vid dåvarande tidpunkt, men att man inte borde verkställa det förrän ett formellt krigsslut inträtt i hela Vietnam. Detta inlägg gjorde tydligen intryck.

Jean-Christophe Öberg, som var den tjänsteman på UD som handlade frågan om biståndet till Nordvietnam, skriver om Wachtmeisters inlägg:

> Det anmärkningsvärda med polchefens inlägg var att det inte kommit tidigare d.v.s. innan kongresstalets formuleringar fastställdes.[ ] Det var först nu, sedan en häftig politisk debatt uppstått, som tjänstemännen började anföra synpunkter på biståndet till Nordvietnam. Dessa synpunkter hade varit mera intressanta om de hade framförts innan talet hölls.[101]

Rolf H Lindholm skriver talande i sin avhandling om Sveriges neutralitet att:

> Sedan man upptäckt att Sverige höll på att begå ett allvarligt neutralitetsbrott inleddes en snabb reträtt i skydd av kraftiga dimridåer. Av prestigeskäl erkändes inget misstag, utan man tillgrep den vanliga metoden att skylla på "missförstånd".[102]

Och nu började också bortförklaringarna. I Jean-Christophe Öbergs bok om Vietnamkriget hävdas t ex att utrikesministern efter avslöjandet om

[100]. *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 477.

[101]. Öberg *Varför Vietnam?* (1985) s 175 f.

[102]. Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 228.

bidragen till Nordvietnam avbröts av så kraftiga applåder, att han "av förbiseende" hoppade över den mening där det sades att regeringen hoppades kunna göra stora insatser även i Sydvietnam efter krigets slut.[103] Utrikesminister Nilsson hävdar också att "hela denna fråga kommit på sned genom en serie missförstånd."[104] Och när utrikesministern i en interpellation ombads förklara sig försökte han klargöra det hela med en distinktion mellan humanitärt bistånd, som kan utgå under krig, och återuppbyggnadshjälp. Utrikesministern försökte få det till att han avsett återuppbyggnadshjälp. Då kriget fortfarande pågick i Sydvietnam kunde endast humanitär hjälp gå dit. Men bombningarna hade upphört i Nordvietnam och därför menade utrikesministern "att vi redan nu kan börja planera för återuppbyggnadsbistånd till Nordvietnam". Men, tillade han, "det innebär ingalunda att återuppbyggnadsbiståndet omedelbart kan utgå."[105] Detta uttalande gick således helt i linje med Wachtmeisters tidigare kritik.

Av Öbergs bok framgår att planerna på att genomföra biståndsinsatsen var långt framåtskridna, man hade t o m fått besked av finansdepartementet om hur mycket pengar som kunde avsättas.[106] Utrikesministerns uttalande tycks ha varit så underbyggt att det kunde ses som ett löfte. Detta löfte uttalades av en behörig företrädare för staten i flera offentliga sammanhang. Ett sådant löfte anses under vissa förutsättningar binda den stat som avger det.[107] Faran fanns således att omvärlden uppfattade utrikesministerns löfte som bindande, något som skulle kunna få konsekvenser för den svenska neutralitetspolitiken i händelse av en eskalation av konflikten.

Att anse det som ett återuppbyggnadsbistånd tycks vara en efterhandskonstruktion. Polchefen uttalade sig också kritiskt mot planerna och ville avvakta ett formellt fredsslut. Om man verkligen avsåg hjälp till återuppbyggnad borde man väl avvaktat med löftet tills kriget faktiskt upphört? Med regeringens agerande hamnade Sverige i stället, oavsett

[103]. Öberg *Varför Vietnam?* (1985) s 166.

[104]. Nilsson *Åter Vietnam* (1981) s 161. Även Yngve Möller hävdar att det var ett olycksfall att utrikesministern glömde att säga att Sydvietnam också skulle få del av biståndet. *Sverige och Vietnamkriget* (1992) s 179.

[105]. *Utrikesfrågor* 1969 s 133.

[106]. Öberg *Varför Vietnam?* (1985) s 155 f.

[107]. Ensidiga åtagandens bindande verkan har fastslagits av internationella domstolen i t ex *Nuclear Tests Cases* ICJ Reports 1974. Se mitt kapitel 13.

om man anser neutraliteten global eller inte, i en situation som hotade urholka trovärdigheten för neutralitetspolitiken. En trovärdig politik förutsätter, som ovan påpekats, att Sverige i fred inte ingår avtal som omöjliggör krigstida neutralitet.

Biståndet i sig var i och för sig inte tveksamt ur neutralitetsrättslig synvinkel, men väl tidpunkten. Det förefaller dessutom märkligt att ingen reagerade över vad som höll på att hända på ett tidigare stadium. Man borde kunna kräva en mycket stor försiktighet innan löften om pengar ges, särskilt om man balanserar på trovärdighetens gräns. Bedömningar av typen, "[a]tt vietnameserna skulle komma att använda svenska krediter för inköp av krigsmateriel bedömdes som otänkbart. Därtill var regeringen i Hanoi alltför klok,"[108] förefaller naiva.

Risken för att Vietnamkriget skulle eskalera till en stormaktskonflikt var uppenbar. I Sverige talade utrikesministern om att kriget kunde bli den "tändande gnistan för en världsbrand".[109] Om en spridning av konflikten skett hade det svenska närområdet direkt kunnat påverkas, och om löftet uppfattats som bindande av ena parten hade Sverige försatt sig i en situation där en trovärdig neutralitet kunnat bli omöjlig. En utbetalning av biståndet i denna situation hade dessutom varit ett klart neutralitetsbrott. Professor Castrén skriver att "[d]uring war, money and particularly foreign exchange are almost as important as war material".[110]

4:2:2 Neutralitetspolitiken på prov 2 - Vapenexporten till Indien.

Inom neutralitetsrätten finns ett uttryckligt förbud mot att exportera krigsmateriel till en stat som befinner sig i krig. Förbudet återfinns i artikel 6 i XIII:e Haagkonventionen, som lyder:

[108]. Öberg *Varför Vietnam?* (1985) s 156.

[109]. *Utrikesfrågor* 1965 s 63.

[110]. *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 477. Samma uppfattning framfördes av den svenska folkrättskommittén som i sitt betänkande skrev: "Enligt allmän folkrätt förbjuds en neutral stat att finansiellt understödja en krigförande med lån eller subsidier." SOU 1984:56 s 267.

> Varje överlämnande under vilken som helst form, direkt eller indirekt, av krigsfartyg, ammunition och något som helst slag av krigsmateriel från neutral makt till krigförande är förbjudet.

XIII:e Haagkonventionen reglerar neutralitet i sjökriget. Artikeln anses emellertid vara generellt tillämplig.[111] Upprepas bör att neutralitet definitionsmässigt inträder endast i händelse av krig.
Konventionerna ålägger inte de neutrala staterna att kontrollera privat export av krigsmateriel.[112] Dessa liberala regler är dock numera oftast beskurna av staterna själva. I Sverige krävs tillstånd oavsett om exporten är privat eller statlig.[113] Utöver de neutralitetsrättsliga reglerna finns även andra folkrättsliga förbud som FNs säkerhetsråds bindande vapenembargo mot Sydafrika,[114] 1972 års konvention om förbud mot bakteriologiska vapen[115] och Icke-spridningsfördraget (NPT).[116]

Förutom de fall där krigsmateriel har exporterats i strid mot svensk lag, och regeringen varit ovetande om detta, har debatten i Sverige rört fall där export godkänts till länder vars lämplighet kan ifrågasättas.

För att kunna vara neutral krävs, som ovan påpekats, att neutraliteten kan försvaras. Av neutralitetspolitiska skäl anses att förbud mot export av krigsmateriel skall vara huvudregeln, men av framför allt beredskapshänsyn och risk för importberoende bör en viss export kunna tillåtas.[117] I en proposition i mars 1988 framhölls:

[111]. Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 153, Castrén *The Present Law of War and Neutrality* (1954) s 474.

[112]. V:e Haagkonventionen artikel 7 & XIII:e Haagkonventionen artikel 7. I den offentliga utredning som föregick 1971 års riktlinjer sägs också att "[d]en neutrala staten har ingen skyldighet att kontrollera eller förbjuda sina medborgares handel och sjöfart med och export av krigsmateriel till krigförande stater". SOU 1970:63 s 31.

[113]. Lag 1988:558 om förbud mot utförsel av krigsmateriel m m 2 § st 1. Detta krav gäller även efter införandet av en ny lag om krigsmateriel. Se prop 1991/92:174.

[114]. SC Res 418 (1977).

[115]. I artikel 3 sägs att fördragsslutande stater "förbinder sig att icke överlåta till någon mottagare" de medel, toxiner, vapen och annat som definieras i konventionens artikel 1. Texten återgiven i SOU 1979:73 *Krigets lagar* s 463.

[116]. I artikel I sägs att: "[v]arje kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att icke till någon som helst mottagare överlåta kärnvapen". Texten återgiven i SOU 1979:73 *Krigets lagar* s 446.

[117]. Prop 1971:146 s 16, Prop 1981/82:196 s 6.

> Den svenska försvarsindustrins förmåga att utveckla och tillverka materiel, som är av vikt för Sveriges försvarskraft, är väsentlig för vår neutralitets- och säkerhetspolitik. Vi vill därigenom undvika att komma i en sådan beroendeställning till andra länder att det kan utnyttjas för påtryckningar, eller så att landet i en krissituation står utan viktig materiel eller utan resurser att underhålla eller snabbt genomföra tekniska förändringar på denna.[118]

En egen förmåga att tillgodose försvaret med materiel anses också i propositionen skapa förtroende för Sveriges vilja och förmåga att föra en fast och konsekvent neutralitetspolitik. En viss export anses utgöra en förutsättning för att försvarsindustrin skall kunna bibehålla sin kompetens.[119]

Den andra sidan av problemet är att krigsmaterielexport i vissa fall kan medföra ett möjligt hot mot trovärdigheten för den svenska neutralitetspolitiken. Detta genom att ikläda sig en roll som förespråkare för internationell nedrustning och samtidigt vara vapenexportör.[120] Men också genom att möjligheten att förhålla sig neutral i ett krig inte är möjlig om Sverige förser ena parten med vapen. 1971 ansåg regeringen att det uppenbarligen kunde "vara i en neutral stats intresse att begränsa exporten av krigsmateriel även om det inte föreligger krig."[121]

[118]. Prop 1987/88:154 s 18 f.

[119]. Prop 1987/88:154 s 20. De fem stater som under perioden 1971-86 var de största vapenköparna var Norge, Finland, Singapore, Malaysia och Danmark. Indien kommer på 9:e plats med en försäljning på 1150 miljoner kronor. Inget Warszawapaktsland finns med bland de 25 största köparna. SOU 1988:15 Bilaga 4 Tabell 1.

[120]. Detta problem uppmärksammas i t ex prop 1971:146. Där sägs att det är en huvudlinje i svensk utrikespolitik att verka för nedrustning och fredlig lösning av tvister. Vidare framförs att "[i]nternationell handel med krigsmateriel står allmänt sett i principiell motsättning till dessa politiska mål" (s 15). Regeringen anser dock att handel med rent defensiva vapen torde stå i överensstämmelse med målen liksom att vissa stater kan vilja köpa vapen av en neutral stat, fri från blockbildningar(s 16). I prop 1987/88:154 tycks det inte längre finnas någon motsatsställning. Där sägs att existerande hot i omvärlden nödvändiggör ett försvar och att en viss export anses nödvändig för att försvarsindustrin skall kunna behålla sin tekniska kompetens. Även nedrustningsarbetet anses gagna Sveriges säkerhetspolitiska syften genom att syfta till reducerade militära hot. "Det finns därför inte någon motsättning mellan å ena sidan Sveriges internationella arbete för avspänning och nedrustning och å andra sidan vårt behov av ett eget försvar som i huvudsak försörjs genom en egen vapenindustri" (s 13).

[121]. Prop 1971:146 s 16.

I 1971 års proposition angående krigsmaterielexport drog regeringen upp riktlinjer för exporten. Huvudregeln skulle vara ett generellt förbud, men med en möjlighet för regeringen att bevilja dispens. Internationella avtal, beslut av FNs säkerhetsråd och de neutralitetsrättsliga reglerna om förbud mot export från neutral stat under krig ansågs vara ovillkorliga hinder för tillstånd. Export till de nordiska staterna eller till de neutrala europeiska staterna sågs inte som något hinder. Vid export till övriga stater skulle regeringen från fall till fall bedöma om utrikes- och neutralitetspolitiska skäl talade för eller mot export. Tillstånd skulle emellertid ej beviljas till:

- Stat som befinner sig i väpnad konflikt med annan stat, oavsett om krigsförklaring avgetts eller ej,
- stat som är invecklad i internationell konflikt som kan befaras leda till väpnad konflikt, eller
- stat som har inre väpnade oroligheter.[122]

Dessutom ansågs starka utrikespolitiska skäl tala mot att Sverige exporterar krigsmateriel, som kan bli utnyttjad för att undertrycka mänskliga rättigheter.[123]

För att göra det möjligt för Sverige att följa med i den tekniska utvecklingen, anses det kunna bli nödvändigt att inleda samarbete med företag i andra stater. I riktlinjerna sägs om samarbetsavtalen:

> Vid samarbetsavtal mellan företag i Sverige och i andra länder om gemensam utveckling och produktion av krigsmateriel bör sådan utförsel till det andra landet som föranleds av avtalet medges

[122]. Noterbart är att Storbritannien är nr 7 och USA nr 14 bland de stater som under perioden 1971-1986 köpte krigsmateriel av Sverige. SOU 1988:15 Bilaga 4 Tabell 1. Detta trots att USA under denna tidsperiod ingrep med vapen i Libyen och på Grenada och att Storbritannien är inblandad i en väpnad konflikt på Nordirland. Konflikten på Nordirland klassas av freds- och konfliktsforskningsinstitutet i Uppsala som en "major conflict". Se Wallensteen (ed) *States in Armed Conflict 1988* (1989) s 43.

[123]. Prop 1971:146 s 18 f. I propositionen finns vidare riktlinjer om export av reservdelar, om distinktion mellan offensiv och defensiv materiel m m s 19-20.

> oavsett förhållanden som tidigare angivits som hinder för krigsmaterielexport. Dock gäller även i detta fall de tidigare angivna ovillkorliga exporthindren.[124]

Det påpekas vidare att stor restriktivitet måste iakttagas vid val av samarbetspartner. I en offentlig utredning, presenterad 1987, framhålls att samarbete "skapar förutsättningar för betydligt högre grad av självständighet än om vi skulle tvingas att i ökad omfattning importera färdiga vapensystem."[125]

Slutligen sägs i 1971 års riktlinjer att leverans till befrielserörelse inte godtas. Det skulle strida mot principen att inte blanda sig i andra staters inre angelägenheter. En inblandning i interna konflikter skulle stå i dålig samklang med den svenska neutralitetspolitiken och med det svenska stödet för fredlig lösning av tvister.[126]

Det bör påpekas att riktlinjerna är just riktlinjer och inte lag. De har ända fram till medborgarkommissionens betänkande 1988, med vissa modifikationer, ansetts gällande[127] och är således de som Indienaffären måste stämmas av mot.

Tillämplig lag för Indienaffären är Lag 1982:513 om förbud mot utförsel av krigsmateriel m m, senare ändrad, och utvidgad, genom Lag 1988:558. I 1982 års lag sägs att krigsmateriel inte får föras ut ur riket utan tillstånd av regeringen (1§) och att det är regeringen som avgör vad som skall avses med krigsmateriel (5§). Den svenska lagstiftningen går således, genom att kräva tillstånd även för privat export, längre än vad neutralitetsrätten kräver.

I 1971 års proposition framhölls att vissa stater för att i en legitim strävan att bygga upp sitt försvar "kan vilja köpa krigsmateriel i en neutral och från politiska och militära blockbildningar fristående

[124]. Prop 1971:146 s 20.

[125]. SOU 1987:8 s 78.

[126]. Prop 1971:146 s 20 f.

[127]. Se t ex prop 1981/82:196 s 13-14 och prop 1987/88:154 s 21 ff. Medborgarkommissionen anser att riktlinjerna varit en belastning och föreslår att de ersätts med två allmänna kriterier vilka båda måste vara uppfyllda för att medge undantag från förbudet. Export skall kunna tillåtas förutsatt att:
1. den bedöms nödvändig för att trygga en erforderlig försörjning med materiel till det svenska försvaret,
2. den är förenlig med principerna och målen för svensk utrikespolitik. SOU 1988:15 s 243.

stat."[128] Indien är en alliansfri stat och detta argument samt det faktum att Indien sedan länge köpt vapen av Sverige har anförts för export.[129] Mot export har åberopats att Indien vid upprepade tillfällen varit i krig. I en rapport från freds- och konfliktsforskningsinstitutet i Uppsala finns Indien med i två fall, båda klassade som *major conflicts*.[130] Medborgarkommissionen påpekade också i sitt betänkande att den inte ansåg exporten till Indien vara förenlig med en strikt tillämpning av riktlinjerna.[131]

I mars 1986 undertecknades ett samarbetsavtal mellan AB Bofors och Indiens president, och ett Memorandum of Understanding, båda underkastade sekretess. I detta Memorandum of Understanding bekräftas att de villkorliga hinder som angetts i 1971 års riktlinjer inte är tillämpliga på samarbetsavtalet. Vidare sägs att varken något internationellt avtal eller internationell rätt medför några restriktioner för Sverige som är av betydelse för syftet och varaktigheten av totalprogrammet. Den svenska regeringen har således genom att godkänna samarbetsavtalet utfäst sig att ge erforderliga exporttillstånd förutsatt att ett beslut av säkerhetsrådet inte föreligger.[132] Härmed sätts svenska staten folkrättsligt i samma position som om den själv stod som leverantör.

Under våren 1988 höll konstitutionsutskottet offentliga utfrågningar om bl a Indienaffären. Frågan om affärens förenlighet med den svenska neutralitetspolitiken var en av de frågor som behandlades.

Att ett privat bolag exporterar vapen står inte i strid mot Haagkonventionerna. Däremot har som ovan sagts stater i allt högre grad kontroll över vapenexporten och den traditionella gränsdragningen må vara omöjlig att göra i dag. Vissa författare hävdar t o m att staten har en skyldighet att reglera privat export av vapen.[133] Statens inblandning i privata bolags export visar sig tydligt i det nu föreliggande fallet. I och med att den svenska regeringen garanterat fortsatta leveranser kan Sverige bli tvunget att leverera till krigförande stat.[134] Detta står i strid

[128]. Prop 1971:146 s 16.

[129]. SOU 1988:15 s 191, se även KU 1987/88:40 s 31.

[130]. Se Wallensteen (ed) *States in Armed Conflict 1988* (1989) s 48 och 63.

[131]. SOU 1988:15 s 192.

[132]. KU 1987/88:40 s 30.

[133]. Starke *Introduction to International Law* (1989) s 585.

[134]. Detta erkändes också öppet av t ex utrikeshandelsminister Anita Gradin i KU 1987/88:40 Bilaga B 14 s 251, och av statsminister Carlsson i KU 1987/88:40 Bilaga B 13 s 218.

mot det uttryckliga förbudet i artikel 6 XIII:e Haagkonventionen. Om leveranserna dessutom enbart går till ena sidan åsidosätts det grundläggande kravet på opartiskhet. Frågan är då om Sverige kan anses behöva iaktta neutralitet i en eventuell konflikt mellan Indien och annan stat.

De utfrågade i utskottet var emellertid inte särskilt intresserade av att diskutera de neutralitetsrättsliga problemen. På en fråga av Bertil Fiskesjö (c) om vapenleveranser kommer att fullföljas även under ett krig mellan Indien och Pakistan, svarade Carl-Johan Åberg, då statssekreterare på UDs handelsavdelning, endast att: "Sådana hypotetiska situationer vill jag avstå från att spekulera om".[135] Inte heller Utrikesminister Sten Andersson gav något klart svar. Han ansåg det vara ett intressant diskussionsämne men förstod inte vad det hade med hans handhavande av utrikespolitiska bedömningar att göra. "Jag skall gärna diskutera frågan, men inte i detta sammanhang."[136]

Något internationellt avtal av relevans i sammanhanget föreligger inte och att ett beslut av FNs säkerhetsråd utgör ett hinder ifrågasattes inte. Kvar fanns då de neutralitetsrättsliga reglerna i 1907 års Haagkonventioner. Sten Andersson verkade dock inte ens räkna med Haagkonventionernas regler. På frågan vad som krävs för att bryta samarbetsavtalet svarade han att "[d]et finns också klart angivet. Det är internationella avtal och framför allt beslut av FN:s säkerhetsråd om vapenembargo."[137]

Vid förhören med krigsmaterielinspektören Sven Hirdman uppehöll man sig en tid vid neutralitetsreglerna. Hirdmans tolkning var att export till krigförande stater kan påverka neutralitetspolitikens trovärdighet negativt. Han ansåg dock inte att en stat åtar sig någon skyldighet att vara neutral förrän staten i fråga avgett en formell neutralitetsförklaring. Denna uppfattning står i strid mot en stor del av den neutralitetsrättsliga

[135]. KU 1987/88:40 Bilaga B 8 s 126.

[136]. KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s 319.

[137]. Ku 1987/88:40 Bilaga B 16 s 318.

doktrinen,[138] men tycks delas av utrikesministern.[139] Krigsmaterielinspektörens utläggning synes också ha fått KUs ledamöter att tro att en formell deklaration skulle krävas.[140]

Hirdman menade att om ett krig mellan Indien och Pakistan skulle uppstå så kunde Sverige, i enlighet med riktlinjerna, ej påbörja några nya leveranser. Däremot var han av uppfattningen att neutralitetsrätten gav Sverige möjligheter att fullfölja leveranserna i enlighet med samarbetsavtalet. Hans argumentation stödde sig på hans åsikt att det skulle krävas en formell neutralitetsförklaring. Så länge den svenska regeringen inte avgett någon sådan är Sverige, enligt Hirdman, inte heller bundet av Haagkonventionerna. Han menade vidare att det knappast är troligt att Sverige skulle avge någon förklaring, då en konflikt mellan Indien och Pakistan inte skulle påverka Sveriges säkerhet. Om däremot stormakterna skulle blanda sig i konflikten påverkas Sveriges säkerhet, och då ansåg Hirdman att en neutralitetsförklaring kunde vara på sin plats. Därmed skulle ett ovillkorligt exporthinder inträda.[141] Utrikesministern talade också om att en neutralitetsförklaring kunde bli aktuell om stormakterna skulle blanda sig i konflikten.[142] Men kärnfrågan måste rimligtvis vara om en sådan förklaring skulle uppfattas som trovärdig i en eventuell stormaktskonflikt. Krigsmaterielinspektören kommenterade själv detta inför konstitutionsutskottet:

> Det finns ett starkt neutralitetspolitiskt skäl till att Sverige inte bör inleda vapenleveranser till stater som befinner sig i krig eller i konflikt, ty om vi

[138]. Se ovan avsnittet om neutralitetsrätten.

[139]. Se KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s 325 där Sten Andersson hävdade att krigsmaterielinspektören gett en klar bild av vilka regler som gäller.

[140]. Se t ex Birgit Friggebo i Bilaga B 16 s 325 där hon säger att "Vi har fått lära oss under utfrågningen att neutralitet ur folkrättslig synpunkt innebär att man *skall* deklarera sig neutral i ett krig." (min kurs.)

[141]. Hirdman framhöll under förhöret att den svenska regeringen, efter en neutralitetsförklaring, skulle "ha möjlighet men icke skyldighet enligt Haagkonventionerna att avbryta leveranserna." KU 1987/88:40 Bilaga B 15 s 284. I en efterkommande komplettering konstaterar han dock att neutralitetsreglerna innebär att Sverige inte får "överlåta sin egen krigsmateriel till de krigförande staterna". KU 1987/88:40 Bilaga B 22 s 380.

[142]. KU 1987/88:40 Bilaga B 16 s 326.

> som befinner sig i krig eller i konflikt, ty om vi skulle göra det skulle det - i synnerhet om någon av stormakterna skulle vara inblandad i en sådan konflikt - kunna leda till tvivel om Sveriges neutralitetspolitiska trovärdighet.[143]

Utrikesminister Andersson sade också att exporten inte skulle vara förenlig med den svenska neutralitetspolitiken "om den skedde till länder i krig och naturligtvis inte till länder som befinner sig i krig till vilket någon av stormakterna tagit ställning."[144]

Tidigare i framställningen har jag påpekat att det finns vissa tecken som tyder på att den svenska neutraliteten har en global ambition; risken för en stormaktsinblandning fanns under kalla krigets dagar i de flesta konflikter. Om Sverige skall kunna åtnjuta neutralitet krävs att de politiska beslutsfattarna håller sig inom de begränsningar som informellt sätts av neutralitetsrätten.[145] Detta tycks även vara statsminister Carlssons uppfattning. I ett tal i december 1989 sade han:

> Neutralitetspolitiken förutsätter att Sverige i fred inte gör några åtaganden som skulle försvåra för oss att i krigstid upprätthålla neutraliteten.[146]

I Indienfallet är kravet på regeringen således att den inte bör garantera fortsatta leveranser även under krig. Om man accepterar att neutraliteten är global står exporten i strid mot neutralitetsrätten. Accepterar man att Sverige är en de facto permanent neutral stat har de informellt satta begränsningarna överskridits och om man slutligen endast ser till trovärdighetsaspekten bör man kunna kräva att regeringen sätter neutralitetsreglerna före kommersiella intressen.[147]

[143]. KU 1987/88:40 Bilaga B 15 s 266.

[144]. KU 1987/88:40. Bilaga B 16 s 305.

[145]. Se t ex Cramér *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 97.

[146]. Anförande inför AIC och Arbetarrörelsens fredsforum s 23. Utgivet av utrikesdepartementet.

[147]. I Medborgarkommissionens betänkande SOU 1988:15 s 193 sägs att "En stark bevekelsegrund för regeringens engagemang i Indienfallet var utan tvivel Bofors kritiska situation och framtidsutsikter om inte Indien-ordern erhölls." Se även statsminister Carlsson i KU 1987/88:40 Bilaga B 13 s 218 där han säger att om man inte är beredd att fullfölja en affär så har man heller inte en chans att få en order.

Del III
Medlemskapet i FN

Kapitel 5. Anslutningen till Förenta Nationerna.

Sveriges anslutning till Förenta Nationerna spelade en central roll i utformandet av den svenska säkerhetspolitiken efter andra världskriget. Övervägandena vid anslutningen, och inställningen till organisationen, kommer därför att behandlas innan det svenska agerandet i FN studeras.

5:1 Bakgrund.

I och med det andra världskrigets utbrott rasade Nationernas Förbunds system samman, men redan 1941 började planerna ta form angående en ny världsorganisation. I augusti 1941 möttes Storbritanniens premiärminister Winston Churchill och USAs president Franklin D Roosevelt. Mötet utmynnade i *the Atlantic Charter*, utfärdad den 14 augusti.

Ett halvår senare, den 1 januari 1942, utfärdades *the Declaration by the United Nations*, vilket var en gemensam deklaration av de 26 stater som var i krig med Tyskland, Japan och Italien. Man refererade till *the Atlantic Charter* och uttryckte övertygelse om att en total seger i kriget var nödvändig för att försvara liv, frihet, oberoende och religionsfrihet samt för att bevara mänskliga rättigheter och rättvisa i sina egna stater. Staterna förband sig genom deklarationen att inte på egen hand ingå vapenvila eller fredsavtal med fienden.

Från den 28 augusti till den 7 oktober 1944 hölls i Dumbarton Oaks ett av de viktigaste mötena rörande den framtida världsorganisationen. Närvarande vid mötet var de blivande segrarmakterna USA, Storbritannien, Sovjetunionen och Kina. Vid mötet utarbetades *Dumbarton Oaks Proposals*, som till stor del kom att ligga till grund för FN-stadgan. I förslagen behandlades dock varken röstningsreglerna i säkerhetsrådet eller internationella domstolens roll och inte heller vissa tekniska frågor som t ex privilegier och immuniteter.[1]

[1]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 3.

Den 4-11 februari 1945 möttes Winston Churchill, Franklin D Roosevelt och Josef Stalin i Jalta på Krim för att ytterligare förbereda skapandet av den blivande världsorganisationen. De beslöt att sammankalla en konferens i San Francisco där de slutliga justeringarna skulle ske. Mötet i San Francisco hölls i april - juni 1945, och alla de stater som tillhört de allierade inbjöds att delta. Det var således dessa 51 stater som den 26 juni utgjorde de förenta nationerna och som undertecknade FN-stadgan.[2] Sverige var inte inbjudet att delta i konferensen, vilket skapade viss irritation hos den svenska regeringen. Utrikesminister Günther sade i ett tal den 4 maj 1945 att detta inte var någon lyckad start för den nya världsorganisationen.

> Det skulle ju här gälla att lägga grundstenen till en byggnad, som kan trotsa århundradens stormar, icke att finna en formel, som kan lösa ögonblickets svårigheter i stormaktskretsen.[3]

En strävan vid konferensen i San Francisco var att ge den nya världsorganisationen monopol på våldsanvändning för att om möjligt minimera risken för nya krig. All unilateral våldsanvändning, även i självförsvar, skulle ställas under FNs kontroll. Då konferensen hölls hade kriget ännu inte kommit till ända, och förarbetena blev enligt professor Eek inte alltför grundliga.[4] Stadgan antogs i medvetande om dess bristfällighet. Dessa brister, samt stormakternas oförmåga till samarbete, har senare visat sig leda till att FN-stadgan inte kunnat tillämpas efter bokstaven utan medlemsstaterna har tvingats till omtolkningar för att kunna ingripa

[2]. De 51 var: Argentina, Australien, Belgien, Bolivia, Brasilien, Chile, Colombia, Costa Rica, Danmark, Dominikanska Republiken, Egypten, El Salvador, Equador, Etiopien, Filippinerna, Frankrike, Grekland, Guatemala, Haiti, Honduras, Indien, Irak, Iran, Jugoslavien, Kanada, Kina, Kuba, Libanon, Liberia, Luxemburg, Mexico, Nederländerna, Nicaragua, Norge, Nya Zeeland, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Saudi Arabien, Sovjetunionen, Storbritannien, Sydafrika, Syrien, Tjeckoslovakien, Turkiet, Ukraina, Uruguay, USA, Venezuela och Vitryssland.

Polens situation är speciell. Trots att landet var en av de stater som undertecknade deklarationen 1942, inbjöds Polen inte till San Francisco. Detta berodde på att stormakterna hade delade meningar om landets provisoriska regering. Man kom emellertid fram till att Polen skulle få chansen att skriva på stadgan och bli ursprunglig medlem, så snart regeringen accepterades. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 83.

[3]. Christian Günther *Tal i en tung tid* (1945) s 182 f.

[4]. Eek *Debatten om FNs stadga* Världspolitikens dagsfrågor 1955:10 s 3 ff.

när internationell fred och säkerhet hotas. Förenta Nationernas stadga trädde i kraft den 24 oktober 1945.

5:1:2 Svensk inställning till Dumbarton Oaks Proposals.

Från svensk sida vidtogs endast ett allvarligt försök att föra fram åsikter rörande den blivande världsorganisationen. I januari 1945, d v s före San Francisco konferensen, färdigställdes *Peace and Security after the Second World War* med underrubriken *A Swedish contribution to the subject*, av en grupp sakkunniga. Kommentarerna i boken baserades på Dumbarton Oaks Proposals, i vilka röstningsreglerna i säkerhetsrådet ej behandlas. Då vetorätten senare påstods vara av stor vikt för Sveriges anslutning kan det vara av intresse att gå igenom ett par åsikter framförda innan vetot blev ett faktum, särskilt som de skiljer sig från senare svensk uppfattning. Av störst intresse är de åsikter som framfördes av professorerna Herbert Tingsten och Nils Herlitz, särskilt med tanke på att de senare var med om att skriva den officiella svenska kommentaren till FN-stadgan.

Herbert Tingsten skrev i sitt bidrag att om organisationen "is to develop into a real union of the *peoples*, its charter must be reformed sooner or later; a world federation must replace a union of *states*"(min kurs).[5] I den föreslagna organisationen hade varje stat en röst var i församlingen, och den enda skillnaden låg i existensen av permanenta platser i säkerhetsrådet. Tingsten menade att en mer differentierad och demokratisk representation måste skapas i den av honom tänkta federationen. Han föreställde sig ett tvåkammarsystem där den ena kammaren representerande staterna och den andra folken. I konsekvens därmed skulle de permanenta platserna i säkerhetsrådet avskaffas och rådet i sin helhet väljas av det representativa organet. Tingsten kunde vidare tänka sig en viss utvidgning av församlingens makt även på andra områden, och han var inte heller främmande för att differentierad röstning infördes i församlingen.[6]

[5]. *Peace and Security after the Second World War* (1945) s 32.

[6]. *Peace and Security after the Second World War* (1945) s 60. Från flera andra håll har förslag om differentierad röstning framlagts. Se t ex Luard i *The United Nations. How it works and what it does* (1979), där han på sidan 53 har han ett förslag om differentiering med hänsyn till folkmängden. Se även särskilt det omfattande förslag till ny stadga som presenterades av Clark/Sohn i *World Peace Through World Law* (1958).

Nils Herlitz diskuterade i sitt bidrag möjligheten att använda tvångsåtgärder mot en stormakt. Herlitz menade att ett maskineri för tvångsåtgärder måste vara så utformat att det kan användas mot alla fredsbrott, oavsett vilken stat som begått det. Från en rättslig synvinkel ansåg han detta vara den enda hållbara inställningen. Herlitz fortsatte:

> The moral foundations on which the Security Organization is to be built will be weakened in advance if aggression is judged differently according to the particular State from which it comes. It is also a matter of obvious concern that peace should be able to be maintained irrespective of the quarter from which it is threatened. If the coercive machinery cannot be employed against a Great Power, its usefulness will be very limited. It will be ineffective in the really dangerous situations where Great Powers are on opposite sides in a dispute.[7]

Ur strikt folkrättslig synpunkt är Herlitz resonemang tilltalande. Som kommer att framgå av den nedan behandlade kommentaren till FN-stadgan, propositionen och riksdagsdebatten, intog Sverige emellertid redan från början en betydligt mer realistisk, och pragmatisk, inställning till FNs möjligheter att agera.

Det som till sist blir avgörande för varje stat då den överväger anslutning till en internationell organisation är i vad mån organisationen kan främja de utrikespolitiska intressen staten har att bevaka. Följaktligen föregicks Sveriges ansökan av en inhemsk debatt som dock, mycket beroende på att Sverige inte var representerat vid San Francisco och att det inte fanns några större åsiktsskillnader, inte blev särskilt intensiv. Innan riksdagsdebatten redovisas skall regerigens proposition och den i anslutning till denna utarbetade kommentaren till stadgan behandlas.

[7]. *Peace and Security after the Second World War* (1945) s 101 f.

5:1:3 Den svenska kommentaren till FN-stadgan.[8]

I artikel 2 slås organisationens grundsatser fast. Angående punkt 3 om att medlemmarna skall lösa sina tvister med fredliga medel framhölls att skilda tolkningar av bestämmelsens innebörd framförts. Främst hade meningsskiljaktigheten gällt om punkten också medförde en skyldighet för staterna att komma till en uppgörelse i sina internationella tvister. Uppfattningen i kommentaren var att en restriktiv tolkning måste vara den rimliga. De sakkunniga menade att FN-stadgan inte kan ålägga alla stater att lösa sina internationella tvistefrågor och framhöll att säkerhetsrådets förslag till åtgärder för fredlig lösning av tvister kan förkastas av staterna.

Fredlig lösning av tvister regleras närmare i kapitel VI. Huvudregeln i kapitlet är artikel 33. Parterna skall i första hand söka lösa sina internationella tvister med de medel som anges i artikeln d v s förhandlingar, medling, skiljedom etc. Om parterna misslyckas med detta skall de enligt artikel 37 hänskjuta tvisten till säkerhetsrådet. Rådet kan då använda det i artikel 36 angivna förfarandet att rekommendera parterna en viss metod för tvistens lösning, men de kan också ta upp tvisten till sakbehandling och framställa eget förslag till lösning av tvisten. Enligt kommentaren får detta förslag karaktären av ett förlikningsförslag, som vardera parten kan antaga eller förkasta. "Säkerhetsrådet är ingen domstol, som med bindande kraft avgör internationella tvister."[9] De sakkunniga ansåg inte att stadgandet i artikel 1:1 om "i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer" borde tolkas så att rådet vid avgivande av förslag till lösning skulle vara bundet av den internationella rättens regler, som om det gällde avgörandet i en rättstvist. "Det kan ej anses stridande mot internationell rätt att föreslå parterna i en tvist att frivilligt gå med på förändring i ett bestående rättsläge."[10]

[8]. *Kommentar till Förenta Nationernas stadga*. Utarbetad inom utrikesdepartementet med biträde av tillkallade sakkunniga. Bihang till riksdagens protokoll 1946. 1 saml. Nr 196. (I fortsättningen benämnd *Kommentaren*). De sakkunniga var professor Herbert Tingsten (ingressen samt kap I, IV & V), kanslirådet Torsten Gihl (kap VI & XIV), professor Nils Herlitz (kap VII, VIII & XVII) och UDs tf sakkunnige i folkrätt Gunnar Sandberg (kap IX-XIII, XV, XVI, XVIII och XIX)

[9]. *Kommentaren* s 31.

[10]. *Kommentaren* s 31.

Artikel 2:4 innehåller det centrala våldsförbudet. Alla stater måste i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld. I San Francisco kompletterades Dumbarton Oaks förslaget med tillägget att våldet, eller hotet, inte får rikta sig mot en stats "territoriella integritet eller politiska oberoende". Införandet av detta förespråkades främst av ett antal småstater. I den svenska kommentaren framhölls dock att tillägget inte innebar något nytt. De sakkunniga menade att det allmänna förbudet mot våldsanvändning också inkluderade detta fall. Dock betonades i kommentaren att det var av vikt att "respekten för staternas självständighet och existens" på detta sätt "bestämt inskärpes."[11]

Då det gäller att återställa freden, eller att avvärja ett krigshot, kan FN använda våld. I kommentaren framhölls att organisationen då kan förfara på det sätt som anses lämpligast i det aktuella fallet, och att FN inte har någon skyldighet att undersöka vilken part som har rätt. Det primära är att säkra eller återställa det yttre lugnet. Ingreppen bör dock enligt de sakkunniga begränsas i överensstämmelse med det ändamål som avses. Lösningen av den tvistefråga som ligger bakom krigshotet eller fredsbrottet skall således icke föregripas.

Reglerna för säkerhetsrådets våldsanvändning ges i artikel 42. För att kunna träda till militär aktion har rådet enligt kommentaren att lita till prestationer, som medlemmarna är skyldiga att utföra på dess anmodan. Medlemmarnas skyldigheter var tänkta att regleras i särskilda avtal enligt artikel 43. De sakkunniga ansåg att avtalen gav medlemsstaterna en viktig möjlighet att själva påverka sin medverkan i tvångsåtgärder och att det endast var i överensstämmelse med avtalen som säkerhetsrådet kunde avkräva medlemsstaterna de i artikel 43 avsedda prestationerna. "Med visst fog har det därför sagts, att det först är genom avtalen, icke redan genom inträdet i Förenta Nationerna, som staterna på allvar engagera sig i dess säkerhetsapparat", framhöll de sakkunniga.[12]

Men, sades vidare, avtalen får inte skymma de åtaganden, även till militära aktioner, som sker redan genom inträdet i organisationen. I kommentaren framhölls t ex att staterna, helt oberoende av avtalen, enligt artikel 2:5 och artikel 49, har en skyldighet att lämna bistånd. Angående artikel 2:5 drogs slutsatsen att de anslutna staterna måste fullgöra de biståndsplikter som stadgan direkt ålägger dem, samt att

[11]. *Kommentaren* s 11.

[12]. *Kommentaren* s 43 f.

medverka till att organisationen kan handla i överensstämmelse med stadgan. De sakkunniga framhöll vidare att artikel 2:5 främst tar sikte på bistånd för tvångsåtgärdernas effektiva genomförande, medan artikel 49 tycks reglera inbördes bistånd mellan staterna med anledning av de svårigheter de kan råka i p g a tvångsåtgärderna.

Ytterligare en tillåten våldsanvändning, som direkt följer av FN-stadgan, är medlemmarnas rätt till självförsvar. Att denna rätt finns, och måste finnas, accepterades av de sakkunniga. Det enda som egentligen diskuterades i kommentaren var när självförsvarsrätten skulle anses utslocknad p g a att säkerhetsrådet tagit över aktionen.[13]

Artikel 2:7 leder till att om en fråga är av intern art, så kan den inte göras till föremål för ingripande av något FN-organ. Men säkerhetsrådets befogenheter att vidta tvångsåtgärder enligt kapitel VII är oinskränkta. Enligt kommentaren är detta en naturlig följd av organisationens allmänna inriktning på fredens upprätthållande.

I kommentaren anses generalförsamlingen och säkerhetsrådet som de centrala organen. Det framgår tydligt att de sakkunniga accepterade den kompetensfördelning som utarbetats mellan de båda organen. Generalförsamlingen ansågs vara en kanal för världsopinionen, med ett avgörande inflytande på organisationens verksamhet. Men samtidigt har församlingen en undanskjuten ställning i frågor om fred och säkerhet. Detta förhållande torde i huvudsak "riktigt angiva församlingens avsedda plats i den nya organisationen", framhöll de sakkunniga.[14]

Inställningen till generalförsamlingens sekundära roll visas också av kommentarerna kring artikel 12:1 i FN-stadgan, som begränsar församlingens kompetens i de fall då säkerhetsrådet behandlar en fråga. Detta var, menade de sakkunniga, nödvändigt för att undvika konkurrens. De menade att erfarenheterna från Nationernas Förbund visat att en sådan konkurrens skulle kunna leda till komplikationer och svårigheter.

Stormaktsdominansen i säkerhetsrådet ansågs nödvändig. I kommentaren framhölls att "ansvaret för fredens och säkerhetens bevarande måste i särskild grad åvila de stater som genom sina resurser äro i stånd att

[13]. *Kommentaren* s 49 f.

[14]. *Kommentaren* s 21. Vid San Franciscokonferensen stärktes emellertid församlingens kompetens något i förhållande till vad som föreslagits vid Dumbarton Oaks. Detta var, enligt de sakkunniga, "ett förhållande som är ägnat att väcka tillfredsställelse särskilt bland de mindre staterna." *Kommentaren* s 15.

uppbära detta ansvar."[15] Man konstaterade vidare att rådet var sammansatt med hänsyn till sin viktiga funktion att upprätthålla den internationella freden och säkerheten.

Reglerna om säkerhetsrådets möjligheter till ingripanden i händelse av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar finns i kapitel VII FN-stadgan. Kommentaren till kapitlet inleddes i en positiv anda. Det sades att säkerhetssystemet bygger på en mycket stark maktkoncentration. Säkerhetsrådet har ålagts stora befogenheter för att snabbt och effektivt kunna ingripa när freden och säkerheten är hotad, och i kommentaren menades därför att den stat som hotas eller angrips får ett mycket effektivare bistånd än det Nationernas Förbund kunde erbjuda. När resonemanget kom in på röstningsreglerna vidmakthölls emellertid inte den positiva inställningen.

> Medan sålunda en hög grad av effektivitet karakteriserar en av rådet anordnad tvångsaktion, följer av bestämmelserna om röstning i rådet, att sådana aktioner ingalunda kunna förväntas i alla de lägen där fred och säkerhet äventyras; så till vida är tvångsapparatens effektivitet högeligen begränsad.[16]

De sakkunniga konstaterade att hela systemet rasar samman om en stormakt skulle bryta mot freden. De utsatta staterna kan i sådana lägen inte vänta sig någon som helst hjälp från organisationen. Men, konstaterades vidare, detta innebär också att ingen medlemsstat kan åläggas att delta i en tvångsåtgärd mot en stormakt. Om inte stormakternas vetorätt funnits hade ett angrepp från en stormakt kunnat utlösa en tvångsreaktion med medföljande skyldigheter för medlemmarna. Men med nuvarande röstningsregler kan utanför konflikten stående parter inta en neutral hållning. Inträdet i FN ålägger inte staterna att i ett sådant läge uppge sin neutralitet. De mindre staterna riskerar således inte att dras in i ett stormaktskrig p g a sitt medlemskap i FN, utan de är oförhindrade att iaktta neutralitet. "Detta innebär naturligtvis icke, att en mindre stat icke löper någon risk att bliva indragen i ett stormaktskrig.

[15]. *Kommentaren* s 22.

[16]. *Kommentaren* s 36.

Men om så sker, är det icke en konsekvens av dess medlemskap i Förenta Nationerna."[17]

Det mesta talade dock, framhöll de sakkunniga, för att FN-stadgans regler om tvångsåtgärder aldrig skulle komma att tillämpas.

5:1:4 Regeringens proposition.[18]

För att utreda de konsekvenser av militär art som ett inträde i FN skulle innebära för Sverige inhämtade utrikesministern ett yttrande från överbefälhavaren (ÖB) angående de synpunkter, som enligt militärt bedömande borde läggas på frågan om Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.

I sitt yttrande menade ÖB att ett medlemskap i FN skulle innebära ett uppgivande av den traditionella svenska neutralitetspolitiken. Därför måste en prövning ske hurvida en anslutning från svensk sida var önskvärd.

Inledningsvis tog ÖB upp FNs organisation och syften. Han menade att Sveriges intressen sammanföll med grundsyftet i FN-stadgan, och att fred och säkerhet var ett mål värt största möjliga ansträngning från alla staters sida. ÖB var till och med beredd att upplåta stormaktsbaser på svenskt territorium. Det ansågs ur nationell synpunkt inte önskvärt. Men ÖB framhöll också att det var givet att sådan hänsyn måste falla "när åtgärden erfordras för nåendet av ett mål, som är av väsentligt värde för FN:s syften."[19]

Överbefälhavaren ansåg att FN-stadgan givits en realistisk prägel och att detta borde öka organisationens effektivitet. Främst påpekades att det primära ansvaret för fredens upprätthållande överlåtits på säkerhetsrådet och att man utgick från att freden och säkerheten ytterst skulle säkras med vapenmakt enligt artikel 42.

> Den påtagliga koncentrationen av makten inom FN till säkerhetsrådet och inom detta till stormakterna kan ur de mindre staternas synpunkt te sig som en

[17]. *Kommentaren* s 36 f.

[18]. Prop 1946:196.

[19]. Prop 1946:196 s 7.

> olägenhet. Den avser emellertid att giva önskvärd handlingskraft åt organisationen och då huvudansvaret måste falla på de stater, som ha de stora resurserna, kan det anses motiverat, att dessa också erhålla makt i förhållande till ansvaret.[20]

ÖB fäste även uppmärksamheten vid röstningsreglerna i säkerhetsrådet som han ansåg innebära en klar begränsning av säkerhetsorganisationens effektivitet, men samtidigt framhölls att om FN kunnat ingripa med tvångsåtgärder mot en permanent medlem hade följden kunnat bli ett storkrig. För de mindre staterna ansågs reglerna ha den gynnsamma verkan att de inte p g a sitt medlemskap kan tvingas till tvångsåtgärder mot en stormakt.

Härefter diskuterades utförligt utformningen av de avtal som enligt artikel 43 skall reglera staternas medverkan i tvångsåtgärder. ÖB ansåg att Sverige vid utformningen av sina avtal måste iaktta försiktighet och han pekade på konkreta olägenheter.[21] Dessa borde dock inte, i ÖBs mening, föranleda att Sverige avstod från medlemskap.

> De nackdelar för de smärre staterna, som äro förknippade med den nya säkerhetsorganisationen, bli ur militärpolitisk synpunkt sannolikt mindre för medlemmar av FN än för de länder, som komma att stå utanför organisationen.[22]

I yttrandet fördes även en diskussion om stormaktsdominans kontra neutralitetspolitik. ÖB menade att om stormakternas samarbete bryts, bryts också hela organisationens säkerhetssystem. Då uppkommer en för Sverige hotfull situation, sammanhängande med det strategiskt utsatta läget.

[20]. Prop 1946:196 s 5.

[21]. ÖB menade att Sverige kunde bli nödgat:
Att bygga upp en krigsorganisation som inte är den ur självförsvarssynpunkt bästa, att ingripa med väpnade styrkor i sammanhang som inte direkt berör svenska intressen, att upplåta baser och lämna andra förmåner åt främmande makt på sådant sätt att landet råkar i militärpolitiskt beroende av denna, samt att utlämna viktiga uppgifter rörande rikets stridskrafter och försvarsförberedelser i övrigt. Prop 1946:196 s 9 f.

[22]. Prop 1946:196 s 11.

> Medan en neutralitetspolitik är oförenlig med medlemskap i FN så länge organisationen fungerar, föreligger intet principiellt hinder för ett fullföljande av den hävdvunna svenska neutralitetspolitiken vid en konflikt mellan stormakter.[23]

Slutligen skrev överbefälhavaren att det syntes berättigat att ha den förväntningen på FN att organisationen skulle kunna fungera effektivt när små eller medelstora nationer bröt mot freden eller säkerheten. Likaså att samarbetet inom organisationen skulle öka möjligheterna till det samförstånd mellan stormakterna som, enligt yttrandet, var den yttersta förutsättningen för världsfreden. En svensk medverkan i FN ansågs därför önskvärd, och ÖB tillstyrkte ett eventuellt svenskt inträde i Förenta Nationerna.

Propositionen vittnade om enighet mellan de sakkunniga som utarbetade kommentaren, överbefälhavaren och regeringen. Även i utrikesministerns föredragning behandlades säkerhetsrådets maktbefogenheter och stormakternas särställning i rådet. Han konstaterade att säkerhetssystemet stod och föll med sammanhållningen mellan stormakterna i frågor rörande internationell fred och säkerhet, och att stadgan därmed "präglas av ett sinne för realiteter."[24] Han prisade universaliteten och kommenterade även generalförsamlingens roll. Detta organ, menade utrikesministern, bildar ett samlat organ för uttryckande av världsopinionen. Åsidosättande av denna skulle, även för en stormakt, te sig svårt och riskfyllt. Slutsatsen blev att Sverige skulle ansöka om medlemskap och medverka i organisationen efter bästa förmåga.

> Förenta Nationerna får, som presidenten Truman sagt, uppfattas som ett första steg mot en varaktig fred. Det gäller att utan överdrivna förhoppningar eller misstro söka stödja den nya organisationen samt bidraga till att därav skapa ett arbetsdugligt fredsinstrument.[25]

[23]. Prop 1946:196 s 11.

[24]. Prop 1946:196 s 14.

[25]. Prop 1946:196 s 14.

5:1:5 Utrikesutskottets yttrande.

Den 15 juni 1946 yttrade utrikesutskottet sig över propositionen. Utskottet fann övervägande skäl tala för en anslutning och ansåg att Sverige, utan överdrivna förhoppningar eller misstro, skulle stödja organisationen samt "bidraga till att därav skapa ett arbetsdugligt fredsinstrument."[26] Utskottet hemställde att riksdagen skulle bifalla propositionen.

5:1:6 Den efterföljande riksdagsdebatten.

Propositionen behandlades i riksdagens bägge kamrar den 27 juni 1946. Utrikesminister Undén höll ett i stort sett identiskt anförande i första och andra kammaren.[27] Inledningsvis prisade han ansträngningarna att skapa en säkerhetsorganisation på så bred grundval som möjligt. Att USA och Sovjetunionen fanns med bland medlemmarna gav en förhoppning om ökad effektivitet. Utrikesministern ansåg dock att organisationens ursprungliga karaktär av allians mellan de allierade tydligt framträdde i vissa avseenden, t ex i reglerna om sanktioner. Han fortsatte med vetorätten och konstaterade att medlemsstaterna inte har några sanktionsförpliktelser utan har kvar sin handlingsfrihet i händelse av stormaktskonflikt. Vidare noterades att principen i artikel 2:1 i FN-stadgan om samtliga medlemsstaters suveräna likställdhet, p g a vetorätten, inte iakttogs fullt ut. Utrikesministern avslutade:

> När vårt land är berett att acceptera medlemskapets förpliktelser och att förankra vår utrikespolitik hos den nya säkerhetsorganisationen, sker det i övertygelse om att freden och tryggheten inte kunna vinnas utan en målmedveten och planmässig samverkan inom en dylik organisation. Kanske dröjer det lång tid innan Förenta Nationerna nått den effektivitet och stabilitet som äro nödvändiga, och det är naturligtvis inte uteslutet, att också detta förbund misslyckas och att det faller sönder i ett

[26]. UU 1946:5 s 7.

[27]. Första kammarens protokoll nr 28 27 juni 1946 s 12-14. Andra kammarens protokoll nr 29 27 juni 1946 s 3-6.

> fruktansvärt Ragnarök. Det är inte svårt att vara pessimist, men vi ha bättre behov av litet hoppfullhet och av förtroende till mänsklighetens sunda förnuft. I varje fall finns inget alternativ till den organisation, som nu har kommit till stånd. Vi böra ansluta oss till Förenta Nationerna med den föresatsen att i vad på oss ankommer söka göra en positiv insats och efter ringa förmåga motverka en uppställning av staterna på skilda fronter, betingade av ideologiska motsättningar.[28]

Den efterföljande debatten i riksdagen präglades av stor enighet.[29] "Det fanns inga överfulla läktare, och inga köer av åhörare ringlade sig utanför riksdagshuset. FN-anslutningen blev ett tämligen alldagligt riksdagsärende, som hade att trängas på föredragningslistan med andra liknande som samma dag uppförts där, exempelvis om kvalitetsmärkning och folkbokföring", skriver Elis Håstad.[30]

Bland talarna fanns genomgående vad man skulle kunna kalla en tveksamt positiv inställning. Förväntningarna var inte högt ställda, kanske beroende på erfarenheterna sedan Nationernas Förbund. Att de förpliktelser som följde med medlemskapet innebar vissa risker för Sverige, främst ur neutralitetspolitisk synvinkel, var man medveten om, likaså att den nya organisationen var stormaktsdominerad.

Det går att schematiskt dela in debatten i fem huvudfrågor.

1. Att det skulle innebära större risker för Sverige att stanna utanför än att gå med.

Denna åsikt framfördes av nära nog varje talare. Anledningen till detta torde främst kunna härledas ur artikel 2:6 i FN-stadgan, något som klart

[28]. FK 1946:28 s 14.

[29]. Herr Fahlman, konservativ ledamot av 2:a kammaren, var den ende uttalade motståndaren till en anslutning.

[30]. *Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfrihet* (1955) s 36.

uttalades av Lundstedt i 2:a kammaren.[31] I den svenska kommentaren till stadgan tolkas artikel 2:6 innebära att rådets befogenheter att ingripa enligt kapitel VII skall gälla även utanför organisationen stående stater.[32] Förbud mot fredsbrott måste således anses gälla utan att en stat samtyckt till bundenhet. Om detta finns intet att invända. Men om artikel 2:6 utsträcks till att gälla även skyldighet för icke medlemsstater att tillhandahålla baser, genomfartsvägar trupper och annat måste principen om universalitet upprätthållas strikt, vilket också Sverige förespråkat.[33]

2. Att FN ansågs som bättre än ingenting.

Åsikten uttalades sällan i klarspråk, men framgår ändå med önskvärd tydlighet hos ett flertal talare. I 2:a kammaren uttalade Bagge att "Förenta Nationerna är onekligen ett dåligt instrument, men det är i alla fall bättre än ingenting."[34] Och han fick medhåll av Lundstedt som framhöll att FN visserligen är "det bästa instrumentet för världsfreden, så sant som det är det för närvarande enda möjliga. Men detta betyder ingalunda, att det är ett bra instrument."[35]

3. Att vetot var av betydelse.

Att överbefälhavaren i propositionen, och de sakkunniga i kommentaren, såg vetot som en garanti för fortsatt svensk neutralitetspolitik har redan behandlats. I riksdagsdebatten behandlades vetot främst av Lundstedt och Bagge i 2:a kammaren. De såg bägge förekomsten av vetot som en

[31]. Lundstedt i AK 1946:29 s 6. Se också i AK 1946:29: Bagge s 12, Fast s 14, Ohlin s 19 och Skoglund s 20. I FK 1946:28: Andrén s 28 och vice talmannen s 30.

[32]. *Kommentaren* s 11.

[33]. Den svenska inställningen till universaliteten synes dock i första hand grundad på effektiviteten. Se t ex Utrikesminister Undéns tal i generalförsamlingen 19 nov 1946, Prop 1946:196 och riksdagsdebatten.

[34]. AK 1946:29 s 12.

[35]. AK 1946:29 s 7.

"säkerhetsventil".[36] Bagge framhöll att stormaktsvetot i själva verket var en trygghet för Sverige. Något överväldigande stöd för Undéns uttalande 18 år senare att "Sverige har vid sitt inträde i FN lagt speciell vikt vid den här behandlade röstningsregeln i art. 27",[37] är dock svårt att finna hos riksdagen, men återfinns däremot i propositionen och i kommentaren.

4. Att en folkomröstning förespråkades.

Redan då propositionen föredrogs i riksdagens 1:a kammare den 13 mars 1946 framfördes tanken på en folkomröstning.[38] Åsikten återfinns sedermera hos ett antal talare i debatten.[39] Det kan därför vara intressant att ställa den hypotetiska frågan hur en sådan omröstning skulle utfalla. Svenska Gallup Institutet gjorde vid tre tillfällen, alla innan beslutet om anslutning fattades, undersökningar om svenska folkets inställning till den nya världsorganisationen.[40]

I juni 1945 ställdes frågan om man ansåg att Sverige borde bli medlem i ett nytt Nationernas Förbund, om ett sådant skulle bildas. 57% av de tillfrågade svarade ja. 15 % svarade nej och hela 28 % visste inte.

I augusti 1945 frågades om Sverige borde bli medlem i ett förbund mellan alla nationer och därmed förbinda sig att, liksom övriga medlemmar, ställa trupper till förfogande för en gemensam militär vakthållning om freden i framtiden. Endast 49 % svarade reservationslöst ja, 6 % ville göra vissa reservationer medan 26% svarade nej.

I april preciserades frågan såtillvida att "ett förbund" ersattes med "Förenta Nationerna". 46 % svarade vid detta tillfälle att de utan reservationer var för en svensk anslutning. 5 % ville göra vissa förbehåll. Antalet motståndare till anslutning hade sjunkit till 21 %, å andra sidan var hela 28 % av de tillfrågade osäkra.

[36]. AK 1946:29 s 14 & s 9.

[37]. Undén *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 48.

[38]. Ström i FK 1946:11 s 30 f.

[39]. Se t ex Ström i FK 1946:28 s 15, Nerman i FK 1946:28 s 22.

[40]. Undersökningarna tagna ur *Opinionsundersökningar i Sverige. En förteckning över Svenska Gallup Institutets frågor 1941-1948* (1950) s 218 ff.

Även om dessa undersökningar inte motsvarar en korrekt genomförd folkomröstning, med allt vad det innebär av debatt och information, kan man ändå som svar på den hypotetiska frågan säga att det inte fanns något överväldigande stöd bland befolkningen för en anslutning. Att ännu ett halvår efter det att stadgan trätt ikraft och debatten om anslutningen börjat ta fart, de osäkra och motståndarna utgjorde 49 % av de tillfrågade får anses anmärkningsvärt.

5. Att Sverige skulle värna om den internationella rätten.

Utrikesministern påpekade endast att Sveriges tidigare givna utfästelser om obligatorisk domsrätt i förhållande till andra stater, som avgivit motsvarande förklaringar, genom medlemskapet i FN automatiskt skulle komma att återupptas.[41] Bland talarna förespråkades rättens betydelse främst av Ström och Nerman. Ström krävde att Sveriges FN-politik fullständigt skulle ställa upp på rättens sida.[42] Nerman ansåg likväl att Sverige skulle föra rättens talan, enligt honom det enda maktspråk en liten stat har till sitt förfogande. Han fortsatte med att framhålla att "Sveriges representation i FN och representationens direktiv från regeringen måste, menar jag, vara klart inriktade på att hävda rätten enligt förbundsakten, på vilken sida rätten än för dagen må ligga."[43]

Slutligen påpekade ett stort antal talare att Sverige skulle göra en aktiv insats i FN och efter bästa förmåga bidraga till uppfyllandet av de mål som fastlagts i stadgan.

Efter debatten bemyndigade riksdagen regeringen att ansöka om medlemskap. Vid tiden för inträdet gällde 1809 års regeringsform. Enligt denna hade Sverige full suveränitet och alla beslut rörande krig och fred låg hos Konungen. Hurvida det var förenligt med 1809 års RF att överlåta viss beslutanderätt på internationell organisation diskuterades knappt alls.[44]

[41]. FK 1946:28 s 13.

[42]. FK 1946:28 s 17.

[43]. FK 1946:28 s 22.

[44]. Viss diskussion om grundlagsenligheten förekommer i prop 1946:196 s 15.

5:1:7 Undéns inledningsanförande inför generalförsamlingen.

Den 19 november 1946 invaldes Sverige, tillsammans med Island och Afghanistan, som medlemmar i Förenta Nationerna. Samma dag höll utrikesminister Östen Undén Sveriges inledningsanförande inför generalförsamlingen.[45]

Utrikesministern framhöll att Sverige genom medlemskapet accepterade betydande restriktioner i sin handlingsfrihet för den händelse kollektiva steg skulle tas för att förhindra hot mot freden och att det i den svenska riksdagen inte fanns några delade meningar om att acceptera denna skyldighet.

Undén fortsatte med att välkomna inrättandet av den internationella domstolen och uttryckte förhoppningen att "the provisions of the Charter for the peaceful settlement of international disputes will be applied by the Security Council in such a way as to give the peoples of the world confidence in its impartiality and its wisdom."

Vidare försäkrade han att Sverige "with the best intentions" skulle ta del i det samarbete som höll på att ta form under FNs beskydd och att Sverige gärna accepterade epitetet "the land of the middle way" även i den internationella politiken.

Avslutningsvis framhöll utrikesminister Undén att:

> In the Charter, the peoples of the United Nations proclaim their resolve to follow this simple but essential principle: to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours. The Swedish people will have no difficulty in following this principle.

5:2 Neutralitet och medlemskap.

1938 skrev Torsten Gihl om bekämpande av krig genom kollektivt inskridande mot angriparen och vad detta skulle få för konsekvenser för neutraliteten:

[45]. GAOR 1st session 2nd part 48th plenary meeting s 968 f.

> I den mån staterna i detta syfte äro förpliktade till inskridande mot de krigförande makterna, är det slut med neutraliteten i hävdvunnen bemärkelse. Detta förutsätter emellertid en organisation av statssamfundet, som, [ ] ännu icke förverkligats.[46]

Under efterkrigstiden har tanken om den kollektiva säkerheten fått sin form inom Förenta Nationerna. FNs system med kollektiva sanktioner mot stater som hotar eller bryter mot freden, skapar oundvikligen problem för en stat som avser att vara neutral. Den kollektiva säkerheten står egentligen i motsatsställning till neutraliteten. FNs säkerhetssystem bygger på en kollektiv insats mot en aggressor, neutralitet syftar till att stå utanför en konflikt.

5:2:1 Ett problem?

Det centrala problemet för en neutral stat i FN är att det föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att följa säkerhetsrådets beslut om deltagande i militära sanktioner. Säkerhetsrådet har den unika möjligheten att fatta för medlemsstaterna bindande beslut. I artikel 25 i FN-stadgan sägs att FNs medlemmar "samtycka till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga". Samtliga medlemsstater har således genom inträdet samtyckt till att verkställa av säkerhetsrådet fattade beslut.

Enligt artikel 42 kan säkerhetsrådet besluta om inskridande med "luft-, sjö- eller landstridskrafter" och om en stat tvingas in i en konflikt enligt artikel 42 faller uppenbarligen neutraliteten.[47] Åläggandet att delta i sanktionsåtgärder tar över neutralitetsreglerna, oavsett om neutraliteten är traktatsbunden eller inte. Artikel 103 i FN-stadgan lyder:

> I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.

[46]. *Neutralitetsproblem* (1938) s 9 f.

[47]. Artikel 42 talar även om "demonstrationer, blockad samt andra operationer..." Dessa behöver inte leda till krigstillstånd men är likväl knappast förenliga med traditionell neutralitet. Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 650.

Skyldigheten att ta del i militära sanktioner skall enligt artikel 43 i FN-stadgan regleras i avtal mellan staterna och FN. Redan i den svenska kommentaren till stadgan påpekades emellertid att det även vid sidan om avtalen finns en skyldighet för medlemmarna att bistå säkerhetsrådet och varandra. Enligt artikel 2:5 skall medlemsstaterna lämna FN bistånd i varje åtgärd, "som organisationen företar i överensstämmelse med denna stadga" och enligt artikel 49 finns en skyldighet till inbördes bistånd. I den svenska kommentaren till FN-stadgan framhölls angående artikel 49:

> Vilken reell innebörd skyldigheten till inbördes bistånd än får, synes den under alla förhållanden medföra att, om en tvångsaktion utvecklas till ett krig, en medlem av Förenta Nationerna, även om den icke i någon mån deltager i aktionen, icke kan i allo åberopa de rättigheter och skyldigheter som enligt gällande folkrätt tillkomma en neutral stat.[48]

Det har därför hävdats att det endast är utanför det av rådets beslut täckta området som neutralitet är möjligt.[49] Professor Jacob Sundberg har vidgat resonemanget något genom att konkretisera när en medlemsstat, enligt hans uppfattning, kan vara neutral. Han menar det endast kan ske vid krig mellan två icke-medlemsstater, vid inbördeskrig då bägge sidor erkänns som krigförande eller då någon fredsbrytare ej utpekats.[50] Helt klart är att medlemskap i FN, i vart fall i teorin, starkt begränsar möjligheterna för en medlemsstat att hålla sig neutral. Per Cramér skriver att ett beslut om militära sanktioner otvivelaktigt innebär "ett ställningstagande mellan de krigförande parterna som uppenbart strider mot en neutral stats skyldigheter."[51]

Enligt artikel 41 kan säkerhetsrådet fatta beslut om åtgärder "icke innebärande bruk av vapenmakt". Problemen för en stat som Sverige är då inte lika omfattande. Skyldigheten att följa säkerhetsrådets beslut föreligger visserligen och dessutom strider vidtagande av ekonomiska sanktioner mot neutralitetsrätten. Alla ekonomiska sanktionsbeslut

[48]. *Kommentaren* s 48.

[49]. Eek *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC* SvJT 1971 s 3.

[50]. *Neutralitet - finns det?* SvJT 1971 s 340.

[51]. *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 17. Enligt Oppenheim är åtgärder enligt artikel 42 den enda situation där neutrala "may be considered to have lost their right to continued neutrality". *International Law* Vol II (1952) s 649.

riktade mot en aggressor/ krigförande stat omöjliggör neutralitet. För den permanent neutrala staten uppkommer därvid problem.[52] Men för Sveriges del påverkas inte neutralitetspolitiken annat än i undantagsfall.[53]

Generellt sett torde den svenska neutralitetspolitiken inte påverkas av ett beslut om sanktioner enligt artikel 41, och det av två skäl. För det första strider det inte mot svensk neutralitetspolitik att följa bindande beslut i säkerhetsrådet och för det andra förutsätter neutralitetsrätten krig. I fred är Sveriges enda förpliktelse att inte vidta åtgärder som kan försvåra eller omöjliggöra neutralitet i händelse av krig, och i ett krig där ett enigt säkerhetsråd är ena parten är Sverige inte neutralt.

Vid oenighet i säkerhetsrådet fungerar inte den kollektiva säkerheten och en stat är fri att inta neutralitet. Detta ligger helt i linje med bedömningarna vid Sveriges anslutning till FN. Det aktuella var då möjligheten att kunna vara neutral i en stormaktskonflikt. Den svenska regeringen erkände att man var villig att "i händelse av en framtida konflikt avstå från neutraliteten i den utsträckning, organisationens stadgar det påfordra."[54] Röstningsreglerna i säkerhetsrådet ansågs leda till att säkerhetssystemet förmodligen aldrig skulle komma att tillämpas. Vetot skulle således garantera att Sverige aldrig behövde ta ställning i en stormaktskonflikt utan skulle kunna inta neutralitet.[55] Detta föranledde ÖB att i den svenska propositionen om anslutning till FN göra följande kommentar:

[52]. Alfred Verdross har tagit upp möjligheten att enligt artikel 108 i FN-stadgan göra ett tillägg till stadgan som garanterar neutral stats rätt att hålla sig utanför ekonomiska sanktionsåtgärder. *Austrias Permanent Neutrality and the United Nations Organization* AJIL 1956 s 66. Professor Zemanek skriver att man efter Kuwaitkriget måste börja räkna med en fungerande kollektiv säkerhet och att detta kan komma att ställa nya krav på de permanent neutrala staterna. *The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality,* i Austrian Journal of Public and International Law No 3 1991.

[53]. Risken finns t ex att säkerhetsrådet i en konflikt beslutar om sanktioner enligt artikel 41. Sverige, liksom alla andra stater, blir då bundet av beslutet. I ett senare skede av konflikten blir stormakterna oense och något beslut om militära insatser kommer inte till stånd. I stället går USA in med vapenmakt på ena sidan och Sovjetunionen stödjer den andra t ex med vapenleveranser. Sveriges bundenhet vid de ekonomiska sanktionerna torde, i avsaknad av ett beslut i säkerhetsrådet, bestå och neutralitet i den konflikten hade således blivit omöjlig.

[54]. Regeringens deklaration 22 okt 1945. AK 1945:34 s 4.

[55]. *Kommentaren* s 36.

> Medan en neutralitetspolitik är oförenlig med medlemskap i FN så länge organisationen fungerar, föreligger intet principiellt hinder för ett fullföljande av den hävdvunna svenska neutralitetspolitiken vid en konflikt mellan stormakter.[56]

Enligt Östen Undén kunde vetot anses legalisera neutralitetspolitiken. I ett tal sommaren 1962 behandlade utrikesministern vetorätten och konstaterade att sanktioner aldrig kan införas mot en permanent medlem av säkerhetsrådet. Han påpekade också att en neutralitetspolitik därför är tillåten när en permanent medlem röstat emot en tvångsaktion.[57]

Då ett veto läggs i säkerhetsrådet kan Sverige inte tvingas in i en tvångsåtgärd, utan Sverige har valfrihet att delta eller stå utanför. I den svenska kommentaren till FN-stadgan framhölls att röstningsreglerna i säkerhetsrådet lett till att ingen tvångsåtgärd kunde igångsättas mot en stormakt. "Därav följer också, att de utom konflikten stående staterna äga, [ ], intaga en neutral hållning; inträdet i Förenta Nationerna ålägger dem ej att i ett sådant läge uppgiva sin neutralitet."[58]

Av det ovan anförda kan man således dra slutsatsen att Sveriges neutralitetspolitik har kunnat förbli opåverkad i de fall då säkerhetsrådet inte tagit ställning, eller då ett lagt veto förhindrat ett bindande beslut.

Riskerna för en neutral stat uppstår främst då säkerhetsrådet agerar i frågan. Även generalförsamlingen har emellertid kompetens att agera när internationell fred och säkerhet är hotad, men dess ansvar är enbart sekundärt och dess resolutioner blir som huvudregel inte bindande.

Under vissa speciella förhållanden kan en resolution emellertid anses bindande och själva röstningsförfarandet kan ge upphov till politiska svårigheter.[59] Men generalförsamlingens resolutioner utgör inte något större problem för en neutral eller alliansfri stat. Om säkerhetsrådet inte kan enas om ett bindande beslut, utan endast avger en rekommendation,

[56]. Prop 1946:196 s 11.

[57]. *Utrikesfrågor* 1962 s 32 f. Undéns tolkning har stöd av t ex professor Starke. Han skriver att "[i]t seems also that where the 'veto' is exercised by a permanent member of the Security Council so that no preventive or enforcement action is decided upon with reference to war, in such cases member states may remain absolutely neutral towards the belligerents." *Introduction to International Law* (1989) s 582.

[58]. *Kommentaren* s 50.

[59]. Bundenhet anses kunna uppstå om staten själv samtycker till det eller om resolutionen transformeras till sedvanerätt. Se t ex Sloan *General Assembly Resolutions Revisited* BYIL 1987.

eller om generalförsamlingen rekommenderar aktion från staternas sida, så kvarstår enligt svensk tolkning rätten att inta neutralitet.

Ett exempel på detta är utrikesminister Undéns uttalande efter säkerhetsrådets rekommendation till medlemsstaterna att assistera FN i den väpnade insatsen i Korea 1950. I ett tal i Åtvidaberg sade utrikesministern att aktionen i Korea hade "formen av en rekommendation och deltagande i de militära åtgärderna är frivilligt". Om Koreakriget övergick till ett krig mellan stormakterna skulle Sveriges politik bli "att med stöd av vårt försvar söka hålla vårt territorium utanför kriget, alltså den väpnade neutralitetens politik."[60]

Det är emellertid möjligt att Undén underskattade innehållet i artikel 2:5 i FN-stadgan, som påbjuder en allmän samarbetsplikt. Bring menar, med direkt hänvisning till artikel 2:5, att stadgan "inte ger utrymme för någon neutralitet när säkerhetsrådet betraktar en viss stat som aggressor och vidtagit åtgärder mot denna stat."[61]

Genom tillkomsten av Förenta Nationerna har således vissa komplikationer uppkommit för neutrala stater och för stater med en neutralitetspolitik. Men därmed behöver FN inte ha gjort neutralitetsbegreppet obsolet annat än i teorin.[62]

Möjligheten finns dessutom att stå utanför organisationen, som t ex Schweiz, och därutöver gör, som ovan sagts, röstningsreglerna i rådet att en stat inte behöver ta ställning i en konflikt mellan de ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet. Ett annat exempel är den permanent neutrala staten Österrikes anslutning till organisationen. Stormakterna erkände enligt Alfred Verdross uttryckligen Österrikes permanenta neutralitet. Verdross skriver:

[60]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 89.

[61]. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 314. Noteras kan även att Martti Koskenniemi kallar artikel 2:5 "essensen" i FNs kollektiva säkerhetssystem. *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen* s 73. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

[62]. Strikt juridiskt kan man hävda att ett system för kollektiv säkerhet gör neutraliteten obsolet, se t ex Cramér *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 17. Men det förutsätter som sagt att systemet fungerar. "Skulle FN:s kollektiva säkerhetssystem ha fungerat enligt sina intentioner decennierna efter 1945 skulle neutraliteten snart ha varit en död bokstav. Den skulle ha förvandlats till en rättshistorisk parentes i folkrättsliga läroböcker", skriver Ove Bring. *Neutralitet contra kollektiv säkerhet.* Inträdesanförande i krigsvetenskapsakademin 1992-10-27. KrVAHT 1992.

> the great Powers have declared their willingness to recognize the neutrality of Austria. At the same time they are prepared to support Austria's application for admission to the United Nations Organization, as they have acknowledged that it is a greater contribution to peace for a state which is situated between the two big blocs to maintain its neutrality than to join one of the blocs. It is therefore apparent that the neutrality of a state is justified if such neutrality supports interests of peace and not selfish motives.[63]

I och med detta erkännande kan hävdas de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet är skyldiga att respektera Österrikes neutralitet vid beslut om sanktioner. Den legala grunden för detta skulle då vara artikel 48 i FN-stadgan som ger säkerhetsrådet möjlighet att undanta vissa medlemmar från skyldigheten att följa rådets beslut. Artikelns självständighet i förhållande till den allmänna biståndsförpliktelsen i artikel 2:5 kan emellertid ifrågasättas.[64]

I vart fall fram till säkerhetsrådets historiska beslut om insatser mot Irak har de svenska bedömningarna från inträdet i FN hållit. Verkligheten sedan det andra världskriget har visat att stormakterna varit oense i de flesta frågor och att vetot har paralyserat rådets arbete. Enligt Kunz har "the non-functioning of collective security in the United Nations [ ] led back toward the possibility and politics of neutrality."[65] Möjligheterna för Sverige att vara neutralt i de konflikter som förekommit har således varit stort. Den s k Undén-linjen har, med undantag för den unilaterala handelsbojkotten av Sydafrika, varit gällande i svensk FN-politik. Den innebär att Sverige endast deltar i kollektiva sanktionsåtgärder efter beslut i FNs säkerhetsråd.[66]

[63]. *Austrias Permanent Neutrality and the United Nations Organization* AJIL 1956 s 67.

[64]. Se Brings ovan anförda åsikt att neutralitet inte är möjlig när säkerhetsrådet utpekat en aggressor och vidtagit åtgärder mot denna. Lindholm är också tveksam. Han skriver att syftet med artikel 48 kanske var att säkerhetsrådet skulle kunna göra undantag "för stater som kunde utsättas för stora risker eller svårigheter om de deltog i sanktioner i ett konkret fall". *Sveriges Neutralitet* (1987) s 181.

[65]. *Sanctions in International Law* AJIL 1960 s 342.

[66]. Undén-linjen härstammar ur ett uttalande av Östen Undén ur hans bok *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 48. I takt med det svenska närmandet till EG kan dock Undén-linjens fortsatta existens ifrågasättas.

5:3 Inställningen till FN.

Generellt kan sägas att ett stort mått av realism präglat den svenska inställningen till FN ända sedan inträdet. Det finns inte någon överdriven tilltro till stadgans möjligheter att bli en internationell rättsnorm, men samtidigt har FN prisats som det organ som på lång sikt kan bidra till att skapa en fredligare värld, även om oro framförts främst mot att FN riskerar att bestå av rivaliserande block.[67]

Ansvaret för FNs möjligheter att kunna agera ligger hos medlemsstaterna, främst hos stormakterna. "När vi kritiserar FN för passivitet och maktlöshet, måste vi inse att kritiken i själva verket riktas mot oss själva. FN:s ofullkomlighet är en spegelbild av vår egen bristande förmåga att använda de instrument som redan står till vårt förfogande", framhöll statsminister Palme 1984.[68] Men framför allt är hela systemet beroende av stormakternas förmåga att komma överens, och detta uttrycks ofta klart. Ett exempel är utrikesminister Undéns uttalande om revision av röstningsreglerna i säkerhetsrådet.

> Kritiken mot vetorätten såsom FN:s verkliga sjukdom har alltid förefallit mig vila på en förväxling av orsaker och symtom. Om en person har feber, så tyder det på att han lider av en sjukdom, men febern som sådan är inte orsaken till hans sjukdom. När vetorätten begagnas är det ofta uttryck för en stark motsättning mellan stormakterna. Man häver inte detta tillstånd genom att inrikta ansträngningarna på en revision av stadgans röstningsregler.[69]

I ett tal vid generalförsamlingens allmänna debatt 1953 framhöll Undén även att stadgan på det hela taget var tillfredsställande och att hela FNs maskineri skulle kunna fungera utmärkt om tillräcklig samarbetsvilja fanns.[70] Säkerhetsrådets agerande i anledning av Iraks invasion av Kuwait är ett tydligt exempel på enighetens betydelse för säkerhetsrådets

[67]. Se t ex Undén i AK 1948:5 s 25 ff.

[68]. *Utrikesfrågor* 1984 s 11.

[69]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 10.

[70]. GAOR 1953 Plenary Meetings s 115 ff. Se även t ex Statsministerns uttalande i Eskilstuna den 24 oktober 1954, *Utrikesfrågor* 1954 s 47.

möjligheter att agera. Insikten att FN helt är beroende av staternas vilja att samarbeta återfanns även hos 1984 års försvarskommitté som i sitt slutbetänkande framhöll att "FN:s auktoritet kan i längden upprätthållas endast om medlemsstaterna följer de förpliktelser de åtagit sig enligt stadgan. Ett särskilt ansvar vilar på de ständiga medlemmarna av säkerhetsrådet."[71]

Som redan framgått fäste Sverige vid sitt inträde stor vikt vid vetorätten. Den ansågs garantera att Sverige inte skulle kunna dras in i någon stormaktskonflikt enbart beroende på medlemskapet i FN. Dessutom var det, i svenska ögon, naturligt att stormakterna upprätthöll ansvaret för internationell fred och säkerhet. Men Undén framhöll också att vetot innebar att FN inte kunde uppfattas som en internationell rättsorganisation som "ingriper automatiskt till fredens upprätthållande enligt objektiva och allmängiltiga normer", utan att organisationen i stället var att se som en politisk sammanslutning byggd på uppfattningen att "en frivillig politisk samverkan mellan stormakterna i uppkommande konfliktfall är [ ] den enda metod, som i nuvarande världsläge har utsikter att leda till några resultat".[72]

I ett anförande i generalförsamlingens allmänna debatt den 24 september 1953 tonade utrikesministern ned betydelsen av vetorätten då den inte existerar i församlingen. Han menade vidare att ett avskaffande av vetot var orealistiskt att tänka sig. För ändring av stadgan krävs de fem permanenta medlemmarnas godkännande och någon utsikt att uppnå detta ansåg utrikesminister Undén inte föreligga.[73] I den offentliga utredning som genomfördes 1955 angående en översyn av FNs stadga sägs att vetorätten minskar FNs aktivitet, men att:

> Den höjning av organisationens aktivitet, som skulle inträda genom ett borttagande i väsentliga hänseenden av vetorätten, väger emellertid, enligt de sakkunnigas mening, mycket mindre än den fara som det skulle innebära, om FN i viktiga hänseenden skulle kunna handla i strid mot en av de makter, vilka ha permanenta platser i säkerhetsrådet.[74]

[71]. SOU 1985:23 s 8.

