Nedrustningens folkrätt

Ove Bring

NORSTEDTS

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

MAG
Jur II
Intern r Bearb
ex 2

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-f45b2

Nedrustningens folkrätt

Ove Bring

Nedrustningens folkrätt

STOCKHOLMS UNIVERSITETSBIBLIOTEK

NORSTEDTS

En presentation av boken och författaren

Detta är den första bok som behandlar nedrustningsfrågan av i dag ur ett genomgående juridiskt perspektiv; folkrättens perspektiv.

Stormakternas kärnvapendoktriner kan relateras till existerande folkrättsliga restriktioner på krigföringens område. Är användningen av kärnvapen överhuvudtaget laglig? President Reagans strategiska försvarsinitiativ, "stjärnornas krig", aktualiserar de mellan supermakterna överenskomna robotbegränsningarna i ABM-avtalet. Är Washingtons "breda" (generösa) tolkning av ABM-avtalet möjlig? Den internationella miljörätten kan ge uppslag i arbetet på ett absolut förbud av alla kärnvapenprov. Är dagens franska tester vid Mururoa-atollen i Stilla Havet folkrättsenliga? Vad säger folkrätten om konventionella vapen? Finns det en risk för laservapen på slagfältet som kan göra människor blinda för livet?

Denna bok innehåller en genomgång av dessa och andra frågor på området rustningsbegränsningar och vapenkontroll.

Ove Bring är docent i folkrätt och kansliråd vid UD:s rättsavdelning. Han har i flera år följt det internationella förhandlingsarbetet på nedrustningens och den internationella humanitära rättens område.

Tryckt med bidrag från Humanistisk-Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet

Mångfaldigandet av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt Lag (1960:729) om litterära och konstnärliga verk förbjudet utan medgivande av Norstedts Förlag AB, Stockholm. Förbudet gäller i varje form av mångfaldigande genom tryckning, stencilering, bandinspelning etc.

ISBN 91-1-877232-3

© 1987 Ove Bring/Norstedts Förlag, Stockholm
Norstedts Förlag AB ingår i Esselte Förlag AB och utger böcker även under förlagsnamnen Almqvist & Wiksell, AWE/Gebers och VÅR Bok.
Omslag: Rolf Hernegran
Sättning: Maj-Britt Pamp
Tryckeri: ***gotab*** Stockholm 1987

Förord

Titeln på den här boken, *Nedrustningens folkrätt,* är kanske inte helt adekvat. Man kan inte i dagens värld tala om någon "nedrustningsfolkrätt" på samma sätt som man kan tala om havsrätt, lufträtt eller rymdrätt. Till skillnad från dessa internationella rättsområden, som nått en relativt hög utvecklingsgrad, framstår "nedrustningsfolkrätten" som synnerligen primitiv. Nedrustning är än så länge mer en målsättning än en etablerad process. Många folkrättsliga regler som är relevanta i sammanhanget är mer ett ramverk kring nedrustningssträvandena än en återspegling av genuina framsteg på området.

Tonvikten ligger i det följande på de internationella avtal som finns idag; vad de innehåller, hur de bör tolkas, deras säkerhetspolitiska och folkrättsliga värde. Egentligen innehåller endast ett av dessa avtal regler om genuin nedrustning (konventionen mot biologiska vapen av 1972). Ett av supermakternas bilaterala avtal ligger dessutom ytterst nära nedrustning: 1972 års restriktioner av försvarssystem mot ballistiska missiler (ABM-avtalet).

De flesta avtalen kan hänföras under någon av de sinsemellan "överlappande" rubrikerna rustningsbegränsningar, rustningskontroll eller vapenkontroll. Dessa begrepp får oftast beteckna åtgärder som ligger på en lägre ambitionsnivå än nedrustning, även om termen " kontroll" ("arms control") *kan* stå för genuin nedrustning. I FN väljs ibland termen "arms limitation" istället för "arms control", synbarligen för att undvika en tolkning enligt vilken begreppet rustningskontroll innefattar och legitimerar kontrollerad upprustning.

Innan vi i det följande stiftar närmare bekantskap med det existerande avtalskomplexet (i Del 2) skall det folkrättsliga ramverket kring nedrustningssträvandena uppmärksammas (i Del 1). Ramverket innehåller regler om fredlig lösning av tvister, förbud mot våld och hot om våld i den internationella politiken, staternas naturliga rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar, förbud mot användningen av vissa särskilt inhumana vapen, förbud mot vissa krigföringsmetoder, principer till skydd för den naturliga miljön, m m. Dessa folkrättsliga regelområden är på olika sätt

relevanta för strävandena efter nedrustning och en fungerande internationell säkerhetspolitik. Humanitära regler om användningsförbud av vissa vapen kan i praktiken få direkta nedrustningseffekter. Reglerna om självförsvarsrättens utövande är relevanta vid en folkrättslig bedömning av stormakternas kärnvapendoktriner. Allmänna miljörättsliga principer leder till krav på skydd från vissa vapeneffekter i såväl fred som krig. Det finns fler exempel på dylika kopplingar mellan olika folkrättsliga regelområden och nedrustningsfrågan.

Sammantaget har dagens folkrättsliga principer och bestämmelser lagt grunden för en framtida, verklig nedrustningsrätt. Hur en sådan nedrustningsrätt skall bli en realitet är ett problem som oundgängligen måste komma närmare sin lösning. Vägen dit kommer antagligen att bestå av successiva dellösningar. Det råder ingen brist på goda internationella eller privata initiativ. Men det räcker inte med briljanta lösningar framförda av elokventa experter; det krävs en politisk vilja som hittills inte varit allmänt förekommande. Diskussionen om den nukleära vintern har visat på nödvändigheten av framsteg. I FN har generalförsamlingens majoritet förordat förhandlingar om ett förbud mot varje användning av kärnvapen. FN har också uttalat sig *för* ett fullständigt stopp av kärnvapenprov, *mot* en kapprustning i yttre rymden och *mot* varje användning av kemiska vapen, såväl i Iran och Irak som på andra håll. Denna bok handlar om dessa och angränsande frågor, sedda i ett perspektiv som alltmer börjar intressera nedrustningsexperterna – folkrättens perspektiv.

Stockholm i maj 1987

Ove Bring

Innehållsförteckning

Förord 5

Tabeller och figurer 11

DEL 1. MÅLSÄTTNINGAR OCH PRINCIPER

1. Fredsrörelser och nedrustning i idéhistoriskt perspektiv 15

2. Geografisk nedrustning 26

3. Nedrustning och krigets lagar 36
Från St Petersburg till Haag 37
Användningen av BC-vapen 42
Särskilt inhumana konventionella vapen 46

4. Nedrustningsfrågan i Nationernas Förbund 52
Förbundsakten 53
Kvantitativ och kvalitativ nedrustning 55
Demilitariserade områden 57

5. Nedrustningsfrågan i Förenta Nationerna 61
FN-stadgan 61
Effekten av Hiroshima och Nagasaki 65
McCloy-Zorin-principerna 66
Förhandlingsmaskineriet 68
Specialsessionernas principer 69

6. Kärnvapendoktrinerna och folkrätten 72
Rätten till självförsvar 72
Kärnvapenmakternas doktriner 74
Är kärnvapen lagliga? 81
Första och andra användning 87
De negativa säkerhetsgarantierna 93

7. Rustningskontroll och internationell miljörätt 99
Vapeneffekter och miljö 100
Miljöskydd i existerande avtal 108
Allmänna principer 110
Krav på provstopp 114
Krav på nedrustning 119

DEL 2. TRAKTATER OCH FÖRHANDLINGAR

1. Kärnvapen 125
Provstopp 126
Det partiella avtalet 127
Ett fullständigt provstoppsavtal? 133
Tröskelavtalet 137
PNE-avtalet 139
Icke-spridning 140
NPT 141
IAEA:s kontrollavtal 148
Negativa säkerhetsgarantier 151
Transportskyddskonventionen 153
Ensidiga åtaganden i fredsavtal 154
Kärnvapenfria zoner 155
Zonbegreppet 156
Zonfrågan i FN 157
Latinamerika – Tlatelolco-fördraget 159
Södra Stilla havet 168
Norden? 169
Allmän folkrätt 171
Strategiska begränsningar 173
SALT I 174
ABM-fördraget 175
Washington-avtalet 1973 180
Vladivostok-överenskommelsen 181
SALT II 181
SALT-avtalens efterlevnad 184
Förhindrande av kärnvapenkrig 187
Heta linjen 187
Nukleära olyckor 189
Förhindrande-avtalet 190
Incidenter till sjöss 191
Tilläggsprotokoll I 192
Nya vägar 194

2. Kemiska och biologiska vapen 200
Genève-protokollet 200
Lydelsen 200
Tolkningen 201
Det sedvanerättsliga förbudet 205
Reservationerna 208
Efterlevnaden 211
B-vapenkonventionen 217
Förpliktelserna 219
Klagomålsproceduren 224

Efterlevnaden 227
Konventionens säkerhetspolitiska värde 230
En C-vapenkonvention? 232
Förhandlingarna 233
Problemen 234

3. Nya massförstörelsevapen? 239
Neutronbomben 239
Radiologiska vapen 241
Strålvapen och KE-vapen 243
Miljöförändrande vapen. ENMOD-konventionen 245
Identifiering av nya massförstörelsevapen 253

4. Konventionella vapen 255
Forskning och utveckling 255
Produktion och lagring 256
Internationell transfer 257
Förbandsläggning 259
Användning i krig 260

5. Havet och rymden 266
Havsbottenavtalet 267
Havsrättskonventionen 273
En marin rustningskontroll? 278
Yttre rymdavtalet 281
Månavtalet 287
"Stjärnornas krig" 289

6. Demilitariserade områden 305
Medelhavet 306
Spetsbergen/Svalbard 312
Åland 318
Antarktis 328

DEL 3. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

Resultat och möjligheter 343
Avtalens efterlevnad 345
Avtalens giltighet i krig 346
Klausulerna om "fredliga ändamål" 349
Folkrättens roll 351
Folkrätt och säkerhetspolitik 355
Steg-för-steg-metoden 356

Regionala lösningar 357
Mot ett INF-avtal 359
Humanitär rätt och vapenkontroll 362
Verifikation och förtroendeskapande 363
En nedrustningsrätt? 365

An Abstract in English 371

Förkortningar 372

Litteratur 376

Traktatsamlingar 382

Bilaga 1 Icke-spridningsfördraget av 1968 383
Bilaga 2 Raratongaavtalets tillämpningsområde 386

Sak- och personregister 387

Tabeller och figurer

Tabell 1 Demilitarisering i statspraxis 1815–1936 33

Fig 1 Tlatelolco-fördragets tillämpningsområde 160

Tabell 2 Marin vapenkontroll och marina förtroendeskapande åtgärder före 1945 267

Tabell 3 ABM-avtalets nyckelbestämmelser 296

Tabell 4 Demilitariserade öar i Medelhavet 309

Fig 2–5 Demilitariserade öar i Medelhavet 310–311

Tabell 5 Ålandskonventionens nyckelbestämmelser 321

Fig 6 Ålandskonventionens tillämpningsområde 324

Fig 7 Territoriella krav i Antarktis 330

Fig 8 Antarktis-fördragets tillämpningsområde 335

Fig 9 Vetenskapliga baser på Antarktis-halvön 337

Tabell 6 Multilaterala rustningskontrollavtal efter 1945 369

Tabell 7 Bilaterala avtal för rustningskontroll och förtroendeskapande (USA/Sovjetunionen) fr o m 1969 370

DEL 1
MÅLSÄTTNINGAR OCH PRINCIPER

1. Fredsrörelser och nedrustning i idéhistoriskt perspektiv

Den westfaliska freden 1648 brukar framhållas som en milstolpe i folkrättens historia – och ibland som inledningen till den moderna folkrättens utveckling. För första gången samlades en mellanstatlig kongress i Europa med representanter för de flesta europeiska regeringar, en kongress som präglades av krigströtthet efter 30 års strider och som beredde väg för kommande fredssträvanden. Principen om religiös tolerans mellan de olika statsbildningarna introducerades, samfärdselns frihet garanterades och bestämmelser om fredlig lösning av tvister mellan de tyska delstaterna infördes. Professor Torsten Gihl har sagt att det "nya europeiska statssystemet stod färdigbildat som ett samfund av självständiga stater med folkrätten som enda sammanhållande band och jämvikten som ledande politisk idé". Detta var faktorer som verkade i fredsbevarande riktning, men samtidigt låg det en fara i den absoluta furstemaktens och nationalstatens stärkta ställning. I och med att suveränitetsbegreppet legitimerade en oinskränkt makt för nationalstaterna inom det egna territoriet och ett fullständigt oberoende utanför den territoriella maktsfären, uppmuntrades en ohejdad maktpolitik. "Den absoluta furstemaktens tid blev fylld av ständiga konflikter, förda med krigets och diplomatins vapen och framkallade av härskarnas personliga maktlystnad och dynastiska intressen."[1]

Det var denna utveckling som föranledde kväkaren William Penn att 1692 utge den lilla skriften "Essay towards the present and future peace of Europe". Penn tänkte sig ett statsförbund i Europa. Varje stat skulle få ha en liten armé som svarade mot landets traditioner och resurser, ingen stat skulle tillåtas upprusta. En viss krigsmakt behövdes för att kunna motstå den turkiska faran, men generellt skulle rustningarna frysas på en låg nivå. Denna rustningsbegränsning, liksom elimineringen av inter-europeiska krig, skulle frigöra ekonomiska resurser som kunde gå till utbildning, kultur och vad Penn kallade "välgörenhet". (Parallellen till den s k Thorsson-rapporten om nedrustning och utveckling från 1981 är slående.[2])

År 1712 – när det blodiga spanska tronföljdskriget led mot sitt slut – publicerade en abbé vid det franska hovet ett omfattande fredsprojekt. Det var abbé de Saint-Pierre som utgav *Projet de la paix universelle*. Nya utvidgade upplagor och översättningar följde efterhand. Till sist omfattade verket tre band.[3] Även Saint-Pierre hyste uppfattningen att ett fredsförbund omfattande alla kristna stater borde skapas. Förbundets ledning skulle bestå av en permanent kongress eller senat med representanter för de olika furstarna. Senaten skulle även fungera som en obligatorisk skiljedomstol för slitande av tvister mellan förbundets medlemmar. En stark förbundshär var nödvändig, bl a för att senaten skulle kunna besluta om väpnade sanktioner. I övrigt skulle en begränsning av rustningarna genomföras. De enskilda staterna fick ha högst 6.000 man under fanorna. I och med att ett sådant system genomfördes skulle man kunna utrota erövringskriget och undanröja basen för allvarligare konflikter.

Rousseau recenserade Saint-Pierres projekt i välvilliga ordalag 1761, men samtiden intog i regel en ironisk hållning till den gode abbéns planer. Fredrik den store fick emottaga pacifistiska brev från Saint-Pierre och skrev i sin tur till Voltaire att "abbén hedrar mig med sin korrespondens... och hans fredsplan är mycket användbar, frånsett att det fattas samtycke från Europas stater samt några liknande struntdetaljer".[4]

Jean Jacques Rousseau hade en pessimistisk syn på den internationella politiken. Så länge världens stater var ekonomiskt beroende av varandra förelåg det ett konstant hot mot internationell fred och säkerhet.[5] Staterna behövde därför vara rustade och förberedda på krig. Rousseau trodde att något liknande ett mirakel måste till för att man skulle finna en formel som ledde till internationell avspänning och säkerhet. Detta berodde på att staterna inte kunde ena sig om vad som låg i deras eget, gemensamma intresse eftersom fördelar endast sågs som något relativt – något varigenom skillnader etablerades. Fördelar som var gemensamma för alla, upplevdes inte som verkliga av någon.

Det är tyvärr lätt att se hur väl en sådan analys låter sig förenas med dagens nedrustningsdebatt. Vi förutsätter att stormakterna har ett gemensamt intresse av fred och nedrustning. De olika nedrustningsplanerna faller dock ofta på att supermakterna endast förefaller villiga att diskutera förslag som minskar den presumtive

motståndarens fördelar,[6] eller förslag där men i visst avseende söker permanenta sin egen överlägsenhet.

Rousseau är också ihågkommen för sin sats att krig inte förs mellan individer, utan mellan stater. I en väpnad konflikt borde individerna (särskilt civilbefolkningen) skyddas så långt det var möjligt. Staterna stred för politiska eller territoriella mål, något som aldrig kunde motivera en barbarisk krigföring. Upplysningstidens humanitära ideal kom på detta sätt att bana väg för en utveckling av folkrättens regler i krig.

I England författade Jeremy Bentham på 1780-talet ett fredsorganisationsprojekt – *Plan for a Universal and Perpetual Peace* – som bl a inkluderade krav på nedrustning. Benthams intresse för fredsfrågan var emellertid inte lika stort som hans intresse för lyckokalkyler, och han brydde sig aldrig om att publicera planen. Manuskriptet inkluderades efter hans död i volymen *Principles of International Law* som utkom 1843. Fredsplanen har ansetts mindre betydande och kom aldrig att utöva något inflytande. Den engelska isolationismen utgjorde ingen gynnsam jordmån för teorier om den internationella solidaritetens stärkande genom bindande mellanstatliga avtal.

Benthams plan för evig fred förutsatte ett närmande mellan England och Frankrike. Kampen om kolonier mellan dessa länder måste upphöra om en allmän fred skulle kunna uppnås. Nedrustning kunde i sig inte leda till fred, men skulle automatiskt följa på en försoning mellan England och Frankrike om dessa länder inte längre hade några kolonier att försvara. Försoningsprocessen borde sålunda inledas med att de två staterna avsade sig sina kolonier. Om därefter en allmän nedrustning inte såg ut att komma till stånd, borde något land unilateralt ta ledningen och föregå med gott exempel. Allmänna nedrustningsavtal vore värdefulla som ett medel att bevara den fred som uppnåtts p g a avkoloniseringen.

I det tyska språkområdet utgav Immanuel Kant 1795 en av samtiden mycket uppmärksammad skrift, *Zum ewigen Frieden.* Kant trodde inte (i motsats till Penn och Saint-Pierre) att en evig fred förutsatte en supranationell statsstruktur. En förbundsstat var orealistisk – nationalstaterna var inte beredda att avstå tillräckligt mycket av sina suveräna rättigheter. Regeringarna borde däremot kunna acceptera en lös sammanslutning av fria nationer. Ett bevarande av nationernas självständighet stod i överensstämmelse med den högsta morallagen, men detta uteslöt inte någon form av allmän

traktatreglering. En sådan var i själva verket önskvärd. Vilken internationell organisationsform som än kunde uppkomma i framtiden, skulle inte en sådan i sig kunna bevara freden. Fredens bevarande krävde att staterna självmant accepterade en rättslig ordning i sina förbindelser, en rättsordning som fungerade till följd av sin egen moraliska kraft och inte till följd av ett internationellt sanktionssystem. Kant menade att kriget inte kunde avskaffas enbart genom yttre åtgärder, men han trodde på det praktiska förnuftet. Moral och politik måste kunna förenas. Genom ett konsekvent politiskt fredsarbete skulle man successivt kunna närma sig den eviga freden. Kant föreställde sig en utveckling där mäktiga stater skaffade sig fredsbefrämjande författningar och därefter ingick ett försvarsförbund i form av en "fri federation" (dvs en federation där staterna fortfarande var fria). Andra stater skulle successivt märka att det låg i deras intresse att ansluta sig. Härigenom skulle så småningom bildas ett så mäktigt block av fredliga stater att ingen utomstående stat kunde tänkas störa freden. Till sist skulle förbundet omfatta alla stater.

Som en integrerad del av denna utveckling tänkte sig Kant att de stående arméerna gradvis skulle avvecklas. Stående stridskrafter innebar ett konstant hot mot freden, medan däremot frivilliga försvarsförbund eller dyl måste vara tillåtna, eftersom de enbart var inriktade på att skydda fäderneslandet från yttre angrepp.