[72]. AK 1948:5 s 12.

[73]. GAOR 1953 Plenary Meetings s 115 ff.

[74]. SOU 1956:44 s 8 f.

Utrikesminister Undén har också i en artikel framhållit att den kollektiva säkerheten endast kan förankras i stormakternas politiska samverkan och inte i löften, avtal eller avskaffande av vetorätten.[75]

Inställningen består. Å andra sidan drar Sverige sig inte för att hävda att alla stater har ett ansvar för fredens upprätthållande och rättsreglernas respekterande, men att detta ansvar vilar särskilt tungt på stormakterna. Den officiella svenska glädjen efter säkerhetsrådets inledande agerande i Kuwaitkrisen hösten 1990 är därför förståelig. Kabinettsekreterare Pierre Schori:

> För oss FN-vänner i Sverige finns det all anledning att välkomna det som skett i säkerhetsrådet under de senaste veckorna - vi har ju alltid hävdat att det är genom FN som världens stater skall agera för att värna den gemensamma säkerheten.[76]

Trots insikten om FNs svagheter, oftast framförda under 1950-talet, finns i Sverige en stark tilltro till organisationen. FNs kollektiva säkerhet erbjuder enligt svensk uppfattning den enda vägen till en tryggare värld, men vägen dit är lång. Under Kuwaitkrisen framhöll statsminister Carlsson i generalförsamlingen att:

> Vårt mål är ett system där vi alla hjälper till att skydda varandra, där vi känner oss trygga i vetskapen om att en attack mot en av oss inte kommer att tolereras av någon annan.[77]

Sedan början av 1960-talet har FN ansetts vara en hörnsten i svensk utrikespolitik[78] och från regeringshåll framhålls ofta att Sverige med kraft skall verka för att organisationen får ökade möjligheter att agera i enlighet med de mål och principer som finns nedlagda i FN-stadgan. I

[75]. *Den kollektiva säkerhetens filosofi* NTfIR 1955 s 19.

[76]. *Utrikesfrågor* 1990 s 142.

[77]. *Utrikesfrågor* 1990 s 84.

[78]. *Utrikesfrågor* 1963 s 14, *Utrikesfrågor* 1988 s 17 och *Utrikesfrågor* 1990 s 15. I de två regeringsförklaringar som regeringen Bildt avgav 1991 och 1992 fanns inte termen "hörnsten" med, vilket tillsammans med den undanskymda roll FN fick i förklaringarna tycks tyda på en ökad fokusering på Europa. I budgetpropositionen lanserades FN dock som en hörnsten, se prop 1991/92:100 Bil 4 s 5.

1992 års försvarsproposition framhålls t ex att det är "naturligt att Sverige verkar för att stärka FN:s auktoritet och för att ge världsorganisationen större möjligheter att bidra till fredliga lösningar av konflikter".[79] FNs roll som mötesplats och forum för dialog framförs också, liksom de fredsbevarande operationernas, och universalitetens, stora betydelse.[80]

Från svensk sida framhålls ofta värdet av en utveckling av den internationella rättsordningen; det anses vara av särskild vikt för små stater att umgänget mellan staterna grundas på gemensamma regler och att rättssystemet utvecklas och respekteras.[81] I 1987 års utrikespolitiska debatt sades i regeringsdeklarationen att det var viktigare än någonsin att slå vakt om FN och om de folkrättsliga regler som inryms i FN-stadgan. Om inte respekten för de folkrättsliga reglerna upprätthålls, "riskerar vi att en djungelns lag breder ut sig i internationella förbindelser."[82] Det svenska behovet av att FN kan upprätthålla den internationella rätten framhölls klart av statsminister Carlsson i generalförsamlingens allmänna debatt 1990:

> Såsom varande en nation utanför militärallianserna kan vi bara lita till oss själva i tider av konflikt. Vi har därför ett starkt intresse av ett kraftfullt Förenta nationerna och av att folkrätten styr internationella förbindelser. Det är därför som vi i Sverige så energiskt välkomnar den revitaliserade rollen för Förenta nationerna som en organisation för vår kollektiva säkerhet. Den erbjuder en mekanism för samarbete mellan de stora och de många små staterna i världen. Och den ger varje nation möjlighet att delta i arbetet för fred och en bättre framtid.[83]

[79]. Prop 1991/92:102 s 35 f.

[80]. Utrikesministern i utrikesdebatten. Riksdagens protokoll 1984/85:107 s 11.

[81]. Detta är en mycket vanlig, och förståelig, svensk hållning. En liten stat som Sverige behöver fasta uppförandenormer. Stundtals talas dock lite slarvigt om att folkrätten behövs för de små staterna då dessa inte kan förlita sig på ekonomisk eller militär kraft. Se t ex utrikesministerns inledningsanförande i utrikes och handelspolitiska debatten 31 mars. (Riksdagens protokoll 1971:54.) Denna typ av uttalanden kan illvilligt tolkas så att Sveriges respekt för folkrätten endast är av nöden tvungen och inte baseras på en tilltro till rätten.

[82]. *Utrikesfrågor* 1987 s 20.

[83]. *Utrikesfrågor* 1990 s 86. Se även t ex stencil från utrikesdepartementet. *Ambassadör Sven Hirdmans anförande på säkerhetspolitiskt seminarium på Gällöfsta 28-29/10 1991.* Ambassadör Hirdman framhåller där bl a att "FN:s arbete för att förverkliga en internationell rättsordning", är av särskild

5:3:1 Catalina-affären.

En av den tidiga efterkrigstidens allvarligaste utrikespolitiska händelser i Sverige var den s k Catalina-affären. Den 13 juni 1952 sköts en svensk DC 3:a på spaningsuppdrag ned över Östersjön.

Två obeväpnade sjöräddningsplan av typen Catalina och åtta spaningsflygplan sändes iväg för att leta efter den försvunna DC 3:an. Den 16 juni rapporterades att en av Catalinorna saknades. Den svenska regeringen kallade upp Sovjetunionens Stockholmsambassadör Rodionov och överlämnade en protestnote där det bl a sades att "Svenska regeringen finner det klarlagt, att det saknade planet nedskjutits av sovjetiskt jaktflyg."[84]

Från svensk sida oroade man sig för att nedskjutningarna var ett uttryck för en ny sovjetisk doktrin rörande Östersjön och regeringen framhöll i noterna sin rätt att utnyttja luftterritoriet över internationellt vatten. Denna rätt bestreds inte i svaren från Moskva. Finansminister Skölds farhåga att flygningarna skulle uppfattas som spioneri för USAs räkning, märktes det heller ingenting av i de sovjetiska svaren. Däremot kom Sovjetunionen med helt andra sakuppgifter rörande nedskjutningarna och från svensk sida förespråkades därför en internationell undersökning, i första hand genom hänvändelse till internationella domstolen. I en note överlämnad den 1 juli framhöll utrikesminister Undén:

> Svenska regeringen vill redan nu framhålla, att enligt dess åsikt den internationella domstolen skulle vara det lämpligaste organet för behandling av den tvist, som uppstått mellan våra länder.[85]

Sovjetunionen avvisade emellertid kategoriskt alla tankar på internationell prövning av frågan, något som enligt Undén endast visade svagheten i deras sak. "En dylik vägran är i själva verket ett erkännande av, att partens påståenden ej kunna vinna tilltro hos andra än dem, som sakna tillgång till motpartens framställning och bevis", framhöll utrikesministern.[86]

[84]. Citerat ur Erlander *1949-1954* (1974) s 307.

[85]. Citerat ur Erlander *1949-1954* (1974) s 314.

[86]. Anförande i generalförsamlingen den 16 oktober. *Utrikesfrågor* 1952 s 82.

En stundtals livlig inhemsk debatt svallade upp där ett flertal tidningar, sedermera med stöd av högern och folkpartiet, förespråkade att frågan skulle hänskjutas till FNs politiska organ.

Denna tanke motsatte sig Undén med bestämdhet.[87] För att vända sig till säkerhetsrådet krävs att tvisten är ägnad att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara. Undén menade att även om Sverige skulle karakterisera tvisten som ett hot mot freden så skulle rådet inte gå in i någon sakprövning av de omtvistade frågorna. "Säkerhetsrådet är en rent politisk institution, som icke kan sätta sig i en domstols ställe", påpekade han.[88] Det enda man kunde vänta sig från både säkerhetsrådet och generalförsamlingen var en rekommendation som inte skulle följas av Sovjetunionen. Utrikesministern fortsatte:

> Av det sagda följer att resultatet av en hänvändelse till FN under alla förhållanden bleve magert. Man kunde visserligen vänta sig en måhända livlig debatt av mera politisk läggning, men vad man på svensk sida önskar är en opartisk, saklig prövning av en rättsfråga, icke dess politisering. I realiteten har alltså den svenska regeringen ingen annan instans att vända sig till i denna rättsfråga än den allmänna opinionen.[89]

En blåbok sammanställdes därför innehållande noter, pressmeddelanden och andra dokument från tvisten.[90] Blåboken överlämnades den 15 oktober till FNs generalsekreterare, med begäran att den skulle tillställas medlemsstaterna. I utrikesministerns anförande inför generalförsamlingen följande dag beklagade han Sovjetunionens vägran att slita tvisten med rättsliga medel. Han såg det som ett tecken på den internationella rättens ofullkomlighet att en tvist "av denna begränsade räckvidd" inte kunde anhängiggöras vid internationella domstolen utan andra partens medverkan och framhöll att man från svensk sida stod fast vid sin

[87]. FNs generalsekreterare Tryggve Lie avrådde också bestämt den svenska regeringen från att anlita FNs politiska organ. Detta framgår av Undéns dagbok återgiven i Möller *Östen Undén* (1986) s 387.

[88]. *Utrikesfrågor* 1952 s 90.

[89]. *Utrikesfrågor* 1952 s 90.

[90]. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie II:2.

principiella hållning att rättstvister borde kunna underställas en opartisk judiciell instans på enbart ena partens begäran.[91]

Det kan måhända förefalla märkligt att Sverige inte drev frågan till säkerhetsrådet eller generalförsamlingen för att få världsorganisationen i ryggen. Det borde också ha legat i Sveriges intresse att anlita det främsta fredsbevarande organet. Men samtidigt kan det svenska agerandet ses som naturligt. Det återspeglar en realistisk syn på FN och en insikt om att organisationens auktoritet kan undergrävas om den får ta sig an frågor som man redan på förhand vet att den inte klarar av.

[91]. Talet finns återgivet i *Utrikesfrågor* 1952 s 82-89.

Kapitel 6. Värnandet om FNs auktoritet.

Med tanke på Sveriges intresse av ett starkt Förenta Nationerna är det naturligt att organisationens auktoritet är viktig. För Sverige är auktoriteten till stor del förknippad med universaliteten. Att organisationen är universell och inte utvecklas till en allians mot utanför stående stater har varit ett svenskt intresse. Sverige har därför alltid, med ett undantag, röstat för inträdesansökningar.[1] Regeringen vägrade också av samma skäl att medverka till ett underkännande av Sydafrikas fullmakter.[2]

Värnandet om auktoriteten har dock satts på prov vid några tillfällen.

6:1 Libanonkrisen - 1958.

Under våren 1958 var det mycket oroligt i Mellersta Östern och främst i Libanon. Situationen närmade sig ett inbördeskrig. Den libanesiska regeringen fruktade en utländsk intervention och president Chaumon hörde sig för i USA om hur landet skulle ställa sig till en libanesisk förfrågan om hjälp. Det amerikanska svaret blev undvikande men viss militär uppladdning skedde, något som upprörde Sovjetunionen.[3]

I slutet av maj anförde Libanons regering klagomål hos FN med påstående om den nybildade Förenade Arabrepublikens[4] inblandning i Libanon. Detta kunde enligt Libanon äventyra internationell fred och säkerhet.

Frågan kom inte upp till sakbehandling i säkerhetsrådet förrän den 6 juni 1958. Vid sammanträdet den 10 juni höll Sveriges FN-ambassadör Gunnar Jarring ett anförande där han bl a förebådade ett svenskt resolutionsutkast i anledning av konflikten.[5] Dagen efter antog säker-

[1]. Då generalförsamlingen 1949 behandlade frågan om Israels medlemskap lade Sverige ned sin röst, mycket beroende på utebliven redogörelse om mordet på Folke Bernadotte. Se Eek *Sveriges utrikespolitik och FN som internationell organisation* (1955) s 30.

[2]. *Utrikesfrågor* 1974 s 79.

[3]. Urquhart *Hammarskjold* (1984) s 263.

[4]. Union mellan Egypten och Syrien.

[5]. *Utrikesfrågor* 1958 s 59.

hetsrådet det svenska förslaget med tio röster mot Sovjetunionens nedlagda. I resolutionen beslutade rådet "to dispatch urgently an observation group to proceed to Lebanon so as to ensure that there is no illegal infiltration of personnel or supply of arms or other matériel across the Lebanese borders".[6]

Den 14 juli 1958 förändrades läget radikalt. En blodig statskupp inträffade i Irak varvid den västvänliga regimen störtades. Kuppen utlöste en omedelbar amerikansk intervention efter begäran från den libanesiska regeringen. I och med den amerikanska interventionen förändrades den svenska inställningen till observatörernas verksamhet.[7]

Utrikesminister Undén var av uppfattningen att observatörerna skulle dras tillbaka och ville lägga fram ett resolutionsutkast med denna innebörd. I och med att Libanon begärt hjälp var situationen enligt svensk uppfattning att se som en inre angelägenhet. FN skulle således inte längre blanda sig i. FNs generalsekreterare Dag Hammarskjöld blev enligt Brian Urquhart "appalled",[8] och Gunnar Jarring försökte övertyga Undén om att avstå från förslaget. Enligt Jarring var det endast Sovjetunionen som skulle komma att rösta för. Men Undén stod på sig "med en envishet gränsande till halsstarrighet".[9] Det hela var uppenbarligen en viktig principfråga för den svenske utrikesministern och han menade att två röster skulle räcka för att markera principen.[10]

Den 17 juli presenterade Sverige sitt resolutionsförslag om att uppdra åt generalsekreteraren "to suspend the activities of the observers in Lebanon until further notice."[11] Precis som Jarring förutspådde kom förslaget endast att få Sveriges och Sovjetunionens röster. Motivet till det svenska förslaget förklarades vara att:

[6]. SC Res 128 (1958).

[7]. Sverige kritiserade dock ej själva interventionen. Undén framhöll i en artikel i Tiden att en militär hjälpaktion på anhållan av den legala regeringen i en stat inte kan anses folkrättsstridig. Artikeln finns återgiven i Undéns bok *Tankar om utrikespolitik* (1963). Däremot kritiserades den amerikanska självförsvarsargumentationen.

[8]. *Hammarskjold* (1984) s 282.

[9]. Åström *Ögonblick* (1992) s 113.

[10]. Urquhart *Hammarskjold* (1984) s 282.

[11]. S/4054.

> Genom den amerikanska landsättningen av trupper i Libanon förändrades i olika avseenden förutsättningarna för observatörsgruppens verksamhet. Det föreföll svenska regeringen som om det vore ägnat att sudda ut skillnaden mellan FN:s observatörer och USA:s militärer, om de förra fortsatte sin verksamhet, sedan ett betydande antal amerikanska soldater anlänt till landet. Observatörernas fortsatta verksamhet skulle i detta nya läge kunna bli en politisk belastning för Förenta Nationerna.[12]

Från svensk sida framhölls också att det var fråga om en provisorisk åtgärd som endast skulle gälla så länge de amerikanska soldaterna var närvarande.[13]

Det svenska förslaget möttes av mycken förvåning och det kan tyckas som en onödig åtgärd. Kanske hade det räckt med att markera sin ståndpunkt och inte nödvändigtvis lägga fram ett resolutionsutkast utan möjlighet att bli antaget. Detta var uppenbarligen Gunnar Jarrings uppfattning. Han skriver att Sverige byggt upp ett gott anseende i FN men "[v]ad jag nu skulle lägga fram kunde endast riva ned allt vi byggt upp."[14]

Men om FNs auktoritet är det enda perspektivet tycks det helt klart att ett av Undéns vägande skäl var just att rädda organisationens opartiskhet. Sverker Åström framhåller i sin bok om åren på UD att en smidigare hållning möjligen varit tillrådig, men att han inte anser att Sverige agerade felaktigt. Åström skriver att om FN i framtiden skall kunna "göra en insats för bevarandet och befästandet av freden, måste förtroendet för organisationens opartiskhet skyddas även till ett högt pris."[15]

Ett annat skäl var troligtvis säkerhetspolitiskt. Libanonkrisen hade stora och oroande inslag av stormaktsinblandning och stormaktsrivalitet. "The East-West battle lines were [ ] drawn up with Sweden firmly in the middle", skriver Urquhart apropå förhandlingarna i säkerhetsrådet.[16]

[12]. Anförande av ambassadör Jarring inför säkerhetsrådet 21 juli 1958. *Utrikesfrågor* 1958 s 62.

[13]. Detta framhölls t ex vid Jarrings anförande då resolutionsutkastet presenterades. *Utrikesfrågor* 1958 s 61.

[14]. *Rikets förhållande till främmande makt* (1983) s 147.

[15]. *Ögonblick* (1992) s 113.

[16]. *Hammarskjold* (1984) s 264.

Om risken för ett storkrig bedömdes som konkret i Stockholm kunde det ha funnits anledning att markera sin neutrala ställning.

6:1:1 Kuwaitkrisen

Det svenska agerandet under Kuwaitkrisen behandlas senare i framställningen.[17] Vad gäller aspekten FNs auktoritet finns emellertid en kommentar att göra.

I Libanon föreslog Sverige att observatörerna skulle dras tillbaka då USA intervenerade. FNs auktoritet stod på spel. I Kuwaitkrisen kan man vända på förhållandena. Auktoriteten stod än en gång på spel, men denna gång gällde det att markera att det var FN som stred och att kriget skulle vinnas snabbt. I Sverige uttrycktes oro för FN. Utrikesministern påpekade att ett "utdraget krig skulle allvarligt skada världsorganisationen".[18] FN behövde således hjälp. Här kan den kommentaren göras att om Sverige, tillsammans med så många stater som möjligt, från början hörsammat säkerhetsrådets vädjanden om bistånd hade det blivit tydligare att det inte var fråga om en USA-aktion. Statssamfundet, i form av FN, hade stått mot aggressorn och organisationens auktoritet hade rimligtvis stärkts.

6:2 FNs finansiella kris.

Ett problem för FN har under en lång tid varit en svag ekonomi. Den finansiella krisen har sin grund i vissa staters ovilja att betala och yttrar sig på många sätt. Den viktigaste konsekvensen av den osäkra budgeten är att organisationens möjligheter att utföra de uppgifter den bildades för påverkas. Det gäller inte minst fredsbevarande operationer, t ex UNFICYP, som finansieras helt på frivillig basis.

Orsakerna till den finansiella krisen får sökas i de politiska motsättningar som finns inom organisationen. Vid utrikesdebatten 1965 framfördes från regeringshåll:

[17]. Kapitel 10.

[18]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet.* 1991-01-30.

> FN-krisen går allmänt under beteckningen "finansieringskrisen". Detta är en ofullständig och delvis vilseledande beteckning. Krisens synliga symptom är visserligen av finansiell natur. Men till sitt verkliga innehåll är det fråga om en politisk intressemotsättning, som bottnar i olika uppfattningar om medlemsstaternas förpliktelser enligt stadgan och om kompetensfördelningen mellan säkerhetsrådet och generalförsamlingen.[19]

6:2:1 Artikel 17 och 19 i FN-stadgan.

Artikel 17 är det enda stadgandet i FN-stadgan som reglerar organisationens finanser. Enligt artikeln har generalförsamlingen kompetens att granska och att fastställa budgeten. Församlingen fördelar även finansieringen av de kostnader organisationen drar på sig för att uppfylla sina ändamål. Någon total makt över budgeten har generalförsamlingen inte. Internationella domstolen har uttalat att:

> the function of approving the budget does not mean that the General Assembly has an absolute power to approve or disapprove the expenditure proposed to it; for some part of that expenditure arises out of obligations already incurred by the Organization, and to this extent the General Assembly has no alternative but to honour these engagements.[20]

På liknande sätt kan generalsekreteraren på uppdrag av rådet eller församlingen ådra organisationen förpliktelser. Även i dessa fall kan generalförsamlingen inte göra annat än att acceptera förpliktelserna.[21]

Däremot ansåg domstolen inte att generalförsamlingens kompetens skulle vara exkluderad från finansiering av åtgärder för freden och säkerheten.

[19]. *Utrikesfrågor* 1965 s 29.

[20]. *Effect of awards of compensation made by the U.N. Administrative Tribunal adv. op.* ICJ Reports 1954 s 59.

[21]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962 s 169.

> When those expenses include expenditures for the maintenance of peace and security, which are not otherwise provided for, it is the General Assembly which has the authority to apportion the latter amounts among the Members.[22]

Om en medlemsstats obetalda belopp uppgår till, eller överstiger, statens fastställda bidrag för de två sistförflutna åren förlorar staten ifråga enligt artikel 19 i FN-stadgan sin rösträtt i generalförsamlingen. Frågan om artikelns tillämplighet aktualiserades vid finansieringen av UNEF I och ONUC. Sovjetunionen vägrade bidra till operationerna och var, om UNEF I och ONUC inkluderades, 1964 skyldigt motsvarande sitt fastställda bidrag för 1962 och 1963. En konflikt uppstod där t ex USA hänvisade till internationella domstolens rådgivande yttrande i Expenses Case.[23] USA menade att det var accepterat att kostnader för de fredsbevarande operationerna föll under artikel 17 och således också skulle ligga till grund för beslut enligt artikel 19.[24] Sovjetunionen var av annan uppfattning och ansåg inte att de fredsbevarande operationerna föll under artikel 17:2.[25] Generalförsamlingen underlät att diskutera frågan. Det kan efter detta vara befogat att undra vad artikel 19 har för praktisk betydelse. I den kommentar till FN-stadgan som utarbetades av bl a Goodrich framhölls att "[t]he denial by some members to apply the sanction of Article 19 against a major power had the effect of substantially lessening, if not destroying, the practical significance of the article."[26]

Sverige har vid ett flertal tillfällen framfört vikten av att alla medlemmar bidrar till finansieringen[27] och att det strider mot FN-stadgan att av politiska skäl hålla inne med sina bidrag.[28] I regeringens inledningsanförande i den utrikespolitiska debatten 1987 sades t ex att det är allvarligt att "vissa medlemsstater bryter mot FN-stadgans princip om

[22]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962 s 164.

[23]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962.

[24]. A/5739.

[25]. A/5729.

[26]. Goodrich m fl *The Charter of the United Nations (1969)* s 181.

[27]. Se t ex regeringsanförande i utrikesdebatten den 24 mars 1965. *Utrikesfrågor* 1965 s 31.

[28]. Se t ex anförande av ambassadör Ferm inför FNs generalförsamling i december 1986. *Utrikesfrågor* 1986 s 75.

solidariskt betalningsansvar för Förenta nationernas utgifter."[29] Och i juni 1991 framhöll statsminister Carlsson i ett tal att det inte borde få löna sig att inte betala. Han menade att de som inte "håller sig till finansieringsreglerna bör fråntas sin rösträtt."[30]

Den 9 november 1988 avgav generalsekreteraren en rapport kallad *Financial Emergency of the United Nations*.[31] Rapporten visar ett mycket allvarligt finansiellt läge för organisationen. Den 31 oktober 1988 var summan av obetalda bidrag 451 miljoner $ till den reguljära budgeten och 365,1 miljoner $ till de fredsbevarande operationerna. USA står ensamt för över 330 miljoner $ i obetalda bidrag och har därmed i särklass högst skuld.[32] I anledning av generalsekreterarens rapport tog generalförsamlingen den 6 februari 1989 en resolution där man återigen uppmanade medlemsstaterna att betala sina bidrag.[33] Men krisen består.[34] FNs generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali har därför i sin rapport om hur FN skall stärkas upprepat att "there is one inescapable necessity: Member States must pay their assessed contributions in full and on time."[35]

Sverige har inga utestående skulder till FN utan har hela tiden betalat sitt fastställda bidrag och mer därtill.[36] Sverige har också fortsatt att arbeta för att staterna verkligen bidrar både till den reguljära budgeten och till de fredsbevarande operationerna.[37]

6:2:2 Finanserna och den fredsbevarande verksamheten.

De finansiella frågorna spelar en stor roll för de fredsbevarande

[29]. Utrikesfrågor 1987 s 20. Se även t ex regeringens deklaration vid 1990 års utrikespolitiska debatt i riksdagen.

[30]. Anförande vid Carleton University i Ottawa, Kanada. *Utrikesfrågor* 1991 s 77.

[31]. A/C.5/43/29.

[32]. Det skall dock sägas att USA står för 25% av FNs totala budget och att siffrorna därmed blir höga.

[33]. GA Res 43/220.

[34]. I generalsekreterare Javier Pérez de Cuéllars sista årsrapport 1991 framhölls 809,445,015$ saknades i den reguljära budgeten, och att endast 49 stater fullt ut hade betalt sina årliga bidrag. Årsrapporten finns återgiven i *Anarchy or Order Annual Reports* (1991) s 327.

[35]. *An Agenda for Peace* (1992) s 43.

[36]. Sveriges andel av den totala budgeten är 1,21%. Se Prop 1989/90:100 Bil 5 s 28.

[37]. Se t ex Draft resolutions A/C.5/43/L. 6 & 7.

styrkornas möjligheter att fullgöra sina uppgifter. Det var också de fredsbevarande operationerna som var upprinnelsen till hela finansieringskrisen. Den ursprungliga tanken var nämligen att kapitel VII skulle fungera och att finansieringen av organisationens insatser för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet skulle regleras i de avtal som var avsedda att slutas enligt artikel 43.[38]

Ett problem relaterat till de fredsbevarande operationerna har varit om kostnaderna för dessa faller in under begreppet *kostnaderna för organisationen* i artikel 17:2. Om en kostnad är att hänföra till lydelsen i artikel 17:2 så skall den "bestridas av medlemsstaterna enligt av generalförsamlingen uppgjord fördelning". I Expenses Case diskuterade internationella domstolen frågan utförligt och konstaterade i sitt rådgivande yttrande att kostnaderna för fredsbevarande operationer var att anse som kostnader för organisationen.[39] Generalförsamlingen beslutade med 75 röster för, 17 mot och 24 avståenden att godta domstolens yttrande.[40] Staterna har därför enligt svensk uppfattning ett juridiskt ansvar för att operationerna finansieras.[41] Villigheten att betala har dock inte varit överdriven stor. En långvarig och omfattande insats leder till stora kostnader. För att kringgå en mängd svårigheter, t ex Sovjetunionens och Frankrikes vägran att bidra till UNFICYP, har FN sökt andra former av finansiering.

Då UNFICYP upprättades sades att de deltagande staterna samt Cypern skulle dela på kostnaderna, men att frivilliga bidrag var önskvärda.[42] Generalsekreteraren ansåg emellertid redan från början att finansieringen av UNFICYP var otillfredsställande.[43] Sanningen är också att man i stor utsträckning fått lita just till de frivilliga bidragen. En nackdel med detta är att det kan leda till en osäker finansiell situation. Styrkan kan av finansiella skäl komma att reduceras i en alltför hög grad.[44] Det kan i sammanhanget vara värt att notera att Sverige vid de omfattande

[38]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 157.

[39]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962 s 179 f.

[40]. GA Res 1854 A (XVII) 19 dec 1962.

[41]. A/AC.121/36 s 18 para 6. Se även t ex utrikesminister af Ugglas i generalförsamlingens allmänna debatt i oktober 1991. *Utrikesfrågor* 1991 s 176.

[42]. SC Res 186 (1964) punkt 6.

[43]. S/5764 para 127.

[44]. Nedskärningar har förekommit på Cypern. Se t ex S/8914, 4 Dec 1968. Report of Secretary-General.

nedskärningarna 1969 försäkrade generalsekreteraren om att det svenska bidraget skulle vara oförändrat.[45] Ett kroniskt underskott har dock drabbat operationen.[46] I maj 1979 rapporterade generalsekreteraren t ex att det, för att klara finansieringen från juni 1979 och sex månader framåt krävdes 76,9 miljoner $ i frivilliga bidrag.[47]

Svårigheten att finansiera UNFICYP bestod emellertid och Sverige beslutade att årsskiftet 1987/88 dra tillbaka sin bataljon från Cypern. I ett pressmeddelande hösten 1987 förklarade Sverige att bakgrunden till beslutet var finansieringen. Sverige hade vid den tidpunkten endast fått betalt fram till 1979.[48]

Den svenska synen på finansieringen av fredsbevarande styrkor uttrycks vidare i de synpunkter Danmark gav för de nordiska ländernas räkning i mars 1989. Synpunkterna gällde en översyn av den fredsbevarande verksamheten. Att alla medlemsstater har ett kollektivt betalningsansvar för operationerna framfördes uttryckligen. De kostnader som uppkommer ansågs omfattade av artikel 17:2. Nödvändigheten av att en bestående lösning kom till stånd framfördes också. Danmark fortsatte:

> it is clearly in the interest of the world community to establish a financially sound basis for the operations. Member States must accept the principle of financing through assessed contributions for all operations without exception and pay their assessed contributions in full and on time.[49]

Problemen består och kan t o m sägas ha ökat i och med att FN efter det kalla krigets slut fått en ökad betydelse. Enligt uppgifter i New York Times uppgick medlemsstaternas samlade skuld till de fredsbevarande

[45]. A/7602 para 498.

[46]. Se t ex S/13369 punkt 55.

[47]. S/13369, Report of Secretary-General Punkt 58.

[48]. *Utrikesfrågor* 1987 s 78. I december 1989 hade Sverige 15 civilpoliser, 3 militärpoliser och 4 befattningshavare i styrkans högkvarter kvar på Cypern. Prop 1989/90:100 Bil 6 s 169.

[49]. A/AC.121/36 punkt 6.

operationerna 1991 till 377 miljoner $.[50] Det är därför naturligt att de svenska vädjandena till alla stater att uppfylla sina "stadgeenliga skyldigheter" fortsätter.[51]

[50]. Paul Lewis *Freden kostar pengar.* Publicerad i Tempus nr 5 1992.

[51]. Se t ex utrikesminister af Ugglas i generalförsamlingens allmänna debatt i oktober 1991. *Utrikesfrågor* 1991 s 176.

Kapitel 7. Fredlig lösning av tvister.

Ett viktigt mål för Sverige, liksom för alla små stater, är att minimera våldsanvändningen i världen. Det är därför naturligt att Sverige konsekvent förespråkat att internationella tvister skall lösas med fredliga medel.

7:1 Fredlig lösning enligt FN-stadgan.

Redan i FN-stadgans första kapitel slås staternas plikt att lösa sina tvister med fredliga medel fast. I artikel 1:1 sägs att ett av FNs ändamål är att "genom fredliga medel [ ] tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott". Och i artikel 2:3 sägs:

> Alla medlemmar skola lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättas i fara.

I den svenska kommentaren till stadgan tolkades stadgandet inte som att det förelåg en skyldighet att lösa alla tvister, men att fredliga medel var det enda sätt på vilket en tvist fick slitas.[1] Artikeln åberopades av Sverige i anslutning till den ovan behandlade Catalina-affären. Utrikesminister Undén framhöll inför generalförsamlingen 1952 att Sovjetunionens beslut att utvidga sin territorialvattengräns till 12 mil allvarligt skulle försvåra trafiken i såväl havet som i luftrummet, och därmed inskränka svenska fiskares möjligheter att fiska. Sverige hade tidigare föreslagit att frågan skulle hänskjutas till internationella domstolen, något som Sovjetunionen avböjt. Undén hänvisade till artikel 2:3 och lokutionen att rättvisan inte skall sättas i fara vid internationell tvistlösning. Han menade att enligt svensk uppfattning "äventyras rättvisan i högsta grad genom en ensidig åtgärd av detta slag, som inskränker de rättigheter svenska medborgare tidigare haft i fritt vatten

[1]. *Kommentaren* s 10.

i Östersjön."[2] Utrikesministern påpekade också att svårigheten att få rättslig prövning av denna begränsade fråga enligt hans mening visade på hur ofullständig den internationella rättsordningen är.

Staternas förpliktelse att endast använda fredliga medel utvecklas senare i FN-stadgan. Kapitel VI behandlar enligt sin rubrik fredlig lösning av tvister. Kapitlet inleds med artikel 33 som ålägger parterna själva ett ansvar för tvistens lösning. Enligt den kommentar till FN-stadgan som utarbetats av bl a Goodrich var det också just för att betona de tvistande staternas ansvar som artikeln sattes först.[3]

Artikel 33 gäller endast tvister som riskerar "att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara". I dessa tvister skall parterna i första hand söka lösa tvisten genom "förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val". Artikeln är således endast en exemplifiering. Alla medel är tillåtna så länge de är fredliga. Säkerhetsrådet kan enligt punkt 2 i artikeln uppfordra parterna att lösa en tvist med de medel som anges.

I artikel 34 regleras säkerhetsrådets rätt att utreda om en tvists fortbestånd är ägnad att sätta "upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara". Är den det skall säkerhetsrådet agera och i första hand uppmana parterna att lösa tvisten med fredliga medel. Ett belysande exempel är rådets agerande i början av krisen föranledd av Iraks invasion i Kuwait. Redan samma dag som invasionen sammanträdde rådet och fastslog att Irak begått ett brott mot internationell fred och säkerhet. Därefter uppmanades parterna att påbörja "intensive negotiations" för att få slut på det folkrättsstridiga tillståndet.[4]

Behandlingen av Kuwaitkrisen är även intressant ur ett annat perspektiv. I den svenska kommentaren till stadgan förutspåddes att hotet om tvångsåtgärder enligt kapitel VII skulle motivera stater att lösa sina tvister, och att staternas inställning till förpliktelsen att anlita fredliga medel skulle ha betydelse för säkerhetsrådets bedömning av om tvångsåtgärder var behövliga.[5]

Att Irak inte skrämdes av risken för tvångsåtgärder står helt klart. Med tanke på att FN aldrig tidigare lyckats agera så snabbt och så enat var

[2]. *Utrikesfrågor* 1952 s 86.

[3]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 259.

[4]. SC Res 660 (1990).

[5]. *Kommentaren* s 27.

det kanske inte heller så konstigt. Förhoppningsvis kommer dock Kuwaitkrisens handläggning att tjäna som ett prejudikat för framtiden och avskräcka stater från alltför grova övergrepp.[6] Denna förhoppning bygger emellertid på att de politiska beslutsfattarna uppträder rationellt, vilket inte alltid är fallet.[7] Det torde däremot vara säkert att påstå att Iraks flagranta vägran att efterkomma rådets uppmaning om förhandlingar var en bidragande orsak till att tvångsåtgärder infördes.

Den svenska regeringen värnar officiellt om folkrätten. I detta ligger att Sverige förespråkar att internationella tvister löses med fredliga medel och att rättstvister löses av rättsliga instanser. Ett exempel är den i tidigare avsnitt behandlade Catalina-affären där Sverige inte ville väcka frågan inför säkerhetsrådet då man ville undvika politisering av en rättsfråga. Ett annat exempel är gränsdragningstvisten med Sovjetunionen om vattnen öster om Gotland. Sverige önskade länge att tvisten skulle slitas av internationella domstolen.[8] Vid båda dessa tillfällen vägrade Sovjetunionen konsekvent att begagna sig av internationella domstolen. Den sovjetiska inställningen kom emellertid sedermera att ändras.[9]

Slutligen bör även påpekas att deltagandet i FNs fredsbevarande verksamhet hör till värnandet om fredlig lösning av internationella tvister. Ambassadör Torsten Örn skriver att det från svensk sida finns ett "allmänt politiskt intresse av att kunna medverka till en fredlig lösning av regionala konflikter genom att delta i fredsbevarande operationer."[10] Sveriges medverkan i dessa behandlas därför i detta kapitel.

[6]. Detta förutsatt att staten ifråga inte är en permanent medlem av säkerhetsrådet. Åtgärder mot dem är alltjämt omöjliga, och precis som förutspåddes i den svenska kommentaren till FN-stadgan kan säkerhetssystemet fungera endast så länge tvångsåtgärder inte riktas mot en stormakt. *Kommentaren* s 25.

[7]. Exempel på fall där en stats agerande, i vart fall utifrån sett, inte kan anses som rationellt ges i Clarke *The Foreign Policy System: A Framework for Analysis* s 46 ff. I Clarke/White (ed) *Understanding Foreign Policy* (1989).

[8]. Se t ex kabinettsekreterare Pierre Schoris anförande för Juridiska föreningen vid Stockholms universitet 14/5-87. *Utrikesfrågor* 1987 s 75.

[9]. Se t ex den sovjetiske presidenten Michail Gorbatjovs artikel som överlämnades till generalförsamlingen (A/42/574) och till säkerhetsrådet (S/19143). I artikeln sägs bl a att internationella domstolens "binding jurisdiction must be acknowledged by all on mutually agreed terms". Se även UN Doc A/44/585 2 okt 1989, där den sovjetiska delegationen förespråkar att staterna, då medling, förhandlingar och dylikt misslyckats, skall använda sig av "arbitration or judicial proceedings".

[10]. *Sverige och Förenta Nationernas fredsbevarande operationer.* UD informerar 1991:1 s 16 f.

7:1:2 Svensk inställning till fredlig lösning av tvister.

Sverige har under lång tid förespråkat fredlig lösning av internationella tvister. I utrikesminister Undéns inledningsanförande inför generalförsamlingen prisades bildandet av internationella domstolen. Undén uttryckte även förhoppningen att reglerna om fredlig lösning av tvister skulle tillämpas av säkerhetsrådet.[11]

Den svenska inställningen omsattes omedelbart i handling. Redan under Sveriges första år i generalförsamlingen 1946 lade man fram ett resolutionsförslag om att Sydafrikas behandling av den indiska minoriteten i landet borde behandlas av internationella domstolen.[12]

De svenska övervägandena inför anslutningen till den reviderade generalakten om avgörande på fredlig väg av internationella tvister är belysande för den svenska inställningen vid tiden kring FNs bildande. Generalakten antogs 1949 och Sverige fick samma år en förfrågan om tillträde.

I propositionen sägs att i och med att Sverige tillträtt den fakultativa klausulen i internationella domstolens stadga[13] skulle en anslutning till generalakten inte medföra någon egentlig förändring. Den enda skillnaden skulle vara att intressetvister underkastades ett förlikningsförfarande, "en princip, som man från svensk sida städse sökt främja".[14]

Den enda invändningen från svensk sida var stadgandena om obligatorisk skiljedom i intressetvister. I propositionen ansågs det lämpligast att "i förhållande till varje särskilt land pröva, huruvida förutsättningar funnes för avslutande av obegränsat skiljedomsavtal, omfattande även intressetvister."[15]

Sverige anslöt sig också, med undantag för kapitel IIIs stadganden om skiljedom.[16] I departementschefens anförande uttalades ett starkt stöd för mekanismerna för fredlig lösning. Han inledde med att citera FN-stadgans artikel 1:1, 2:3 och 33 och fortsatte: "Sverige har tidigare tagit

[11]. GAOR 1st session 2nd part 48th plenary meeting s 968 f.

[12]. Uppgiften tagen ur Eek *Sveriges utrikespolitik och FN som internationell organisation* (1955) s 32 f.

[13]. Stadgan för internationella domstolen artikel 36:2. Genom tillträde till denna klausul kan staterna erkänna domstolen som "ipso facto och utan särskild överenskommelse" behörig i de flesta rättstvister.

[14]. Prop 1950:105 s 5.

[15]. Prop 1950:105 s 5.

[16]. SÖ 1950:35.

verksam del i strävandena för genomförande av principen om obligatorisk domstolsprövning av rättstvister och för upprättande av en fast domstol".[17]

Några år senare var inställningen till obligatorisk domstolsprövning möjligtvis mer realistisk. 1956 sägs i en bilaga till en offentlig utredning att om man från skandinavisk sida önskade ta ett initiativ i frågan om fredlig lösning så borde detta begränsas till att få den fakultativa klausulen omvandlad till en obligatorisk. Men regeringen framhöll vidare att även ett så begränsat förslag "innebär måhända en alltför hög målsättning men kan i så fall på längre sikt möjligen vara ägnat att bidraga till en fastare rättsordning emellan folken."[18]

Numera förespråkas inte den obligatoriska domsrätten längre, men Sverige tillhör de stater som erkänt internationella domstolens obligatoriska kompetens.[19] Viljan till domstolsprövning av rättstvister finns emellertid kvar, illustrerad av exempelvis den ovan nämnda gränsdragningstvisten med Sovjetunionen.

Det står klart att Sverige förespråkar att internationella tvister löses med fredliga medel. Talrika exempel vittnar om detta. Förutom domstolslösningar stödjer Sverige även förhandlingslösningar,[20] skiljedomar[21] och medling.[22]

Vid förhandlingslösningar finns ingen plikt att lösa tvisten på ett rättsenligt sätt. I den svenska kommentaren till FN-stadgan sades att säkerhetsrådets förslagsrätt enligt kapitel VI inte var bunden av den internationella rättens regler som om det gällde ett avgörande i en

[17]. Prop 1950:105 s 5.

[18]. SOU 1956:44 Bil 2 s 45.

[19]. UNTS vol 264 1957 s 223.

[20]. Se t ex regeringens utrikespolitiska deklaration den 21 mars 1984 där det angående konflikten i Kampuchea sägs att dialogen "mellan de inblandade länderna i regionen måste konkretiseras ytterligare för att skapa förutsättningar för en fredlig lösning." *Utrikesfrågor* 1984 s 23.

[21]. Utrikesminister Sten Andersson ansåg t ex att Israels och Egyptens val att låta Taba-frågan avgöras med hjälp av internationell skiljedom framstod som "ett gott föredöme". *Utrikesfrågor* 1988 s 119.

[22]. Det finns ett flertal exempel på svenskar som utnyttjats för medlingsuppdrag; Folke Bernadotte, Olof Palme och Jan Eliasson för att ta några. Den svenska regeringen har också alltid stött detta och t o m uttalat stolthet över att svenskar valts.

rättstvist. Enligt kommentaren var det nämligen inte "stridande mot internationell rätt att föreslå parterna i en tvist att frivilligt gå med på förändring i ett bestående rättsläge".[23]

1955 tyckte professor Hilding Eek att han kunde sammanfatta Sveriges agerande på följande sätt:

> Ett faktum är i varje fall, att den svenska politiken inom FN kännetecknas av en strävan att ständigt söka hävda rättsliga - understundom måhända "legalistiska" - synpunkter på problem, varmed organisationen haft att ta befattning.[24]

Eeks bedömning är relevant än i dag, nära fyrtio år senare. Att Sverige i vissa fall inte själv agerat i strikt enlighet med folkrättens regler eller med egna uttalade principer behandlas på andra ställen i avhandlingen. Men det förringar inte det faktum att Sverige ofta tar fram juridiska argument och inte försitter en möjlighet att påtala brott mot folkrättens regelsystem. Detta ligger helt i linje med Sveriges uppfattning att rätten är ett skydd för den lilla staten och att en djungelns lag skulle råda om inte rätten upprätthölls. "Vid sidan av den egna förmågan är det folkrätten i FNs kollektiva säkerhetssystem som är en alliansfri stats främsta skydd", framhölls i 1988/89 års budgetproposition.[25]

Ett illustrativt exempel på den svenska argumentationen är utrikesminister Sten Anderssons uttalande i riksdagen i februari 1988, som svar på frågor om svensk Mellanösternpolitik. Utrikesministern kritiserade Israel i folkrättsliga termer. Han påtalade att ockupation endast är ett tillfälligt tillstånd, att palestinierna har en rätt till självbestämmande och att Israels agerande inte är förenlig med principen om fredlig lösning av tvister. Sten Andersson avslutade med att påpeka att det är p g a "Israels vägran att respektera för oss grundläggande och oerhört viktiga folkrättsliga principer -[ ]- som Sverige kritiserar Israel."[26]

Vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg har Ulf Bjereld gjort en studie av den svenska utrikespolitiska kritiken för perioden 1947-1989. I studien görs en indelning av kritiken i säkerhetspolitisk, folkrättslig,

[23]. *Kommentaren* s 31.

[24]. *Sveriges utrikespolitik och FN som internationell organisation* (1955) s 35.

[25]. Prop 1988/89:100 Bil 5 s 14.

[26]. *Utrikesfrågor* 1988 s 115.

ideologisk/moralisk och riktad mot övergrepp av de mänskliga rättigheterna. Bjerelds studie visar att den folkrättsligt grundade kritiken (mänskliga rättigheter undantaget) under åren 1947-65 utgjorde 41 %, perioden 1966-76 sjönk andelen drastiskt till 18 % och sedan ytterligare under de borgerliga åren 1976-82 till 15 %. Perioden 1982-89 innebar en ökning av folkrättens andel till 22 %. Den drastiska sänkningen efter 1965 förklarar Bjereld:

> Folkrättens starka ställning under period I går knappast att frikoppla från Östen Undéns engagemang för den internationella rätten. Under period II och Olof Palmes första statsministerperiod är det i stället kategorin ideologi-moral som dominerar.[27]

Arbetet för de fredliga lösningarna fortsätter. I 1991/92 års budgetproposition anses det angeläget att de gynnsamma politiska förutsättningarna utnyttjas "för att stärka FNs möjligheter att överbrygga motsättningar genom medling, skiljedom o.d. och att agera i konfliktförebyggande syfte."[28]

Den svenska inställningen framgick klart under Irakkriget. Sverige vädjade konsekvent om att konflikten skulle lösas med fredliga medel. Efter antagandet av resolution 678 (1990) den 29 november 1990 tornade risken för ett storkrig upp alltmer. Utrikesminister Sten Andersson gjorde följande kommentar:

> Det är av yttersta vikt och mera brådskande än någonsin att alla möjligheter till en fredlig lösning av konflikten nu tas till vara på grundval av FN:s

[27]. *Internationell opinionsbildning och brobyggande insatser - Ett dilemmatiskt förhållande?* (1990) s 41.

[28]. Prop 1991/92:100 Bil 5 s 12.

resolutioner och i enlighet med folkrättens principer.[29]

Det är lite oklart vad utrikesministern menar med "i enlighet med folkrättens principer". Skyldigheten att lösa tvister med fredliga medel åligger parterna, inte FN. Säkerhetsrådet har en stadgeenlig rätt att ta till våld, vilket också framhölls av regeringen.[30]

Parterna i konflikten var ursprungligen Irak och Kuwait, men i november hade Kuwait i praktiken upphört att existera som en stat. Vädjandena kan knappast ha varit riktade till kuwaitierna. Ett annat alternativ skulle vara att USA och Irak var parter. Ett vädjande om en fredlig lösning skulle i så fall haft en legal grund. Detta var emellertid inte regeringens uppfattning. Utrikesministern deklarerade klart efter de allierades angrepp att "[d]etta är inte ett krig mellan Förenta Staterna och Irak."[31]

Kvar står då endast alternativet att den FN-sanktionerade alliansen var den andra parten. Med tanke på att Sverige godtog resolution 678 (1990) och förklarade att de allierade handlade i enlighet med FN-stadgan torde svensk uppfattning ha varit att aktionen var av den karaktären att alliansen räknades som part.[32] De svenska vädjandena riktade till säkerhetsrådet tyder också på detta. I en direkt uppmaning till säkerhetsrådet att verka för fredlig lösning finns inte längre hänvisningen till folkrättens principer kvar.[33] Detta kan tyda på att Sverige ville markera att det var en *politisk* markering inte en *juridisk* uppmaning.

7:2 Medverkan i FNs fredsbevarande verksamhet.

Deltagande i den fredsbevarande verksamheten spelar en stor roll i den svenska säkerhetspolitiken. Det förefaller också naturligt för en stat som värnar om fredlig lösning av internationella tvister, att efter förmåga bidraga till att skapa förutsättningar för detta. Deltagandet i den

[29]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet.* 1990-11-30.

[30]. Se t ex Ingvar Carlsson i AB "Sidan Tre" 1991-02-02.

[31]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet.* 1991-01-17.

[32]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet.* 1991-01-17.

[33]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet.* 1991-01-15.

fredsbevarande verksamheten speglar även Sveriges inställning att den svenska säkerheten är beroende av säkerheten globalt.

Styrkorna har också visat sig vara bland det mest användbara, och framgångsrika, FN haft att ta till i krissituationer. Sverige har mycket aktivt deltagit i de fredsbevarande operationerna och den goda viljan märks inte minst genom den lag som stadgar att ingen får sägas upp från sitt arbete p g a sitt deltagande i en fredsbevarande operation.[34] Ett stort antal svenskar har burit de karakteristiska ljusblå hjälmarna, något som uppmärksammades i december 1988 då FNs fredsbevarande styrkor tilldelades Nobels fredspris. Den svenska beredskapen att bidra till FNs fredsbevarande verksamhet består. I anslutning till Kuwaitkriget uttalade Sverige sin villighet att delta " i en av FN organiserad och begärd fredsbevarande styrka i Gulfområdet"[35] och Sverige sände även personal till det sönderfallande Jugoslavien.

7:2:1 De fredsbevarande styrkorna.

Redan kort efter FN-stadgans tillkomst 1945 blev motsättningarna mellan stormakterna uppenbara och det kalla kriget stod för dörren. Det visade sig därför att det system som upprättats för att bevara freden, främst artiklarna 41-43 i FN-stadgan, inte skulle fungera på önskat sätt. Av nödvändighet tvingades staterna hitta andra metoder, om vilka enighet kunde nås.[36]

Sverige har varit positivt inställt till de fredsbevarande styrkorna, och således accepterat ett förfarande som inte avsågs vid organisationens bildande och som inte heller finns reglerat i stadgan. Detta kan ses som ett tecken på Sveriges inställning att syftet med organisationen måste sättas före en strikt bokstavstolkning. I ett regeringsanförande i riksdagens utrikesdebatt i mars 1965 konstaterades att den fredsbevarande verksamheten inte var reglerad i FN-stadgan. Men detta innebar,

[34]. Lag (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnpliktstjänstgöring m. m. 1§.

[35]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-09-10.

[36]. Se t ex Kourula *Peace-Keeping and Regional Arrangements* s 97, där han säger att "The origin of peacekeeping activities is the result of the fact that Article 43 of the Charter has been inoperative". I Cassese (ed) *United Nations Peace-Keeping* (1978).

enligt svensk uppfattning, "självfallet inte" att verksamheten "skulle vara oförenlig med stadgan".[37]

Den första fredsbevarande operationen i FNs regi var en observationsgrupp, the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), som upprättades i Palestina 1948. Den första fredsbevarande styrkan var the United Nations Emergency Force (UNEF I). Denna styrka var stationerad i Egypten-Israel från november 1956 till juni 1967. Fram till i dag har fredsbevarande operationer genomförts vid ett tiotal tillfällen och 1985 hade totalt 664 personer givit sina liv under utförande av FN-tjänst.[38] Det bör i sammanhanget noteras att insatsen i Korea inte anses som en fredsbevarande operation. Omständigheterna i det fallet var mycket speciella.[39]

7:2:2 Kort juridisk bakgrund.

Grunden för den juridiska osäkerheten på området ligger i att operationerna inte alls nämns i FN-stadgan. De är en efterhandskonstruktion för att få organisationen att ta sitt ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet utan att de omfattande åtgärderna i kapitel VII behöver aktualiseras. Upprättandet av en fredsbevarande styrka bygger helt på frivillighet. Samtycke måste ges både från bidragande och mottagande stater.

Den första fredsbevarande styrkan (UNEF I) upprättades av generalförsamlingen genom en resolution den 5 november 1956. I en tidigare resolution ombads generalsekreteraren att utarbeta en plan för "the setting up, with the consent of the nations concerned, of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities".[40] Efter att generalsekreteraren rapporterat till församlingen upprättades "a United Nations Command for an emergency international Force to secure and supervise the cessation of hostilities".[41]

[37]. *Utrikesfrågor* 1965 s 30.

[38]. *The United Nations at Forty* (1985) s 91.

[39]. Se kapitel 9.

[40]. GA Res 998 (ES-I).

[41]. GA Res 1000 (ES-I).

Frågan togs upp i församlingen i en "emergency session" enligt Uniting for Peace resolutionen.[42] Den legala grunden för församlingens agerande var enligt internationella domstolen dess kompetens att "föreslå åtgärder för fredligt tillrättaläggande av varje sakläge" enligt artikel 14.[43] Den svenska inställningen till församlingens kompetens uttrycktes i samband med upprättandet av UNFICYP. Sverige ansåg att generalförsamlingen kunde initiera fredsbevarande operationer. Församlingen borde däremot inte besluta om mer omfattande åtgärder innan säkerhetsrådet övervägt frågan, men misslyckats med att nå en lösning.[44]

Det har dock varit säkerhetsrådet som, med undantag för UNEF I, upprättat styrkorna. Undersökningen kommer därför fortsättningsvis att koncentreras på rådets kompetens.

De fredsbevarande styrkorna skall som huvudregel endast använda våld i självförsvar, men i vissa fall har ytterligare våldsanvändning auktoriserats.[45] Då våld således inte är uteslutet i en fredsbevarande operation måste fastställas om det är fråga om tvångsåtgärder enligt kapitel VII, eller om det finns någon annan grund för operationerna. Bakom denna konflikt ligger problemet att ju mer som läggs på säkerhetsrådet, desto större roll kan vetot spela även i dessa frågor.[46] Sverige har ända sedan inträdet i FN accepterat vetorätten och inte deltagit i resolutioner som fördömt den. "Men när det gäller frivilliga fredsaktioner - av den typ som t ex Cypernaktionen representerar - ter det sig betänkligt, att eventuellt en enda medlemsstat - låt vara en stormakt - skall kunna förhindra organisationen från att komma en medlemsstat till hjälp i en kritisk situation", framhölls i ett regeringsanförande 1965.[47]

Igångsättandet av en fredsbevarande operation har dock ansetts omfattas av vetot. Faktum är att detta är ett område där stormakterna lyckats komma överens trots vetorätten. Sovjetunionen var dock länge av

[42]. Se GA Res 997 (ES-I) p 6.

[43]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports 1962 adv. op s 172. Domstolen diskuterar även artikel 11 som eventuell legal grund.

[44]. Aktstycke. Ny serie 1:A:15. Generalförsamlingens 19:e ordinarie möte 1964-1965 s 94. Jfr artikel 12 i FN-stadgan.

[45]. I SC Res 161 (1961) auktoriserade rådet våldsanvändning i Kongo för att förhindra inbördeskrig "if necessary, in the last resort".

[46]. Vetot regleras i artikel 27:3 FN-stadgan. Storbritannien lade den 17 december 1973 ett förslag om begränsning av vetots användbarhet i frågor om fredsbevarande operationer (A/9144).

[47]. *Utrikesfrågor* 1965 s 31.

uppfattningen att operationerna stod i strid mot stadgan, men ändrade sedermera inställning.[48]

7:2:2:1 Den legala grunden för styrkornas upprättande.

Som ovan påpekats är det utmärkande för den fredsbevarande verksamheten att den grundas helt på frivillighet. Men i FN-stadgan nämns styrkorna inte alls och den legala grunden har varit omdebatterad. En viktig fråga är om styrkorna, trots frivilligheten, kan anses som tvångsåtgärder.

I ett rådgivande yttrande ansåg internationella domstolen inte att UNEF och ONUC var att se som tvångsåtgärder.[49] Denna uppfattning delas av Sverige. Regeringen har uttryckligen förklarat att den inte ser fredsbevarande operationer som tvångsåtgärder och påpekade i ett regeringsanförande 1965 att man rör sig "på ett gränsområde mellan de helt frivilliga aktioner för fredlig lösning av tvister varom talas i stadgans kapitel VI och tvångsaktioner eller sanktioner som berörs i kapitel VII."[50]

Slutsatsen att det inte är fråga om tvångsåtgärder enligt kapitel VII stöddes även av generalsekreteraren U Thant. "[t]here has been a tacit transition from the concept of collective security, as set out in Chapter VII of the United Nations Charter, to a more realistic idea of peace-keeping", skrev han.[51] Internationella domstolen har dessutom uttalat att säkerhetsrådet måste ha befogenhet att ingripa i en situation utan att behöva ta till tvångsåtgärder enligt kapitel VII.[52]

Stater anses heller inte kunna tvingas att delta i en fredsbevarande operation. Uppfattningen stöds uttryckligen av Sverige.[53] Frågan har aldrig behövt ställas på sin spets då det hela tiden funnits stater beredda att ställa upp. Deltagarstaternas medverkan regleras genom avtal ingångna mellan regeringen och generalsekreteraren.[54]

[48]. Under Gorbatjovs tid vid makten började Sovjetunionen förespråka en "more extensive use of United Nations peace-keeping operations". A/43/629 s 2.

[49]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962 s 166.

[50]. *Utrikesfrågor* 1965 s 30.

[51]. U Thant *Toward World Peace* (1964) s 274.

[52]. *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports adv. op 1962 s 167.

[53]. *Utrikesfrågor* 1965 s 30.

[54]. För t ex Sveriges avtal rörande deltagande i UNEF I se UNTS, vol 271 1957 s 187.

Den förhärskande meningen är att då det inte är fråga om tvångsåtgärder, måste mottagarstaten lämna sitt samtycke. I ett uttalande i november 1956, som i och för sig gällde generalförsamlingen, men som får anses ge uttryck även för säkerhetsrådets roll vid upprättande av fredsbevarande styrkor, sade generalsekreterare Dag Hammarskjöld att generalförsamlingen inte kunde "request the force to be stationed or operate on the territory of a given country without the consent of the Government of that country".[55] Den svenska regeringen har också klart uttalat att mottagarstatens samtycke är en förutsättning för operationens igångsättande.[56]

Det har diskuterats hur länge samtycket skall gälla. Problemet aktualiserades främst då generalsekreterare U Thant beslutade att på Egyptens begäran dra tillbaka UNEF I från Gaza och Sharm-el-Sheik 1967. Det förefaller dock rimligt att om upprättande kräver samtycke måste mottagarstaten även kunna begära en avveckling. Om FN skulle tvinga sig kvar torde det hela övergå till att bli en tvångsåtgärd. Behörighet enligt stadgan att besluta om detta har endast ett enigt säkerhetsråd, inte generalsekreteraren.[57] Vid nu pågående operationer har man löst frågan genom att kräva godkännande av säkerhetsrådet var sjätte månad. Generalsekreteraren inhämtar då mottagarstatens samtycke till operationens förlängning.[58]

[55]. UN Doc A/3302 6 November, punkt 9. Se även Dag Hammarskjölds efterträdare U Thant i *Toward World Peace* (1964) s 275, där han säger att fredsbevarande operationer inte kommer i konflikt med kapitel VII då de är fredliga och "operate only with the consent of the parties directly concerned."

[56]. Se t ex UN Doc A/3302/annex 7 där Sverige i samband med upprättandet av UNEF I uttryckligen framförde att svenska styrkor inte skulle stationeras på främmande territorium utan mottagarstatens samtycke. Se även *Utrikesfrågor* 1965 s 30 och Örn *Förenta nationernas fredsbevarande operationer* UD informerar 1985:3 s 8.

[57]. Generalsekreterarens roll i den fredsbevarande verksamheten är att leda operationerna när styrkorna väl upprättats. Denna kompetens följer uttryckligen av artikel 98 i FN-stadgan. I artikeln sägs att generalsekreteraren skall fullgöra de uppgifter som åläggs honom av de övriga organen. Säkerhetsrådet kan således ålägga honom ledningen av en operation, man kan också tänka sig att rådet ålägger honom att upprätta en fredsbevarande styrka, men då är den legala grunden alltså att söka i rådets kompetens, inte i generalsekreterarens. Dag Hammarskjöld kommenterade detta förhållande i en debatt 1960. Han framhöll då att "it must be assumed that the Council would not authorize the Secretary-General to intervene with armed troops in an internal conflict, when the Council had not specifically adopted enforcement measures under Articles 41 and 42 of Chapter VII of the Charter." (SCOR 1960 887th mtg s 10).

[58]. Uppgiften tagen ur Örn *Förenta nationernas fredsbevarande operationer* UD informerar 1985:3 s 11.

Med undantag för UNEF I, som upprättades av generalförsamlingen, är det säkerhetsrådet som upprättat styrkorna. Ett argument för rådets kompetens har varit FNs ändamål att säkerställa internationell fred och säkerhet och i det syftet vidta "verksamma kollektiva åtgärder" för att förebygga fredsbrott.[59] Argumentet torde baseras på en uppfattning om en allmän kompetens för rådet att agera för fredens bevarande, grundad just i organisationens ändamål, och rådets primära ansvar för detta. Internationella domstolen fastslog redan 1949 att:

> Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.[60]

Säkerhetsrådet är det organ som enligt artikel 24:1 har huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. I artikel 24:2 stadgas att "[d]e särskilda befogenheter, som tillerkännas säkerhetsrådet för fullgörande av dessa förpliktelser, finnas angivna i kapitlen VI, VII, VIII och XII". Det har dock, av bl a internationella domstolen,[61] framhållits att denna hänvisning inte begränsar rådets allmänna kompetens enligt artikel 24:1.

En fredsbevarande styrkas uppgift är just att upprätthålla internationell fred och säkerhet, och det är därför tilltalande att acceptera rådets primära kompetens på området; om rådet har det huvudsakliga ansvaret måste också befogenheterna ligga hos detta organ.[62] Den FN-kommitté som tillsattes 1965 för att se över de fredsbevarande styrkorna uttryckte klart att de föll under säkerhetsrådets ansvarsområde. Kommittén framhöll att "[t]he Security Council will have ultimate authority over peace-keeping operations as the organ primarily responsible for the maintenance of international peace and security."[63] I dag är säkerhets-

[59]. Halderman hävdar att inskridande med FN-styrkor utgör "kollektiva åtgärder" i enlighet med artikel 1:1. Han skriver vidare att "[t]he most fundamental grant of power supporting the creation of armed forces is contained in Article 1(1) of the Charter". *Legal Basis for United Nations Armed Forces* AJIL 1962 s 972.

[60]. *Reparation Case* ICJ Reports 1949 s 182.

[61]. *Namibia Case* ICJ Reports 1971 para 110.

[62]. Jfr de svenska övervägandena vid anslutningen till FN. Se kapitel 5.

[63]. A/9827 Art 1:2. I kommittén, som tillsattes genom GA Res 2006 (XIX), deltog även Sverige.

rådets behörighet att upprätta de fredsbevarande styrkorna allmänt omfattad.[64] Oscar Schachter skriver att "it seems safe to say there is no longer any serious question as to the authority under the Charter for the Security Council to establish and deploy a U.N. armed force for peacekeeping missions".[65]

Men frågan kvarstår om säkerhetsrådet har något uttryckligt stöd i FN-stadgan för att upprätta styrkorna. Sverige är bland de stater som vädjat om riktlinjer för operationerna.[66] Ett argument för rådets kompetens är att den grundas på kapitel VI.

Att kapitel VI skulle utgöra legal grund motsägs dock av uppfattningen att kapitel VI är begränsat till enbart fredliga metoder, medan en fredsbevarande operation inte utesluter användande av våld. Sverige har också påpekat att ivägsändandet av stora militära förband, även om det sker frivilligt, knappast avsetts som åtgärder för fredlig lösning av tvister enligt kapitel VI.[67]

En vanligare uppfattning är att styrkorna skall anses som provisoriska åtgärder enligt artikel 40 i FN-stadgan. Anledningen till detta är artikelns stadgande att säkerhetsrådet äger "uppfordra vederbörande parter att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder, som rådet anser nödvändiga eller önskvärda". Att upprätta en fredsbevarande styrka skulle således vara en provisorisk åtgärd, något som bl a framförts av professor Rosalyn Higgins.[68] Stöd för uppfattningen kan också hämtas från generalsekreterare Dag Hammarskjöld som 1960 uttalade att resolutionerna som upprättade ONUC "may be considered as implicitly taken under Article 40 and, in that sense, as based on an implicit finding under Article 39."[69]

Det är värt att notera att artikel 40 är placerad i kapitel VII. Alla

[64]. Se t ex A/8676 (1972) där USA erkänner rådets kompetens, A/9144 (1973) där Storbritannien gör detsamma. Sverige var dock tidigare av uppfattningen att generalförsamlingen borde ha rätt att "genom rekommendationer" inleda fredsbevarande operationer. Se anförande av ambassadör Sverker Åström, *Utrikesfrågor* 1965 s 116.

[65]. *Authorized Uses of Force by the United Nation and Regional Organizations* s 82. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

[66]. A/31/337. Annex s 21.

[67]. *Utrikesfrågor* 1965 s 30.

[68]. Higgins *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (1963) s 235. Se även t ex *The Blue Helmets* (1985) s 7 där det sägs att "These operations can be considered as based on Article 40 of the Charter".

[69]. SCOR 1960 920th meeting s 19.

rådets beslut enligt artiklarna i detta kapitel blir emellertid inte tvångsåtgärder. Det framgår uttryckligen av artikeln att säkerhetsrådet "äger [ ] uppfordra" parterna att foga sig efter provisoriska åtgärder.[70] I den svenska kommentaren till stadgan sägs att säkerhetsrådets uppmaningar enligt artikel 40 inte blir bindande för staterna men att om en stat underlåter att följa rekommendationerna, så kan rådet inträda med tvångsåtgärder.[71] Det kan således vara en rimlig tolkning att se upprättandet av en fredsbevarande styrka som en provisorisk åtgärd enligt artikel 40. Men något uttryckligt stöd finns inte.

7:2:3 FN-styrkan på Cypern.

Den fredsbevarande styrkan på Cypern (UNFICYP) är en operation där ett stort antal svenskar deltagit. Våldsanvändningen var inte utökad, som i Kongo, styrkan var inte upprättad av generalförsamlingen, som UNEF I, och slutligen var det en rent fredsbevarande operation, inte en de facto stridande FN-styrka, som i Korea. UNFICYP kommer därför att användas som fallstudie.

7:2:3:1 Historisk återblick.

Cyperns historia som självständig stat är kort. Efter att ha tillhört både det bysantiska och det ottomanska riket kom Cypern 1878 under brittisk administration. Under det första världskriget annekterade Storbritannien ön och 1925 blev Cypern en kronkoloni. Efter det andra världskriget började spänningarna mellan de två befolkningsgrupperna, grek- och turkcyprioter att stiga.[72] Starka krav på självständighet framfördes. Oroligheterna tilltog, och 1956 infördes undantagstillstånd. Storbritannien såg sig efter hand tvunget att ge upp sina anspråk på ön till förmån för en självständig cypriotisk stat. Cypern fick sitt oberoende 1960 med ärkebiskop Makarios som president och Dr Fazil Küçük som vice-

[70]. Se även Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 228 not 6.

[71]. *Kommentaren* s 41.

[72]. Vid befolkningsräkningen 1960 fanns det 442521 grekcyprioter, 104350 turkcyprioter, 20995 britter, 3628 armenier, 2708 maroniter och 3453 övriga. Uppgiften tagen ur Higgins *United Nations Peace-keeping* IV (1981) s 83.

president. Efter mycket omfattande oroligheter tillsattes i mars 1964 UNFICYP med den cypriotiska regeringens samtycke för att försöka återställa ordningen.

7:2:3:2 UNFICYP 1964 - 1974.

Styrkans ursprungliga mandat finns fastlagt i säkerhetsrådets enhälligt antagna resolution 186 (1964) från den 4 mars 1964. I resolutionen konstaterade rådet att situationen på Cypern kunde komma att hota internationell fred och säkerhet och dessutom förvärras om inte åtgärder vidtogs. Rådet rekommenderade därför "with the consent of the Government of Cyprus" upprättandet av en fredsbevarande styrka. Generalsekreteraren gavs i uppgift att tillsammans med berörda regeringar utarbeta styrkans närmare utformning och storlek.

Styrkans uppgift skulle vara att förhindra ett återupptagande av stridigheterna samt att bidra till upprätthållande av lag och ordning. Slutligen stadgades att mandatet skulle löpa på tre månader och att de deltagande staterna samt Cypern skulle dela på kostnaderna. Frivilliga bidrag förklarades även önskvärda.

Den 25 april 1964 antogs *Regulations for the UN Force in Cyprus.*[73] I dessa reglerades truppens status och uppträdande. Däremot sades ingenting om styrkans våldsanvändning. Riktlinjer för staternas möjligheter att ta till våld återfinns emellertid i en "Note" från generalsekreteraren, där det sägs att "[t]he use of armed force is permissable only in self-defence".[74]

Sverige var en av de stater som tillfrågades angående möjligheten att bistå med trupp. Den svenska regeringen förklarade att Sverige var villigt att ställa upp. Ett uttryckligt krav från svensk sida var dock att inte vara det enda neutrala land som deltog.[75] Den 17 april underrättade Sverige generalsekreteraren om sin villighet att deltaga. Sverige skulle på frivillig basis upprätta en bataljon för deltagande i den fredsbevarande operationen på Cypern. I svaret till generalsekreteraren konstaterade den svenska regeringen vidare med tillfredsställelse att styrkan hela tiden skulle vara "under the exclusive command and control of the United Nations and

[73]. ST/SGB/UNFICYP/1, 25 April 1964.

[74]. Note by the Secretary General (S/5653).

[75]. Se *Utrikesfrågor* 1964 s 72.

that it is an impartial, objective body which has no responsibility for political solutions and, indeed, which will not try to influence them one way or another."[76]

UNFICYPs mandat förlängdes successivt och i Stockholm godtogs regelmässigt generalsekreterarens förfrågningar om förlängning av Sveriges medverkan. I det inledande skedet sommaren 1964 uttryckte Sverige dock sin besvikelse över de närmast berörda staternas bristande samarbete med FN, och skulle t o m se sig nödgat att göra en formell reservation mot fortsatt deltagande om det inte förbättrades. I ett pressmeddelande den 18 augusti sades att Sveriges inställning till fortsatt medverkan i FN-aktionen på Cypern "självfallet" måste "påverkas av parternas villighet att stödja FN:s ansträngningar."[77]

Sverige fortsatte dock, som sagt, att delta i operationen. Fram till nedskärningarna av truppstyrkan i slutet av 1960-talet och början på 1970-talet hade Sverige konstant mellan 650 och 1000 man stationerade på Cypern.[78] Efter truppnedskärningarna innehöll den totala styrkan i maj 1974 2 341 man varav Sverige bidrog med 265.[79]

7:2:3:3 UNFICYP 1974-

Under sommaren 1974 blossade oroligheterna efter en tids lugn upp igen. Den 15 juli genomfördes en statskupp mot ärkebiskop Makarios och den 20 juli kom Turkiets militära intervention. I Sverige reagerade regeringen starkt på händelserna, och menade att stora ansträngningar måste till för att garantera Cyperns fortsatta självständighet och territoriella integritet.[80] Den reducerade FN-styrkan, som fortfarande agerade enligt det ursprungliga mandatet, hade ingen möjlighet att förhindra någon av dessa handlingar. Däremot lyckades styrkan att i viss utsträckning begränsa stridigheterna och skydda civilbefolkningen, vilket lovordades av generalsekreteraren.[81]

[76]. S/5661, 17 April 1964, Letter from Representative of Sweden to Secretary-General.

[77]. *Utrikesfrågor* 1964 s 77.

[78]. Higgins *United Nations Peace-keeping* IV (1981) s 160 ff.

[79]. Som mest var styrkan på över 6000 man i början på 1960-talet.

[80]. *Utrikesfrågor* 1974 s 163.

[81]. SCOR 1974 1782nd mtg s 2.

I anledning av den förändrade situationen antog säkerhetsrådet en resolution den 20 juli 1974 i vilken rådet krävde att den utländska militära interventionen upphörde.[82] Utan att gå till formell omröstning gav säkerhetsrådet dessutom generalsekreteraren befogenhet att utöka FN-styrkan. Han förklarade själv att det var uppenbart att UNFICYPs dåvarande styrka inte var tillräcklig för att säkerställa vapenvilan. I enlighet med resolution 186 (1964) tänkte generalsekreteraren därför som ett första steg "ask the troop-contributing countries urgently to reinforce their contingents which are already serving with UNFICYP."[83]

I Stockholm förklarade sig regeringen villig att bidra med ytterligare trupp. Den svenska regeringen utgick från att styrkans närvaro fortfarande accepterades av de berörda parterna och att mandatet från 1964 skulle fortsätta att gälla. Vidare påpekades återigen vikten av att parterna i konflikten samarbetade med FN för att möjliggöra för styrkan att lösa sin uppgift.[84] De övriga deltagande staterna ställde också extra personal till förfogande. I december hade styrkan ökats till 4 335 man, varav Sverige bidrog med totalt 609 man.[85]

När Turkiet säkerställt kontrollen över norra delen av ön flyttade större delen av den turkcypriotiska befolkningen dit. Följaktligen fick UNFICYP betydligt mindre att göra i söder. Generalsekreteraren sökte därför åstadkomma reduktioner bland trupperna. Sverige godtog reduktionerna, men motsatte sig bestämt alla tankar på en avveckling.[86] I maj 1979 hade den totala styrkan på Cypern reducerats till 2 506 man, varav Sverige bidrog med 441.[87]

FN styrkans uppgifter har sedan dess varit att upprätthålla lugnet längs den gräns som delar ön och att skydda civilbefolkningen i gränszonen.[88]

Den svenska inställningen till operationen har varit genomgående positiv. Men Sverige har också påpekat vikten av att den fredsbevarande verksamheten förenas med medling. Om inte en medlingslösning söks kan den fredsbevarande verksamheten, enligt svensk uppfattning, i längden inte fortsätta.

[82]. SC Res 353 (1974) 20 juli.

[83]. SCOR 1974 1782nd mtg s 2.

[84]. *Utrikesfrågor* 1974 s 163 f.

[85]. S/11568, 6 Dec, 1974. Report of Secretary-General para. 34.

[86]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1975 s 187.

[87]. S/13369, 31 May 1979. Punkt 3.

[88]. S/13369, 31 May 1979. Punkt 9.

Den positiva inställningen till UNFICYP märks inte minst av det stora antalet svenskar som faktiskt deltagit. Utrikesminister Andersson framhöll i ett svar i riksdagen den 23 oktober 1975 att UNFICYP enligt svensk uppfattning spelade en "betydelsefull roll för upprätthållande av fred på Cypern i avvaktan på en politisk uppgörelse".[89]

7:2:4 Svensk inställning till fredsbevarande styrkor.

I en resolution den 10 januari 1989 inbjöd generalförsamlingen alla medlemsstater att komma med förslag och synpunkter på de fredsbevarande operationerna, "with particular emphasis on practical proposals to make these operations more effective".[90]

Den 2 mars svarade Danmark för de nordiska ländernas räkning.[91] Det är inte mycket, om ens något, som ändrats i den svenska grundinställningen. I svaret framfördes med emfas att operationerna, för att lyckas, måste ha parternas samtycke samt stöd från säkerhetsrådet. Generalsekreterarens kompetens rörande planläggningen och organisationen erkändes. Vidare trycktes hårt på att både fredsbevarande och fredsskapande[92] åtgärder måste vidtas parallellt och att den fredsbevarande operationen under inga omständigheter får ses som ett alternativ till en politisk lösning. För att effektivisera styrkorna och göra det möjligt att använda dem med kort varsel förespråkades "stand-by forces", som skulle kunna utbildas specifikt för de uppgifter som väntar i en fredsbevarande operation.[93]

Det kalla krigets slut och den svenska omorienteringen inom utrikespolitiken har inte ändrat Sveriges positiva inställning till de

[89]. *Utrikesfrågor* 1975 s 188.

[90]. GA Res 43/59.

[91]. A/AC.121/36.

[92]. Peace-keeping and peace-making.

[93]. I Sverige finns en lag om beredskapsstyrka för FN-tjänst (1974:614). I lagen sägs att styrkan får omfatta högst två bataljoner samt specialenheter om tillsammans högst en bataljons styrka. Styrkan skall enligt lagen i första hand användas för deltagande i FNs fredsbevarande verksamhet, men kan också kallas in vid naturkatastrofer eller liknande. Vid en presskonferens i New York i september 1992 ställde sig utrikesminister af Ugglas emellertid negativ till generalsekreterarens förslag om stående FN-styrkor. Anledningen var, enligt ett referat i DN, att "den svenska regeringen vill förbehålla sig rätten att från fall till fall avgöra om svenska soldater ska delta i fredsbevarande operationer." Albons *Inga fasta FN-styrkor* DN 23/9-92.

fredsbevarande operationerna. Man har tvärtom förespråkat ett stärkande av FNs fredsbevarande verksamhet. Sverige har t ex, i samarbete med de övriga nordiska länderna, föreslagit att "man prövar tanken på fredsbevarande operationer i förebyggande syfte."[94]

[94]. *Utrikesfrågor* 1991 s 178.

Kapitel 8. Icke-militära sanktioner.

Grundtanken med FN är att freden skall tryggas genom s k kollektiv säkerhet. Om en stat angripes, är det meningen att medlemsstaterna skall agera kollektivt till skydd för den angripna staten. Kunz skriver att "[w]here collective security is absent, the states, for their individual security, follow the policy of armaments, alliances and the balance of power."[1] Det ligger således, som tidigare framhållits, i Sveriges intresse att stärka den kollektiva säkerheten.

8:1 Artikel 41.

Artikel 41 ger säkerhetsrådet möjlighet att besluta om tvingande handelssanktioner och andra åtgärder "icke innebärande bruk av vapenmakt". Användning av artikeln förutsätter inga på förhand ingångna avtal, förberedande planläggning eller inrättande av något speciellt organ. Det borde därför vara en artikel med potential att kunna användas. Fram till den historiska aktionen mot Irak 1990-91 och rådets vitalisering efter stormaktsbalansens sönderfall hämmade emellertid vetot säkerhetsrådets arbete i sådan grad att endast två beslut om tvingande handelssanktioner kunde genomföras. 1966 beslutades om sanktioner mot Rhodesia[2] och 1977 enades säkerhetsrådet om ett vapenembargo mot Sydafrika.[3]

Av artikeln framgår inte uttryckligen att rådets beslut blir bindande. Det följer emellertid av artikel 25. Det finns inte några bestämmelser om tvångsåtgärder i syfte att tvinga en stat till deltagande i tvångsåtgärder.

Artikeln är enbart en rambestämmelse och säkerhetsrådets befogenheter är således mycket vida. Så länge åtgärderna faller under kategorin "åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt" står det rådet fritt att välja medel. Säkerhetsrådet anger inte alltid vilken artikel det agerar enligt, och det är därför stundtals svårt att avgöra när artikel 41

[1]. *Sanctions in International Law* AJIL 1960 s 325.

[2]. SC Res 232 (1966). Utökade genom SC Res 253 (1968).

[3]. SC Res 418 (1977).

tillämpats. Rådet har vid några tillfällen begärt av staterna att använda den typ av åtgärder som uppräknas i artikeln utan att citera den, och utan att fastställa om situationen var sådan att den krävde agerande enligt kapitel VII.[4]

I vissa fall har generalförsamlingen bett medlemsstaterna att vidta åtgärder av den typ som täcks av artikel 41. Detta har tidigare kritiserats av fr a Sovjetunionen som ansåg att säkerhetsrådet har monopol på åtgärder enligt artikel 41. Mot detta har anförts att stater på eget initiativ kan bryta diplomatiska och ekonomiska förbindelser med annan stat och att ingenting i FN-stadgan skulle hindra staterna från att vidta sådana åtgärder kollektivt efter rekommendation av generalförsamlingen.[5]

8:1:1 Vetorätten.

Vetorätten regleras i artikel 27:3 i FN-stadgan. Där sägs att för beslut i alla frågor utom procedurfrågor krävs enighet bland de fem permanenta medlemmarna. Generalförsamlingen har gjort en exemplifiering av vad som avses med procedurfrågor;[6] hänskjutande till generalförsamlingen av en fråga angående upprätthållande av freden, hemställan hos generalförsamlingen om inkallande av extra session med generalförsamlingen (även enligt Uniting for Peace Resolutionen), godkännande av fullmakter, etablerandet av biträdande organ, beslut rörande procedurreglerna, frågor rörande dagordningen samt inbjudan till stater att delta i rådets överläggningar. Övriga frågor kommer fortsättningsvis att kallas "intressefrågor". Dessa skulle då främst avse upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, inval av nya medlemmar samt förslag till generalförsamlingen angående utnämnandet av ny generalsekreterare.

Grunden för vetot är politisk och syftar till att konfirmera segrarmakternas ledande roll. Under San Francisco-konferensen gjordes emellertid försök att bli av med den föreslagna vetorätten. De mindre staterna vid

[4]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 313.

[5]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 314. Ett exempel är GA Res 40/64 I där generalförsamlingen vädjar till medlemsstaterna att upphöra med investeringar, finansiella lån, oljeexport m m till Sydafrika.