De folkrättsliga författarna under 1700-talet ägnade sig inte åt projekt för krigsförhindring. Det har ibland hävdats att den tyske filosofen Christian Wolffs tes från 1749 om ett staternas folkrättssamfund *(civitas maxima)* utgör ett undantag. *Civitas maxima* har då uppfattats som en världsstat med beslutsmakt över sina olika medlemmar, en nationernas republik med den internationella rätten som bas, ett mål som den folkrättsliga utvecklingen strävar mot. Sedd i detta perspektiv kunde Wolffs tes uppfattas som ett förebådande av Nationernas Förbund. Detta synsätt bygger emellertid på en missuppfattning av *civitas maxima* som begrepp.[7]

Wolff beskrev från naturrättslig utgångspunkt ett folkrättssamfund som han ansåg redan existerade och som han var förhållandevis nöjd med. Detta samfund, *civitas maxima,* vilade på en implicit pakt mellan staterna. Paktens syfte var att vidareutveckla det internationella samarbetet i enlighet med naturrättens syften och på ett sätt som låg i alla staters intresse. Det allmänna bästa eller det gemensamma intresset var den högsta lagen, men det var en

"lag" som inte närmare specificerades. Wolff byggde vidare på Hugo Grotius lära om rättfärdiga krig *(bellum justum)*, utan att engagera sig i frågan hur den internationella rätten kunde utvecklas mot ett tillstånd där risken för krig var minimerad.

1800-talets inledning såg en ny utveckling ifråga om freds- och säkerhetspolitiska initiativ: praktikerna i den internationella politiken föreföll ta över efter teoretikerna. Under Napoleon-krigen lanserade tsar Alexander I av Ryssland vissa planer på hur freden skulle kunna säkerställas efter Napoleons fall.

Enligt det ryska aktstycke som överlämnades till den engelska regeringen 1804 borde ett nytt Europa etableras: Varje folk skulle få full frihet att upprätta en statsstyrelse i enlighet med respektive lands traditioner och speciella förhållanden. En sådan ordning, menade tsaren, skulle lägga en fast och varaktig grund för Europas framtida fred. Precis som den Westfaliska freden borde den nya freden resultera i en traktat som lade grunden för de europeiska staternas internationella relationer. De olika nationernas rättsordningar borde inordnas under folkrätten och varje stat skulle förbinda sig att aldrig börja krig utan att först ha uttömt möjligheterna till ett fredligt biläggande av tvisterna genom medling. En stat som sökte frångå dessa normer skulle riskera att få emot sig de fördragsslutande staternas stridskrafter. Efter de blodiga och långvariga Napoleon-krigen skulle de flesta regeringar inse behovet av att upprätthålla ett fredsförbund som skulle kunna garantera dem lugn och säkerhet. Särskilt kunde man förmoda att andrarangsmakterna skulle värna om ett sådant förbund. Samtidigt låg det en fara i existensen av alltför små stater, eftersom sådana kunde tjäna som lockbete för andras maktlystnad utan att ha kapacitet att tjäna det allmänna bästa. Man kunde råda mot på denna olägenhet genom att låta småstaterna förena sig med varandra eller gå upp i större stater.

Tsar Alexanders fredsplan har ibland uppfattats som ett utslag av rysk maktpolitik. Talet om fredens främjande genom en ändring av småstaternas ställning kan tydas på mer än ett sätt. Ändå förefaller fredsprojektet ha varit seriöst. Tsaren använde med inlevelse argument som tagits upp av upplysningstidens pacifistiska rörelser. Utom gängse spekulationer om jämvikten förde han fram den då revolutionära nationalitetsprincipen om folkens självbestämmanderätt och tanken på en förbundsorganisation – den sistnämnda visserligen mycket vagt utformad.

1805 slöts en allianstraktat mellan Ryssland och England där det utsades att en internationell kongress borde samlas efter kriget för att utforma folkrättsliga principer för det framtida Europa. 1813 tog Englands utrikesminister lord Castlereagh ett diplomatiskt initiativ för stärkande av koalitionen mot Napoleon. En instruktion utgick till de engelska sändebuden hos de allierade, där det föreslogs dels att man gemensamt skulle sluta fred, dels att de allierade skulle kvarstå i en ständig defensivallians för att säkerställa den uppnådda freden och ömsesidigt skydda varandras territorier.

Castlereaghs förslag fick emellertid ett mycket ogynnsamt mottagande – även, förvånande nog, av tsar Alexander, som därigenom demonstrerade sin nyckfullhet. Senare föreslog Castlereagh istället – på Wienkongressen 1815 – att de fredsslutande staterna skulle antaga en slutdeklaration där man erkände som sin främsta plikt att bevara och stärka den dyrköpta freden. Staterna skulle i deklarationen förklara sig beredda att i nödfall förena sina stridskrafter för att i sin linda kväva varje omstörtningsförsök eller hot mot freden. Någon slutdeklaration av denna typ blev det inte, men den 13 mars 1815 utsändes från Wien en *proklamation* där de åtta fredsslutande makterna bl a sade sig skola med alla till buds stående medel verka för att den allmänna freden skyddades mot "varje tilltag som hotade att åter driva folken i revolutionära olyckor och omstörtningar".

Utmärkande för den närmaste tiden efter Wienkongressen är att det praktiska fredsintresset på olika sätt accentuerade behovet av ett visst tvång i det internationella livet. I fredens namn hade man överenskommit om väpnad intervention i situationer där en revolutionär utveckling hotade. Det gällde att försvara det monarkiska systemet och den europeiska jämvikten mot de revolutionära krafterna. Tidens reaktionära strömningar symboliserades av tsar Alexanders "heliga allians". Ett stormaktsförbund regerade Europa genom internationella konferenser: Wien 1815 – Aachen 1818 – Troppau 1820 – Verona 1822.

1820 publicerade James Mill (fader till den mer ryktbare John Stuart Mill) en artikel om folkrätt i *Encyclopaedia Britannica* där det hävdades att krig endast kunde elimineras med hjälp av den allmänna opinionen och en utvecklad internationell rättsordning. Redan Mills lärofader Bentham hade betonat den allmänna opinionens roll när det gällde att pressa staterna till en efterlevnad av internationella domstolars avgöranden. Mill gick vidare på denna

linje. Han betonade att den enda kraft som kunde främja respekt för folkrättens regler genom att belöna eller straffa staterna, var den allmänna opinionen. Om denna sanktionsform fick växa sig stark skulle med tiden en fredlig ordning i staternas förbindelser kunna säkras. Men, betonade James Mill, det var endast i demokratiska stater som man kunde räkna med att den allmänna opinionens påtryckningar skulle leda till önskat resultat.[8]

Under 1820-talet började i England och Förenta staterna den allmänna opinionen göra sig hörd i fredsfrågan. Den allmänna krigsledan och kväkarnas pacifistiska agitation var faktorer som ledde till bildandet av politiska och religiösa fredsföreningar. I Amerika förenades dessa föreningar 1828 i en centralorganisation, *The American Peace Society,* vars stadgar var direkt inspirerade av James Mills essay "The Law of Nations" i *Encyclopaedia Britannica.* På 1830-talet hade fredsrörelsen också fått fotfäste på den europeiska kontinenten genom sällskap i Paris och Genève. I Genève utlyste man ett pris i guld för det förslag som kunde ge de bästa anvisningarna för genomförande av ett överstatligt fredsförbund som med internationella styrkor kunde slå ned på fredsbrytare.

Den Första världsfredskongressen hölls i London 1843, den besöktes dock så gott som uteslutande av anglosachsiska deltagare. Internationell skiljedom och nedrustning stod främst på agendan. Den Andra världsfredskongressen i Bryssel 1848 rekommenderade att England och Förenta staterna skulle ta ledningen och avrusta som ett föredöme för andra nationer. På den fjärde kongressen i Frankfurt 1850 antog man dock en mer försiktig resolution: regeringarna uppmanades endast att vidtaga sådana nedrustningsåtgärder som inte kunde anses äventyra "vidmakthållandet av deras medborgares säkerhet".[9]

1867 grundades i Genève den första renodlat internationella fredsorganisationen, *Ligue de la paix et de la liberté,* av bland andra Victor Hugo och Giuseppe Garibaldi. 1873 konstituerades i Gent *Institut de droit international* som avsåg att sträva efter samma mål, men medelst en folkrättslig inriktning. Bland grundarna märktes berömda jurister som schweizaren Johann Kasper Bluntschli (verksam i Heidelberg) och den i Paris bosatte argentinaren Carlos Calvo (upphovsman till den i andra sammanhang välbekanta Calvodoktrinen). Institutets medlemmar lade stor vikt vid skiljedomsinstitutets utveckling och var därvid inspirerade av den s k

Alabama-saken, en tvist mellan Förenta staterna och Storbritannien som avgjordes av en skiljedomstol 1872.[10] Bluntschlis och andra folkrättsprofessorers intresse för skiljedom åtföljdes inte av ett engagemang för nedrustning. En sådan målsättning ansågs orealistisk. Här förelåg det en motsättning mellan folkrättsinstituten och de renodlade fredsorganisationerna.[11]

Bakslagen för fredssträvandena inträffade med jämna mellanrum: Krig mellan Preussen och Danmark (1864), mellan Preussen och Österrike (1866), mellan Tyskland och Frankrike (1870-71) samt mellan Ryssland och Turkiet (1877-78). När shahen av Persien i början av 1870-talet företog en resa genom Europa, noterade han hur den nya industrialismens teknologi hämningslöst användes för militära syften. Grimberg har i sin världshistoria berättat hur den orientaliske iakttagaren imponerades av en brandstation i London, och hur han därefter skrev ned följande om sina intryck: "Européerna har uppfunnit underbara medel för att rädda människor. Det egendomliga är bara, att samtidigt som de gör så mycket för att rädda människor från döden, tillverkar de i Woolwichs och Krupps vapenfabriker ständigt nya maskiner, kanoner, projektiler och dylikt, för att snabbare och i långt större skala än tidigare kunna anställa blodbad bland dessa människor."