[6]. Uppgiften tagen ur Melander/Segerstedt Wiberg *FN för en tryggare värld* (1982) s 44. Det är värt att påpeka att det endast är fråga om en exemplifiering. För, som Bengt Broms skriver, "there is no accepted list of questions characterized as procedural or as other questions for that matter." *Voting in the Security Council* s 95. I Festskrift till Lars Hjerner (1990).

konferensen ansåg att tanken att ge fem stormakter permanent medlemskap i säkerhetsrådet och rätt att förhindra handlande var oförenlig med principen om "sovereign equality of states" som var inkluderad i Dumbarton Oaks Proposals.[7] I vart fall ansågs att vetot enbart skulle gälla åtgärder enligt kapitel VII. Vetot blev emellertid kvar för både kapitel VI och VII. Så lär det också förbli. I artikel 108 i FN-stadgan fastslås nämligen att vetorätten gäller även för ändringar av stadgan. Sanktionssystemet är således i högsta grad stormaktskontrollerat, något som i den svenska propositionen angående anslutningen ansågs vara en "relation mellan makt och ansvar".[8] Men, vilket också påpekats av Sverige, stormaktsdominansen gör att en liten stat står utan skydd om en stormakt är angripare. Sydney D Bailey skriver att existensen av en vetorätt "have meant that little purpose would be served by submitting to the Council a proposal for enforcement action against a great power."[9]

Baileys uttalande stärks vid en genomgång av de veton som lagts i rådet fram till 1986. Under perioden 1946-1986 förekom sammanlagt 242 veton, av vilka Sovjetunionen stod för exakt hälften. Under senare år har dock västmakterna i allt högre grad använt sig av sin rätt. Baileys uttalande bevisas av några exempel på ärenden i vilka vetot använts; när rådet diskuterade situationen i Ungern 1956 och i Tjeckoslovakien 1968 använde sig Sovjetunionen av sitt veto, och USA veterade t ex både i fråga om invasionen av Grenada 1983 och inblandningen i Nicaragua under 1986.[10]

För Sveriges vidkommande har vetot snarare uppfattats som något positivt. Det ter sig inte alltför orimligt att anta att Sverige, om landet varit representerat vid San Francisco, inte hade röstat för ett avskaffande, men möjligen en begränsning. Östen Undén skrev angående den svenska anslutningen till FN:

[7]. Bailey *Voting in the Security Council* (1969) s 13.

[8]. Prop 1946:196 s 13.

[9]. Bailey *Voting in the Security Council* (1969) s 34.

[10]. Se Bailey *The procedure of the UN Security Council* (1988) Table 12 och 13 s 202 ff.

> Sverige har vid sitt inträde i FN lagt speciell vikt vid den här behandlade röstningsregeln i art. 27. Den innebär att vårt land icke kan förpliktas delta i sanktioner utan att samtliga permanenta rådsmedlemmar biträtt beslutet.[11]

Denna princip har fått namnet *Undénlinjen* och har ansetts leda till att Sverige aldrig vidtar sanktionsåtgärder annat än efter beslut av säkerhetsrådet. På så sätt har Sverige kunnat motstå propåer, ofta från stormakter, om deltagande i sanktioner. Härigenom har neutralitetspolitiken inte hotats.

Under FNs första år myntades begrepp som *dolt veto* och *dubbelt veto*. Det dolda vetot innebär helt enkelt att ingen stat röstar nej, men tillräckligt många lägger ned sina röster för att man inte skall nå upp till de i artikel 27 föreskriva nio rösterna.

Det dubbla vetot är mer komplicerat och har sin grund i att det endast är vid intressefrågor som vetot kan tillämpas. Om rådet är oense om hur en fråga skall klassificeras skall det avgöras genom röstning. Detta preliminära beslut, om ett ärende skall ses som en procedur- eller intressefråga, är i sig en intressefråga där vetorätt föreligger. En permanent medlem kan sålunda först använda sitt veto för att få frågan att bli en intressefråga och sedan använda det igen för att stoppa förslaget.[12]

I artikel 27:3 stadgas att part i tvist skall avhålla sig från att rösta vid fattande av beslut enligt kapitel VI. Kravet på avstående har dock inte blivit varken särskilt rigoröst tolkat eller tillämpat av rådet. Den har snarare setts som en guide för medlemmarna i deras röstning.[13]

[11]. Undén *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 48.

[12]. Frågan om det dubbla vetot har komplicerats av rådets procedurregler. I Rule 30 i "The Provisional Rules of Procedure" stadgas: "If a representative raises a point of order, the President shall immediately state his ruling. If it is challenged, the President shall submit his ruling to the Security Council for immediate decision and it shall stand unless overruled." Det är dock värt att observera att det endast är vid röstningen i den preliminära frågan som vetot kan användas, inte när Rule 30 tillämpas. För att reducera användningen av dubbelt veto har därför flera stater accepterat presidentens rätt att ta upp sitt beslut till omröstning utan vetorätt. (Se t ex SCOR 5th year 507th mtg 1950 s 5, där en fråga ansågs vara en procedurfråga trots Kinas protester). Sovjetunionen hörde emellertid till de stater som förnekade presidentens rätt att bestämma i den preliminära frågan, och har insisterat på att frågan endast kan beslutas av ett enigt säkerhetsråd. Ett exempel på detta är när Sovjetunionens representant, tillika president, i en debatt 1947 räknade sin egen röst som ett veto. (SCOR 2nd year 202nd mtg 1947 s 2369-2406).

[13]. Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 229.

Skall ett avstående från att rösta om åtgärder enligt kapitel VII ses som ett veto? Med en strikt tolkning av stadgan borde så vara fallet. I artikel 27:3 sägs att det för beslut i intressefrågor krävs bifall av nio medlemmar "bland dem de ständiga medlemmarna".

Vid ett av de första mötena med säkerhetsrådet hade den sovjetiske representanten en mycket negativ inställning till en specifik resolution. Han uttalade emellertid: "Bearing in mind, however, that [ ] my voting against [ ] would make its adoption impossible, I shall abstain from voting."[14] Den sovjetiske representanten påpekade dessutom uttryckligen att hans uttalande inte skulle ses som "a precedent capable of influencing in any way the question of the abstention of permanent members of the Security Council."[15] Praxis har dock visat att avstående inte räknas som veto. Redan två år efter det sovjetiska uttalandet framförde den brittiske representanten vad han ansåg vara en fast praxis, nämligen att "the abstention by a permanent member of the Security Council in a vote on a matter of substance is, by practice and precedent in the Security Council, not considered a negative vote by that member".[16]

Internationella domstolen har också i ett rådgivande yttrande godtagit rådets praxis att inte räkna avstående som veto.[17] Principen konfirmerades dessutom under Kuwaitkriget då resolution 678 (1990) röstades igenom trots att Kina avstod.

Frågan om frånvaro aktualiserades främst då Sovjetunionen 1950 bojkottade rådet under sju månader i protest mot att Folkrepubliken Kina inte fick säte. Under denna period fattades beslut angående krisen i Korea vilka var att se som intressefrågor. Sovjetunionen ansåg att rådet inte kunde fatta beslut i frånvaro av en permanent medlem.[18] Men de stod ensamma i sin kritik. Majoriteten av staterna stödde resolutionerna och ansåg uppenbarligen inte att Sovjetunionens frånvaro utgjorde ett veto.[19]

[14]. SCOR 1st year 39th mtg 1946 s 243.

[15]. SCOR 1st year 39th mtg 1946 s 243.

[16]. SCOR 3rd year 232nd mtg 1948 s 170.

[17]. *Namibia Case* ICJ Reports 1971 adv op. para 22.

[18]. SCOR 5th year 480th mtg 1950 s 20 f.

[19]. Se t ex Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 52 där det angående Koreaaktionen framhålles att "[t]he overwhelming majority of members, [ ], regarded the Security Council resolution as legitimizing the use of force by members." Se vidare kapitel 9.

Beslutet att rekommendera inskridande med trupp i Korea, trots en permanent medlems frånvaro, kan sägas ha haft det goda med sig att ingen av de permanenta medlemmarna sedan dess försökt att bojkotta rådets arbete.

8:1:2 Svensk inställning till sanktioner.

Den svenska inställningen till sanktionsåtgärder enligt kapitel VII har sedan gammalt varit att endast följa beslut tagna av ett enigt säkerhetsråd. 1952 framförde utrikesminister Östen Undén följande:

> Regeringen har angivit sin allmänna synpunkt till sanktioner på det sätt att vi är med om tvångsåtgärder, när säkerhetsrådet fattat beslut därom enligt stadgan, vilket betyder att alla stormakterna är ense om beslutet. Skulle oenighet föreligga i säkerhetsrådet och frågan upptagas i församlingen enligt Acheson-planen, förbehåller vi oss fri prövningsrätt.[20]

Sverige har också klart uttryckt att medling måste komma i första hand. "När vädjanden och medlingsförsök inte ger resultat, kan sanktioner i vissa fall bli aktuella som påtryckningsmedel mot regimer som vägrar att medverka till lösningen av internationella konfliktfrågor", framhöll utrikesministern i ett anförande 1969.[21]

Då debatten om en bojkott av Sydafrika fördes i början av 1960-talet framhöll regeringen att ett deltagande i sanktioner inte var möjligt då det skulle strida mot "de förpliktelser vi iklätt oss genom anslutningen till [ ] GATT"[22] och att det för små och utlandsberoende stater är ett vitalt intresse att avtal på detta område respekteras.

I regeringsdeklarationen vid utrikesdebatten i riksdagen den 26 mars 1969 framhölls värdet av fasta internationella regler för mellanstatliga handelspolitiska förbindelser. Svensk handelspolitik skulle föras med

[20]. *Utrikesfrågor* 1952 s 23. Angående Achesonplanen (Uniting for Peace), se kapitel 9. Det förtjänar även tilläggas att vi här talar om sanktionsåtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan. Ensidiga åtgärder, t ex avbrytande av diplomatiska förbindelser, kan Sverige fritt vidta.

[21]. *Utrikesfrågor* 1969 s 46.

[22]. *Utrikesfrågor* 1965 s 34.

respekt för reglerna i GATT och det sades vara ett livsintresse att "tilltron till Sveriges vilja och förmåga att respektera ingångna avtal vidmakthålles."[23] Krav på ensidigt avbrytande av handel eller vidtagande av handelspolitiskt diskriminerande åtgärder borde avvisas. Vidare sades att Sverige endast bör deltaga i ekonomiska eller handelspolitiska sanktioner om åtgärderna grundas på en av säkerhetsrådet antagen resolution. Senare samma år uttalade utrikesministern att "[s]anktioner som inte genomföres i FN-regi och följaktligen bara kan få partiell anslutning bör inte tillhöra den svenska utrikespolitikens medel."[24] Och i en offentlig utredning 1985 framhölls att:

> Även i handelspolitiskt avseende iakttar Sverige den alliansfria politikens grundläggande principer [ ]. Vi har strikt följt principen att inte medverka i andra handelssanktioner än sådana som beslutats av FN:s säkerhetsråd.[25]

Ett uppmärksammat exempel på Sveriges inställning till sanktioner utgör beslutet att under Koreakriget lägga ned sin röst i generalförsamlingen när Folkrepubliken Kina stämplades som angripare. Sverige sade sig fullt ut stödja stämplandet av Kina som angripare, men man såg därutöver det amerikanska förslaget som ett principbeslut om vidtagande av sanktioner mot Kina. Detta ville Sverige inte medverka till. Och det av främst tre skäl. Man ansåg att sanktioner inte skulle främja en förhandlingslösning av konflikten,[26] man betvivlade sanktionernas effektivitet[27] och, kanske mest centralt, "man kunde befara att dessa sanktioner skulle innebära stora risker för utvidgning av konflikten till ett krig mellan stormakterna, i vilket krig Sverige enligt sin allmänna politik ej ville bli indraget."[28]

Den 1 februari 1951 antogs dock en resolution av generalförsamlingen där Kina utpekades som angripare och medlemsstaterna uppmanades att fortsätta stödja FNs operation.[29]

[23]. *Utrikesfrågor* 1969 s 20.

[24]. *Utrikesfrågor* 1969 s 46.

[25]. SOU 1985:23 s 79.

[26]. Röstförklaring avgiven 30/1-51. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 91.

[27]. Utrikesministern i första kammaren 19/1-51. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 93.

[28]. Intervjuuttalande av utrikesministern i Le Monde 14/7-51. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 48.

[29]. GA Res 498 (V).

8:2 Sanktioner mot Sydafrika.

Under de senaste åren har apartheidpolitiken i Sydafrika mildrats betydligt och omvärldens tryck har lättat. I detta kapitel utgår jag emellertid fortsättningsvis i huvudsak från förhållandena 1987. Det intressanta ur mitt perspektiv är inte Sydafrikas demokratisering, utan Sveriges ensidiga åtgärder mot regimen.

Sydafrika har stått på FNs dagordning sedan 1946 då Indiens regering påtalade diskrimineringen av den indiska minoriteten i Sydafrika. 1952 började debatten att gälla rassituationen i landet allmänt sett och från början av 1960-talet har apartheidfrågan varit ett stående inslag i generalförsamlingens allmänna debatt. Frågan har också vid ett flertal tillfällen varit uppe i säkerhetsrådet. 1977 tog rådet för första, och hittills enda, gången beslut om bindande sanktioner mot Sydafrika enligt kapitel VII i FN-stadgan. Det gällde då ett vapenembargo.[30] Då resolutionen togs konstaterade FNs generalsekreterare Kurt Waldheim:

> We have today clearly witnessed a historic occasion. The adoption of this resolution marks the first time in the 32-year history of the Organization that action has been taken under Chapter VII of the Charter against a Member State.[31]

Säkerhetsrådet fördömde vid ett flertal tillfällen under 1980-talet Sydafrikas rasåtskillnadspolitik.[32] Sommaren 1985 antog säkerhetsrådet en resolution som uppmanade medlemsstaterna att vidta olika ensidiga åtgärder mot Sydafrika, bl a att upphöra med nyinvesteringar,[33] och i november 1986 rekommenderade rådet åtgärder för att skärpa vapenembargot.[34]

I juni 1986 hölls i Paris en världskonferens för sanktioner mot det rasistiska Sydafrika. Konferensen arrangerades av FN i samarbete med OAU[35] och den alliansfria rörelsen. 119 stater deltog; USA, Storbritan-

30. SC Res 418 (1977).

31. SCOR 2046th mtg 1977 s 1.

32. Se t ex S/17413 21 augusti 1985 och S/18160 16 juni 1986.

33. SC Res 569 (1985).

34. SC Res 591 (1986).

35. Organization of African Unity.

nien och Västtyskland bojkottade konferensen. I slutdokumentet uttrycktes bl a följande:

> Sammanfattningsvis upprepar konferensen ånyo sin övertygelse att de effektivaste fredliga åtgärder som är tillgängliga för det internationella samfundet för att avskaffa apartheid är att upprätta heltäckande tvingande sanktioner mot rasistregimen i Sydafrika. Alternativet till sanktioner är upptrappande av våld och blodsutgjutelse. Situationen medger inget uppskov. Tiden är inne för konkreta omedelbara åtgärder. Detta är konferensens budskap.[36]

8:2:1 Sydafrikafrågans behandling i FN 1987.

I februari 1987 var frågan om sanktioner återigen uppe i säkerhetsrådet. Mot bakgrund av att generalförsamlingen den 10 december 1985, på förslag av bl a Sverige,[37] röstat igenom en resolution om sanktioner med röstsiffrorna 149-2[38] och att den amerikanska kongressen genomdrivit sanktioner fanns förhoppningar om ett beslut i rådet.

Den 19 februari presenterade Argentina, Kongo, Ghana, Förenade Arab Emiraten och Zambia en "draft resolution" om bindande sanktioner mot Sydafrika. Förslaget innehöll förbud mot import av sydafrikanska guldmynt, indragande av landningsrättigheter för sydafrikanska flygplan, ett stopp för internationella investeringar i Sydafrika samt ett förbud mot import av sydafrikanska varor och export av olja, kärnteknologi och dataprodukter till Sydafrika.[39] Den 19-20 februari diskuterade säkerhetsrådet förslaget. Sverige var tillsammans med ett antal andra stater inbjudna att delta i rådets överläggningar, men Sveriges representant, ambassadör Ferm, yttrade sig inte.[40]

Vid omröstningen veterade USA och Storbritannien, och därmed föll

[36]. UFFN Dokument 10-FNs världskonferens för sanktioner mot det rasistiska Sydafrika. Punkt 95.

[37]. A/40/L.40.

[38]. GA Res 40/64 I.

[39]. S/18705.

[40]. S/PV. 2735-2738.

förslaget.[41] Den amerikanska regeringen motiverade sitt veto bl a med att:

> The United States does not believe that the United Nations should mandate to all its Members what their appropriate course of action should be. My Government believes that each nation should be free to determine the form and substance of its measures aimed at eliminating apartheid. My Government also believes that the mandatory sanctions which this draft resolution would impose on all Members of the United Nations would be all but impossible to enforce.[42]

Den 6 april 1987 gjorde rådets president emellertid ett fördömande uttalande mot Sydafrika.[43]

8:2:2 Sveriges reaktion på det uteblivna sanktionsbeslutet.

Sverige har länge arbetat för att få till stånd sanktioner mot Sydafrika i FNs regi. I generalförsamlingens allmänna debatt 1980 uttalade utrikesminister Ola Ullsten bl a att "[m]easures against South Africa must be taken, and taken now, if negotiations are to yield results."[44]

Det finns ett otal liknande exempel på svenska krav och åtgärder.[45] Det har dessutom ovan visats att Sverige var en av initiativtagarna till generalförsamlingens resolution om sanktioner mot Sydafrika i december 1985.

Sveriges skäl för att driva frågan inom FN har förklarats vara:

1. att det bara är genom gemensamma åtgärder som man kan åstadkomma kännbara resultat,

[41]. S/PV. 2738 s 67. Även Västtyskland röstade emot. Det var således de stater som bojkottade världskonferensen. Frankrike och Japan avstod ifrån att rösta.

[42]. S/PV. 2738 s 66. För Västtysklands röstförklaring se ibid s 68. Storbritannien gav ingen röstförklaring, men i sitt tal inför rådet förklarade Sir John Thomson sin regerings inställning i frågan S/PV. 2736 s 7 ff.

[43]. S/18808.

[44]. GAOR Plenary mtg 1980/81 7th mtg. 23 Sept s 106.

[45]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1983 s 177 och *Utrikesfrågor* 1984 s 182.

2. av omsorg om FN - man vill undvika en utveckling där organisationen inte kan agera tillräckligt kraftfullt mot ett system som en majoritet av medlemsstaterna vill avskaffa,
3. det ligger i linje med den svenska utrikespolitiska traditionen att vidta sanktioner först efter beslut i säkerhetsrådet.[46]

Det uteblivna sanktionsbeslutet möttes därför med stor besvikelse i Stockholm. I regeringsdeklarationen i 1987 års utrikesdebatt i riksdagen framhölls att det var "en källa till djup besvikelse att de alliansfria rådsmedlemmarnas förslag om bindande sanktioner förkastades."[47] Regeringen sade sig dock inte vilja ge upp försöken att få till stånd ett bindande beslut i säkerhetsrådet. Besvikelsen yttrade sig också i att regeringen föreslog ensidiga svenska åtgärder mot den sydafrikanska regimen. "Detta är ett steg som avviker från Sveriges traditionella linje i sanktionsfrågor och är en engångsföreteelse som motiveras av apartheidfrågans helt unika karaktär", framhölls i regeringens utrikespolitiska deklaration 1987.[48]

8:3 Sveriges ensidiga bojkott.

I Lag (1971:176) om vissa internationella sanktioner sägs i 1§ st 1:

> I den mån det påkallas med anledning av beslut som fattas eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga kan regeringen förordna att 3-8 och 15 §§ skall tillämpas.

Enligt regeringens uppfattning fanns inget direkt stöd för att tillämpa 1971 års lag. Departementschefen förklarade i propositionen att det föreslagna handelsförbudet inte hade sin "grund i ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet."[49]

[46]. Prop 1986/87:110 s 14 f.
[47]. *Utrikesfrågor* 1987 s 17.
[48]. *Utrikesfrågor* 1987 s 17.
[49]. Prop 1986/87:110 s 33.

I proposition 1986/87:110 begärdes därför riksdagens bemyndigande att tillämpa lagen för en handelsbojkott mot Sydafrika och Namibia. Propositionen fick stöd i riksdagen och genom lag (1987:474) bemyndigades regeringen att besluta om bojkotten. I lagens första stycke föreskrivs:

> Utöver vad som sägs i 1 § lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, får regeringen förordna att 3 och 5 §§ lagen skall tillämpas i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia. Regeringen får också meddela förordnande enligt 11 § tredje stycket lagen.

I förordning (1987:476) föreskriver regeringen att med anledning av säkerhetsrådets resolutioner 418 (1977) och 569 (1985) tillämpa vissa paragrafer i lagen för en handelsbojkott mot Sydafrika och att utan stöd i några resolutioner tillämpa 3 och 5 §§ för en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia.

Frågan är vad som föranledde Sverige att frångå sin princip att endast delta i sanktioner beslutade eller rekommenderade av FNs säkerhetsråd.

8:3:1 Sveriges tidigare åtgärder mot Sydafrika.

Den svenska bojkotten framställdes av regeringen som en "engångsföreteelse". Sverige har emellertid vid tidigare tillfällen vidtagit sanktionsåtgärder mot Sydafrika. Först och främst följde Sverige självklart säkerhetsrådets bindande beslut om ett vapenembargo,[50] men även unilaterala sanktioner har införts.

1977 tillsattes Sydafrikautredningen som 1978 lade fram ett betänkande om förbud mot investeringar i Sydafrika.[51] I betänkandet uttalades att svenska ekonomiska sanktioner utgjorde ett avsteg från den eljest av Sverige tillämpade politiken. Avsteget skulle dock ses som en "extraordinär åtgärd, motiverad av den unika situationen i Sydafrika."[52]

[50]. SC Res 418 (1977). Angående regeringens förordningar om tillämpning av 1971 års lag, se SFS 1977:1126 och SFS 1977:1127.

[51]. SOU 1978:53.

[52]. SOU 1978:53 s 22.

Längre än till ett investeringsförbud var man inte beredd att gå. I den efterföljande propositionen bedömdes en unilateral svensk aktion mot handels- och varuutbytet inte vara möjlig.[53] En sådan åtgärd ansågs endast kunna regleras genom FN-stadgan. Vidare ansågs ett mer omfattande handlande från svensk sida strida mot GATT.[54] Förslaget ledde till lag 1979:487 om förbud mot investeringar i Sydafrika.

1980 tillsattes Sydafrikakommittén för att se över 1979 års lag. I kommitténs betänkande från 1984 sades återigen att det gick att göra ett undantag från Sveriges traditionella linje i sanktionsfrågor. Men angående mera omfattande ekonomiska sanktioner förklarade kommittén att den inte var "beredd att föreslå något avsteg från den principiella hållning som statsmakterna under lång tid intagit i denna fråga, nämligen att endast beslut av eller rekommendation från säkerhetsrådet kan upphäva de åtaganden på handelns område som Sverige gjort som medlem i GATT."[55]

Kommitténs förslag ledde till lag 1985:98 om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia, som upphävde 1979 års lag. 1987 såg regering och riksdag sig dock beredda att frångå den principiella hållningen i sanktionsfrågan.

8:3:2 Proposition 1986/87:110.

I propositionen begärdes riksdagens bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia.

Regeringens förslag till handelsförbud omfattade:

> 1. förbud mot införsel till Sverige av varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung,
> 2. förbud mot utförsel från Sverige till Sydafrika eller Namibia,
> 3. förbud mot åtgärder som kan främja förbjudna åtgärder enligt punkterna 1 och 2, såsom lastning, lossning, transport, mottagande till förvaring av

[53]. Prop 1978/79:196 s 28.

[54]. GATT ansågs dock inte förbjuda mer begränsade handelsåtgärder av typen investeringsförbud.

[55]. SOU 1984:52 s 180.

> varor liksom tillhandahållande av transportmedel eller lämnande och förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder.[56]

Dessutom sades att förbudet endast skulle omfatta yrkesmässig verksamhet. Ett generellt undantag gjordes för publikationer och nyhetsmaterial samt för varor avsedda för humanitärt ändamål eller medicinskt bruk. Ytterligare undantag föreslogs kunna göras om "ett upprätthållande av ett förbud skulle medföra effekter som är ägnade att motverka syftet med ett handelsförbud."[57]

I motiven till handelsförbudet sades att det är en viktig princip i svensk utrikespolitik att endast delta i sanktioner beslutade av säkerhetsrådet.

> Denna linje har sin grund i Sveriges starka uppslutning bakom FN-stadgan och i den alliansfria politik, syftande till neutralitet i krig, som vi valt att föra. Sverige har konsekvent avvisat propåer, oftast från stormaktshåll, om medverkan i sanktionsåtgärder som inte genomförs i FN-regi. Vår inställning härvidlag motiveras såväl av folkrättsliga som säkerhetspolitiska skäl.[58]

Situationen i Sydafrika ansågs så unik att den traditionella linjen i sanktionsfrågor måste vägas mot behovet att få till stånd så breda åtgärder som möjligt mot Sydafrika. Det var regeringens övertygelse att en svensk handelsbojkott skulle driva på processen inom FN, och detta ansågs väga tyngre än ett vidmakthållande av en fast linje. Ett avsteg från förpliktelserna enligt GATT erkändes men försvarades med att det var en "engångsföreteelse [ ] motiverad av det unika i själva apartheidsituationen."[59] Dessa unika omständigheter ansågs också göra att det inte förelåg risk för prejudikatsbildning.

Regeringen övervägde också om ett handelsförbud kunde tänkas få negativa verkningar för neutralitetspolitikens trovärdighet. Men i

[56]. Prop 1986/87:110 s 35.

[57]. Prop 1986/87:110 s 40.

[58]. Prop 1986/87:110 s 20.

[59]. Prop 1986/87:110 s 24.

propositionen anfördes att Sverige inte kunde misstänkas handla på uppdrag av någon stormakt och inte heller tvingas ta ställning i stormakternas inbördes motsättningar.[60]

Regeringen beslutade därför att föreslå riksdagen att besluta om ett handelsförbud i förhoppningen att beslutet skulle komma att leda till efterföljd i andra länder.

I motiveringen till varför Sverige följt en fast linje sägs att det finns folkrättsliga skäl för detta. De skäl som åsyftas torde vara FN-stadgans regler och GATT-avtalet. Det har således ansetts vara av vikt att dessa regler följs. I maj 1987 talade kabinettsekreterare Pierre Schori inför juridiska föreningen vid Stockholms universitet. Han pekade på folkrättens roll och sade bl a att "Svensk utrikespolitik måste bygga vidare på folkrättens grund."[61] Det är därför inte förvånande att hans motivering till bojkotten var folkrättslig.

> Vi har [ ] ansett oss i detta fall kunna utnyttja den folkrättsliga "nisch" som dock finns för enskilda stater att vidta åtgärder av icke-militär art mot någon annan stat, om denna grovt brutit mot sina folkrättsliga förpliktelser.[62]

Schori förklarade aldrig närmare vad det var för "nisch", och även om en sådan rätt föreligger[63] vore det folkrättsligt rimligare för en stat med Sveriges intressen att, då regeringen uttryckligen påstod att beslutet inte grundade sig på en rekommendation eller ett beslut av säkerhetsrådet,[64] söka stöd i resolutioner antagna av generalförsamlingen.

Internrättsligt skulle en resolution från generalförsamlingen emellertid inte vara till någon hjälp. Lagstiftningen är klar. Det krävs ett beslut eller en rekommendation från säkerhetsrådet för att svenska handelsblockader skall kunna genomföras.

[60]. Prop 1986/87:110 s 24.

[61]. *Utrikesfrågor* 1987 s 75.

[62]. *Utrikesfrågor* 1987 s 75. Se även Bo Johnson Theutenberg *En klar linje ända sedan Östen Undén* SvD 5/8-86 där han också argumenterar för att det finns en folkrättslig "nisch". "Men huvudprincipen är att sanktioner vid folkrättsbrott exklusivt skall handhas av staternas kollektiva organ FN", skriver han.

[63]. Apartheid kan anses som ett brott *erga omnes*, och därmed ge alla stater rätt till sanktioner/-repressalier.

[64]. Prop 1986/87:110 s 33.

I lagen sägs att "i den mån det påkallas av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd" så kan Sverige vidta ekonomiska sanktioner. Grunden för den svenska sanktionspolitiken är att inte tvingas till sanktionsåtgärder mot en stormakt. Att endast delta om sanktionerna beslutas av säkerhetsrådet är en garanti mot detta. Det märkliga är att det enligt lagen räcker med en rekommendation i rådet, det behöver således inte föreligga enighet. Deltagandet blir frivilligt då det endast efterfrågas i en rekommendation, något som Sverige ofta påpekat. Ur denna synvinkel skulle det därför inte göra någon större skillnad om rekommendationen gavs av säkerhetsrådet eller generalförsamlingen.

Sverige accepterade under Koreakriget att Uniting for Peace resolutionen (GA Res 377 V) kunde legitimera en inskridande med trupp.[65] Utrikesminister Undén var visserligen kritisk till resolutionens förenlighet med FN-stadgan, men fällde under debatten det flitigt citerade uttalandet att FNs stadga, "like all other constitutions, must develop so that it would not become a dead letter."[66]

En argumentation utifrån generalförsamlingens resolutioner skulle således ligga i linje med tidigare svensk uppfattning och den skulle även folkrättsligt sett ha viss tyngd. Kvar står dock avsteget från förpliktelserna enligt GATT.

Sverige har uttalat sig för ett stärkande av GATTs regler. Det brukar framhållas att det stora svenska utrikeshandelsberoendet gör att Sverige är i behov av ett fungerande regelverk för den internationella handeln. Artikel XXIc i GATT medger undantag för "förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadga i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet". Undantaget finns enligt utrikesutskottet för att det internationella handelssystemet inte skall användas som politiskt påtryckningsmedel, "något som i det längre perspektivet skulle kunna leda till systemets sammanbrott."[67] Begränsade åtgärder av typen investeringsförbud anses det dock föreligga utrymme för. Men redan 1965 uttalade regeringen bestämt att sanktioner mot Sydafrika skulle strida mot förpliktelserna enligt GATT[68]och att det föreslagna handelsförbudet stred mot GATT erkändes också i propositionen.

[65]. Detta är en allmän uppfattning. Se Eek *Folkrätten* (1987) s 321.

[66]. A/C.1/SR 361 s 108.

[67]. UU 1986/87:20 s 3.

[68]. *Utrikesfrågor* 1965 s 34.

En rekommendation från säkerhetsrådet anses kunna frita en stat från sina förpliktelser enligt GATT. I propositionen ansågs dock resolution 569 (1985) inte kunna användas som stöd.[69] Brottet mot förpliktelserna enligt GATT var således enligt regeringens uppfattning oundvikligt.

8:3:3 Utrikesutskottets yttrande.

I anledning av propositionen väcktes motioner från de fyra oppositionspartierna.[70] I utskottets yttrande konstaterades inledningsvis att både motionärer och regering var ense om att internationella påtryckningsåtgärder mot Sydafrika var behövliga. Oenigheten gällde motiveringen och omfattningen av åtgärderna.

Utskottet ansåg att Sydafrika sedan länge varit ett särfall. Redan 1977 agerade Sverige för första gången ensidigt mot Sydafrika. De mer begränsade åtgärder som då vidtogs ansågs inte strida mot folkrätten. Utskottet ansåg därför att de föreslagna åtgärderna var i linje med tidigare åtgärder. Att följa linjen ansågs av utskottet inte rubba den svenska principen att endast delta i sanktioner beslutade av säkerhetsrådet. Särskilt underströks att en åtgärd som denna inte är liktydig med ett avsteg från neutralitetspolitiken. Utskottet anförde:

> Mot bakgrund av de särskilda folkrättsliga och politiska omständigheter som gör sig gällande i fråga om Sydafrika anser utskottet att det nu liksom tidigare är fullt möjligt att hävda att den svenska principen att inte delta i sanktioner som inte beslutats av FN:s säkerhetsråd alltjämt gäller.[71]

Utskottets majoritet instämde, med stundtals krystade motiveringar, i

[69]. Prop 1986/87:110 s 21 f.

[70]. VPK ansåg att propositionen skulle avslås och att riksdagen skulle besluta total ekonomisk bojkott av Sydafrika (Motion 1986/87: U110). Moderata samlingspartiet höll fast vid att ett beslut om sanktioner skulle föregås av ett beslut i säkerhetsrådet och att principen nu riskerade att få reducerad bärkraft. Vidare påtalade moderaterna att en bojkott stod i strid med GATT (Motion 1986/87:U112). Folkpartiet ansåg däremot inte att de föreslagna åtgärderna bröt mot traditionell svensk utrikespolitik eller mot GATT (Motion 1986/87:U113). Centerpartiet ansåg i sin motion att de neutralitetspolitiska invändningarna saknade betydelse främst beroende på att USA och Sovjetunionen hade i stort sett likartade uppfattningar i frågan (Motion 1986/87 U:111).

[71]. UU 1986/87:20 s 10.

propositionens skrivningar. För att t ex motivera att Sveriges linje består hänvisade utskottet tillbaka till ett uttalande 1981/82 som enbart rörde investeringar. Utskottet tillstyrkte således regeringens lagförslag.[72] Detta tillstyrkande stod i klar kontrast till utskottets åsikt i frågan i december 1985. Då uttalade utskottet att:

> Utskottet har förståelse för att kraven på en handelsbojkott växer sig starkare och välkomnar att allt fler stater beslutat om eller överväger olika åtgärder. Det är emellertid fortfarande utskottets åsikt att ekonomiska sanktioner mot Sydafrika bör vara förenliga med våra åtaganden i GATT och att det endast är FN:s säkerhetsråd som kan häva GATT:s regler.[73]

Så sent som i maj 1986 var utrikesutskottet fortfarande av uppfattningen att ekonomiska sanktioner mot Sydafrika borde vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden. "Endast ett beslut av FN:s säkerhetsråd kan enligt vår mening upphäva sådana åtagande", framhöll utskottet då.[74]

8:3:4 Riksdagsdebatten.

Den 22 maj 1987 diskuterades propositionen i riksdagen. Utskottets luddiga motiveringar angående förenligheten med GATT spelade en central roll. Margaretha af Ugglas (m) frågade utskottets ordförande Stig Alemyr (s) om utskottet delade folkpartiets uppfattning att åtgärderna var förenliga med GATT eller om regeringens uppfattning var att åtgärderna stred mot GATT. Något klart svar fick hon emellertid inte.

Margaretha af Ugglas framhöll vidare i sitt anförande att Sverige skulle arbeta för ett avskaffande av apartheid. Hon ansåg dock att den

[72]. De tre ledamöterna från moderaterna reserverade sig mot utskottets beslut. Enligt moderaterna var det ur neutralitetssynpunkt viktigt att invänta beslut i rådet. Dessutom ansågs endast säkerhetsrådet kunna upphäva förpliktelserna enligt GATT. Även VPKs ledamot reserverade sig och krävde en total bojkott. UU 1986/87:20 s 15-18.

[73]. UU 1985/86:12 s 12.

[74]. UU 1985/86:18 s 4.

genomförda bojkotten skulle eftersätta "den långt viktigare uppgiften att fortsätta att verka för beslut om sanktioner i FN:s säkerhetsråd".[75] Hon påpekade vidare att bojkotten innebar ett brott såväl mot Undénlinjen som mot GATT.

Stig Alemyr (s) stödde helt regeringens förslag. Han framhöll att den traditionella svenska politiken är att sanktioner skall bygga på bindande beslut av säkerhetsrådet, men han betonade att "Sydafrika är ett särfall."[76] Pär Granstedt (c) stödde också propositionen. Huvudlinjen måste vara att få till stånd ett bindande beslut i FNs säkerhetsråd, men samtidigt "tvingas vi att vara realister", framhöll han.[77] Granstedt hävdade vidare att GATT inte var något absolut hinder utan att det "blir en tolkningsfråga".[78]

Statsrådet Anita Gradin (s) sade i sitt anförande att ett beslut om sanktioner i säkerhetsrådet skulle kunna utsätta Sydafrika för ett sådant tryck att de tvingades genomföra förändringar i systemet. Påtryckningar i form av sanktioner var också enligt regeringen den enda väg som stod omvärlden till buds. Anita Gradin fortsatte:

> Regeringens förslag om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia innebär ett avsteg från Sveriges traditionella linje i sanktionsfrågor. Men - och detta redovisas klart i propositionen - det är en engångsföreteelse, och det motiveras av apartheid-frågans unika karaktär.[79]

Riksdagen biföll efter viss ytterligare debatt utskottets hemställan och för första gången hade Sverige ensidigt aviserat en handelsbojkott mot annan stat. Lag 1987:474 om handelsförbud trädde i kraft den 1 juli 1987.

[75]. Prot. 1986/87:129 s 37.

[76]. Prot. 1986/87:129 s 41.

[77]. Prot. 1986/87:129 s 47.

[78]. Prot. 1986/87:129 s 49.

[79]. Prot. 1986/87:129 s 52.

Kapitel 9. Väpnade sanktioner.

Det har hittills visat sig att FNs möjligheter att ingripa när freden och säkerheten hotats varit störst när man agerat utanför stadgans strikta bokstav. Detta är inte bra för organisationens auktoritet, men väl för effektiviteten. Ett av dessa fall är de fredsbevarande styrkorna, som behandlats tidigare. I detta och nästföljande kapitel skall ingripandena i Korea och Kuwait behandlas. Båda dessa fall är exempel på att en utvidgad tolkning av FN-stadgan accepterats för att möjliggöra militära ingripanden.

9:1 FN-stadgans regler.

Våldsanvändning är uttryckligen förbjuden i folkrätten. I artikel 2:4 i FN-stadgan sägs:

> Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.

I vissa fall erkänner folkrätten dock rätten till våldsanvändning. Det klaraste undantaget från våldsförbudet återfinns i artikel 51 FN-stadgan som reglerar staternas rätt till individuellt och kollektivt självförsvar. En annan legaliserande faktor är att våldsanvändningen auktoriserats av ett därtill kompetent FN-organ. Detta organ är vanligen säkerhetsrådet som har en uttrycklig makt att besluta om våldsanvändning enligt kapitel VII i FN-stadgan. Generalförsamlingen har dock även i vissa fall ansett sig kompetent att rekommendera våldsanvändning.[1]

Kapitel VII i FN-stadgan reglerar enligt sin rubrik "Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar". Enligt artikel 41 kan rådet besluta om åtgärder "icke innebärande bruk av

[1]. Detta främst genom *Uniting for Peace resolutionen*. GA Res. 377 (V).

vapenmakt" och enligt artikel 42 om "inskridande medelst luft-, sjö-, eller landstridskrafter".

Kapitel VII, i synnerhet reglerna om våldsanvändning, kunde under 45 år inte användas på det sätt som avsågs. De avtal som förutsattes enligt artikel 43 kom aldrig till stånd, den militära stabskommittén existerar i realiteten endast på papperet och dessutom har vetot stoppat de flesta försök. Lördagen den 25 augusti 1990 såg vi emellertid möjligen början på en ny era för organisationen. Stormakterna stod enade och säkerhetsrådet kunde besluta om begränsade militära insatser för att säkerställa den ekonomiska bojkott av Irak som tidigare beslutats.[2] Den 29 november samma år gick säkerhetsrådet ännu ett steg längre och auktoriserade våldsanvändning om Irak inte lämnat Kuwait före 15/1-91.[3] Inget av dessa beslut grundades dock, som framgår av kapitel 10, uttryckligen på artikel 42.

9:2 Koreakriget.

Under Koreakriget inskred FN med trupp för att bistå Sydkorea. Det stadgeenliga med dessa beslut har debatterats. För Sveriges del var det viktiga beslut då de kunde påverka själva grunden för medlemsskapet; att vetot skulle garantera att FN inte kunde ingripa mot en stormakt. Besluten, och de reaktioner de mötte hos den svenska regeringen kommer nedan att behandlas. Beslutet att i ett senare skede av kriget stämpla Folkrepubliken Kina som angripare föranledde också en omfattande debatt. Sverige lade ned sin röst, då man ansåg att resolutionen var ett principbeslut om vidtagande av sanktioner.

Efter andra världskrigets slut och Japans kapitulation delade Sovjetunionen och USA upp den koreanska halvön i två ockupationszoner längs den 38:e breddgraden. Under åren 1947-1949 diskuterades den koreanska frågan i FN. Den svenska delegaten avstod konsekvent från att deltaga i besluten. Orsaken till detta var att frågan framstod som en uppgörelse om en fredstraktat med Japan, och att Sverige som ett neutralt land inte borde blanda sig i dylika frågor.

[2]. Ekonomiska bojkotten SC Res 661 (1990), militära insatser SC Res 665 (1990).

[3]. SC Res 678 (1990).

Den 25 juni 1950 uppstod strider längs den 38:e breddgraden. Säkerhetsrådet sammanträdde samma dag. Med en rapport från USAs Seoul-ambassadör som grund stämplade rådet Nordkorea som angripare.[4] Det blev emellertid snabbt uppenbart att sydsidan inte kunde stå emot. Den 27 juni möttes säkerhetsrådet igen. USA presenterade ett resolutionsförslag, som beroende på att Sovjetunionen vid tillfället bojkottade rådet lätt kunde antas.[5] I resolutionen slog rådet fast att Nordkoreas angrepp utgjorde ett brott mot freden. Vidare rekommenderades "that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area."[6]

Resolutionen blev väl mottagen av främst väststaterna, och ett flertal stater beslutade att ställa upp med trupp. Den styrka som under FNs beskydd sändes till Sydkoreas hjälp var emellertid i huvudsak amerikansk, och stod under befäl av den amerikanske generalen Mac Arthur.

I augusti 1950 återtog Jakob Malik Sovjetunionens plats i säkerhetsrådet. Fortsatta aktioner från rådets sida var därför inte att vänta. Samtidigt trängdes sydsidans trupper allt längre tillbaka. När nordsidan kontrollerade så gott som hela Sydkoreas territorium tog kriget en ny vändning. Den 15 september gjorde general Mac Arthur en lyckad landstigningsoperation i nordsidans rygg och lyckades pressa tillbaka fronten till den 38:e breddgraden.

I oktober var Sydkorea rensat från fientliga soldater. I och med Sovjetunionens återinträde i säkerhetsrådet började USAs utrikesledning fundera på möjligheten att ge generalförsamlingen ökade befogenheter att agera i rådets ställe. Den amerikanske utrikesministern Dean Acheson presenterade ett förslag om att församlingen, då rådet visat sig oförmöget att fullgöra sitt primära ansvar, skulle kunna sammanträda med kort varsel och utfärda rekommendationer om ingripande med åtgärder enligt kapitel VII vid hot mot freden. Efter en nära nog månadslång debatt i generalförsamlingens första utskott antogs förslaget

[4]. SC Res 82 (1950). Debatten återgiven i S/PV 473.

[5]. S/PV 474 s 16. I sin bok *Sju år för freden* (1954) s 317 berättar FNs första generalsekreterare Trygve Lie om hur han innan omröstningen i säkerhetsrådet åt lunch med den sovjetiske delegaten Jakob Malik: "Skall ni inte följa med?" frågade jag Malik. "Ert lands intressen kunde tyckas påkalla er närvaro". "Nej" svarade Malik och skakade på huvudet, "jag tänker inte gå dit".

[6]. SC Res 83 (1950).

den 3 november 1950 under namnet *Uniting for Peace*.[7] Förslaget antogs med en överväldigande majoritet. Endast Tjeckoslovakien, Polen och de tre sovjetiska medlemmarna röstade nej.[8]

I november 1950 intervenerade Folkrepubliken Kina på Nordkoreas sida i konflikten. Säkerhetsrådet var oförmöget att agera och frågan kom i stället att behandlas av generalförsamlingen i enlighet med Uniting for Peace resolutionen. En tremannakommitté tillsattes för att söka uppnå vapenvila. Då kommittén i januari 1951 rapporterat sitt misslyckande, lade USA fram ett förslag om att stämpla Kina som angripare och därefter överväga sanktioner. Det amerikanska förslaget antogs den 1 februari 1951.[9]

9:2:1 Säkerhetsrådets inledande resolutioner.

Den svenska regeringen var positiv till FNs initiativ. I ett telegram från utrikesminister Undén till FNs generalsekreterare kan man läsa följande:

> Svenska regeringen ansluter sig till resolutionernas konstaterande av att Nord-Korea genom denna aktion gjort sig skyldigt till ett brott mot freden och anser det betydelsefullt, att angreppet ej krönes med framgång.[10]

I samma telegram meddelades också att Sverige inte var i tillfälle att ställa några väpnade styrkor till FNs förfogande, men att man skulle "ägna frågan om möjliga hjälpåtgärder av annan art fortsatt uppmärksamhet". Sverige bistod sedermera med ett fältlasarett. Detta skulle inte bara ses som en humanitär insats utan också som ett uttryck "för vår önskan att stödja FN i dess reaktion mot angreppet."[11]

I den svenska kommentaren till FN-stadgan konstaterades att FNs säkerhetssystem skulle upphöra att fungera i händelse av ett stormaktskrig. Således skulle inte heller små stater kunna tvingas in i kriget

[7]. GA Res 377 (V).

[8]. A/PV 302 s 347.

[9]. GA Res 498 (V).

[10]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 85.

[11]. Tal av utrikesministern 20/8-50. Återgivet i *Utrikesfrågor* 1950-51 s 88.

utan vara fria att inta neutralitet.[12] Nu var man emellertid i en situation där säkerhetsrådet ingripit trots uppenbar risk för stormaktsinblandning. Ingripandet kunde ske tack vare att Sovjetunionen vid tillfället bojkottade rådet, och således inte ansågs kunna utöva sin vetorätt.

Antogs resolutionerna i strid med stadgan? Från Sovjetunionens sida argumenterades för att FN brutit mot artikel 2:7 genom att blanda sig i en inre konflikt, och för att säkerhetsrådets procedurregler åsidosatts.

I artikel 2:7 sägs att FN inte får blanda sig i frågor som "väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet" med undantaget att FN kan vidta tvångsåtgärder enligt kapitel VII. Det sovjetiska argumentet att aktionen stred mot artikel 2:7 fick aldrig något stöd av medlemsstaterna. Utrikesminister Undén ansåg t ex inte att det var fråga om någon inre angelägenhet, utan snarare om en internationell konflikt. "Förhållandet mellan Nordkorea och Sydkorea var [ ] de facto mycket likt förhållandet mellan två olika stater", framhöll han.[13] Även FNs dåvarande generalsekreterare Trygve Lie avvisade Sovjetunionens argumentation. Han påpekade att Korea sedan länge varit en internationell angelägenhet och att FN har befogenhet att "ta ställning till varje hot mot den internationella freden, vare sig det har sina rötter i en internationell eller i en intern tvist."[14]

I artikel 27 stadgas att det för beslut i procedurfrågor endast krävs bifall av nio medlemmar. För beslut i "alla andra frågor" krävs bifall av nio medlemmar "bland dem de ständiga medlemmarna". Agerande för att uppfylla sitt ansvar för världsfreden, vilket det var fråga om i Korea, måste anses falla under beslut i "alla andra frågor" och således omfattas av vetot.[15] Frågan var om frånvaro skulle anses som veto. Östen Undén var av uppfattningen att rådet inte skulle ha kunnat fatta ett beslut i frånvaro av en permanent medlem. Han skriver att enligt FN-stadgan "borde säkerhetsrådet inte ha kunnat fatta ett beslut om sanktioner utan medverkan av Sovjetunionen. Bestämmelsen i art. 27 är tydlig."[16]

Men han ansåg också det var fråga om FNs auktoritet och att man därför inte i onödan skulle resa den juridiska frågan. Sverige accepterade således avvikelsen från en strikt tolkning av FN-stadgan, men markerade

[12]. *Kommentaren* s 36.

[13]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 30.

[14]. *Sju år för freden* (1954) s 321.

[15]. Se t ex Goodrich m fl *Charter of the United Nations* (1969) s 223.

[16]. *Den kollektiva säkerhetens filosofi* NTfIR 1955 s 17.

samtidigt att man inte ansåg resolutionen som ett egentligt rådsbeslut. I ett telegram till generalsekreteraren talade Sverige endast om "de rådsmedlemmar, som röstat för resolutionen".[17]

Den amerikanske FN-delegatens uppfattning kan sägas vara signifikativ. Han menade att staterna nu hade kommit över sin rädsla för att de "might perhaps violate some technicality or some strict construction" som uppställts endast för att förhindra FN från att "attain its noble purposes."[18]

Möjligtvis kan man argumentera för att statssamfundet legitimerat avsteget från stadgans föreskrivna procedur. Enligt Bailey har den övervägande uppfattningen varit att "proceedings in the absence of one or more members are valid."[19] Bengt Broms är emellertid av annan uppfattning. Han anser att besluten under Koreakriget inte stod i överensstämmelse med FN-stadgan och att "the decisions made during the Korean crisis are hardly sufficient evidence, because the validity of these resolutions has always remained disputed."[20]

I artikel 28 FN-stadgan sägs att säkerhetsrådet skall kunna fungera oavbrutet och att varje medlem av rådet därför "skall" vara ständigt företrädd vid organisationens säte. Att bojkotta rådets arbete strider således mot ordalydelsen i artikeln. Detta har använts som argument för att resolutionerna skulle vara illegala.[21] Rimligare tycks dock vara att tolka artikeln så att "skall" anses påvisa en skyldighet att ta del i ansvaret för världsfreden. Denna skyldighet kan då inte vändas till att utgöra en rättighet för en permanent medlem att genom sitt brott mot ordalydelsen paralysera rådets arbete för fred och säkerhet. Denna tolkning måste anses ha stöd av majoriteten av statssamfundet som inte såg frånvaron utgöra ett veto. Den franske delegaten ansåg t ex att det var orimligt att Sovjetunionen skulle kunna helt paralysera rådets arbete och så länge de var frånvarande hade de inte heller någon legal rätt att "contester l'action des Nations Unies".[22] Liknande uttalanden gjordes också av

[17]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 85.

[18]. S/PV 475 s 11.

[19]. *The Procedure of the UN Security Council* (1988) s 232. Se även den tidigare genomgången av vetorätten.

[20]. *Voting in the Security Council* s 97. I Festskrift till Lars Hjerner (1990). I not tar Broms emellertid endast upp Sovjetunionens negativa inställning som stöd för sin uppfattning.

[21]. Se t ex Holmström *Koreakriget i svensk debatt* (1972) s 143.

[22]. S/PV 475 s 8.

andra delegater t ex Kinas (Taiwans) som framhöll att om FN skulle kunna fullgöra de uppgifter organisationen bildats för "we cannot allow one Member to nullify the efforts of the entire world."[23] Torsten Gihl var dock av uppfattningen att artikel 28 inte ålägger staterna att vara närvarande, och på bl a den grunden konstaterade han att besluten var ogiltiga.[24]

Hans Kelsen har tagit upp frågan om rådet överhuvudtaget kan rekommendera tvångsåtgärder enligt artikel 39. Han tycks själv vara av uppfattningen att så ej är möjligt:

> If the Council wants to make recommendations under Article 39, it cannot recommend enforcement measures; it can recommend only peaceful means for the adjustment of a situation which the Council has declared to be a threat to, or breach of, the peace.[25]

För Sverige hade det kunnat få betydande konsekvenser om säkerhetsrådet skulle godta en praxis innebärande att rådet i frånvaro av en permanent medlem kunnat besluta om tvångsåtgärder innefattande militärt våld. Att Koreaoperationen var en FN-aktion förnekades inte, men dess frivilliga karaktär framfördes med emfas. Undén skrev i sin dagbok att Sveriges tolkning av FN-stadgan är "att sanktionsbeslut som ej biträtts av *alla* permanenta ledamöter ej binder oss."[26] (Min kurs.)

Några år senare skrev Undén en artikel om rådets rekommendationer. Återigen framhöll han där att det endast var fråga om rekommendationer, och fortsatte:

[23]. S/PV 475 s 15. Se även t ex Kuba S/PV 476 s 7.

[24]. *FN, freden och säkerheten* s 98. I *Festskrift tillägnad Nils Herlitz* (1955).

[25]. *The Law of the United Nations* (1950) s 932. På nästföljande sida menar han dock att artikeln inte utesluter tolkningen att rådet kan rekommendera ingripande med våld och att endast om denna tolkning accepteras så kan rådets resolution den 27 juni anses konstitutionell. Vid en strikt tolkning av den svenska översättningen framgår inte att rådet skulle vara förhindrat att rekommendera t ex ett inskridande med vapenmakt. I artikeln sägs endast att rådet efter fastställande av hot eller brott mot freden "framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42".

[26]. Citerat ur Möller *Östen Undén* (1986) s 354.

> Om nu säkerhetsrådet godtager en praxis, som innebär att beslut om sanktioner kan med bindande verkan antagas trots att endast fyra permanenta medlemsstater biträder beslutet, skulle Sveriges förpliktelser utan vår egen medverkan till denna praxis ha skärpts på ett väsentligt sätt.[27]

Undén menade vidare att frågan aldrig behövde ställas på sin spets eftersom rådet begränsade sig till en rekommendation och att rådet snart blev fulltaligt igen.

Genom att enbart hänvisa till att "de rådsmedlemmar, som röstat för resolutionen, uppmanat.."[28] tonade regeringen ned aktionens FN-karaktär. De initiala ingripandena med trupp, fr a USAs insatser innan säkerhetsrådet tagit sin första resolution, ansågs av utrikesministern ha stöd i reglerna om kollektivt självförsvar.[29]

Den svenska argumentationen i frågan om den legala grunden för ingripandena tycks överensstämma med tanken på att det inte var fråga om någon tvångsåtgärd från rådets sida. I den svenska kommentaren till stadgan sägs att rätten till kollektivt självförsvar får vika när den kommer i kollision med en av rådet ledd aktion.[30] Genom att betona aktionens frivilliga karaktär tycks regeringen inte ha ansett den som "en av rådet ledd aktion" och således behövde inte det kollektiva självförsvaret, som visserligen skedde i FNs regi, vika.[31]

De svenska försöken att tona ned aktionens karaktär av en FN-aktion står emellertid i strid mot rådets egen tolkning. Säkerhetsrådets president uttalade själv mycket klart att: "This is a United Nations action",[32] men

[27]. *Den kollektiva säkerhetens filosofi* i NTfIR 1955 s 17.

[28]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 85.

[29]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 30.

[30]. *Kommentaren* s 50.

[31]. Frågan har behandlats hurvida församlingens rekommendationer enligt Uniting for Peace resolutionen har samma, för självförsvarsrättens utövande, tidsbegränsande verkan som en av rådet ledd aktion enligt kapitel VII. Fawcett anser att så ej är fallet, och församlingens rekommendationer skulle således inte förta handlingarnas karaktär av självförsvar. *Intervention in International Law.* I Recueil des Cours 1961 II s 365 f.

[32]. S/PV 476 s 2.

regeringens tolkning stöds av bl a Hans Kelsen.[33]

I ett tal i Åtvidaberg i augusti 1950 förklarade utrikesministern att om Koreakriget skulle eskalera till ett stormaktskrig så blir "Sveriges politik att med stöd av vårt försvar söka hålla vårt territorium utanför kriget, alltså den väpnade neutralitetens politik."[34] Rädslan för att konflikten skulle eskalera till ett nytt storkrig tycks ha varit stor, inte bara i Sverige.[35] Genom att betona aktionens frivilliga karaktär kunde Undén hävda valfrihet för Sverige. Om ett storkrig bröt ut skulle Sverige ställa sig utanför och inta väpnad neutralitet. Att ställa upp med ett sjukhus var ett uttryck för ett stöd till FN, men äventyrade enligt svensk uppfattning inte neutralitetspolitiken. Utrikesministern uttryckte också glädje över att staterna ställt upp trots att ingen legal förpliktelse förelegat. "Detta visar enligt min mening, att legalistiska synpunkter inte äro avgörande för staternas hållning i sådana situationer som den vi här befinna oss i", framhöll han.[36]

I Barry Holmströms avhandling om Koreakriget i svensk debatt hävdar han att Sveriges förutsägelser vid inträdet, att FN inte skulle kunna fungera i en stormaktskonflikt, nu var osäkra i och med att ett beslut om FN-ingripande utan samtliga permanenta medlemmars röster antagits som legala. Holmström skriver att möjligheten fanns att FN skulle stå som motståndare till en permanent medlem om Sovjetunionen intervenerat på Nordkoreas sida. Han fortsätter:

> Skulle då FN automatiskt slutat fungera, konflikten kunnat betraktas som stormaktskrig och Sverige kunnat deklarera neutralitet i kriget, trots FN-engagemanget i ett tidigare skede -[ ]- och oavsett att Sverige tidigare stött detta FN-engagemang?[37]

[33]. Kelsen skriver att "[o]nly an action taken by Members of the United Nations in fulfilment of an obligation imposed upon them by a decision of an organ of the United Nations can have the character of an action of the United Nations, not an action performed in compliance with a mere recommendation". *The Law of the United Nations* (1950) s 936 f.

[34]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 89.

[35]. Trygve Lie skriver i sin bok om tiden som generalsekreterare att han fruktade att Nordkoreas angrepp kunde bli inledningen till ett tredje världskrig. *Sju år för freden* (1954) s 313. I sina memoarer berättar även Tage Erlander om den stora oro som fanns i Sverige, och i stora delar av den övriga världen. *1949-1954* (1974) s 127 ff.

[36]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 30.

[37]. Holmström *Koreakriget i svensk debatt* (1972) s 146.

Frågan är befogad. Sverige skulle inte ha kunnat agera på samma sätt om Sovjetunionen varit stridande part. Övervägandena från inträdet hade då ställts på sin spets och Sverige skulle ha tvingats stå helt utanför.

Nu lyckades regeringen klara sig igenom kriget genom att konsekvent hänvisa till skillnaden mellan rekommendationer och bindande beslut. Säkerhetsrådet tog inget bindande beslut om inskridande med vapenmakt utan rekommenderade endast medlemmarna att bistå Sydkorea; en rekommendation som medlemsstaterna enligt svensk tolkning var fria att förkasta eller anta. Sverige uppträdde ytterligt försiktigt i sin inställning till aktionen. Att stödja den genom uttalanden var otvivelaktigt tillåtet. Den svenska insatsen inskränkte sig till ett sjukhus utan löften om ytterligare leveranser. Enligt de svenska uttalandena skulle bidraget, förutom den humanitära aspekten, ses som ett uttryck för Sveriges vilja att stödja FN. Från svensk sida har aldrig antytts att neutralitet skulle vara ett alternativ när FN agerar. I det aktuella fallet förelåg en konflikt mellan strikt uttolkning av FN-stadgans regler och det uttalade FN-engagemanget, där engagemanget tilläts ta överhanden.

9:2:2 Uniting for Peace Resolutionen.

Uniting for Peace resolutionen (GA Res 377 (V)) antogs vid generalförsamlingens 302:a möte den 3 november 1950. I resolutionen fastslås att säkerhetsrådet har det primära ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Men rådets misslyckande i uppfyllandet av detta ansvar "does not relieve Member States of their obligations or the United Nations of its responsibility under the Charter to maintain international peace and security". I resolutionen stadgas vidare att om säkerhetsrådet

> fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.

Den rekommendationsrätt som givits församlingen enligt resolutionen är relativt restriktiv då det gäller våldsanvändning. För det första kan våld endast rekommenderas då ett fredsbrott eller en aggressionshandling kan påvisas, alltså inte redan vid hot om våld. För det andra så torde av ordet "including" följa att våldsanvändning endast är ett alternativ bland andra.

Utrikesminister Undén var redan från början positiv till Achesons förslag. I sitt tal inför generalförsamlingen den 26 september ville han dock påpeka att de "politiska förutsättningar som äro nödvändiga för en lösning av våra mest brännande politiska problem måste skapas genom medlemsstaternas politik; de kunna icke åstadkommas ens med de mest fulländade tekniska metoder."[38]

Tillkomsten av Uniting for Peace resolutionen väckte debatt. Vissa ansåg att det stod i uppenbar strid mot stadgans mening att, i syfte att kringgå vetot, tilldela generalförsamlingen uppgifter som skulle vara säkerhetsrådets.[39] Resolutionens syfte var emellertid inte att ta över säkerhetsrådets exklusiva makt att fatta bindande beslut om sanktioner, likväl kan dess förenlighet med FN-stadgan ifrågasättas. Det är t ex tveksamt om det inte hade krävts att rådet självt konstaterat att det var oförmöget att fullgöra sitt primära ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Dessutom har resolutionen ifrågasatts med utgångspunkt i artikel 11:2 i FN-stadgan. I artikeln sägs att varje fråga rörande den internationella freden och säkerheten "som påkallar handling" skall hänskjutas till säkerhetsrådet.

För resolutionens förenlighet med FN-stadgan kan anföras att en rekommendation, även om den avser sanktioner, inte är en 'handling' från FNs sida såsom detta ord bör tolkas mot bakgrund av artikel 25 och kapitel VII i FN-stadgan.[40] Internationella domstolen har också i ett rådgivande yttrande slagit fast att det skall röra frågor som är *"solely* within the province of the Security Council." (Min kurs). Domstolen framhöll vidare att lokutionen 'som påkallar handling', "has no application where the necessary action is not enforcement action."[41]

Hans Kelsen konstaterar också att "handling" inte kan betyda rekom-

[38]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 31.

[39]. Se t ex Gihl *Aktuella problem inom folkrätt och allmän rättslära* SvJT 1953 s 368.

[40]. Se t ex Eek *Folkrätten* (1987) s 321 not 5.

[41]. *Certain Expenses of the United Nations* Adv. op ICJ Reports 1962 s 165.

mendationer, för då skulle generalförsamlingen berövas sin mest betydelsefulla funktion. I stället ser han två alternativa tolkningar: antingen avses "any enforcement action whatever" eller också bör tolkningen vara restriktivare. Med den restriktivaste tolkningen av ordet "handling" förhindrar artikel 11:2 inte generalförsamlingen från att rekommendera medlemmarna att använda väpnat våld. Men om däremot den tolkningen accepteras att "handling" avser alla typer av "enforcement action" så innebär artikel 11:2 en klar begränsning i den allmänna rekommendationsrätt som generalförsamlingen har enligt artikel 10.[42]

Enligt Torsten Gihl spelar det dock ingen roll om generalförsamlingen enbart gjort anspråk på att rekommendera tvångsåtgärder. Det är likväl en fråga som skall hänskjutas till säkerhetsrådet.[43]

Den svenska regeringen var också mycket tveksam till resolutionens förenlighet med artikel 11:2 i FN-stadgan. Vid debatten i generalförsamlingens första utskott uttryckte utrikesminister Undén sin tveksamhet. Han menade att artikeln var mycket klar när det gällde vilka frågor som måste hänskjutas till rådet, och vände sig mot argumentet att "handling" endast skulle avse tvångsåtgärder och inte rekommendationer. "The argument that the Article did not extend to the mere making of recommendations by the Assembly was certainly debatable", framhöll han.[44]

Nu menade emellertid Undén vidare att församlingen haft en tendens att utöka sin kompetens utöver vad som framgår av ordalydelsen i artiklarna. Han fortsatte:

> The letter of the Charter had, therefore, been exceeded in practice, but this was a felicitous and a happy development of the Organization. Its Charter, like all other constitutions, must develop so that it would not become a dead letter.[45]

[42]. *The Law of the United Nations* (1950) s 962 ff.

[43]. *FN, freden och säkerheten* s 102 f. I *Festskrift tillägnad Nils Herlitz* (1955).

[44]. A/C.1/SR 361 s 108. Denna reservation stödde Undén på den svenska kommentar till FN-stadgan som utarbetats vid inträdet i organisationen. Där framhålles att säkerhetsrådet har en exklusiv behörighet att vidta åtgärder enligt kapitel VII. *Kommentaren* s 18.

[45]. A/C.1/SR 361 s 108.

Med reservation för det svenska lagstadgandet att svensk trupp inte får användas utomlands annat än i självförsvar förklarade han att Sverige skulle stödja förslaget.

I en av generalförsamlingens debatter om Sydafrika 1965 framhöll Sveriges FN-ambassadör Sverker Åström att tvångsåtgärder var säkerhetsrådets exklusiva behörighet. "Vi förmenar däremot inte generalförsamlingen rätt att antaga resolutioner rörande problem på freds- och säkerhetsområdet", fortsatte han.[46] Uttalandet tyder på att Sverige inte längre anser att stadgandet i artikel 11:2 omfattar även generalförsamlingens resolutioner. Möjligen har den organiska utvecklingen tagit över den strikta tolkningen av bestämmelsen i fråga.

Ett annat centralt problem för svensk del var den vid inträdet hävdade meningen att FN-ingripanden mot stormakter inte var möjliga. Nu var emellertid situationen sådan att inskridande med våld skedde trots Sovjetunionens starka motvilja. Risken fanns att Sovjetunionen blandat sig i konflikten och att FN således skulle komma i direkt strid mot en stormakt. För svensk del var det därför viktigt att framhålla att det endast var fråga om rekommendationer, och att deltagande i konflikten var frivilligt. Utrikesminister Undén försäkrade hemmaopinionen att det inte var fråga om att ge församlingen samma befogenheter som rådet har. "Det skulle ha varit en mycket genomgripande förändring i själva konstruktionen, en förändring som också skulle beröra vårt lands ställning inom Förenta Nationerna högst väsentligt", framhöll han i riksdagen.[47]

I Barry Holmströms avhandling om Koreakriget frågar han sig om inte Uniting for Peace resolutionen skapat den för Sverige brydsamma situationen "att västmaktsmajoriteten i FN nu kunde utnyttja organisationen i varje krigsfall där den var i stånd att mobilisera 2/3 majoritet".[48] FN skulle således vara funktionsdugligt även i ett stormaktskrig. Men det är återigen viktigt att betona att det enbart var tal om rekommendationer. Att generalförsamlingen, eller snarare en majoritet av jordens stater, går samman och rekommenderar vissa ingripanden, kan inte jämställas med en fungerande organisation. Utrikesminister Undén framhöll själv att församlingen, oavsett Uniting for Peace resolutionen, "i alla fall inte

[46]. *Utrikesfrågor* 1965 s 116.

[47]. AK 1950:26 s 14.

[48]. *Koreakriget i svensk debatt* (1972) s 199.

skulle dra sig för att avge uttalanden av denna art."[49]

Säkerhetssystemet, d v s rådets agerande enligt kapitel VII, fungerade inte. Något bindande beslut kom aldrig till stånd i säkerhetsrådet, och resolutionen gav inte generalförsamlingen sådan kompetens. "Vi ha alltid betonat i våra regeringsförklaringar, att neutraliteten är begränsad av våra förpliktelser enligt Förenta Nationernas stadgar",[50] sade Undén i riksdagens andra kammare 25 oktober 1950. Men i Korea blev det, enligt svensk uppfattning, endast fråga om rekommendationer som medlemsstaterna var fria att följa eller förkasta.

[49]. AK 1950:26 s 14.

[50]. AK 1950:26 s 15.

Kapitel 10. Kuwaitkrisen.

Händelserna i säkerhetsrådet dagarna efter Iraks invasion av Kuwait visade att FN faktiskt kunde agera i enlighet med föresatserna vid organisationens bildande. Enligt Martti Koskenniemi var det "nästan ett skolboksexempel på kollektiv säkerhet i praktiken".[1] Den förutsättning som tidigare saknats, d v s enigheten bland stormakterna, fanns plötsligt. Att det internationella säkerhetssystemet är helt beroende av stormakternas relationer har också framhållits från svensk sida vid ett flertal tillfällen.

Som tidigare påpekats har även den svenska neutralitetspolitiken utgått från detta förhållande. Så länge det kalla kriget pågick kunde Sverige söka skydd bakom vetot. Den s k Undén-linjen var ledande för svensk sanktionspolitik.

Den utveckling i Östeuropa, och i stormaktsrelationerna, som tog sin början hösten 1989 har emellertid ändrat förutsättningarna för den traditionella neutralitetspolitiken. Världen präglas inte längre av stormaktsmotsättningar. Det är för tidigt att dra alltför långtgående slutsatser av utvecklingen, men händelserna i anledning av Iraks invasion av Kuwait är ett bra exempel på den nya situationen.

10:1 Bakgrund.

När det brittiska protektoratet Kuwait blev självständigt den 19 juni 1961 gjorde Irak omedelbart anspråk på området. Iraks krav tvingade den kuwaitiske emiren att begära de brittiska truppernas återkomst. De brittiska styrkorna ersattes sedermera av en arabisk styrka, och efter påtryckningar från arabförbundet tog Irak motvilligt tillbaka sina krav. Kuwait tvingades för att trygga sin egen existens in i en politik med generöst bistånd till Irak, särskilt under kriget mot Iran. Men från mitten av 1980-talet återupptogs de irakiska hotelserna mot Kuwait.

I juli 1990 skärptes motsättningarna återigen mellan Kuwait och Irak.

[1]. *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen* s 80. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

Iraks president Saddam Hussein anklagade Kuwait för att överskrida sina oljeproduktionskvoter och därigenom pressa ned priserna på världsmarknaden. Han krävde också att Kuwait skulle skriva av flera miljarder dollar i skulder från kriget mot Iran 1980-1988 samt att förhandlingar inleddes om gränsdragningen mellan de båda staterna. Irak och Kuwait möttes för samtal, samtidigt rapporterades om stora irakiska truppsammandragningar vid gränsen. Den 1 augusti 1990 bröt Irak förhandlingarna och dagen efter korsade den irakiska armén gränsen till det lilla grannlandet Kuwait. För första gången i FNs historia kom en medlemsstat att annekteras av en annan.

10:2 Invasionen och säkerhetsrådets inledande handläggning.

Omvärlden reagerade snabbt på den irakiska invasionen. Säkerhetsrådet sammanträdde redan samma dag. I debatten försvarade Iraks delegat invasionen bl a med att "the Free Provisional Government of Kuwait requested my Government to assist it".[2] Därmed skulle aktionen vara laglig som ett svar på en inbjudan, och FNs inblandning därigenom otillåten.

Iraks argumentation accepterades emellertid inte av övriga medlemmar. USA kallade aktionen för ett "blatant use of military aggression and violation of the United Nations Charter",[3] och Sovjetunionen ansåg att rådet behövde agera omedelbart för att eliminera "this violation of international peace and security".[4]

Med fjorton röster mot noll[5] antog säkerhetsrådet resolution 660 (1990). I resolutionen konstaterade rådet att invasionen utgjorde ett brott mot internationell fred och säkerhet, och krävde ett omedelbart och villkorslöst tillbakadragande av irakiska trupper.

Även i Sverige blev reaktionen över invasionen stark. Det inträffade var en grov kränkning av våldsförbudet och alla staters rätt till territoriell integritet. Härmed kränktes principer som Sverige traditionellt värnar

[2]. S/PV 2932 s 11.

[3]. S/PV 2932 s 13.

[4]. S/PV 2932 s 23.

[5]. Jemen deltog inte i omröstningen.

om. Vid regeringens utrikespolitiska deklaration den 19 mars 1986 sades bl a följande:

> Folkrätten måste vara grunden för förbindelserna mellan världens nationer. Att dessa regler respekteras är av yttersta vikt för den internationella freden. Som Olof Palme så ofta underströk upplevs detta särskilt starkt i de mindre staterna. När någon våldför sig på ett litet lands oberoende och integritet känner också medborgarna i andra små stater både vrede och oro.[6]

Av naturliga skäl reagerade den svenska regeringen omedelbart på det inträffade. Redan samma dag som invasionen skickade UD ut ett pressmeddelande med följande uttalande av utrikesminister Sten Andersson:

> Den irakiska militära interventionen i Kuwait strider mot grundläggande folkrättsliga principer om icke-våld, staters suveränitet och territoriella integritet samt icke-ingripande i en annan stats inre angelägenheter. Detta grova brott mot folkrätten måste kraftigt fördömas och den irakiska interventionen omedelbart avbrytas.[7]

Utrikesministern påpekade också att det ankom på FNs säkerhetsråd att brådskande behandla frågan.

10:2:1 De ekonomiska sanktionerna

Säkerhetsrådets inledande resolution efterföljdes inte; Iraks trupper blev kvar i Kuwait. Ett flertal stater, däribland USA och EGs medlemmar, införde unilaterala ekonomiska sanktioner.

Den 6 augusti möttes säkerhetsrådet igen för att besluta om en bindande ekonomisk bojkott av Irak och Kuwait. Efter en kortare debatt

[6]. *Utrikesfrågor* 1986 s 16.

[7]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-08-02.

antogs resolution 661 (1990) med tretton röster mot noll.[8] I resolutionen sades uttryckligen att säkerhetsrådet agerade enligt kapitel VII i FN-stadgan och rådet förbjöd i stort sett all handel med Irak och Kuwait. De enda undantag som beviljades var för "supplies intended strictly for medical purposes, and, in humanitarian circumstances, foodstuffs". Slutligen uppmanade rådet alla stater att inte erkänna någon regim upprättad av ockupationsmakten.

Bojkotten kom sedermera att utökas till att även omfatta en flygblockad.[9] Detta ändrar emellertid ingenting i sak och behandlas därför inte ytterligare.

Dagen efter säkerhetsrådets bindande sanktionsbeslut förordnade regeringen om svenska sanktionsåtgärder i enlighet med 1971 års sanktionslag.[10] Regeringens beslut att invänta en resolution i säkerhetsrådet kom att kritiseras från vissa håll. Enligt utrikesminister Sten Andersson var kritiken "illa underbyggd" och riskerade att "misskreditera Sverige".[11]

Den traditionella svenska linjen i sanktionsfrågor, att endast delta om ett beslut eller en rekommendation från säkerhetsrådet föreligger, har ovan behandlats i anslutning till bojkotten av Sydafrika.

Linjen får anses följd i avseende på Irak. Den svenska regeringen beslutade sig för att avvakta ett beslut i säkerhetsrådet i stället för att unilateralt vidta sanktionsåtgärder. Det ligger i linje med Sveriges uttalade omsorg om FNs auktoritet; aktioner utanför FNs ram riskerar alltid att underminera organisationen. Beslutet överensstämde dessutom med löftet att Sydafrikabojkotten skulle vara "en engångsföreteelse [ ] motiverad av det unika i själva apartheidsituationen."[12] Dessutom förelåg statsrättsliga hinder för Sverige att agera tidigare.

I 1971 års lag om vissa internationella sanktioner sägs i 1§ att ekonomiska sanktioner kan genomföras "[i] den mån det påkallas med

[8]. Kuba och Jemen avstod.

[9]. SC Res 670 (1990).

[10]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-08-07. Förordning 1990:884 om tillämpning i fråga om Irak/Kuwait av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, samt Förordning 1990:885 om vissa sanktioner mot Irak/Kuwait.

[11]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-08-08.

[12]. Prop 1986/87:110 s 24.

anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga".

Så länge ett beslut eller en rekommendation inte föreligger måste riksdagen således genom lag bemyndiga regeringen att agera.[13] Under augusti månad är ordinarie riksmöte inte samlat. För att kunna agera tidigare hade det således krävts att ett urtima riksmöte tillkallats.[14]

10:2:2 Ogiltigförklarandet av Iraks annektion.

En central princip inom folkrätten är den s k *No Fruits of Aggression*, d v s att ingen stat skall få dra fördelar av otillåten aggression. I två centrala folkrättsliga dokument stadgas att inga territorieförvärv som är en följd av hot om eller bruk av våld skall erkänns som lagliga.[15] Då Iraks president, Saddam Hussein, frankt meddelade världen att Kuwait var en del av Irak bröt han mot denna princip.

Säkerhetsrådet möttes den 8 augusti och antog enhälligt resolution 662 (1990) där man beslutade att den irakiska annektionen "has no legal validity, and is considered null and void".

Principen att våld inte skall löna sig har traditionellt även hävdats av Sverige. Utrikesminister Sten Andersson sade t ex i riksdagen vintern 1988, som ett svar på interpellationer om Sveriges Mellanösternpolitik:

> En grundläggande princip för svensk utrikespolitik,
> [ ], är förbudet mot förvärv av territorium med våld.

[13]. Detta var precis vad som skedde när Sydafrikabojkotten genomfördes. Riksdagen bemyndigade då genom lag (1987:474) regeringen att tillämpa sanktionslagen, trots uteblivet beslut i säkerhetsrådet.

[14]. Strömberg *Sveriges författning* (1981) s 36.

[15]. I *Definition of Aggression* (GA Res 3314 XXIX) art 5:3 stadgas att: "No territorial acquisition or special advantage resulting from aggression is or shall be recognized as lawful." Se även *Förklaring om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med Förenta nationernas stadga*. (Friendly Relations) Återgiven i SOU 1979:73.

> [ ]. Att denna princip respekteras är av grundläggande betydelse inte minst för alla små stater. Det är alltså ett svenskt intresse att med skärpa vända sig mot de fall där brott sker mot denna princip.[16]

Något särskilt uttalande om Iraks annektion gjorde regeringen emellertid inte i detta fall. Vid ett senare tillfälle framhölls dock att det är "av största vikt att aggression inte tillåts löna sig".[17]

10:2:3 Resolution 665 (1990).

Irak trotsade samtliga av säkerhetsrådets beslut; president Saddam Hussein gick ut offentligt och förklarade att Kuwait var en irakisk provins.[18] Samtidigt drogs på amerikanskt initiativ allt större flottstyrkor samman i området. En blockad arrangerades, i huvudsak med hänvisning till självförsvarsrätten i artikel 51.[19]

Enigheten i säkerhetsrådet fortsatte och man samlades för att besluta om åtgärder för att garantera bojkottens genomförande. Den 25 augusti 1990 antogs resolution 665 (1990). För första gången i FNs historia lyckades säkerhetsrådet besluta om militärt ingripande för att säkerställa implementeringen av ett tidigare beslut. De stater som redan hade militära styrkor i området uppmanades att "use such measures commensurate to the specific circumstances as may be necessary under the authority of the Security Council to halt all inward and outward maritime shipping".[20]

Övriga stater inbjöds att med hjälp av politiska och diplomatiska

[16]. *Utrikesfrågor* 1988 s 113. Se även t ex utrikesminister Undéns telegram till FNs generalsekreterare under Koreakriget där han framhöll att det var viktigt att Nordkoreas angrepp inte kröntes med framgång. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 85.

[17]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-12-10.

[18]. Intervju med det amerikanska TV bolaget CBS, återgiven i DN 31/8-90.

[19]. Se t ex USAs delegat i S/PV 2934 s 7. Stöd för självförsvarsargumentationen finns i SC Res 661 (1990) där säkerhetsrådet "[a]ffirming the inherent right of individual and collective self-defence, in response to the armed attack by Iraq against Kuwait, in accordance with Article 51 of the Charter".

[20]. SC Res 665 (1990) para 1. Det kan vara värt att notera att de sakkunniga som utarbetade den svenska kommentaren till FN-stadgan tänkte sig väpnade blockader med stöd av artikel 42 som en av de metoder som säkerhetsrådet hade till sitt förfogande för att säkerställa genomförandet av ekonomiska sanktioner. *Kommentaren* s 42.

åtgärder assistera i säkerställandet av resolution 661 (1990). Säkerhetsrådet vädjade även till alla medlemsstater "to provide in accordance with the Charter such assistance as may be required by the States referred to in paragraph 1 of this resolution".[21]

Resolutionen innebar endast att säkerhetsrådet ingrep och legaliserade den militära uppbyggnad som tidigare skett med hänvisning till självförsvarsrätten. Det var således inte ett beslut om militära insatser enligt artikel 42 i FN-stadgan. Artikeln förutsätter en centraliserad våldsanvändning i säkerhetsrådets regi. I resolutionen har rådet genom sin skrivning delegerat huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet till de deltagande staterna.

I och med att ansvaret delegerades till dessa stater kunde deras eventuella begäran om assistans inte anses som bindande. Enligt FN-stadgan är det endast säkerhetsrådet som kan tvinga en medlemsstat att agera militärt.

I och med säkerhetsrådets beslut om legitimering av vissa begränsade militära insatser för att säkerställa den beslutade bojkotten sattes Sveriges FN-engagemang på prov. I ett pressmeddelande förklarade regeringen att: "Vi kommer inte att tveka, om FN begär vår medverkan för att säkerställa att FN-sanktionerna blir effektiva."[22]

Det svenska agerandet under Kuwaitkrisen bör därför även avstämmas mot uttalade svenska principer. Några citat får illustrera den svenska inställningen till FN som en organisation för främjandet av internationell fred och säkerhet.

I 1989/90 års budgetproposition sägs:

> Sverige fäster stor vikt vid att FN får större möjligheter att fullgöra sina huvuduppgifter att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt att främja internationellt samarbete.[23]

Utbildningsminister Lennart Bodström i ett tal på FN-dagen 1985:

> Det stöd som stadgan erbjuder för att hävda grundläggande folkrättsliga principer är av utomordentlig

[21]. SC Res 665 (1990) para 3.

[22]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-08-26.

[23]. Prop 1989/90:100 Bil 5 s 9.

> betydelse inte minst för små och medelstora länder. Det är ett väsentligt nationellt intresse för Sverige att värna om dessa principer och ta kraftfull ställning när de kränks, vare sig det sker i fjärran delar av världen eller nära vårt land.[24]

Slutligen, statsminister Ingvar Carlsson i ett anförande för SIPRI vintern 1989:

> I en konflikt har vi bara oss själva att lita till - och den internationella rätten. Det är ett grundläggande skäl till varför vi reagerat med kraft och allvar, närhelst det begåtts brott mot denna folkrätt i andra delar av världen [ ].[25]

En konsekvens av dessa uttalanden, och ett otal liknande,[26] vore att Sverige i handling visade sitt engagemang och ställde upp med militära krafter. Det vore, för att upprepa Ingvar Carlssons ord att reagera "med kraft och allvar". Men kabinettsekreterare Pierre Schori förklarade i stället att man i det nuvarande skedet av krisen lugnt kunde konstatera "att Sverige bidrar bäst genom att dels verka för att FN:s ledande roll stärks i strävandena efter en fredlig lösning i enlighet med folkrätten, dels ge kraftfullt stöd till de humanitära hjälpinsatser som nu är absolut nödvändiga."[27]

Några juridiska hinder för svenska militära insatser förelåg inte. Ingvar Carlsson hade klart deklarerat att Sverige inte var neutralt i konflikten,[28] och ett beslut fanns i rådet som legitimerade eventuell våldsanvändning.

Dessutom tillåter den svenska regeringsformen (kap 10 § 9) att svensk väpnad styrka under vissa förutsättningar sänds till annat land. Förutsättningarna är:

[24]. *Utrikesfrågor* 1985 s 69.

[25]. *Utrikesfrågor* 1989 s 44.

[26]. Se t ex Ingvar Carlsson i AB "Sidan Tre" 1991-02-02 där han skriver: "För oss i Sverige är det oerhört viktigt att inte små länders rättigheter kan trampas på, utan att FN och omvärlden reagerar."

[27]. Tal inför Svenska FN-förbundet den 10 september 1990. *Utrikesfrågor* 1990 s 143.

[28]. *Vad ska vi ha i stället?* DN Debatt 1/9-90.

1. att riksdagen medgiver det,
2. att det är medgivet i lag,
3. att skyldigheten följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse.

Det finns ingen lag som är tillämplig i detta fall och inte heller föreligger en internationell förpliktelse. Sådan kan som ovan sagts endast beslutas av säkerhetsrådet och så hade ej skett. Kvar fanns att riksdagen skulle medge det.

Dessutom är det värt att notera att regeringsformen talar om "väpnad styrka". Sambandscentraler, transportenheter eller annat borde således kunna sändas i väg utan att riksdagen behövde godkänna det.

Något erbjudande om svenskt militärt bistånd fick säkerhetsrådet emellertid inte. Ingvar Carlsson menade att då en förfrågan inte kom behövde Sverige inte heller ställa upp.[29]

Statsministerns tolkning av säkerhetsrådets resolution är i och för sig korrekt. Ingenstans i beslutet sägs att stater som inte redan har fartyg i området var skyldiga att ställa upp.[30] Men poängen var inte om det förelåg en legal skyldighet att ställa upp, utan att det fanns en legal *möjlighet*. Denna möjlighet fanns inte minst genom säkerhetsrådets uppmaning till alla stater att "provide [ ] such assistance as may be required" av de stater med fartyg i området.[31] Det finns anledning att påminna om regeringens inställning i anledning av att ett flertal stater på säkerhetsrådets begäran skickade trupp till Korea. Inför generalförsamlingen 1950 sade utrikesminister Undén att "[d]enna uppmaning har glädjande nog funnit ett mycket allmänt gensvar trots att en legal förpliktelse ej var förhanden."[32] Men denna gång tycks de strikt juridiska argumenten ha tagit överhanden.[33]

[29]. *Vad ska vi ha i stället?* DN Debatt 1/9-90.

[30]. Det finns dock, som redan påpekats, en allmän skyldighet att stödja FN. FN-stadgan artikel 2:5.

[31]. SC Res 665 (1990) para 3. Schachter konstaterar att "no explicit language in Article 42 or in Articles 43, 44, and 45 [ ] precludes states from voluntarily making armed forces available to carry out the resolutions of the Council adopted under Chapter VII." *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations* s 68. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

[32]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 30.

[33]. Enligt Ann-Sofie Nilsson berodde det svenska agerandet på att den "aktuelle busen" var "mer lik en traditionell SAP-vän än den lilla småstat som invaderats och ockuperats av densamme". Hon fortsätter: "Från det perspektivet måste den irakiska aggressionen ha tett sig som något av ett moraliskt och politiskt dilemma för SAP; det amerikanska engagemanget i frågan skulle lägga

10:2:4 Resolution 678 (1990).

I resolution 678 (1990), antagen den 30 november 1990,[34] satte rådet upp en tidsfrist för Irak. Om inte Saddam Husseins trupper lämnat Kuwait före den 15 januari 1991 auktoriserade säkerhetsrådet de stater som samarbetade med Kuwait "to use all necessary means to uphold and implement Security Council resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area". Vidare uppmanades alla stater att ge lämpligt stöd för de åtgärder som vidtogs för att komma tillrätta med situationen. Syftet med resolutionen var att pressa fram en fredlig lösning av konflikten. USAs utrikesminister James Baker framhöll i sin röstförklaring:

> The words authorize the use of force. But the purpose, I believe - and, again, many here have already said this - is to bring about a peaceful resolution of this problem. No one here has sought this conflict.[35]

Resolutionen innebar en klar skärpning av FNs hållning. Det var inte längre endast tal om att säkerställa blockaden utan regelrätt krig framstod som en möjlighet. Däremot agerade säkerhetsrådet inte heller denna gång enligt artikel 42 i FN-stadgan. Det var fortfarande endast tal om att auktorisera våldsanvändning, inte att gå in och ta över den.

Denna gång fanns den tidigare enigheten bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar inte längre kvar. Folkrepubliken Kina valde att avstå från att rösta. Den kinesiske utrikesministern Qian Qichen förklarade Kinas inställning med att hänvisningen till "all necessary means" inte uteslöt våld. "This runs counter to the consistent position of the Chinese Government, namely, to try our utmost to seek a peaceful

ytterligare en svårhanterlig dimension till de redan existerande. Tvärtemot den traditionella socialdemokratiska analysen var Syd - det vill säga Irak - den oprovocerat aggressiva parten och Förenta staterna det land som upprätthöll de folkrättsliga - och moraliska - principernas efterlevnad." *Den moraliska stormakten* (1991) s 153.

[34]. Resolutionen antogs med 12 röster för, Kuba och Jemen röstade nej, Kina avstod.

[35]. S/PV. 2963 s 103.

solution", framhöll han.[36] Härmed förhindrades inte rådets agerande[37], men den tidigare visade enigheten bland de permanenta medlemmarna urholkades.

I Sverige gjorde utrikesminister Sten Andersson följande uttalande.

> Den resolution säkerhetsrådet antog igår kväll visar på ett dramatiskt sätt hur allvarlig situationen är i gulfkrisen. Det är av yttersta vikt och mera brådskande än någonsin att alla möjligheter till en fredlig lösning av konflikten nu tas till vara på grundval av FN:s resolutioner och i enlighet med folkrättens grundprinciper. Sverige fortsätter att ge sitt fulla stöd till FN:s ansträngningar att få till stånd en sådan lösning på konflikten.[38]

Några dagar senare framhöll utrikesministern att om en fredlig lösning skulle misslyckas så kommer Sverige, om FN "enligt sina stadgar" så begär, att lämna bidrag till en militär insats.[39]

Den svenska regeringen avsåg således att bidra endast om en förpliktande uppmaning förelåg. Frågan är om säkerhetsrådet skulle kunna fatta ett bindande beslut om inskridande med vapenmakt enligt artikel 42 utan att avtal enligt artikel 43 förelåg.

I den svenska kommentaren till FN-stadgan tolkades reglerna så att avtalen var en förutsättning för att staterna skulle kunna tvingas till deltagande. I kommentaren sägs att det inte är säkerhetsrådet ensidigt som har att bestämma vad staterna skall prestera enligt artikel 42. "Deras skyldigheter skola nämligen på förhand fastställas genom avtal med säkerhetsrådet."[40] Vidare konstaterade de sakkunniga att det endast är i överensstämmelse med avtalen som rådet kan avkräva staterna de i artikel 43 angivna prestationerna.[41] Men samtidigt framhölls i kommentaren att den allmänna skyldigheten att ge bistånd enligt

[36]. S/PV. 2963 s 63.

[37]. Se min tidigare genomgång av vetorätten.

[38]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-11-30.

[39]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1990-12-06.

[40]. *Kommentaren* s 43.

[41]. *Kommentaren* s 45.

artikel 2:5 gäller oberoende av avtalen.[42]

Tolkningen i kommentaren stämmer överens med ordalydelsen i artikel 43. Där sägs att medlemmarna utfäster sig att "på säkerhetsrådets anmodan *och* (min kurs) enligt särskilt avtal" ställa väpnade styrkor till rådets förfogande. Denna åsikt har även framförts av Hilding Eek. Han skriver:

> Enligt artikel 42 äger rådet också besluta om militära sanktionsåtgärder. Möjligheten att vidta sådana förutsätter emellertid att genom avtal den militära organisation tillkommit som förutsätts i stadgans artikel 43 och följande, men som inte blivit verklighet.[43]

Den irakiske delegaten förde under debatten i säkerhetsrådet inför antagandet av resolutionen en argumentation som gick ut på att våldsanvändningen var olaglig om inte artikel 42 och 43 tillämpades.[44] Argumentationen accepterades emellertid inte av säkerhetsrådets medlemmar och inte heller av Sverige. Den svenska regeringen stödde resolutionen.[45] Därmed inte sagt att man accepterade att den ledde till en förpliktelse för andra stater att delta, men den svenska tolkningen tycks ha svängt över till att tvångsåtgärder inte kräver avtal enligt artikel 43.

Ove Bring skrev i en debattartikel att artikel 43 varit en död bokstav ända sedan 1945. Han ställde frågan om det inte är viktigare att säkerhetsrådet uträttar vad det bildades för än att dess arbete exakt anpassas till vad som ansågs lämpligt och möjligt då stadgan utarbetades. Bring fortsatte:

> Rådet har levt upp till sitt huvudansvar under stadgans artikel 24 att värna om den kollektiva säkerheten. Inom ramen för detta ansvar och

[42]. *Kommentaren* s 44.

[43]. *Folkrätten* (1987) s 320. Se även Kunz *Sanctions in International Law* AJIL 1960 s 334 och Gihl *Huvuddragen av den allmänna folkrätten* (1956) s 276.

[44]. S/PV 2963 s 19ff.

[45]. Se t ex statsminister Ingvar Carlsson i AB "Sidan Tre" 1991-02-02. Han framhåller emellertid där också att man inte godkänner varje del av resolutionens innebörd. "Någon allmän krigsfullmakt är det inte fråga om."

> stadgans övergripande syfte måste rådet ha rätt att söka nya lösningar som är anpassade till politiska realiteter.[46]

Brings argumentation ligger helt i linje med Östen Undéns uttalande om att FN-stadgan måste utvecklas organiskt för att inte bli en död bokstav.[47] Den tycks också överensstämma med det något kryptiska uttalandet i den svenska kommentaren till FN-stadgan där det sägs att FN har rätt att använda våld för att återställa freden, och att organisationen då kan "förfara på det sätt som synes lämpligast i det föreliggande fallet".[48]

Enligt svensk uppfattning är resolution 678 (1990) således laglig, men inte tvingande.[49] Om säkerhetsrådet hade fattat ett beslut enligt artikel 42 skulle Sverige enligt utrikesminister Sten Andersson ansett sig skyldigt att delta trots att inget avtal om truppdeltagande föreligger mellan Sverige och säkerhetsrådet. Vid en av konstitutionsutskottets utfrågningar om Kuwaitkriget framhöll utrikesministern att om "det blivit ett beslut enligt 42 § hade Sverige varit *skyldigt* att ställa upp på det sätt som FN funnit lämpligt." (min kurs)[50]

Men utan en tvingande uppmaning blev det inget militärt deltagande från svensk sida. Det svenska bidraget bestod, förutom finansiella bidrag till flyktinghjälp, av ett fältsjukhus, upprättat efter en brittisk begäran. Det faktum att Sverige inte deltog aktivt kritiserades inledningsvis av USA,[51] men användes av regeringen för att få ut den svenska gisslan ur Irak. I sitt brev till Saddam Hussein skrev statsminister Carlsson bl a:

[46]. *FN-rådet måste ha rätt söka nya lösningar* SvD 15/3-91. Bring redovisar sina tolkningar utförligare i *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 332 ff.

[47]. A/C.1/SR 361 s 108. Svensk översättning i *Utrikesfrågor* 1950-51 s 110.

[48]. *Kommentaren* s 8.

[49]. Professor Zemaneks tolkning är identisk. Han skriver att "[w]hen resolution 678 (1990) requested all States to assist other States authorized to enforce the decisions of the Security Council, such assistance became legitimate but not mandatory." *The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality* s 289. I Austrian Journal of Public and International Law No 3 1991.

[50]. Alltså inte uteslutande ens militärt våld. 1990/91:KU 30 Bilaga 9 s 157. Oscar Schachter anser dock att avsaknaden av avtal enligt artikel 43 gjort det klart att "member states cannot be legally bound to provide armed forces unless they have agreed to do so." *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations* s 69. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

[51]. Se t ex Christiansson *USA kräver svensk insats mot Saddam* SvD 28/9-90.

> Sverige deltar inte i den militära uppbyggnaden i Mellanöstern. Vi har i stället koncentrerat våra ansträngningar på humanitär och ekonomisk hjälp till dem som berörs av konflikten, inklusive palestinierna.[52]

Det svenska bidraget med ett fältsjukhus grundades på passusen i resolutionen att alla stater skulle ge "appropriate support". Det finns, som påpekades redan i den svenska kommentaren till FN-stadgan, en allmän skyldighet enligt artikel 2:5 att bistå FN. Från svensk sida framhöll man att Sverige visserligen var skyldigt att ge stöd, men att "frågan om i vilken form detta skulle ske ankom på den svenska regeringen ensam att avgöra."[53]

De svenska tolkningarna av säkerhetsrådets insatser i Korea och i Kuwait företer således flera likheter. I båda fallen ansågs resolutionerna lagliga, trots att stadgans strikta bokstav inte följdes; i båda fallen markerade Sverige också att resolutionerna för den skull inte blev tvingande för medlemsstaterna.

10:2:5 De allierades motangrepp.

Efter att in i det sista försökt nå en fredlig lösning av tvisten, bl a genom ett besök i Bagdad av FNs generalsekreterare, slog de allierade trupperna till på natten mellan den 16-17 januari svensk tid. Massiva bombningar inleddes och det rapporterades om stora initiala framgångar. Utrikesminister Sten Andersson framhöll i en kommentar att kriget startat i och med Iraks invasion och att de allierade handlade helt i enlighet med FN-stadgan. Han kommenterade även Sveriges ställning:

> Sverige är inte krigförande men vi står inte neutrala i konflikten. Detta är inte ett krig mellan Förenta Staterna och Irak. Krigförande är de stater som ingår i den s k koalitionen. Dessa staters krigshand-

[52]. Utrikesfrågor 1990 s 93.

[53]. af Trolle *Sverige och Förenta Nationerna* UD informerar 1992:3 s 14 f.

lingar legitimeras genom säkerhetsrådets resolution 678.[54]

Sveriges statsminister beklagade i ett uttalande det inträffade. Han var mycket besviken över att en fredlig lösning inte kunnat uppnås och uttryckte oro inför krigets konsekvenser både vad gällde förlust av människoliv, inverkan på miljön och de långsiktiga politiska följderna.[55] Men regeringen erkände samtidigt att användande av våld är tillåtet enligt FN-stadgan som en sista utväg, när andra åtgärder är otillräckliga.[56]

De svenska uttalandena bekräftar att regeringen uppfattade resolution 678 (1990) som laglig och i överensstämmelse med FN-stadgan.

Natten därefter slog Irak tillbaka. Ett missilangrepp mot större städer i Israel genomfördes och upprepades vid ett flertal tillfällen. En icke-krigförande stats civilbefolkning drabbades alltså av kriget, ett agerande helt i strid mot folkrättens regler om krigföring. Den svenska regeringen fördömde också bombningarna och kallade dem "terrorhandlingar".[57]

Luftkriget fortsatte med oförminskad styrka och de tidigare försäkringarna om ett snabbt krig förbyttes i varningar om att kriget kunde bli långvarigt. Det diplomatiska spelet intensifierades. Sovjetunionen presenterade ett fredsförslag. Irak svarade att man ville ha 21 dagar på sig för en reträtt, och uppställde även vissa villkor för tillbakadragandet. Alliansen ansåg att kraven var oacceptabla och man gav Irak en kortare tidsfrist. De irakiska trupperna blev emellertid kvar, och natten mellan den 23-24 februari inleddes markstriderna. De allierade styrkorna mötte svagt motstånd och den 28 februari 1991 var kriget över.

De svenska kommentarerna var positiva. Utrikesminister Sten Andersson uttryckte glädje över att Kuwait var befriat. Han framhöll att FN måste spela en ledande roll i arbetet för att säkra freden i området och att "Sverige är berett att ge sitt aktiva stöd i detta arbete".[58] Regeringen hade redan under konfliktens gång förklarat att Sverige var

[54]. Meddelande vid riksdagens informationsstund 17 januari 1991. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-01-17.

[55]. Se t ex SvD 18/1-91.

[56]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-01-17. Se även utfrågningen av utrikesminister Sten Andersson i konstitutionsutskottet. 1990/91:KU 30 Bilaga 9.

[57]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-01-23. För fördömande av den första bombningen se *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-01-18.

[58]. Anna Benér *Svensk glädje över fred* SvD 1/3-91.

villigt att ställa upp i en fredsbevarande styrka, om en sådan upprättades. Den 20 april 1991 beslutades att sända åtta observatörer och en trupp om hundra man till Kuwait.

Den 2 mars 1991 antog säkerhetsrådet resolution 686 (1991) med hårda krav på Irak. Bl a krävde rådet att Irak återlämnade all kuwaitisk egendom, att alla krigsfångar skulle släppas, att alla minor identifierades och att Irak upphörde med fientliga handlingar mot FNs medlemsstater. Säkerhetsrådet agerade uttryckligen enligt kapitel VII i FN-stadgan och underströk att resolution 678 (1990) förblev i kraft ända till alla kraven uppfyllts.

10:3 Var det rätt, vad som skedde?

Den irakiska invasionen av Kuwait gav upphov till en livlig debatt runt om i världen. De flesta tycktes ense om att Saddam Hussein grovt kränkt Kuwaits suveränitet och att Irak skulle förmås att dra sig tillbaka. Men hur detta skulle ske fanns det olika åsikter om.

10:3:1 Vilka blev konsekvenserna i Irak?

För civilbefolkningen i Irak blev krigets följder grymma. Den irakiska ekonomin blev i det närmaste ödelagd. I Bagdad var man länge utan vatten och elektricitet. Livsmedelsransonering infördes, bensin blev en bristvara, arbetslösheten och inflationen sköt i höjden. Läkare tvingades operera utan bedövning och med endast stearinljus som belysning.[59]

Men Saddam Hussein lyckades på ett för oss västerlänningar svårförståeligt sätt att vända det förnedrande nederlaget till en seger. Han slog brutalt ned upprorsförsök från shiiterna i söder och från kurderna i norr. Ännu drygt ett år efter krigsslutet satt han kvar med till synes oförminskad makt och han fortsatte att nonchalera FNs krav. I USA väcktes därför frågan om inte kriget slutat för tidigt. Uppgifter kom också

[59]. Se t ex Scott Mac Leod *With His Country in Ruins, How Long Can Saddam Hang On?* Time International no 10/91. Mats Lundegård *Bara ekonomin kan få Saddam på fall* Dagens Nyheter 5/10-91 och Tempus nr 4/92 passim.

vintern 1992 om att president Bush försökte eliminera Saddam Hussein.[60]

10:3:2 Vad sade man i debatten i Sverige?

Debatten i Sverige var naturligtvis mångfasetterad. Ett flertal debattörer deltog i press och andra medier, och ingen nyhetstidning med självaktning kunde undvika att kommentera händelserna på ledarplats. Att ge en komplett och analyserande bild av debatten är inte denna framställnings syfte. Här presenteras debatten endast som ett komplement; som ett försök att täcka in så många delar som möjligt av den situation Iraks invasion av Kuwait skapade, och av det dilemma som många ställdes inför när FNs ändamål och syfte ställdes på sin spets.

Med denna ambition kan man schematiskt dela in de svenska debattörerna i de som ansåg det nödvändigt att befria Kuwait med militära medel och de som fördömde kriget. Någon sympati med Saddam Hussein tycktes dock inte finnas.[61] Det var medlet som debatterades.

Som krigsmotståndarnas främste talesman framträdde Olof Lagercrantz. Den 15 december 1990 hade han ett inlägg på DNs ledarsida där han i skarpa ordalag vände sig mot säkerhetsrådets beslut att legitimera våldsanvändning. FN hade, menade Lagercrantz, förvandlats till en "bödel med avrättningsinstrument".[62] När de allierades luftangrepp startat återkom han, denna gång på kultursidan i DN. "Stoppa bombandet nu! Ur hela mänskligheten bröst borde det ropet komma", skrev Lagercrantz.

En mer formell kritik av krigslinjen framfördes av exempelvis Wilhelm Agrell och Carl Tham. De såg båda risken att användandet av fredliga sanktioner skulle komma att spela ut sin roll. Agrell skrev att säkerhetsrådets resolution 678 (1990) "i praktiken punkterade sanktionernas politiska effekter" och att "[t]rovärdigheten i varje framtida sanktionsbeslut har underminerats samtidigt som FN:s egentliga roll i konflikten

[60]. Bengt Albons *Saddam ska bort* DN 8/2-92.

[61]. Per T Ohlsson återger dock i sin bok *Landet Utanför* (1991) s 85 en artikel av Sigrid Kahle i SvD 17/1-91 där hon bl a skriver att Irak på många sätt har "påbörjat en stor utveckling mot social utjämning, inte minst under sin nuvarande regim".

[62]. Liknande ordval användes även av Elias Berg som kallade säkerhetsrådets beslut för "utfärdande av en kollektiv dödsdom". DN Debatt 9/2-91.

blivit helt marginell."[63] Carl Tham framhöll att krig bara kan vara en sista utväg när alla andra möjligheter prövats och att man med fog kunde ifrågasätta om en sådan prövning skett.[64]

Professor Richard Falk, då innehavare av Olof Palmeprofessuren vid Stockholms universitet, tillhörde också de mer framträdande krigsmotståndarna. I uppmärksammade inlägg på DNs kultursida gick han bl a till angrepp mot att FN var ett redskap för USAs politik, att sanktionerna inte tillåtits verka och att tillräckliga ansträngningar för att få till stånd en fredlig lösning inte gjordes.[65]

Förre nedrustningsambassadören Inga Thorsson framträdde som representant för åsikten att de allierades aktion var nödvändig. I en radiointervju framhöll hon kriget "som det minst onda av två onda ting".[66] Bland andra debattörer framfördes att FN nu började fungerade som det var tänkt 1945;[67] och "[t]ror man på en fredlig världsordning garanterad av FN, var Iraks invasion en tröskel som inte fick överskridas", skrev författaren Pär Westberg.[68] Stöd för den de allierades angrepp fanns också på ledarplats i t ex Expressen, Svenska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet. Dessutom fick aktionen, som ovan återgivits, stöd av den svenska regeringen.

Som en mellanväg lanserades tanken på en tredje ståndpunkt som "ett försök att hävda att den rätlinjiga politiska logiken var en chimär".[69] Om den tredje ståndpunkten skrev DNs politiske chefredaktör Svante Nycander: "I valet mellan storkrig och passivitet kan man inta en tredje ståndpunkt. Men inte mellan Irak och FN".[70]

Det är självfallet lätt att vara mot krig. Det är alla rationella individer och statsledningar. Men problemet under Kuwaitkrisen var att alla alternativ tycktes osmakliga. Att låta sanktionerna verka längre hade kunnat leda till fortsatta irakiska övergrepp mot den kuwaitiska civilbefolkningen. Att gå till motangrepp innebar att irakier skulle dö.

[63]. DN Debatt 4/2-91.

[64]. DN Debatt 1/2-91. Se även Kjell Goldmann DN Debatt 23/1-91 där han hävdar att det vore självbedrägeri att tro att ekonomiska sanktioner skulle påverkat Irak.

[65]. DN 14/1-91 och 26/2-91.

[66]. Dagens Eko 13/1-91. Citerat ur Ohlsson *Landet Utanför* (1991) s 17.

[67]. Sune Persson DN Debatt 7/2-91, Ove Bring DN Debatt 13/2-91.

[68]. DN 5/2-91.

[69]. Arne Ruth DN 20/1-91.

[70]. DN 3/2-91.

Det säger sig själv att det är en omöjlig valsituation. Ingen kan vikta ett människolivs värde. Som folkrättsjurist är den enda rationella utvägen att luta sig mot den internationella rätten, i detta fall mot FN-stadgan, som bygger på tanken att väpnade aggressioner skall slås tillbaka av statssamfundet kollektivt.

10:3:3 Vad sade juristerna?

Vi har ovan konstaterat att Sverige ansåg resolution 678 (1990) laglig, men inte tvingande. Att den inte var tvingande tycks det råda enighet om,[71] men frågan om resolutionens laglighet påverkas bl a av att Kina avstod från att rösta, att säkerhetsrådet inte åberopade artikel 42 och att några avtal enligt artikel 43 inte kommit till stånd. Dessutom aktualiserades problemet om självförsvarsrätten i artikel 51 utslocknade, eller om den fortsatte vara i kraft trots att säkerhetsrådet behandlade frågan.

Kinas beslut att avstå från att rösta ifrågasattes av professor Richard Falk. Han framhöll att "China's willingness to allow its abstention to be treated as if the Article 27(3) requirement of concurring votes had been satisfied does not resolve the question of legality under the Charter". Falk menade att i första hand rådets övriga medlemmar "had a right to have the Charter interpreted as drafted when it came to the voting rules of major UN organs."[72]

Frågan om hurvida ett avstående skulle räknas som ett veto eller inte avgjordes emellertid av medlemsstaterna redan under FNs första år. Den brittiske representanten i säkerhetsrådet framhöll redan 1948 att "the abstention by a permanent member [ ] is, by practice and precedent in the Security Council, not considered a negative vote by that member".[73] Internationella domstolen fastslog också i ett rådgivande yttrande att avstående inte skulle räknas som ett veto.[74]

Av störst intresse med tanke på den svenska uttolkningen är emellertid

[71]. Se t ex Glennon *The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter* AJIL 1991 s 75, Schachter *United Nations Law in the Gulf Conflict* AJIL 1991 s 464, och Rostow *Until What? Enforcement Action or Collective Self-defense?* AJIL 1991 s 509.

[72]. *Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System* JT nr 1 1991-1992 s 187.

[73]. SCOR 3rd year 232nd mtg 1948 s 170. Se vidare mitt avsnitt om vetorätten.

[74]. *Namibia Case* ICJ Reports 1971 adv. op. para 22.

om säkerhetsrådets oförmåga att tillämpa artikel 42 som grund för auktorisationen till medlemsstaterna att använda våld utgjorde en sådan brist att hela operationen därmed blev olaglig.

Ett argument som åberopats för att anse operationen laglig är att den var ett utövande av rätten till kollektivt självförsvar. Problemet är lokutionen i artikel 51 att självförsvarsrätten endast gäller "intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet".

Så länge rådet förblir passivt tycks frågan om självförsvarsrätten klar. Schindler skriver:

> Si le Conseil de sécurité n'est pas en mesure, en cas d'agression, de prendre une décision, le droit de légitime défense persiste pendant toute la durée du conflit.[75]

Frågan är om säkerhetsrådets åtgärder i Kuwaitkrisen var tillräckliga för att staternas rätt till självförsvar skulle utslockna. Hans Kelsen har tolkat uttrycket "intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder" så att självförsvar är tillåtet "only 'until' *the machinery of collective security* is put into action." (min kurs)[76] Kelsen tycks således vara av uppfattningen att säkerhetsrådet måste agera på det sätt som kapitel VII föreskriver, d v s enligt artikel 42 och 43, annars skulle självförsvarsrätten kvarstå.

Det förefaller som om säkerhetsrådets medlemmar tolkat artikel 51 på likartat sätt. Vid införandet av den ekonomiska bojkotten mot Irak bekräftades uttryckligen i resolutionen:

> the inherent right of individual or collective self-defence, in response to the armed attack by Iraq against Kuwait, in accordance with Article 51 of the Charter.[77]

Och vid debatten inför antagandet av resolution 678 (1990), varvid våld auktoriserades för att driva Irak ut ur Kuwait, framhöll stormakterna

[75]. Schindler *Aspects Contemporains de la neutralité* Recueil des Cours 1967:II s 271.

[76]. *The Law of the United Nations* (1950) s 800.

[77]. SC Res 661 (1990).

uttryckligen att resolutionen inte fråntog dem deras rättigheter enligt FN-stadgan. USAs utrikesminister James Baker framhöll att den amerikanska regeringen röstade för resolutionen "while retaining our rights, as other nations have, to protect our foreign nationals in Iraq".[78]

Professor Schachter anser att det finns flera skäl för åsikten att resolution 678 (1990) omfattas av artikel 51, främst att säkerhetsrådet aldrig tog över operationen. Han menar att resolution 678 (1990) egentligen var onödig, men att den "served the political purpose of underlining the general support of the United Nations for the military measures if Iraq did not withdraw".[79] Åsikten att självförsvarsrätten skulle utslockna när säkerhetsrådet vidtagit "nödiga åtgärder" avfärdar Schachter som absurd. Han påpekar att en uppmaning till en aggressor att dra sig tillbaka är en "nödig" åtgärd, men att den inte kan anses tillräcklig för att utsläcka självförsvarsrätten.[80]

Enligt Rostow förblir självförsvarsrätten i kraft intill dess säkerhetsrådet "has successfully dealt with the controversy before it".[81] Grieg anser att åtgärderna måste "prove effective",[82] och Bring framhåller att begreppet "nödiga åtgärder" är resultatinriktat. "Det räcker inte att rådet har vidtagit *åtgärder* för att självförsvarsrätten skall ha utslocknat, det krävs åtgärder av viss effektivitet", skriver han.[83] Även för Gardner är lokutionen "nödiga åtgärder" central. Med direkt hänvisning till Kuwaitkriget skriver han att säkerhetsrådets åtgärder mot Irak under hösten 1990 "had not achieved that objective."[84]

[78]. S/PV. 2963 s 103. I den amerikanska uttolkningen av självförsvarsrätten ligger bl a just rätten att skydda amerikanska medborgare utomlands (se nedan). Storbritannien betonade att självförsvarsrätten fortsatt var i kraft. Colin Warbrick skriver att "force was seen as an aspect of collective self-defence, to be undertaken at the request of Kuwait, rather than collective measures directed by the Security Council." *The Invasion of Kuwait by Iraq* ICLQ 1991 s 487.

[79]. *United Nations Law in the Gulf Conflict* AJIL 1991 s 460.

[80]. Åsikten framfördes bl a av Falk i *Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System* JT nr1/1991-1992 s 189. Franck/Patel anser att självförsvarsrätten kan utsläckas under en tvångsaktion, men att den kan återuppstå igen om säkerhetsrådet, t ex på grund av ett veto, är förhindrat att vidta nödvändiga åtgärder. *UN Police Action in Lieu of War: 'The Old Order Changeth'* AJIL 1991 s 63.

[81]. *Until What? Enforcement Action or Collective Self-defense?* AJIL 1991 s 511.

[82]. *Self-defence and the Security Council: What Does Article 51 Require?* ICLQ 1991 s 389.

[83]. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 326.

[84]. *Commentary on the Law of Self-Defense* s 50. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

Ett flertal författare var således av uppfattningen att självförsvarsrätten fortfarande var i kraft. Ove Bring framhöll klart att självförsvarsrätten enligt hans uppfattning fortsatte att existera under konflikten parallellt med säkerhetsrådets handläggning.[85]

Professor Falk tillhörde kritikerna av denna uppfattning. Han menade att rätten till självförsvar utslocknar så snart säkerhetsrådet "is seized of the situation".[86] Kvar som legal grund för resolution 678 (1990) finns då endast sanktionssystemet i FN-stadgan. Men efter att resolution 678 (1990) antagits var FNs roll "fundamentally flawed from an international law viewpoint", skrev Falk och hävdade att säkerhetsrådet

> violated its own constitutional framework to the extent it allowed the coalition to operate independently, but even more blatantly, by allowing the shift from sanctions to military measures without the sort of finding evidently contemplated by the language of Article 42, namely, an explicit conclusion that non-military measures had failed.[87]

Falk tycks relativt ensam i sin formella kritik.[88] Den svenska regeringen tog aldrig uttrycklig ställning till självförsvarsrättens tillämpning utan åberopade hela tiden resolution 678 (1990) som den legala grunden. Ibland uttryckte sig dock regeringen på ett sätt som tydde på att även självförsvarsrätten sågs som en legitimerande faktor. På morgonen efter de allierades angrepp mot Irak sade t ex utrikesminister Sten Andersson:

> I natt gick de allierade styrkor som agerar på *begäran av Kuwaits legala regering* till anfall mot Irak och mot irakiska mål i Kuwait. De allierade handlar

[85]. *Reflections on Richard Falk's article on the Gulf War: Should a functional approach to the UN Charter be considered unconstitutional?* JT nr2/1991-1992 s 376.

[86]. *Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System* JT nr1/1991-1992 s 189.

[87]. *Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System* JT nr1/1991-1992 s 191.

[88]. Skepsis mot insatsen uttrycktes emellertid även från folkrättshåll. Burns H Weston sammanfattade exempelvis sin syn så här: "Legal? Yes, technically. But legitimate? A borderline proposition at best." *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy.* AJIL 1991 s 533.

> *i enlighet med FN-stadgan*. I går morse passerades som bekant den tidsfrist som föreskrivits i FN:s resolution 678. (mina kurs.)[89]

På flera håll i doktrinen framfördes även åsikten att resolution 678 (1990) var laglig alldeles oavsett självförsvarsrätten. Argumentationen gick då i linje med den åsikt Bring, stödd på Östen Undéns uttalande om att FN-stadgan måste kunna utvecklas organiskt för att inte bli en död bokstav, förfäktade; att staterna inom ramen för FN-stadgan har rätt att finna nya lösningar.[90]

Förenta Nationerna är en organisation i ständig förändring, med ett utseende i dag som inte motsvaras av det vid bildandet 1945.[91] Detta är naturligt för en internationell organisation. Världen är inte statisk och då kan inte heller FN vara det. "The United Nations is waking up in a world very different from the world of 1945 in which it was born", skriver Brian Urquhart.[92] Dag Hammarskjöld kallade FN för en "levande organism" som fortlöpande kan "anpassa sin konstitutionella tillvaro efter behoven."[93] Och Scheffer skriver att Kuwaitkriget "served to remind us that the Charter is a flexible document and can be interpreted as such."[94]

Utrikesminister Undén gjorde sitt ofta citerade uttalande under Koreakriget, då generalförsamlingen antog Uniting for Peace resolutionen.[95] Parallellen med Korea framförs också av professor Franck som menar att FNs ingripande då visar att FN-systemet kan utvecklas organiskt. Han framhåller att "the system has evolved a viable alternati-

[89]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-01-17.

[90]. Se *Reflections on Richard Falk's article on the Gulf War: Should a functional approach to the UN Charter be considered unconstitutional?* JT nr2/1991-1992 s 375 ff, *Krigsresolutionen en innovation* DN Debatt 13/2-91 och *FN-rådet måste ha rätt söka nya lösningar* SvD 15/3-91. Bring presenterar även sina legalitetsresonemang i *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 334 ff.

[91]. Claude skriver att vad FN utvecklats till "is not what a legal technician might have deduced from the Charter, or what a diplomat might have constructed for the promotion of national interests, or what an internationalist might have designed for the realization of the ideal of world order; it is something all of these things." *Swords Into Plowshares* (1964) s 159.

[92]. *The role of the United Nations in the Iraq-Kuwait conflict in 1990* s 621. I SIPRIS årsbok 1991.

[93]. Hammarskjöld *Tal* (1962) s 252.

[94]. *Commentary on Collective Security* s 103. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

[95]. Se ovan avsnittet om Korea.

ve, within the terms of its Charter, that permits the Council to authorize states to join in a police force ad hoc, instance by instance."[96] Stöd för att säkerhetsrådet kan ha befogenheter som inte uttryckligen framgår av FN-stadgan återfinns också i ett rådgivande yttrande från internationella domstolen.[97]

Undéns och Brings syn på FN-stadgan omfattas dessutom av en majoritet av världens stater. Statssamfundet ansåg att resolution 678 (1990), tillsammans med självförsvarsrätten, utgjorde den legala grunden för insatsen. Staternas acceptans utgör ett starkt indicium för att rådets procedur var laglig.

10:3:4 En ny världsordning?

Sverige har traditionellt haft en realistisk syn på FNs möjligheter att agera.[98] Men i och med den lyckade insatsen i Kuwait, då säkerhetsrådet visade upp en aldrig tidigare skådad enighet, började man i Sverige att tala om ett nytt och stärkt FN, med kraft att bli ett verkligt organ för den kollektiva säkerheten. Inför generalförsamlingen hösten 1990 framhöll statsminister Carlsson:

> Såsom varande en nation utanför militärallianserna kan vi bara lita till oss själva i tider av konflikt. Vi har därför ett starkt intresse av ett kraftfullt Förenta nationerna och av att folkrätten styr internationella förbindelser. Det är därför som vi i Sverige så energiskt välkomnar den revitaliserade rollen för

[96]. Franck/Patel *UN Police Action in Lieu of War: 'The Old Order Changeth'* AJIL 1991 s 74. Oscar Schachter har en tolkning som kan anses ligga inom ramen för den organiska utvecklingen. Han skriver att "even if Article 42 allows for mandatory 'action', this should embrace the lesser power to recommend or authorize action. It does not make sense to require a mandatory decision where a recommendation or authorization would suffice to achieve the desired action." *United Nations Law in the Gulf Conflict* AJIL 1991 s 462.

[97]. Domstolen har framhållit att: "It cannot be said that the Charter has left the Security Council impotent in the face of an emergency situation when agreements under Article 43 have not been concluded. Articles of Chapter VII of the Charter speak of "situations" as well as disputes, and it must lie within the power of the Security Council to police a situation even though it does not resort to enforcement action against a State." *Certain Expenses of the United Nations* ICJ Reports 1962 adv. op s 167.

[98]. Se kapitel 5.

> Förenta nationerna som en organisation för vår kollektiva säkerhet.[99]

Tanken på en ny världsordning i formen av en världsregering framfördes inte på allvar i debatten. Trots det förnyade klimatet i den internationella politiken torde en sådan tanke också vara orealistisk för en överskådlig framtid. Inte minst i det sönderfallna forna Sovjetimperiet blommar nationalismen och på ett flertal platser pågår allvarliga konflikter. Tanken på att Serbien och Bosnien skulle kunna enas om en gemensam framtid ter sig avlägsen, liksom tanken på att Israel och Palestina skulle göra det, eller USA och Libyen, eller Taiwan och folkrepubliken Kina. Dessutom kan ingen med säkerhet hävda att enigheten mellan säkerhetsrådets permanenta medlemmar kommer att bestå. Osäkerhetsfaktorn är här i huvudsak Ryssland. Enligt 1992 års försvarsproposition finns risk för ett totalt sönderfall i Ryssland, och därmed för en återgång till "en hårdare centralstyrning och en ökad intern politisk repression."[100] Det finns flera exempel, men det väsentliga är att konstatera att tiden inte är mogen för någon ny världsordning. Detta är också den svenska regeringens uppfattning.[101]

Enligt bl a USAs tidigare utrikesminister Henry Kissinger kommer den amerikanska budgeten i framtiden inte längre tillåta omfattande militära operationer utanför det egna territoriet.[102] Presidentvalskampanjen 1992 visade också tecken på att viljan att agera världspolis mattats i takt med det försämrade ekonomiska läget. Republikanen Patrick Buchanan väckte i kampanjens inledningsskede stor uppmärksamhet med sitt budskap om att det var dags att sätta "Amerika först".

Ett stärkt FN kan därför komma att spela en betydande roll för att mildra de negativa effekter som avsaknaden av ett organ med obligatorisk tvångsmakt kan leda till, och för att skydda små stater mot aggression. Det är också i denna mer modifierade form som man börjat tala om en ny världsordning.

Scheffer skriver att Kuwaitkriget "at least established the important

[99]. *Utrikesfrågor* 1990 s 86.

[100]. Prop 1991/92:102 s 21.

[101]. I 1992 års försvarsproposition framhåller regeringen att: "Den 'nya världsordning' som lanserats av USA:s president Bush, med långtgående respekt för folkrätten och med kännbara sanktioner mot stater som förbryter sig mot världssamfundet, är ännu avlägsen." Prop 1991/92:102 s 14.

[102]. *Vår krigsmakt ingen legohär* DN Debatt 24/2-91.

precedent that collective security can be implemented within a reasonable period of time."[103]

Docent Gunnar Jervas skriver:

> Kuwait-krisen visar att Förenta Nationerna framledes kan komma att spela en ökande roll som katalysator när det gäller att få militärt starka stater att ställa sina resurser till FNs förfogande. En sådan roll underlättas av att demokratiska länder, exempelvis USA, börjat dra sig för att ställa upp och spela "världspolis" på egen hand. Det har blivit alltför kostsamt, såväl politiskt som ekonomiskt.[104]

Men frågan är om det går att dra stora växlar av insatsen i Kuwait. Det kan mycket väl ha varit en engångsföreteelse, möjliggjord av ett flertal speciella omständigheter.[105] Det var första gången i FNs historia som en medlemsstat annekterade en annan, Kuwait var rikt på åtråvärd olja, den amerikanska regeringen, ledd av tidigare FN-ambassadören Bush, var mer FN-vänlig än tidigare administrationer, Sovjetunionen hade under president Gorbatjov påbörjat sin utrikespolitiska omdaning, stormaktsrelationerna präglades av samförstånd och Kina var beroende av att bättra på sin internationella ställning efter massakern på Himmelska fridens torg i Peking. Detta är några av de faktorer som sannolikt på ett eller annat sätt påverkade utgången. Och det följer av FN-stadgan att en förnyad operation omöjliggörs om t ex Kina ändrar inställning eller om relationerna Ryssland - USA försämras.

Dessutom är det knappast tilltalande att låta resolution 678 (1990) stå mönsterbildande för framtiden. För att kunna tala om en ny världsordning byggd på ett stärkt FN måste organisationen ta mer direkt ansvar för åtgärderna än vad säkerhetsrådet gjorde under Kuwaitkrisen. Genom att säkerhetsrådet inte tog över operationerna har, som vi ovan sett,

[103]. *Commentary on Collective Security* s 102. I Damrosch/ Scheffer *Law and Force in the New International Order* (1991).

[104]. *Mot en ny världsordning?* IS nr 4/91 s 24. I prop 1991/92:102 s 14 framhåller också regeringen att USAs särskilda möjligheter att ingripa i konflikter världen över sannolikt kommer att försvagas.

[105]. Jan Hallenberg anser att det står klart "att vad som inträffade i Mellanöstern och i FN under ett antal månader efter augusti 1990 var en närmast unik händelsekedja som svårligen kan återupprepas ens tillnärmelsevis." *Ekonomins primat: de tre stora i den nya världsordningen* s 146. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

många ansett att det egentligen inte var en FN-operation utan ett utövande av rätten till kollektivt självförsvar. Faran med detta är att alla operationer utanför FNs ram riskerar att underminera trovärdigheten för organisationens möjligheter att uppfylla sitt ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. "Hur kan man hävda att det är FN som för kriget när världsorganisationen inte ens har den mest elementära insyn i eller kontroll över de militära operationerna?", frågade t ex Wilhelm Agrell.[106]

"The promise of a new world order based on the rule of law still seems far from fulfillment, but there is renewed hope that the UN Charter will be taken seriously as an instrument of collective responsibility", skriver Oscar Schachter.[107] Frågan för framtiden tycks därför vara hur FN skall kunna leva upp till dessa förnyade förväntningar.

Att stärka FN är ett gammalt svenskt intresse. Arbetet med att effektivisera organisationens roll, främst när det gäller upprätthållandet av internationell fred och säkerhet samt fredlig lösning av tvister, har också under en längre tid pågått inom FN.[108] Arbetet har dock inte resulterat i någon omvälvande förändring. Organisationen är fortfarande beroende av stormakternas samarbetsvilja för att kunna agera med tvångsåtgärder, och lär av allt att döma så förbli.

Däremot har FN under årens lopp utvecklat procedurer som, trots akuta stormaktsmotsättningar, möjliggjort ingripanden. Den mest uppmärksammade nyskapelsen är de fredsbevarande operationerna, men även Uniting for Peace resolutionen har, inte minst under Koreakriget, spelat en stor roll. Som en följd av det förändrade världsläget fick FNs generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali också i uppgift att se över möjligheterna till förbättringar.

Vid säkerhetsrådets toppmöte den 31 januari 1992 presenterade generalsekreteraren därför *An Agenda for Peace*, med förslag om hur organisationen skall kunna effektiviseras i en värld som inte längre präglas av stormaktsmotsättningar. Boutros-Ghali vill stärka möjligheterna till peace-keeping och peace-making, men också satsa på preventiv diplomati. FN skall kunna agera tidigare i potentiella konflikter, och han föreslår ökad användning av varningssystem och s k fact-

[106]. *Krigslinjen är katastrofal* DN Debatt 4/2-91.

[107]. *United Nations Law in the Gulf Conflict* AJIL 1991 s 452.

[108]. Se t ex Report on the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization. UN DOC A/44/33 1989 och A/45/33 1990.

finding. Men framför allt talar han om tidig närvaro av FN-trupp. I Agendan framhålls:

> In cases where one nation fears a cross-border attack, if the Security Council concludes that a United Nations presence on one side of the border, with the consent only of the requesting country, would serve to deter conflict, I recommend that preventive deployment take place.[109]

En annan viktig punkt i Agendan är vad som kallas *post-conflict peace-building*, och som definieras som "action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict."[110]

Den mångårige FN-tjänstemannen Brian Urquhart presenterar i SIPRIs årsbok 1991 ett förslag om hur FN bör organiseras för att bli ett "reliable system of international peace and security". Hans tankar påminner i mycket om de som framförts av Boutros-Ghali. Urquhart menar att ett sådant system måste kunna "keep a permanent watch on international peace and security around the world, pre-empt or prevent conflict, mediate disputes, assure the protection of the weak, and deal authoritatively with aggressors or would-be aggressors."[111]

Han tillstår att insatserna mot Irak är en bit på vägen, men att det krävs mer än att bara reagera mot redan inträffade fredsbrott för att man skall kunna tala om ett trovärdigt system. Vad som krävs är, menar Urquhart, "the capacity to anticipate and to *prevent* breaches of the peace."[112]

Urquhart vill effektivisera den fredsbevarande verksamheten. Trupperna skall kunna placeras i oroliga områden *innan* en konflikt brutit ut. Men om dessa styrkor misslyckas med sitt fredsbevarande uppdrag, så skall de "have the function of a trip-wire which activates, after suitable warnings, pre-planned enforcement action under Chapter VII of the Charter."[113]

I den svenska debatten väckte Kuwaitkriget frågan om FNs framtida

[109]. *An Agenda for Peace* (1992) s 18.

[110]. *An Agenda for Peace* (1992) s 11.

[111]. *The role of the United Nations in the Iraq-Kuwait conflict in 1990* s 622. I SIPRIS årsbok 1991.

[112]. *The role of the United Nations in the Iraq-Kuwait conflict in 1990* s 622. I SIPRIS årsbok 1991.

[113]. *The role of the United Nations in the Iraq-Kuwait conflict in 1990* s 626. I SIPRIS årsbok 1991.

roll.[114] Ett förslag i linje med de tankar som framförts av Urquhart och Boutros-Ghali lanserades av docent Gunnar Jervas. Han framförde tanken på en liten och lättrörlig "snubbeltrådsstyrka" som i ett krisläge skall placeras så att angriparen måste "köra över" den. Den stat som angriper FN-styrkan skall, enligt Jervas, också nästan säkert räkna med "ett oemotståndligt motangrepp."[115] Tanken är att detta skall ha en så avskräckande effekt att angrepp ter sig meningslösa.[116]

Det finns dock skäl att anföra vissa betänkligheter mot dessa tankar. Om trupperna sänds som fredsbevarande styrkor så måste mottagande stat acceptera deras närvaro, och deltagande stater måste samtycka till att bidra med trupp, trots att risken för krig är överhängande.

Om man sedan vill kvarhålla styrkan i enlighet med kapitel VII så kan man utgå från att stormakterna förbehåller sig rätten att inlägga ett veto mot en sådan aktion. Det är således svårt att komma åt kärnproblemet. Vetot kommer med stor sannolikhet fortsätta att dominera och avtal liknande de som förutsatts i artikel 43 måste slutas.

Att försöka kringgå vetot innebär stora risker. FN skulle då kunna besluta om insändande av en snubbeltrådsstyrka till ett område där någon stormakt har vitala intressen. Vad skulle t ex ha hänt om FN med vapenmakt försökt hindra USAs intervention i Panama, en aktion som inte var en följd av det kalla kriget? Risken att FN orsakat det storkrig organisationen är bildad för att förhindra hade då varit stor. Även i avspänningstider är nog vetot den "säkerhetsventil" Lundstedt talade om redan i riksdagsdebatten inför Sveriges anslutning till FN.[117]

Däremot kan det finnas skäl att anta att stormakterna kan ha lättare att enas om en preventiv styrka än om att någonsin tillämpa artikel 42. Det är också fullt naturligt att FN, som en organisation för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, ingriper i potentiella konflikter på ett tidigt stadium. Regeringens tveksamma inställning till stående FN-styrkor i september 1992 var därför, med tanke på Sveriges

[114]. Se t ex Sverker Åström *All kraft måste inriktas på att förebygga krig* SvD 22/2-91, Christer Jönsson *Detta är FN:s bistra dilemma* SDS 17/1-91 och Svante Nycander *Den kollektiva säkerheten måste omfatta alla länder* DN 2/3-91.

[115]. *Låt svenska FN-styrkor kriga!* DN Debatt 31/10-91.

[116]. Jervas tankar om en snubbeltråd delas av Oscar Schachter som anser att ett naturligt steg för att stärka den kollektiva säkerheten vore ökat användande av "international peacekeeping forces under United Nations or regional authority to perform monitoring and 'trip-wire' functions in threatened regions". *United Nations Law in the Gulf Conflict* AJIL 1991 s 472.

[117]. AK 1946:29 s 14.

traditionella FN-engagemang, anmärkningsvärd.[118]

Säkerhetsrådet har i det förändrade världsläget fått en allt större betydelse. Efter insatsen i Kuwait har rådet agerat i avseende på exempelvis konflikten i det forna Jugoslavien och auktoriserat ett ingripande i Somalia. I en uppmärksammad resolution har rådet dessutom krävs av Libyen att två misstänkta terrorister utlämnades. Då Libyen vägrade, beslutade säkerhetsrådet om sanktioner i enlighet med artikel 41 i FN-stadgan.[119]

Libyenresolutionen aktualiserade frågan om säkerhetsrådets kompetens att avgöra när "hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar" föreligger. Det är uppenbart att denna rätt är mycket vid, och att den har vidgats,[120] men den är inte helt utan restriktioner.[121]

Så länge nya stormaktsmotsättningar inte blossar upp finns skäl att anta att säkerhetsrådet även framgent kommer att vara aktivt. Det kan finnas skäl att glädjas över att FN därmed börjat fungera såsom det var tänkt vid organisationens bildande. Men Koskenniemi ställer sig en smula tveksam till den nya utvecklingen. Han menar att det inte finns någon garanti "för att rådet inte använder sin polismakt så att det gör sig självt till en global Leviathan."[122]

[118]. Utrikesminister af Ugglas förklarade, enligt uppgifter i DN, vid en presskonferens i New York att den svenska regeringen vill förbehålla sig rätten att från fall till avgöra om svenska soldater skall delta i fredsbevarande styrkor. Bengt Albons *Inga fasta FN-styrkor* DN 23/9-92.

[119]. SC Res. 731 (1992) och SC Res 748 (1992).

[120]. Koskenniemi anser att det är "tydligt att kategorin av situationer som utgör ett 'hot mot internationell fred och säkerhet', och som därmed legaliserar tvångsåtgärder, verkligen har vidgats." *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen* s 82. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

[121]. Franck *The 'Powers of Appreciation': Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?* AJIL 1992 s 522 f.

[122]. *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen* s 89. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992).

Del IV
Skyddet av det egna territoriet

Kapitel 11. Det svenska försvaret.

För en liten stat, placerad mitt emellan efterkrigstidens två stormaktsblock, är förmågan att skydda sitt eget territorium central. Genom att vara alliansfritt har Sverige valt bort det skydd en allians kan ge. Ansvaret för försvaret av det egna territoriet är således, i vart fall teoretiskt, helt och hållet Sveriges.

11:1 Svenska hotbilder.

Hotbilden i Europa har under slutet av 1980- och början av 1990-talet blivit ytterligt svår att förutsäga. Talande för detta är att det slutbetänkande 1988 års försvarskommitté presenterade vintern 1990 fick namnet *Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld.*[1] Kommittén konstaterade också att det är osedvanligt vanskligt att göra prognoser om den framtida säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Oroshärdar finns kvar, men enligt kommittén föreligger en klart minskad risk för storkrig mellan blocken och den pågående avspänningen anses ha stora förutsättningar att ge bestående resultat.[2]

Risken för en konflikt som direkt kan påverka Sveriges säkerhet, kan dock ej avskrivas. I 1992 års försvarsproposition framhölls att:

> Ett militärt angrepp utgör det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet och skall vara den viktigaste utgångspunkten för totalförsvarets planering.[3]

[1]. SOU 1990:5.

[2]. SOU 1990:5 s 11 & 48. Uppfattningen att risken för ett storkrig minskat avsevärt är allmänt spridd. Se t ex ÖB 91 Delrapport 1 s 7, prop 1991/92:102 s 36, arméchefen Åke Sagrén *En stark armé viktigare än Jasprojektet* SvD 4/9-90 och överste Bo Pellnäs *Bara tio brigader vore en katastrof* SDS 15/10-90.

[3]. Prop 1991/92:102 s 38.

Det centrala hotet för Sverige har traditionellt ansetts vara att dras in i en eventuell framtida stormaktskonflikt.[4] Sverige ligger placerat mitt i norra Europa, som en buffert mellan öst och väst. Detta är ett bestående faktum, som inte ändras av avspänningen i Europa. Wilhelm Agrell skriver:

> Norden har, och kommer vad som än händer tekniskt, strategiskt och politiskt att fortsättningsvis ha, ett geostrategiskt läge som gränsland mellan ett marint operationsområde i Norska havet och Östersjöområdet, Baltikum och Barents hav.[5]

Till ytan är Sverige ett av Europas största länder, men med en befolkning på endast drygt åtta miljoner. Huvuddelen av befolkningen bor i de tätbefolkade södra delarna av landet eller längs kusterna. Områdena längs Sveriges gränser är som regel glesbygd. Befolkningskoncentrationen kan medföra stora problem vid mobilisering, då tätorter lätt kan inneslutas.[6] Östersjön är grund, har kuperat bottenlandskap och ger även i övrigt en ubåt taktiska fördelar, något som uppenbarligen försvårar svensk ubåtsjakt.[7] Avfolkningen av skärgården minskar även risken för upptäckt.

Antalet män som genomgår värnpliktsutbildning beräknas dessutom sjunka stadigt fram till år 2000. Enligt ÖBs värnpliktsplan kommer endast 38 800 fullgöra sin värnplikt år 2000 mot 51 700 år 1984.[8] Sverige kan således inte uppnå säkerhet mot alla typer av yttre hot, utan det blir, om inte annat så av kostnadsskäl, nödvändigt med ett visst mått av risktagande.

[4]. Detta är dock enligt Agrell ett föråldrat synsätt. Han menar att det konventionella storkrig mellan två rivaliserande block som den svenska försvarsplaneringen utgått ifrån nu är helt borta ur bilden. *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 191. Men i 1992 års försvarsproposition talas fortfarande om att svensk försvarsplanering skall utgå från att ett militärt angrepp mot Sverige kommer att "utgöra ett led i en större konflikt mellan stormakter". Prop 1991/92:102 s 36.

[5]. Agrell *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 174.

[6]. Strandberg *Armé 2000 - En idéskiss* s 18. I *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1986-87* (1988).

[7]. SOU 1983:13 s 43. Se även von Hofsten *Vår ubåtsjakts villkor* s 19ff. I Folke/Hansson (red) *Med alla till buds stående medel* (1987).

[8]. SOU 1984:71 Bil 4 Tabell 3. Det kärva ekonomiska läget i Sverige under slutet av 1992 har även lett till att antalet värnpliktiga som faktiskt kallas in till utbildning minskar.

Dessutom är stora delar av armén permanent hemförlovad i fred. Endast en mindre beredskapsstyrka finns stridsberedd. Det svenska försvaret är således beroende av en mobilisering och mycket sårbart för överraskande anfall.

En utgångspunkt för den svenska försvarsplaneringen är därför att någon typ av *politisk* förvarning erhålles. 1998 års försvarskommitté framhöll särskilt värdet av de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna, framförhandlade inom ramen för ESK-processen, som torde ge möjlighet till god politisk förvarning.[9] I 1992 års försvarsproposition påpekas att en storkonflikt förutsätter "en avgörande försämring av de internationella relationerna, i förhållande till det nuvarande samarbetsklimatet."[10] Agrell ställer sig dock tvekande till vilka möjligheter man har att uppfatta förändringar som varningssignaler. Han menar också att de omvälvande händelserna i Europa omöjliggjort en politisk förvarning av det slag som kunde komma från en tilltagande konflikt mellan två militärallianser.[11]

Möjligheten till *militär* förvarning kan dock, med de moderna vapnens ökade räckvidder och rörligheten i stormakternas förband, sägas ha minskat. Även om man vet att militära operationer förbereds anses det svårt att förutse deras närmare syfte och riktning.[12] 1984 års försvarskommitté talade fortfarande om att även militär förvarning skulle komma att ges, främst p g a att ett angrepp skulle kräva truppsammandragningar och därmed en betydande signaltrafik.[13] Enligt överste Bo Hugemark kommer också en viss förvarning att ges. Han menar att militärgeografiska förhållanden gör det hart när omöjligt att genomföra ett överraskande

[9]. SOU 1990:5 s 70.

[10]. Prop 1991/92:102 s 36. 1988 års försvarskommitté menade till och med att det föreliggande läget gjort att Sverige skulle kunna räkna med bättre förvarning än tidigare. Vid fortsatt avspänning måste man enligt kommittén räkna med att en militär konflikt föregås av "en längre period av märkbar försämring av det internationella klimatet i Europa". SOU 1990:5 s 69.

[11]. *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 110.

[12]. SOU 1989:46 s 21, prop 1991/92:102 s 37.

[13]. SOU 1985:23 s 56 f.

anfall utan att först ha slagit ut det svenska flyget,[14] och även överbefälhavaren räknar med att förvarning kommer att ges.[15]

Överbefälhavaren framhåller i sin delrapport inför 1991 års försvarsbeslut att den fredliga utvecklingen i Europa kan leda till betydligt längre politiska förvarningstider. Men samtidigt varnar han för att Sverige, som en följd av avspänningen i Centraleuropa, kan bli berört av kriget redan i dess inledningsskede.[16] Därmed skulle den militära förvarningen ha minskat.

I 1992 års försvarsproposition, och i 1988 års försvarskommittés delbetänkande, sägs att utgångspunkten för planeringen av åtgärder för att möta militära angrepp skall vara att de inleds med endast kort militär förvarning.[17] Grunden för försvarsplaneringen måste således vara att ett anfall mot Sverige kan ske innan den svenska försvarsmakten hunnit mobilisera.[18]

Vad skulle föranleda en stormakt att angripa Sverige? Den övervägande uppfattningen har varit att Sverige inte utgör ett tänkbart mål i sig, utan att risken för angrepp endast föreligger under en stormaktskonflikt. En eventuell angripare skulle i ett sådant läge ha en stor del av sina resurser bundna på annat håll. Endast en begränsad del av

[14]. *Försvar för neutralitet* s 243. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

[15]. Vid ett seminarium i Wien den 16/1 1990 om militära doktriner talade ÖB Bengt Gustafsson om den svenska försvarsplaneringen. Han menade att läget var sådant att stormakterna snabbt kunde föra in styrkor i det nordiska området, men "förhållandena är sådana att vi rimligen kan förutsätta att någon politisk och militär förvarning ges om en allvarlig kris uppstår." *Utrikesfrågor* 1990 s 152.

[16]. ÖB 91 Delrapport 1 s 12.

[17]. Prop 1991/92:102 s 39, SOU 1989:46 s 21.

[18]. Se t ex SOU 1990:5 s 70. Regeringen framhåller dock i prop 1991/92:102 s 31 att "[d]e i fred tillgängliga ryska styrkorna i området är [ ] - trots en betydande numerär - otillräckliga för mer omfattande offensiva operationer. För sådana är mobilisering och ytterligare styrketillförsel från andra områden nödvändig." Ett omfattande ryskt anfall skulle således inte kunna genomföras utan att chans till mobilisering gavs. Reservationen måste dock göras att ryska truppförstärkningar kan ske av andra orsaker och att det är svårt för den svenska försvarsplaneringen att avgöra styrkornas uppgift och avsikter. Historien är full av överraskade underrättelsetjänster. Ett tydligt exempel är Saddam Husseins invasion av Kuwait som tog omvärlden på sängen, trots att truppkoncentrationen var känd sedan länge. Ett konkret förslag för att minska risken med långa mobiliseringstider för svenska försvaret beskrivs av överste Bror-Johan Geijer. Tanken är att ett mindre antal stridsberedda brigader placeras i övre Norrland, östra Svealand och i Skåne. Dessa skall vara ständigt stridsberedda med värnpliktiga som efter en inledande soldatträning gör återstoden av sin utbildning direkt i ett stridsförband. Efter utryckning förs de över till reservförband, som kan sättas in vid allvarlig kris eller krigsfara, och ersätts i stridsförbandet med en ny kull värnpliktiga. Detta skulle kunna leda till stabil beredskap året runt, och ta bort riskmomentet med att rätt bedöma förvarningar. *Slutligen dags?* Försvar i Nutid nr 4/1991.

angriparens resurser skulle därför kunna användas mot Sverige.[19] Detta har i svensk säkerhetspolitisk debatt kommit att kallas *marginaldoktrinen*.

Wilhelm Agrell tillhör kritikerna av marginaldoktrinen. Han menar att det är direkt felaktigt att beskriva Sveriges läge under 1970- och 80- talen som strategiskt perifert, militärt ointressant och geografiskt skyddat.[20] De närmast rutinmässiga undervattensoperationerna i svenska vatten borde, enligt Agrell, ses som ett bevis på detta.[21]

Kritiken mot doktrinen har även kommit från högsta militära håll. Överbefälhavaren skriver i den ovan nämnda delrapporten att Sverige tidigare räknat med att endast marginella resurser kan avsättas mot svenskt territorium, men genom "förändringarna i Europa och den militärtekniska utvecklingen har havsområdena runt och luftrummet över Skandinavien fått en allt större betydelse för kärnvapenbalansen och den maritima kraftmätningen mellan stormakterna."[22] Generalmajor Bertel Österdahl och överste 1 Per Blomquist framhåller i en artikel att de politiska förändringarna i Europa, militärstrategiskt sett, medfört att Nordeuropa ökat i betydelse och att Sverige inte längre kan tillgodoräkna sig marginaldoktrinen. "Tvärtom kan i en framtid stor styrka [ ] planeras för insats i det nordeuropeiska området", skriver de.[23]

Men i 1992 års försvarsproposition håller regeringen fast vid uppfattningen att endast "en begränsad del av stormakternas resurser" skall "antas disponibla för insats mot oss."[24]

Risken för angrepp mot Sverige är således beroende av stormakternas intentioner, och denna bedömning anses bestå även efter Sovjetunionens sönderfall och Warszawapaktens upplösning.

[19]. Se t ex SOU 1990:5 s 70 och prop 1991/92:102 s 37.

[20]. *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 186.

[21]. *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 189.

[22]. ÖB 91 Delrapport 1 s 11.

[23]. *Sveriges framtida strategiska situation och därav följande krav på försvarsmakten* KrVAHT 1991 s 146. Även överste Bo Hugemark kritiserar marginaldoktrinen som han anser vara "ett statiskt synsätt som kan vara svårt att förena med en realistisk bild av den operativa verkligheten." *Försvar för neutralitet* s 231. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986). Bland kritikerna återfinns även moderaternas förste vice ordförande Lars F Tobisson. Han menar att doktrinens traditionella begränsningar inte gäller för t ex "en äventyrlig ledare i en fristående rysk rådsrepublik som ärvt både nukleära och andra vapen från ett upplöst Sovjetvälde". *Sverige fortfarande under kulbanan* SvD 1/9-90.

[24]. Prop 1991/92:102 s 37.

1988 års försvarskommitté gjorde i sitt betänkande en genomgång av stormakternas tänkbara avsikter i det nordiska området under ett krig.[25] Trots de genomgripande politiska förändringarna i Europa och Sovjetunionens sönderfall drar regeringen i 1992 års försvarsproposition slutsatsen att det inte finns mycket som tyder på "mera grundläggande förändringar i Rysslands resp. USA:s/NATO:s strategiska intressen i anslutning till Nordatlanten".[26]

Däremot konstaterar regeringen att styrkeförhållandena i Östersjön förändrats avsevärt genom Warszawapaktens upplösning och det enade Tysklands medlemskap i NATO.

Det forna Sovjetimperiets fall framhålls som det största osäkerhetsmomentet för Sveriges säkerhetspolitiska planering. Regeringen anser att en återgång till den gamla hårda centralstyrningen inte kan uteslutas. Därmed ökar också risken för att det militära systemet åter kommer att spela en aktivare roll.[27]

Den samlade officiella bedömningen tycks vara att Sveriges strategiska läge, trots de omvälvande förändringarna i närområdet, fortfarande är utsatt.[28] Wilhelm Agrell tillhör de försvarspolitiska debattörer som anser att det vore förhastat att dra ett streck över det förgångna. Han skriver att "även om det går att iaktta avgörande förändringar i de militärtekniska och politiska faktorerna kan det dröja mycket lång tid innan dessa slår igenom på ett sätt som konkret förändrar Sveriges strategiska läge."[29]

Slutligen kan det vara befogat att ställa frågan om Sverige, i händelse av en storkonflikt, kommer att utsättas för konventionella vapen eller kärnvapen. 1988 års försvarskommitté ansåg att stormakternas väsentligaste militära intressen för svenskt område torde vara förknippade med

[25]. SOU 1990:5 s 50 f. Bedömningen är i stort densamma som den gjord av 1984 års kommitté, se SOU 1985:23 s 54 f.

[26]. Prop 1991/92:102 s 28.

[27]. Prop 1991/91:102 s 19 ff, *Sverige, EG och den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa* UD informerar 1991:4 s 16. Det är också värt att notera att det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon i en intern rapport i februari 1992 utmålade ett ryskt anfall på Baltikum som ett tänkbart konfliktscenario efter kalla krigets död. Rapporten publicerades i New York Times och finns återgiven i Tempus nr 8/1992.

[28]. Prop 1991/92:102 s 26, ÖB 91 Delrapport 1 s 11 ff och SOU 1990:5 s 50.

[29]. *Det välorganiserade nederlaget* (1990) s 190f. Agrell får medhåll i sina maningar till försiktighet av bl a Sverker Åström. I en debattbok från Utrikespolitiska Institutet publicerad vintern 1990 framhåller Åström att det är "uppenbart orealistiskt att helt avskriva risken för allvarlig kris och militär konflikt i Europa". *Sverige, EG och neutraliteten* s 73. I Nordlöf-Lagerkrantz (red) *Svensk neutralitet, Europa och EG* (1990).

områdets utnyttjande i ett konventionellt krig. Om detta krig skulle eskalera till ett kärnvapenkrig skulle stormakterna, enligt kommittén, "med största sannolikhet tvingas koncentrera sig på att få ett slut på kriget och värna sin egen fortsatta existens."[30] Härav drog kommittén slutsatsen att om Sverige vid en upptrappning skulle stå utanför ett storkrig vore det osannolikt att ett angrepp skulle inledas mot Sverige.[31] Samma uppfattning återfinns i 1992 års försvarsproposition.[32]

11:2 Försvarspolitiken.

Som en del av säkerhetspolitiken fordras en fast och konsekvent försvarspolitik som inger respekt och förtroende såväl i omvärlden som hos svenska folket. Enligt regeringen formas den svenska säkerhetspolitiken "väsentligen i ett samspel mellan utrikespolitiken och försvarspolitiken."[33] I 1992 års försvarsproposition angavs följande uppgifter för det svenska försvaret:

> Totalförsvaret skall i första hand vara fredsbevarande genom att ha sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet, att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna. Ett så utformat totalförsvar utgör ett väsentligt bidrag till lugn, stabilitet och en begränsad stormaktsnärvaro i det nordiska området i fred och i internationella kriser. Det är därtill en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad vid krig i vårt närområde och skapar respekt för vår vilja och förmåga att till det yttersta försvara hela vårt land om vi skulle utsättas för ett militärt angrepp.[34]

[30]. SOU 1990:5 s 71.

[31]. SOU 1990:5 s 71.

[32]. Prop 1991/92:102 s 38.

[33]. Prop 1991/92:102 s 8.

[34]. Prop 1991/92:102 s 38. Målsättningen är i det närmaste identisk med den uttalad tidigare under 1980-talet. Se t ex SOU 1985:23 s 81 och SOU 1990:5 s 67.

Målet för den svenska försvarspolitiken är "att värna vårt oberoende, att skydda våra gränser och att möjliggöra ingrepp mot varje form av kränkning av vårt territorium."[35] Olof Palme har visserligen uttalat att trovärdigheten för alliansfriheten är det viktigaste och att utrikespolitiken är Sveriges första försvarslinje. Men, menade Palme vidare, utan möjlighet att militärt värna territoriet kan neutralitetspolitiken inte fullföljas.[36] Försvaret har alltså, enligt svensk uppfattning, varit ett nödvändigt stöd för neutralitetspolitiken. Och; "[f]inns inte en fast grund i form av ett starkt försvar, då vilar säkerhetspolitiken i kritiska lägen på lösan sand", har Carl Bildt framhållit.[37] Men, av officiella uttalanden framgår att regeringen, i vart fall innan regeringsskiftet 1992, ansåg att utrikespolitiken var det centrala. I ett anförande vintern 1989 betonade statsminister Carlsson att "i vår säkerhetspolitik, i värnandet av freden och oberoendet, är den första uppgiften att verka för att väpnade konflikter överhuvudtaget inte kommer till stånd."[38]

Erfarenheterna från det andra världskriget visar att neutraliteten i sig inte skyddar mot angrepp. Finland, Danmark, Norge, Belgien, Nederländerna och Luxemburg var alla neutrala vid krigsutbrottet, men drogs ändå på ett eller annat sätt in i kriget. Den militära förmågan måste därför visa sig redan i fred. Tveksamhet om försvarets förmåga bör ej finnas i omvärlden.[39] UDs folkrättsrådgivare under åren 1976-87, Bo Johnson Theutenberg, sade i en intervju hösten 1988 att det inte räcker att förlita sig på politiska deklarationer. För att kunna upprätthålla trovärdigheten i neutralitetspolitiken ansåg han att det krävdes att Sverige visade konkret förmåga att värna territoriet.[40] Detta krav har aktualiserats under senare år då främmande ubåtar kränkt svenskt territorium vid upprepade tillfällen. Alla typer av hot eller alla typer av kränkningar kan inte mötas av det svenska försvaret. Officiellt har

[35]. Anförande av statsminister Carlsson. *Utrikesfrågor* 1989 s 45.

[36]. Olof Palmes anförande om utrikes- och säkerhetspolitik vid socialdemokraternas kongress 1984. Utgivet av utrikesdepartementet.

[37]. *Ubåtskränkningarna mot Sverige - bakgrund, mönster och motiv* KrVAHT 1991 s 53.

[38]. *Utrikesfrågor* 1989 s 33.

[39]. Se t ex artikel av Eyvind Schibbye, vicechef i NATOs nordkommando, i SvD 30/10-89 där han uttrycker oro över det svenska försvarets försvagning. Se även Viklund *Neutralitetsdebatten* (1989) s 154 där han skriver att ingen del av utvecklingen kring neutraliteten och neutralitetspolitiken följs med sådan uppmärksamhet internationellt som just försvarsdebatten.

[40]. *Vår neutralitetspolitik måste bli trovärdig* SvD 16/9-88.

regeringen tidigare pendlat mellan lokutionerna "ett starkt försvar" och "ett efter våra förhållanden starkt försvar",[41] för att i 1992 års försvarsproposition tala om att Sverige skall "upprätthålla en betryggande försvarsförmåga".[42]

Neutralitetsrätten kräver av en neutral stat att till sjöss *utöva sådan uppsikt, som de till dess förfogande stående medel tillåta*[43] för att förhindra kränkningar. I landkriget sägs endast att neutral stat inte får *tillstädja* kränkningar.[44] Av dessa bestämmelser torde framgå att en stat som avser att under neutralitet uppnå förtroende för sin förmåga att följa dessa bestämmelser, måste visa på en militär förmåga redan i fred.

Tidigare i framställningen har påpekats att om staten ej har ett väpnat försvar så blir neutraliteten enbart en chimär. Detta tycks också vara Sveriges uppfattning. I 1990 års budgetproposition framhålls att ett starkt försvar är en förutsättning för att en svensk neutralitet skall kunna bli respekterad.[45] 1984 års försvarskommitté tycks dela uppfattningen att ett fredstida försvar är en förutsättning för krigstida neutralitet. De skriver:

> Även om folkrätten inte ställer några krav på omfattningen eller inriktningen av en neutral stats försvar *förutsätts* (min kurs) den neutrala staten besitta en tillräcklig militär förmåga för att med egna resurser hävda sin territoriella integritet och avvisa försök att militärt utnyttja territoriet.[46]

Att döma av 1991 års budgetproposition ansåg regeringen att det svenska försvaret hade en för syftet tillräcklig styrka. I propositionen sägs att neutralitetspolitiken stöds av "ett starkt och allsidigt totalförsvar som

[41]. 1971 talas om ett "starkt försvar", 1982 talar man om "ett efter våra förhållanden starkt försvar", i mars 1986 "ett efter våra förhållanden starkt försvar", i oktober 1986 är försvaret "starkt och allsidigt" och samma sak upprepas 1988 ,1989, 1990 och 1991. Se *Utrikesfrågor* 1971 s 77, *Utrikesfrågor* 1982 s 54, *Utrikesfrågor* 1986 s 8 och 54 och *Utrikesfrågor* 1988 s 9, regeringsförklaring den 3 oktober 1989 samt prop 1989/90:100 Bil 5 s 10 samt prop 1990/91:100 Bil 5 s 10.

[42]. Prop 1991/92:102 s 34.

[43]. XIII:e Haagkonventionen artikel 25.

[44]. V:e Haagkonventionen artikel 5.

[45]. Prop 1989/90:100 Bil 6 s 10.

[46]. SOU 1985:23 s 73.

redan i fredstid skapar förtroende för vår vilja och förmåga att värna om vårt oberoende."[47]

För en permanent neutral stat torde det följa direkt av dess förpliktelse att vara neutral, att den också kan försvara sin neutralitet. Per Cramér anser emellertid att det inte föreligger "någon skyldighet att upprätthålla en väpnad försvarsmakt."[48] Den förhärskande meningen, i vart fall i Sverige, tycks dock vara att en neutral stat skall ha ett försvar.[49]

Neutralitetsrätten säger däremot ingenting om hur starkt försvaret måste vara. Det är också hart när omöjligt att i förtid avgöra hur starkt ett försvar måste vara för att ge full garanti. Enligt professor Nils Andrén kan man utgå från "ju starkare desto bättre", i vart fall så länge krigsmakten inte uppfattas som aggressiv av omvärlden.[50] Och professor Kjell Goldmann har påpekat att ett "starkt" försvar antagligen är en nödvändig förutsättning för en trovärdig neutralitetspolitik.[51]

Något försvar mot alla typer av kränkningar krävs inte. Om en neutral stat försvarat sig med befintliga resurser men misslyckats föreligger inget neutralitetsbrott. Klart torde därför vara att den neutrala staten inte behöver följa med i kapprustningen.[52]

En viktig distinktion bör här göras. Enligt en strikt uttolkning av neutralitetsrättens regler räcker det att försvaret är starkt nog för att motstå kränkningar. D v s ur rättslig synpunkt skulle en kraftig satsning på gränsförsvaret sannolikt vara tillfyllest. Ur neutralitets*politisk* synvinkel är det dock möjligt att försvaret måste vara av en annan karaktär. Det är tänkbart att en ensidig inriktning på kränkningar skulle sända signaler till omvärlden att Sverige räknade med hjälp när skalet väl var genomträngt.

[47]. Prop 1990/91:100 Bil 5 s 10. Detta är en exakt upprepning av uppfattningen året innan. Se Prop 1989/90:100 Bil 5 s 10.

[48]. *Neutralitetsbegreppet* (1989) s 22.

[49]. Se Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 195, Halvar GF Sundberg *Krig och Neutralitet* (1943) s 58, Lysén *Introduktion till EG-rätten* (1991) s 122, Johansson och Norman *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv* s 34. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986), Jacob WF Sundberg *Neutralitet - finns det?* i SvJT 1971 s 326, Wrange *Anmälan av Per Cramér: Neutralitetsbegreppet* SvJT 1990 s 129 samt det ovan angivna citat från 1984 års försvarskommitté.

[50]. *Säkerhetspolitik* (1984) s 94.

[51]. *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 100.

[52]. SOU 1984:56 s 262. Se även Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 416.

Ola Tunander tillhör de säkerhetspolitiska forskare som förespråkat ett "skalförsvar" och ett försvar mot överraskande angrepp som kan fungera som en "snubbeltråd".[53] Skalförsvarstanken kritiserades emellertid av bl a dåvarande Arméchefen Erik G Bengtsson. I en debattartikel i Svenska Dagbladet menar han att en för stor satsning på flyget kan göra Sverige till ett tomt skal och därmed inbjuda till invasion och ockupation.[54] Nils Sköld, Arméchef 1976-1984, framhåller också att det svenska försvaret måste vara "segt och uthålligt" och att det inte får slås ut redan i en inledningsfas.[55] Detta har också varit regeringens uppfattning. I 1990 års budgetproposition sägs att om en angripare skulle lyckas tränga in på svenskt territorium så "skall ett effektivt och uthålligt motstånd genomföras i varje del av landet."[56]

I och med att neutralitetspolitiken inte längre betonas med samma kraft som tidigare kan man fråga sig om inte skalförsvarstanken fått ökat genomslag. Kravet att upprätthålla den för neutralitetspolitiken så viktiga trovärdigheten måste ha minskat. När regeringen dessutom deklarerar att neutraliteten skall stå kvar som medel för att hålla landet utanför krig, kan det tolkas som om det endast vore neutralitetens krav på krigsmakten som finns kvar. Men, av skäl som utvecklats tidigare i framställningen, så torde det inte gå att inta neutralitet utan att först föra en neutralitetspolitik.

Läget kan därför tolkas som att regeringen lanserar neutraliteten som ett fortsatt medel, trots att det riskerar att bli en omöjlighet. Vilka krav som då kan ställas på försvarsmakten är oklart. Det mesta tyder dock på att kraven, enligt regeringens tolkning, inte minskat. Regeringen talar i försvarspropositionen om att "successivt bryta angriparens anfallskraft genom ett djupförsvar."[57]

I den svenska försvarsplaneringen sker även en samverkan mellan civila och militära myndigheter. Möjligheter skall finnas att vid angrepp värna civilbefolkningen och trygga samhällets fortbestånd. Sjukhus,

[53]. *En svensk doktrinförskjutning?* Försvar i Nutid 2/89 s 25. Tunander menar att detta skulle tvinga en angripare att kalkylera med dels en väsentligt större styrka än det svenska försvaret, dels med en premiering av motangreppet, eftersom det svenska försvaret skulle tunnas ut av ett inledande angrepp och därmed öppna vägen för motparten.

[54]. *Försvaret får ej bli tomt skal* SvD 6 oktober 1989.

[55]. *Säkerhetspolitik, strategi, operationer* Försvar i Nutid nr 4/89 s 49.

[56]. Prop 1989/90:100 Bil 6 s 10. Se även SOU 1990:5 s 73.

[57]. Prop 1991/92:102 s 39.

skolor, domstolar och andra viktiga samhällsorgan förutsätts fungera även under ett krig.

11:2:1 Det försvunna försvarsbeslutet.