Samtidigt hade fredsrörelsen vind i seglen, men det berodde mindre på folkens upplevelser av förödande krig än på framväxten av en ny medvetenhet. 1800-talet var ett århundrade som präglades av framstegstro och vetenskapliga landvinningar; av tro på förnuftet som rättesnöre för människors och staters handlande. Mot den bakgrunden var det naturligt att kriget mer och mer upplevdes som en barbarisk kvarleva från en primitiv forntid.

Fredsrörelsens inflytande på den internationella politiken lät emellertid vänta på sig. Det var inte heller alla filantroper och idealister som delade uppfattningen att det var meningsfullt att engagera den allmänna opinionen. När dynamitens uppfinnare Alfred Nobel 1875 träffade den unga österrikiskan Bertha von Suttner, förklarade han för henne att han ville skapa "krigsmateriel så fruktansvärt i sin effekt att kriget därigenom skulle bli omöjligt".

Nobel var en idealist med framstegstro, en typisk representant för sin tid, och han var sedan unga år en varm vän av fredstanken. Hans möte med fredsrörelsen i Bertha von Suttners gestalt skulle få vittgående konsekvenser. Han stödde rörelsen genom penninggåvor

och gjorde det möjligt att starta fredsorganisationer i Österrike och Ungern och att inrätta ett internationellt sekretariat i Bern. Samtidigt visade han i sin korrespondens med Bertha von Suttner en skeptisk och stundom ironisk attityd till de förslag som fördes fram på olika fredskongresser. Alfred Nobels eget förslag – framfört i ett brev till den österrikiska väninnan 1893 – var att förmå alla regeringar att utfästa sig att gemensamt vända sig mot den stat som bryter freden. "Krig blir då omöjligt och vi skulle kunna tvinga även den mest stridslystna stat att antingen acceptera skiljedom eller hålla sig lugn".[12] Det var alltså tanken på *kollektiv säkerhet* som Nobel stannade inför som den mest lovande och realistiska.

1889 ägde den första världsfredskonferensen rum i Paris, med deltagande av representanter från fredsorganisationer i olika länder. Samma år publicerade Bertha von Suttner sin berömda bok *Ned med vapnen* (Die Waffen nieder). När den blivande fredspristagarinnan 1892 förebrådde Alfred Nobel för hans ammunitionsfabriker, återkom denne till sin avskräckningsfilosofi i ett ofta citerat uttalande: "Mina fabriker kan göra slut på krigen fortare än Edra kongresser; den dag då två arméer kan utplåna varandra inom loppet av en sekund, kommer helt säkert alla civiliserade regeringar att rygga tillbaka i förfäran och skicka hem sina trupper." Nobel insåg emellertid samtidigt att förintelsen på slagfälten inte skulle vara tillräckligt avskräckande. Till den franske vapenfabrikanten Schneider skrev han: "Krig måste föras så att inte enbart soldaterna vid fronten hotas av förintelse, utan även civilbefolkningen på hemorten. Låt damoklessvärdet sväva över huvudet på alla och envar och ni kommer att bli vittne till ett under – på kortaste tid kommer då alla krigshandlingar att inställas."[13] Nobel föregrep här utvecklingen med massförstörelsevapen och doktrinen om ömsesidig garanterad förstörelse ("mutual assured destruction").

Nobel avled den 10 december 1896. Hans berömda testamente föreskrev bl a att ett årligt pris skulle tilldelas den "som har verkat mest eller bäst för folkens förbrödrande och avskaffande eller minskning av stående arméer samt bildande och spridande av fredskongresser". Det första fredspriset utdelades 1901. Bland pristagare de närmast följande åren märktes professor Bluntschlis folkrättsinstitut i Gent 1904 samt Bertha von Suttner 1905.

Fredsrörelsen var även fortsättningsvis aktiv – bl a genom anknytningar till den socialistiska arbetarinternationalen. I Sverige

hade Svenska freds- och skiljedomsföreningen grundats 1883 och här framträdde personligheter som August Palm, Kata Dalström, Adolf Hedin, Emilia Broomé och Ellen Key (se Per Anders Fogelströms bok *Kampen för fred,* 1971). Gemensamt för fredsrörelserna var strävan att ändra på giltigheten av den preussiske militärteoretikern von Clausewitz' tes om kriget som politikens fortsättning med andra medel. Clausewitz tankar publicerades postumt i boken "Vom Kriege" 1832,[14] och hans centrala tes var giltig då likaväl som vid krigsutbrotten 1905, 1914 och 1939. Nationalstaternas konfrontationer kunde i sista hand övergå till krig när de fredliga medlen för att uppnå vad som uppfattades som ett fundamentalt mål inte räckte till. Att denna "clausewitzska period" i de europeiska staternas historia till sist skulle upphöra berodde inte på fredsrörelsens ansträngningar, utan främst på den vapentekniska utveckling som Alfred Nobel förutsåg. Krigföringens olika medel skulle bli allt för destruktiva för att stå i rimlig proportion till de mål som eventuellt skulle kunna uppnås. Men de militära rustningarna skulle inte minska; och den nationella och internationella säkerheten skulle inte öka – snarare tvärtom.

1 Citaten från Gihl, *Huvuddragen av den allmänna folkrätten,* Stockholm 1956, s 69 och 70.

2 Här avses FN-studien om sambandet mellan nedrustning och utveckling som Inga Thorsson i oktober 1981 överlämnade till FN:s generalsekreterare Kurt Waldheim. Studien visade att höga och ökade militärutgifter fungerar som en broms på ekonomisk och social utveckling inom alla slags ekonomiska system. Studien var ett resultat av att generalsekreteraren 1978 hade tillsatt en expertgrupp med 27 medlemmar och statssekreterare Inga Thorsson som ordförande. Thorsson-rapporten har dokument-nr A/36/356 i FN:s dokumentserie.

3 Då med titeln *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe.* Efter Ütrecht-freden 1713 (som proklamerade "den europeiska jämvikten" som en politiskt fundamental princip) pläderade Saint-Pierre för ett bevarande av det maktpolitiska *status quo.* Tesen om behovet av politisk jämvikt kom hos samtida författare att betraktas som en princip av närmast juridisk (folkrättslig) karaktär.

4 Fri översättning från Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations,* New York 1947, s 142.

5 "It is one of Rousseau's deepest insights, one that shatters a large part of the liberal vision of world affairs – that interdependence breeds not accomodation and harmony but suspicion and incompatability". Stanley Hoffman, *The State of War,* New York 1965, s 62. Roten till mellanstatliga konflikter var, enligt Rousseau, staternas bristande likställdhet – något som gjorde dem maktpolitiskt relaterade till varandra. En stark stat är alltid ett hot mot freden, medan en svag stat alltid blir en frestande munsbit. A a s 64.

6 Exemplen kan mångfaldigas. 1955 lade president Eisenhower fram sitt "open skies proposal", ett förslag enligt vilket de båda supermakterna skulle ha rätt att från luften övervaka varandras territorier som en garanti mot överraskande kärnvapenangrepp. Sovjetunionen avvisade förslaget, bl a därför att man då skulle förlora den fördel som det slutna sovjetiska samhället gav ifråga om möjligheter att dölja militära förberedelser. Därmed undanröjdes en förutsättning för fortsatt avspänning. USA såg sig tvingat att genomföra hemliga överflyg-

ningar, vilket resulterade i U-2-affären 1960, som i sin tur blev den officiella anledningen till att toppmötet i Paris samma år sprack. – I november 1981 lanserade president Reagan den s k noll-lösningen, enligt vilken USA skulle avstå från planerna på att placera ut Pershing II och kryssningsmissiler i Europa, mot att Sovjetunionen monterade ned existerande SS-20, SS-4 och SS-5-missiler riktade mot europeiska mål. Sovjet förkastade förslaget eftersom det inte tog hänsyn till de brittiska och franska kärnvapenstyrkorna eller till framskjutna amerikanska bassystem (u-båtar och bombflyg). Effekten av förslaget skulle bli – påpekade man i Moskva – att Sovjets försvar i Europa urholkades medan NATO behöll sin kapacitet. Se Jagland & Johansen (red), *Før det blir for sent – atomkrig eller nedrustning*, Oslo 1982, s 242 och 295.

7 Se Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, s 151 ff.

8 Se Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge 1963, s 88 f.

9 Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, s 100.

10 Saken rörde engelsk assistans, genom leverans av bl a fartyget *Alabama*, till sydstaterna under amerikanska inbördeskriget. Se Bishop, *International Law, Cases and Materials*, 3 uppl, Boston 1971, s 1023 ff. Skiljedomarna fann 1872 att Storbritannien inte helt respekterat neutralitetsrättens regler och tilldömde Förenta Staterna ett visst skadestånd.

11 Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*. s 128.

12 Se Jakob Sverdrup, Alfred Nobel och fredens problem, "Under strecket", *Svenska Dagbladet* den 21 oktober 1983.

13 Strandh, *Alfred Nobel. Mannen, verket, framtiden*, Stockholm 1983, s 301.

14 General Carl von Clausewitz dog 1831. Hans verk var framförallt en uppsummering av Napoleon-krigens erfarenheter Se *Clausewitz. On War*. Edited with an introduction by Anatol Rapoport, Penguin Classics 1982. Det har sagts att Clausewitz "confuses recognition that war is an arm of national policy with eagerness to engage in it". Rapoport håller inte riktigt med om detta, men medger att Clausewitz "held it to be self-evident that states should go to war if they deemed it necessary to do so". Ett visst folkrättsligt stöd för denna uppfattning fanns det också under 1800-talet. Hugo Grotius (1583–1645), ofta kallad folkrättens fader, hade dock sökt hävda en annan uppfattning. Grotius tog upp den kristna folkrättsdoktrinens distinktion mellan rättfärdiga och orättfärdiga krig, i huvudsak en distinktion mellan anfallskrig och försvarskrig. Temat utvecklades i *De Jure Belli ac Pacis*, 1625, där Grotius betecknade det rättfärdiga kriget som ett sanktionsmedel för furstar/stater som berövats en rätt eller utsatts för en oförrätt. Grotius uppställde även ett krav på "yttersta nödvändighet" som kvalificerade rätten att tillgripa krig. Till skillnad från Clausewitz rörde det sig om ett objektivt och inte ett subjektivt kriterium.