Osäkerheten kring den pågående avspänningen i Europa ledde, som ovan påpekats, till stora problem för svensk försvarsplanering. Illustrativt för detta är den vånda som fanns inför det tänkta försvarsbeslutet 1991.

Den 1 december 1990 skulle 1988 års försvarskommitté avge sitt slutbetänkande, avsett att ligga till grund för försvarsbeslutet för perioden 1991-1996. Redan då kommitténs delbetänkande presenterades visades svårigheterna med att rätt bedöma de enorma förändringar som präglade världen under senare delen av 1980-talet. En bestående avspänning var i vardande, stormakterna talade med varandra på ett sätt som aldrig tidigare varit möjligt och det kalla kriget upphörde, inte minst genom ESK-toppmötet i Paris den 19 november 1990.

Men samtidigt fanns indikationer på andra oroshärdar. Överbefälhavaren pekade t ex i sin delrapport inför försvarsbeslutet, presenterad i augusti 1990, på att situationen i Mellanöstern och i Sovjetunionen kunde påverka säkerheten i norra Europa. Av störst betydelse ansåg ÖB utvecklingen i Sovjetunionen vara: "Den framtida utvecklingen inom Sovjetunionen kommer att påverka den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa och möjligheterna till en fortsatt och stabil avspänningsprocess."[58] Varningar utfärdades för att mot bakgrund av den osäkra utvecklingen och de kvarvarande konfliktriskerna minska det svenska försvaret.

Oenigheten om försvarets framtid och svårigheterna att dra bestämda slutsatser om en mycket oviss framtid ledde till att kommitténs arbete sprack den 24 oktober 1990. Resultatet blev ett provisoriskt ettårigt beslut med oförändrat anslag till det militära försvaret.[59]

En bantning av försvaret hade diskuterats länge. ÖB arbetade febrilt med olika sparförslag och begärde att försvarets uppgifter skulle ställas i proportion till resurserna.[60] Statsmakternas ambition med försvaret var

[58]. ÖB 91 Delrapport 1 s 5.

[59]. Prop 1990/91:102.

[60]. Se t ex *Hotet mot Syd kvar* SvD 5/11-90. ÖB intog en mycket framträdande roll i den försvarspolitiska debatten. Expressens politiske redaktör Bengt Lindroth ställde till och med i en krönika frågan om det inte var dags att Bengt Gustafsson även formellt tillträdde posten som

högt ställd. I försvarskommitténs delbetänkande framhölls att totalförsvaret skall vara fredsbevarande genom att "ha sådan styrka, sammansättning, ledning och beredskap att en angripares förluster och andra uppoffringar i samband med ett försök att utnyttja vårt land inte ter sig rimliga i förhållande till fördelarna."[61]

Under hösten 1990 intensifierades debatten. De föreslagna nedskärningarna var mycket omfattande, t ex en halvering av armén. Förslagen kritiserades hårt från borgerligt och militärt håll. Hoten mot Sverige ansågs inte ha minskat i sådan grad att Sverige skulle sänka garden.[62] Vidare framhölls att Sveriges försvarsplanering borde grundas "mindre på aktuella politiska ledares bedömda åsikter och mera på förekomsten av militära resurser i vår närhet."[63]

Angreppen på nedskärningsplanerna var även neutralitetspolitiska. I ÖBs delrapport inför försvarsbeslutet framhölls att tilltron till den svenska säkerhetspolitiken grundläggs redan i fred. "Skulle tilltron till vårt neutralitetsförsvar ifrågasättas ökar risken för att Sverige dras in i ett krig", påpekade ÖB.[64] Liknande tankar framförs av Nils Andrén och Yngve Möller som skriver att det numera är uppenbart att de krympande försvarsanslagen har "minskat försvarsorganisationens effektivitet på ett sätt som, åtminstone i ett mera spänt läge än det nuvarande, skulle kunna skada den internationella tilltron till Sveriges neutralitetspolitik."[65] Även försvarskommittén framhöll i sitt delbetänkande att ett starkt försvar utgör en förutsättning för att svensk neutralitet skall bli respekterad.[66]

Moderatledaren Carl Bildt gjorde i en debattartikel en direkt koppling mellan de föreslagna nedskärningarna och neutralitetspolitiken. Hans

försvarsminister. *När blir ÖB försvarsminister?* Expressen 26/10-90.

[61]. SOU 1990:5 s 67. Noteras bör att kraven återkommer i 1992 års försvarsproposition. Se ovan.

[62]. Se t ex Överste Bo Pellnäs *Bara tio brigader vore en katastrof* SDS 15/10-90, arméchefen Åke Sagrén *En stark armé viktigare än Jasprojektet* SvD 4/9-90, överbefälhavaren Bengt Gustafsson *Hotet mot Syd kvar* SvD 5/11-90 och moderaternas 1:e vice ordförande Lars Tobisson *Sverige fortfarande under kulbanan* SvD 1/9-90.

[63]. Tobisson föregående not. Se även Carl Bildt *Neutraliteten blir omöjlig* DN 7/10-90.

[64]. ÖB 91 Delrapport 1 s 12.

[65]. *Från Undén till Palme* (1990) s 209 f. Det är värt att notera att Kjell Goldmann redan 1973 varnade för att de då pågående nedskärningarna av försvaret kunde innebära mycket stora påfrestningar på neutralitetspolitikens trovärdighet. *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 100.

[66]. SOU 1990:5 s 67.

slutsats var att en omvärdering av hela den svenska säkerhetspolitiken skulle bli nödvändig. En neutralitetspolitik skulle inte längre vara trovärdig. Bildt fortsatte:

> det finns en undre gräns vad gäller försvarets styrka då en säkerhetspolitik grundad på alliansfrihet inte längre är eller uppfattas som seriös eftersom den på sin höjd kan leda fram till en anpassningspolitik av modell 1940. Jag tror att en halvering av armén i kombination med en ytterligare försvagning av luft- och sjöförsvaret på sikt kommer att föra Sveriges säkerhetspolitik under denna gräns.[67]

I januari 1991 samlades den nya svenska försvarsberedningen för att i en tid med krig i Irak och väpnade oroligheter i Baltikum utforma den svenska försvarspolitiken för fem år framåt. Och attityden hade förändrats betänkligt. "Att i dagsläget tala om ett bantat svenskt försvar blir nog inte aktuellt" framhöll beredningens ordförande, statssekreteraren i försvarsdepartementet Jan Nygren (s) i en intervju.[68]

Den 25 februari 1992 presenterade den borgerliga fyrpartiregeringen sin försvarsproposition, som välkomnades av ordföranden i den havererade försvarskommittén.[69] Propositionen innebar ett förslag till höjning av den årliga militära utgiftsramen med 900 miljoner kronor och regeringen talade om stora förändringar inom försvarsmakten "syftande till att uppnå en till de säkerhets- och försvarspolitiska målen anpassad balans mellan uppgifter och resurser och mellan kvalitet och kvantitet."[70] En betydande strukturomvandling föreslogs med regementsnedläggningar och att hela årskullar av värnpliktiga inte längre behövde grundutbildas. Resurserna skulle i stället satsas på ny och effektivare materiel samt förbättrad utbildning. Försvarsminister Björck framhöll två månader innan propositionen att Sverige skulle "vässa klorna". "Försvaret må bli numerärt mindre, men det skall sannerligen inte bli svagare", påpekade han.[71]

[67]. *Neutraliteten blir omöjlig* DN 7/10-90.

[68]. SDS 17/1-91.

[69]. Carl-Johan Åberg *Nedrustning utsätter Sverige för risker* SvD 11 mars 1992.

[70]. Prop 1991/92:102 s 5.

[71]. *Nödvändigt fatta försvarsbeslut snabbt* SvD 24/11-91.

Men de omfattande förändringarna i omvärlden gjorde att regeringen konstaterade att det inför nästa totalförsvarsbeslut var nödvändigt att överväga "huruvida den säkerhetspolitiska utvecklingen medger att ytterligare besparingar kan ske [ ], eller om tvärtom omvärldsutvecklingen nödvändiggör på nytt ökade satsningar."[72]

Den ekonomiska krisen i Sverige ledde emellertid till att stora besparingar i försvarsutgifterna överenskoms i de krispaket mellan regeringen och socialdemokraterna som presenterades i september - oktober 1992. I 1992 års regeringsförklaring framhålls att Sveriges alliansfrihet ställer krav på förmågan att upprätthålla ett tillräckligt starkt försvar, och att arbetet med att förstärka gränsskyddet fortsätter. Men samtidigt påpekades att ytterligare besparingar i försvaret kommer att bli nödvändiga. "Karlsborgs flygflottilj avvecklas så snart som möjligt. Värnpliktsförmåner kommer att minska. Även anslagen till det civila försvaret kommer att minskas", framhöll statsministern.[73]

11:3 Försvarssamverkan.

Det är uppenbart att problem uppstår för en stat, som avser att inta neutralitet i krig, om den deltar i omfattande samverkan på försvarsområdet. Neutralitetspolitiken förutsätter att sådana åtaganden inte görs i fred som kan komma att omöjliggöra neutralitet i händelse av krig.

Detta, och andra centrala problem för Sverige, aktualiserades vid försöken att i slutet av 1940-talet få till stånd ett skandinaviskt försvarsförbund. Som en kvarleva från dessa förhandlingar debatterades ännu 1990-91 i den svenska pressen huruvida Sverige ingått hemliga avtal med USA om vapenleveranser.

Numera är neutralitetspolitiken inte längre den officiella ledstjärnan och nya förslag på försvarsförbund har förts fram i debatten. Wilhelm Agrell presenterade i februari 1992 ett förslag om ett försvarsförbund med Finland, och i juli började ÖB tala om ett försvarspolitiskt samarbete inom Norden som ett alternativ till det säkerhetspolitiska

[72]. Prop 1991/92:102 s 5 f.

[73]. *Regeringsförklaring 6 oktober 1992.* Citerat ur SvD 7 oktober 1992, där hela förklaringen återgavs.

samarbetet i Europa.[74] Dessa tankar fick inte stöd av den svenska regeringen,[75] och de presenteras inte närmare här. I stället behandlas försöken att i slutet av 1940-talet bilda ett nordiskt försvarsförbund som ett exempel på möjligheten att omdefiniera neutralitetspolitiken.

11:3:1 Det nordiska försvarsförbundet.

Tiden efter det andra världskriget präglades av oro för ett nytt krig. De nya stormaktsmotsättningarna, de mellan USA och Sovjetunionen, började komma i dagen. Sovjetunionen uppfattades som ett reellt hot mot det nordiska området. Finland ingick VSB- pakten 1948 och Norge kände en allvarlig fruktan för sin östliga granne. Norrmännen var därför mycket intresserade av det atlantiska försvarsprojekt som var under uppseglande.

I denna situation kan det hävdas att Sverige, teoretiskt sett, stod inför tre alternativ.[76] Antingen att följa Norge in i den atlantiska alliansen, att fortsätta med en enskild neutralitetspolitik eller att söka en ny gemensam lösning på de nordiska staternas säkerhetsproblem. Att ansluta sig till den atlantiska alliansen torde aldrig ha varit ett realistiskt alternativ. Åsikten framfördes visserligen med intensitet av bl a Herbert Tingsten i Dagens Nyheter, men fick aldrig politiskt gehör. Utrikesminister Undén var, hävdar Yngve Möller i sin Undénbiografi, själv av uppfattningen att en svensk anslutning västerut skulle medföra strid mellan Sovjetunionen och USA om politiskt inflytande i Sverige, skärpa det internationella läget och göra Sverige till ett oroscentrum.[77] I stället framstod det tredje alternativet, ett nordiskt försvarsförbund, som den mest tilltalande lösningen.

Från svensk sida var man oroad över Norges dragning västerut. Detta riskerade att splittra Norden och dra in området i den västliga stormaktssfären. Våren 1948 föreslog den svenska regeringen tillskapandet av ett nordiskt försvarsförbund. Grundtanken med förbundet var att hålla stormakterna borta från Norden. Redan från början var positionerna

[74]. Agrell *Bilda försvarsförbund med Finland!* DN Debatt 29/1-92, och *ÖB föreslår gemensamt nordiskt försvar* DN 20/7-92.

[75]. Försvarsminister Anders Björck *Samarbete men inte försvarsförbund* DN Debatt 17/2-92.

[76]. Andrén/Landqvist *Svensk utrikespolitik efter 1945* (1965) s 43.

[77]. *Östen Undén* (1986) s 318.

emellertid nära nog låsta. Sverige förespråkade ett alliansfritt förbund medan Norge ville ha uttryckliga garantier från USA. Danmark intog något av en mellanställning.

Både statsminister Erlander och utrikesminister Undén var inledningsvis mycket tveksamma till planerna, men kom snart att ändra uppfattning. Detta gäller särskilt Erlander som var en av idéns varmaste förespråkare. Han skriver själv i sina memoarer att misslyckandet att få till stånd ett försvarsförbund var hans "första stora politiska nederlag."[78]

I maj 1948 föreslog den svenska regeringen att en gemensam dansk-norsk-svensk utredning skulle tillsättas för att klargöra de olika staternas utgångspunkter. I direktiven till utredningen sades bl a att varje militärt angrepp mot något av de tre länderna skulle mötas solidariskt med väpnat motstånd, att inget land skulle ge upp något territorium utan strid samt att alla tre länderna var ense om att söka hålla sig utanför krig och inte på förhand ingå avtal med andra makter.[79]

Efter en överläggning i Uddevalla i december 1948 enades man om ett möte med ländernas stats- och utrikesministrar i Karlstad den 5-6 januari 1949. Norrmännen hade innan förhandlingarna låtit förstå att ett förbund endast skulle vara acceptabelt om det ingick i ett större västligt sammanhang. Från svensk sida var utgångspunkten motsatt, men regeringen var angelägen att nå resultat och därmed beredd att ta både militära och politiska risker för att genomföra planerna.

Statsminister Erlander gavs befogenhet att erbjuda norrmännen att låta förbundet träda i kraft omedelbart och villkorslöst, d v s utan krav på dansk och norsk upprustning. Uppenbarligen gavs denna befogenhet för att komma runt norrmännens krav på garantier från västmakterna. Erlander noterade själv att den svenska inställningen kraftigt ökade hans förhandlingsmöjligheter inför Karlstadsmötet.[80]

Men förhandlingarna gick trögt. Det enda man egentligen lyckades enas om var att gemensamt undersöka om London och Washington var intresserade av att ett neutralt nordiskt försvarsförbund bildades, samt om de var villiga att stödja detta med krigsmateriel.[81] USA hade emellertid låtit förstå att man i första hand prioriterade den atlantiska

[78]. *1940-1949* (1973) s 362.

[79]. Direktiven finns refererade i Erlander *1940-1949* (1973) s 381.

[80]. *1940-49* (1973) s 383.

[81]. Wahlbäck *Norden och blockuppdelningen 1948-49* IS 1973 s 49.

försvarsgemenskapen och att chanserna för det nordiska förbundet att förses med vapen var mycket små. Även britterna var negativa.

I detta läge var det omöjligt att komma till något resultat. De svenska kraven på neutralitet och de norska kraven på nära bindning till västalliansen visade sig oförenliga. Norrmännen uppfattade också världsläget som alltför hotande och ansåg sig inte nöjda med den trygghet en samverkan med Danmark och Sverige kunde erbjuda. Från svensk sida ansågs förbundet öka tryggheten. Ett angrepp på Sverige skulle då uppfattats som ett angrepp på Atlantkusten, vilket vore det samma som ett världskrig. "Detta var Danmarks och Norges bidrag till Sveriges trygghet", skriver Erlander i sina memoarer.[82]

Efter Karlstad möttes man i fruktlösa möten i Köpenhamn och i Oslo innan det i slutet av januari 1949 stod klart att försöket att ena de tre staternas säkerhetspolitik misslyckats. Ståndpunkterna gick inte att förena. Sverige kunde inte acceptera ett förbund med allt för stark västanknytning och för Norge räckte inte den säkerhet Danmark och Sverige kunde erbjuda.

11:3:1:1 Problem för neutralitetspolitiken?

Den svenska neutralitetspolitiken kom att ifrågasättas under förhandlingarna. Den norske folkrättsexperten Frede Castberg hävdar att den svenska inställningen visade på hur inkonsekvent den svenska neutralitetspolitiken egentligen var. Under mötena diskuterades enbart angreppsrisken österifrån, och Castberg skriver:

> Gang på gang kom det frem at man baserte seg på hjelp før eller senere fra USA. Det forekommer meg ganske klart at en "nøytralitet", som på forhånd utelukker at våpnene kan vendes mot den ene side i krigen, faktisk ikke vil kunne regne med å bli respektert i det lange løp.[83]

Castberg menar att det bästa i en sådan situation är att ta konsekvenserna av sin inställning och på förhand avtala om hjälp från den andra

[82]. *1940-1949* (1973) s 387.

[83]. Castberg *Minner om politikk och vitenskap fra årene 1900-1970* (1971) s 152.

parten. En uppfattning som uppenbarligen inte delades av den svenska regeringen.

Det är emellertid oundvikligen så att försvarsförbundet var en avvikelse från den tidigare svenska neutralitetspolitiken, och därmed kanske ett tecken på inkonsekvens. Syftet med neutralitet är att hålla sig utanför krig. Om den neutrala staten blir krigförande faller neutraliteten. Ett nordiskt försvarsförbund hade ändrat dessa förutsättningar för svenskt vidkommande.

Ett gemensamt försvarsråd skulle inrättas, ett utrikespolitiskt samarbete skulle äga rum och, framför allt, om någon stats territorium angreps skulle de andra komma till dennes hjälp. Om således Norge angripits hade Sverige automatiskt blivit krigförande, och neutraliteten hade därmed fallit. Utrikesminister Undén var medveten om neutralitetsproblematiken. När han i riksdagen i februari 1949 skulle förklara de misslyckade förhandlingarna yttrade han bl a:

> Planen på ett skandinaviskt försvarsförbund innebar ur svensk synpunkt visserligen ett avsteg från neutraliteten och ett betydande avsteg. Men med det program för försvarsförbundet, som vi på svensk sida hela tiden hävdat, skulle detta förbund såsom helhet betraktat betyda en utsträckning av den i förhållandet utåt alliansfria zonen till att omfatta alla tre länderna. Därmed skulle huvudtanken i den svenska politiken bevaras.[84]

Att huvudlinjen i den svenska politiken skulle vara kvar, d v s Sveriges krav på neutralitet, var en av anledningarna till misslyckandet. Skillnaden mot den senare neutralitetspolitiken hade, rättsligt sett, varit att de nordiska länderna setts som ett neutralt block, men att var och en av de nordiska staterna inte längre var neutral.

För permanent neutrala stater hade detta inte varit möjligt. Men Sverige kunde med dåvarande politik knappast ha ansetts vara ens en de facto permanent neutral stat. Det var endast två år efter anslutningen till FN, och de principer för den svenska neutralitetspolitiken som då drogs upp. Den moderna politiken var under utveckling, ett förbund ansågs gynna Sveriges säkerhet och ett försök gjordes att, med parlamentariskt

[84]. AK 1949:5 s 14.

stöd, omdefiniera politiken. Den formalistiska synen passade inte Sveriges syften och pragmatismen tog överhanden.

Men frågan är om Sveriges villighet att omdefiniera neutralitetspolitiken, från en juridisk utgångspunkt, inte gick för långt. Skyldigheten att gå i krig om Norge eller Danmark anfölls kommer i konflikt med neutralitetsrättens krav på den neutrala staten att hålla sig utanför krig och att inte stödja någon av de krigförande parterna. Utrikesminister Undén framhöll själv i anledning av försvarsförbundet att när man talar om neutralitet i fred så kan man endast mena att en stat som vill hålla sig utanför krig "icke i fredstid binder sin handlingsfrihet genom alliansfördrag, som omöjliggöra neutralitet i krigstid."[85]

Strikt neutralitetsrättsligt finns alltså betänkligheter mot tankarna på ett nordiskt försvarsförbund, men det svenska agerandet ligger egentligen i linje med de övervägningar som gjordes vid anslutningen till Förenta Nationerna 1946.

Enligt Undéns tolkning var försvarsförbundet inte en allians som skulle omöjliggöra neutralitet. Att det var fråga om en allians står emellertid klart, men med den för Sverige centrala skillnaden att det inte var en stormaktsallians.[86] Detta torde ha sin utgångspunkt i Undéns tolkning av neutralitetspolitiken som en politik för att hålla Sverige utanför en stormaktskonflikt. Det var i ett krig mellan USA och Sovjetunionen som Sverige avsåg att inta neutralitet och därför ansågs ett svenskt medlemskap i FN vara förenligt med neutralitetspolitiken.[87]

När gränsen för vad Sverige ansåg vara förenligt med neutraliteten passerades, d v s när blev tal om amerikanska garantier, backade också den svenska regeringen.

11:3:1:2 Frågan om vapenleveranser.

Norrmännen ansåg att deras möjligheter till upprustning på egen hand var mycket små. De krävde därför att Danmark och Norge skulle upprustas med hjälp av amerikanska vapen. Erlander skriver:

[85]. AK 1949:5 s 14.

[86]. Utrikesminister Undén i AK 1949:5 s 14. Det kan vara värt att notera att NATO bygger på en likartad princip som det skandinaviska försvarsförbundet. I händelse av angrepp mot någon av signatärmakterna skall det anses som ett angrepp mot dem alla.

[87]. Se mitt kapitel 5.

> Vi förklarade från svensk sida att inköp av vapen möter inga invändningar från oss. Däremot ville vi absolut icke vara med om att amerikanarna skulle skänka vapen. Det skulle innebära - enligt vår mening - att försvarsförbundet skulle från början få karaktären av en allians med USA.[88]

En sådan allians skulle allvarligt skada trovärdigheten i Sovjetunionens ögon. Sverige kunde därför inte heller acceptera de norska kraven. Detta är den officiella versionen. Under hösten 1990 och vintern 1991 blossade en debatt upp som ifrågasatte denna svenska förklaring.

Efter att förhandlingarna om det skandinaviska försvarsförbundet havererat anslöt sig Norge och Danmark till den nybildade atlantiska försvarsunionen (NATO). Samtidigt försämrades världsläget allt mer. En allvarlig fruktan fanns i Västeuropa för ett sovjetiskt angrepp. I denna situation stod Sverige ensamt och i stort behov av att köpa vapen.

USA hade emellertid klart låtit förstå att man inte kunde sälja till stater som inte samarbetade med USA. Sverige ansågs ointressant och hamnade långt ned på listan över tänkbara köpare. Liknande signaler kom från Storbritannien.

Trots detta lyckades Sverige förhandla till sig ett avtal om vapeninköp från USA och det är detta avtal, och anledningen till dess tillkomst, som blivit föremål för debatt.

Den amerikanske forskaren Paul M Cole hävdade i en debattartikel hösten 1990[89] att Undén officiellt avvisade tekniskt samarbete med västländerna, men att han i hemlighet sökte upprätta ett militärt samarbete med främst USA. Han menar att Sverige föreslog två avtal; dels en ensidig amerikansk garanti enligt vilken USA skulle förbinda sig att försvara Sverige i händelse av angrepp från Sovjetunionen, dels att Sverige skulle få köpa vapen och materiel från USA på samma villkor som en medlem av NATO. Trots initial motvilja accepterade USA i början på 1950-talet Sverige som köpare. Coles förklaring till detta är ett skarpt angrepp på den svenska neutralitetspolitiken och hans artikel drog i gång debatten.

[88]. *1940-49* (1973) s 384. Se Wahlbäck *Norden och blockuppdelningen 1948-49* IS 1973 s 54 ff för en utförlig redovisning av "vapenvillkoret" under förhandlingarna.

[89]. *USA-samarbetet hemlighölls* DN 21/10-90

I fokus för debatten hamnade ett avtal mellan USA och Sverige om vapenleveranser. Att ett avtal existerar är klart, det finns publicerat i SÖ.[90] Det är också ostridigt att Sveriges neutralitetspolitik krävde ett starkt försvar och att detta försvar krävde vapenleveranser, främst från USA.

Den avgörande frågan har varit om avtalet endast innehåller det som är offentligt eller om det, som Wilhelm Agrell hävdade, dessutom innebar "en samarbetsstruktur där Sverige var den svagare part som sökte erhålla favörer från skyddsmakten USA".[91] Misstanken har rests att Sverige aldrig, med tanke på USAs ovilja och dess prioritering av NATO-allierade, skulle ha kunnat få till stånd ett avtal utan någon form av motprestation.[92]

Avtalet är i sig enbart en garanti för att Sverige endast kommer att använda vapnen för att upprätthålla inre ordning, i självförsvar eller i deltagande i FN-sanktionerade aktioner. Man kan alltså se det som "något så trivialt som en svensk garanti mot reexport av importerad materiel".[93]

Misstankarna om oegentligheter i samband med avtalets tillkomst föranledde Sverker Åström att söka lägga det hela till rätta. Hans förklaring till varför USA, trots den ursprungliga oviljan, accepterade vapenexport till Sverige är att sedan USA "kommit över förtreten att Sverige inte ville ansluta sig till Atlantpakten insåg man snart att ett väl beväpnat Sverige låg i amerikanskt intresse."[94] Sverige å sin sida var intresserat av att köpa vapen i USA för att kunna hävda neutraliteten. Från Washington kom till en början krav på att Sverige skulle engagera sig i någon form av kollektivt säkerhetssystem under amerikansk ledning.

[90]. SÖ 1954:74.

[91]. Agrell *Sverige tappade kontrollen* DN 18/11-90.

[92]. Kenth Olsson *Hemligt avtal för USA-vapen* SDS 4/1-91.

[93]. Åström *Undén ingen Mr Hyde* DN 7/11-90.

[94]. *Fram med bevisen* DN 5/1-91. Enligt den sovjetiske experten på nordisk säkerhetspolitik Sergej Morgatjov var den svenska satsningen på försvaret förståelig och viktig. Han skriver: "Sveriges möjlighet att få militär teknologi och underrättelseinformation från USA (vilken fick betalas med utbytesinformation) har slutligen utgjort ett stöd för den svenska politiken att satsa på ett "starkt försvar", som i sin tur har varit ett viktigt element i den allmänna säkerhetsstrukturen i Nordeuropa". *Sverige har räknats till väst* DN 10/11-90.

tetsskäl och drev så småningom igenom att USA nöjde sig med utfästelser om slutanvändning", skriver Åström vidare.[95]

Från regeringens sida dementerades uppgifterna om ett hemligt avtal med USA. Utrikesminister Sten Andersson svarade hösten 1990 på en fråga i riksdagen att han kunde försäkra "att dessa i sig mycket allvarliga beskyllningar dessbättre saknar all grund. Något avtal med den innebörd som uppgivits finns inte och har aldrig funnits."[96]

Wilhelm Agrell har undersökt de svenska avtalen om vapenleveranser och publicerade 1991 en bok med hård kritik mot den svenska politiken efter de havererade förhandlingarna om försvarsförbundet. Med en stundtals mycket övertygande argumentation visar han vad han kallar ett "säkerhetspolitiskt dubbelspel". Agrell skriver att "USA-avtalet markerar ett skifte [ ] där pragmatikerna definitivt tagit överhanden bakom vad som alltmer blev en utrikespolitisk kuliss."[97]

Det är emellertid av debatten svårt att dra några egentliga slutsatser om det faktiska förhållandet. Sverige behövde vapen, så mycket är klart. Kanske förlitade man sig också på amerikansk hjälp. Inget av detta ger dock anledning till att såga den svenska neutralitetspolitiken från en folkrättslig utgångspunkt. Däremot kan det ha haft en negativ inverkan på trovärdighetsfrågan.[98]

Om vapnen levererats med alltför gynnsamma villkor eller i förening med krav på motprestation kommer saken i ett annat läge. Sverige skulle då definitionsmässigt vara nära en allians med en stormakt, ett förhållande i strid mot den svenska neutralitetspolitiken.

[95]. *Fram med bevisen* DN 5/1-91.

[96]. *Utrikesfrågor* 1990 s 186.

[97]. *Den stora lögnen* (1991) s 107.

[98]. "Skulle Sovjetunionen med kännedom om vidden och karaktären av Sveriges kopplingar till väst [ ] ha litat på att Sverige skulle utgöra en neutral buffert?", frågar sig Wilhelm Agrell i en debattartikel, och hans svar är ett klart "nej". *Vem styr "Firman"?* DN 19/11-90.

Kapitel 12. Statens rätt att värna sitt territorium.

I folkrätten finns en rätt att i självförsvar värna sitt territorium mot ett väpnat angrepp. Denna rätt finns för alla stater. För de stater som i ett krig förklarat sig neutrala föreligger även en *skyldighet* att värna territoriet, vilket ovan behandlats.

12:1 Självförsvarsrätten i FN-stadgan.

Rätten för en stat att försvara sitt territorium har gamla anor i folkrätten. Den moderna självförsvarsrättens historia kan sägas ha sin utgångspunkt i det i en mängd folkrättsliga framställningar refererade Carolinemålet. 1837 trängde en engelsk styrka in på amerikanskt territorium och sänkte fartyget Caroline som misstänktes för att transportera manskap och vapen till upproriska styrkor i det då brittiska Kanada. Vid efterspelet till denna händelse uttalade den amerikanske utrikesministern Webster i en note att det var upp till Storbritannien att visa "the necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation".[1] Detta uttalande har blivit klassiskt. Den sedvanerättsliga utvecklingen fram till FN-stadgans tillkomst ledde till att rätten var begränsad till fall av väpnade angrepp samt direkta hot om angrepp.[2]

I och med FN-stadgans tillkomst 1945 kom självförsvarsrätten till uttryck i artikel 51, som inledningsvis lyder:

> Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

[1]. Citerat ur R. Y. Jennings *The Caroline and McLeod Cases* AJIL 1938 s 89

[2]. Bring *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 185.

Därefter talar artikeln om att alla åtgärder medlemmarna vidtar skall inrapporteras till säkerhetsrådet, och att dessa åtgärder inte skall inverka på rådets rätt och skyldighet att handla på det sätt som det finner nödvändigt för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Artikeln kan sägas ha presicerat och inskränkt den rätt som gällde vid dess tillkomst. Tanken vid San Francisco konferensen var att ge organisationen nära nog monopol på våldsanvändningen. Med den i det närmaste globala anslutning som stadgan fått är det svårt att tänka sig någon sedvanerätt som avviker från stadgans skrivna regler när det gäller våldsanvändningen. I målet mellan Nicaragua och USA inför internationella domstolen uttalade domstolen att stadgan till vissa delar kodifierat gällande sedvanerätt och att denna rätt under de senaste fyrtio åren utvecklats utifrån stadgan "to such an extent that a number of rules contained in the Charter have aquired a status independent of it."[3]

Ove Bring har framhållit att varje gång en stat blir medlem i organisationen så aktualiseras artikel 4 i FN-stadgan varigenom både den stat som ansöker om medlemskap som de som röstar för inträde ställer sig bakom stadgans förpliktelser. Detta leder enligt Bring till att en ny sedvanerätt bildas som tar över den som en gång gällde.[4]

För att självförsvarsrätten skall vara laglig krävs att insatsen är nödvändig och proportionerlig.[5] Detta är en fråga som blivit alltmer aktuell i fråga om kärnvapenanvändningen. Kan ett självförsvar med kärnvapen någonsin vara ett proportionerligt svar på ett angrepp med konventionella vapen?[6]

Såsom varande ett direkt undantag från våldsförbudet i artikel 2:4 är det mesta kring självförsvarsrätten föremål för debatt. Det har t ex talats om ifall tidsgränsen "intill dess säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder" var relevant i en tid med ett konstant förlamat råd. Vetorätten har av tradition inte kritiserats av Sverige. Men ett paralyserat säkerhetsråd skapar oundvikligen problem för alla stater. Vetot kan t ex skydda en

[3]. *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* ICJ Reports 1986 para 181.

[4]. *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 31.

[5]. Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 265, Baker *Terrorism and the Inherent Right of Self-defence* Houston Journal of International Law 1987 s 33, Fawcett *Intervention in international law* Recueil des Cours 1961 II s 365 och Bring *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 34.

[6]. Detta förutsätter att man anser att användning av kärnvapen är lagligt (se nedan kap 13). För problemet självförsvar-kärnvapen, se t ex Brownlie *International Law and the Use of Force by States* (1963) s 262 ff och Bring *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 39 ff.

stat som gripit till illegal våldsanvändning under förevändningen att staten agerade i självförsvar. Enligt Waldock har detta botats i stor utsträckning genom tillkomsten av Uniting for Peace-resolutionen,[7] och agerandet mot Irak i anledning av invasionen i Kuwait visade att säkerhetsrådets förlamning inte var evig.[8] Självförsvarsargumentationen under Kuwaitkriget behandlas i kapitel 10.

Det för Sveriges del intressanta rörande självförsvarsrätten är i huvudsak den utvidgade tolkning av artikel 51 som stundtals framförs. Det är utan tvivel så att en alltför vid tolkning av artikeln kan få negativa följder för en liten stat som Sverige. Framför allt har det gällt vad som innefattas i begreppet "väpnat angrepp" samt den av vissa stater hävdade rätten att i preventivt syfte ingripa mot vad man uppfattar som ett hot.

12:1:1 "Väpnat angrepp".

För att en rätt till självförsvar skall föreligga krävs enligt ordalydelsen i artikeln att det föreligger ett väpnat angrepp.[9] Detta är ett omdebatterat begrepp. Klart är att en regelrätt invasion med militära styrkor är att anse som ett väpnat angrepp. Enligt internationella domstolens dom i Nicaraguamålet skall även åtgärder omfattade av artikel 3 (g) i *Definition of Aggression* (GA Res 3314 XXIX) anses som väpnade angrepp.[10] Dessa är:

> The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above (t ex anfall mot annan stat och bockad av hamn, min anm), or is substantial involvement therein.

[7]. *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law* Recueil des Cours 1952:II s 495 f. Se även mitt avsnitt om Koreakriget.

[8]. Reservationen måste dock alltid göras att det inte tjänar något till att försöka få till tvångsåtgärder mot någon av de vetoberättigade staterna.

[9]. I den engelska versionen står "if an armed attack occurs".

[10]. *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* ICJ Reports 1986 para 195.

Däremot var det enligt domstolen inte nog att stödja ena sidan i en konflikt med vapen.[11]

Det har stundtals framförts tankar på att självförsvarsrätten skulle gälla även mindre grova kränkningar av folkrätten än väpnade angrepp.[12] Redan den svenska kommentaren till FN-stadgan var emellertid negativ till en rätt till självförsvar mot vad man kallade "politisk aggression",[13]enligt Ian Brownlie kan självförsvar mot "indirect aggression" inte anses tillåtet med hänvisning till proportionalitetskravet[14] och utrikesminister Undén framhöll med skärpa i anledning av krisen i Libanon 1958 att det "vore orimligt att godtaga skäl som så lätt kan missbrukas".[15]

Ett problem uppkommer när det gäller att militärt värna sitt territorium mot begränsade kränkningar under fredstid, en rätt som Sverige, i likhet med övriga stater, anser sig ha. Frågan är om det kan, eller bör, ske med hänvisning till självförsvarsrätten. Detta problem diskuteras utförligare nedan, här kan bara konstateras att det i den folkrättsliga doktrinen tycks vara en härskande mening att det verkligen måste vara fråga om ett väpnat angrepp för att en rätt till självförsvar skall föreligga.[16] Rifaat skriver att när det gäller ett väpnat angrepp, så måste ett sådant angrepp "be of a serious nature that threatens the inviolability of the attacked state."[17]

Sverige har alltid förespråkat en restriktiv tolkning av artikel 51. En restriktiv tolkning av artikeln förespråkas också av internationella domstolen i Nicaraguamålet. I domen står att läsa:

[11]. *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* ICJ Reports 1986 para 195.

[12]. T ex Castberg *Studier i Folkerett* (1952) s 77, och Detter *U-båtsspionaget och folkrätten* SvJT 1985 s 163.

[13]. *Kommentaren* s 50.

[14]. *International Law and the Use of Force by States* (1963) s 279.

[15]. *Intervention - årgång 1958*. Artikel i Tiden i september 1958, återgiven i *Utrikesfrågor* 1958 s 21. Artikeln finns även återgiven i Undéns bok *Tankar om utrikespolitik* (1963).

[16]. Oppenheim/Lauterpacht *International Law* Vol II (1952) s 156, Eek *Folkrätten* (1987) s 300, Starke *Introduction to International Law* (1989) s 28, Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 261 f, Henkin *How Nations Behave* (1979) s 141, Johnson (Theutenberg) *International Law: Predicament of Enforcement* SvJT 1975 s 425, Kelsen *The Law of the United Nations* (1950) s 797f, Brownlie *International Law and the Use of Force by States* (1963) s 278, Detter de Lupis *International Law* (1989) s 36, Bring *Nedrustningens Folkrätt* (1987) s 73, Higgins *Intervention and International Law* s 37 i Bull (ed) *Intervention in World Politics* (1984), Kunz *Sanctions in International Law* AJIL 1960 s 333 samt SOU 1984:56 *Folkrätten i krig* s 49 f.

[17]. *International Aggression* (1979) s 125.

> In the view of the Court, under international law in force today - whether customary international law or that of the United Nations system - States do not have a right of [ ] armed response to acts which do not constitute an "armed attack".[18]

Av domstolens uttalande framgår också att stadgans folkrätt ersatt den äldre sedvanerätten, något som torde ta luften ur argument om att stater enligt principen om Clausula Rebus Sic Stantibus kan återgå till den gamla sedvanerätten.[19]

En annan fråga är om ett väpnat angrepp på en stats medborgare utomlands skall ge moderstaten en rätt till aktion i självförsvar. En förespråkare för detta är Frede Castberg som menar att, ifall en stat försummat sin folkrättsliga plikt att skydda utlänningars liv och egendom, så är det ett legitimt självförsvar om "en stat for å beskytte sine borgeres liv og eiendom under revolusjon i en annen stat sender sine tropper inn på denne annen stats område til vern for de truede personer."[20]

Att detta skulle utgöra legitimt självförsvar har också framhållits av t ex D W Bowett och Mark B Baker.[21] Ett av Bowetts argument är att man kan jämställa ett angrepp mot en medborgare med ett angrepp mot staten. Detta argument avvisas emellertid med kraft av Akehurst.[22]

Andra författare framhåller att det förvisso inte nödvändigtvis måste vara ett angrepp mot statens territorium,[23] men tolkningen att angrepp

[18]. *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* ICJ Reports 1986 para 211.

[19]. Se t ex Bo Johnson (Theutenberg) som i *International Law: Predicament of Enforcement* SvJT 1975 s 430 ff argumenterar utifrån att sedvanerätten skulle ha ett annat innehåll än stadgans folkrätt. Staterna skulle således enligt principen om Rebus Sic Stantibus kunna anse sig icke längre vara bundna av artikel 51 och då återträda till den gamla sedvanerättens regler om självförsvar. Resonemanget är dock fortfarande giltigt i vad avser säkerhetsrådets förlamning, förutsatt att staterna verkligen vid inträdet förväntade sig att rådet skulle fungera friktionsfritt. Möjligtvis kan säkerhetsrådets agerande i Kuwaitkrisen ha ändrat på detta.

[20]. *Studier i Folkerett* (1952) s 75.

[21]. Bowett *Self-defence in international law* (1958) s 87 ff och Baker *Terrorism and the Inherent Right of Self-defense (A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter)* i Houston Journal of International Law 1987 s 38.

[22]. *Humanitarian Intervention* s 107 f med noter. I Bull (ed) *Intervention in World Politics* (1984).

[23]. Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 264, Bring *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 32. Detta följer även av den svenska IKFN-förordningen § 6 där det sägs att svenska statsfartyg får tillgripa våld i självförsvar om de attackeras på fritt hav.

på enskilda medborgare skulle legitimera våldsanvändning är kritiserad.[24] Risken för missbruk av en sådan doktrin är också överhängande.

En med denna form av självförsvar närliggande rättsfigur är den s k humanitära interventionen. Stater har stundtals hävdat att de skulle ha en rätt att intervenera till skydd för egna medborgare, eller för att t ex befria ett folk från en bestialisk regim.[25] Och statssamfundet är allt som oftast ovilligt att fördöma åtgärder som man förvisso anser olagliga, men som samtidigt framstår som förståeliga eller nödvändiga. Den juridiska skillnaden mellan de två rättsfigurerna tycks, i vad avser försvaret av egna medborgare utomlands, vara, att medan självförsvarsrätten är ett uttryckligt undantag från våldsförbudet, så tar försvaret av den humanitära interventionen sikte på att våldet i dessa fall inte är "riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål", såsom det står i artikel 2:4. Hos vissa författare finns en förståelse för den humanitära interventionen, så länge den tillåts i undantagsfall och med yttersta försiktighet.[26] Då det gäller att intervenera för att skydda sina egna medborgare tycks det emellertid som om staterna oftast väljer att argumentera utifrån självförsvarsrätten.

Akehurst är ovillig att erkänna den humanitära interventionen, liksom att stater i självförsvar har en rätt skydda sina medborgare utomlands. Han efterlyser ett internationellt maskineri för skyddet av mänskliga rättigheter och anser att den humanitära interventionen är en mycket dålig ersättning för detta och t o m något som kan försena etablerandet av maskineriet.[27]

Ove Bring kan acceptera en humanitär intervention om syftet är *exklusivt* humanitärt. Men för att garantera frånvaron av andra motiv "kan aldrig ett *ensidigt* beslut att agera på annan stats territorium

[24]. Akehurst a.a s 264, Brownlie *International Law and the Use of Force By States* (1963) s 255, Kunz *Sanctions in International Law* AJIL 1960 s 332 samt SOU 1984:56 s 50.

[25]. Se t ex Tanzanias intervention i Uganda för att störta Amin. Angående detta fall fördes 1979 en polemik mellan Bring och Grahl-Madsen i Internationella Studier. Grahl-Madsen framförde att humanitär intervention skulle kunna åberopas (*Makter och människor i folkrättens ljus* IS 1979:3 s 10) och detta kritiserades av Bring (*Humanitär intervention i Uganda?* IS 1979:5 s 15).

[26]. Se t ex Detter de Lupis. *The Law of War* (1987) s 79. Se även D'Amatos försvar av USAs invasion i Panama nedan.

[27]. *Humanitarian Intervention* s 111 f. I Bull (ed) *Intervention in World Politics* (1984). Liknande tankar framförs av Vladimir Kartashkin. Se *Human Rights and Humanitarian Intervention* s 209. I Damrosch/ Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* (1991).

accepteras" skriver Bring och framhåller att en multilateral förankring, helst genom FN, är nödvändig.[28]

12:1:2 Preventivt självförsvar.

Med preventivt självförsvar avses nedan de fall då en stat slår till mot presumtiva hot. I dylika situationer måste en uppenbar risk föreligga i vad gäller att avgöra om hotet verkligen kommer att verkställas.

Situationer där ett väpnat angrepp bevisligen inletts, t ex på fria havet, men statens gräns ännu inte är nådd, torde dock legitimera våld i självförsvar.[29] Det är t o m tilltalande att ta till sig Bakers argumentation:

> Article 51 must acknowledge the possibility of a threat so immediate that it would be absurd to insist that the target state await actual attack before the right of self-defense may be invoked.[30]

Om en dylik rätt existerar måste den tillämpas med största försiktighet. Risken för missbruk är latent, och om bedömningen av angreppets art och styrka inte kan göras med tillräcklig säkerhet, riskerar försvarsaktionen alltid att komma i strid med proportionalitetskravet. Professor Cassese framhåller att man ur statspraxis skulle kunna dra slutsatsen att preventivt självförsvar är tillåtet under speciella omständigheter. Men att "the risks of abuse make it imperative to take this construction of Article 51 very strictly and consider it as giving only very exceptional licence."[31]

Bring menar att det av diskussionerna vid San Francisco att döma finns mycket som talar för en tolkning av artikel 51 "som utesluter klart

[28]. *Humanitär intervention?* IS nr 2/1991 s 14. Se även Henkin *How Nations Behave* (1979) s 145.

[29]. Se t ex Waldock *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law* Recueil des Cours 1952:II s 498.

[30]. *Terrorism and the Inherent Right of Self-defense (A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter)* Houston Journal of International Law 1987 s 45. Rifaat anser också att det är svårt att acceptera att "recourse to measures of self-defence should be delayed until an armed attack has taken place in all cases even when the danger of such attack is present and imminent." *International Aggression* (1979) s 126. Se även Johnson Theutenberg i *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 531 där han anser att Israels angrepp på Egypten 1967 kan legitimeras av Egyptens massiva truppsammandragningar samt skarpa psykologiska krigföring, vad han kallar "starka krigiska ouvertyrer".

[31]. *International Law in a Divided World* (1986) s 233.

preventiva åtgärder, d v s åtgärder redan innan en attack påbörjats."[32]

Bland förespråkarna för en rätt till preventivt självförsvar återfinns bl a Bowett som argumenterar för att den gamla sedvanerätten fortfarande är i kraft. Enligt Bowett kan ingen stat förväntas invänta en attack som mycket väl kan utplåna dess existens.[33]

Bland argumenten mot en rätt till preventivt självförsvar märks framför allt hänvisningar till ordvalet i artikeln. Man menar att om syftet inte varit att begränsa självförsvarsrätten just till väpnat angrepp, varför då inkludera dessa ord?[34] Akehurst framhåller vidare att det är en generell tolkningsprincip att undantag skall tolkas restriktivt, för att inte underminera huvudregeln.[35]

12:1:3 Artikel 51 i världspolitiken.

Självförsvarsrätten har vid ett antal tillfällen åberopats av staterna i den internationella politiken som ett försök att legitimera sin våldsanvändning.

Den s k *Kuba-krisen* är emellertid ett exempel på motsatsen. USA valde att inte legitimera sin karantän av Kuba med hjälp av preventivt självförsvar. I stället hävdades att aktionen auktoriserats av OAS. Enligt Henkin hade en självförsvarsargumentation kunnat leda till att andra stater ansåg sig ha en rätt att slå till mot missiler och annat som de uppfattade som offensiva hot.[36] Denna risk för reciprocitet är förmodligen en av anledningarna till att preventivt självförsvar inte åberopas oftare i den internationella politiken.

När Israel i juni 1981 bombade en kärnreaktor, *Osiraq*, i Irak åberopade emellertid Israel som försvar att man gjort detta "exercising its inherent right of self-defence as understood in general international

[32]. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 199.

[33]. *Self-Defence in International Law* (1958) s 191 f. Se även Fawcett *Intervention in International Law* Recueil des Cours 1961 II s 361 ff där han i vissa närmare angivna situationer anser preventivt självförsvar lagligt.

[34]. Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 262, och Bring *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 30.

[35]. *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 262.

[36]. *How Nations Behave* (1979) s 294 ff

law and as preserved in Article 51 of the United Nations Charter".[37] Israel ansåg att reaktorn utgjorde ett hot mot landets säkerhet då den skulle komma att användas för att tillverka kärnvapen avsedda för attacker mot Israel. Som stöd för sitt argument citerade den israeliske delegaten Bowetts ovan angivna ståndpunkt. Den israeliska argumentationen accepterades dock inte av FNs säkerhetsråd. För att använda den brittiske delegatens ord:

> It has been argued that the Israeli attack was an act of self-defence. But it was not a response to an armed attack on Israel by Iraq. There was no instant or overwhelming necessity for self-defence.[38]

Säkerhetsrådet antog efter avslutad debatt enhälligt en resolution som fördömde Israels attack som varande "in clear violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct".[39] Även i generalförsamlingen fördömdes Israels agerande med stor majoritet.[40] I Sverige reagerade regeringen negativt på det inträffade. Två dagar efter attacken uttalade utrikesminister Ullsten att angreppet utgjorde ett klart brott mot internationell rätt och att "åtgärden under inga omständigheter [kan] rättfärdigas med den i folkrätten accepterade principen om rätt till självförsvar."[41]

Då USA i april 1980 försökte frita gisslan på den *amerikanska ambassaden i Teheran* förklarade USA i ett brev till säkerhetsrådet att man agerat "in exercise of its inherent right of self-defence, with the aim of extricating American nationals who have been and remain the victims of the Iranian armed attack on our Embassy".[42] Försöket kom aldrig under diskussion i FN och förbigicks i huvudsak med tystnad från regeringshåll

[37]. S/PV 2280 s 37 12 juni 1981.

[38]. S/PV 2282 s 42 15 juni 1981.

[39]. SC Res 487 (1981).

[40]. GA Res 36/27. Röstsiffrorna var 109-2 med 34 nedlagda röster. Sverige lade vid omröstningen ned sin röst p g a att man ansåg den innehålla formuleringar som tydde på ett inkräktande på säkerhetsrådets ansvarsområde. *FNs generalförsamling 1981. Aktstycken utgivna av UD. Ny serie 1:A:35* s 166.

[41]. *Utrikesfrågor* 1981 s 202.

[42]. UN Doc S/13908.

i Sverige.[43] Då internationella domstolen avgjorde målet om de amerikanska gisslan avfärdades dock USAs självförsvarsargumentation av två domare, som inte ansåg att något väpnat angrepp förelegat och därmed inte någon rätt till självförsvar.[44]

En annan händelse värd att uppmärksamma är när palestinska terrorister i slutet av juni 1976 kapade ett Air-France plan som sedermera landade på *Entebbe*-flygplatsen i Uganda. Misstankarna var starka mot att Ugandas diktator Idi Amin på ett eller annat sätt var inblandad i kapningen. På natten mellan 3-4 juli ingrep israeliska säkerhetsstyrkor och befriade gisslan.[45] Under debatten om denna händelse i säkerhetsrådet försvarade Israel sig med att folkrätten tillåter en stat att ta till våld för att skydda sina medborgare utomlands om mottagarstaten brustit i sina skyldigheter, och att denna rätt härstammar ur den naturliga rätten till självförsvar. Som stöd för sin självförsvarsargumentation citerade den israeliske delegaten direkt ur Bowetts ovan presenterade verk.[46]

Sverige ansåg att Israels aktion var en kränkning av Ugandas nationella suveränitet och territoriella integritet, och att den inte var förenlig med stadgans strikta regler. Både självförsvarsrätten och den humanitära interventionen, såsom den tolkats ovan, avvisades således av den svenska regeringen. Trots detta fann man det inte möjligt att delta i ett fördömande i detta speciella fall. I debatten sade den svenske delegaten bl a:

> The problem with which we are faced is thus many-faceted. My Government, while unable to reconcile the Israeli action with the strict rules of the Charter, does not find it possible to join in a condemnation in this case.[47]

[43]. Bring skriver dock att den amerikanska regeringen hörde sig för om hur en väpnad räddningsaktion skulle uppfattas i väst. I det svenska svaret framhölls, skriver Bring, att "artikel 51 inte medgav militära operationer på annan stats territorium i frånvaro av ett väpnat angrepp." Bring fortsätter: "Bakom detta svar låg *dels* ett avvisande av tanken att väpnade ingripanden utomlands till skydd för egna medborgare kunde betecknas som legitimt självförsvar, *dels ock* ett avvisande av tanken att den av Iran sanktionerade ockupationen av amerikanska ambassaden kunde betraktas som ett väpnat angrepp på USA." *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 198.

[44]. ICJ Rep 1980 *Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran*. Dissenting opinions; Judge Morozov and Judge Tarazi.(Frågan om självförsvar bedömdes inte av domstolen)

[45]. En uttömmande redogörelse för händelseförloppet finns i Stevenson *90 Minutes in Entebbe* (1976).

[46]. S/PV 1939 para 106.

[47]. S/PV 1940 para 123.

Säkerhetsrådet lyckades heller aldrig enas om någon resolution.[48]

Avslutningsvis skall två amerikanska aktioner under senare tid behandlas: bombningen av Libyen 1986 och invasionen i Panama 1989. I april 1986 bombade amerikanska stridsplan *Libyen*, den utlösande faktorn tycks ha varit libyska terroristattacker mot amerikanska soldater i Västberlin. USA förklarade i ett brev till säkerhetsrådet att man agerat i självförsvar som ett svar på "an ongoing pattern of attacks by the Government of Libya".[49] Liknande argumentation framfördes av USAs delegat vid generalförsamlingens behandling av frågan.[50] Argumentationen klargör inte om USA ansåg sig ha rätt till preventivt självförsvar eller om man ingrep som ett svar på attacker mot amerikanska medborgare. Den amerikanska försvarsargumentationen utanför FN pekar på att man åberopade både och. President Reagan sade vid ett tillfälle att åtgärden var laglig enligt artikel 51 som en "preemptive action against [Libya's] terrorist installations".[51] Vid ett annat tillfälle framförde presidenten att så snart amerikanska medborgare angrips någonstans i världen på en direkt order från främmande stat, så kommer USA att svara och att detta var lagligt enligt artikel 51 i FN-stadgan.[52] Säkerhetsrådet kunde p g a vetot inte komma till något beslut. Däremot kunde höstens generalförsamling anta en resolution som fördömde USAs attack.[53]

Sverige tillhörde de stater som valde att lägga ned sin röst. I en svensk röstförklaring framhölls att den svenska regeringen redan samma dag

[48]. I doktrinen har bl a Henkin och Higgins argumenterat för att den israeliska aktionen i Entebbe skulle kunna legitimeras utifrån att det inte var ett angrepp som stred mot förbudet i artikel 2:4. Henkin *How Nations Behave* (1979) s 145 och Higgins *Intervention and International Law s 39*. I Bull (ed) *Intervention in World Politics* (1984). Higgins menar att då den ugandiska regeringen inte gjorde några försök att få gisslan fri så skulle en "in-and-out-action" möjligen kunna anses tillåten, särskilt då en sådan åtgärd inte "in any real sense infringe the territorial sovereignty or political independence of the state." Bring har dock påpekat att våld inte skall kunna legitimeras genom att den sägs inte vara riktad mot en annan stats territoriella integritet. *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 29.

[49]. UN Doc S/17990. Detta var också den brittiska regeringens uppfattning, som tillät planen att starta från brittiskt territorium. Se Sir Geoffrey Howe *The Role of International Law in the Conduct of Foreign Affairs* ILA Report of the 64th Conference (1990) s 121.

[50]. A/41/PV.76

[51]. Department of State Bulletin june 1986 s 1-2 och 8. Citerat ur Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 265 not 6.

[52]. L A Daily Journal, April 16, 1986. Taget ur Baker *Terrorism and the Inherent Right of Self-defense (A Call to Amend Article 51 of the United Nations Charter)* Houston Journal of International Law 1987 s 44.

[53]. GA Res 41/38. Resolutionen antogs med siffrorna 79-28, 33 stater avstod.

som angreppet inträffade, fördömt det som ett brott mot folkrätten och FN-stadgan. Sverige accepterade inte heller den amerikanska hänvisningen till artikel 51.[54] Anledningen till att Sverige lade ned sin röst var i stället bl a att staterna i resolutionens inledning uttrycker sin oro över att säkerhetsrådet inte kunnat agera p g a vetot. Detta kunde Sverige av principiella skäl inte stödja.[55]

Den 20 december 1989 invaderade USA *Panama* med drygt 20 000 man. Ett av skälen till invasionen var att gripa Panamas starke man, general Noriega, och ställa honom inför rätta i USA.[56] Dagen efter invasionen skickade svenska UD ut ett pressmeddelande där man hävdade att den amerikanska militära interventionen i Panama "strider mot grundläggande folkrättsliga principer om icke-våld, staters suveränitet och territoriella integritet samt icke-inblandning i en annan stats inre angelägenheter".[57]

FNs generalförsamling behandlade frågan och USA åberopade där självförsvarsrätten som en grund för sitt agerande. Den amerikanske delegaten ansåg att USAs aktion vidtogs "in full conformity with Article 51 of the United Nations Charter".[58]

Den svenska regeringen accepterade inte denna argumentation, utan tillhörde de 75 stater som röstade för den resolution som fördömde USAs aktion som ett flagrant brott mot folkrätten.[59] I den svenska röstförklaringen sades att Sverige röstade för resolutionen "because of our strong adherence" till den internationella rätten och FN-stadgan. Vidare påpekades att det nu var viktigare än någonsin att hålla fast vid principerna om icke-våld, suveränitet, territoriell integritet och icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter.[60]

Professor Nanda går i en artikel igenom de amerikanska argumenten ett efter ett och avfärdar dem med kraft. Angående USAs självför-

[54]. Bring skriver att "även om Libyen var ansvarigt för upprepade terrordåd [ ] konstituerade inte dessa dåd en väpnad attack mot USA eller amerikanska stridskrafter". *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 209.

[55]. A/41/PV.78 s 71. Den svenska ståndpunkten att inte delta i oron över vetot är helt i linje med den svenska ståndpunkt som uttalades redan vid anslutningen till organisationen.

[56]. Anrup *USAs intervention i Panama* i IS Våren 1990 s 9.

[57]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1989-12-21.

[58]. A/44/PV.88 s 22.

[59]. GA Res 44/240.

[60]. A/44/PV.88 s 53.

svarsargumentation skriver Nanda: "The tense situation, [ ], fails to qualify as a legal justification for the invasion under the test of 'necessity'. Nor can a full-scale invasion be considered a proportional response".[61] Professor Nandas tolkning överensstämmer väl med generalförsamlingens majoritet.

Professor D'Amato anser emellertid att aktionen kan försvaras. Han menar i och för sig inte att intervention kan legaliseras för att införa en ny regim i en stat. Men om en regim skulle bli tyrannisk, d v s använda sina vapen och andra förtryckarmedel mot sin egen befolkning, så är utländsk intervention inte bara laglig "but morally required".[62]

12:2 Svensk självförsvarsargumentation.

Sverige argumenterar för en strikt tolkning av artikel 51. Grunden för detta finns i Undéns uttolkningar av USAs intervention i Libanon 1958. Libanon var utsatt för s k indirekt aggression och begärde amerikansk assistans. Trots att denna inbjudan legitimerade aktionen, vilket också den svenska regeringen påpekade, ansåg sig USA ha handlat i enlighet med artikel 51. Undén reagerade med skärpa mot att indirekt aggression skulle motivera aktioner i självförsvar. Han menade att dylika aktioner visserligen fördömts, men att de inte var att jämställa med "direkt angrepp eller väpnad attack, som enligt stadgan ger andra medlemsstater rätt att ingripa under åberopande av kollektivt självförsvar."[63]

Vid högtidlighållandet av FNs fyrtioårsjubileum i oktober 1985, utvecklade statsminister Olof Palme Sveriges syn på självförsvarsrätten:

> Artikel 51 i stadgan ger en medlemsstat rätt till självförsvar om den utsätts för väpnat anfall. Beklagligtvis har denna regel många gånger förvrängts för att rättfärdiga allehanda militära aktioner. Om vi skulle fortsätta på denna väg kommer våldsförbudet, som är grundläggande för FN-systemet, att

[61]. Nanda *The Validity of United States Intervention in Panama under International Law* AJIL 1990 s 497. Se även Moynihan *On the Law of Nations* (1990) s 169f och Bring *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 211 f.

[62]. D'Amato *The invasion of Panama was a lawful response to tyranny* AJIL 1990 s 519.

[63]. *Utrikesfrågor* 1958 s 67.

> bli en fars och djungelns lag att legitimeras. Man kan sympatisera med motiven bakom vissa av dessa aktioner. De kan tjäna nationella säkerhetsintressen, som dessa uppfattas av de olika staterna. De kan orsakas av provokation från andra. Och de kan vara mycket populära bland medborgare och väljare i respektive land. Men faktum kvarstår att dessa handlingar bryter mot folkrättens regler och på ett eller annat sätt kränker andra staters suveränitet och territoriella integritet. I sådana situationer måste vi reagera och protestera i världsfredens och folkrättens intresse, men också i vårt eget intresse.[64]

Som vi sett i tidigare avsnitt har Sverige vid flera tillfällen varit positivt till en flexibel tolkning av FN-stadgan. Detta har gällt de fredsbevarande styrkorna, ingripandet i Kuwait och Uniting for Peace Resolutionen. Då Uniting for Peace Resolutionen röstades igenom fällde utrikesminister Undén sitt flitigt citerade uttalande att FNs stadga "liksom varje skriven författning bör utvecklas organiskt för att inte bli en död bokstav".[65]

Uppstår det en konflikt mellan Undéns ord och den förespråkade strikta tolkningen av artikel 51? Bo Johnson Theutenberg skriver att bakom Undéns ord förmodligen låg att han såg det "som viktigare att FN-organisationen medverkade till att upprätthålla stadgans syften och grundsatser, nämligen respekten för folkrätten och bevarandet av freden, än att stadgans bokstav - i en omöjlig situation - till punkt och pricka uppfylldes".[66]

Men vem avgör när man är "i en omöjlig situation"? Hade Israel den rätten vid bombningen av kärnreaktorn i Irak? Uppenbarligen tyckte Sverige inte det. Hade Israel den rätten vid fritagningen på Entebbe? Det är svårt att säga. Sverige ansåg sig i vart fall inte kunna fördöma aktionen, trots att den enligt svensk tolkning stred mot stadgan.

Den svenska var hållningen fast när det gällde t ex attacken mot Libyen, invasionen i Panama eller Israels attack mot den irakiska kärnreaktorn. Men det som av Sverker Åström kallats en

[64]. *Utrikesfrågor* 1985 s 67.

[65]. *Utrikesfrågor* 1950-51 s 110.

[66]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 90.

"statsdoktrin"[67] tycks stundtals påverkad av politiska och humanitära överväganden. Förutom Entebbe tycks den svenska regeringen varit lite ambivalent till t ex Israels attack mot Egypten 1967. Aggressionshandlingen fördömdes, men den svenska regeringen uttryckte sig också i termer som att "den unga statens själva existens var hotad" och att många upplevt "sympati och medkänsla".[68] Enligt Olof Palmes ovan citerade ord skall sympatin med åtgärderna inte påverka den folkrättsliga bedömningen. I det svenska fördömandet av Vietnams militära intervention i Kambodja framhålls detta klart. Regeringen betonade att bedömningen inte påverkades av att regeringen i Kambodja gjort sig skyldig till grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. "Alla brott mot non-interventionsprincipen utgör ett hot mot små staters intressen".[69]

Det kan uppfattas som inkonsekvent att å ena sidan anse en handling stå i strid mot den folkrätt man uppfattar som ett värn för de små staterna, men samtidigt uttrycka sympati och förståelse för att den utförts. Risken finns att den uttalade sympatin kan tolkas som om Sverige ansåg att det förelåg "en orimlig situation", som således skulle legitimera en "organisk utveckling".

För undvikande av inkonsekvenser bör Sverige, i en så viktig fråga som självförsvarsrätten, inskränka sig till att verka för att normen upprätthålls och inte missbrukas. Stöd för en strikt tolkning av artikel 51 finns, som ovan visats, i doktrin, domstolsutslag och statspraxis. Detta är viktigt. Att följa Undéns linje skulle kunna ge stöd åt en argumentation för en vidare tolkning. Ove Bring har t ex angående preventivt självförsvar i kärnvapenåldern framhållit att *om* man skulle välja en vid tolkning av stadgan så kan denna inte baseras på att den gamla sedvanerätten är relevant, "utan enbart på det undénska argumentet om stadgans organiska utveckling".[70]

[67]. *Visst träffade jag KGB* DN 2/7-89.

[68]. Anförande av utrikesministern *Utrikesfrågor* 1967 s 54.

[69]. Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten den 14 mars 1979. *Utrikesfrågor* 1979 s 34.

[70]. *Aggression, självförsvar och non-intervention* (1982) s 40.

12:3 Ubåtskränkningarna.

Under senare år har vi vant oss vid att främmande ubåtar olovligen vistas på svenskt territorium. De två kanske tydligaste exemplen på detta är när den sovjetiska ubåten U-137 gick på grund utanför Karlskrona 1981, och den uppmärksammade insatsen i Hårsfjärden året efter. Båda dessa incidenter finns väl dokumenterade, och det tjänar inget syfte att rekapitulera de här.[71]

Kränkningarna är allvarliga såväl säkerhetspolitiskt som folkrättsligt. Säkerhetspolitiskt därför att stormakternas intresse för det nordiska territoriet visas och att Sverige därmed måste visa på en vilja och en förmåga att värna sitt territorium. Görs ej detta redan i fred, kan Sverige inte förvänta sig tilltro till viljan och förmågan att göra det under neutralitet. Detta är också regeringens uppfattning. I regeringsförklaringen den 8 oktober 1982 sade Olof Palme:

> Det svenska territoriet skall skyddas mot kränkningar med alla tillgängliga medel. Förtroendet för vår vilja och förmåga att bevara neutraliteten måste vidmakthållas.[72]

Trots de omfattande säkerhetspolitiska förändringarna efter Sovjetunionens sönderfall och Sveriges nedtoning av neutralitetspolitiken kvarstår denna målsättning. I 1992 års försvarsproposition framhåller regeringen att:

> Det är väsentligt, att vi redan i fredstid visar att vi inte accepterar någon form av intrång på vårt territorium. Försvarsmakten skall därför ha förmåga att ingripa mot varje form av kränkningar mot vårt luftrum och territorium. Skyddet mot undervattenskränkningar skall därvid uppmärksammas särskilt.[73]

[71]. Det svenska agerandet i anledning av U 137:s grundstötning finns utförligt återgiven i Bo Johnson Theutenbergs *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 431ff. Hårsfjärdenincidenten finns beskriven i SOU 1983:13 *Att möta ubåtshotet.*

[72]. *Utrikesfrågor* 1982 s 54.

[73]. Prop 1991/92:102 s 39.

Och kränkningarna tycks, trots sammanbrottet i Öst, fortsätta. Under september månad 1992 kom rapporter om intensiv ubåtsjakt i vattnen runt Hävringe utanför Oxelösund. "Det är samma mönster nu som under 80-talet och samma typ av indikationer på främmande ubåtar", framhöll ÖB Bengt Gustafsson i Dagens Nyheter.[74]

Folkrättsligt är kränkningarna allvarliga då de visar på en brist på respekt för folkrättens regler från den kränkande statens sida.

För den kränkta staten är det nödvändigt att söka värna sitt territorium. För Sverige har detta som sagt varit mycket viktigt, inte minst för neutralitetspolitikens trovärdighet. Ubåtsskyddskommissionen var därför noga med att påpeka att otillräckligheten i ubåtsjakten var ett tecken på brister i den militära förmågan, "*inte* ett mått på brister i den svenska politiska och militära viljan att med alla tillgängliga medel värna om Sveriges neutralitet och territoriella suveränitet."[75]

Uttalandet är naturligt. Den neutrala staten måste värna sitt territorium. De svenska reglerna är klara och skarpa; de visar på en uttalad vilja från svensk sida att värna territoriet under såväl fred som neutralitet. Det svenska försvaret försöker också att med till buds stående medel förhindra kränkningarna. Stora insatser görs från svenskt håll för att hindra kränkningarna. Under ubåtsjakt har den svenska marinen vid ett flertal tillfällen använt vapenmakt mot den presumtive inkräktaren. Ubåtsskyddskommissionen skrev t o m i sitt betänkande att jakten i Hårsfjärden 1982 "kom att anta krigsliknande former".[76] Ubåtsjakten tillhör också de prioriterade delarna av det svenska försvaret.[77] Men trots alla ansträngningar måste man konstatera att ingen ubåt sänkts eller tvingats upp till ytan,[78] och Carl Bildt konstaterade vid sitt inledningsanförande till krigsvetenskapsakademin att kränkningarna pågått opåverkade trots de svenska insatserna. Därmed, menade Bildt, misslyckades

[74]. Hellberg/Ånnerud *Nu ska vi sänka en ubåt* DN 24/9-92.

[75]. SOU 1983:13 s 52. Observera att man talar om neutralitet och territoriell suveränitet. Det kan tyda på att man menar att neutraliteten aktualiseras om det är ett väpnat angrepp, d v s att Sverige då reellt är utsatt för krigshandlingar. Den territoriella suveräniteten skulle då åsyfta fredstida agerandet utanför ramen för artikel 51.

[76]. SOU 1983:13 s 41.

[77]. Se t ex prop 1989/90:100 Bilaga 6 s 28 och 1992 års försvarsproposition, prop 1991/92:102 s 162.

[78]. Ubåtsskyddskommissionen ansåg sig dock ha tillräckligt med bevis för att peka ut Sovjetunionen som ansvarigt för kränkningarna. SOU 1983:13 s 40.

svensk säkerhetspolitik "med sin kanske viktigaste uppgift under efterkrigstiden."[79]

Då den grundstötta U-137 är det enda påtagliga bevis svenska marinen har är det kanske inte förvånande att spekulationer om sanningshalten av påstådda kränkningar stundtals tar fart. I en intervju i Dagens Nyheter den 23 januari 1992 gick kommendör Karl Andersson t ex ut och kallade ubåtarna för "hjärnspöken". Han menade att det inte fanns ett enda hållbart bevis och att U-137s grundstötning var oavsiktlig.

Tanken att U-137 oavsiktligt skulle ha varit på svenskt inre vatten har emellertid sedan länge förkastats av expertisen och avfärdades också av regeringen.[80] Kommendör Anderssons uttalande fick inte heller något stöd. Förre försvarsstabschefen Bror Stefenson skrev t ex i Svenska Dagbladet "att man inte lyckats få upp en ubåt är knappast detsamma som att det inte finns några."[81]

12:3:1 Svenska regler angående kränkningar.

De svenska reglerna för tillträde till svenskt territorium finns i den s k Tillträdesförordningen (SFS 1982:755). Regleringen tar sin utgångspunkt i havsrättens indelning i territorialhav och inre vatten.

En stats inre vatten utgörs, förutom av sjöar och floder, av allt vatten innanför den s k *baslinjen*. Vid öppna kuster dras baslinjen normalt vid strandlinjen vid lågt vattenstånd, då existerar således inget inre vatten förutom eventuella sjöar och floder. För Sverige och andra skärgårdsstater, liksom för stater med andra oregelbundenheter, t ex bukter, finns speciella regler för dragande av baslinjerna.[82] För Sveriges del betyder reglerna en rätt att med utgångspunkt från öarna i den yttre skärgården dra räta baslinjer,[83] samt att bukter vars mynningsbredd inte överstiger

[79]. *Ubåtskränkningarna mot Sverige - bakgrund, mönster och motiv* KrVAHT 1991 s 47.

[80]. Se t ex Agrell *Bakom ubåtskrisen* (1986) s 53 ff och Bildt *Ubåtskränkningarna mot Sverige - bakgrund, mönster och motiv* KrVAHT 1991 s 33. I regeringens protestnote den 5 november 1981 framhålls att U-137 "avsiktligt kränkt svenskt territorium i syfte att där bedriva otillåten verksamhet". *Utrikesfrågor* 1981 s 115.

[81]. *Film av bottenspår bara bråkdel av bevisen* SvD 2/3-92.

[82]. 1982-års havsrättskonvention, sektion 2. Se även 1958 års havsrättskonvention.

[83]. Öar belägna på ett avstånd som överstiger dubbla territorialvattenbredden har sitt eget territorialhav, t ex Gotland.

24 nautiska mil kan räknas som inre vatten. I lagen om Sveriges sjöterritorium (SFS 1966:374) sägs i § 2 att som inre vatten skall räknas: insjöar, vattendrag och kanaler samt vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden *innanför och mellan öar, holmar och skär intill räta linjer* som regeringen bestämmer (min kurs).

Det inre vattnet är rättsligt sett likställt med landterritoriet. Allt tillträde dit skall således föregås av tillstånd, vilket också följer av Tillträdesförordningen 3 § andra stycket.

Territorialhavet beräknas utifrån baslinjen. Enligt 1982 års Havsrättskonvention artikel 3 får territorialhavet inte överstiga 12 nautiska mil (22 224 meter). Detta är också vad Sverige, med vissa klart angivna undantag, hävdar i lag.[84] Inom territorialhavet finns enligt folkrätten en rätt till s k oskadlig genomfart.[85] En genomfart anses oskadlig om "den ej stör kuststatens lugn, ordning och säkerhet".[86] I Tillträdesförordningen anges således i § 3 första stycket att utländska statsfartyg, efter anmälan, har rätt till genomfart genom svenskt territorialhav. För genomfart i Öresund krävs dock ingen anmälan. Statsfartyg som uppehåller sig inom svenskt territorium skall ha sin nationalitetsflagga hissad och får inte utan tillstånd göra uppehåll (såvida inte en nödsituation föreligger). Ubåtar skall alltid vistas i övervattensläge.[87]

Reglerna om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet återfinns i den s k IKFN-förordningen.[88] IKFN utgår, precis som Tillträdesförordningen, från indelningen i inre vatten och territorialhav. Ju längre ut i territorialhavet kränkningen sker, desto svårare är det att avgöra om den är avsiktlig eller inte. Angående ubåtskränkningar gäller efter 1988 års ändring att om en ubåt påträffas i undervattensläge på svenskt inre vatten så får vapenmakt tillgripas utan föregående varning. Detta är en betydlig skärpning jämfört med förutvarande lydelse. Enligt de tidigare instruktionerna skulle ubåten i första hand "tvingas inta övervattensläge", och därefter identifieras och föras till ankarplats.

Genom ändringen 1988 är huvudsyftet att förhindra en ubåt i inre vatten "från att bedriva fortsatt verksamhet där", och för att göra detta

[84]. Lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium § 3.

[85]. 1982 års Havsrättskonvention artikel 17.

[86]. IKFN förordningen. Bilaga G 1:1. *Definitioner och förkortningar i IKFN.*

[87]. Tillträdesförordningen § 7 och 8.

[88]. SFS 1982:756, med ändringar i SFS 1983:110, 1986:307 och 1988:826.

får vapenmakt användas, t o m vapen som medför risk för att ubåten sänks. I och med att territorialhavet utökats till 12 nautiska mil anses det numera inte som troligt att en ubåt av misstag skall kunna befinna sig på svenskt inre vatten. Ubåtsskyddskommissionen skrev i sitt betänkande, som föregick skärpningen, att det var helt klarlagt att en främmande ubåt inte kan manövrera sig in på svenskt inre vatten av misstag. Kommissionen fortsatte:

> Om en främmande ubåt befinner sig på svenskt inre vatten kan med betryggande säkerhet fastslås att såväl dess befälhavare som dess uppdragsgivare är väl medvetna om ubåtens otillåtna läge och uppdrag. Någon varning erfordras icke för att upplysa vederbörande härom.[89]

Anledningen till skärpningen torde vara att det visat sig näst intill omöjligt att tvinga en ubåt att inta övervattensläge. Skärpningen kan också få politiska och folkrättsliga konsekvenser. Att sänka en främmande ubåt är en allvarlig sak, de politiska relationerna till den kränkande staten torde bli mycket ansträngda. Av en illasinnad kränkare skulle också en massiv vapeninsats kunna ses som ett väpnat angrepp, och således, enligt statens egen doktrin, kunna legitimera en våldsanvändning i självförsvar. Det bör påpekas att Sverige i detta fall har rätten på sin sida, de politiska konsekvenserna är dock något helt annat.

De politiska och rättsliga riskerna föreligger i än högre grad i territorialhavet, och reglerna är följaktligen inte lika skarpa. Om en främmande ubåt kränker svenskt territorium i territorialhavet skall vapenmakt tillgripas endast om det anses nödvändigt. Huvudregeln är att varning då skall ges, men om "särskilda förhållanden kräver det", och det sker enligt ÖB:s bestämmande, så får vapenmakten insättas utan föregående varning.[90] Försiktigheten inom territorialhavet är förståelig. Man kan i territorialhavet inte med säkerhet avgöra om den främmande ubåten är där avsiktligt eller inte. Bring skriver att Sverige inte vill "hamna i en allvarlig utrikespolitisk kris av misstag."[91]

För den händelse Sverige intar neutralitet träder neutralitetsreglerna

[89]. SOU 1983:13 s 68.

[90]. IKFN-förordningen § 15.

[91]. *Ubåtsoperationer och folkrätt* s 85. I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990).

i Tillträdesförordningen och IKFN i kraft.[92] Härvid skärps reglerna helt i enlighet med neutralitetsrättens princip att den neutrala staten skall använda till buds stående medel för att avvärja kränkningar. Det svenska territoriet skall försvaras med vapenmakt. Utgångspunkten för regleringen är att den svenska neutraliteten skall respekteras av de krigförande.[93] Viss rätt till passage genom territorialhavet finns kvar, men rätten är begränsad både vad gäller antalet fartyg och den tid de får vistas inom svenskt territorium. Försiktigheten gentemot ubåtar i territorialhavet finns inte kvar. Påträffas en ubåt i undervattensläge inom territorialhavet, får vapenmakt användas utan föregående varning.[94] Det svenska luftterritoriet är, med undantag för Öresund, under neutralitet helt stängt för de krigförande.

12:3:2 Svensk argumentation.

Sverige anser sig ha en rätt att ingripa med vapenmakt mot kränkningar av territoriet. I IKFN 15 § 1 st står att om en främmande ubåt påträffas i svenskt inre vatten så får vapenmakt användas utan föregående varning, och i regeringsformen 10 kap 9 § sista stycket framhålls att "[r]egeringen får bemyndiga försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater".

För ett neutralt Sverige finns, som tidigare påpekats, en skyldighet att värna territoriet vid krig mellan främmande stater. I regeringsformen hänvisas till "internationell rätt och sedvänja". Enligt den internationella rätten finns egentligen endast två faktorer som legaliserar våldsanvändning i fredstid. Den ena är att våldet auktoriserats av ett därtill kompetent FN organ (företrädesvis säkerhetsrådet). Den andra faktorn är självförsvarsrätten enligt artikel 51. Då Sverige förespråkar en restriktiv tolkning av artikel 51 kan kränkningar under fred inte gärna jämställas med väpnade angrepp.[95] Om kränkningarna jämställdes med väpnade angrepp skulle det antingen innebära en utvidgad tolkning av

[92]. Tillträdesförordningen §§ 16-30 och IKFN §§ 36-68.

[93]. Tillträdesförordningen § 16.

[94]. IKFN § 40.

[95]. I IKFN-förordningen talas inte om "väpnat angrepp". I stället används lokutionen att svenskt territorium överskrids "under omständigheter som tyder på fientlig avsikt". Se t ex § 13.

artikel 51 eller att Sverige reellt var inbegripet i krigshandlingar.

Folkrättskommittén påpekar i sitt betänkande att det ibland kan vara svårt att fastställa vad som är ett ingripande för att hävda neutraliteten och vad som är ett legitimt självförsvar.[96] Detta problem uppkommer främst om kränkningen börjar likna ett väpnat angrepp, men den neutrala staten inte vill dras in i kriget och därmed förlora sin neutrala status. Det anses inte ligga i Sveriges intresse att klassificera kränkningarna som väpnade angrepp, särskilt inte "om detta kan förstås så att krigstillstånd råder och den stat som önskar vara neutral därmed framstår som krigförande."[97] Risken finns också att det internationellt skulle uppfattas som om Sverige tillämpade ett vidgat självförsvarsbegrepp, något som Sverige bör undvika.[98]

Kränkningarna bör därför ses som brott mot suveränitetsprincipen, principen om den territoriella integriteten och principen om gränsernas okränkbarhet.[99]

Vad gäller ingripandet mot kränkningar går tolkningen bland svenska folkrättsexperter ut på att det finns en sedvanerättslig rätt att värna sitt territorium; en rätt som i huvudsak ligger utanför artikel 51.[100] Bo Johnson Theutenberg skriver att "det kan te sig riktigare att argumentera för den uppfattningen, att den fredstida våldsanvändningen inom ramen för incidentberedskapen mer vilar på ett "exekverande av suveränitets - och non-interventions - principerna i folkrätten samt på principen om rätt till territoriell integritet".[101] Denna tolkning delas av Ove Bring,[102] och kan även anses uttryckt i regeringsformen, där det talas om att i enlighet med internationell sedvänja ta till våld för att förhindra kränkningar av territoriet.

[96]. SOU 1984:56 s 263.

[97]. Bring *Ubåtsoperationer och folkrätt* s 80. I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990).

[98]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 393.

[99]. Detta tycks också vara en officiell uppfattning. Statsminister Fälldin kallade U137s intrång på svenskt vatten för "en allvarlig kränkning av Sveriges suveränitet och territorium". *Utrikesfrågor* 1981 s 118.

[100]. Detter de Lupis framför dock i *U-båtsspionaget och folkrätten* SvJT 1985 s 163 tanken att IKFN-förordningens regler "torde kunna innefattas under gällande folkrättsliga regler om självförsvar." Hon menar att självförsvaret inte bara träder i kraft vid väpnade angrepp, utan även vid territorialitetskränkningar.

[101]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 392.

[102]. *Ubåtsoperationer och folkrätt* s 80. I *Festskrift till Lars Hjerner* (1990). Se även samme författare *Immunitet och ubåtar än en gång* SvJT 1985 s 69.

Inga protester har hörts från omvärlden angående Sveriges vapeninsatser. Det är snarare så att den eventuella internationella kritiken gäller misslyckandena med att få tag i de kränkande ubåtarna.[103] Rätten att kunna värna sitt eget territorium är vidare något som ingen stat vill göra avkall från. Den svenska synen på rätten att värna sitt territorium med våld delas av ett flertal stater,[104] och i den enhälligt antagna Friendly Relations deklarationen samt i ESK:s slutdokument från Helsingfors 1975 slås gränsernas okränkbarhet och staters rätt till territoriell integritet fast.[105]

Sverige bör emellertid klart framhålla att man inte anser sig agera i självförsvar i enlighet med artikel 51. För undvikande av missförstånd bör begreppet "självförsvar" inte begagnas. Att det används i IKFN-förordningen för att reglera statsfartygs ingripande då de attackeras är folkrättsligt korrekt; det behöver, i enlighet med vad som ovan sagts, inte nödvändigtvis vara *territoriet* som angrips. Anmärkningsvärt är dock att man i Ubåtsskyddskommissionens betänkande kan läsa att artikel 51 är grunden för de svenska ingripandena. Kommissionen skriver:

> Grunden för Sveriges rätt att använda våld för att värna landets territoriella integritet utgörs således av folkrättens regler om rätten till individuellt och kollektivt självförsvar (särskilt FN-stadgans artikel 51). Av självförsvarsrätten och folkrätten i övrigt följer att varje stat har rätt att, om så krävs med vapenmakt, hävda sin suveränitet och sitt territorium.[106]

[103]. T ex så publicerades sommaren 1988 en amerikansk rapport där Sverige anklagas för att avsiktligt låta ubåtarna smita, för att inte använda verkningsfulla vapen samt för att inte tillräckliga ansträngningar görs för att klarlägga de kränkande ubåtarnas nationalitet. Dessa anklagelser dementerades i ett pressmeddelande från försvarsdepartementet 18/8-88. Återgivet i *Utrikesfrågor* 1988 s 129.

[104]. Sovjetunionen behandlade gränskränkningar med väldigt liten pardon. Ett exempel på detta är den ovan behandlade Catalina-affären. Bland ytterligare exempel märks nedskjutningen av ett sydkoreanskt civilt passagerarplan utanför ön Sakhalin 1983. Den sovjetiske premiärministern Ryzhkov förklarade också vid ett besök i Sverige att om svensk lag föreskrev att främmande undervattensfarkoster skall sänkas, så skall de självklart också sänkas. Se Bo Huldts inledning i *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1986-87* (1988) s XXIX. Norge har bestämmelser som i mycket överensstämmer med de svenska. Se Andersson *Ubåtsjakt och instruktioner* s 92 f. I Folke/Larsson (red) *Med alla till buds stående medel* (1987).

[105]. Friendly Relations finns återgiven i SOU 1979:73. ESKs slutdokument finns utgivet av UD 1976.

[106]. SOU 1983:13 s 65.

Kommissionen uttalande är minst sagt motsägelsefullt. Vad betyder "särskilt FN-stadgans artikel 51"? Tanken kan möjligtvis vara den att artikel 51 skall tillämpas endast vid väpnade angrepp. Men vad menas då med "självförsvarsrätten och folkrätten i övrigt"? Är det självförsvarsrätten som anses vara den folkrättsliga grunden för svenska ingripanden eller är det inte? Klarhet i argumentationen är väsentlig och argument centrerade kring självförsvarsrätten måste "användas med yttersta omsorg och efter djup analys."[107]

Enligt Bo Johnson Theutenberg blev det svenska agerandet vid U-137s grundstötning del av statspraxis utformning.[108] Som ovan påpekats finns därför risken att en svensk argumentation utifrån artikel 51 bidrar till att skapa en praxis av friare tolkning av självförsvarsrätten. Därmed kan även ramen för staters legala våldsanvändning vidgas, i strid mot svenska intressen. Professor Henkin skriver:

> If any presence or exercise of authority perceived to be illegal or unjust is an exercise of authority perceived to be illegal or unjust is an "armed attack" against the "proper sovereign" of the territory, any use of force against it becomes plausible as "self-defense", and Article 51 will have destroyed the prohibition of Article 2 (4).[109]

Henkins uttalande tar visserligen sikte på uppror inom en stat, men risken med en vidgad tolkning är identisk i fråga om svenska ingripande mot kränkningar.

[107]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 393. Theutenberg menar också att om självförsvarsrätten anförs som enda grund för ett fredstida ingripande, så skulle det "internationellt kunna uppfattas som om Sverige tillämpade något slag av vidgat självförsvarsbegrepp". Ibid.

[108]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 469.

[109]. *How Nations Behave* (1979) s 144 f.

Del V
Reduktion av yttre hot

Kapitel 13. Nedrustning.

Som en viktig del av svensk säkerhetspolitik ingår att reducera de yttre hoten. Det är uppenbart att en liten stats säkerhet främjas om världens vapenarsenaler minskas och vissa vapenkategorier förbjuds. Men även med kraftiga reduktioner av de nuvarande kärnvapenarsenalerna skulle ett allvarligt hot mot civilisationens fortbestånd kvarstå. Ett mål för nedrustningspolitiken bör därför vara att söka undanröja riskerna för väpnade konflikter överhuvudtaget. Ju lägre konfliktrisken är i världen, desto mindre är risken för Sverige att drabbas av en konflikt.

13:1 Nedrustningspolitiken.

Det har ibland sagts att "[a]lla statsledningar brukar uttala sig välvilligt om nedrustning."[1] Även den svenska statsledningen faller in under det ovan nämnda citatet. Sveriges engagemang är dock inte enbart ett försök att skaffa politiska pluspoäng, utan nedrustning kan vara ett "utomordentligt förnuftigt säkerhetspolitiskt alternativ"[2] för en liten stat. Ett totalt kärnvapenkrig kan inte vinnas, bara förloras. Från svensk sida har därför kärnvapenmakternas ansvar för världens fortbestånd påpekats, inte minst av Olof Palme.[3]

Det har länge ansetts vara av stor betydelse för svensk säkerhetspolitik att agera till förmån för avspänning, rustningskontroll och nedrustning. Syftet med nedrustningspolitiken är ytterst att främja Sveriges säkerhet genom att minska den internationella spänningen och genom att motverka de konfliktrisker som skapas av kapprustningen i sig.[4]

[1]. Jervas *Ett steg mot nedrustning - men...* Världspolitikens dagsfrågor 1988:1 s 3.

[2]. Huldt *Svensk nedrustnings- och säkerhetspolitik från tjugotal till åttiotal* s 186. I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar* (1986).

[3]. Se t ex Olof Palmes tal vid socialdemokraternas partikongress 1984. Utgivet av utrikesdepartementet. Alva Myrdal uttryckte för sin del en stor irritation över att kärnvapenmakterna planerar för ett krig som kommer att drabba andra stater värre än de själva. Se t ex *Ett kärnvapenfritt Europa?* Världspolitikens dagsfrågor 1981:7-8 s 9.

[4]. SOU 1985:23 s 75. Se även Prop 1989/90:100 Bil 5 s 11. Här talas emellertid mer konkret om att nedrustningen skulle kunna bidra till att reducera det militära hotet mot Sveriges nationella oberoende.

Det officiella målet för den svenska nedrustningspolitiken är ytterst att uppnå en kärnvapenfri värld.[5] Detta framstår emellertid som orealistiskt, i vart fall på kort sikt. Den svenska politiken har därför kommit att i huvudsak rikta in sig på att genom begränsade åtgärder möjligen kunna bana väg för det slutliga målet. Och i den rapport om den svenska nedrustningspolitiken som presenterades av utrikesdepartementet i januari 1992 markeras tydligt att det traditionella kravet på allmän och fullständig nedrustning i dag är "alltför snävt och ger alltför enkla lösningar på alltmer komplicerade problem".[6]

1988 års försvarskommitté framhöll att Sveriges alliansfria ställning och tekniska sakkunskap gav Sverige speciella möjligheter till insatser, och att nedrustningen därmed blivit ett viktigt tillämpningsområde för svensk säkerhetspolitik.[7] Utrikesdepartementet har därför ansett det vara viktigt att FOA tilldelas resurser för att bedriva forskning på området, så att den svenska nedrustningspolitiken framstår som trovärdig.[8] Den unika svenska rollen har emellertid börjat ifrågasättas. Dels utifrån att medlare börjat bli onödiga, men framför allt p g a att den svenska kompetensen blivit allt mindre exklusiv. Gunnar Sjöstedt, forskare vid Utrikespolitiska institutet, skriver: "Skälen till varför just Sverige skulle spela en särskild roll bland de mindre staterna i världen verkar helt enkelt till stor del ha bortfallit".[9]

Kärnvapnen har under hela efterkrigstiden spelat en dominerande roll för den militära uppbyggnaden i Europa, och enligt 1988 års försvarskommitté tyder det mesta på att kärnvapnens roll kommer att bestå under överskådlig tid.[10] Det har talats om en terrorbalans, innebärande att supermakterna innehar resurser att förgöra varandra flera gånger om. Från svensk sida har denna balans sedan länge uppfattats som en garanti

[5]. SOU 1990:5 s 64.

[6]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid. (1992) s 49.* Publicerad av UD januari 1992.

[7]. SOU 1990:5 s 64. Se även 1984 års kommitté SOU 1985:23 s 75.

[8]. Prop 1986/87:100 Bil. 5 s 152.

[9]. *Sverige, EG och säkerheten - neutralitetspolitiken, en pseudostrategi?* s 113. I Nordlöf-Lagerkrantz (red) *Svensk neutralitet, Europa och EG* (1990). Noteras bör dock att Sveriges kompetens i viss mån framhålles i UDs rapport *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992).

[10]. SOU 1990:5 s 38.

för freden. Redan 1957 framhöll utrikesminister Undén att "[t]errorbalansen har fört världen ända intill randen av undergång. Samtidigt utgör den vår för närvarande starkaste garanti för freden."[11]

Undéns bedömning var giltig i vart fall fram till stormaktsbalansens sönderfall. I dag finns endast en supermakt kvar. Det vore emellertid förhastat att påstå att världen skulle befinna sig på en klar väg mot kärnvapenfrihet. Men den pågående avspänningen och nedskärningen av konventionella styrkor i Europa kan mycket väl skapa ett gynnsammare klimat för konkreta och genomgripande nedrustningsåtgärder. Särskilt gäller detta efter CFE-fördragets undertecknande i Paris den 19 november 1990. I och med detta avtal upphör östblockets tidigare konventionella överlägsenhet.[12] Men i terrorbalansens spår har nya svårbemästrade problem uppkommit, inte minst genom Sovjetunionens sönderfall.[13] Det kalla krigets slut och terrorbalansens avskaffande kan mycket väl ha ökat risken för att kärnvapen skall komma till användning i regionala konflikter. Hotet om jordens totala förstörelse vilar inte längre som en hämsko över staternas beteende.

Sverige har den klart uttalade ambitionen att fortsätta med konkreta bidrag till nedrustningsprocessen och att därmed skapa en tryggare värld.[14] I UDs ovan omtalade rapport om nedrustningspolitiken sägs att svensk politik "bör bejaka och stödja en konstruktiv process för en balanserad minskning av antalet kärnvapen."[15]

13:2 Nedrustning, stormakter och FN.

Reduktionen av konventionella styrkor anses vara av stor betydelse för att minska risken för att kärnvapen skall komma till användning. Men

[11]. *Utrikesfrågor* 1957 s 39.

[12]. Olof Palme gick i sitt förord till rapporten om gemensam säkerhet så långt att han påstod att jämbördigheten i fråga om konventionella styrkor skulle bana väg för ett kärnvapenfritt Europa. Palmekommissionens rapport *Gemensam säkerhet* (1982) s 14.

[13]. "En faktor som gör säkerhetssituationen i det tidigare Sovjetunionen särskilt allvarlig är just den stora mängden kärnvapen och omfattningen av landets nukleära verksamhet kombinerad med en låg säkerhetsnivå", konstaterade UDs expertgrupp. Se *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 21.

[14]. Se t ex regeringens deklaration vid 1992 års utrikespolitiska debatt i riksdagen den 26 februari.

[15]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 51.

den konventionella nedrustningen har i stora stycken varit en bilateral angelägenhet för stormakterna. En stat som Sverige kan egentligen inte påverka, annat än t ex genom olika experters framtagande av underlag.[16]

Kärnvapnen är det mest överhängande hotet mot Sveriges och hela världens säkerhet. Alla ansträngningar måste därför göras för att förhindra att världens kärnvapenarsenaler kommer till användning. Kärnvapenfrågan har av denna anledning sedan länge framstått som den centrala frågan i svensk nedrustningspolitik.[17] Mot bakgrund av detta kommer genomgången av nedrustningspolitiken endast att behandla kärnvapen.

När det gäller kärnvapeninnehav är stormakterna helt dominerande. USA och Sovjetunionen innehade 1989 tillsammans cirka 90 procent av de laddningar som ingick i världens kärnvapenarsenaler.[18] Och enligt UD kommer sannolikt Sovjetunionens status som kärnvapenmakt att övergå till Ryssland, som redan innehar 80 procent av den strategiska sovjetiska arsenalen.[19] Stormakterna har emellertid tidigare tenderat att föredra bilaterala förhandlingar. Nedrustning har varit en ofta förekommande huvudfråga vid de s k toppmötena mellan stormakternas ledare, men enligt UDs bedömning har "den bilaterala ansatsen med långa och komplicerade förhandlingar om främst kärnvapen mellan två supermakter [ ] kommit till vägs ände."[20]

Av ingressen till FN-stadgan framgår att organisationen bildades för att "rädda kommande släktled undan krigets gissel". För att uppnå detta torde nedrustning vara en självskriven ingrediens. Nedrustningen nämns emellertid inte bland FNs ändamål och grundsatser i artikel 1 i FN-stadgan. Av artikeln framgår dock klart att FN skall "vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden". FN

[16]. Jag talar nu om styrkereduktioner och inte om förbjudande av vissa inhumana konventionella vapen. Då kan Sverige självklart spela en roll lik den i kärnvapenfrågan.

[17]. Se t ex Prop 1990/91:100 Bil 5 s 13 och UDs rapport *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 29 f.

[18]. Uppgiften tagen ur Hyltenius *Sverige i det internationella nedrustningsarbetet* UD informerar 1989:2 s 8.

[19]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 6.

[20]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 4.

skall föra en kollektiv säkerhetspolitik i syfte att skapa en säkrare värld. "Att FN:s roll härvidlag innefattar ett ansvar för internationell nedrustning och rustningskontroll är klart", skriver Ove Bring.[21]

I artikel 26 i FN-stadgan nämns säkerhetsrådets roll i nedrustningsfrågan. Av artikeln framgår att rådet, med biträde av det militära stabsutskottet, har att "utarbeta planer för ett system till reglering av rustningarna att underställas Förenta nationernas medlemmar". Några planer har emellertid aldrig utarbetats och det militära stabsutskottet har, som tidigare framgått, i huvudsak varit en papperskonstruktion.

Nedrustningsfrågor är kontroversiella, och har undantagslöst berört stormakterna. "Inte på något annat område har motsättningen mellan supermakterna så helt utplånat stadgans syfte" skriver Alva Myrdal.[22] Säkerhetsrådets låsning har lett till att FNs ansvar för nedrustningen i stället kommit att axlas av generalförsamlingen vars kompetens i nedrustningsfrågor är fakultativ och begränsad till formuleringar av allmänna principer.

Generalförsamlingens befogenheter framgår av artikel 11. I artikelns inledning sägs att generalförsamlingen "äger överväga de allmänna grundsatserna för samarbete vid upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, däribland principerna för nedrustning och reglering av rustningarna, samt äger framlägga förslag rörande dessa grundsatser för medlemmarna eller för säkerhetsrådet eller för bådadera."

Nedrustningsfrågan har ända från början funnits på generalförsamlingens dagordning. Församlingens mest betydelsefulla insatser har emellertid varit de tre specialsessioner om nedrustning som hållits 1978, 1982 och 1988. Viktigast av dessa var den första (SSOD I).[23] Slutdokumentet innehåller dels en förklaring om vissa allmänna principer, dels ett mer konkret handlingsprogram. I handlingsprogrammet sägs att kärnvapnen utgör den största faran för mänskligheten och för civilisationens överlevnad. Vidare sägs:

> 56. Den mest effektiva garantin mot faran för kärnvapenkrig och kärnvapnens användning är kärnvapennedrustning och det fullständiga avskaf-

[21]. *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 64.

[22]. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 102.

[23]. Slutdokumentet finns utgivet i svensk översättning i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet*. Ny Serie I:A:30.

fandet av alla kärnvapen.
57. I avvaktan på att detta mål uppnås,[ ], har kärnvapenstaterna ett särskilt ansvar för att vidtaga åtgärder som syftar till att förhindra utbrott av kärnvapenkrig[ ].

Dokumentet innehåller dessutom konkreta uppmaningar angående negativa säkerhetsgarantier, kärnvapenfria zoner och annat som kommer att uppmärksammas nedan.

Betydelsen av SSOD I var kanske främst att det var första gången som alla FNs medlemsstater samlades för att diskutera nedrustning. Ett consensus kunde också skapas kring slutdokumentet och dess krav på nedrustning. 1982 års specialsession bekräftade i sitt slutdokument 1978 års dokument.[24] Vid 1988 års session kunde staterna inte enas om ett slutdokument, men i ett utkast sägs att slutdokumentet från 1978 "continues to be the principal expression of the international community's determination to proceed along the road of binding and effective international agreements in the field of disarmament."[25]

Det huvudsakliga arbetet inom FNs ram har emellertid kommit att ske inom den multilaterala förhandlingsstruktur som upprättats i Genève. Sedan 1983 arbetar man under namnet *Conference on Disarmament* (CD).[26] CD arbetar med consensus krav[27] och rapporterar varje år till generalförsamlingen.

13:3 Svenska kärnvapen?

I en intervju på sin 75 års dag 1961 svarade Östen Undén att det mest glädjande han varit med om under sin tid som utrikesminister var att trodde sig ha gjort en insats för att förhindra att Sverige utrustade sig

[24]. *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie I:A:38.* Bilaga 3 s 63.

[25]. 1988 års specialsession (SSOD III) finns återgiven i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie 1:A:45.* Utkastet till slutdokument finns i bilaga 3. (Citatet från s 44)

[26]. Förhandlingsforumet i Genève gick inledningsvis under beteckningen ENDC. 1969 förvandlades ENDC till en stående nedrustningskonferens - CCD. 1979 skärptes organisationen upp i vissa stycken och fick namnet Committe on Disarmament. 1983 upphöjdes kommittén till en konferens med samma beteckning.

[27]. Härvid påpekar Ove Bring att stormakterna kommit att ta med sig sin vetorätt. Inga beslut kan tas utan deras, eller andra staters, godkännande. *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 68.

med kärnvapen.[28] Sveriges definitiva nej kom emellertid inte förrän 1968.

Debatten om svenska kärnvapen fördes i huvudsak i medierna och på tidningarnas ledarsidor, där bl a Dagens Nyheter framstod som en stark förespråkare för svenska kärnvapen.[29] I den följande framställningen kommer emellertid endast den officiella debatten att behandlas.

Bland förespråkarna för svenska kärnvapen återfanns främst överbefälhavaren och högerpartiet under Jarl Hjalmarssons ledning. Överbefälhavarens argumentation 1954 var till stor del taktiskt betingad. En angripare med kärnvapen hade enligt ÖB möjlighet till snabb koncentrerad verkan och därmed skulle försvararen tvingas sprida sina styrkor. Om den försvarande parten hade kärnvapen blev emellertid *angriparen* tvingad att sprida sina styrkor. Detta skulle avsevärt försvåra en anfallsoperation, särskilt om det var fråga om en kustinvasion. 1957 betonade ÖB kärnvapnens betydelse i än högre grad. Att försvara sig mot en kärnvapenmakt bedömdes som omöjligt om inte Sverige själv innehade atomvapen. Egen atomvapenbeväpning ansågs vara enda chansen att göra striden jämn.[30] ÖBs kategoriskt positiva inställning modifierades emellertid i början av 1960-talet. 1962 betonades inte risken för kärnvapenangrepp lika starkt som tidigare. ÖBs bedömning var i stället att det svenska försvaret i huvudsak skulle koncentreras på att möta ett konventionellt angrepp. Wilhelm Agrell menar att ÖBs utredning 1962 innebar en vändpunkt i den svenska kärnvapendoktrinen. "Trots att kraven på svenska kärnvapen formellt kvarstår har frågan i praktiken avskrivits", skriver han.[31]

Högern hävdade redan i debattens inledningsskede 1954 att en av de väsentligaste uppgifterna för den svenska försvarspolitiken var att tillföra försvaret de modernaste vapnen. Atomvapnen hade enligt Hjalmarsson den fördelen att de inte ensidigt lade alla fördelarna på den angripande staten, utan att de tvärtom öppnade möjligheter för den lilla staten att värna om sin frihet.[32] I utrikesdebatten 1955 citerade Hjalmarsson med

[28]. Se Möllers biografi *Östen Undén* (1986) s 461.

[29]. Se Tingsten *Mitt Liv. Tio år 1953-63* (1964) s 88 ff.

[30]. Prop 1958:110 s 24.

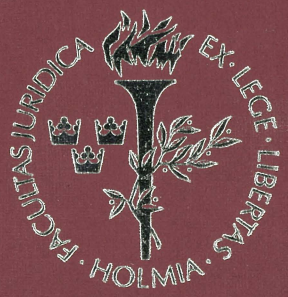
[31]. *Alliansfrihet och atombomber* (1985) s 237. För en grundlig genomgång av ÖBs argumentation se Agrells kapitel 7. ÖBs argumentation presenteras även i Ahlmark *Den svenska atomvapendebatten* (1965) s 13 ff.

[32]. Se t ex AK 1954:22 s 162.

RÄTTSVETENSKAPLIGA BIBLIOTEKET

PER AHLIN

FOLKRÄTTEN I SVENSK SÄKERHETSPOLITIK



EX LIBRIS

Juristförlaget

gillande överbefälhavarens bedömning att: "Om en småstat saknar atomstridsmedel och ej ingår i någon allians, som disponerar sådana stridsmedel, kan detta därför i vissa lägen utgöra en lockelse för en angripare".[33] Hjalmarssons slutsats var att Sverige måste skaffa taktiska kärnvapen.

Det första officiellt uttalade kategoriska motståndet mot svenska atomvapen kom från socialdemokraten Rickard Sandler när han i maj 1954 kom med vädjandet att "låt oss slippa att det här i landet leks med tanken på svenska offensiva atombomber".[34]

Men den socialdemokratiska regeringen var splittrad i frågan. Ett kompakt motstånd fanns från kvinnoförbundet, liksom från Ernst Wigforss, Inga Thorsson och Alva Myrdal.[35] Motståndets främste företrädare var emellertid utrikesminister Östen Undén, som besviken på sina kollegor i november 1955 konstaterade att: "Somliga medlemmar av regeringen tycks inte vara helt motståndare till sådant vanvett."[36] Undéns argumentation gick bl a ut på att Sovjetunionen skulle uppfatta ett svenskt territorium försett med kärnvapen som hotfullt. Ett Sverige försett med kärnvapen skulle kunna riskera att dras in i ett stormaktskrig från dess början.[37] Han ansåg också att en svensk tillverkning skulle rimma illa med det svenska stödet för nedrustningsförhandlingarna.

Regeringens linje blev att hålla frågan öppen och förespråka uppskov. Statsminister Tage Erlander framhöll att det "kan vara klokt att vi funderar en smula innan vi tar position".[38] Man accepterade att militära skäl kunde tala för atomvapen men ansåg att problemet även borde ses från andra synpunkter än rent militära.[39] En av dessa synpunkter var att inte äventyra de pågående förhandlingarna om ett provstoppsavtal.[40] Vidare ansågs det inte lyckat att Sverige trädde in på arenan som

[33]. AK 1955:8 s 69. Se även t ex AK 1957:9 s 49 där Hjalmarsson kallar det en "militär nödvändighet" att Sverige skaffar sig taktiska kärnvapen.

[34]. FK 1954:21 s 16.

[35]. Möller *Östen Undén* (1986) s 461 ff och Myrdal *Spelet om nedrustningen* (1976) s 23.

[36]. Undéns dagbok den 23 nov 1955. Citerat ur Möller *Östen Undén* (1986) s 465.

[37]. Möller *Östen Undén* (1986) s 463. Samma tankar framfördes även av Alva Myrdal som ansåg att ett atomvapeninnehav snarare riskerade att "dra kärnvapeneld" över Sverige. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 23.

[38]. FK 1959:7 s 40.

[39]. Prop 1958:110 s 92 f, Prop 1959:1 Bil 6 s 9 samt försvarsminister Torsten Nilsson i AK 1955:10 s 85.

[40]. Statsminister Erlander i FK 1959:7 s 41 och försvarsminister Andersson i FK 1959:16 s 171.

världens fjärde kärnvapenstat; kärnvapnens vidare spridning borde i stället förhindras.[41] Då de tekniska förutsättningarna för ett uppskov förelåg ansågs detta vara den rimligaste utvägen.[42] En sådan avvaktande hållning var ägnad att "utåt understryka den vikt svenska regeringen fäster vid ansträngningarna att få till stånd internationella överenskommelser om kärnvapenprovens upphörande samt begränsningar i produktionen av dessa vapen."[43]

Ett annat skäl till den avvaktande hållningen var att man inte ville binda sig. Försvarsminister Nilsson påpekade "det ömtåliga uti att från regeringsbänken göra några bestämda deklarationer, alldenstund vi lever i en värld utan nåd, där man iakttar varje nyans i uttryckssätten."[44] Försvarsministerns uttalande är intressant. Vad han avsåg var att Sverige inte utåt skulle ge sken av att vilja skaffa sig kärnvapen. Det var t ex ett av skälen till att anslag till forskning om atomvapen avslogs. Ett beslut om forskning skulle "både här hemma och ute komma att uppfattas som ett steg mot svensk atombeväpning. Det kommer vi aldrig ifrån."[45] Men frågan kan också vändas. Gjorde inte alla uttalanden *mot* en svensk kärnvapenbeväpning att Sverige blev juridiskt förhindrat att skaffa kärnvapen?

Samtidigt som debatten på hemmaplan pågick som bäst stod nämligen framträdande regeringsföreträdare upp i internationella sammanhang och förespråkade internationell nedrustning, förbud mot kärnvapen, provstopp och icke-spridning.[46] Frågan blir då om dessa kan ses som bindande ensidiga åtaganden från svensk sida att inte skaffa egna kärnvapen.

Frågan om när ett ensidigt åtagande kan bli bindande för en stat har behandlats i främst tre fall av internationella domstolar.[47]

I *Mavrommatis Palestine Concessions Case*[48] påstod Grekland att

[41]. Erlander i AK 1955:8 s 80, Prop 1959:1 Bil 6 s 9.

[42]. Prop 1958:110 s 93, Prop 1959:1 Bil 6 s 9 och försvarsminister Torsten Nilsson i AK 1955:10 s 85 f.

[43]. Prop 1959:1 Bil 6 s 9.

[44]. AK 1955:8 s 86.

[45]. Försvarsminister Andersson FK 1959:16 s 171.

[46]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1955 s 48, *Utrikesfrågor* 1956 s 20 f, *Utrikesfrågor* 1958 s 9 och 10, *Utrikesfrågor* 1959 s 9.

[47]. Ensidiga åtaganden av typen protest och ratifikation är oomstridda och behandlas inte.

[48]. PCIJ Ser A 1925-1926 Judgement No 5.

Storbritannien inte tillfullo erkänt koncessioner vilka Mavrommatis påstods ha fått av de ottomanska myndigheterna före 1914. När britterna fått Palestina som mandatområde ålåg det dem att följa dessa koncessioner. I sitt svaromål inför domstolen uttalade den brittiska regeringens representant att britterna var beredda att respektera domstolens utslag angående de tidigare givna koncessionerna.[49] Domstolen slog i sin dom fast att löftets bindande karaktär var ställt utom allt tvivel.[50]

I *Legal status of Eastern Greenland Case*[51] aktualiserades ett muntligt löfte givet 1919 av den norske utrikesministern Ihlen då han informerade det danska sändebudet att Norge inte motsatte sig Danmarks suveränitetsanspråk över hela Grönland.

1931 tillkännagav Norge att de ockuperat vissa delar av ön. Danmark hävdade att området föll under dansk suveränitet och stämde Norge inför domstolen. Som stöd för sin talan åberopade Danmark bl a Ihlens uttalande och i sin dom ansåg permanenta domstolen att Norge var bundet av löftet.[52]

I *Nuclear Tests Cases*[53] stämde Australien Frankrike inför internationella domstolen med yrkandet att Frankrike skulle upphöra med atmosfäriska kärnvapentester i Stilla Havet. Australien förklarade att vad man egentligen önskade uppnå var en ensidig deklaration från Frankrike att upphöra med testerna. Någon sådan hade, enligt Australien, inte givits.

I målet redovisades ett antal franska uttalanden rörande vidare

[49]. PCIJ Ser C nr7 Rejoinder by Sir Douglas Hogg. s 188. Den brittiske representanten yttrade följande:
"We have recieved from Mr. Rutenberg what we regard as an unequivocal disclaimer of any intention to ask us to expropriate M. Mavrommatis. We have accepted that unequivocal statement, and we have declared [ ] that His Majesty's Government are ready and willing to carry out in regard to both M. Mavrommatis' Jerusalem concessions if, contrary to the British contention, they are held to be valid, whatever obligations under the Lausanne Protocol the Court may decide to be applicable. That explicit declaration I, as such authorized representative of His Majesty's Government, and a member of it here repeat: that we intend to carry out whatever obligations, if any, the Court says are imposed upon us by the terms of the Lausanne Protocol."

[50]. PCIJ Ser A 1925-1926 Judgement No 5 s 37.

[51]. PCIJ Ser A/B 1933.

[52]. Domstolen konstaterade att: "It follows that, as a result of the undertaking involved in the Ihlen declaration of July 22nd, 1919, Norway is under an obligation to refrain from contesting Danish sovereignty over Greenland as a whole, and *a fortiori* to refrain from occupying a part of Greenland." PCIJ Ser A/B 1933 nr 53 s 55.

[53]. ICJ Rep 1974. *Nuclear Tests Cases*: Australien - Frankrike (nr 58) och Nya Zeeland - Frankrike (nr 59). Jag behandlar endast det förstnämnda.

testning, alla med innebörden att de testningar som pågick skulle vara de sista. Efter dessa skulle Frankrike övergå till underjordiska prov. Domstolen återgav uttalanden av presidenten vid en presskonferens, av försvarsministern i TV och av utrikesministern inför FNs generalförsamling. Från detta konstaterade domstolen att Frankrike offentliggjort sin avsikt att upphöra med atmosfäriska kärnvapentester och att detta var bindande.

Inom folkrätten finns inga krav på att överenskommelser eller åtaganden måste vara skriftliga. I Nuclear Tests Cases förklarade internationella domstolen att: "Whether a statement is made orally or in writing makes no essential difference".[54] Avgörande är i stället den uttalade viljan att bli bunden. Internationella domstolen slog i Nuclear Tests Cases fast att:

> When it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking, the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration. An undertaking of this kind, if given publicly, and with an intent to be bound, even though not made within the context of international negotiations, is binding.[55]

Traktaträttens regler kan tillämpas analogt på t ex frågan om löftesgivarens kompetens att binda sin stat. Enligt Wienkonventionen om traktaträtten artikel 7 p 2 a kan statschef, regeringschef och utrikesminister binda sin stat utan särskild fullmakt. I de angivna fallen kom domstolarna till samma slutsats. I Eastern Greenland Case framhölls att en utrikesminister som agerar inom sitt kompetensområde kan binda den stat han företräder, och i Nuclear Tests Cases ansågs uttalanden av den franske presidenten vara att jämställa med statshandlingar.

Professor Bin Cheng skriver angående kompetensfrågan att om den företagna handlingen i sig faller inom aktörens kompetensområde så

[54]. ICJ Reports 1974 para 45. Se även fallet *Temple of Preah Vihear* där internationella domstolen uttalade att "the law prescribes no particular form, parties are free to choose what form they please provided that their intention clearly results from it". ICJ Reports 1961 s 31.

[55]. ICJ Reports 1974 para 43.

skall den tillskrivas staten, och detta oberoende av konstitutionella begränsningar. Men om gärningen *till sin natur* (min kurs) faller utanför aktörens kompetensområde, kan den inte längre tillskrivas staten.[56] Professor Chengs tolkning ligger i linje med Wiekonventionens artikel 46 där det sägs att överträdelser av interna kompetensregler inte kan åberopas "såvida icke överträdelsen var uppenbar".

Inför vilket forum löftet ges har ingen avgörande betydelse. I Eastern Greenland Case gavs löftet muntligt som svar på en framställning från främmande makt. I fallet Mavrommatis gavs det inför domstol, vilket torde haft sin betydelse i sammanhanget.[57] I Nuclear Tests Cases var det en rad offentliga uttalanden i olika fora som tillsammans ansågs skapa bundenhet. Ytterligare exempel är Egyptens ensidiga deklaration den 24 april 1957 rörande fri sjöfart genom Suezkanalen, vilken i enlighet med artikel 102 i FN stadgan registrerades hos Förenta Nationernas sekretariat[58] liksom Comorernas ensidiga åtagande att följa generalförsamlingens resolutioner.[59]

Slutligen krävs av ett ensidigt åtagande att det är någorlunda preciserat och att löftets faktiska innehåll inte bestrids av den stat som avgivit det.[60] Mottagarstaten skall också kunna förvänta sig att det efterföljs; löftet måste vara realistiskt. Det kan uttryckas som att mottagaren skall vara i god tro. I Nuclear Tests Cases diskuterade domstolen frågan och konstaterade att "interested States may take cognizance of unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected."[61]

Vad kan man då mot bakgrund av detta dra för slutsats av t ex

[56]. *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (1987) s 199.

[57]. Eek menar t ex att en deklaration om en stats uppfattning i ett rättsläge kan bli bindande, om den ges inför domstol. *Folkrätten* (1987) s 239.

[58]. I deklarationen åtar sig Egypten bl a "To afford and maintain free and uninterrupted navigation for all nations within the limits of and in accordance with the provisions of the Constantinople Convention of 1888". UNTS Vol 265 s 299.

[59]. Vid Comorernas ansökan om medlemskap i FN meddelades att: "The Comorian nation, adopting without reservation all the objectives laid down in the Charter of the United Nations, undertakes to abide that Charter and by all the resolutions which have been or will be adopted by the General Assembly. We also undertake to participate faithfully and to the best of our ability in all the work of the United Nations and its agencies and to accept all the obligations arising out of our admission to membership". UN Doc A/10239 - S/11848 (9 Oct 1975).

[60]. Garner *The International Binding Force of Unilateral Oral Declarations* AJIL 1933 s 496.

[61]. ICJ Reports 1974 para 46.

följande uttalanden av utrikesministern?

> Det är av utomordentlig vikt att i första hand de tre atommakterna enas om ett definitivt förbud mot kärnvapenprov av alla slag. Det nästa steget bör bli att de stater, som inte hittills tillverkat kärnvapen, ansluter sig till förbudet.[62]

Eller:

> brådskande åtgärder är nödvändiga för att stoppa vidare spridning av dessa fruktansvärda förintelsemedel.[63]

Uttalandena visar ett klart svenskt ställningstagande mot utveckling av kunskap att tillverka kärnvapen och ett ställningstagande för ickespridning av kärnvapen. Men frågan är om den uttalade viljan också inkluderade ett löfte att inte själv utföra kärnvapenprov eller medverka till spridningen och om det uppfattades så av omvärlden. Det förefaller inte sannolikt, uttalandena är för vaga. De innehåller inga konkreta löften om att Sverige skulle avstå från kärnvapen. De är snarare att se som inlägg i en pågående debatt i syfte att påverka stormakterna att upphöra med kärnvapenprov och att enas om ett stopp för vidare spridning.

Däremot torde dessa uttalanden av omvärlden ha uppfattats som ett löfte att Sverige skulle komma att efterfölja vad stormakterna enades om i sina förhandlingar. Särskilt klart gäller detta uttalandet att alla stater *bör* ansluta sig till ett provstoppsavtal, och av den nedan behandlade Undénplanen. Det faktum att ett av argumenten för ett uppskov var att regeringen ville avvakta de pågående nedrustningsförhandlingarna kan också ses som att detta var Sveriges syfte. Om ett provstoppsavtal kom till stånd hade Sverige för avsikt att tillträda det, men om så ej skedde ville man ha fortsatt handlingsfrihet. Högerledaren Hjalmarsson argumenterade 1959 i termer som tyder på att han oroades över att de svenska uttalandena skulle kunna skapa bundenhet. Han framhöll att

[62]. Anförande inför FNs generalförsamling 30/9-59. Återgivet i *Utrikesfrågor* 1959 s 33.

[63]. *Utrikesfrågor* 1965 s 9. Se även t ex *Utrikesfrågor* 1958 s 9.

Sverige borde verka för ett förbud mot atomvapenprov, men samtidigt göra förbehållet, "att om detta ej efter en bestämd övergångstid leder till förbud mot atomvapens användande, så känner vi oss obundna".[64]

Avsikten att tillträda måste således anses ha framgått tillräckligt klart, och omvärlden hade också skäl att förvänta sig en svensk anslutning. Situationen bör därför, strikt folkrättsligt sett, ha varit sådan att Sverige genom sina uttalanden bundit sig vid att tillträda eventuella konventioner om provstopp och icke-spridning. Däremot kan tolkningen inte dras så långt som att Sverige åtagit sig att inte skaffa kärnvapen. Detta framgår också av regeringens proposition om anslutning till det partiella provstoppsavtalet. Där sades att "[g]enom anslutning till det föreliggande avtalet binder sig Sverige icke för något annat än att icke företaga vissa typer av prov."[65]

Att Sverige politiskt sett skulle kunna hamna i en svår situation om handlingarna inte överensstämde med uttalandena påpekades med kraft av Östen Undén året efter han lämnat sin post som utrikesminister. Enligt Undén skulle en påbörjad svensk tillverkning ses som bristande överensstämmelse mellan ord och handling "och som tecken till att vi inte på allvar ville främja tillkomsten av ett generellt kärnvapenstopp."[66] Han menade vidare att det skulle bli "en katastrofal belastning för Sverige."[67]

Undéns oro var emellertid obefogad. I och med 1968 års försvarsbeslut, baserat på betänkandet av 1965 års försvarsutredning, avfördes frågan om svenska kärnvapen från den politiska dagordningen.

Försvarsutredningen ansåg att handlingsfriheten beskurits av olika åtgärder "så långt att ett bestämt ställningstagande nu är befogat."[68] De avvisade med bestämdhet att svenska kärnvapen skulle ha någon avskräckande effekt, och sammanfattade att "det inte ligger i vårt lands säkerhetspolitiska intresse att anskaffa kärnladdningar."[69] Men, på-

[64]. *Utrikesfrågor* 1959 s 60.

[65]. Prop 1963:183 s 4.

[66]. *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 133.

[67]. *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 149.

[68]. SOU 1968:10 s 137.

[69]. SOU 1968:10 s 139.

pekade kommittén slutligen, om kärnvapen skulle bli ett normalt inslag i små nationers stridskrafter "kan frågan om svenska kärnladdningar komma i ett annat läge."[70]

I och med nej-beslutet och undertecknandet av Icke-spridningsavtalet har Sverige åtagit sig att inte skaffa kärnvapen. "Sveriges nej till atombomben är kategoriskt", som Alva Myrdal skriver.[71]

Sverige har sagt nej och kräver att andra stater gör detsamma. Det finns en viss logik i det.

13:4 Svenska nedrustningsinitiativ.

Nedrustningsfrågorna är ett område där den lilla staten, trots stormaktsdominansen, faktiskt har möjlighet att påverka det internationella skeendet. En aktiv och kompetent stat kan komma med kompromissförslag, medla eller erbjuda teknisk sakkunskap. Sverige har i stor utsträckning utnyttjat dessa möjligheter.

Sverige har bl a engagerat sig i krav på ett fullständigt kärnvapenprovstopp. Enligt svensk uppfattning skulle ett provstopp skapa goda förutsättningar för förhandlingar och dessutom försvåra utvecklandet av nya vapen.[72] Därmed skulle de gamla bli alltmer föråldrade och otillförlitliga. Sverige agerar också för att hindra spridningen av kärnvapen och har anslutit sig till Icke-spridnings avtalet (NPT). Bland de mest angelägna nedrustningsansträngningarna i närområdet märks arbetet för en kärnvapenfri zon i Norden. En sådan zon har ansetts göra Norden till ett område med fortsatt låg internationell spänning; även arbetet med den sägs vara förtroendeskapande och därmed spänningssänkande.[73] Slutligen har regeringen ansett det betydelsefullt att utverka ett förbud mot användningen av kärnvapen. "Vi bör överväga möjligheten att i folkrätten förbjuda användning av kärnvapen som en del i en process som leder till allmän och fullständig nedrustning", sade t ex Olof

[70]. SOU 1968:10 s 139.

[71]. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 219.

[72]. Theorin *Svensk nedrustningspolitik* UD informerar 1985:4 (2:a rev uppl 1987) s 13.

[73]. Se t ex SOU 1990:5 s 57, regeringens utrikespolitiska deklaration den 16 mars 1983, återgiven i *Utrikesfrågor* 1983, särskilt sidan 12. Se även Sten Anderssons tal vid Arbetarrörelsens freds- och frihetsmanifestation i Stockholms Folkets Hus den 3 december 1988 och Pierre Schori i Storlien den 29 januari 1989. De båda senare utgivna av utrikesdepartementet.

Palme vid högtidlighållandet av FNs fyrtioårs jubileum.[74]

Dessa fyra punkter är inte allt Sverige arbetar för i nedrustningssammanhang, men de kommer att utgöra ramen för presentationen av de svenska initiativen.

13:4:1 Ett fullständigt provstopp.

Den svenska regeringen har länge verkat för ett totalt förbud mot provsprängningar av kärnvapen. Ett sådant förbud skulle kunna omöjliggöra kvalitativ förbättring av vapenarsenalen samt utgöra ett hinder för icke-kärnvapenmakter att skaffa sig vapnen.

I generalförsamlingen 1958 framhöll utrikesminister Undén att ett allmänt provstopp skulle utgöra ett viktigt steg i försöken att begränsa och slutligen eliminera kärnvapen, och att den svenska regeringen önskade medverka i detta.[75]

I slutet av 1950-talet och början av 1960-talet fördes intensiva förhandlingar i Genève för att få till stånd ett totalt provstopp, och det fanns tecken som tydde på att ett avtal skulle komma till stånd. Stormakterna hade redan kommit överens om att förbjuda tester i atmosfären, i rymden och under vattenytan. Dessutom hade Sovjetunionen accepterat det amerikanska kravet på inspektion av ett förbud mot underjordiska sprängningar. Den enda kvarvarande oenigheten var utformningen av kontrollfrågan och då främst antalet inspektioner.[76] Den svenska regeringen ansåg därför att det borde finnas utrymme för en kompromiss[77] och uttryckte även en försiktig optimism.[78]

Sverige arbetade aktivt för att undanröja oenigheten i kontrollfrågan. De åtta alliansfria staterna vid nedrustningsförhandlingarna presenterade den 16 april 1962 ett memorandum där man menade att det fanns möjligheter att upprätta ett system för kontinuerlig observation och effektiv kontroll på rent vetenskaplig och icke-politisk grund. De föreslog inrättandet av en kommission bestående av framstående vetenskapsmän för att behandla information och rapportera misstänkta sprängningar.

[74]. *Utrikesfrågor* 1985 s 66.

[75]. GAOR 13th sess. 1st ctte 946th mtg s 22 f.

[76]. Se Myrdal *Spelet om nedrustningen* (1976) s 24.

[77]. Se t ex statsminister Erlander i FK 1959:7 s 16.

[78]. Regeringsanförande i riksdagens utrikesdebatt 23 april 1963. *Utrikesfrågor* 1963 s 11.

Staterna skulle åta sig att förse kommissionen med fakta och även tillåta den tillträde för inspektion.[79] Förslaget var enligt Alva Myrdal "enkelt, framlagt högst anspråkslöst och helt i konstruktiva termer."[80] Det föreslogs också av 1962 års generalförsamling utgöra grunden för stormakternas förhandlingar om ett totalt provstopp.[81]

Den svenska regeringen framlade även konkreta kompromissalternativ. Det fanns enligt svensk uppfattning ingen anledning att fixera sig vid bestämda antal inspektioner, utan den svenska delegationen föreslog i stället en glidande skala och talade om att kvoterna inte nödvändigtvis måste bindas till ettåriga intervaller.[82] Utrikesminister Nilsson upprepade även inför 1962 års generalförsamlings politiska utskott de alliansfria staternas idé att opolitiska vetenskapsmän på tekniska grunder skulle avgöra om en inspektion var nödvändig för att fastställa arten av en skakning i jordskorpan.[83]

Sverige förklarade sig även villigt att husera kontrollstationer. "En utökning av systemet med observationsposter som ligger utanför atommakternas territorier kommer att underlätta kontrollen", framhöll Alva Myrdal vid nedrustningskonferensen i Genève.[84]

Stormakterna övergick emellertid till bilaterala förhandlingar och åstadkom den 5 augusti 1963 en överenskommelse om ett partiellt förbud, det s k PTBT.[85] Överenskommelsen mottogs i Stockholm med "stor tillfredsställelse", men regeringen påpekade samtidigt att ett totalt stopp vore att föredra.[86] Avtalet sågs inte som någon nedrustningsåtgärd i egentlig mening men dess betydelse kunde heller inte underskattas. Regeringen ansåg att en anslutning skulle stå i överensstämmelse med Sveriges allmänna linje att "efter förmåga medverka till avspänning och nedrustning i världen",[87] och Sverige ratificerade fördraget den 29

[79]. ENDC/28. De alliansfria var, förutom Sverige, Brasilien, Burma, Etiopien, Förenade Arabrepubliken, Indien, Mexico och Nigeria.

[80]. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 123.

[81]. Res 1762 A (XVII) para 4.

[82]. *Utrikesfrågor* 1963 s 53.

[83]. *Utrikesfrågor* 1962 s 79.

[84]. *Utrikesfrågor* 1963 s 51.

[85]. *Partial Test Ban Treaty*. Fördraget finns återgivet i svensk översättning i SOU 1979:73.

[86]. *Utrikesfrågor* 1963 s 54.

[87]. Prop 1963:183 s 3.

november 1963.[88]

Enligt fördragets första artikel förpliktar sig parterna att förbjuda, hindra och icke-utföra någon kärnvapenexplosion. Förbudet är emellertid begränsat till tester i atmosfären, yttre rymden eller under vatten "inbegripet territorialvatten eller öppna havet."[89]

Underjordiska tester är endast förbjudna "om sådan explosion medför att radioaktivt spill kommer utanför de territoriella gränserna för den stat under vars jurisdiktion eller kontroll dylik explosion utföres."[90]

I avtalets preambel uttrycker de ursprungliga parterna Sovjetunionen, Storbritannien och USA sitt syfte att uppnå "att alla provexplosioner med kärnvapen skola upphöra för all framtid" och att de är beslutna att "fortsätta förhandlingar i detta syfte". Detta uppfattades av den svenska delegationen som "ett högtidligt uttryckt, ärligt menat löfte, som vi trodde skulle uppfyllas."[91] Sverige tillhör de stater som kräver att kärnvapenstaterna lever upp till denna målsättning. Regeringen har vid ett flertal tillfällen påpekat vikten av att ett totalt provstopp genomförs,[92] och den svenska delegationen lade 1983 fram ett omfattande förslag till ett förbud mot alla provsprängningar.[93]

Det kan emellertid konstateras att stormakterna inte fullt ut levt upp till sina åtaganden. Och i en UD-rapport konstaterades vintern 1992 att det i dag är "genuint oklart om ett fullständigt provstopp verkligen skulle leda till nedrustning."[94]

1974 undertecknade USA och Sovjetunionen det s k tröskelavtalet

[88]. SÖ 1963:63.

[89]. Art 1:1 (a). Angående avgränsningsproblematiken se t ex Schwelb *The Nuclear Test Ban Treaty and International Law* AJIL 1964 s 647 ff och Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 130 f.

[90]. Art 1:1 (b).

[91]. Myrdal *Spelet om nedrustningen* (1976) s 127.

[92]. Se t ex de alliansfria staternas ovannämnda memorandum (ENDC/28) där de i para 1 "address an earnest appeal to the nuclear powers to persist in their efforts to come as soon as possible to an agreement prohibiting nuclear tests for all time." Sverige var också bland de 119 stater som röstade för Res GA 38/62 i vilken generalförsamlingen i para 2 "Reaffirms its conviction that a treaty to achieve the prohibition of all nuclear-test explosions by all states for all time is a matter of the highest priority". Se även t ex *Utrikesfrågor* 1988 s 153.

[93]. *Draft Treaty Banning any Nuclear Weapon Test Explosion in any Environment* CD/381. Sverige presenterade senast sommaren 1991 förslag till ett totalt provstopp. Se *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992).

[94]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992).

(Treshold Test Ban Treaty)[95] som förbjuder alla underjordiska prov över 150 kiloton. Fördraget har dock inte trätt i kraft. 1976 kom de bägge stormakterna överens om att tröskelavtalet även skulle gälla fredliga kärnvapensprängningar. Men inte heller detta avtal, det s k PNET-avtalet, har trätt i kraft.

I provstoppsfördragets artikel 1:1 (b) sägs att det förutsätts att de underjordiska testernas begränsade olaglighet inte skall utgöra hinder mot "avslutande av ett fördrag, vilket innefattar permanent förbud mot alla kärnprovexplosioner, däri inbegripet alla underjordiska explosioner, och vilket parterna, såsom de i inledningen till detta fördrag förklarat, sträva efter att uppnå". Det preambulära åtagandet att verka för ett totalt provstopp har härigenom fått juridiskt bindande kraft, vilket också påpekats av generalförsamlingen.[96]

En rimlig folkrättslig argumentation om man vill få ett slut på provsprängningarna skulle kunna vara att hävda att det partiella provstoppsavtalet utgör ett sedvanerättsligt förbud, bindande även för de stater som ej tillträtt. Stöd för en sådan argumentation finns i doktrinen[97] och kan baseras på det stora antalet anslutna stater.

Sverige har emellertid inte valt denna väg utan förespråkar ett totalt förbud, d v s en förstärkning av gällande förbud, och uppmanar stater som inte anslutit sig att göra detta.[98] Det finns goda skäl för den svenska argumentationen.

För att en traktatsbestämmelse skall anses transformerad till sedvanerätt har internationella domstolen krävt att traktaten har en normskapande karaktär, att statspraxis omfattar de stater vars intressen särskilt

[95]. Avtalet finns återgivet i ILM Vol 13 1974 s 906.

[96]. Se t ex ingressen till GA Res 38/62 där generalförsamlingen upprepar "the assertation made in several previous resolutions that, whatever may be the differences on the question of verification, there is no valid reason for delaying the conclusion of an agreement on a comprehensive test ban".

[97]. Se t ex D'Amato *Legal Aspects of the French Nuclear Tests* i AJIL 1967 s 76 f där han skriver att avtalet "may itself have started, or at least acknowledged, a general rule of customary international law dating approximately from 1963 to the effect that all atmospheric tests of nuclear weapons are illegal."

[98]. Se t ex Maj Britt Theorin i *Utrikesfrågor* 1983 s 118, *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 52, *Utrikesfrågor* 1963 s 54, *Utrikesfrågor* 1967 s 101 f, *1982 års specialsession om nedrustning* utgiven av utrikesdepartementet Ny Serie I:A:38 s 42, UU 1989/90:6 s 10, *Utrikesfrågor* 1989 s 41 och *Utrikesfrågor* 1990 s 170.

påverkas, att denna praxis är omfattande och uniform och att det finns opinio juris.[99]

Problemet när det gäller atmosfäriska tester är att Kina och Frankrike som, i vart fall fram till februari 1992, inte anslutit sig till PTB inte kan anses omfattas av statspraxis och inte heller har uppvisat opinio juris.[100] Frankrikes beslut att upphöra med atmosfäriska sprängningar i Stilla Havet var rent tekniskt betingat, och inte beroende på opinio juris om testernas olaglighet.[101] Kina sprängde senast 1980 en kraftig bomb i atmosfären och Sydafrika misstänks för att under 1979 har sprängt i Sydatlanten.

I Nuclear Tests Cases tog domarna Gros och Petrén i sina skiljaktiga meningar upp frågan om det kunde vara ett sedvanerättsligt förbud. Gros tog Frankrikes konsekventa vägran att följa förbudet som en utgångspunkt,[102] och Petrén ansåg att en kinesisk atmosfärisk provsprängning i början av 1970-talet var nog för att slå sönder antagandet att det förelåg en sedvanerättslig regel.[103]

Så länge inte opinio juris föreligger hos de kärnvapenstater som inte tillträtt, torde det inte heller tjäna något till att argumentera för att ett sedvanerättsligt förbud skulle föreligga.

Denna slutsats behöver emellertid inte innebära att atmosfäriska tester skulle vara tillåtna. Den folkrättsliga grannelagsrätten förbjuder stater att använda sitt eget territorium på ett sådant sätt att andra stater kan

[99]. *North Sea Continental Shelf Cases* ICJ Reports 1969 paras 72-74.

[100] I december 1988 hade inte heller Argentina, Sydafrika, Indien och Israel tillträtt. Se Lysén *The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmament* (1990) s 114.

[101]. Ett av de uttalanden internationella domstolen citerade i Nuclear Tests Cases var när den franske utrikesministern inför generalförsamlingen framhöll att den tekniska utvecklingen nått så långt att det nu var möjligt "to continue our programme by underground testing, and we have taken steps to do so as early as next year." ICJ Reports 1974 para 39.

[102]. Separate opinion by Judge Gros ICJ Reports 1974 s 287.

[103]. Separate Opinion by Judge Petrén ICJ Reports 1974 s 306. Man skulle även kunna tänka sig en argumentation utifrån att Kina, med hjälp av teorin om *persistant objector*, genom sitt agerande höll på att "contract out of a custom in the process of formation". (Brownlie *Principles of Public International Law* (1990) s 10.) För att en stat skall kunna förhindra bundenhet av en sedvanerättslig regel krävs, enligt Akehurst, att staten "opposes the rule in the early days of the rule's existence (or formation) and maintains its opposition consistently thereafter." (*Custom as a Source of International Law* BYIL 1974-1975 s 24.) Internationella domstolen har också, i *Anglo-Norweigian Fisheries Case*, accepterat en stats möjlighet att undvika bundenhet av en sedvanerättslig regel. Domstolen kom där fram till att även om en viss regel allmänt ansågs som sedvanerättslig, så skulle den inte binda Norge för att "she has always opposed any attempt to apply it to the Norwegian coast." ICJ Reports 1951 s 131.

komma till skada.[104] Atmosfäriska kärnexplosioner innebär en uppenbar risk för spridning av radioaktivitet in på annan stats territorium. Men om en icke ansluten stat, t ex Kina, genomför en test på eget territorium utan risk för spridning av nedfallet skulle detta vara lagligt.[105]

Rättsläget är således att både underjordiska och atmosfäriska tester är tillåtna så länge de inte skadar annans territorium. Såsom en nedrustningsåtgärd måste detta sägas vara mycket otillfredsställande. Att Sverige arbetar för ett totalt förbud,[106] och erbjuder sig att hjälpa till med övervakningen,[107] är mot denna bakgrund naturligt.

Men vintern 1992 framhölls i en rapport om nedrustningspolitiken att det var tveksamt om ett fullständigt provstopp verkligen skulle leda till nedrustning. Det ansågs som "sannolikt att de stora kärnvapenmakterna kunde fortsätta att utveckla vapen även med ett fullständigt provstopp". I rapportens rekommendationer framhålls emellertid att Sverige bör fortsätta att arbeta för en begränsning av kärnvapenproven "och på sikt ett fullständigt stopp för dessa." Dock endast under förutsättning att det inte "omöjliggör en förlängning av Icke-spridningsavtalet och en förstärkning av NPT-regimen".[108]

13:4:2 Icke-spridning av kärnvapen.

Att försöka hindra kärnvapenspridningen har i vart fall sedan Sveriges eget nej till kärnvapen 1968 haft hög utrikespolitisk prioritet. Arbetet med att förhindra spridning betonas i den ovan nämnda rapporten från UD i mycket hög grad. Det anses som en av "ödesfrågorna" och vidare sägs att en hållfast icke-spridningsregim måste vara "en av hörnstenarna i varje bygge av en internationell säkerhetsarkitektur".[109] Risken för att kärnvapnen skall komma till användning ökar naturligt med antalet stater

[104]. Se t ex Eek *Folkrätten* (1987) s 289 och Starke *Introduction to International Law* (1989) s 409.

[105]. Se t ex Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 117.

[106]. Sverige presenterade t ex i juli 1991 ett nytt förslag till avtal om ett totalt provstopp. Se *Utrikesfrågor* 1991 s 200.

[107]. Se t ex anförande av statsminister Ingvar Carlsson vid FNs specialsession för nedrustning 1988, *Utrikesfrågor* 1988 s 153 samt *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 30.

[108]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 52.

[109]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 52.

som innehar dem, något som visades inte minst under Kuwaitkriget och FNs försök att efter kriget förstöra Iraks anläggningar för framställning av massförstörelsevapen.

Det mest uppmärksammade av de svenska försöken att hindra kärnvapnens spridning är den s k *Undénplanen*. I ett tal inför FNs generalförsamlings politiska utskott i oktober 1961 lanserade den svenske utrikesministern idén om en kärnvapenfri klubb. Undénplanen har klara beröringspunkter med både provstopp och kärnvapenfria zoner, men *syftet* med förslaget var att hindra kärnvapnens vidare spridning.[110] Undénplanen kommer därför att behandlas under denna rubrik.

Undéns tal hade sin utgångspunkt i besvikelsen över uteblivna resultat i förhandlingarna om provstopp. Han ville lämna över initiativet till de kärnvapenfria staterna och frågade varför inte ett antal av dessa stater kunde bilda en "non-atom-club".[111] Tanken var att de tre kärnvapenmakterna lättare skulle komma fram till ett avtal om provstopp om de ställdes inför en stark opinion från ett stort antal stater. Undén fortsatte:

> De kärnvapenfria staterna skulle kunna gå ett steg längre än att godtaga ett provstopp. De skulle kunna självmant deklarera sin vägran att deltaga i kärnvapenrustningar och sin avsikt att inte själva tillverka kärnvapen eller tillåta lagring av kärnvapen på sina territorier för egen eller annan stats räkning.[112]

Staterna skulle i en rundfråga ange under vilka förutsättningar de var beredda att göra sina åtaganden. På grundval av svaren till FNs generalsekreterare kunde man därefter avgöra om detta var en framkomlig väg.

Den 4 december 1961 antog generalförsamlingen två resolutioner med syftet att förhindra vidare kärnvapenspridning. Den ena baserades på

[110]. Detta framhöll Undén i sitt tal. "Ett allmänt förbud mot kärnvapenprov motiveras av önskemålet att hindra spridning av kärnvapen till nya länder". *Utrikesfrågor* 1961 s 42. Se även Myrdal *Spelet om nedrustningen* s 212 f, Brodin *The Undén proposal* i Cooperation and Conflict II 1966 s 27 och Gierow *Sverige och icke-spridning av kärnvapen* UD informerar 1990:2 s 9.

[111]. *Utrikesfrågor* 1961 s 41.

[112]. *Utrikesfrågor* 1961 s 41. Observera att detta förslag lades av den svenske utrikesministern innan hans eget land tagit beslut i frågan om anskaffning av egna vapen. Se ovan.

Undéns förslag[113] och den andra på ett förslag av den irländske utrikesministern.[114] I den svenska resolutionen sades att generalförsamlingen är övertygad om att alla åtgärder borde vidtagas för att hindra fortsatta kärnvapenprov och förebygga en ytterligare spridning av kärnvapen. Vidare hemställdes att generalsekreteraren skulle genomföra en undersökning för att utröna på vilka villkor de kärnvapenfria länderna kunde göra åtaganden i syfte att avstå från att tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen och att vägra att i framtiden mottaga kärnvapen på sina territorier för något annat lands räkning.

Den 16 februari 1962 svarade den svenska regeringen på generalsekreterarens rundfråga.[115] I svaret sade sig den svenska regeringen vilja "ge uttryck åt sin villighet att, om tillfredsställande överenskommelser kan nås mellan de berörda regeringarna, låta Sverige ingå i en kärnvapenfri zon i Europa av största möjliga utsträckning".[116] Regeringen gjorde dock reservationen att om ingen överenskommelse uppnåtts före utgången av 1963 så förbehölls rätten att "i ljuset av då rådande förhållanden på nytt pröva det här berörda spörsmålet".[117]

I november samma år talade den nyligen utnämnda utrikesministern Torsten Nilsson inför FNs generalförsamling och utvecklade några tankar kring Undénplanen. Utrikesministern ansåg att ett förhindrande av kärnvapenspridningen var en konkret åtgärd för ett praktiskt och pragmatiskt närmande till nedrustningsfrågan. Men han menade vidare att ett provstopp var ett villkor för att "denna följdfråga" skulle kunna tas upp inom ramen för t ex Undénplanen.[118]

Undénplanen kom sedermera att rinna ut i sanden men arbetet för att få till ett stopp på kärnvapnens vidare spridning fortsatte, i huvudsak med utgångspunkt i den enhälligt antagna irländska resolutionen. I denna uppmanades alla stater att verka för tillkomsten av ett effektivt avtal för att hindra spridning av kärnvapen till ytterligare stater.

[113]. GA Res 1664 (XVI). Resolutionen antogs med 58 röster för (Norden, hela östblocket samt Brasilien, Österrike, Irland, Japan m fl), 10 mot (i huvudsak NATO) och 23 stater avstod (stora delar av Latinamerika, franskspråkiga Afrika m fl).

[114]. GA Res 1665 (XVI)

[115]. För en genomgång av staternas svar se Brodin *The Undén proposal* i Cooperation and Conflict II 1966 s 20 ff.

[116]. *Utrikesfrågor* 1962 s 84.

[117]. *Utrikesfrågor* 1962 s 84.

[118]. *Utrikesfrågor* 1962 s 87.

Indien framträdde som en av de aktivare staterna och föreslog under 1964 års generalförsamling att frågan om icke-spridning av kärnvapen skulle tas upp som en särskild punkt på dagordningen. Indien och Sverige gick sedermera samman och krävde ett paket bestående av bl a ett icke-spridningsavtal.[119] Det är således naturligt att Sverige med stor tillfredsställelse välkomnade Sovjetunionens och USAs gemensamma förslag om förbud mot spridning av kärnvapen som presenterades i Genève 1967. I ett pressmeddelande sade regeringen att sedan provstoppsavtalets tillkomst 1963 "är framläggandet av dessa utkast det mest positiva som inträffat på nedrustningsområdet."[120] Samtidigt uttrycktes förhoppningen att enighet skulle kunna uppnås om ett slutligt avtalsutkast.

Ett icke-spridningsavtal (NPT) undertecknades av Storbritannien, USA och Sovjetunionen den 1 juli 1968.[121] I Sverige framhöll föredragande statsrådet Alva Myrdal i propositionen om den svenska anslutningen att:

> Det är synnerligen angeläget, att det politiska klimatet i Europa förbättras. En mera allmän anslutning till icke-spridningsfördraget skulle, som jag nyss framhållit, kunna bli av avsevärd betydelse för att uppnå detta. Vi bör från svensk sida inte undandra oss vår medverkan härtill. Kanske kan en svensk ratificering också komma att åberopas som exempel, när det gäller för andra europeiska stater att ta motsvarande steg.[122]

Sverige undertecknade fördraget den 19 augusti och ratificerade det den 19 december 1968.[123]

Icke-spridningsavtalets två inledande artiklar innehåller fördragets två huvudbestämmelser. Enligt artikel 1 förbinder sig kärnvapenstaterna att inte överlåta kärnvapen till andra stater samt att "icke på något sätt bistå, uppmuntra eller förmå någon icke-kärnvapenstat att tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar eller

[119]. Myrdal *Spelet om nedrustningen* (1976) s 213.

[120]. *Utrikesfrågor* 1967 s 94.

[121]. Fördraget finns återgivet i SOU 1979:73 s 445 ff.

[122]. Prop 1969:164 s 17.

[123]. SÖ 1970:12.

kontroll över sådana vapen eller laddningar." Det är värt att notera att det endast är äganderätten och kontrollen som inte får överföras. USAs stationering av kärnvapen hos sina allierade inom NATO faller således inte inom förbudet. I artikel 2 återfinns icke-kärnvapenstaternas korresponderande förpliktelser. Det är alltså inte fråga om en nedrustningsåtgärd i egentlig mening utan endast att antalet kärnvapenmakter inte skall öka. Favoriserandet av kärnvapenmakterna fick Alva Myrdal att kalla avtalet för ett "grovt diskriminerande avtal".[124]

Trots en insikt om avtalets brister och trots att regeringen redan från början klart markerade att fördraget inte var "helt utformat så som man från svensk sida skulle ha velat se det",[125] står följande att läsa i ett nummer av *UD informerar*: "Enligt svensk uppfattning är NPT ett av de viktigaste internationella fördragen som slutits under efterkrigstiden."[126] Och enligt ett samnordiskt uttalande utgör fördraget trots allt "det viktigaste nedrustningsavtalet som åstadkommits multilateralt hittills".[127]

I artikel VI i Icke-spridningsfördraget stadgas:

> Varje fördragspart förbinder sig att fortsätta förhandlingar i uppriktig avsikt om effektiva åtgärder med avseende på kärnvapenkapprustningens snara upphörande och på kärnvapennedrustning, samt om ett avtal om allmän och fullständig avrustning under noggrann och effektiv internationell kontroll.

Detta åtagande fanns ursprungligen endast i fördragets preambel. En stor majoritet under nedrustningskonferensen krävde emellertid att förpliktelsen att fortsätta nedrustningsförhandlingarna borde inskrivas i själva avtalstexten.[128] Härmed har förpliktelsen att förhandla fått juridiskt bindande karaktär. Detta torde också vara den enda skyldig-

[124]. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 215. Hon var emellertid positiv till avtalet som ett värdefullt steg framåt, se t ex *Utrikesfrågor* 1967 s 101. Hennes kritik gällde huvudsakligen dess slutgiltiga utformning och stormakternas bristande vilja att fortsätta förhandlingarna.

[125]. Prop 1969:164 s 16.

[126]. Gierow *Sverige och icke-spridning av kärnvapen*. UD informerar 1990:2 s 17.

[127]. *Utrikesfrågor* 1988 s 159.

[128]. Prop 1969:164 s 13.

heten. Från svensk sida tycks emellertid tolkningen vara att stormakterna även förpliktat sig att komma till resultat. Som exempel kan anföras följande uttalande av ambassadör Maj Britt Theorin:

> Förenta staterna och Sovjetunionen har förpliktat sig att fullfölja kärnvapennedrustningar enligt Artikel VI i 1968 års icke-spridningsfördrag. Sverige anser därför att det nuvarande dödläget i de s k INF- och START-förhandlingarna är ett brott mot den förpliktelsen.[129]

Denna tolkning förefaller uppseendeväckande långtgående. Av ordalydelsen i artikeln framgår ingenting annat än att skyldigheten gäller fortsatta förhandlingar. Enligt artikel 31:1 i Wienkonventionen om traktaträtten skall en traktat tolkas "ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte." Det "sammanhang" i vilket föreskriften skall tolkas behöver enligt Starke inte avse hela traktaten "but the particular portion in which the doubtful word or phrase occurs."[130]

Stormakternas inledande ovilja att låta stadgandet ta plats i själva avtalstexten tyder på att deras ursprungliga syfte inte var att binda sig ens vid fortsatta förhandlingar. Att åtagandet sedermera kom att intas i avtalstexten kan därför inte gärna ses som att stormakterna varit villiga att gå ännu ett steg längre. Enligt Alva Myrdal fick de icke-kärnvapenägande staterna "pressa fram" ett löfte av supermakterna att de skulle fortsätta förhandla.[131] Stormakterna framhöll också själva att det inte förelåg någon förpliktelse att nedrusta.[132] Oförmågan att komma till resultat i de fortsatta förhandlingarna är ett tecken på denna tolkning. Detta bör dock inte hindra stater som t ex Sverige från att

[129]. *Utrikesfrågor* 1984 s 103. Se även tal av statsminister Ingvar Carlsson inför SSOD III 1988 där han framhöll att kärnvapenstaterna inte uppfyllt sitt viktigaste åtagande - "löftet att upphöra med kärnvapenkapprustningen och verka för kärnvapennedrustning". *Utrikesfrågor* 1988 s 155.

[130]. *Introduction to International Law* (1989) s 479.

[131]. *Spelet om nedrustningen* (1976) s 214.

[132]. Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 146.

framhålla stormakternas löfte att faktiskt förhandla.[133]

Fördraget har vunnit en mycket stor anslutning och har ratificerats av över 130 stater. Ingen stat har dragit sig ur. Den svenska regeringen har i och för sig vädjat om en ökad anslutning,[134]men det ändå lätt att hålla med Ove Bring när han framhåller att:

> En styrka i fördraget ligger just i att det uttrycker en överväldigande majoritetsuppfattning inom statssamfundet att kärnvapenspridning är ett allvarligt hot mot den internationella säkerheten och en företeelse som strider mot eller bör strida mot folkrätten som sådan.[135]

Slutligen skall de positiva säkerhetsgarantier som togs upp under förhandlingarna, men som aldrig kom med i avtalet, behandlas. Garantierna gavs i en resolution antagen av säkerhetsrådet den 19 juni 1968, d v s knappt två veckor innan undertecknandet av fördraget. I resolutionen sägs att om en icke-kärnvapenstat utsätts för angrepp eller hot om angrepp med kärnvapen så skapar detta en situation "in which the Security Council, and above all its nuclear-weapon State permanent members, would have to act immediately."[136] Vidare välkomnar säkerhetsrådet:

> the intention expressed by certain States that they will provide or support immediate assistance, in accordance with the Charter, to any non-nuclear-weapon State Party to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons that is a victim of an act or an object of a threat of aggression in which nuclear weapons are used;[137]

[133]. Detta har Sverige också gjort, t ex vid den s k granskningskonferensen av NPT 1975. Se *Utrikesfrågor* 1975 s 116. Vid 1980 års granskningskonferens påpekas emellertid kärnvapenmakternas åtaganden "att påbörja nukleär nedrustning." *Utrikesfrågor* 1980 s 134.

[134]. *Utrikesfrågor* 1980 s 137, *Utrikesfrågor* 1988 s 155.

[135]. *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 148.

[136]. SC Res 255 (1968) para 1.

[137]. SC Res 255 (1968) para 2. I annex till resolutionen utvecklas kärnvapenmakternas garantier, se Singh/McWhinney *Nuclear Weapons and Contemporary International Law* (1989) s 241.

Resolutionen antogs med tio röster för, ingen mot och fem avståenden. De stater som avstod var Algeriet, Brasilien, Frankrike, Indien och Pakistan. Tre kärnvapenmakter röstade således för, en avstod och den femte, Folkrepubliken Kina, var inte medlem av rådet.

Vetorätten gjorde denna garanti tämligen ineffektiv. Det förefaller uppenbart att ingen permanent medlem skulle besluta om kärnvapeninsats mot sig själv. Fram till Folkrepublikens inträde i rådet 1972 skulle man i och för sig kunna tänka sig skydd mot ett kinesiskt kärnvapenangrepp. Men denna garanti kopplad med Icke-spridningsfördraget leder egentligen inte till någonting. Kärnvapeninnehavet cementeras till fem makter som dessutom har vetorätt. Omvärldens skydd blir endast illusoriskt.

Det relevanta i detta sammanhang är emellertid den svenska inställningen till de positiva säkerhetsgarantierna. Det påstås att en påtvingad hjälp av den typ resolution 255 (1968) sätter i sikte skulle innebära neutralitetspolitiska och neutralitetsrättsliga problem för Sverige.[138] Den svenska delegationen var också principiellt mot garantierna.

Två frågeställningar står här emot varandra. Den ena är att det inte är möjligt för Sverige att i fred göra sådana åtaganden som minskar möjligheten att i händelse av krig inta neutralitet.[139]

Den andra frågan är om dessa garantier verkligen var av sådan art att de skulle komma i konflikt med den traditionella svenska neutralitetspolitiken. Det är inte uppenbart att de gör det, och detta av två skäl.

För det första är det centrala att en främmande makt inte ges möjlighet att påverka den svenska säkerhetspolitiken. Det skulle således vara otänkbart med garantier förenade med en konsultationsplikt. Något sådant krav finns dock inte i säkerhetsrådets resolution 255 (1968) utan stormakternas eventuella skydd skall ges "in accordance with the Charter".[140] Det medges emellertid att det ligger en potentiell fara i alla typer av garantier. Risken finns att en kärnvapenmakt skulle vilja försäkra sig om hur pass trovärdig ett skyddat lands status är och därmed ge sig rätt att på olika sätt undersöka detta.[141]

För det andra har Sveriges neutralitetspolitik ända sedan inträdet i FN

[138]. Gierow *Sverige och icke-spridning av kärnvapen* UD informerar 1990:2 s 11 och Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 152.

[139]. Se kapitel 4.

[140]. SC Res 255 (1968) para 2.

[141]. Se t ex Myrdal *Spelet om nedrustningen* (1976) s 231.

knutits upp kring stormakternas vetorätt.[142] Den ansågs garantera att Sverige aldrig skulle behöva ta ställning i den potentiella stormaktskonflikt man avsåg att vara neutral i. Så länge stormakterna är oense skyddas Sverige av vetot och när stormakterna är eniga, och säkerhetsrådet därmed också fungerar, är Sverige inte längre neutralt.

Av detta följer att det inte skulle strida mot traditionell svensk neutralitetspolitik att lägga säkerheten i säkerhetsrådets händer. Genom medlemskapet i FN har Sverige frånsagt sig neutraliteten i förhållande till ett säkerhetsråd med eniga stormakter, något som visade sig, i vart fall verbalt, under Kuwaitkrisen.

Det bör emellertid tilläggas att denna slutsats endast är giltig så länge kärnvapenstaterna faktiskt agerar genom säkerhetsrådet, och inte på egen hand påtvingar en alliansfri stat assistans.

13:4:3 En kärnvapenfri zon i Norden.

Tankarna på att skapa en kärnvapenfri zon i Norden har funnits länge. Undénplanen 1961 syftade förvisso längre än till en geografiskt avgränsad zon, men är ändå att se som ett första steg. I det svenska svaret till generalsekreterarens rundfråga i anledning av Undénplanen uttalade regeringen att kärnvapenfria zoner skulle kunna få stor betydelse som bidrag till politisk avspänning.[143]

1963 lade Finlands president Urho Kekkonen fram sitt förslag om en specifik nordisk zon, av honom själv beskriven som en "lokal tillämpning av Undéns förslag."[144] Tankarna fick inte det gensvar han väntat sig och 1978 återkom Kekkonen med ett utvecklat förslag.[145] I Sverige framhöll utrikesminister Söder att Sverige var intresserat av att diskutera förslaget, men, påpekade hon vidare:

> En avgörande faktor vid vår bedömning av varje förslag om kärnvapenfri zon eller annan rustningskontroll i Norden är hur det påverkar den säker-

[142]. Se kap 4 och 5.

[143]. *Utrikesfrågor* 1962 s 83.

[144]. Citerat ur *En kärnvapenfri zon i Norden* UD informerar 1984:4 s 9.

[145]. Se t ex tal av president Kekkonen på Utrikespolitiska institutet den 8 maj 1978. Återgivet i IS nr 3 1978 s 127. Se även Kekkonen *Ekudden* (1981) s 91 f.

> hetspolitiska situationen i Norden. Det säkerhetspolitiska mönster som bildats i Norden har i avgörande grad bidragit till fred och stabilitet i Nordeuropa under efterkrigstiden. Varje förslag som kan leda till en förändring av denna nordiska balans måste noggrant prövas med hänsyn till sina säkerhetspolitiska konsekvenser.[146]

Folkrättsligt föreligger inga principiella hinder mot att tillskapa en kärnvapenfri zon.[147] Det är snarare så att dess giltighet uttryckligen godkänts i folkrättsliga dokument. I artikel VII i Icke-spridningsfördraget sägs att ingenting i fördraget "påverkar rätten för en grupp av stater att sluta regionala avtal för att säkerställa fullständig frånvaro av kärnvapen inom deras respektive territorier." I Slutdokumentet från SSOD I framhålls att upprättandet av kärnvapenfria zoner utgör en viktig nedrustningsåtgärd, och att upprättandet av sådana zoner skall uppmuntras som ett led i strävan att uppnå en värld som är helt fri från kärnvapen.[148] Dessutom finns det inget som hindrar att en enskild stat unilateralt förklarar sig kärnvapenfri.[149]

Från svensk sida har man varit vad som kan kallas försiktigt positiv. En kärnvapenfri zon anses utgöra ett väsentligt led i försöken att även inför framtiden bevara lugnet och stabiliteten i Norden.[150] Eller utförligare:

> Den återhållsamhet, från såväl zonstater som kärnvapenmakter, som en kärnvapenfri zon i Norden förutsätter, skulle kunna vara en betydelsefull förtroendeskapande åtgärd. Stabilitet i en krissitua-

[146]. *Utrikesfrågor* 1978 s 171.

[147]. Jfr t ex det s k Tlatelolco-avtalet som tillskapade en kärnvapenfri zon i Latinamerika. Tanken på en kärnvapenfri zon i Mellanöstern har också väckts. I en debattartikel skriver Jackie Jakubowski, chefredaktör för Judisk Krönika, att en av de viktigaste punkterna på dagordningen i fredsprocessen i Mellanöstern måste vara att förhindra kärnvapenspridning. "Detta kan uppnås genom en regional överenskommelse om upprättandet av en kärnvapenfri zon, som omfattar såväl Israel och dess omedelbara grannar som andra arabstater, samt ömsesidig kontroll". *Kärnvapenfri zon i Mellanöstern* SDS 30/3-92. Tanken refererades även av IAEAs generalsekreterare Hans Blix i en intervju i TV-programmet 8 Dagar i Kanal 1, 10/11-91.

[148]. SSOD I para 60-61. *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie 1:A:30* Bilaga 1.

[149]. Freestone/Davidsson *Nuclear weapon-free zones* s 185. I Pogany (ed) *Nuclear weapons and International Law* (1987).

[150]. Se t ex SOU 1990:5 s 57.

> tion skulle kunna främjas. Riskerna för felbedömningar skulle kunna minskas. Ett mått av förutsägbarhet skulle skapas, vilket skulle verka konfliktdämpande.[151]

Vidare anses även själva arbetet på en kärnvapenfri zon ha ett förtroendeskapande egenvärde.[152]

Men samtidigt fördes den officiella argumentationen i försiktiga ordalag. Regeringen framhöll att alla berörda stater måste acceptera tanken, att de nordiska ländernas olika säkerhetspolitiska lösningar måste respekteras, att arbetet med zonen måste ses som ett led i strävandena att reducera kärnvapnens roll i Europa etc.[153]

Enligt svensk uppfattning måste en kärnvapenfri zon i Norden tillskapas enligt följande.

1. Zonstaterna får inte inneha eller motta eller direkt eller indirekt skaffa sig kontroll över kärnvapen, och inte heller tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen.
2. Zonstaterna får inte hysa kärnvapen eller godta förekomsten av kärnvapen på sina territorier.
3. Kärnvapenstaterna måste respektera zonens kärnvapenfria status och får inte vidta åtgärder som strider mot denna. De måste vidare utfästa sig att inte använda eller hota använda kärnvapen mot mål inom zonstaternas territorier (s k negativa säkerhetsgarantier).[154]

[151]. *En kärnvapenfri zon i Norden* UD informerar 1984:4 s 15.

[152]. *Utrikesfrågor* 1984 s 68.

[153]. Vid ett anförande inför Paasikivisamfundet i Helsingfors sommaren 1983 framhöll Olof Palme att:

> *Det är inte möjligt och inte heller klok politik att i dagens läge försöka formulera villkor och bestämmelser i mer precisa ordalag. Vi kan inte nu bedöma hur en viss förpliktelse från ena sidan skall motsvaras av ett åtagande från andra sidan så att den grundläggande säkerhetspolitiska stabiliteten i Norden inte rubbas. Härför krävs ytterligare noggranna överväganden och i sinom tid förhandlingar.*

Talet finns återgivet i *Utrikesfrågor* 1983 s 38. Se även t ex *Utrikesfrågor* 1980 s 138 och *Utrikesfrågor* 1981 s 152 och s 161.

[154]. *En kärnvapenfri zon i Norden* UD informerar 1984:4 s 7.

Alla de nordiska staterna har tillträtt Icke-spridningsfördraget och därmed är punkten 1 i den svenska listan uppfylld. Punkt 2 är uppfylld under fredstid, men i krig har NATO-medlemmarna Danmark och Norge option på kärnvapenhjälp. Punkten 3 är inte alls uppfylld. Kärnvapenmakterna har visserligen avgivit garantier, men dessa är mycket allmänt hållna och har kritiserats från svensk sida.[155]

Enligt svensk uppfattning skall den geografiska avgränsningen av zonen i första hand bestå av Danmarks, Finlands, Sveriges och Norges territorier, inklusive sjö- och luftterritorium. Island bör även inbjudas att delta. Vad gäller Grönland, Färöarna, Svalbard och Jan Mayen anser Sverige att det är upp till Danmark och Norge att avgöra hurvida dessa områden skall omfattas av zonen.[156] Från svensk sida framhålls också att ett zonarrangemang måste omfatta Östersjön. Men av bl a "folkrättsliga skäl kan man dock inte utgå från att detta hav kan ingå i zonen på samma villkor som de nordiska territorierna", framhöll utrikesminister Bodström i regeringens utrikespolitiska deklaration 1983.[157]

Tillskapandet av en kärnvapenfri zon i Norden är förenat med problem. Det gäller inte minst frågan om negativa säkerhetsgarantier och om Östersjöns ställning.