2. Geografisk nedrustning

Det första försöket i modern historia att åstadkomma ett multilateralt rustningsbegränsningsavtal var planerat att äga rum inom ramen för fredskonferensen i Haag 1899. Försöket skulle i huvudsak misslyckas. Andra konferenser följde – på nytt i Haag (1907), i Washington (1921-1922), i London (1930) och i Genève (1932-1934). Man diskuterade "kvantitativ" och "kvalitativ" nedrustning, "budgetär", "moralisk" och "vetenskaplig" nedrustning – med i stort sett alltid lika nedslående resultat.

Redan innan denna följetong av multilateral konferensdiplomati rörande vapenbegränsningar och militärbudgetar tagit sin början, förekom det emellertid på sina håll i världen en annan form av rustningskontroll som var mindre ambitiös och just därför mer framgångsrik. Ett exempel är det avtal som så tidigt som 1817 slöts mellan Storbritannien (som suveränitetshavare över Canada) och USA rörande krigsfartyg och patrullbåtar på de *Stora sjöarna* (det s k Rush-Bagot-avtalet). Överenskommelsen reducerade, begränsade och paritetsställde de två parternas marina enheter i en gränsregion som tidigare hade varit en spänningshärd. Genom denna regionala demilitarisering, som dock endast berörde vattenområdena i regionen och inte den långa landgränsen, avslutades fyrtio års bitterhet och lades grunden till ett grannskapsförhållande mellan USA och Canada som snabbt kom att baseras på ömsesidigt förtroende. Avtalsslutet 1817 var en förtroendeskapande åtgärd vars positiva effekter snart gjorde den militära regleringen helt obehövlig.[1]

Rush-Bagot-överenskommelsen är därmed ett exempel på regional demilitarisering som uttryck för en bilateral säkerhets- och förtroendeskapande politik. 1800-talet såg även andra exempel på demilitariserade områden, men arrangemangen ifråga var inte alltid säkerhetspolitiskt motiverade, eller huvudsakligen säkerhetspolitiskt motiverade, utan mer en funktion av stormaktsdiplomatins maktpolitiska avbalanseringar och kompromisslösningar.

Wienkongressen 1815 producerade bl a en särskild traktat rörande Polen, enligt vilken "staden *Krakow* med sitt territorium" förklarades vara en "fri, oberoende och strikt neutral stad" under

skydd av Österrike, Ryssland och Preussen". Artikel VIII i avtalet stadgade att ingen militär anläggning fick upprättas som kunde hota Krakows neutralitet, och artikel IX föreskrev att ingen väpnad styrka fick införas i staden under några som helst omständigheter. Arrangemanget var inte politiskt livskraftigt. Det upphörde redan 1846 när de tre garantimakterna hävdade att Krakow blivit ett centrum för revolutionära omstörtare.

En traktat i London 1867 föreskrev demilitarisering av staden *Luxemburg* och erkände storfurstendömet som en oberoende stat. Den preussiska garnisonen skulle dragas tillbaka och stadens fästning demoleras. Endast en mindre styrka för upprätthållande av den allmänna ordningen fick bevaras. Traktatens artikel III förklarade samtidigt att storfurstendömet var "neutraliserat". På konferensen i London noterade det neutrala Belgiens representant något syrligt att den neutrala ordningen i Luxemburg ingalunda hindrade andra neutrala stater från att bevara eller förstärka *sina* militära befästningar när så behövdes.

Vi kommer här in på behovet att dra en distinktion mellan begrepp som neutralisering, internationalisering och demilitarisering. Under 1800-talet var det sällan man använde det sistnämnda begreppet. Terminologin var löslig och flytande och begreppet *neutralisering* fick ofta beteckna dels en regim enligt vilken en stat eller ett område skulle hållas utanför krig, dels en regim enligt vilken en viss zon skulle demilitariseras. I dagens läge tar konceptet neutralisering sikte på förhållandena under krig; det neutraliserade området skall skyddas från all slags krigföring. Ett visst områdes fridlysande från krigshandlingar har i tysk doktrin även kallats "Befriedung".[2]

Det skall noteras att en stats neutrala position i krig (folkrättsligt är det enbart under ett krig som en stat kan vara neutral) kräver att staten har adekvata stridskrafter till sitt förfogande för att kunna värna om sin neutralitet. Det var detta centrala faktum som den ovan nämnde belgiske delegaten åsyftade 1867. Rent logiskt borde därför en neutraliserad stat inte demilitariseras. Å andra sidan kan ett visst område inom en stat (typ Åland) såväl neutraliseras som demilitariseras, eftersom det då ankommer på moderstaten att med befintliga stridskrafter försvara det demilitariserade områdets neutralitet.

När det gäller en neutraliserad stats behov av militärt försvar kan detta i och för sig lösas genom åtaganden från utomstående

stater (garanterad neutralitet). Detta är en lösning som ligger nära till hands i samband med etablerandet av permanent neutrala stater, men det är en lösning som rimmar illa med alliansfria staters behov av att föra en obunden neutralitetspolitik (i fred såväl som i krig).

I modern statspraxis förekommer det inte längre någon påtvingad neutralisering av stater. En stat som i dagens läge är permanent neutral till följd av en internationell reglering betraktas såsom varande detta i kraft av sin egen suveränitet.[3]

Begreppet *internationalisering* används beträffande visst territorium som helt eller delvis administreras internationellt och som öppnats för flera eller alla staters nyttjande. En internationalisering kan kombineras med en demilitarisering (Krakow) eller en neutralisering (Tanger 1923-1957) och syftar till att främja internationell samfärdsel och handel och/eller säkerhetspolitiska syften. Nationernas Förbunds partiella kontroll av den fria staden Danzig (1919-1939) ledde till en demilitarisering åren 1920-1939.[4]

En *demilitarisering* kan upprättas i fred i syfte att förhindra krig eller begränsa krigshandlingar. Arrangemanget speglar i regel en folkrättslig förpliktelse, oftast p g a ett bilateralt eller multilateralt avtal, att inte stationera väpnade styrkor eller upprätta eller vidmakthålla militära installationer inom visst territorium, havsbottenområde, luftrum eller dylikt. En demilitarisering kan också vara folkrättsligt bindande p g a en unilateral deklaration, nämligen om deklarationen officiellt är riktad till flera stater eller statssamfundet i dess helhet och om en avsikt att bli bunden framgår av omständigheterna kring dess kungörande.

Tidigare ansågs en demilitarisering ofta belasta en stat som ett folkrättsligt servitut. Ett arrangemang om en demilitariserad zon i en viss stat, bindande gentemot grannstaterna, ansågs bestå även efter ändrade suveränitetsförhållanden i någon eller några av staterna. Dagens folkrättsjurister anser emellertid att servitutsbegreppet är missvisande och inte har någon plats i modern folkrätt. Det hindrar inte att en demilitarisering som en del av en internationell regim kan bli bindande även för successorstater efter suveränitetsövergångar.

Demilitariseringar som inte är folkrättsligt bindande kan ha sin grund i intern lagstiftning eller författning eller i en implementering av internationella rekommendationer. Åtgärderna kan då modifieras i enlighet med territorialstatens egna önskningar och

ger inte grannstaterna någon reell säkerhet, men kan fungera som del i en förtroendeskapande och säkerhetsfrämjande process.

I militärstrategiska termer är syftet med en demilitariserad zon att hindra eller försvåra utbrott av fientligheter och spridningen av en väpnad konflikt. Rent politiskt är syftet att tillhandahålla en förtroendeskapande åtgärd inom ramen för en regional säkerhetspolitik. Zonarrangemang av denna typ (regional demilitarisering) får därmed karaktären av en geografiskt begränsad rustningskontroll.

1800-talets statspraxis på området rörde ofta partiella demilitariseringar (där väpnade styrkor under en viss nivå var tillåtna) och avsåg så gott som alltid enbart viss del av en stats territorium. Traktaten från Parisfreden 1856 efter Krimkriget är ett exempel. Fredsfördraget laborerade med begreppet neutralisering ifråga om Svarta havet och demilitarisering ifråga om Åland. Svarta havet "neutraliserades" i den meningen att Ryssland och Turkiet förbjöds upprätta militära anläggningar på dess stränder, samtidigt som dess vatten stängdes för alla nationers krigsfartyg (smärre undantag gällde dock för strandstaterna). Åland demilitariserades i den meningen att suveränitetshavaren Ryssland tvingades utfästa sig att inte återuppbygga fästningen Bomarsund som förstörts under Krimkriget och inte heller anlägga några andra fästningar. (Däremot förbjöds inte förläggande av trupper på Åland eller hållande av krigsfartyg i dess vatten.) Detta s k Ålandsservitut fogades som annex till det allmänna fredsfördrag som undertecknades i Paris den 30 mars 1856. "Servitutet" skulle komma att fungera och respekteras fram till första världskriget.

Paristraktatens ambitiösa bestämmelser om demilitarisering av Svarta havets stränder kom dock att inskränkas genom en ny traktat i London 1871.

Svarta havets förhållanden reglerades ånyo genom fredsavtalen mellan första världskrigets segrarmakter och Turkiet som undertecknades i Lausanne 1923. Lausannefreden resulterade i själva verket i tre demilitariseringsprojekt. En konvention om de turkiska sunden etablerade längs Bosporens och Dardanellernas stränder demilitariserade zoner där militära anläggningar var förbjudna. Samtidigt demilitariserades samtliga öar i Marmarasjön (utom Emir Ali Adasi) samt öarna i Egeiska havet utanför Dardanellerna (Samothraki, Imbros, Lemnos, Tenedos m fl). En annan konvention demilitariserade öarna som flankerade inloppet till Smyrna-

viken (Mytilene, Chios, Samosa och Nikaria). En tredje konvention rörande Trakien demilitariserade gränsområdet mellan Turkiet, Grekland och Bulgarien i en zon som sträckte sig från Egeiska havet till Svarta havet 30 km in på respektive stats territorium.