Problemen med de negativa säkerhetsgarantierna är tämligen uppenbara. Som tidigare framhållits kunde Sverige, i vart fall så länge neutralitetspolitiken var ledstjärnan, inte i fred göra sådana åtaganden som skulle kunna äventyra möjligheterna att inta neutralitet i händelse av krig. Zonen kan därför inte "få formen av ett avtalsförhållande med kärnvapenmakterna".[158] Ett sådant förhållande kan lätt leda till påtryckningar och därmed skulle stormakterna på ett otillbörligt sätt kunna påverka den svenska säkerhetspolitiken. Det förefaller svårt att skapa en zon med stormaktsgarantier utan att dessa makter också kommer med motkrav.

Utrikesutskottet tycks emellertid anse att kärnvapenfriheten, "reglerad genom deltagande i kärnvapenfri zon eller på annat sätt", skulle vara ett

[155]. Se Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 94 ff. Se även t ex Tunberger *Norden - En kärnvapenfri zon* (1982) s 136 ff.

[156]. *En kärnvapenfri zon i Norden* UD informerar 1984:4 s 18.

[157]. *Utrikesfrågor* 1983 s 12.

[158]. UU 1987/88:1 s 10, UU 1989/90:6 s 15. Men som jag ovan påpekat skulle det förmodligen inte strida mot svensk politik att lägga säkerheten i säkerhetsrådets händer.

tillräckligt åtagande för negativa säkerhetsgarantier.[159] Utskottet anförde vidare att de negativa säkerhetsgarantierna från stormakternas sida inte ensamma kunde "utgöra en ersättning för en kärnvapenfri zon, vilken förutsätts innehålla mer konkreta åtaganden."[160]

Sverige har i internationella sammanhang förespråkat garantier och ansett dem vara av stor betydelse,[161] men avstod då generalförsamlingen i en resolution uppmanade kärnvapenstaterna att avge negativa garantier.[162]

Östen Undén var av uppfattningen att även en zon utan något slags garantier skulle kunna utgöra ett bidrag till avspänning.[163] Det må vara sant så länge vi håller oss till avspänningen. Dessutom får man hålla i minnet att Undéns tankar publicerades innan Icke-spridningsfördraget fanns, och att Norden numer genom samtliga nordiska staters tillträde till NPT de facto är en kärnvapenfri zon i fred. Men för att zonarrangemanget skall kunna påverka de nordiska staternas säkerhet i positiv riktning krävs garantier för att de får förbli kärnvapenfria och inte kommer att utsättas för kärnvapenangrepp. Arbetet med att utforma dessa avtal torde bli en ytterligt delikat uppgift. Men ännu nära 20 år efter tankens väckande finns inget konkret nordiskt förslag att presentera för kärnvapenmakterna, och inte heller tyder någonting på att ett sådant förslag kommer att presenteras inom överskådlig tid.

Den andra komplikationen med zonarrangemanget är Östersjöns status. Enligt svensk uppfattning bör som sagt Östersjön på ett eller annat sätt inkluderas i en kärnvapenfri zon.

Det har ända sedan början av 1800-talet varit en svensk linje att Östersjön skall vara en del av det fria havet, med fritt tillträde för alla stater.[164] En militär balans i Östersjön är ett svenskt intresse. Sovjetunionens argumentation att Östersjön skulle vara ett mare clausum, öppet endast för strandstaterna, gick således helt emot svensk uppfattning. Utrikesminister Undén framhöll i ett tal vid föreningen Nordens kongress 1959 att,

[159]. UU 1989/90:6 s 15.

[160]. Ibid.

[161]. Se t ex Sveriges kommentar till FN-studien om kärnvapenfria zoner. CCD/476. Annex II s 15.

[162]. GA Res 31/189 C.

[163]. *Tankar om utrikespolitik* (1963) s 142.

[164]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 188 f.

> enligt vår uppfattning det fria tillträdet till Östersjön är en folkrättsligt fastslagen princip, som vi dessutom finner vara i överensstämmelse såväl med Sveriges intresse som med det allmänna intresset att icke stora hav monopoliseras av en viss stat eller grupp av stater.[165]

Den fria passagerätten genom Öresund är härvid ett centralt problem. Principen om fritt tillträde till och från Östersjön genom den svenska delen av Öresund är också en för Sverige viktig princip.[166]

Öresund undantogs vid förhandlingarna inför 1982 års havsrättskonvention från de liberala reglerna om transit passage p g a att sundets status var reglerat i 1857 års Öresundstraktat (SFS 1857 nr 15).[167] I Öresund gäller därför, enligt Bo Johnson Theutenberg, de för kuststaten gynnsammare reglerna om oskadlig genomfart.[168]

Denna rätt till genomfart genom sundet kan Sverige folkrättsligt sett inte hindra. I Corfu Channel Case slog internationella domstolen fast att även krigsfartyg har rätt att passera genom internationella sund[169] och denna princip har fått ytterligare stadga.[170]

Bo Johnson Theutenberg skriver att man i och för sig kan tänka sig ett förbud mot trafik med kärnvapenbestyckade fartyg i vissa utvalda vatten. "Men nya kriterier för passage genom sunden förutsätter en formlig avlösning av de hittills gällande folkrättsliga principerna, något som enbart kan äga rum i traktatsmässiga former".[171]

En annan komplikation är den rätt till oskadlig genomfart som föreligger i territorialhavet. Alla stater har rätt att passera genom

[165]. *Utrikesfrågor* 1959 s 25.

[166]. Johnson Theutenberg *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 240.

[167]. I 1982 års havsrättskonvention artikel 35 C stadgas att reglerna om transit passage inte påverkar "the legal régime in straits in which passage is regulated in whole or in part by long-standing international conventions in force specifically relating to such straits."

[168]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 231.

[169]. ICJ Reports 1949 s 29. Domstolen ansåg att Albanien "would have been justified in issuing regulations in respect of the passage of warships through the Strait, but not in prohibiting such passage".

[170]. I 1958 års havsrättskonvention (Convention on the territorial sea and the contiguous zone) artikel 16:4 stadgas: "There shall be no suspension of the innocent passage of foreign ships through straits which are used for international navigation between one part of the high seas and another part of the high seas or the territorial sea of a Foreign State". Se även Eek *Folkrätten* (1987) s 463.

[171]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 173.

kuststatens territorialhav förutsatt att genomfarten är oskadlig, d v s inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet.[172]

Uppenbara brott mot detta oskadlighetsrekvisit är t ex att idka underrättelseverksamhet eller att hota med våldsanvändning.[173] Den intressanta frågan i detta sammanhang är emellertid om ett kärnvapenbestyckat örlogsfartyg har rätt till oskadlig genomfart.

För det första kan man konstatera att det inte görs någon egentlig skillnad mellan örlogsfartyg och andra, "civila", fartyg. Rätten till oskadlig genomfart står i 1982 års havsrättskonvention i artikel 17 under rubriken *Rules applicable to all ships*, och i den svenska Tillträdesförordningen (1982:755) 3 § 1:a stycket sägs:

> Utländska statsfartyg[174] har för genomfart tillträde till svenskt territorialhav. Före sådan genomfart skall anmälan göras på diplomatisk väg. Anmälan behövs dock inte för genomfarten av det svenska territorialhavet i Öresund.

Bo Johnson Theutenberg har konstaterat att det avgörande för rätten till oskadlig genomfart är fartygets uppträdande och inte dess bestyckning eller last.[175]

Den enda uttryckliga regleringen av kärnvapenbestyckade fartygs oskadliga genomfart finns i 1982 års havsrättskonvention artikel 23. Där sägs är att ett sådant fartyg skall "carry documents and observe special precautionary measures established for such ships by international agreements". Och staterna kan således genom dessa avtal reglera passagerätten.

Folkrättsligt sett finns det, förutsatt att avtal kan slutas, därför inget hinder mot att inskränka den oskadliga genomfarten för kärnvapenbestyckade fartyg genom svenskt territorialhav. Men det kan, med tanke på Sverige intresse av att upprätthålla militär balans i Östersjön, vara säkerhetspolitiskt oklokt.

En med rätten till oskadlig genomfart sammanhängande komplikation är kraven på att uttryckligen lagstifta om förbud mot besök av kärn-

[172]. 1958 års konvention om territorialhavet artikel 14:4 och 1982 års havsrättskonvention artikel 19.

[173]. 1982 års havsrättskonvention artikel 19:2.

[174]. Enligt 1 § p 1 avses med statsfartyg bl a örlogsfartyg.

[175]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 234.

vapenbestyckade fartyg i svenska hamnar.[176] Redan i dag finns ett förbud mot att införa kärnvapen till svensk hamn. Då tillstånd till besök meddelas informeras den främmande regeringen om att det råder ett generellt förbud att medföra kärnvapen vid besök i Sverige, och att regeringen utgår från att förbudet iakttages.[177]

Stormakterna har sedan länge som praxis att varken bekräfta eller dementera förekomsten av kärnvapen ombord; en eventuell angripare skall inte veta vilken bestyckning olika fartyg har.[178] De folkrättsliga reglerna om statsimmunitet förhindrar svenska myndigheter att framtvinga kontroll. Akehurst skriver att "the authorities of the coastal state cannot even set foot on the ship, [ ], without the permission of the captain or of some other authority of the flag-state."[179]

Om Sverige skulle skärpa reglerna, och förvänta sig effekt, kvarstår således endast det säkerhetspolitiskt olyckliga steget att helt stänga hamnarna.[180]

Östersjön som en del av en kärnvapenfri zon skulle i enlighet med stormakternas ovan angivna praxis riskera att stänga ute exempelvis den amerikanska flottan från Östersjön, och NATO har, med huvudsaklig hänvisning till den fria navigationsrätten, motsatt sig tillskapandet av en kärnvapenfri zon.[181]

Problemet illustreras av utrikesutskottets försiktiga uttalande när örlogsbesök diskuterades. Utskottet anförde:

> Frågan om besök av utländska örlogsfartyg i svenska

[176]. Förslag har väckts om att införa besöksförbud som ett första steg mot en kärnvapenfri zon. Se t ex motion 1988/89:U 414(s).

[177]. Den svenska standardunderrättelsen finns återgiven i t ex UU 1989/90:6 s 16.

[178]. En reservation måste göras för okunnighet om Rysslands/OSS praxis på detta område.

[179]. *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 170. Se även 1982 års havsrättskonvention artikel 32.

[180]. Enligt den svenska regeringen skulle ett ensidigt beslut att inte acceptera fartyg med kärnvapen försvåra möjligheterna till nordiskt samarbete om en kärnvapenfri zon. "En ensidig svensk åtgärd riskerar dessutom att isolera och blockera oss även i andra sammanhang i världspolitiken. Det skulle innebära en kraftig försvagning av svensk utrikespolitik", framhöll utrikesminister Sten Andersson i riksdagen. *Utrikesfrågor* 1990 s 181.

[181]. Se Tunberger *Norden - En kärnvapenfri zon?* (1982) s 116. NATO anser även att en zon med de nordiska alliansmedlemmarna skulle ha menlig inverkan på sammanhållningen inom alliansen. Se utdrag ur rapporten från Nordiska ämbetsmannagruppen för undersökning av förutsättningarna för en kärnvapenfri zon på nordiskt område. Återgiven i *Utrikesfrågor* 1991 s 127.

> hamnar har samband såväl med helheten i det nordiska säkerhetspolitiska mönstret som med den pågående utredningen om en kärnvapenfri zon i Norden. Den svenska handlingslinjen måste bestämmas utifrån en bedömning av situationen i vår del av världen.[182]

Men inte heller när det gäller örlogsbesök är det folkrätten som är hindret, utan det säkerhetspolitiska intresset av att fartyg från alla militära block kryssar i Östersjön. Praxisen att varken bekräfta eller dementera innehavet av kärnvapen är emellertid något som Sverige egentligen inte kan påverka, men försök görs. Statsminister Ingvar Carlsson framhöll vid FNs tredje specialsession om nedrustning att det var dags för kärnvapenstaterna att överge "sin föråldrade policy", och att Sverige skulle verka internationellt för en ny policy där försäkringar mot kärnvapenbestyckade besök görs.[183]

Det finns således, även frånsett skyldigheten att hålla den svenska delen av Öresund öppen, komplikationer med att få med Östersjön i en kärnvapenfri zon. Regeringen har därför i stället börjat diskutera att göra Östersjön till en mer begränsad uttunningszon. Utrikesminister Bodström framhöll i riksdagen hösten 1982 att man "av bl a folkrättsliga skäl" inte borde uppställa kravet att Östersjön skall ingå i själva zonen.[184]

Trots svårigheterna fortsatte regeringen, i vart fall fram till regeringsskiftet 1991, att officiellt förespråka en zon. Det mesta tyder emellertid på att den förtroendeskapande aspekten av själva förhandlandet var huvudskälet, inte en faktiskt genomförd zon. Regeringens deklaration vid 1989 års utrikespolitiska debatt i riksdagen är ett tecken på detta. Statsminister Carlsson sade då bl a:

> En kärnvapenfri zon i nordiskt område kan bli en viktig förtroendeskapande åtgärd. Frågan bereds av en ämbetsmannakommitté, utsedd av de nordiska utrikesministrarna. Arbetet måste få ta sin tid. Men

[182]. UU 1989/90:6 s 17.

[183]. Statsministerns anförande vid SSOD III återgivet i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie 1:A:45* Bilaga 2 s 40. I ett anförande i september 1990 framhöll kabinettsekreterare Pierre Schori att han var övertygad om att tidpunkten närmade sig då kärnvapenmakterna skulle ge upp sin doktrin. *Utrikesfrågor* 1990 s 175.

[184]. Se t ex *Utrikesfrågor* 1982 s 134.

> bara det faktum att de nordiska länderna - med sina olika säkerhetspolitiska linjer - gemensamt diskuterar en så betydelsefull fråga är mycket värdefullt.[185]

Men mycket tyder på att tanken om en kärnvapenfri zon i Norden inte på länge varit ett realistiskt alternativ. I ett uttalande från utrikesministermötet i Åbo i mars 1990 sades endast pliktskyldigast att arbetet fortsätter för att undersöka förutsättningarna för tillskapandet av en kärnvapenfri zon i Norden.[186] Och den ämbetsmannagrupp som i mars 1991 presenterade en rapport kunde inte se några reella förutsättningar för att "avgöra i vilken utsträckning tanken på en kärnvapenfri zon i nordiskt område på längre sikt" skulle kunna passas in i den europeiska utvecklingen.[187] Ämbetsmannagruppen fick likväl av de nordiska utrikesministrarna i uppgift att "fortsätta att mötas i syfte att vidare behandla sådana särskilda nordiska perspektiv i den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa [ ], däribland zontanken."[188]

13:4:4 Ett förbud mot kärnvapenanvändning.

Det slutliga målet för den svenska nedrustningspolitiken har varit att uppnå en kärnvapenfri värld. I en sådan värld måste kärnvapenanvändning vara folkrättsligt förbjuden och den svenska regeringen har som framgått agerat för detta. I det svenska svaret 1962 på generalsekreterarens rundfråga i anledning av Undén-planen framhölls att Sverige med största tillfredsställelse skulle hälsa tillkomsten av en internationell överenskommelse "som på ett effektivt sätt bannlyste kärnvapen och förhindrade deras tillverkning, lagring och användning."[189]

Under i stort sett hela 1960- och 1970-talen framfördes kraven på förbud ytterligt sällan, men i mitten av 1980-talet tog ansträngningarna

[185]. *Utrikesfrågor* 1989 s 13. I riksdagen den 15/5 1991 sade utrikesminister Sten Andersson att det gemensamma nordiska arbetet "har ett säkerhetspolitiskt förtroendeskapande egenvärde". *Utrikesfrågor* 1991 s 198.

[186]. *Utrikesfrågor* 1990 s 101 f.

[187]. Rapport från Nordiska ämbetsmannagruppen för undersökning av förutsättningarna för en kärnvapenfri zon i nordiskt område. *Utrikesfrågor* 1991 s 128.

[188]. Citerat ur *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 44.

[189]. *Utrikesfrågor* 1962 s 83.

ny fart. Inför generalförsamlingen 1985 sade Olof Palme att man borde "överväga möjligheten att i folkrätten förbjuda användning av kärnvapen som en del i en process som leder till allmän och fullständig nedrustning."[190]

Olof Palmes tal kan ses som startskottet för en ny svensk offensiv, om än med viss förskjutning. 1987 börjar förbudstanken framföras på allvar. Men samtidigt påpekas från regeringshåll att den "viktiga frågan om ett folkrättsligt förbud mot användning av kärnvapen måste noggrant analyseras och övervägas i alla sina aspekter."[191] Under FNs specialsession om nedrustning 1988 deklarerade statsminister Carlsson att det fortfarande var regeringens önskan att kärnvapnen förbjöds,[192] men i och med regeringsskiftet 1991 tycks inställningen ha svängt.

I UDs ovan nämnda rapport om nedrustningspolitiken konstateras att den nya internationella situationen lett till en omprövning av det svenska målet "allmän och fullständig nedrustning". Bl a sägs att tanken på ett förbud mot kärnvapenanvändning "blivit obsolet och förlorat i operativt värde i ett läge där kärnvapennedrustningen inletts och rustningskontrollmetoden redan valts."[193]

Det är värt att notera att kärnvapenanvändning i stort sett är förbjuden genom redan existerande traktater. En strategisk kärnvapeninsats skulle exempelvis bryta mot den grundläggande humanitärrättsliga principen om åtskillnad mellan civila och militära mål. Men en begränsad användning mot t ex "vessels in mid-ocean, army brigades in deserts, and a base on the Greenland icecap" är inte i strid mot krigets lagar och kan därför anses laglig.[194]

Det svenska engagemanget för att få till stånd ett förbud tyder på en viss övertro till rättsliga konventioners möjligheter att lösa internationella

[190]. *Utrikesfrågor* 1985 s 66. Angående detta tal konstaterar Ingemar Dörfer att det med andra ord skulle "vara dags att kriminalisera Natos försvarsdoktrin". *Nollpunkten* (1991) s 133.

[191]. Anförande av kabinettsekreterare Pierre Schori. *Utrikesfrågor* 1987 s 133.

[192]. Statsministern framhöll att det vore ett viktigt politiskt steg att förbjuda användningen av kärnvapen. "Och jag tror att tiden är mogen för att undersöka möjligheten till ett sådant steg". SSOD III. *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie 1:A:45* Bil 2 s 38. Se även statsministerns uttalande i *Utrikesfrågor* 1989 s 16.

[193]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 51.

[194]. Brownlie *Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons* i ICLQ 1965 s 446. Se även Akehurst *A Modern Introduction to International Law* (1987) s 274, Bring *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 88, Bilder Nuclear *Weapons and International Law* s 6. I Miller/Feinrider (ed) *Nuclear Weapons and Law* (1984) och Lindholm *Kärnvapnen och folkrätten* SvJT 1987 s 221.

problem. Ett förbud som inte accepteras av kärnvapenmakterna blir bara ett slag i luften. Det finns begränsad möjlighet att argumentera för ett sedvanerättsligt förbud,[195] och kärnvapenmakternas ovilja att reglera kärnvapen illustreras av den svenska propositionen om anslutning till Genèvekonventionernas första tilläggsprotokoll. Där sägs:

> När internationella röda korskommittén år 1973 presenterade utkasten till tilläggsprotokoll gjorde man i kommentaren klart att ABC-krigföring inte omfattades av protokollen. Denna uppfattning kommer inte till uttryck i de nu antagna texterna, men det anses allmänt att protokollen förhandlades fram under en tyst överenskommelse av innebörd att frågan om massförstörelsevapen inte berördes.[196]

I sitt anförande vid FNs specialsession om nedrustning 1988 talade Ingvar Carlsson även om de unilaterala åtaganden Kina och Sovjetunionen gjort om att inte vara först om att använda kärnvapen. Om alla kärnvapenmakterna gjorde liknande uttalanden skulle det enligt statsministern i praktiken innebära ett förbud mot användning av kärnvapen.[197] Denna svenska tolkning tyder på en stark tilltro till de ensidiga åtagandenas bindande verkan[198] och det finns egentligen ingenting som motsäger den svenska uppfattningen.

Att argumentera utifrån kärnvapenmakternas egna åtaganden tycks vara den mest framkomliga vägen; då finns en manifesterad politisk vilja hos staterna att inte använda kärnvapen, något som inte kan tvingas fram i en traktat. Detta tycks numera även vara Sveriges uppfattning. I den ovan omtalade rapporten om nedrustningspolitiken sägs att utvecklingen visar att en av de "snabbaste och mest framgångsrika metoderna för

[195]. Så länge opinio juris saknas hos de stater som faktiskt innehar kärnvapen är en sedvanerättslig argumentation inte fruktbar. Se även *North Sea Continental Shelf Case* ICJ Reports 1969 para 71-73.

[196]. Prop 1978/79:77 s 37.

[197]. SSOD III. *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny Serie 1:A:45* Bil 2 s 39. För identisk uppfattning se Hyltenius *Sverige i det internationella nedrustningsarbetet* UD informerar 1989:2 s 17 och Theorin *Svensk nedrustningspolitik* UD informerar 1985:4 (2:a uppl 1987) s 15.

[198]. Enligt Ove Bring kan man t o m tala om "en tredje rättskälla för folkrätten, vid sidan av traktater och sedvana." *Nedrustningens folkrätt* (1987) s 354.

rustningskontroll utgörs av *självpåtagna restriktioner och reduktioner.*"[199] Man konstaterar visserligen att detta har några svagheter, t ex att det inte kan kontrolleras genom specifika verifikationsbestämmelser, men det framgår ändå tydligt att denna utveckling accepteras.

[199]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 20.

Kapitel 14. Den europeiska säkerhetskonferensen.

En bekräftelse på den nya situationen i Europa kom under ESK-staternas toppmöte i Paris den 19-21 november 1990. De samlade stats- och regeringscheferna undertecknade då *Charter of Paris for A New Europe*,[1] ett program för Europas framtid och ESKs roll. Utrikesminister Sten Andersson förklarade att toppmötet markerade inledningen på en ny epok i Europas historia, och fortsatte:

> Uppdelningen av vår kontinent i två block är övervunnen. Alla ESK:s stater har i Parisstadgan för ett nytt Europa förklarat att demokratin är det enda acceptabla styrelseskicket och att rättsstatens principer skall råda. Viktiga beslut om nedrustning och förtroendeskapande åtgärder har fattats.[2]

Parisstadgan är utan tvekan en höjdpunkt i arbetet med att skapa ett fredligare Europa. ESK-processen har emellertid inte avstannat. Arbetet fortsätter för att skapa en ny fredsordning i Europa efter kalla kriget[3] och enligt utrikesminister af Ugglas är ESK "en grundsten i den framväxande europeiska säkerhets- och samarbetsarkitekturen."[4]

[1]. Parisstadgan finns återgiven i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet Ny serie II:45.* Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Toppmötet i Paris 1990.

[2]. Utrikesministerns förord till Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Toppmötet i Paris 1990. *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet Ny serie II:45.*

[3]. Professor Nikolaj Petersen är emellertid tveksam till ESKs fortsatta betydelse. Han menar att USAs intressen av att ha ett fotfäste i Europa tjänas bättre av NATO, och att staterna i Central- och Östeuropa i ökande grad har börjat vända sig till väst för säkerhetsgarantier. Petersen tror inte att Europas "hårda" säkerhetsproblem kan lösas inom ESKs ram. "Här kommer NATO - och i högre grad något västeuropeiskt organ, vilket det nu blir - att få den största rollen." *ESK, NATO, EG och Europas säkerhet* IS nr 4/91 s 48.

[4]. *ESK väl rustat att möta det nya Europa* SvD 1/3-92.

14:1 ESK-processen.

Sommaren 1973 påbörjades de s k ESK-förhandlingarna om säkerhet och samarbete i Europa. De kom sedermera i sin första fas att pågå fram till augusti 1975, då den s k Helsingforsöverenskommelsen undertecknades. Processen har därefter fått stadga genom uppföljningsmöten och expertmöten. ESK har ansetts vara ett unikt forum såtillvida att det samlat alla europeiska stater samt USA och Kanada.[5]

Huvuddelen av förhandlingarna har legat utanför det militära, men de militära säkerhetsfrågorna är de enda som kommer att behandlas i detta avsnitt. Avsikten är endast att beskriva hur ett modus vivendi kan skapas utan formellt juridiskt bindande normer, inte att i detalj redogöra för den ständigt pågående ESK-processen.

Syftet med den militära delen av förhandlingarna har hela tiden varit att minska risken för en konflikt i Europa. Genom öppenhet, förutsebarhet och förtroende skall medlemsstaterna känna större trygghet och riskerna för överraskande anfall skall minimeras. Denna tanke uttrycks klart av medlemsstaternas delegater och återfinns i slutdokumenten från uppföljningsmötena.[6] Den irländske utrikesministern Barry förklarade t ex vid Stockholmskonferensens öppnande att Irland deltar då man har "a vital interest in ensuring [ ] that war will never again break out in Europe."[7]

1975 års Helsingforsöverenskommelse[8] anses som ESK-processens grunddokument. Den består av tre huvudkapitel, även kallade korgar, som styrt förhandlingarna vid uppföljningsmötena. Den första korgen behandlar politiska och militära aspekter av säkerheten i Europa. I korgen ingår bl a de tio grundläggande principer, som utgör grunden för samarbetet mellan Europas stater. De är:

[5]. Medlemsantalet har ökat kraftigt efter Sovjetunionens och Jugoslaviens sönderfall, vilket också lett till att akuta konflikthärdar kommit in i ESK-familjen.

[6]. Se t ex *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Uppföljningsmötet i Wien 1986-1989. Avslutande dokument.* Utgivet av utrikesdepartementet.

[7]. Dok. CSCE/SC/R.3 s 1.

[8]. Slutakten från Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Slutakten finns återgiven i *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973-1975. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II:29.*

1. Suverän likställdhet och respekt för rättigheter som innefattas i suveräniteten.
2. Avstående från hot om eller bruk av våld.
3. Gränsers okränkbarhet.
4. Staters territoriella integritet.
5. Fredlig lösning av tvister.
6. Icke-ingripande i inre angelägenheter.
7. Respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, däri inbegripet tanke-, samvets-, religions-, och trosfrihet.
8. Folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt.
9. Samarbete mellan stater.
10. Ärligt fullgörande av förpliktelser enligt internationell rätt.

Dessutom finns specifika åtaganden om förtroendeskapande åtgärder t ex föranmälan av militära manövrar och utbyte av observatörer. I korg nummer två behandlas samarbete rörande miljö, vetenskap, ekonomi och teknologi. De humanitära frågorna behandlas slutligen i den tredje korgen.

Helsingforsdokumentet har fått en stor betydelse och utgjorde, genom att det i själva dokumentet stadgas att den multilaterala verksamhet som igångsattes i Helsingfors skall fortsätta, startpunkten för ESK-processen.

Sedan starten i Helsingfors har fyra uppföljningsmöten och ett flertal expertmöten genomförts. Det första uppföljningsmötet hölls i Belgrad från oktober 1977 till mars 1978.[9] Mötet blev i huvudsak resultatlöst, men man kom i vart fall överens om att fortsätta processen. Nästa möte hölls i Madrid från november 1980 till september 1983 och utmynnade, trots spända stormaktsrelationer, i att ett utförligt dokument kunde antas.[10] Viktigast ur säkerhetssynpunkt var att man enades om att sammankalla en särskild konferens om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder i Stockholm. Det tredje uppföljningsmötet hölls i Wien mellan november 1986 och januari 1989. Som en följd av den ökade avspänningen mellan öst och väst kunde mötet bli framgångsrikt främst

[9]. Se *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Uppföljningsmötet i Belgrad 1977. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II:35.*

[10]. *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). Uppföljningsmötet i Madrid 1980-1983. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II:41.*

inom området mänskliga rättigheter. I mars 1992 inleddes det fjärde uppföljningsmötet i Helsingfors. Kontinuiteten i processen är således säkrad.

I Parisstadgan för ett nytt Europa stadgas dessutom om att institutionalisera processen. Alla medlemsstaters utrikesministrar skall minst en gång om året mötas som Råd. Meningen är att dessa möten "will provide the central forum for political consultations within the CSCE process".[11] Ett sekretariat upprättas i Prag och uppföljningsmöten skall hållas vartannat år. Detta ligger helt i linje med Sveriges konstanta strävan och besluten har följaktligen stöd av den svenska regeringen.[12] "Det ligger i Sveriges intresse att bevara och stärka denna organisation, så att den bibehåller sin på samma gång nyskapande och stabiliserande roll i europeisk politik", skrev utrikesminister af Ugglas i mars 1992.[13]

I det ovan nämnda Helsingforsmötet 1992 kom de säkerhetspolitiska frågorna i fokus på ett annat sätt än tidigare. ESK skall, med uttrycklig hänvisning till kapitel VIII i FN-stadgan, bli en verklig säkerhetsorganisation med möjlighet att t ex ingripa med fredsbevarande operationer i konflikthärdar. I enlighet med Parisstadgan ges också bestämmelser om hur processen skall institutionaliseras.[14]

Sverige tillträdde i december 1992 ordförandeposten i ESK. Enligt regeringen är detta ett stort ansvar, och det ger "Sverige möjlighet att spela en viktig roll i utformningen av en ny freds- och samarbetsordning i Europa."[15]

14:1:1 Förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder.

Inom ramen för ESK-processen har två specialkonferenser hållits om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder. Den första hölls i Stockholm 1984-1986 och den andra i Wien 1989-1990.

I Slutdokumentet från uppföljningsmötet i Madrid fastställdes att en konferens om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder skulle hållas

[11] Se ovan not 1.

[12]. Sverige föreslog t o m Stockholm som säte för det sekretariat som kom att placeras i Prag.

[13]. *ESK väl rustat att möta det nya Europa* SvD 1/3-92.

[14]. *CSCE Helsinki Document 1992 The Challenges of Change* DOCSUM 1. (Draft)

[15]. *Regeringsförklaring den 6 oktober 1992.* Citerat ur SvD 7 oktober, där förklaringen återgavs i sin helhet.

i Stockholm med början den 17 januari 1984. Syftet med konferensen skulle vara:

> to undertake, in stages, new, effective and concrete actions designed to make progress in strengthening confidence and security and in achieving disarmament [ ].[16]

Betydelsen av förtroendeskapande åtgärder skall inte underskattas, även om de endast är politiskt bindande.[17] Genom detaljerade bestämmelser angående föranmälan av vissa militära aktiviteter, inbjudan av militära observatörer, utbyte av årskalendrar över föranmälningspliktiga militära aktiviteter m m ökar förutsebarheten och därigenom minskar risken för misstro. Syftet är att göra överraskande anfall svårgenomförbara och missbedömningar osannolika.[18]

Men å andra sidan skall betydelsen inte heller överskattas. De förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna kan inte i sig hindra att gammal antagonism åter framträder. Däremot kan de försvåra ett sådant återfall, och i händelse av kris kan hanteringen av denna möjligen underlättas.[19]

För Sveriges del är de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna, liksom hela ESK-processen, av stor betydelse. Möjligheterna för en liten stat att spela en konstruktiv roll är stora. Jämlikheten i processen, och att alla staters deltagande förhindrar ett stormaktsmonopol i säkerhetsfrågor, har ofta framhållits från svensk sida. Vid ett tal under uppföljningsmötet i Madrid i februari 1982 betonade utrikesminister Ullsten att:

> Betydelsen av ESK-processen kan inte underskattas. ESK är ett forum för den öst-västliga dialogen och förhandlingar förblir ett oumbärligt

[16]. *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa. Uppföljningsmötet i Madrid 1980-1983. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet Ny serie II:41.* Bilaga 3 s 64.

[17]. Ibid s 65

[18]. Se t ex inledningsanförandet av USAs utrikesminister Shultz vid Stockholmskonferensen. CSCE/SC/R.2

[19]. Enligt Lysén kan de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna även "improve the political climate and create possibilities for further co-operation and disarmament." *The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmanent* (1990) s 138 f.

> redskap. Alla 35 deltagande stater här har en legitim och jämbördig rätt att yttra sig över ett stort antal frågor som har omedelbar betydelse för relationerna mellan regeringar och folk i dessa stater.[20]

Det har ansetts vara av central betydelse för Sveriges militära säkerhet att öppenhet och förutsebarhet ökat. Det svenska mobiliseringsförsvaret är till sin absoluta huvuddel hemförlovat under fredstid och det är en omfattande procedur att få det på fötter. Dessutom framhålls att Sverige som alliansfri stat inte har samma möjlighet som de alliansanslutna att få del av militära underrättelser om truppförflyttningar i vår geografiska närhet. En ökad öppenhet gynnar således Sverige även ur det hänseendet.

Det är därför naturligt att Sverige ända från början av processen lagt vikt vid de förtroende- och säkerhetsskapande åtgärderna och att man redan från de första förhandlingarna förespråkat en fortsättning.[21] Då uppföljningsmötet i Madrid höll på att sluta i total oenighet vädjade utrikesminister Ullsten:

> Enligt vår uppfattning har ESK ett stort symboliskt värde för relationerna mellan öst och väst. Genom att överge ESK bidrar vi bara till att försämra klimatet i Europa med alla de negativa effekter detta kan få.[22]

För Sverige har nedrustningen hela tiden behållit sin centrala plats och de förtroendeskapande åtgärderna, liksom ESK processens hela militära del, sägs vara en viktig del av nedrustningspolitiken.[23] Vid ett flertal tillfällen har regeringen också framhållit sin vilja att införa verklig nedrustning i ESKs mandat. Ett belysande exempel är den svenska

[20]. *Utrikesfrågor* 1982 s 15. Se även regeringsdeklarationen i utrikesdebatten den 19 mars 1986. *Utrikesfrågor* 1986 s 14.

[21]. Den militära säkerheten är som påpekats inte det enda ESK behandlar och det är inte heller den enda orsaken till att Sverige vill att processen fortsätter, däremot är det det enda skäl som redovisas här.

[22]. *Utrikesfrågor* 1981 s 109.

[23]. Svar av utrikesminister Ullsten på interpellation av Björn Körlof 12/5-80. Återgiven i *Utrikesfrågor* 1980 s 125. Se även rapporten *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992).

inställningen till CFE-avtalet om konventionell nedrustning i Europa mellan medlemsstaterna i Nato och Warszawapakten, undertecknat under toppmötet i Paris 19-21 november 1990. Utrikesminister Sten Andersson kommenterade de pågående förhandlingarna:

> Sverige skulle hellre ha sett Madridmandatet tillämpat fullt ut, så att vi nu skulle ha kunnat fortsätta med nedrustningsförhandlingar i vederbörlig ordning med deltagande av alla 35 stater. Båda förhandlingarna borde i slutänden omfatta alla stater som skrivit på slutdokumentet. Nedrustning i Europa borde naturligtvis till syvende og sidst omfatta hela Europa och borde också omfatta alla typer av vapen.[24]

I Helsingforsdokumentet 1992 ges stort utrymme åt de militära säkerhetsfrågorna. ESK framhålls som centralt för de europeiska staternas ansträngningar "to forestall aggression and violence by addressing the root causes of problems and to prevent, manage and settle conflicts peacefully by appropriate means." Medlemsstaterna har därför "developed structures to ensure political management of crises and created new instruments of conflict prevention and crisis management."[25]

ESK har till stor del lyckats bli ett organ för ökat förtroende mellan staterna i Europa. Professor Karl Birnbaum skriver att ESK alltjämt framstår "som den lämpligaste förhandlingsramen inom vilken strävandena att bygga upp ett nytt säkerhetssystem i Europa måste fortgå."[26]

Denna framgång har skett med mycket liten hjälp av bindande rättsliga normer. De tio grundprinciperna i Helsingforsdokumentet från 1975 har utan tvekan folkrättslig valör, men dokumentet som helhet är inte en folkrättsligt bindande traktat. Enligt svensk uppfattning bör det närmast jämföras med enhälligt antagna resolutioner i FNs generalförsamling.[27]

[24]. Uttalande vid utrikesministermöte inför de militära förhandlingarna i Wien. *Utrikesfrågor* 1989 s 198. Vad utrikesministern syftar på är förhandlingarna om nedrustning av konventionella vapen där endast medlemsstaterna i de två militärallianserna deltog, och förhandlingar om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder med deltagande av samtliga ESK-stater.

[25]. *CSCE Helsinki Document 1992 The Challanges of Change* DOKSUM 1 (Draft) s 6.

[26]. *ESK i förvandling* IS nr 2/91 s 54.

[27]. *Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1973-1975. Slutdokument* s 8. Utgivet av utrikesdepartementet.

Detsamma kan sägas om slutdokumenten från uppföljningsmöten och expertmöten. Reglerna om förtroendeskapande åtgärder är detaljerade och precisa, men de är inte juridiskt bindande.

1975 års Helsingforsdokument har i den folkrättsliga doktrinen tagits som exempel på s k *soft law* och ESK-processen kan ses som ett exempel på att normer i den internationella samvaron inte alltid behöver vara rättsligt bindande för att nå sitt syfte. Och det svenska stödet till processen kan tolkas som att Sverige accepterar denna utveckling.

Del VI
Neutralitetspolitiken överges

Kapitel 15. Sveriges EG-anslutning.

En av den svenska säkerhetspolitikens största utmaningar någonsin är utan tvekan Sveriges ansökan om medlemskap i EG.

Målet för den förda säkerhetspolitiken har hela tiden varit att hålla Sverige utanför krig och i frihet. För att uppnå detta har neutralitetspolitiken ansetts vara det bästa medlet. EG har alla förutsättningar att utvecklas till ett verkligt fredsinstrument, och det är tänkbart att ett medlemskap är den största garanten för framtida fred i Sverige. Politiskt är det således en fråga om att omdefiniera den förda politiken. Detta är i och för sig ett stort steg, men en konstruktiv politik måste vara flexibel och den svenska säkerhetspolitiken har tidigare omdefinierats för att passa in i rådande förhållanden.

Men problemet har även en juridisk dimension. Det gäller främst möjligheterna att förena folkrättslig neutralitet med ett medlemskap.

15:1 Neutralitetens krav.

Svårigheten att förena avsikten att inta neutralitet i ett krig med ett medlemskap beror på att redan den fredstida konstruktionen av EG kan förhindra ett uppfyllande av vissa neutralitetsregler under krig.

Ett exempel är att EGs regler om en gemensam transportpolitik kan leda till att Sverige tvingas tillåta transporter av krigsmateriel genom svenskt territorium under krig. Ministerrådet kan med kvalificerad majoritet, i enlighet med artikel 75 p 1 i Romfördraget, tvinga en medlemsstat att tillåta transitering av krigsmateriel genom sitt territorium. Detta skulle stå i uppenbar strid mot artikel 2 och 5 i V:e Haagkonventionen. Sammanlästa innebär dessa artiklar att det är ett neutralitetsbrott om den neutrala staten accepterar transitering av trupper, vapen eller proviant. Artiklarna 7 och 9 i V:e Haagkonventionen innebär att en neutral stat som inför restriktioner avseende privat genomförsel av varor måste göra detta opartiskt. Om ministerrådet t ex skulle besluta om förbud mot genomförsel av varor som omfattas av artikel 7, d v s "allt som kan vara till gagn för en armé eller en flotta",

destinerade till en krigförande part utanför EG, bryts kravet på opartiskhet.[1]

Medlemskap i tullunionen innebär även vissa komplikationer för en neutral stat i de fall en av de krigförande parterna är medlem av samma union. Tullunionen, byggd på principen om fria varurörelser, är det grundläggande medlet för att förverkliga den inre marknaden. Enligt artiklarna 30 och 34 i Romfördraget är alla kvantitativa import- och exportrestriktioner förbjudna inom EG; en gemensam yttre tullmur upprättas mot omvärlden.

Restriktioner i exempelvis exporten till medlemsstater inom EG är således inte tillåten. Detta innebär problem för en neutral stat om det är fråga om varor "som kan vara till gagn för en armé eller en flotta", som det står i V:e Haagkonventionens artikel 7. I Romfördragets artikel 223: 1 b stadgas visserligen att undantag kan göras för "handel med vapen, ammunition och krigsmateriel", men vad som kan vara till "gagn" för en armé eller en flotta är betydligt vidare. Hur ställer man sig exempelvis till svensk export av kullager eller av lastbilar som kan camouflagemålas?

Enligt neutralitetsrätten måste den neutrala staten ifråga om sådana varor införa alla restriktioner opartiskt, men enligt EG-rätten får inga restriktioner alls införas mot en medlemsstat. Även om en rätt till s k *courant normal*[2] föreligger för en neutral stat är det tveksamt om alltför gynnsam export till ena parten i en konflikt är förenlig med neutralitetsrättens krav på opartiskhet.

Ett annat problem som hänger samman med tullunionen är EGs gemensamma utrikeshandelspolitik.[3] Enligt artikel 113:1 i Romfördraget skall den gemensamma handelspolitiken grundas på enhetliga principer "särskilt när det gäller att ändra i tulltariffer, ingå tull- och handelsavtal, uppnå enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik samt handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumpning och subventioner." Dessa avtal skall enligt artikel 114 slutas av ministerrådet,

[1]. Exemplet är hämtat ur Cramér *Funderingar kring permanent neutralitet och integration i Västeuropa* s 39 f. I Nordlöf-Lagerkranz (red) *Svensk neutralitet, Europa och EG* (1990).

[2]. D v s att handeln med de krigförande dimensioneras i enlighet med förkrigstidens siffror. Se t ex Eek *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC* SvJT 1971 s 4.

[3]. Utrikesutskottet förespråkade i ett betänkande uttryckligen ett neutralitetsförbehåll i detta fall. UU 1988/89:19 s 27. Lysén menar också att EGs handelspolitik omöjliggör för medlemsstaterna att föra sin egen politik "meeting the demands of neutrality and may thereby discriminate economically between non-member states." *Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities: The Case of Sweden.* Common Market Law Review 1992 s 253 f.

och medlemsstaterna saknar följaktligen behörighet att själva sluta dylika avtal. Detta innebär att staternas möjligheter att föra en självständig handelspolitik bortfaller i och med medlemskap i EG. EG skall utgöra en handelspolitisk enhet gentemot omvärlden.

Ministerrådet har enligt artikel 113 rätt att införa exportrestriktioner, även i form av ekonomiska sanktioner, mot tredje land. Detta innebär neutralitetspolitiska problem, och om restriktionerna omfattar materiel till "gagn för en armé eller en flotta" hamnar agerandet i konflikt med V:e Haagkonventionens artikel 7 och 9.

Ett medlemskap i EG inskränker således redan i fred möjligheterna att uppfylla Haagkonventionernas krav.

Försörjningssituationen under krig är ytterligare ett problem för en neutral stat i EG. För den svenska krigsberedskapen är det viktigt att landet under krig kan vara självförsörjande. Av den anledningen ges statsstöd till viss produktion och vissa varor lagras i s k beredskapslager. Enligt Romfördragets regler om fria varurörelser (art 30-36) och om statsstöd (art 92-94) är det emellertid tveksamt om detta kan fortgå. I artikel 92 sägs t ex att statliga stödåtgärder "som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion" är oförenliga med den gemensamma marknaden. Dessa regler tillhör grundstenarna i Romfördraget och det är möjligt att inte ens omfattande reservationer hjälper i detta fall.[4]

Redan ett medlemskap i EG medför således komplikationer för en stat som avser att inta neutralitet i krig. Den pågående integrationen i Europa, främst planerna på en europeisk union, förstärker svårigheterna.

Integrationen inom EG fortgår och det är en dynamisk process. I ingressen till Romfördraget sägs att ett övergripande mål är "to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe", och i ingressen till Enhetsakten framhålls att medlemsstaterna skall fortsätta arbetet "to transform relations as a whole among their States into a European Union".

I strävandena efter en europeisk union undantas varken utrikes- eller säkerhetspolitiken. EG har genomfört ekonomiska sanktionsåtgärder vid ett flertal tillfällen och har på senare tid aktivt medverkat i försöken att nå en lösning på konflikten i det tidigare Jugoslavien. Målet är, enligt Enhetsakten artikel 30:1, en gemensam utrikespolitik.

Den 11 december 1991 togs ett stort steg på vägen mot tillskapandet

[4]. Detta är dock i huvudsak ett trovärdighetsproblem.

av en europeisk union. I den nederländska staden Maastricht antogs *Treaty on European Union*[5] av medlemsstaternas statschefer. I avtalet regleras bl a tillskapandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Alla medlemmar skall lojalt följa unionens politik och avstå från allt agerande i strid mot unionens intressen.[6] Dessutom sägs att staterna "shall coordinate their action in international organizations and at international conferences. They shall uphold the common positions in such fora."[7]

I Maastrichtavtalet framhålles vidare att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall inkludera alla frågor som berör unionens säkerhet, "including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence."[8]

Även om integrationens framfart bromsats, främst genom Danmarks nej till Maastrichtöverenskommelsen i en folkomröstning den 2 juni 1992, och att avtalet därmed juridiskt sett aldrig har existerat,[9] så är det klart att utrikespolitiken i ökande grad kommer att bli ett gemensamt intresse för EGs medlemsstater. Detta borde öka insikten om svårigheterna för Sverige att kombinera ett medlemskap med avsikten att inta neutralitet i krig.[10]

En rimlig motargumentation mot detta kan vara att neutralitetsrättens status i dag är låg, att reglerna i Haagkonventionerna är föråldrade och till stor del obsoleta. Det må till viss del vara sant, men neutralitet är fortfarande ett relevant begrepp i den internationella politiken. Så länge det finns permanent neutrala stater kvar måste neutraliteten rimligtvis fortfarande vara giltig, Österrike har ju t ex ansökt om medlemskap med ett neutralitetsförbehåll. Dessutom är det neutrala Irland medlem i EG, rätten till neutralitet erkänns uttryckligen i ESK-dokumentet och Sovjetunionen uttryckte för något år sedan stöd för Finlands dåvarande neutralitetspolitik.

[5]. Europe/ Documents No 1759/60.

[6]. Article J.1:4.

[7]. Article J.2:3.

[8]. Article J.4:1

[9]. Article R. Danmarks utrikesminister Uffe Ellemann-Jensen framhöll själv i en intervju i SvDs Europabilaga den 6/10-92 att "[T]ekniskt sett är Maastricht [ ] dött, men andan lever vidare."

[10] Lysén menar att "the only way by which Sweden may attain membership of the EC is to abandon its policy of neutrality". *Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities: The Case of Sweden.* Common Market Law Review 1992 s 255.

Trots allt tycks det därför rimligt att anta att Haagkonventionerna utgör de normativa ramarna för en stat som avser att inta neutralitet i händelse av ett krig, och att ett EG-medlemskap försvårar, eller omöjliggör, folkrättslig neutralitet.

En folkrättslig utväg hade, förutsatt att EG accepterat det, varit att utverka neutralitetsförbehåll.[11]

15:2 Sveriges väg till ansökan.

Ett aktivt svenskt deltagande i den europeiska integrationen har diskuterats ända sedan Europeiska kol- och stålunionen, CECA, bildades 1951 och den Europeiska ekonomiska gemenskapen kom till 1957. 1961 slog emellertid statsminister Tage Erlander i det s k Metalltalet fast att ett svenskt medlemskap skulle strida mot neutralitetspolitiken. Den gemensamma handelspolitiken gentemot utanförstående stater kunde enligt statsministern få vittgående konsekvenser och innebära att Sverige inte kunde föra en självständig handelspolitik. Dessutom påpekade Erlander att det fanns tolkningar som tydde på att Romtraktaten är gällande även under krig,[12] och att en medlemsstat då inte kan frigöra sig från sina skyldigheter för att t ex uppfylla sina neutralitetsförpliktelser. "I så fall kan medlemskap svårligen även rent *juridiskt* anses förenligt med neutralitetspolitiken", framhöll han (min kurs.).[13] Statsministerns slutsats blev att:

> [En ansökan] skulle i dagens läge kunna vara direkt skadlig för våra vitala intressen eftersom den kunde uppfattas som en politisk handling med den innebörden att vi var beredda att avvika

[11]. Se t ex Cramér *Funderingar kring permanent neutralitet och integration i Västeuropa*. I Nordlöf-Lagercrantz (red) *Svensk neutralitet, Europa och EG* (1990). Lysén är dock tveksam till om neutralitetsförbehåll accepteras av EG. Han skriver att permanenta avvikelser från anslutningsfördragen inte tillåts. Lysén menar att om en stat "gör sitt medlemskap betingat av t ex tillämpningen av folkrättens regler om neutralitet i krig, skulle ett sådant villkor med all sannolikhet utgöra en permanent avvikelse och vara oförenligt med hela EG-idén." *EG och dess institutioner* (1991) s 38.

[12]. Det är även nu gällande tolkning och följer bl a av att Romfördraget är slutet "for an unlimited period". Artikel 240. Se t ex Lysén *EG och dess institutioner* (1991) s 34 f.

[13]. *Utrikesfrågor* 1961 s 116.

från vår neutralitetspolitik och söka anknytning till Atlantpakten.[14]

1967 förnyades diskussionen om en svensk anslutning till den europeiska gemenskapen. Formen för anslutning hölls öppen och ett medlemskap uteslöts inte. Handelsminister Gunnar Lange förklarade i riksdagen att regeringen var beredd till "överläggningar och förhandlingar om en anslutning till EEC i former som är förenliga med ett konsekvent fullföljande av vår neutralitetspolitik."[15]

Den 18 mars 1971 stängdes dock dörren för medlemskap på nytt. Statsminister Palme slog fast att deltagande i det utvidgade utrikespolitiska samarbetet, och i den ekonomiska och monetära unionen inte var förenliga med fast svensk neutralitetspolitik.[16]

Sverige ingick i stället ett frihandelsavtal med EG 1972, och i maj 1992 undertecknades det s k EES-avtalet mellan EFTA och EG.[17]

I slutet av 1980-talet intensifierades återigen debatten om ett svenskt medlemskap. Våren 1988 presenterades propositionen *Sverige och den västeuropeiska integrationen*, där regeringen framhöll sin vilja att "åstadkomma omfattande, nära och varaktiga förbindelser med EG under hänsynstagande till neutraliteten".[18] I utrikesutskottet konstaterades endast att "svenskt medlemskap inte är ett mål för de diskussioner med EG som *nu* föreligger."[19](min kurs) Ett framtida medlemskap uteslöts således inte.

1990 skedde den svenska omsvängningen i medlemskapsfrågan mycket snabbt. Den 27 maj skrev statsminister Ingvar Carlsson en debattartikel i DN där han hävdade att den definitiva gränsen för Sverige gick vid samordning av utrikes- och säkerhetspolitiken. "Trovärdigheten i vår

[14]. *Utrikesfrågor* 1961 s 118.

[15]. *Utrikesfrågor* 1967 s 135.

[16]. *Utrikesfrågor* 1971 s 18. Sverker Åström ägnar i sin bok om tiden på UD ett längre avsnitt om Sveriges förhållande till EG under organisationens första 15 år. Han konstaterar att intresset inte var överdrivet stort, att statsminister Erlander aldrig besökte Bryssel och att EG inte var "riktigt rumsrent." *Ögonblick* (1992) s 177 ff, citerat från s 193.

[17]. För en beskrivning av frihandelsavtalet och EES-avtalet, se Bernitz *EG-rättens grunder* (1992) s 109 ff.

[18]. Prop 1987/88:66 s 25.

[19]. UU 1987/88:24 s 19, UU 1988/89:19 s 14. I regeringsdeklarationen 1989-10-03 framhöll också statsministern att medlemskap inte var aktuellt i de diskussioner som "nu pågår". *Utrikesfrågor* 1989 s 9.

neutralitetspolitik skulle rimligen kunna ifrågasättas om vi gick in i ett förpliktigande samarbete av det slag EG tycks förutsätta [ ]. Omsorgen om neutralitetspolitikens trovärdighet är alltså skälet till att vi inte ansöker om medlemskap", skrev statsministern bland annat.

Den 5 juli återkom Ingvar Carlsson på DN Debatt för att förtydliga sig. Han hade inte med sin tidigare artikel "stängt dörren för svenskt medlemskap". I stället hade han "pekat på de öppningar som kan finnas till ett framtida svenskt medlemskap" och erinrat om "ännu bestående hinder".

I oktober 1990 angav regeringen, som en del i ett ekonomiskt åtstramningsprogram, att man eftersträvade ett nytt riksdagsbeslut som tydligt klargjorde Sveriges ambitioner att bli medlem i EG. Knappt två månader senare, den 12 december, uttalade riksdagen att Sverige skulle eftersträva medlemskap med bibehållen neutralitetspolitik och förutspådde att en svensk ansökan skulle lämnas in under nästkommande år.[20] Så skedde, den 1 juli 1991 inlämnades den svenska ansökan om medlemskap i EG.[21]

EG har visat sig vara sin ursprungliga fredstanke trogen. Ett krig mellan medlemsstaterna ter sig i dag helt osannolikt, och inom EG finns ett system med överordnade myndigheter. Trots detta har Sverige, som framgått ovan, intagit en tveksam attityd.[22] Den egna säkerhetspolitiken har ansetts väga tyngre. Därför har också uppgörelsen med neutralitetspolitiken blivit smärtsam.

15:3 Politiken överges?

Sveriges ansökan om medlemskap i EG innehöll inget neutralitetsförbehåll. Däremot uttalade sig statsminister Ingvar Carlsson i riksdagen den

[20]. Utrikesutskottets betänkande, UU 1990/91:8, antogs av riksdagen den 12 december 1990. Riksdagens protokoll 1990/91:44.

[21]. Ansökan finns återgiven i Bernitz *EG-rättens grunder* (1992) s 127.

[22]. Det finns i och för sig skäl att inta en tveksam inställning till EGs utveckling. Vilho Harle skriver i en uppsats om den nya euronationalismen, och ser den som ett försök att skapa en gruppidentitet. Han menar att "om man håller i minnet att ansträngningar att öka sammanhållningen i en sådan grupp endast kan baseras på förhållandet till 'fienden', så är det troligt att det europeiska enandet kommer att behöva en hel del hjälp från sådana 'fiender'." *Det europeiska kulturarvet, euronationalismen och "fienden"* s 114. I Ahlin/ Wrange (red) *Den eviga freden?* (1992). Se även Buzan *People, States & Fear* (1991) s 180.

14 juni 1991 som om regeringen ansåg att neutralitet skulle kunna vara ett realistiskt alternativ. Statsministern sade bl a att det var regeringens "samlade bedömning att ett svenskt medlemskap i EG är förenligt med neutralitetspolitikens krav."[23]

I sitt anförande gjorde statsministern emellertid en liten reservation då han framhöll att Sverige skulle behålla neutralitetspolitiken, "[m]en beredskap inför det oväntade får inte hindra oss att ta vara på de möjligheter som det sannolika erbjuder."[24]

Efter riksdagsvalet i september 1991 fick Sverige en borgerlig fyrpartiregering, med moderatledaren Carl Bildt som ny statsminister. I den nytillträdda regeringens första regeringsförklaring betonades att regeringen med all kraft skulle verka för att Sverige snarast möjligt blir fullvärdig medlem i EG. Men samtidigt framhölls att den "säkerhetspolitiska huvudlinjen, som sammanfattas i uttrycket 'alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig', bibehåller sin *grundläggande* betydelse."[25] (Min kurs).

Så långt avvek den nya regeringen inte nämnvärt från Ingvar Carlssons EG-deklaration. Men i budgetpropositionen konstaterade utrikesminister af Ugglas att det var "uppenbart" att termen neutralitetspolitik inte längre kunde användas som "en adekvat övergripande beskrivning" av den utrikes- och säkerhetspolitik som regeringen önskade föra.[26]

I 1992 års försvarsproposition framgår att regeringen avser att inta neutralitet, utan att dessförinnan föra en neutralitetspolitik. I propositionen sägs att "den hårda kärnan i vår säkerhetspolitik fortfarande är den militära alliansfriheten med dess skyldighet att upprätthålla en betryggande försvarsförmåga för att vi skall kunna vara neutrala i händelse av ett krig i vårt närområde."[27] Och i utrikesutskottets

[23]. Statsministerns s k "EG-deklaration". *Utrikesfrågor* 1991 s 29. Då möjligheten att i ett eventuellt framtida krig inta neutralitet är en av huvudpunkterna i neutralitetspolitiken måste Carlssons uttalande tolkas så att regeringen ansåg det möjligt att, även som medlem i EG, inta neutralitet i ett krig där någon av medlemsstaterna var part.

[24]. Utrikesfrågor 1991 s. 30.

[25]. *Utrikesfrågor* 1991 s 31.

[26]. Prop 1991/92:100 Bilaga 4 s 10

[27]. Prop 1991/92:102 s 34. Det är också värt att notera att krigsmaterielinspektör Sven Hirdman, vid ett anförande på säkerhetspolitiskt seminarium på Gällöfsta 28-29 oktober 1991, påstod att Sverige skulle "förklara sig i folkrättslig mening neutralt i händelse av krigshandlingar i vårt närområde". Anförandet finns i stencil från UD.

yttrande om den svenska säkerhetspolitiken i maj 1992 framhölls att den militära alliansfriheten syftande till neutralitet i krig skulle bestå.[28]

Alltså befann sig Sverige i den situationen att termen neutralitetspolitik var borttagen ur de officiella anförandena, men att neutraliteten fanns kvar som medel att hålla landet utanför ett krig. Detta kan tolkas som om neutralitetspolitiken de facto fanns kvar, men att regeringen endast bytt etikett.

Utrikesutskottet försökte i sitt betänkande om den svenska säkerhetspolitiken att bena ut begreppen. Utskottet menade att neutralitetspolitiken inte var en adekvat benämning på svensk säkerhetspolitik, men att alliansfriheten skulle bestå. Och denna alliansfrihet skulle syfta till neutralitet. I och med att neutralitetspolitiken var borta ur bilden ansåg utskottet att den "tidigare centrala frågan om undvikande av utrikespolitiska bindningar" inte ställs på samma sätt som tidigare.[29] Handlingsfriheten skulle med andra ord ha ökat. Enligt utskottet förutsätter nämligen bevarandet av den militära alliansfriheten inte "att Sverige i något annat avseende skulle behöva ålägga sig restriktioner vad gäller deltagandet i det framväxande, mångfacetterade europeiska samarbetet."[30]

Utskottets bedömning är korrekt så länge man endast ser till alliansfriheten, men om man också tar neutraliteten i beaktande så torde den i enlighet med vad som ovan angivits förenas med krav på vissa "restriktioner".

Statsministern påpekade i riksdagen i januari 1992 att Sverige i det turbulenta världsläget inte borde sätta en fast etikett på sin säkerhetspolitik. Men, framhöll Carl Bildt vidare, Sverige bör "under den tid vi i dag kan överblicka" bibehålla möjligheten till neutralitet i närområdet, men han betonade också att detta inte innebär att neutraliteten är

[28]. UU 1991/92:19 s 17. Socialdemokraternas utrikespolitiske talesman Pierre Schori skrev på DN Debatt 14/1-92: "För socialdemokratins del tål det att upprepas: neutralitetspolitikens hårda kärna gäller alltjämt - militär alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig. Detta innebär att vi inte kan delta i ett förpliktande militärt samarbete med andra stater. (Beslut av FNs säkerhetsråd undantaget). Denna formel har giltighet till dess vi kan börja ersätta den med något annat. Detta annat är för vår del den gemensamma säkerheten, dvs en genuin och hållbar alleuropeisk fredsordning, baserad på ESK:s Parisstadga med dess principer om demokrati, fred, respekt för mänskliga rättigheter och minoriteter, social marknadsekonomi och rättsstaten".

[29]. UU 1991/92:19 s 18.

[30]. UU 1991/92:19 s 18.

automatisk. "Det går att föreställa sig europeiska konfliktsituationer där det inte är den folkrättsliga neutraliteten utan snarare engagemanget i en europeisk konfliktlösning som skall vara det dominerande draget i vår politik", menade statsministern.[31]

Rimligtvis är det endast en tidsfråga innan även begreppet neutralitet är borta ur den officiella vokabulären. Tiden för detta bör vara senast när Sverige blir fullvärdig medlem i EG. Fram till dess finns det, som påpekats av regeringen, ingen anledning att etikettera säkerhetspolitiken. Men genom att fortsatt tala om neutralitet så fixerar man politiken kring ett juridiskt begrepp. Och som medlem i EG kommer neutralitet av allt att döma inte längre att vara möjlig. Det är den framtiden Sverige måste förbereda sig för.

Sverker Åström är också av uppfattningen att Sverige måste ställa om till ett liv utan neutraliteten som en tänkbar option. "Det kalla krigets slut bjuder oss att inte nu binda oss så hårt vid neutraliteten att en framtida anslutning även till militärt europeiskt samarbete försvåras. Det är i själva verket möjligt att Sverige nu mer än de flesta andra europeiska länder är i behov av en ny säkerhetspolitisk förankring", framhåller Åström.[32]

Ett tecken på att neutraliteten är på väg ut ur den officiella vokabulären är 1992 års regeringsförklaring, avgiven av statsministern i riksdagen den 6 oktober 1992. Där sägs kort att "Sverige står utanför militära allianser", men orden neutralitetspolitik eller neutralitet nämns inte alls.

[31]. Prot. 1991/92:52 s 21.

[32]. *Ögonblick* (1992) s 221. Se även Ove Brings inträdesanförande i Krigsvetenskapsakademin 27/10-92, där han framhåller att de som önskar "klänga sig fast vid traditionell neutralitet idag, bejakar inte den progressiva utveckling i säkerhetspolitiskt avseende som statssamfundet äntligen är kapabelt att genomdriva." *Neutralitet contra kollektiv säkerhet*. KrVAHT 1992.

Kapitel 16. Framtiden.

Hur ser då en framtid utan varken neutralitetspolitik eller neutralitet ut? Tyvärr måste man nog svara att det inte går att svara på. Ovissheten inför framtiden är alltför stor och alla bedömningar riskerar att vara obsoleta innan de trycks. Kabinettsekreterare Lars-Åke Nilsson sade t ex i ett anförande i Oslo hösten 1991 att det inte på länge går att teckna en bild av det säkerhetspolitiska läget i det svenska närområdet "som kan antas förbli hållbar ens under ett enda decennium."[1]

I detta avsnitt görs därför inga försök att staka ut framtiden. Några uppenbara förändringar i den svenska utrikespolitiken kommer dock kort att uppmärksammas.

16:1 Några korta anmärkningar.

I statsminister Bildts regeringsdeklaration den 4 oktober 1991 sades att Sverige måste förklara sig berett att "aktivt medverka i Gemenskapens vidare utveckling i riktning mot de politiska mål som uppställdes i Romfördraget."[2] Regeringen har också klart deklarerat att man "säger fullt ut ja till den europeiska unionen såsom den avtecknar sig i Maastricht- överenskommelsen och såsom den är formulerad där."[3]

Genom att acceptera de långsiktiga målen och tankarna på en europeisk union har Sverige också accepterat kraven på samordning av utrikespolitiken. Sverige kan inte längre agera ensamt i frågor av stor utrikespolitisk vikt. Regeringen har därför förklarat att man "i samarbete med likasinnade länder fast och konsekvent [kommer att] hävda de värden på den internationella arenan som vi själva betraktar som omistliga."[4] Och i den rapport om nedrustningspolitiken som utarbetats på utrikesdepartementet sägs att Sverige som medlem i EG skall "söka få största möjliga gehör för våra åsikter och bedömningar för att på så

[1]. *Utrikesfrågor* 1991 s 98.

[2]. *Utrikesfrågor* 1991 s 31.

[3]. Utrikesminister af Ugglas i riksdagen den 21 maj 1992. Prot 1991/92:117 s 11.

[4]. Utrikesminister af Ugglas i riksdagen den 17 oktober 1991. *Utrikesfrågor* 1991 s 85.

sätt vinna internationell slagkraft för våra grundläggande värderingar."[5] Politikens innehåll behöver således kanske inte ändras, men väl de fora där den framförs.

Värnandet om FN är en svensk hjärtefråga som regeringen avser att fortsätta att driva med kraft. Det svenska engagemanget för FN har alltid framhållits särskilt i regeringsförklaringarna. I regeringen Bildts förklaring i oktober 1991 sades emellertid inte ett ord om FN, vilket kunde tolkas som en svängning i svensk inställning. I en tid då FN rimligtvis borde få allt större betydelse var det i och för sig anmärkningsvärt att organisationen inte nämndes alls i regeringsförklaringen. I budgetpropositionen återkom dock den välkänd frasen: "Förenta nationerna förblir en hörnsten i den svenska utrikespolitiken".[6]

I 1992 års regeringsförklaring omnämns FN inte som en hörnsten. Vad som sägs är att "Sverige arbetar aktivt för att stärka Förenta Nationernas möjligheter att verka för global fred och utveckling." Som den första av regeringens fyra stora uppgifter angavs "att fullt ut föra Sverige in i det europeiska samarbetet genom förhandlingarna om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen."[7] Det är därför möjligt att en förändring, och en fokusering kring EG/EU, kan skönjas.

Ett svenskt medlemskap i EG kommer oundvikligen att påverka den svenska FN-politiken. Den självständiga politiken kan inte bestå, särskilt inte med tanke på Maastrichtöverenskommelsens krav på en gemensam linje i internationella organisationer. Sverige får, som ovan påpekats, i högre grad verka för sina frågor när unionens gemensamma politik läggs upp.

De omvälvande förändringarna i världen torde också med tiden återspeglas i FN,[8] och kan därför sätta den traditionella svenska FN-politiken på prov. De svenska övervägandena vid anslutningen till organisationen var att vetot skulle skydda Sverige från att ta ställning i en stormaktskonflikt. Men vetorätten kan endast skydda Sverige så länge de makter som är utrustade med veto också är de betydelsefulla

[5]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 50.

[6]. Prop 1991/92:100 Bilaga 4 s 5.

[7]. Citaten tagna ur SvD den 7 oktober 1992, där hela förklaringen återgavs.

[8]. Se om FNs förändring i avsnitt 10:3:4.

stormakterna.[9] Om en ny stormaktsbalans skulle uppstå, med t ex ett militärt starkt EG som den ena alliansen, raseras den traditionella svenska politiken.

En tredje fråga är försvarspolitikens framtid. Den svenska linjen är fortsatt alliansfrihet och ett fortsatt eget ansvar för landets försvar. "Ingen annan försvarar Sverige, och vi försvarar bara Sverige", framhölls i 1992 års försvarsproposition.[10] Men det är långt ifrån säkert hur en försvarspolitik kan föras den dag Sverige blir medlem i EG. Enligt statsministern kommer det försvarspolitiska samarbetet inom den europeiska unionen att bedrivas i WEU. "Hur detta kommer att utvecklas är det för tidigt att i dag ha en bestämd mening om. Det är mot denna bakgrund varken nödvändigt eller möjligt att i dag avgöra vilken form av anknytning till eller kontakt med dess arbete som kan komma att bli aktuell för Sveriges del", framhöll statsminister Bildt i maj 1992.[11]

Hur den svenska försvarspolitiken kommer att föras i framtiden är således omöjligt att säga. Klart är emellertid att den absolut sista spiken i den svenska neutralitetskistan är slagen den dag EGs samarbete även omfattar ett gemensamt försvar.[12]

16:2 Exempel på förändring - erkännande.

Inom loppet av fem månader, mellan augusti 1991 och januari 1992 erkände Sverige inte mindre än 18 nya stater.[13] Denna explosionsartade

[9]. I sitt tal inför riksdagens andra kammare talade utrikesministern uttryckligen om "stormakterna" i bestämd form. Därmed måste han ha avsett de dåvarande stormakterna, inte eventuellt nya. AK 1945:34 s 4. Se även utrikesminister Undén i AK 1950 där han uttryckligen framhåller att förutsättningen för Sveriges medlemskap är att de fem permanenta medlemmarna är de enda som kan tvinga Sverige att vidta sanktioner. "Man kan ju inte tänka sig att de fem stormakterna ena sig om ett beslut till aktion i en stormaktskonflikt."(Nr 26 s 18)

[10]. Prop 1991/92:102 s 34.

[11]. Prot 1991/92:119 s 2.

[12] Detta tycks också vara Lysén's uppfattning. Se hans *Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities: The Case of Sweden.* Common Market Law Review 1992 s 254.

[13]. I augusti erkändes Estland, Lettland och Litauen. I september erkändes Marshallöarna och Mikronesien. I december erkände Sverige Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Den 16 januari erkändes Slovenien och Kroatien och alla staterna i det nybildade OSS: Moldavien, Armenien, Azerbajdzjan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakhstan, Kirgisistan och Tadzjikistan. Georgien

utveckling ledde till en ändrad svensk praxis.

Kraven för ett svenskt erkännande har tidigare varit att den enhet som eftersträvade erkännande skulle uppfylla de folkrättsliga kraven på att vara en stat, d v s att det fanns en befolkning, ett territorium och ett högsta statsorgan med kontroll över befolkning och territorium. 1973 anförde utrikesministern följande om svensk erkännandepraxis:

> Sverige har konsekvent eftersträvat att erkänna och om praktiskt behov därav föreligger upprätta diplomatiska förbindelser med alla stater vars myndigheter har faktisk kontroll över statens territorium och där utövar suveräna befogenheter. Upprätthållande av diplomatiska förbindelser innebär således inget uttryck för politiskt stöd till eller sympati för berörda stater.[14]

Ett exempel på tillämpningen av den svenska principen för erkännande utgör utropandet av staten Palestina i november 1988. Från regeringen framhölls att Sverige länge har "hävdat det palestinska folkets rätt till självbestämmande, som inbegriper rätten att bilda en egen stat."[15] Men något erkännande av Palestina som en oberoende stat gjordes aldrig. Med tanke på de strikta folkrättsliga kraven var detta ett naturligt beslut. Palestina hade en rätt till självbestämmande och uppfyllde därmed kraven på att *bli* en stat, men *var* det inte; det förelåg ingen effektiv kontroll.

När de baltiska staterna erkändes kunde man med rätta hysa tvivel om deras folkrättsliga status. Estland hade t ex inte kontroll över de trupper ur Röda armén som var stationerade på estniskt territorium och inte heller över sin gräns till Ryssland. Dessutom var frågan om vem som hade rätt att få estniskt medborgarskap inte utredd. Men regeringen höll enligt egen utsago fortfarande fast vid sin tidigare praxis, och hävdade att de folkrättsliga förutsättningarna för ett erkännande förelåg. Det som gjorde att Sverige inte erkänt de tidigare sades vara att "de inte har haft

skakades i februari 1992 ännu av inre oroligheter och erkändes därför inte av Sverige förrän den 2 april 1992.

[14]. *Utrikesfrågor* 1973 s 235.

[15]. Uttalande av utrikesminister Sten Andersson. *Utrikesfrågor* 1988 s 249.

kontroll över territoriet", men att situationen nu var en annan.[16]

När Slovenien och Kroatien utropade sig som självständiga stater i juni 1991 framhöll utrikesminister Sten Andersson att dessa förklaringar inte i sig var tillräckliga för ett svenskt erkännande, och han hänvisade till det svenska kravet att enheten måste uppfylla de folkrättsliga kriterierna för en stat.[17]

Men i och med erkännandet av Kroatien den 16 januari 1992 tycks den folkrättsligt grundade praxisen ha fått ett ändrat innehåll.[18] I Kroatien pågick vid tiden för det svenska erkännandet ett inbördeskrig, och Serbien hade militär kontroll över cirka en tredjedel av det kroatiska territoriet.[19]

Regeringen markerade inte heller längre, som i det ovan återgivna citatet, att ett erkännande bara baseras på formella överväganden och att det inte är något uttryck för "politiskt stöd". I det pressmeddelande som sändes ut i anledning av erkännandet av Slovenien och Kroatien sades uttryckligen att erkännandet enligt regeringens bedömning "kan komma att få ett positivt inflytande på de fortsatta fredsansträngningarna i Jugoslavien."[20]

Enligt traditionell svensk praxis skulle således inte Kroatien ha erkänts. Men enligt UDs folkrättsrådgivare Ove Bring var det fråga om ett politiskt tillägg till traditionell svensk praxis. Han menade att Kroatien knappast kontrollerade sitt territorium, men att detta berodde på extern aggression. I en debattartikel i Svenska Dagbladet i januari 1992 framhöll han att "[p]rincipen om icke-accept av aggressionseffekter kan sägas ta över det folkrättsliga kravet på fast kontroll."[21] I en tidningsintervju

[16]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1991-08-27.

[17]. *Utrikesfrågor* 1991 s 154 f.

[18]. Vissa undantag från den fasta principen har emellertid gjorts tidigare. T ex ansåg Sverige länge att man, mycket p g a deltagandet i den neutrala övervakningskommissionen, inte kunde erkänna Nord-Korea. Sverige ville inte heller genom ett erkännande bidra till att permanenta delningen, så länge det fanns förhoppningar om återförening. Detta anfördes även mot svenskt erkännande av DDR. Se t ex *Utrikesfrågor* 1973 s 33.

[19]. I en intervju i Lunchekot i Riksradions P1 den 16 januari 1992 framhöll utrikesminister af Ugglas att det var en "komplikation" att Kroatien inte hade full kontroll över sitt territorium men tillade att detta berodde på aggression.

[20]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1992-01-16.

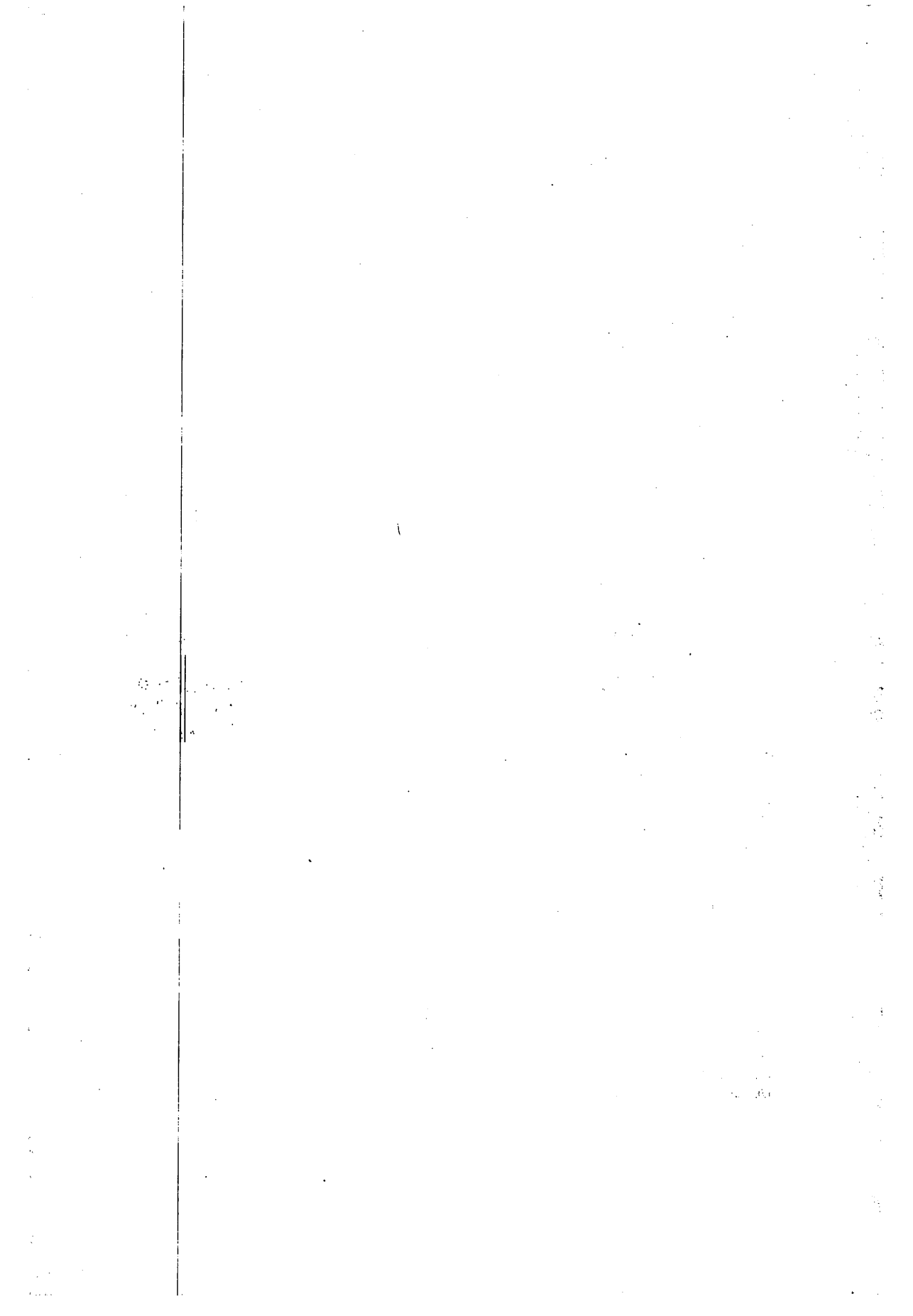
[21]. *Erkännandena inte på kant med folkrätten* SvD 31/1-92. Statssamfundet har också vid ett flertal tillfällen vägrat godta territorieförvärv som skett med våld. Ett exempel är FNs säkerhetsråds förklaring att Iraks annektion av Kuwait hade "no legal validity, and is considered null and void". SC Res 662 (1990).

dagen efter erkännandet av Kroatien tillstod Bring att införandet av villkoret att inte premiera aggression var en anpassning till övriga Europa, och han tillade att detta kan göra det svårare i framtiden; fler stater kommer att peka på Kroatien och begära erkännande.[22]

Argumentationen är således fortfarande baserad på folkrättsliga överväganden. Men i och med att Sverige tycks anse att ett folks krav på självbestämmande, i kombination med moderstatens våld eller aggression, botar bristen på kontroll har Sverige lämnat det trygga skydd som folkrätten utgjorde. Erkännandefrågor kommer därför sannolikt att bli politiskt känsliga på ett annat sätt än tidigare.

[22]. *Erkänn även Somaliland*. Intervju i SvD 17/1-92.

Del VII
Avslutande synpunkter



A. Utgångspunkter.

I denna avslutande del av avhandlingen kommer jag att övergripande summera folkrättens roll i den svenska säkerhetspolitiken. De utgångspunkter som presenterades i kapitel 2 tjänar som ram. D v s: Påverkar folkrätten Sveriges utrikespolitiska beteende? Och: Följer Sverige folkrätten? Frågan är, mer specificerad, hur Sverige ställt sig till försöken att mildra de negativa effekter som avsaknaden av en central tvångsmakt kan leda till, och om Sverige tagit hjälp av folkrätten för att hålla den utrikespolitiska kursen. I anslutning till detta kommenteras även den svenska tolkningen av normerna. Förespråkar Sverige en strikt eller en flexibel tolkning? Accepterar Sverige förekomsten av soft-law normer?

Det går inledningsvis att konstatera att studien visat att folkrätten faktiskt tillmäts betydelse i svensk säkerhetspolitik, och att uppenbara brott mot normerna egentligen inte förekommer.

Det finns i Sverige en omfattande acceptans av de internationella normerna. Folkrätten anses som den lilla statens skydd, och stöd för ett stärkande av det folkrättsliga regelsystemet uttalas ofta. Sverige passar ur denna synvinkel väl in på antagandet att staternas acceptans av normerna är avgörande för dess efterlevnad.

Ett öppet förakt för folkrätten är svårt att finna från offentliga företrädare i Sverige. När ordföranden i 1988 års försvarsutredning, Carl-Johan Åberg, skriver att svensk neutralitetspolitik inte är "avhängig av olika legalistiska uttolkningar av vad Haagkonventionen eller folkrätten säger i olika lägen",[1] visas dock prov på den uppfattningen att neutralitetspolitiken inte har någonting med folkrätt att göra som stundtals framförs.[2]

Efter dessa inledande konstateranden kommer resterande del av detta kapitel att närmare undersöka den svenska tillämpningen av folkrätten utifrån de utgångspunkter som ställdes upp i Del I.

[1]. *På jakt efter den svenska neutraliteten* SvD 890706.

[2]. Det är i detta sammanhang värt att uppmärksamma att Tage Erlander, i sitt s k Metalltal, framhöll att en medlem under krig inte kan frigöra sig från sina neutralitetsförpliktelser, och att medlemskap i så fall "svårligen även rent *juridiskt* anses förenligt med neutralitetspolitiken" (min kurs). *Utrikesfrågor* 1961 s 116.

B. Frånvaron av en obligatorisk tvångsmakt.

Det är självklart så att det för en liten stat är av stor betydelse att respekten för den internationella rätten stärks. Professor Henkins tes om att det gäller att snärja in stater i regelkomplex och internationella organisationer för att öka den utrikespolitiska kostnaden av ett normbrott borde vara tilltalande för Sverige. Ju starkare tilltron till folkrätten är i statssamfundet, ju bättre den kollektiva säkerheten fungerar och ju fler tvister som kan lösas med fredliga medel, desto säkrare kan Sverige känna sig.