Redan 1936 ersattes emellertid Lausanne-konventionen om de turkiska sunden av en ny konvention, undertecknad i Montreux, där demilitariseringen i allt väsentligt upphävdes. Rätten till fri genomfart i sunden slogs fast, men i Turkiets intresse försågs den med flera inskränkningar för handelsfartyg och krigsfartyg i såväl fred som krig. Ur rustningskontrollsynpunkt var det ett betydande bakslag att Turkiet gavs rätt att "remilitarisera" sundens stränder, liksom öarna i Marmarasjön. Öarna i Egeiska havet berördes dock inte av de nya bestämmelserna utan förblev – och har förblivit – demilitariserade. Montreux-konventionens restriktioner beträffande krigsfartygs passage genom de turkiska sunden gäller än idag.[5]

Ett annat äldre demilitariseringsarrangemang som gäller i dagens läge berör gränsen mellan Sverige och Norge. Mot slutet av 1800-talet präglades den svensk-norska unionen av allt djupare motsättningar mellan nationalistiska krafter i Norge och regeringen i Stockholm. Särskilt 1895 var läget ytterst spänt och det talades om krig mellan brödrafolken. Den akuta krisen gick då över, men några år senare var det dags igen. Norrmännen satte igång fästningsbyggen och vidtog vissa andra militära upprustningar som tydde på att de var redo för alla eventualiteter. Unionen upplöstes slutligen på ett fredligt sätt; formellt skedde det genom förhandlingarna i Karlstad på sensommaren 1905. Den s k Karlstad-konventionen (som undertecknades i Stockholm den 26 oktober 1905) etablerade en neutraliserad och demilitariserad zon som sträcker sig på vardera sidan av den svensk-norska gränsen söder om lat 61 °. Zongränserna går från Ulvån och Klarälven i norr parallellt med riksgränsen till en linje Kirkön och Nordkosters norra udde i söder. Till zonen räknas allt landterritorium inom gränslinjerna men däremot ej sjöterritoriet. Zonens bredd är allt som allt c:a 30 km över de bägge staternas territorium.

Enligt Karlstad-konventionen får det inte finnas befästningar, örlogsbaser eller militära förråd inom zonen (demilitariseringskravet). Det är vidare förbjudet att företa krigshandlingar inom zonen eller att använda zonen som bas för militära operationer (neutraliseringskravet). Skulle Sverige eller Norge befinna sig i väpnad konflikt, inte med varandra, utan med annan stat, bortfaller

restriktionerna. I fred får militära övningar inom zonen endast äga rum med obeväpnad trupp.[6]

Zonens tillkomst hade sin grund i krav från svensk sida att Norge skulle riva sina befästningar i gränsområdet. Sverige, som förlitade sig på en större armé, hade inga sådana befästningar. Det svenska kravet var oacceptabelt för norrmännen, dels därför att det skulle utmana norsk prestige och nationalkänsla, dels därför att gränsregionens passagevägar därmed skulle stå öppna för den starkare svenska armén. I det läget var tillskapandet av en smal demilitariserad zon, inom vilken Norge endast behövde rasera fyra mindre befästningsanläggningar en attraktiv kompromiss. Samtidigt fick Norge behålla tre andra anläggningar (fästningsverken vid Fredrikssten samt forten Gyldenlöve och Overbjerget), men dessa fick inte underhållas i fortifikatoriskt syfte.

Under mellankrigstiden var det vanligt att den svensk-norska gränszonen åberopades som ett framgångsrikt exempel på en demilitarisering som stabiliserade ett från början spänt politiskt läge. Det borde emellertid snabbt ha stått klart att zonen som sådan inte spelade någon avgörande roll för avspänningen mellan Sverige och Norge efter 1905. Denna utveckling berodde snarare på – som en brittisk kommentator uttryckte det 1935 – "the common sense, goodwill, and community of cultural and economic interests which bind together the two highly civilized and enlighted Nordic kingdoms".[7]

Statspraxis under åren före 1945 rymmer fler exempel på demilitariseringar än som kan tas upp här (se tabell 1 för fler exempel). Spetsbergstraktaten 1920 och Ålandskonventionen 1921 behandlas separat senare.

1935 publicerade den brittiske officeren Marshall-Cornwall en bok med titeln "Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization" där han presenterade och utvärderade de olika demilitariseringsprojekt som världshistorien då frambragt. Marshall-Cornwalls utgångspunkt var att man här hade att göra med den rustningskontrollmetod som var mest ägnad att leda till positiva resultat i det tröga arbetet på en lösning i nedrustningsfrågan. Han framhöll att "geografisk nedrustning", liksom andra former av rustningsbegränsningar, inte var ett mål i sig utan ett medel att nå övergripande säkerhetspolitiska mål. Författarens tes var i stort sett att det kanske aldrig skulle bli möjligt för människan att helt eliminera förekomsten av krig, lika litet som det var möjligt att

utesluta möjligheten av olyckor i gruvdrift eller luftfart, men nogsamt utformade regionala demilitariseringsarrangemang kunde rent fysiskt försvåra väpnade angrepp, ha en förtroendeskapande effekt och därmed öka den internationella säkerheten.

Sedan andra världskriget har demilitariseringarnas geografiska tillämpningsområde vidgats alltmer (typ demilitariseringen av Antarktis eller tanken på Latinamerika med angränsande vattenområden som en kärnvapenfri zon). Det ursprungliga snäva demilitariseringsbegreppet, som enbart hänförde sig till mindre bufferstater eller del av en stats territorium, är numera närmast obsolet. Demilitariseringsarrangemang eftersträvas i dagens läge även för områden som ligger utanför varje statlig jurisdiktion, typ havsbottnen eller yttre rymden.

Tabell 1

Demilitarisering i statspraxis 1815–1936

1815 *Wienkongressen.* Krakow demilitariserades och neutraliserades (gällde till 1846).

1815 *Paristraktaten.* Frankrike förband sig att hålla staden Huningue (Hüningen) i Alsac demilitariserad. Den legala situationen förändrades inte vid fredssluten 1871, 1919 eller 1945.

1817 *Rush-Bagot avtalet* mellan USA och Canada. Partiell demilitarisering av de Stora sjöarna.

1829 *Fredsfördraget i Guayaquil* mellan Peru och Colombia. Partiellt demilitariserad zon längs den gemensamma landgränsen.

1856 *Fredsfördraget i Paris* efter Krimkriget. "Neutralisering" av Svarta havet (inloppen stängda för krigsfartyg) och demilitarisering av dess stränder. Ryssland fick acceptera befästningsförbud på Åland. Demilitariseringen av Svarta havets stränder upphävdes i London 1871.

1863 *Londontraktaten.* Grekland tillerkändes de Joniska öarna som förklarades för ständigt neutrala (i praktiken demilitariserade). "Neutraliseringen" avsåg Korfu, Paxos, Levkas, Ithaka, Ketallinia och Zante. (Gällde enbart till 1864 i vad avsåg de fyra sistnämnda öarna.)

1864 *Andra Londontraktaten* beträffande de Joniska öarna. Förpliktelserna som åvilade Grekland urvattnades. Endast Korfu och Paxos fortsatte att vara demilitariserade.

1867 *Traktat i London.* Demilitarisering och "neutralisering" av storfurstendömet Luxemburg.

1878 *Berlinkongressen.* Nedre Donau demilitariserades. Befästningsförbud på stränderna. Förbud för trafik med krigsfartyg.

1878 *Berlinkongressen.* Montenegro fick ej inneha krigsfartyg. Hamnen i Antivari och montegrinskt vattenterritorium stängdes för krigsfartyg från alla nationer. Partiellt befästningsförbud längs floden Boyana.

1881 *Traktat i Buenos Aires* mellan Argentina och Chile. Magellans sund (chilenskt territorium) neutraliserades för evärdlig tid. Befästningsförbud längs stränderna.

1881 *Traktat i Teheran* mellan Ryssland och Persien. Viss demilitarisering av gränsregionen mellan de båda länderna.

1905 *Fredstraktaten i Portsmouth* (USA) efter rysk-japanska kriget. Japan och Ryssland accepterade ett befästningsförbud inom sin respektive halva av ön Sachalin.

1905 *Karlstadkonventionen* mellan Sverige och Norge efter unionsupplösningen. Konventionen (undertecknad i Stockholm den 26 oktober 1905) etablerade en neutraliserad och demilitariserad gränszon på båda sidor om den sydligaste delen av den svensk-norska gränsen. Zonen sträcker sig

från lat 61° till Kosteröarna i söder och omfattar allt landterritorium inom gränslinjerna men däremot ej någon del av sjöterritoriet.

1914 *Protokoll i London* mellan Storbritannien och Frankrike rörande *Nya Hebriderna*. De båda kolonialmakterna kom överens om att den gemensamt styrda ögruppen i Oceanien inte skulle förses med några militära anläggningar.

1919 *Fredsfördraget i Versailles*
(1) Rhenlandet demilitariserades. Ensidig belastning för Tyskland som gav Frankrike "une zone de securité".
(2) Saarområdet under NF:s förvaltning. Befästningsförbud och förbud mot militärtjänst.
(3) Kielkanalens utlopp i Östersjön demilitariserades. Befintliga befästningar skulle demoleras.
(4) Helgolands befästningar skulle demoleras.

1920 *Traktat i Paris angående Spetsbergen*. Norge förband sig att inte anlägga någon flottbas eller befästning på öarna, "vilka aldrig får användas för krigsändamål".

1920 *Fredstraktaten i Dorpat* mellan Sovjetryssland och Estland. En demilitariserad gränszon skapades.

1920 *Fredstraktaten i Dorpat* mellan Sovjetryssland och Finland. Ensidig demilitarisering av finländskt vattenterritorium (i Finska viken, Ladoga och Ishavet).

1921 *Ålandskonventionen*. Befästningsförbudet från 1856 bekräftades samt utvidgades till en närmast total demilitarisering. I krigstid skall Ålandsöarna betraktas som en neutral zon.

1921 *Vänskapsavtal i Moskva* mellan Sovjetryssland och Turkiet. Demilitariserad zon på den turkiska sidan om den gemensamma gränsen.

1922 *Traktat i Helsingfors* mellan Sovjetryssland och Finland. Demilitarisering av hela karelska gränsen på ömsesidig basis (från Ladoga till Ishavet).