Vi kan av tidigare kapitel konstatera att Sverige i huvudsak agerat enligt dessa linjer. Särskilt tydligt märks det inom nedrustningspolitiken där regeringen under i stort sett hela den period som studerats sökt snärja in staterna med hjälp av konventioner, ensidiga åtaganden, erbjudanden om att husera kontrollstationer etc. Den svenska nedrustningspolitiken har visserligen kommit att kritiseras för att konsekvent ha spelat Warszawapakten i händerna,[3] men ur denna avhandlings perspektiv kan man konstatera att nedrustningen är ett område där strävandena att med folkrättens hjälp reducera de yttre hoten är tydliga.

Det svenska förespråkandet av fredliga lösningar av internationella tvister, deltagandet i den fredsbevarande verksamheten, värnandet om FNs auktoritet och erkännandet av internationella domstolens obligatoriska kompetens är andra exempel på svenska försök att mildra de negativa effekter som kan följa på avsaknaden av en obligatorisk tvångsmakt.

De tydligaste exemplen är emellertid Sveriges anslutning till Nationernas Förbund och Förenta Nationerna, och de svenska strävandena efter medlemskap i EG.

Inför medlemskapet i NF kritiserade högern anslutningen bl a utifrån "att vi ovillkorligen genom att inträda i nationernas förbund komma att åtaga oss sådana förpliktelser, enligt vilka vi icke kunna undandraga oss att bryta emot vad som förut ansetts vara neutralitet".[4] Statsminister Edén vitsordade att neutralitetspolitiken skulle komma att inskränkas men menade att det endast var i vissa speciella fall som neutraliteten

[3]. Se t ex Dörfer *Nollpunkten* (1991).

[4]. AK 1920:18 s 114.

skulle påverkas. Han påpekade därför att en åtskillnad måste göras mellan neutralitetsrättens begränsning och dess upphörande.[5] En begränsning kunde således accepteras, och detta inte minst då det för hela kulturvärlden framstod "såsom en bjudande plikt att nu söka skapa en mellanstatlig rättsorganisation för att förebygga krig och lösa uppkommande tvister staterna emellan genom fredliga medel".[6]

Den svenska regeringen gjorde likartade bedömningar ett kvartssekel senare då Sverige avsåg att söka medlemskap i FN. I den proposition som föregick den svenska anslutningen framhöll överbefälhavaren att "[m]edlemskap i Förenta Nationerna innebär[ ] ett uppgivande av den neutralitetslinje, som under mer än ett sekel följts i svensk utrikespolitik."[7] Medvetenheten om att neutralitetspolitiken skulle omdefinieras för att möjliggöra ett svenskt medlemskap fanns hos både regering och riksdag. Och återigen tog viljan att bygga en fredsorganisation över intresset av att själv kunna styra sin säkerhetspolitik. Utrikesminister Undén talade t ex om att "freden och tryggheten inte kunna vinnas utan en målmedveten och planmässig samverkan inom en sådan organisation."[8]

Medlemskapet i FN har sedan anslutningen ansetts vara en hörnsten i den svenska utrikespolitiken, och stundtals märks tydligt att det är en strävan att begränsa staternas handlingsfrihet, och därmed mildra de negativa effekter som frånvaron av en obligatorisk tvångsmakt kan leda till, som är det bärande intresset. "Av särskild betydelse för den oberoende småstaten Sverige är FN:s arbete för att förverkliga en internationell rättsordning som minskar risken för staters övergrepp på varandra och genom uppbyggnad av ett normsystem skapar större stabilitet i det internationella livet", framhöll krigsmaterielinspektör Sven Hirdman i oktober 1991.[9]

Och: "I en värld av kollektiv säkerhet, med ett Förenta Nationerna som kan förverkliga sitt syfte, skulle både allianspolitik och neutrali-

[5]. AK 1920:18 s 24.

[6]. Utrikesminister Hellner i Prop 1920:90 s 106.

[7]. Prop 1946:196 s 5.

[8]. AK 1946:29 s 6.

[9]. Sven Hirdmans anförande på säkerhetspolitiskt seminarium på Gällöfsta 28-29/10 - 1991. Stencil från UD.

tetspolitik höra till det förflutna", framhöll utrikesminister Söder 1977.[10]

FN har således intagit något av en särställning och den positiva svenska inställningen visar sig på många sätt, t ex genom det trogna betalandet till FNs budget. Men i vissa fall har det svenska agerandet med fog kunnat ifrågasättas.

Ett exempel är den svenska bojkotten av Sydafrika. Sverige bröt där mot den s k Undén-linjen och, kanske framför allt, så frångick regeringen vad den själv uttalat som anledning till att *inte* vidta unilaterala åtgärder; man ville undvika en utveckling där FN inte kunde agera tillräckligt kraftfullt för att avskaffa apartheid.

Ett annat exempel är agerandet i anledning av Iraks invasion av Kuwait. Nära nog allt Sverige sagt sig värna om - de små staternas rätt till territoriell integritet, FNs auktoritet och den kollektiva säkerheten - aktualiserades. För första gången i historien kunde ett fulltaligt säkerhetsråd enas om väpnade insatser för att slå tillbaka en aggression, men den svenska regeringen lyckades inte leva upp till sina tidigare deklarationer. Sverige uttalade visserligen stöd för FNs insatser, men i faktisk handling skedde mycket lite. I en konflikt mellan en aggressor och säkerhetsrådet finns, vilket Sverige också påpekat, ingen neutralitet. Det enda konsekventa för Sveriges del hade varit ett kraftfullare uppslutande bakom aktionen.

En intressant jämförelse är den kanadensiska förklaringen till varför Kanada bistod med trupp. "The presence of Canadian forces in the Gulf is in keeping with our traditional role as a peace-keeper under the auspices of the United Nations. [ ] Our position has always been to uphold international law and the universally recognized norms of conduct in the relations between States", framhöll den kanadensiske delegaten vid säkerhetsrådets överläggningar.[11] Uttalandet hade lika gärna kunnat vara svenskt, men med den skillnaden att den svenska regeringen aldrig erbjöd FN någon militär hjälp.[12]

EG är ett exempel på en organisation som mycket framgångsrikt lyckats skapa ett konformt beteende, och därmed begränsat staternas

[10]. Anförande inför civilförsvarsförbundets europeiska konferens om "Kvinnan i civilförsvaret". Återgivet i *Utrikesfrågor* 1977 s 78.

[11]. S/PV. 2963 s 73.

[12]. Sverige bistod med ett fältsjukhus. Beslutet kom efter brittisk begäran, och grundades på att Sverige ansåg sig ha skyldighet att göra *någonting* men att det var upp till regeringen att besluta vad som skulle göras.

handlingsfrihet. Risken för ett krig mellan medlemsstaterna är för en överskådlig tid obefintlig. Trots detta har den svenska inställningen till EG varit ytterst tveksam. Den egna säkerheten har ansetts gynnas i högre grad genom ett fullföljande av neutralitetspolitiken än av ett medlemskap i EG.

I och med den gamla supermaktbalansens sönderfall och regeringsskiftet 1991 märks emellertid en tydligt ändrad inställning till EG som ett organ för medlemsstaternas säkerhet. Säkerhetspolitiken blev nu ett viktigt argument för medlemskap. Utrikesutskottet konstaterade våren 1992 att ett "fullvärdigt deltagande i det europeiska samarbetet, redan nu inom ESK och vid ett medlemskap även inom den Europeiska Unionen, är [ ] en förutsättning för att ett land skall kunna påverka utvecklingen och aktivt bidra till att skapa en ny freds- och säkerhetsordning på vår kontinent."[13]

Statsminister Bildt talade hösten 1991 om möjligheterna att med "gemensamma värderingar över hela Europa" bygga upp en gemensam säkerhet. Han menade att historien lärt oss att gemensam säkerhet endast kan byggas på gemensamma värderingar. "Fast det ofta glöms bort, är den Europeiska gemenskapens framgång ett gott exempel på detta", framhöll statsministern.[14]

Den borgerliga regeringens argumentation började också förete likheter med de överväganden som gjordes vid anslutningarna till NF och FN. EG sågs alltmer som en säkerhetsorganisation som det låg i Sveriges eget intresse att delta i. Statsministern gjorde själv jämförelsen med de båda världsorganisationerna i riksdagen den 25 maj 1992. Han talade först om att det var rätt av Sverige att gå in i NF för "att verka för en europeisk fredsordning", och därefter kommenterade han de svenska övervägandena vid anslutningen till FN. "Nu är vi där igen. Nu är det inte ett hett världskrig som är slut - nu är det det kalla kriget som är slut, och nu måste vi också fatta nya beslut", avslutade statsminister Bildt.[15]

Jämförelserna med FNs arbete för att skapa internationell fred och

[13]. UU 1991/92:24 s 11. Noteras kan även att statsvetaren Ulf Bjereld hävdar att ett EG-medlemskap "har gjorts till det allt överordnade målet för svensk utrikespolitik." *Utsuddad utrikesprofil* DN Debatt 14/11-92.

[14]. Anförande av statsminister Bildt på EG-kommissionens representation i Bonn 13/11-91. *Utrikesfrågor* 1991 s 97.

[15]. Prot 1991/92:119 s 10.

säkerhet framkom också tydligt vid ett anförande av utrikesminister af Ugglas i december 1991. "Genom sina steg mot union och samverkan kan vår världsdel tjäna som ett exempel på det globala planet. Det var en sådan global samverkan som Förenta Nationernas stadgefäder en gång hade i åtanke", framhöll utrikesministern.[16]

Tanken att bygga upp en gemensam säkerhet har således återigen börjat ta över den egna säkerhetspolitiken. Medlemskap i en internationell organisation är en naturlig strävan för en liten stat. Först och främst så underlättar det den egna statens normefterlevnad, men en organisation tjänar också som likriktare av alla medlemsstaters beteende. [17]

Men det är värt att notera att vid vart och ett av de tre ovan behandlade tillfällena tummandet på den egna säkerhetspolitiken skett med viss vånda. Medlemskapet i NF orsakade en uppslitande debatt i riksdagen, och motståndet mot EG tycks stort bland befolkningen i Sverige. Inom riksdagen finns emellertid ett starkt stöd för ett svenskt EG-medlemskap. Med tanke på den kommande folkomröstningen är därför parallellen med anslutningen till FN värd att dra. Anslutningen till FN var en rent formell fråga för den svenska riksdagen; det fanns inga uppslitande tvister eller bestående oenigheter. Men bland befolkningen fanns inte samma positiva inställning. De Gallupundersökningar som gjordes inför medlemskapet, och som redovisats i kapitel 5, visade på stor tveksamhet inför den nya världsorganisationen. I dag är det emellertid få, om ens någon, som ifrågasätter det svenska medlemskapet.

En annan organisation med syfte att begränsa staternas säkerhetspolitiska handlingsfrihet är den europeiska säkerhetskonferensen, ESK. När det gäller Sveriges deltagande i denna process har emellertid inte några kontroverser, eller olikheter i uppfattningar, kunnat skönjas. Sverige har ända sedan början aktivt deltagit i konferensens arbete och tillmätt ESK en stor vikt som garant för säkerheten. Målet är, framhöll statsminister Carlsson 1990, "en säkerhet där vi alla hjälps åt att skydda varandra, där vi känner trygghet i vetskapen att övergrepp mot en av oss inte kommer

[16]. Anförande av utrikesminister af Ugglas inför Berliner Pressekonferenz 16/12-91. *Utrikesfrågor* 1991 s 117 f.

[17]. "Membership in the club confers a desirable status, with socially recognized privileges and duties and it is the desire to be a member of the club, to benefit by the status of membership, that is the ultimate motivator of conformist behaviour", skriver Thomas Franck. *The Power of Legitimacy Among Nations* (1990) s 38.

att tolereras av någon annan."[18] Detta uttalande var ett led i de svenska strävandena att ersätta de gamla stormaktsblocken med en ny säkerhetsordning. I mars 1992, efter det kalla krigets slut, framhöll den borgerliga regeringen ESK som "en grundsten i den framväxande europeiska säkerhets- och samarbetsarkitekturen."[19]

Deltagandet i ESK-processen har inte krävt något överlämnande av svensk suveränitet, och det är sannolikt därför det aktiva svenska engagemanget är okontroversiellt. Och trots den tveksamhet som funnits inför NF och FN, och som nu finns inför EG, kan ändå den slutsatsen dras att Sverige ser medlemskap i internationella organisationer, och därigenom möjligheterna att med hjälp av normer, både bindande och icke-bindande, snärja in staterna i åtaganden som begränsar deras handlingsfrihet, som en central del i sin säkerhetspolitik.

C. Folkrätten som skydd.

Det är givet att efterlevnad av folkrättens normer stärker en liten stats säkerhet; därav det svenska engagemanget för att stärka folkrätten. För en liten stat är det också, särskilt om den vill hålla sig utanför krig, centralt att försöka undvika kontroversiella politiska beslut. Det måste finnas "fasthet och konsekvens" i agerandet som regeringen så ofta själv framhållit. Enligt min mening är det då vitalt för staten att kunna luta sig mot folkrätten, att söka skydd bakom den.

Att föra neutralitetspolitik med ledning av neutralitetsrätten är ett sådant skydd. Det ger politiken en fast ram. Professor Goldmann har påpekat att "snart sagt allting" kan anses skada neutralitetspolitikens trovärdighet.[20] Men från en folkrättslig utgångspunkt kan man konstatera att så länge inte ett uppfyllande av Haagkonventionerna i krig omöjliggjorts har Sverige svårligen kunnat anklagas för oneutralt beteende. Med denna syn på neutralitetspolitiken är visst svenskt agerande värt en kommentar.

För det första kan konstateras att neutralitet och medlemskap i FN rent teoretiskt är oförenligt. Den omdefinition av neutralitetspolitiken

[18]. Statsminister Carlssons anförande på socialdemokraternas kongress. *Utrikesfrågor* 1990 s 79.

[19]. af Ugglas *ESK väl rustat att möta det nya Europa* SvD 1/3-92.

[20]. *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* IS 1973:3 s 100.

som gjordes vid anslutningen höll emellertid möjligheten till neutralitet öppen. Det var endast i en konflikt mellan ett enigt säkerhetsråd och en aggressor som Sverige frånsade sig rätten till en neutral hållning.

I anledning av planerna att bilda ett nordiskt försvarsförbund var regeringen dock beredd att göra betydligt större inskränkningar i möjligheterna till neutralitet. Den utvidgning av det neutrala territoriet som förbereddes kom i konflikt med den neutrala statens skyldighet att hålla sitt territorium utanför krig. Ett angrepp på Norge hade tvingat Sverige in i kriget och därmed hade neutraliteten fallit. Utrikesminister Undén kallade också planerna för "ett avsteg från neutraliteten och ett betydande avsteg."[21] En konstruktion som det nordiska försvarsförbundet ligger farligt nära en militärallians, något som enligt sentida svensk tolkning är oförenligt med neutralitetspolitiken. Om försvarsförbundet förverkligats hade således folkrättslig neutralitet varit omöjlig så snart Danmark eller Norge angripits.

I framställningen har även biståndet till Nordvietnam och vapenexporten till Indien tagits som exempel på fall där den svenska neutralitetspolitiken balanserat på gränsen till vad som kan anses tillåtet om man anser att neutralitetspolitiken måste föras inom de ramar som Haagkonventionerna uppställer. Det finns fler fall, t ex de s k Viggengarantierna,[22] men de exempel som anförts räcker för att visa att Haagkonventionerna inte alltid tillmätts den betydelse för den svenska säkerhetspolitiken som de enligt min mening borde om Sverige skall uppnå "fasthet och konsekvens."

Sverige har således inte alltid utnyttjat det skydd Haagkonventionerna kan ge en stat som för en neutralitetspolitik. Men det finns situationer där Sverige tydligt använt folkrättens regler för att slippa ta kontroversiella politiska beslut.

Ett exempel är betonandet av vetorätten som en förutsättning för svenskt medlemskap i FN. Genom att konsekvent hävda att det endast var bindande beslut i säkerhetsrådet som tvingade Sverige till en viss aktion, och att ett lagt veto återgav staterna deras handlingsfrihet, lyckades Sverige undvika att hamna i utrikespolitiskt brydsamma situationer. Säkerhetsrådets procedurregler utgjorde således det skydd Sverige behövde för att kunna kombinera ett medlemskap i FN med neutralitetspolitiken. Det var en i sig snillrik konstruktion som naggades

[21]. AK 1949:5 s 14.

[22]. Om Viggengarantierna, se Lindholm *Sveriges neutralitet* (1987) s 163 ff.

i kanten då Sydafrikabojkotten genomfördes och som i dag, efter nedtonandet av neutralitetspolitiken, torde ha minskad relevans.

Ett annat exempel där folkrätten utgjort det skydd Sverige behövt för att undvika kontroversiella politiska beslut är den tidigare praxisen i erkännandefrågor. På samma sätt som med Undénlinjen och betonandet av vetots betydelse för skyldigheten att delta i sanktioner måste principerna om när ett svenskt erkännande kunde ges tolkas som att Sverige, genom att konsekvent hänvisa till strikta folkrättsliga krav, kunnat undvika kontroversiella politiska beslut och så att säga sökt skydd bakom folkrätten.

D. Svensk tolkning av folkrättsliga normer.

Det är inte alltid lätt att fastställa varför Sverige tolkat en norm på ett visst sätt, eller varför man frångått en viss tidigare tolkning. Det kan vara säkerhetspolitiska skäl som tagit överhanden, men det kan också vara helt andra faktorer som spelar in som t ex hotade arbetstillfällen, behov av export eller en inrikespolitisk opinion under en valrörelse.

Det torde emellertid kunna konstateras att staterna ofta, precis som privatpersoner, tolkar rätten utifrån ett eget intresse. För en liten stat som Sverige är det av grundläggande betydelse att en organisation för kollektiv säkerhet finns till staternas skydd, och att möjligheterna till unilateral våldsanvändning reduceras i största möjliga mån. Dessutom tillkommer, som ovan påpekats, folkrättens roll som skydd för den lilla staten. Även detta tycks ha påverkat den svenska tolkningen.

Av genomgången i tidigare kapitel kan man konstatera att Sverige tolkat de folkrättsliga normerna strikt när man ansett sig tjäna på det, och flexibelt när det bäst ansetts gynna landets intressen.

Flexibiliteten visar sig främst när det gäller FNs möjligheter att agera för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. De tydligaste exemplen är agerandet i anledning av ingripandena i Korea respektive Kuwait, samt inställningen till de fredsbevarande styrkorna.

Under Koreakonflikten aktualiserades två centrala frågeställningar. Först gällde det om Sverige skulle acceptera att säkerhetsrådet, i en permanent medlems frånvaro, kunde besluta om militära insatser. Enligt en strikt tolkning av artikel 27:3 i FN-stadgan bör frånvaro ses som ett veto, och detta var utrikesminister Undén väl medveten om. Men

utrikesministern påpekade samtidigt att det var fråga om organisationens auktoritet, och att man därför inte i onödan skulle resa den juridiska frågan.

Samma inställning återkom när frågan var om generalförsamlingen, i enlighet med den s k Uniting for Peace resolutionen, skulle ha rätt att rekommendera inskridande med vapenmakt när säkerhetsrådet var paralyserat av ett lagt veto. Även denna procedurs förenlighet med FN-stadgan, främst avseende generalförsamlingens ställning i förhållande till säkerhetsrådet, ifrågasattes av utrikesminister Undén. Men han framhöll vidare att generalförsamlingen hade haft en tendens att utöka sin kompetens utöver vad som framgår av ordalydelsen i artiklarna, och:

> The letter of the Charter had, therefore, been exceeded in practice, but this was a felicitous and a happy development of the Organization. Its Charter, like all other constitutions, must develop so that it would not become a dead letter.[23]

I båda dessa fall accepterade Sverige således en utvidgad tolkning av FN-stadgan i syfte att möjliggöra för organisationen att agera för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

Denna undénska tolkning av FN-stadgan kom att spela en stor roll när FN-systemet åter sattes på prov i anledning av Iraks invasion av Kuwait.

Lagligheten av den s k krigsresolutionen, resolution 678 (1990), ifrågasattes. Det främsta skälet till detta var att den procedur som föreskrivits i FN-stadgan inte följdes. Säkerhetsrådet tillämpade inte artikel 42 och det fanns inga avtal enligt artikel 43. Den svenska regeringen ansåg trots detta att resolutionen var laglig. Utrikesdepartementets folkrättsrådgivare, Ove Bring, presenterade en tolkning helt i Östen Undéns anda. Bring skrev i en debattartikel att säkerhetsrådet inom ramen för sitt övergripande syfte att värna om den kollektiva säkerheten måste ha "rätt att söka nya lösningar som är anpassade till politiska realiteter."[24]

Däremot ansåg regeringen inte att resolutionen var bindande i alla

[23]. A/C.1/SR 361 s 108.

[24]. *FN-rådet måste ha rätt att söka nya lösningar* SvD 15/3-91. Bring talade även om att rådet tillämpade en ny artikel 41 1/2. *FN-stadgans folkrätt* (1992) s 335.

delar. Men, påpekade utrikesminister Sten Andersson, om säkerhetsrådet skulle begära hjälp enligt artikel 42 så var Sverige *skyldigt* att delta.[25] Denna skyldighet ansåg utrikesministern uppenbarligen föreligga trots avsaknaden av avtal enligt artikel 43. Återigen tycks tolkningen härstamma från Undén. Enligt Bring har artikel 43 varit en död bokstav ända sedan 1945. Det förefaller därför som om uppfattningen att FN-stadgan kan utvecklas organiskt, i detta fall till att avse att en skyldighet att delta i en väpnad FN-aktion kan uppstå även utan avtal enligt artikel 43, åter slagit igenom.[26]

Ytterligare ett exempel på en tolkning i enlighet med Undéns uttalande att FN-stadgan inte får bli en död bokstav är det svenska accepterandet av, och stödet för, de fredsbevarande styrkorna. Genom att godkänna en procedur som inte finns föreskriven i FN-stadgan, och som inte förutsågs vid organisationens bildande, accepterade Sverige att FN-organen får gå utanför stadgans strikta bokstav för att möjliggöra upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

I de fall som tagits som exempel har alltså en flexibel tolkning av FN-stadgan ansetts gynna Sveriges intresse av att den kollektiva säkerheten kan verka till de små staternas skydd.

I vissa fall har emellertid en strikt tolkning av normerna bättre ansetts gynna svenska intressen. Ett tydligt exempel är tolkningen av vetorätten i säkerhetsrådet. Sverige har där konsekvent hävdat att det endast är ett enigt råd som kan tvinga medlemsstaterna till aktion, och att ett veto innebär att staterna återfår sin valfrihet. Sverige har visserligen accepterat att beslut i säkerhetsrådet kan bli giltiga även om en permanent medlem är frånvarande eller avstår från att rösta, men har samtidigt hävdat att ett sådant rådsbeslut inte binder Sverige. I detta fall har det således inte varit tal om att bidra till någon organisk utveckling. Denna tolkning av vetorätten är fullt naturlig för en stat som för en neutralitetspolitik, och den är konsekvent i förhållande till de överväganden som gjordes vid anslutningen till FN.

En strikt tolkning har således använts för att undvika att ta ställning. I huvudsak finns det inget att invända mot detta. Det ligger helt i linje med synen att folkrätten kan vara ett skydd för en liten stat och hjälpa

[25]. KU 1990/91:30 Bilaga 9 s 157.

[26]. Det kan vara värt att notera att de sakkunniga som utarbetade den svenska kommentaren till FN-stadgan ansåg att det "först är genom avtalen, icke redan genom inträdet i Förenta Nationerna, som staterna på allvar engagera sig i dess säkerhetsapparat." *Kommentaren* s 43 f.

den att hålla kursen utrikespolitiskt. Men ibland har den strikta tolkningen kommit i konflikt med uttalade principer. Ett belysande exempel på detta är den svenska inställningen till säkerhetsrådets resolution 665 (1990), som stadgade att militära medel fick användas för att upprätthålla blockaden av Irak och Kuwait. I Stockholm tolkades resolutionen så, att om inte en direkt förfrågan från FN kom så behövde Sverige inte ställa upp. Juridiskt sett var tolkningen onekligen korrekt. Det fanns, förutom det allmänna stadgandet i artikel 2:5, ingen juridisk skyldighet. Men det fanns en *möjlighet* att konkret visa sitt engagemang för FN; en möjlighet som försvann i och med en bokstavstolkning av resolutionen.

Ett annat exempel på en strikt bokstavstolkning är statsminister Carlssons uttalande om finanisieringskrisen i FN. I ett anförande i juni 1991 framhöll statsministern att det inte borde få löna sig att inte betala och att de stater som inte "håller sig till finansieringsreglerna bör fråntas sin rösträtt."[27] Det är således en strikt tolkning av artikel 19 i FN-stadgan som Ingvar Carlsson gör. Syftet, att värna om FNs auktoritet, kan sägas vara gott. Men vad skulle konsekvenserna bli för FN om t ex USA berövades sin rösträtt? Ett FN utan USA fungerar inte, och försöken att med hjälp av organisationen tvinga en stormakt till konformt beteende skulle förfelas. Statsministerns strikta tolkning av finansieringsreglerna strider alltså mot grundläggande svenska intressen.

Ett centralt intresse för Sverige är att reducera de legala möjligheterna för stater att unilateralt ta till våld. Ett medel för att uppnå detta är att ha en strikt tolkning av självförsvarsrätten i FN-stadgans artikel 51. Ju mer begränsade staternas möjligheter är att ta till våld, desto säkrare kan en liten stat känna sig. Sverige har därför också haft en restriktiv tolkning av självförsvarsrätten, även om ett frågetecken kan markeras i kanten för inställningen till fritagningen av israelisk gisslan på Entebbe-flygplatsen.

Det centrala ur svensk synpunkt torde emellertid vara hur man tolkar de väpnade insatserna mot kränkande ubåtar. Om man ser dessa som ett utövande av självförsvarsrätten tyder det antingen på att man anser sig utsatt för ett väpnat angrepp eller också bidrar man till en utvidgad tolkning av begreppet självförsvar. Inget av dessa alternativ är tilltalande för en stat som vill reducera möjligheterna till våldsanvändning. Bo Johnson Theutenberg påpekade i anledning av grundstötningen av U-137

[27]. *Utrikesfrågor* 1991 s 77.

att Sveriges agerande utan tvivel blir en "del av statspraxis utformning internationellt sett."[28]

Argumentationen bör därför vara ytterligt försiktig.
Regeringen har också varit återhållsam i sin tolkning av kränkningarna och inte officiellt påstått att Sverige varit utsatt för väpnade angrepp. Bo Johnson Theutenberg och Ove Bring har i stället hävdat att det finns en sedvanerättslig rätt att värna sitt territorium, en rätt som ligger utanför artikel 51 i FN-stadgan. En sådan tolkning är naturlig om man vill undvika ett vidgat självförsvarsbegrepp. Det är mot denna bakgrund anmärkningsvärt att termen *självförsvar*, och en direkt hänvisning till artikel 51, återfinns i ubåtskommissionens rapport.

E. Inställningen till normernas rättsliga valör.

Det är utan tvekan så att Sverige i huvudsak respekterar folkrättsligt bindande normer, men när vinsten av ett brott anses överstiga kostnaden är inte ens Sverige ofelbart. Det exempel som tagits i framställningen är det avsteg från förpliktelserna enligt GATT som regeringen *enligt sin egen tolkning* gjorde när bojkotten av Sydafrika genomfördes.

Stundtals tycks också en övertro till rättsliga regleringar ha funnits. Belysande är den svenska åsikten att ett folkrättsligt förbud mot användning av kärnvapen var önskvärt. Om ett sådant förbud inte accepterats av kärnvapenmakterna hade det endast blivit ett slag i luften.[29]

I både kapitel 1 och i kapitel 2 har påpekats att den moraliska skyldigheten att följa t ex vissa av generalförsamlingens resolutioner inte utan vidare avfärdas i utrikesdepartementen. Svenska UD tycks inte vara något undantag.

När det ansetts behövligt, t ex vid antagandet av Uniting for Peace resolutionen, har Sverige emellertid klart markerat att man inte ansett

[28]. *Folkrätt och säkerhetspolitik* (1986) s 469.

[29]. Den svenska inställningen kom emellertid att svänga. I UDs rapport *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid*, som presenterades 1992, framhölls att tanken på ett förbud mot kärnvapenanvändning "blivit obsolet och förlorat i operativt värde". (s 51).

sig bunden. Men i övrigt uttalar regeringen stor respekt även för normer som inte är juridiskt bindande.

Ett tydligt exempel är den positiva svenska inställningen till ESKs normer, vars efterlevnad även använts som politiskt påtryckningsmedel. När Sverige den 16 januari 1992 erkände Slovenien och Kroatien lade regeringen särskild vikt vid att de båda republikerna "på ett tillfredsställande sätt" utfäst sig att respektera ESKs krav på demokrati, skydd för mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och garantier för de nationella minoriteternas rättigheter.[30]

Ett annat exempel kan hämtas ur den rapport om nedrustningspolitiken som utarbetades på utrikesdepartementet vintern 1992. Där talas om att det kan vara svårt att genom förhandlingar eller ensidiga åtaganden skapa strukturer, som gör att omfattande offensiva operationer kräver långa militära förberedelsetider. Därefter framhålles att en praktiskt lättare väg att nå samma syfte kan vara "att genom förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder skapa regimer som begränsar den militära handlingsfriheten, eller i varje fall fungerar som tydliga alarmklockor, om någon part skulle bryta mot sina åtaganden."[31]

F. Till sist..

Det kan tyckas felaktigt att illustrera folkrättens roll i svensk säkerhetspolitik med situationer då den satts på prov. Man hade lika gärna kunnat konstatera att utrikesdepartementet dagligen handlägger ärenden där folkrätten är inblandad, och att officiella företrädare ofta använder folkrättsliga argument i sin kritik av andra stater eller i sitt försvar av ett visst agerande. Å andra sidan kan med fog hävdas att ingen kedja är starkare än sin svagaste länk. Om trovärdigheten i en stats bekännelse till folkrätten skall vara reell krävs efterlevnad även när det svider.

I de fall jag studerat har normefterlevnad oftast ansetts tjäna Sveriges syften bäst, men i vissa presenterade fall har dock folkrätten inte tillmätts den betydelse som den borde. Även Sveriges tillämpning av folkrätten passar därför in på professor Henkins konstaterande att "all norms and

[30]. *Pressmeddelande från utrikesdepartementet* 1992-01-16.

[31]. *Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid* (1992) s 20.

obligations are 'political'; their observance or deliberate violation are political acts, considered as part of a nation's foreign policy and registering cost and advantage within that policy."[32]

Några öppna regelbrott följda av en förklaring från regeringen att man inte anser folkrätten vara rätt medel för att lösa frågan på har jag dock inte funnit. I stället talar man sig officiellt varm om folkrättens betydelse, och är en aktiv supporter av det av FN proklamerade folkrättsårtiondet.[33]

[32]. *How Nations Behave* (1979) s 51.

[33]. Se Corell *Förenta nationernas folkrättsårtionde 1990-1999.* UD informerar 1991:5.

Summary*

The Role of International Law in Swedish Security Policy

PART 1

The first part contains the introduction and the points of departure.

Chapter 1.

This thesis looks at the role of international law in Swedish security policy during the period from the end of the second world war until the present. In this introductory chapter the subject is presented and delimited. Some distinctions and definitions are also made.

Chapter 2.

In the first section of this chapter the Swedish security policy is presented and described. In the second section the role of law in international relations is discussed. One question is whether a norm has to be legally binding to achieve the desired effects. It is assumed that states generally find legal norms to be of greater importance than purely political ones, but at the same time it may also be argued that some resolutions, declarations or final acts of conferences also modify states' behaviour. Therefore, Swedish arguments regarding non-binding instruments are also analyzed.

The points of departure of this study are that norms can mitigate the negative effects that may occur as a consequence of the fact that the international system lacks an executive authority with power to enforce the law, and that adherence to norms can help a state achieve consistency in its foreign policy.

*Summaryn har språkgranskats av fil. kand Lena Ahlin.

PART 2

In this part, the Swedish policy of neutrality and the law of neutrality is presented.

Chapter 3.

Sweden has pursued a policy of neutrality ever since the mid-1800s, but it is mainly during this century that it has been put to the test. The time up until the end of the first world war is, however, only dealt with in brief. Special attention is paid to the debate foregoing the Swedish membership of the League of Nations immediately after the war. This debate shows many similarities with the debate concerning membership of the United Nations some 25 years later. The question of neutrality was a major issue in both debates, but the interest in participating in an organization for the prevention of world peace prevailed.

During the second world war Sweden issued a declaration of neutrality. The Swedish position was threatened on some occasions, and furthermore, Sweden accepted breaches of the declared neutrality. This is described in the final section of chapter 3.

Chapter 4.

This chapter starts with a presentation of the law of neutrality, and the Swedish policy of neutrality. One central theme in the thesis is that Sweden, to be able to meet the requirements of the Hague conventions of 1907, has to pursue a policy of neutrality, although not legally required to do so. As long as the neutral position is legally possible in case of war, Sweden's peacetime policies cannot be accused of being unneutral. In this sense, adherence to the rules can help a state have consistency in its foreign policy, and to achieve a desired position.

In the final part of this chapter, case studies of the Vietnam war and the export of arms to India, are made to test whether this assumption is followed in Swedish security policy.

PART 3

In this part the Swedish membership of the United Nations is analyzed.

Chapter 5.

Chapter 5 assumes an historical perspective. The chapter focuses mainly on the debate foregoing the Swedish application for membership of the organization. The question was whether the Swedish policy of neutrality could be combined with membership of an organization which can decide on mandatory military sanctions.

Theoretically, membership of the UN and neutrality are incompatible. But the Swedish government, and especially the minister for foreign affairs Östen Undén, found the solution in the veto. As long as the veto was used by either of the permanent members of the Security Council, the Council would be prevented from making a binding decision, thus leaving Sweden free to assume neutrality. But if the permament members of the Security Council were in agreement, Sweden would not be neutral. This doctrine has been the Swedish policy in the United Nations ever since.

The chapter ends with a section about Swedish attitude to the UN, which can be described as positive but at the same time realistic.

Chapter 6.

This chapter deals with the Swedish concerns as regards the authority of the organization. Two examples are presented to illustrate this.

In Lebanon, Sweden, after the US intervention, presented a draft resolution urging the Security Council to suspend the activities of UN-observers. The draft was only supported by the Soviet Union, and the Swedish action was met with widespread astonishment. It might have been unnecessary to present a draft resolution, but it can also be argued that the impartiality of the Organization must be protected at any cost.

The second example is the financial situation of the UN. As long as the financial situation is weak the organization might be prevented from fulfilling its major responsibility, i.e. to maintain international peace and security. Sweden has on several occasions emphazised that the crisis is

not financial, but political. Also, the Swedish government has frequently urged the member states to fulfill their obligations under the Charter to pay their contributions in full and on time.

Chapter 7.

Chapter 7 deals with the peaceful settlement of international disputes. For a small country it is naturally of great importance that disputes can be settled peacefully, and without resort to force. In this chapter, the positive Swedish attitude is presented, and as a case study the Swedish participation in the peacekeeping force in Cyprus is described.

Chapter 8.

In this chapter, the Swedish attitude to sanctions not involving the use of armed force is analyzed. In chapter 5 the Swedish solution to the problem of combining neutrality and membership was presented. Sanctions under Article 41 of the UN Charter is one area were this problem arises. A brief analysis of the right of veto is therefore made before the Swedish attitude to sanctions under Article 41 is presented.

The case study in this chapter deals with the unilateral sanctions Sweden imposed on South Africa in 1987. These sanctions are interesting for two reasons. Firstly, the Swedish government declared that the sanctions were a breach of the Swedish obligations according to the GATT-treaty. Secondly, the Swedish opinion that the right of veto was a protection for Swedish policy of neutrality was put to the test.

Chapter 9.

According to Article 42 of the UN Charter, the Organization is entitled to use force if measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate. The Article has, however, never been explicitly used. Therefore, the organization has had to invent new procedures of acting when international peace and security is threatened.

During the Korean war, which is the case study in this chapter, the UN authorized the use of force in two different ways, neither of them in

accordance with Article 42. The initial intervention to assist South Korea was authorized by the Security Council in the absence of the Soviet Union, and according to the wording of Article 27 the Soviet absence should be considered a veto. The Swedish government clearly stated that the Security Council should not have been able to impose sanctions in the absence of a permanent member, but at the same time Mr Undén stated that this was a question of UN authority and that there was no point in raising the legal question.

During a later stage of the conflict, the General Assembly, by the Uniting for Peace resolution, recommended member states to assist South Korea. The validity of this resolution was questionable but Mr Undén stated that the letter of the Charter had been exceeded in practice, but that this was a happy development of the Organization. The Charter must develop so that it would not become a dead letter, said Mr Undén at the General Assembly. Sweden thereby accepted that strict adherence to the Charter was not necessary for the organization to act.

Chapter 10.

The events following the Iraqi invasion of Kuwait proved that a new situation within the organization was about to develop. The focus in this chapter is on the resolutions imposing sanctions.

Through resolution 661 (1990) economic sanctions were enforced upon Iraq. In accordance with Swedish policy on economic sanctions the government did not act unilaterally, but awaited the Security Council resolution.

By resolutions 665 (1990) and 678 (1990) force was authorized by the Security Council. The interpretation of the Charter made by Mr Undén during the Korean war - that the Charter must develop so that it would not become a dead letter - played a significant role for Swedish interpretation of the resolutions. Both of these were considered legal even though they were not in strict conformity with Article 42 of the Charter. However, the government did not contribute with armed forces to the action. A strict interpretation of the resolutions was made leading to the conclusion that Sweden did not have to act, unless expressely asked to.

PART 4.

This part deals with the protection of the territory.

Chapter 11.

This chapter deals with Swedish defence policy, and the difficulties arising from the new and turbulent situation facing the world after the collapse of one of the superpowers. It also includes an analysis of the problems arising for a state with a policy of neutrality to take part in a defense cooperation with other states. The case study is the defence union between Sweden, Denmark and Norway discussed in 1948 and 1949. The Swedish government recognized that a union of this kind involving three neutral states would be a deviation from neutrality, but was still working hard for its fulfillment. Sweden withdrew from the negotiations, however, primarily as a result of Norway's refusal to accept a neutral union.

Chapter 12.

As stated in chapter 7, it is important for a small state that international disputes are settled by peaceful means. Thus, it is also important that the possibilities to resort to unilateral use of force is restricted. One way of achieving this is to have a restrictive interpretation of the right of self-defense expressed in Article 51 of the Charter.

Therefore, this chapter begins with a presentation of different interpretations of Article 51, and a special subsection on Swedish interpretation. The main interest is, however, focused on foreign submarine violations of Swedish waters, and the Swedish justifications of the use of force to prevent them.

PART 5.

This part deals with the possibilities of reducing external threats.

Chapter 13.

An effective way of reducing external threats is to decrease the amount of weapons of mass destruction. Thus, this chapter deals with the Swedish policy of disarmament. After an introduction of the Swedish policy, and a presentation of the debate on whether Sweden was to acquire nuclear weapons, the main Swedish initiatives are presented one by one.

The first section concerns Swedish efforts to achieve a comprehensive test ban. The second section deals with non-proliferation of nuclear weapons. The third section discusses the possibilities of creating a nuclear weapon free zone consisting of the Nordic countries. The fourth, and final, section concerns Swedish proposals to ban the use of nuclear weapons.

Chapter 14.

This chapter presents the CSCE-process. The CSCE represents another way of reducing external threats, and, maybe of greater importance, to create confidence between the participating states. Perhaps the most interesting characteristic about this process is that the norms regulating it is not considered legally binding. Sweden has, however, been an active participant, and has expressed respect for the created norms.

PART 6.

This part deals with the abandonment of the policy of neutrality.

Chapter 15.

The Swedish application for membership of the EEC is one of the greatest challenges Swedish security policy has faced this century. In this chapter the question is raised whether it is possible to combine membership with a policy of neutrality. The main problem is whether or not the demands of the Hague conventions can be fulfilled by a member state. The chapter also contains a review of the Swedish debate

concerning membership from the 1950s up until the present, and a special section on the agony with which the policy of neutrality is starting to disappear from the official vocabulary.

Chapter 16.

In this chapter a short comment is made on what to be expected in the future. As an example of a shift in Swedish policy special concern is given to Swedish policy on recognition of states.

PART 7.

This part contains the general conclusions. The points of departure set up in part 1 constitute the different subsections.

It is argued that Sweden has a major interest in limiting the freedom of action of individual states through membership of international organizations and by inducing them to accept both legal and non-legal obligations.

It is also argued that Sweden, by referring to an accepted norm, can avoid controversial political decisions. One example given in this thesis is the veto. It is, however, also argued that Sweden has not always used the norms as protection. If the policy of neutrality had been conducted with strict guidance from the Hague conventions Sweden would not have acted as it did in the Vietnam war or with regard to arms exports to India.

A third argument is that the Swedish interpretation of the norms have shifted according to self-interest. When Sweden would benefit from a strict interpretation of a norm, the interpretation has been strict. And consequently, the interpretation has sometimes been flexible when it has been seen to benefit Swedish interests.

With respect to the legal value of the norms it can be said that Sweden shows great respect for accepted norms, whether they are formally binding or not. However, when necessary, as with the Uniting for Peace resolution, Sweden clearly marks that it does not consider itself bound by the formally non-binding instrument.

Källförteckning

Förteckningen upptager endast sådant till vilket referens gjorts i texten eller i noter. Dagstidningsartiklar, pressmeddelanden, opublicerade tal och debattprotokoll anges emellertid endast i notform.

af Trolle, Herman. *Sverige och Förenta Nationerna.* UD informerar 1992:3.

Agrell, Wilhelm. *Alliansfrihet och atombomber.* Liber förlag. Stockholm 1985.

Agrell, Wilhelm. *Bakom ubåtskrisen. Militär verksamhet, krigsplanläggning och diplomati i Östersjöområdet.* Liber Förlag. Stockholm 1986.

Agrell, Wilhelm. *Det välorganiserade nederlaget.* Ordfronts förlag. Stockholm 1990.

Agrell, Wilhelm. *Den stora lögnen.* Ordfronts förlag. Stockholm 1991.

Ahlmark, Per. *Den svenska atomvapendebatten.* Bokförlaget Aldus/ Bonniers. Stockholm 1965.

Akehurst, Michael. *Custom as a Source of International Law.* British Yearbook of International Law 1974-75.

Akehurst, Michael. *Humanitarian Intervention.* I Bull, Hedley (ed). *Intervention in World Politics.* Clarendon Press. Oxford 1984.

Akehurst, Michael. *A Modern Introduction to International Law.* 6:th ed. Unwin Hyman. London 1987.

Allen, David. *The Context of Foreign Policy Systems: The Contemporary International Environment.* I Clarke, Michael/ White, Brian (ed). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach.* Edward Elgar Publishing Ltd. Hants 1989.

Andersson, Rolf. *Ubåtsjakt och instruktioner.* I Folke, Ingemar/ Hansson, Lars (red). *...med alla till buds stående medel..* Bokförlaget Prisma. Stockholm 1987.

Andrén, Nils. *Säkerhetspolitik.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1984.

Andrén, Nils. *Sverige: alliansfritt mellan Öst och Väst.* I Andrén, Nils (red). *Säkerhetspolitiken i Norden.* Centralförbundet Folk och Försvar. Stockholm 1984.

Andrén, Nils. *Vad är säkerhetspolitik?* I *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1982-83.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1984.

Andrén, Nils/ Landqvist, Åke. *Svensk utrikespolitik efter 1945.* Almqvist och Wiksell. Stockholm 1965.

Andrén, Nils/ Möller, Yngve. *Från Undén till Palme. Svensk utrikespolitik efter andra världskriget.* Norstedts. Stockholm 1990.

Anrup, Roland. *USA:s intervention i Panama.* Internationella Studier våren/ 1990.

Austria - Permanently Neutral. Austria Documentation. Federal Press Service. Vienna 1987.

Bailey, Sydney D. *Voting in the Security Council.* Indiana University Press 1969.

Bailey, Sydney D. *The Procedure of the UN Security Council.* 2nd ed. Clarendon Press. Oxford 1988.

Baker, Mark. B. *Terrorism and the inherent right of self-defense (A call to amend Article 51 of the United Nations Charter).* Houston Journal of International Law. Nr 1 1987.

Bernitz, Ulf. *EG-rättens grunder.* Juristförlaget. Stockholm 1992.

Bilder, Richard B. *Nuclear Weapons and International Law.* I Miller, Arthur Selwyn/ Feinrider, Martin (ed). *Nuclear Weapons and Law.* Greenwood Press 1984.

Bildt, Carl. *Ubåtskränkningarna mot Sverige - bakgrund, mönster och motiv.* Inträdesanförande i kungliga krigsvetenskapsakademin. KrVAHT 1991.

Bindschedler, Rudolf L. *Neutrality, concept and general rules.* Encyclopedia of Public International Law nr 4 1982.

Birnbaum, Karl. *ESK i förvandling.* Internationella Studier nr 2/91.

Bjereld, Ulf. *Internationell opinionsbildning och brobyggande insatser. Ett dilemmatiskt förhållande?* Uppsats till statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm/Åbo 1-3 oktober 1990. (stencil) Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet 1990.

Bothe, Michael. *Legal and Non-Legal Norms. A Meaningful Distinction in International Relations?* NYIL 1980.

Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace*. United Nations. New York 1992.

Bowett, D. W. *Self-defence in international law.* Manchester University Press 1958.

Boyle, Francis Anthony. *World Politics and International Law.* Duke University Press. Durham 1985.

Boyle, Francis Anthony. *The Future of International Law and American Foreign Policy.* Transnational Publishers, Inc. Dobbs Ferry, New York 1989.

Brierly, J. L. *The Law of Nations* 5th ed. Oxford at the Claredon Press 1955.

Bring, Ove. *Humanitär intervention i Uganda?* Internationella Studier nr 5/79.

Bring, Ove. *Aggression, självförsvar och non-intervention.* Iustus förlag. Uppsala 1982.

Bring, Ove. *Immunitet och ubåtar än en gång.* SvJT 1985.

Bring, Ove. *Nedrustningens folkrätt.* Norstedts. Stockholm 1987.

Bring, Ove. *Ubåtsoperationer och folkrätt.* I *Festskrift till Lars Hjerner. Studies in International Law.* Norstedts. Stockholm 1990.

Bring, Ove. *Humanitär intervention?* Internationella Studier nr 2/91.

Bring, Ove *Reflections on Richard Falks article on the Gulf War: Should a functional approach to the UN Charter be considered unconstitutional?* JT nr 2 1991-1992.

Bring, Ove. *FN-stadgans folkrätt.* Norstedts juridik. Stockholm 1992.

Bring, Ove. *Neutralitet contra kollektiv säkerhet.* Inträdesanförande i krigsvetenskapsakademin 1992-10-27. KrVAHT 1992.

Brodin, Katarina. *The Undén proposal.* Cooperation and Conflict II 1966.

Broms, Bengt. *Voting in the Security Council.* I *Festskrift till Lars Hjerner. Studies in International Law* Norstedts. Stockholm 1990.

Brownlie, Ian. *International law and the use of force by States.* Oxford 1963.

Brownlie, Ian. *Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons.* ICLQ 1965.

Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law.* 4th ed. Clarendon Press. Oxford 1990.

Bull, Hedley. *The Anarchial Society. A Study of Order in World Politics.* Macmillan Education Ltd 1977.

Buzan, Barry. *People, States & Fear.* 2nd ed. Harvester Wheatsheaf 1991.

Carlgren, Wilhelm M. *Svensk utrikespolitik 1939-1945.* Allmänna Förlaget. Stockholm 1973.

Cassese, Antonio. *International Law in a Divided World.* Clarendon Press. Oxford 1986.

Castberg, Frede. *Studier i Folkerett.* Universitetsforlaget. Oslo 1952.

Castberg, Frede. *Minner om politikk och vitenskap fra årene 1900-1970.* Universitetsforlaget. Oslo, Bergen, Tromsø 1971.

Castrén, Erik. *The Present Law of War and Neutrality.* Helsingfors 1954.

Cheng, Bin. *United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" International Customary Law?* Indian Journal of International Law 1965.

Cheng, Bin *On the Nature and Sources of International Law.* I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice.* Stevens. London 1982.

Cheng, Bin. *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals.* Cambridge 1987.

Chinkin, C. M. *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law.* ICLQ 1989.

Clark, Grenville/ Sohn Louis B. *World Peace Through World Law.* Harvard University Press 1958.

Clarke, Michael. *The Foreign Policy System: A Framework for Analysis.* I Clarke, Michael/ White, Brian (ed). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach.* Edward Elgar Publishing Ltd. Hants 1989.

Claude, Inis L jr. *Swords into Plowshares.* 3rd ed. University of London Press 1964.

Corell, Hans. *Förenta nationernas folkrättsårtionde 1990-1999.* UD informerar 1991:5.

Cramér, Per. *Neutralitetsbegreppet.* Norstedts Förlag. Stockholm 1989.

Cramér, Per. *Funderingar kring permanent neutralitet och integration i Västeuropa.* I Nordlöf-Lagerkrantz, Ulla (red), *Svensk neutralitet, Europa och EG.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1990.

D'Amato, Anthony A. *Legal Aspects of the French Nuclear Tests.* AJIL 1967.

D'Amato, Anthony A. *The invasion of Panama was a lawful response to tyranny.* AJIL 1990.

Detter De Lupis, Ingrid. *U-båtsspionaget och folkrätten.* SvJT 1985.

Detter De Lupis, Ingrid. *The Concept of International Law.* Norstedts Förlag. Uppsala 1987.

Detter De Lupis, Ingrid. *The Law of War.* Cambridge University Press 1987.

Detter De Lupis, Ingrid. *International law* (prel ed). Stockholm Institute for Research in International Law. Stockholm 1989.

Dörfer, Ingemar. *Nollpunkten. Sverige i det andra kalla kriget.* Timbro förlag. Stockholm 1991.

East, Maurice A. *Size and foreign policy behaviour: A test of two models.* World politics 1973:4.

Eek, Hilding. *Debatten om FNs stadga.* Världspolitikens dagsfrågor 1955:10.

Eek, Hilding. *Sveriges utrikespolitik och FN som internationell organisation.* Kooperativa förbundets bokförlag. Stockholm 1955.

Eek, Hilding. *Neutralitet, neutralitetspolitik och EEC.* SvJT 1971.

Eek, Hilding. *Folkrätten.* 4:e uppl. Norstedts. Stockholm 1987.

En kärnvapenfri zon i Norden. UD informerar 1984:4.

Erlander, Tage. *Memoarer. 1940-1949.* Tidens Förlag. Stockholm 1973.

Erlander, Tage. *Memoarer. 1949-1954.* Tidens förlag. Stockholm 1974.

Ermacora, Felix. *Die Obsoleterklärung von Bestimmungen des österreichischen Staatsvertrages 1955.* Austrian Journal of Public and International Law 1991.

Falk, Richard. *Reflections on the Gulf War Experience: Force and War in the United Nations System.* JT nr 1 1991-1992.

Fawcett, J.E.S. *Intervention in international law.* Recueil des Cours 1961:II.

Ferencz, Benjamin B. *Defining International Aggression* Vol 1 och 2. Dobbs Ferry. New York 1975.

Franck, Thomas M. *Legitimacy in the International System.* AJIL 1988.

Franck, Thomas M. *The Power of Legitimacy Among Nations.* Oxford University Press. New York, Oxford 1990.

Franck, Thomas M. *The 'Powers of Appreciation': Who Is the Ultimate Guardian of UN Legality?* AJIL 1992.

Franck, Thomas M/ Patel, Faiza. *UN Police Action in Lieu of War: The Old Order Changeth.* AJIL 1991.

Freestone, David/Davidsson, Scott. *Nuclear weapon-free zones.* I Pogany, Istvan (ed). *Nuclear Weapons and International Law.* Avebury 1987.

Förenta Nationernas generalförsamling. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie 1:A.

Gardner, Richard N. *Commentary on the Law of Self-Defense.* I Lori Fisler Damrosch/ David J Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* Westview Press. Boulder, San Francisco, Oxford 1991.

Garner, James W. *The international binding force of unilateral oral declarations.* AJIL 1933.

Geijer, Bror-Johan. *Slutligen dags? Trovärdigt försvar kräver ny arméstruktur.* Försvar i Nutid nr 4/91.

Gemensam säkerhet. Ett program för nedrustning. Tidens förlag. Stockholm 1982.

Gierow, Klas. *Sverige och icke-spridning av kärnvapen.* UD informerar 1990:2.

Gihl, Torsten. *Neutralitetsproblem.* Kooperativa förbundets bokförlag. Stockholm 1938.

Gihl, Torsten. *Folkrätt under krig och neutralitet.* Kooperativa förbundets bokförlag. Stockholm 1943.

Gihl, Torsten. *Aktuella problem inom folkrätt och allmän rättslära.* SvJT 1953.

Gihl, Torsten. *FN, freden och säkerheten.* I *Festskrift tillägnad Nils Herlitz.* P.A Norstedt & söner. Stockholm 1955.

Gihl, Torsten. *Huvuddragen av den allmänna folkrätten.* Norstedt och söner. Stockholm 1956.

Glennon, Michael J. *The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter.* AJIL 1991.

Goldmann, Kjell. *International Norms and War Between States. Three Studies in International Politics.* Läromedelsförlagen. Stockholm, Göteborg, Lund 1971.

Goldmann, Kjell. *Trovärdighetskravet - onödigt och omöjligt?* Internationella Studier nr 3/73.

Goldmann, Kjell. *Det internationella systemet. En teori och dess begränsningar.* Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen 1978.

Goodrich, Leland M/ Hambro, Edward/ Simons, A.P. *Charter of the United Nations.* 3rd ed. Colombia university press. New York & London 1969.

Grahl-Madsen, Atle. *Makter och människor i folkrättens ljus.* Internationella Studier nr 3/79.

Grahl-Madsen, Atle. *International Law at the Crossroads.* Scandinavian Studies in Law 1980.

Grieg, D. W. *Self-defence and the Security Council: What Does Article 51 Require?* ICLQ 1991.

Guggenheim, Paul. *La Pratique Suisse.* Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 1957.

Gyldén, Nils. *Sverige mellan maktblocken.* Försvar i Nutid nr 1/89.

Günther, Christian. *Tal i en tung tid.* Bonniers. Stockholm 1945.

Halderman, John W. *Legal Basis for United Nations Armed Forces* AJIL 1962.

Hallenberg, Jan. *Ekonomins primat: de tre stora i den nya världsordningen.* I Per Ahlin/ Pål Wrange (red) *Den eviga freden? Perspektiv på den nya världsordningen.* Juristförlaget. Stockholm 1992.

Hammarskjöld, Dag. *Tal.* Redigerat av Wilder Foote. Norstedts förlag. Stockholm 1962.

Hanreider, Wolfram F. *Dissolving international politics: reflections on the nation-state.* I Richard Little/ Michael Smith (ed). *Perspectives on World Politics.* 2nd ed. Routledge. London and New York 1991.

Harle, Vilho. *Det europeiska kulturarvet, euronationalismen och "fienden".* I Per Ahlin/ Pål Wrange (red) *Den eviga freden? Perspektiv på den nya världsordningen.* Juristförlaget. Stockholm 1992.

Henkin, Louis. *How Nations Behave.* 2nd ed. Colombia University Press. New York 1979.

Higgins, Rosalyn. *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations.* Oxford University Press 1963.

Higgins, Rosalyn. *United Nations Peacekeeping.* Documents and Commentary. Del 4 Europe. Oxford University Press 1981.

Higgins, Rosalyn. *The Identity of International Law.* I Cheng (ed) *International Law: Teaching and Practice.* Stevens. London 1982.

Higgins, Rosalyn. *Intervention and International Law.* I Bull, Hedley (ed). *Intervention in World Politics.* Clarendon Press. Oxford 1984.

Hirdman, Sven. *Sverige, EG och neutraliteten.* Tiden nr 6/7-89.

Holmström, Barry. *Koreakriget i svensk debatt.* Rabén & Sjögren. Uppsala 1972.

Howe, Geoffrey. *The Role of International Law in the Conduct of Foreign Affairs.* ILA Report of the 64th Conference. Broadbeach, Queensland 1990.

Hugemark, Bo. *Försvar för neutralitet.* I Hugemark (red). *Neutralitet och försvar.* Militärhistoriska förlaget. Stockholm 1986.

Huldt, Bo. *Svensk nedrustnings- och säkerhetspolitik från tjugotal till åttiotal.* I Hugemark (red). *Neutralitet och försvar.* Militärhistoriska förlaget. Stockholm 1986.

Huldt, Bo. *Inledning.* I *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1986-87.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1988.

Hyltenius, Carl-Magnus. *Sverige i det internationella nedrustningsarbetet.* UD informerar 1989:2.

Håstad, Elis. *Den svenska utrikesdebatten om FN och alliansfrihet.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1955.

Jarring, Gunnar. *Rikets förhållande till främmande makt. Memoarer 1952-1964.* Bonniers. Stockholm 1983.

Jennings, R. Y. *The Caroline and Mc Leod Cases.* AJIL 1938.

Jervas, Gunnar. *Ett steg mot nedrustning men...* Världspolitikens dagsfrågor 1988:1.

Jervas, Gunnar. *Mot en ny världsordning?* Internationella Studier nr 4/91.

Jervis, Robert. *The spiral of international insecurity.* I Richard Little/ Michael Smith (ed) *Perspectives on World Politics.* 2nd ed. Routledge. London and New York 1991.

Johansson, Alf. *Finland sak. Svensk politik och opinion under vinterkriget 1939-1940.* Allmänna förlaget. Stockholm 1973.

Johansson, Alf W. *Per Albin och kriget.* Tidens förlag. Stockholm 1984.

Johansson, Alf/ Norman, Torbjörn. *Den svenska neutralitetspolitiken i historiskt perspektiv.* I Hugemark (red) *Neutralitet och försvar.* Militärhistoriska förlaget. Stockholm 1986.

Johnson, Bo. *International Law: Predicament of Enforcement.* SvJT 1975.

Johnson Theutenberg, Bo. *Folkrätt och säkerhetspolitik.* Norstedts. Stockholm 1986.

Kartashkin, Vladimir. *Human Rights and Humanitarian Intervention.* I Lori Fisler Damrosch/ David J Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* Westview Press. Boulder, San Francisco, Oxford 1991.

Kekkonen, Urho. *Ekudden.* Söderström & C:o Förlags Ab. Borgå 1981.

Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations.* New York 1950.

Kommentar till Förenta Nationernas stadga. Bihang till riksdagens protokoll 1946 nr 196. (Citeras *Kommentaren*)

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie II.

Koskenniemi, Martti. *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för den internationella ordningen.* I Per Ahlin/ Pål Wrange (red) *Den eviga freden? Perspektiv på den nya världsordningen.* Juristförlaget. Stockholm 1992.

Kourula, Erkki. *Peace-Keeping and Regional Arrangements.* I Cassese, Antonio (ed). *United Nations Peace-Keeping.* Sijthoff & Noordhoff. Alphen aan den Rijn 1978.

Kunz, Josef L. *Sanctions in International Law* AJIL 1960.

Lauterpacht, Hersch. *International Law I* Cambridge 1970.

Lie, Trygve. *Sju år för freden.* Tidens Förlag. Stockholm 1954.

Lindholm, Rolf H. *Sveriges neutralitet.* Juridiska föreningen i Lund 1987.

Lindholm, Rolf H. *Kärnvapnen och folkrätten.* SvJT 1987.

Lindholm, Rolf H. *Swedish Neutrality and Neutrality Policy.* Nordic Journal of International Law 1988.

Little, Richard/ Smith, Michael. *Introduction.* I Little/ Smith (ed) *Perspectives on World Politics.* 2nd ed. Routledge. London and New York 1991.

Luard, Evan. *The United Nations. How it works and what it does.* Macmillan. London 1979.

Lysén, Göran. *The International Regulation of Armaments: The Law of Disarmament.* Iustus Förlag. Uppsala 1990.

Lysén, Göran. *EG och dess institutioner: Ett statsrättsligt perspektiv.* Iustus Förlag. Juridiska föreningen i Uppsala 1991.

Lysén, Göran. *Introduktion till EG-rätten* 2:a uppl. Iustus Förlag. Juridiska föreningen i Uppsala 1991.

Lysén, Göran. *Some Views on Neutrality and Membership of the European Communities: The Case of Sweden.* Common Market Law Review 1992.

Lönnroth, Erik. *Den svenska utrikespolitikens historia. Del V 1919-1939.* P A Norstedts och Söners Förlag. Stockholm 1959.

Mahmoudi, Said. *Customary International Law and Transit Passage.* I Ocean Development and International Law. Vol 20 1989.

Melander, Göran/ Segerstedt Wiberg, Ingrid. *FN för en tryggare värld.* Liber Förlag. Stockholm 1982.

Mendelsson, M. H. *Formation of International Law and the Observational Standpoint.* ILA Report of the 63rd Conference. Warszawa 1988.

Moynihan, Daniel Patrick. *On the Law of Nations.* Harvard University Press 1990.

Münch, Fritz. *Comments on the 1968 Draft Convention on the Law of Treaties.* ZaöRV 1969.

Myrdal, Alva. *Spelet om nedrustningen.* Rabén & Sjögren. Stockholm 1976.

Myrdal, Alva. *Ett kärnvapenfritt Europa?* Världspolitikens dagsfrågor 1981:7-8.

Mårald, Bert. *Neutralitetens pacifistiska rötter.* Internationella Studier nr 1/91.

Möller, Yngve. *Östen Undén.* En biografi. Norstedts förlag. Stockholm 1986.

Möller, Yngve. *Sverige och Vietnamkriget.* Tidens förlag. Stockholm 1992.

Nanda, Ved P. *The Validity of United States Intervention in Panama under International Law* AJIL 1990.

Nedrustningspolitik och rustningskontroll i en ny tid. Rapport från utrikesdepartementet januari 1992.

Nilsson, Ann-Sofie. *Världssamvetets död? Den aktiva utrikespolitikens framtid.* Världspolitikens dagsfrågor 1991:7.

Nilsson, Ann-Sofie. *Den moraliska stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism.* Timbro förlag. Stockholm 1991.

Nilsson, Torsten. *Åter Vietnam.* Tidens Förlag. Kristianstad 1981.

Ohlsson, Per T. *Landet utanför. Saddam och ståndpunkterna.* Timbro förlag 1991.

Opinionsundersökningar i Sverige. En förteckning över Svenska Gallup institutets frågor 1941-1948. Uppsala 1950.

Oppenheim, L / Lauterpacht, H. *International Law Vol II. Disputes, War and Neutrality.* 7th ed. London 1952.

Peace and Security after the Second World War. A Swedish Contribution to the Subject. The Swedish institute of international affairs. Stockholm 1945.

Peréz de Cuéllar, Javier. *Anarchy or Order. Annual Reports 1982-1991.* United Nations. New York 1991.

Perkins, John A. *The Prudent Peace. Law as Foreign Policy.* The University of Chicago Press. Chicago & London 1981.

Petersen, Nikolaj. *ESK, NATO, EG och Europas säkerhet.* Internationella Studier nr 4/91.

Plessow, Utta. *Neutralität und Assoziation mit der EWG.* Köln 1967.

Rifaat, Ahmet M. *International Aggression* Almqvist & Wiksell International. Stockholm 1979.

Rostow, Eugene V. *Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?* AJIL 1991.

Schachter, Oscar. *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations.* I Lori Fisler Damrosch/ David J Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* Westview Press. Boulder, San Francisco, Oxford 1991.

Schachter, Oscar. *United Nations Law in the Gulf Conflict.* AJIL 1991.

Scheffer, David J. *Commentary on Collective Security.* I Lori Fisler Damrosch/ David J Scheffer (ed) *Law and Force in the New International Order* Westview Press. Boulder, San Francisco, Oxford 1991.

Schindler, Dietrich. *Aspects Contemporains de la Neutralité.* Recueil des Cours 1967:II.

Schwarzenberger, Georg. *A manual of international law.* 6th ed. Professional book limited. Milton 1976.

Schwelb, Egon. *The Nuclear Test Ban Treaty and International Law.* AJIL 1964.

Singh, Nagendra/ McWhinney, Edward. *Nuclear Weapons and Contemporary International Law.* (2nd rev ed). Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht/Boston/London 1989.

Sjöstedt, Gunnar. *Sverige, EG och säkerheten - neutralitetspolitiken, en pseudostrategi?* I Nordlöf-Lagerkrantz, Ulla (red). *Svensk neutralitet, Europa och EG.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1990.

Sköld, Nils. *Säkerhetspolitik. Strategi. Operationer.* Försvar i Nutid nr 4/89.

Sloan, Blaine. *General Assembly Resolutions Revisited.* BYIL 1987.

Starke, J. G. *Introduction to International Law.* 10th ed. Butterworth. London 1989.

Stevenson, William. *90 Minutes at Entebbe.* Bantam Books Inc. New York 1976.

Strandberg, Lars-Olof. *Armé 2000 - En idéskiss.* I *Fred och säkerhet. Debatt och analys 1986-87.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1988.

Strömberg, Håkan. *Sveriges författning.* 9:e uppl. Studentlitteratur. Lund 1981.

Sundberg, Halvar GF. *Krig och Neutralitet.* Stockholm 1943.

Sundberg, Jacob W F. *Neutralitet finns det?* SvJT 1971.

Sundberg, Jacob W F. *Law and Reality of Neutrality.* I *Festskrift till Lars Hjerner. Studies in International Law.* Norstedts. Stockholm 1990.

Sundelius, Bengt. *Neutralitet och konfliktfylld interdependens.* I Nordlöf-Lagerkrantz (red) *Svensk neutralitet, Europa och EG.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1990.

Svensk utrikespolitik under andra världskriget. Statsrådstal, riksdagsdebatter och kommunikéer. Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1946.

Sverige, EG och den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. UD informerar 1991:4.

Sztucki, Jerzy. *Reflections on International "Soft Law".* I *Festskrift till Lars*

Hjerner. Studies in International Law. Norstedts. Stockholm 1990.

Thant, U. *Toward World Peace*. Speeches and public statements 1957-1963. New York, London 1964.

The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping. United Nations. Department of Public Information. New York 1985.

The United Nations at Forty. A foundation to build on. United Nations. Department of Public Information. New York 1985.

Theorin, Maj Britt. *Svensk nedrustningspolitik.* UD informerar 1985:4 (Andra reviderade upplagan 1987).

Tingsten, Herbert. *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*. Kooperativa förbundets bokförlag. Stockholm 1944.

Tingsten, Herbert. *Mitt Liv. Tio år 1953-63.* Norstedts. Stockholm 1964.

Tunander, Ola. *En svensk doktrinförskjutning?* Försvar i Nutid nr 2/89.

Tunberger, Johan. *Norden - En kärnvapenfri zon?* Centralförbundet Folk och Försvar. Trosa 1982.

Undén, Östen. *Neutralitet och folkrätt.* Albert Bonnier förlag. Stockholm 1939.

Undén, Östen. *Den kollektiva säkerhetens filosofi.* Nordisk Tidsskrift for International Ret 1955.

Undén, Östen. *Tankar om utrikespolitik*. Rabén & Sjögren. Stockholm 1963.

Urquhart, Brian. *Hammarskjold.* Harper Colophon Books 1984.

Urquhart, Brian. *The role of the United Nations in the Iraq Kuwait conflict in 1990*. I SIPRI Yearbook 1991. Oxford University Press 1991.

Utrikesfrågor. Offentliga dokument rörande svenska utrikesfrågor. Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet. Ny serie 1:C.

Van Dijk, P. *The Final Act of Helsinki - Basis For a Pan-European System?* NYIL 1980.

Verdross, Alfred. *Austrias Permanent Neutrality and the United Nations Organization*. AJIL 1956.

Viklund, Daniel. *Neutralitetsdebatten.* Norstedts förlag 1989.

von Hofsten, Hans. *Vår ubåtsjakts villkor.* I Folke, Ingemar och Hansson, Lars (red). *...med alla till buds stående medel.*. Bokförlaget Prisma. Stockholm 1987.

Wahlbäck, Krister. *Finlandsfrågan i svensk politik 1937-1940.* Norstedts. Stockholm 1964.

Wahlbäck, Krister. *Regeringen och kriget.* Bokförlaget Prisma. Stockholm 1972.

Wahlbäck, Krister. *Norden och blockuppdelningen 1948-49.* Internationella Studier. Häfte B 1973.

Wahlbäck, Krister. *Den svenska neutralitetens rötter.* UD informerar 1984:3.

Waldock, C.H.M. *The regulation of the use of force by individual states in international law.* Recueil des Cours 1952:II.

Wallensteen, Peter (ed). *States in Armed Conflict 1988.* Report No. 30. Department of Peace and Conflict Research. Uppsala University 1989.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics.* Random House. New York 1979.

Warbrick, Colin. *The Invasion of Kuwait by Iraq.* ICLQ 1991.

Weil, Prosper. *Towards Relative Normativity in International Law?* AJIL 1983.

Weisburd, Arthur M. *Customary International Law: The Problem of Treaties.* Vanderbilt Journal of Transnational Law. No 1/1988.

Weston, Burns H. *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy.* AJIL 1991.

White, Brian. *Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches.* I Clarke, Michael/ White, Brian (ed). *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach.* Edward Elgar Publishing Ltd. Hants 1989.

Wrange, Pål. *Anmälan av Per Cramér: Neutralitetsbegreppet.* SvJT 1990.

Zemanek, Karl. *The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality.* Austrian Journal of Public and International Law No 3, 1991.

Åström, Sverker. *Sverige, EG och neutraliteten.* I Nordlöf-Lagerkrantz, Ulla (red). *Svensk neutralitet, Europa och EG.* Utrikespolitiska institutet. Stockholm 1990.

Åström, Sverker. *Ögonblick. Från ett halvsekel i UD-tjänst.* Bonnier Alba 1992.

ÖB 91 - Delrapport 1. *Säkerhetspolitisk och militärstrategisk utveckling.*

Öberg, Jean-Christophe. *Varför Vietnam? Ett kapitel i svensk utrikespolitik 1965-1970.* Rabén och Sjögren. Kristianstad 1985.

Örn, Torsten. *Förenta Nationernas fredsbevarande operationer* UD informerar 1985:3.

Örn, Torsten. *Sverige och Förenta Nationernas fredsbevarande operationer.* UD informerar 1991:1.

Österdahl, Bertel/ Blomquist, Per. *Sveriges strategiska situation och därav följande krav på försvarsmakten.* KrVAHT 1991.

Offentliga utredningar.

SOU 1956:44 *Översyn av Förenta Nationernas Stadga.*
SOU 1966:56 *Svensk säkerhetspolitik.*
SOU 1968:10 *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter.*
SOU 1970:63 *Svensk krigsmaterielexport.*
SOU 1972:4 *Säkerhets- och försvarspolitiken.*
SOU 1976:5 *Säkerhetspolitik och totalförsvar.*
SOU 1978:53 *Förbud mot investeringar i Sydafrika.*
SOU 1979:42 *Vår säkerhetspolitik.*
SOU 1979:73. *Krigets Lagar.* (Traktatsamling)
SOU 1981:39 *Svensk krigsmaterielexport.*
SOU 1983:13 *Att möta U-båts hotet.*
SOU 1984:52 *Svensk sydafrikapolitik.*
SOU 1984:56 *Folkrätten i krig.*
SOU 1984:71 *Värnplikten i framtiden.*
SOU 1985:23 *Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet.*
SOU 1987:8 *Försvarsindustrins utlandsverksamhet.*
SOU 1988:15 *Medborgarkommissionens rapport.*
SOU 1988:58 *Utrikesförvaltningens inriktning och organisation.*
SOU 1989:46 *Arméns utveckling och försvarets planeringssystem.*
SOU 1989:102 *Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet.*
SOU 1990:5 *Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld.*

Propositioner

Proposition 1920:90. *Angående Sveriges anslutning till nationernas förbund.*
Kungl. Maj:ts proposition 1946:196. *Angående Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.*
Proposition 1950:105. *Angående anslutning till reviderad generalakt om avgörande på fredlig väg av internationella tvister.*
Proposition 1958:110. *Ang. vissa organisations- och anslagsfrågor rörande försvaret.*
Proposition 1959:1 Bil 6. *Ang. statsverkets tillstånd och behov.*
Proposition 1963:183. *Ang. godkännande av provstoppsavtalet.*
Proposition 1968:110. *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter.*
Proposition 1969:164. *Ang. godkännande av icke-spridningsfördraget.*
Proposition 1971:146. *Angående krigsmaterielexport.*
Proposition 1978/79:77. *Om godkännande av tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna 1949 angående skydd för krigets offer.*
Proposition 1978/79:196 *med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.*
Proposition 1981/82:196. *Förslag till Lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel m m.*
Proposition 1986/87:100. *Förslag till statsbudget.* Bilaga 5 - utrikesdepartementet. Bilaga 6 - försvarsdepartementet.
Proposition 1986/87:110. *Om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia.*
Proposition 1987/88:66. *Sverige och den västeuropeiska integrationen.*
Proposition 1987/88:154. *Förslag till Lag om förbud mot utförsel av krigsmateriel m m.*
Proposition 1988/89:100. *Förslag till statsbudget.* Bilaga 5 - utrikesdepartementet. Bilaga 6 - försvarsdepartementet.
Proposition 1989/90:100. *Förslag till statsbudget.* Bilaga 5 - utrikesdepartementet. Bilaga 6 - försvarsdepartementet.
Proposition 1990/91:102. *Om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92.*
Proposition 1991/92:100. *Förslag till statsbudget.* Bilaga 4 - utrikesdepartementet. Bilaga 5 - försvarsdepartementet.
Proposition 1991/92:102. *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*
Proposition 1991/92:174. *Lag om krigsmateriel.*

Betänkanden.

Särskilda utskottets betänkande nr 1, 1920. *Angående Sveriges anslutning till nationernas förbund.*
Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:40. Samt till detta hörande *utfrågningar rörande vapenexport* i bilagorna B 8, 13, 14, 15, 16 och 22.
Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:30 Bilaga B9. *Angående Sverige och Gulfkriget.*
Utrikesutskottets utlåtande 1946:5 *angående medgivande för Kungl Maj:t att vidtaga de åtgärder, som erfordras för Sveriges anslutning till Förenta Nationerna.*
Utrikesutskottets betänkande 1985/86:12. *Om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika m m.*
Utrikesutskottets betänkande 1985/86:18. *Om svenska företags verksamhet i Sydafrika.*
Utrikesutskottets betänkande 1986/87:20 *om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia.*
Utrikesutskottets betänkande 1987/88:1. *Om nedrustning.*
Utrikesutskottets betänkande 1987/88:24. *Om Sverige och den västeuropeiska integrationen.*
Utrikesutskottets betänkande 1988/89:19. *Sverige och den västeuropeiska integrationen.*
Utrikesutskottets betänkande 1989/90:6. *Nedrustning.*
Utrikesutskottets betänkande 1990/91:8. *Sverige och den västeuropeiska integrationen.*
Utrikesutskottets betänkande 1991/92:19. *Säkerhet och nedrustning.*
Utrikesutskottets betänkande 1991/92:24. *Sverige och EG.*

FN-dokument.

Resolutioner antagna av generalförsamlingen.

GA Res 377 (V).
GA Res 498 (V).
GA Res 997 (ES-I).
GA Res 998 (ES-I).
GA Res 1000 (ES-I).
GA Res 1514 (XV).
GA Res 1664 (XVI).
GA Res 1665 (XVI).
GA Res 1762 A (XVII).
GA Res 1782 A (XVII).
GA Res 1854 A (XVII).
GA Res 2006 (XIX).
GA Res 2625 (XXV).
GA Res 3232 (XXIX).
GA Res 3314 (XXIX).
GA Res 31/189 C.
GA Res 36/27.
GA Res 38/62.
GA Res 40/64 I.
GA Res 41/38.
GA Res 43/59.
GA Res 43/220.
GA Res 44/240.

Resolutioner antagna av säkerhetsrådet.

SC Res 82 (1950).
SC Res 83 (1950).
SC Res 128 (1958).
SC Res 161 (1961)
SC Res 186 (1964).
SC Res 232 (1966).
SC Res 253 (1968).
SC Res 255 (1968).

SC Res 353 (1974).
SC Res 418 (1977).
SC Res 487 (1981).
SC Res 569 (1985).
SC Res 591 (1986)
SC Res 660 (1990).
SC Res 661 (1990).
SC Res 662 (1990).
SC Res 665 (1990).
SC Res 670 (1990).
SC Res 678 (1990).
SC Res 686 (1991).
SC Res 731 (1992).
SC Res 748 (1992).

Permanenta domstolens rapporter.

PCIJ Ser A 1925-1926. Judgement No 5. *Mavrommatis Palestine Concessions Case.*
PCIJ Ser C No 7. Rejoinder by sir Douglas Hogg.
PCIJ Ser A no 10. Judgement no 9. *Lotus Case.*
PCIJ Serie A/B 1933 nr 53. *Legal status of Eastern Greenland.*

Internationella domstolens rapporter.

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations adv. op. (Citeras Reparation Case) ICJ Reports 1949.
Corfu Channel Case. ICJ Reports 1949.
Asylum Case & Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania. ICJ Reports 1950.
Anglo-Norweigian Fisheries Case. ICJ Reports 1951.
Effect of awards of compensation made by the U.N. Administrative Tribunal adv. op. ICJ Reports 1954.

Voting Procedures Case. ICJ Reports 1955.
Temple of Preah Vihear. ICJ Reports 1961.
Certain Expenses of the United nations adv. op. ICJ Reports 1962.
South West Africa Case Second Phase. ICJ Reports 1966.
North Sea Continental Shelf Case. ICJ Reports 1969.
Legal consequences for States of the continued prescence of South Africa in Namibia. Notwithstanding Security Council resolution 276 (1970). (Citeras Namibia Case.) ICJ Reports 1971.
Nuclear Tests Cases. ICJ Reports 1974.
Case concerning United States diplomatic and consular staff in Teheran. ICJ Reports 1980.
Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua. ICJ Reports 1986.

Sakregister

Agenda for Peace 131, 217
Aktiv utrikespolitik 18
Anarkimodellen 25 f
Apartheid 164

Baslinjen 264
Bofors 89

Carolinemålet 247
Charter of Paris for a New Europe 24, 315
Clausula Rebus Sic Stantibus 251
Conference on Disarmament 278
Courant normal 63, 326

Definition of aggression 32, 249
Desertörer 81 f
Dolt veto 160
Dubbelt veto 160

EES-avtalet 330
Ensidigt åtagande 281 ff, 312
Entebbe 256

Folkrättsårtiondet 357
Folkomröstning 109, 348
Friendly Relations deklarationen 10, 269
Frihandelsavtal (med EG) 330
Förvarning
militär 225 f
politisk 225 f

Garantier för neutraliteten 46, 68
GATT 162 ff, 355
Generalakten om fredlig lösning 138 f
Global neutralitetspolitik 19, 78 f

Humanitär intervention 252
Hästskotrafiken 54

Ideologisk neutralitet 62, 75
IKFN-förordningen 61, 77 f, 265 ff
Inre vatten 264 f
Instant International Customary Law 36
Interdependens 26
Intressefrågor 158

Kuba-krisen 254

Libyen 220, 257 f

Maastricht 24, 328
Marginaldoktrinen 227
Metalltalet 329
Midsommarkrisen 56 f

Negativa säkerhetsgarantier 303
Neutralitetsbrott 65
Neutralitetsförbehåll 59, 329, 331
Neutralitetsförklaring 61, 70, 90 f
Neutralitetskränkning 64
Non-belligerency 61
No fruits of aggression 195, 339

ONUC 130, 146
Opinio juris 35 ff
Osiraq 254
Oskadlig genomfart 306 f

Panama 258 f
Permanent neutralitet
de facto 70 f
de jure 72.
Positiva säkerhetsgarantier 299 f
Post-conflict peace-building 218
Procedurfrågor 158

Repressalier 8, 66

Samarbetsavtal 87 f
San Francisco konferensen 96, 158
Självbestämmanderätt 28 f, 338
Skadestånd 66
Skalförsvar 233
Soft-law 8, 34, 322
Special Session on Disarmament 277 f, 302, 312
Spelteorin 25 f
Statsimmunitet 308
Svensk säkerhetspolitik
    beståndsdelar 6 f, 21
    mål 20
Särskilda utskottet 49

Territorialhav 265 f
The Atlantic Charter 95
The Declaration by the United Nations 95
Tillträdesförordningen 61, 77 f, 264 ff
Transiteringar 54 ff
Tullunion 326

Undénlinjen 117, 160, 191, 346, 351
Undénplanen 294 f, 310
UNEF I 130, 144 ff.

Öresund 265, 306
Öresundstraktaten 306
Örlogsbesök 307 f
Östersjön 306 ff