1923 *Fredskonferensen i Lausanne*
(1) Konvention om de turkiska sunden demilitariserade Bosporens och Dardanellernas stränder, öar i Marmarasjön, liksom öarna väster om Dardanellerna (Samothraki, Imbros, Lemnos, Tenedos, Rabbit islands).
(2) Konventionen rörande öarna utanför Smyrnaviken demilitariserade dessa (Lesbos, Chios, Samosa och Nikaria).
(3) Konvention om den trakiska gränsregionen mellan Grekland, Bulgarien och Turkiet. En zon mellan Egeiska havet och Svarta havet, sträckande sig 30 km in på resp stats territorium, demilitariserades.

1929 *Vänskapsavtal mellan Dominikanska republiken och Haiti*. Mindre demilitariserad gränszon skapades (10 km in på resp stats territorium).

1936 *Montreuxkonventionen* rörande de turkiska sunden. Turkiet gavs rätt att remilitarisera Bosporens och Dardanellernas stränder. Öarna i Egeiska havet berördes inte utan förblev demilitariserade. Konventionens restriktioner betr krigsfartygs passage genom de turkiska sunden gäller än idag.

1 När Storbritannien 1850 överlät Horshoe Reef i Lake Eire till USA, skedde detta på det uttryckliga villkoret "that no fortification be erected on the said reef". Horseshoe Reef, beläget mitt emellan Buffalo och den canadensiska gränsen vid Niagaraflodens utlopp, blev därmed det enda uttryckligen totalt demilitariserade området längs den långa (och hursomhelst obefästa) gränsen mellan Canada och USA. Se Marshall-Cornwall, *Geographic Disarmament, A Study of Regional Demilitarization,* London 1935, s 66.

2 Jfr Strupp, *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Handbuch des Völkerrechts* 2:2, Stuttgart 1933.

3 Jfr Black, Falk, Knorr & Young, *Neutralization and World Politics,* Princeton 1968.

4 Se Ydit, *Internationalized Territories,* Leyden 1961.

5 Montreux-konventionen medger i princip fri transit av de turkiska sunden, under förutsättning att strandstaten Turkiet notifieras i förväg. Konventionen förbjuder dock genomfart i fredstid med vissa krigsfartyg vars sammanlagda tonnage överskrider 15 000 ton. Strandstaterna kring Svarta Havet har en priviligierad position såtillvida som de medges rätten att, under vissa förutsättningar, passera med fartyg på över 15 000 ton, nämligen om det rör sig om "capital ships" såsom dessa definierats i konventionen. Med "capital ships" förstås slagskepp och kryssare, men däremot inte hangarfartyg. – Den 18 juli 1976 avslutade den sovjetiska 40 000-tonnaren *Kiev* en passage genom sunden och stävade ut mot Medelhavet. *Kiev* hade (och har) ett flygdäck. 1976 var det utrustat med ett 25-tal helikoptrar och ett tiotal jaktplan av VSTOL-typ ("vertical short takeoff and landing"). Den amerikanske amiralen Elmo Zumwalt hade tidigare, med hänvisning till satellitbilder, sagt att fartyget "looks and feels like an aircraft carrier". Vid genomfarten 1976 anmälde emellertid Sovjetunionen *Kiev* som en kryssare, avsedd för ubåtsjakt. De militära hamnmyndigheterna i Istanbul accepterade denna klassificering och lät fartyget passera. Det torde emellertid stå klart att *Kiev* är ett hangarfartyg enligt definitionerna i Montreux-konventionens Annex II och därmed inte har rätt till passage i de turkiska sunden. Se härom David Froman, *Kiev* and the Montreux Convention: The Aircraft Carrier that became a Cruiser to squeeze through the Turkish Straits, *San Diego Law Review* Vol 14 1977, s 681 ff.

6 Artikel 1 i konventionen stadgar bl a att ej må inom zonen "stationeras eller samlas någon väpnad militär styrka, med undantag af hvad som kan vara nödvändigt för upprätthållande af allmän ordning eller till bistånd vid olyckstillfällen". Se SFS 1905:81.

7 J H Marshall-Cornwall, *Geographic Disarmament. A Study of Regional Demilitarization,* London 1935, s 88.

3. Nedrustning och krigets lagar

Det säkraste sättet att förhindra mellanstatliga krig och åtföljande lidanden för berörda människor, soldater och civila, är naturligtvis en global och total nedrustning som undanröjer staternas militära kapacitet. Alltsedan de moderna nedrustningssamtalens början i slutet av förra århundradet har emellertid målsättningen fått sättas lägre i en nödvändig anpassning till verkligheten. Nedrustningsförhandlingarna har under årens lopp varit inriktade på att *reducera kvantiteten* av vissa vapen eller på att förhindra en *kvalitativ* vapenutveckling som bedömts som säkerhetspolitiskt farlig eller annars icke önskvärd.

I strävan efter en säkrare och bättre värld finns det också en annan approach: Att förbjuda eller inskränka *användningen* av vissa vapen. Redan under 500-talet f Kr förbjöd den s k Manulagen i Indien användningen av förgiftade vapen p g a deras extremt inhumana verkningar. Under 600-talet e Kr införde det arabiska krigarfolket saracenerna i Syriska öknen krigföringsregler som var baserade på Koranen och som förbjöd brand som stridsmetod och förgiftade pilar som stridsmedel.[1]

I den västerländska kulturkretsen blev schweizaren Henri Dunants upplevelser under det blodiga slaget vid Solferino 1859 upptakten till olika försök att humanisera kriget och dess verkningar. Dunants lilla bok *Minnen från Solferino* (1 uppl 1862) resulterade 1864 i den första Röda Kors-konventionen "angående förbättrande av sårade militärers vård i fält". Mer utvecklade Röda Korskonventioner, samtliga undertecknade i Genève, har tillkommit sedan dess och successivt ersatt sina föregångare[2].

Abraham Lincoln engagerade sig under det amerikanska inbördeskriget för en humanisering av krigföringen och gav den tyske politiske flyktingen och professorn Francis Lieber i uppdrag att utarbeta en handbok för krigsmakten. Resultatet blev den s k *Lieber Code*[3] som utkom 1863 och som initierade en utveckling med liknande handböcker i andra länder.

Begreppet "krigets lagar" fick snart utstå hård kritik från stora delar av fredsrörelsen, som ansåg att krig borde förbjudas och inte

regleras. Valet av Henri Dunant som fredspristagare 1901 blev därför kontroversiellt. Det motargument som framfördes då (och framförs än i dag) är att krig sannolikt kommer att förekomma med jämna mellanrum vare sig statssamfundet förbjuder dem eller inte. Det naturliga måste då vara att så mycket som möjligt söka lindra de lidanden som krigen för med sig; att oavsett vilken stat som är angripare eller försvarare, oavsett vem som har rätt eller fel i den internationella politiken, söka upprätthålla vissa humanitära minimikrav som gäller för alla parter i konflikten och kommer alla berörda individer till del. Detta har förblivit den grundläggande tanken bakom krigets lagar.

I det följande skall den del av krigets lagar kommenteras som har en direkt koppling till nedrustning och rustningsbegränsning, nämligen försöken att åstadkomma användningsförbud beträffande vissa vapen.

Från St Petersburg till Haag

Det var 1868 som den kända deklarationen i St Petersburg antogs, en överenskommelse som angav utgångspunkten för alla kommande förhandlingar om inskränkningar i krigföringen. Konferensen i St Petersburg sammankallades på initiativ av den relativt sett "liberale" tsaren Alexander II. Den deklaration som representanter för sjutton nationer antog på mötet betecknades som ett första steg i en strävan att förena "the necessities of war with the laws of humanity". Deklarationen stadgade bl a

"*att* det enda lagliga mål staterna äga uppställa under krig är försvagandet av fiendens militära krafter,
att det för uppnående av detta mål är tillräckligt att försätta största möjliga antal män ur stridbart skick,
att detta mål skulle överskridas genom bruket av vapen vilka onödigtvis förvärrar lidandena för de män som försatts ur stridbart skick eller gör deras död oundviklig, och
att användande av dylika vapen följaktligen skulle strida mot mänsklighetens bud".[4]

I deklarationen konkretiserades därefter dessa principer genom ett förbud mot användningen av högexplosiva kulor med mindre vikt än 400 gram. Dessa projektiler exploderade vid nedslaget och var ursprungligen konstruerade för att detonera fientliga ammunitionsdepåer, men ändrades senare så att de exploderade vid kontakt

med mjuk materia. Som ett resultat härav tenderade kulorna att skada människor i en helt annan omfattning än vad som varit fallet med tidigare generationer av projektiler. Den tsarryska regeringen, som själv var ovillig att använda kulan eller tillåta någon annan nation att dra fördel av den, verkade hårt för tillkomsten av det folkrättsliga förbudet. Senare kunde tillverkningen av de explosiva kulorna upphöra. Ett användningsförbud hade resulterat i ett produktionsstopp.

Detta samband mellan humanitär rätt och faktisk rustningsbegränsning var ingen tillfällighet. Omständigheterna kring mötet i St Petersburg hade visat att det fanns en klar länk mellan strävanden efter kvalitativ nedrustning å ena sidan och förhandlingar i Henri Dunants anda å andra sidan – och historien skulle komma att ge ytterligare exempel på detta samband.

I augusti 1898 sände tsar Nikolaj II av Ryssland ut en vädjan till alla stater som var representerade i St Petersburg att delta i en nedrustningskonferens. Staterna borde överväga en reducering av de våldsamt höga rustningskostnader som tyngde dem alla. Förslaget om en fredskonferens var inte tsarens egen idé. Det hade sitt upphov i krigsministeriet, där man fått klart för sig att Ryssland hamnat på efterkälken i kapprustningen och inte hade råd att inhämta de andra staternas försprång. Barbara Tuchman berättar i sin bok *Det stolta tornet* att Österrike, Rysslands främsta rival, planerade att utrusta sin armé med den senaste modellen av den snabbskjutande fältkanon (sex skott i minuten) som Tyskland och Frankrike redan hade. Ryssarna, vars kanoner avlossade ett skott i minuten, hade inte råd att förse hela sitt artilleri med ett nytt vapen. Om österrikarna kunde övertalas att gå med på ett tio-årigt moratorium beträffande anskaffning av nya kanoner, skulle båda länderna besparas utgifter. Den ryske finansministern, greve Witte, trodde emellertid inte på idén att i förväg komma överens med den presumtive fienden. Han föreslog därför ett multilateralt istället för ett bilateralt moratorium för nya vapen. Det var i denna skepnad som förslaget nådde Europas huvudstäder i augusti 1898.

I januari 1899 skickade utrikesminister Muravjev ut ett nytt cirkulärbrev med en dagordning på åtta punkter för den kommande fredskonferensen.[5] Punkt 1 föreslog en "frysning" av rustningarna under en viss period. Punkterna 2–7 föreslog förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa nya stridsmedel (som gas) och stridsmetoder (som luftangrepp från ballonger) samt nya

regler för sjökriget. Punkt 8 föreslog ett avtal om skiljedom. Punkterna 2–7 ogillades av fredsrörelsen som ville avskaffa krigen, inte mildra dem. Fredskämparna ansåg att det var kontraproduktivt att acceptera tesen att så länge krig faktiskt förekommer bör man söka lindra de lidanden som krigen för med sig medelst internationella avtal.

Den första fredskonferensen sammanträdde i Haag sommaren 1899. 26 regeringar lät sig representeras i en huvudstad som hade valts därför att den låg i ett land som befann sig utanför stormaktsmotsättningarna. Konferensen delade upp sig i tre utskott: ett för rustningsfrågor, ett för krigets lagar och ett för skiljedom.

Den ryska delegationen gjorde förtvivlade ansträngningar för att få till stånd ett genombrott i rustningsfrågan. Översten Jilinskij krävde ett femårigt moratorium och uppmanade de europeiska staterna att kasta av sig den rustningsbörda som höll på att kväva dem till döds. Trots stöd från småstater som Nederländerna och i viss mån Sverige-Norge[6] blev varje förslag i denna anda nedsablat av stormakterna. Frågan torpederades definitivt av den tyske delegaten överste Gross von Schwartzhoff som meddelade att det tyska folket ingalunda dignade under någon rustningsbörda utan tvärtom ständigt ökade sin rikedom och sin levnadsstandard. Sedan Tyskland på så sätt axlat huvudansvaret för att motsätta sig varje rustningskontroll kunde de övriga stormakterna gå med på att frågan hänskjöts till ett underutskott för vidare behandling. Därmed släcktes i praktiken varje förhoppning om ett rustningsbegränsningsavtal.

Även om det första utskottet sålunda misslyckades med sin huvuduppgift, skulle man lyckas anta två deklarationer om användningsförbud av vissa vapen. Den första deklarationen, som senare skall uppmärksammas mer ingående, riktade sig mot kulor som utvidgar sig i människokroppen (dumdum-kule-förbudet). Den andra deklarationen förbjöd användningen av projektiler som spred "kvävande eller fördärvliga gaser".

Den teoretiska grunden för dessa deklarationer slogs fast av det andra utskottet, som mer allmänt behandlade krigets lagar. Här arbetade man fram ett antal humanitära texter i St Petersburgsdeklarationens anda. Bl a antogs en konvention om landkriget. I konventionens annex, det s k Landkrigsreglementet av 1899, stadgades det som en allmän princip att "De krigförande hava icke oinskränkt frihet i fråga om valet av medel att skada fienden".

Denna huvudprincip preciserades sedan i olika förbud, bl a förklarades det vara uttryckligen förbjudet "att använda gifter eller förgiftade vapen", liksom att använda stridsmedel ägnade att förorsaka "överflödig skada".[7]

1899 års fredskonferens har främst gått till historien genom deklarationen som förbjöd användningen av dum-dumkulor, eller som det hette i texten: "kulor vilka lätt utvidga sig eller tillplattas i människokroppen".

Dum-dumkulan fick sitt namn efter en ort utanför Calcutta där den tillverkades. Engelsmännen använde den under kolonialtiden för att bekämpa upproriska indier som man ansåg sig inte kunna oskadliggöra med vanlig ammunition. Kulorna var inte helt mantlade. De fläktes upp vid tillslag mot kroppen och förorsakade därigenom en större sårkanal än vanliga kulor. Det hävdades från brittisk sida att de hade en oundgänglig "stopping power", dvs åstadkom sådana skador att den träffade omedelbart föll till marken. Effekterna av dum-dumkulorna beskrevs i pressen världen över och den allmänna opinionen var alarmerad. I Haag 1899 försvarades de enbart av Storbritannien. Den brittiske delegaten Sir John Ardagh förklarade för konferensen att vildar som fått "små prydliga skotthål" rakt igenom sig av den sedvanliga finkalibriga ammunitionen obehindrat sprang vidare, rakt på försvararna.

"När den civiliserade soldaten träffas av ett skott inser han att han är sårad och vet att ju snabbare han får vård, desto snabbare tillfrisknar han. Han lägger sig ner på sin bår och bärs från slagfältet till sin ambulans, där han får sitt sår omskött och förbundet av sin läkare eller sin rödakorspersonal i överensstämmelse med de regler som har fastställts i Genèvekonventionen. Men när en fanatisk barbar har sårats på liknande sätt fortsätter han att springa framåt med spjutet eller svärdet i handen, och innan Ni har fått tid att förebrå honom för att han på ett flagrant sätt bryter mot vad som bör anses vara det lämpligaste sättet för en sårad man att uppträda – har han kanske huggit huvudet av Er."[8]

Slutsatsen var att den nya dum-dumkulan under rådande förhållanden var en nödvändig militär innovation och att kriget inte lät sig humaniseras. Resonemanget väckte inte något gensvar på konferensen. Ammunitionen ifråga fördömdes av alla utom USA, som just skulle börja använda den på Filippinerna. Med 22 röster mot 2 beslutade konferensen att förbjuda dum-dumkulornas användning i mellanstatliga konflikter. Sedan dess har denna typ av ammunition inte distribuerats för användning i internationella konflikter, inte

heller har den tillverkats eller lagrats för reguljära styrkors räkning.

Det tredje utskottet antog en konvention om skiljedom. Konventionen, som senare antogs av konferensen i dess helhet, inrättade den s k permanenta skiljedomstolen i Haag. Domstolen (som existerar än i dag) är permanent såtillvida att en administrativ byrå i Haag för en lista på av de anslutna staterna utsedda skiljedomare, som skall stå till förfogande om tvistande stater så önskar.

Det brukar sägas att den första fredskonferensen i Haag misslyckades med sitt primära syfte, nämligen att nå en överenskommelse på rustningsbegränsningsområdet. Det är sant att en kvantitativ och kostnadsmässig nedskärning av rustningarna inte kom till stånd, men i efterhand kan man konstatera att *en* av de humanitära regleringarna (dumdum-kule-förbudet) de facto innebar en kvalitativ rustningsbegränsning. Sambandet mellan "humanitarian law" och "arms control" (för att uttrycka det i moderna termer) började stå klart. Varje absolut användningsförbud kan leda till en faktisk rustningsbegränsning.

Den andra fredskonferensen i Haag 1907 syftade till att följa upp det tidigare konferensarbetet. Konferensen resulterade i inte mindre än tretton konventioner, av vilka den fjärde om landkriget är den viktigaste. Denna konvention ersatte 1899 års landkrigskonvention; och den nya konventionens annex, landkrigsreglementet, ersatte 1899 års landkrigsreglemente. Principen från St Petersburg bekräftades i det nya reglementets 22 artikel som stadgar att de krigförande inte har oinskränkt frihet i valet av medel att skada motståndaren och i dess 23 artikel som förbjuder användningen av vapen, projektiler eller ämnen som är ägnade att förorsaka onödigt lidande (23:e). Artikel 23:a upprepade förbudet mot att använda gifter eller förgiftade vapen. Ordalydelsen i dessa bestämmelser var mer eller mindre densamma som 1899, dock att termen "superfluous injury" (överflödig skada) ersattes med "unnecessary suffering" (onödigt idande). Idén var naturligtvis densamma, nämligen att bekräfta principen att militära intressen måste vägas mot humanitära överväganden innan ett speciellt vapen tas i bruk. 1907 års landkrigsreglemente är i kraft än i dag.

Användningen av BC-vapen

Efter fredskonferenserna i Haag kom frågan om förbud av särskilt inhumana vapen inte att aktualiseras förrän efter första världskriget och då som en direkt följd av detta. Återigen skulle ett användningsförbud växa fram ur en konferensmateria som primärt var inriktad på rustningskontroll.

I Nationernas Förbund intresserade man sig 1924 för ett projekt rörande kontroll av den internationella vapenhandeln. Ett konventionsutkast i dessa frågor utarbetades av en särskild kommission och på initiativ av förbundsrådet sammankallades den 4 maj 1925 en regeringskonferens i Genève för "övervakning av den internationella handeln i vapen och ammunition". USA presenterade här ett förslag om *exportförbud* av "kvävande och giftiga gaser samt analoga vätskor". Ett exportförbud var naturligt, sade man, eftersom den allmänna opinionen i den civiliserade världen hade fördömt *användningen* av kemiska vapen, och eftersom det existerade multilaterala avtal som gav uttryck åt ett sådant användningsförbud (Haagkonventionerna samt ett protokoll undertecknat i Washington 1922). Exportförbudet skulle endast omfatta gaser och toxiner som användes som stridsmedel, och inte sådana som användes för fredligt bruk. Gränslinjen här visade sig vara svår att dra när konferensen diskuterade förslaget. Toxiska kemikalier kan spela en roll i samband med framställning av konstgödsel och färgämnen och i den farmaceutiska industrin. Handelsrestriktioner skulle påverka flera näringsgrenar och slå ojämnt bland berörda stater. Av bl a detta skäl beslöt delegaterna i Genève att man borde avstå från en transferreglering och i stället inrikta sig på ett nytt användningsförbud. Ett viktigt argument i detta sammanhang var också det faktum att ett exportförbud av stridsgas skulle placera icke-gasproducerande länder i ett försvarspolitiskt underläge. Om inte samtliga gasproducerande länder folkrättsligt förband sig att inte använda gas i krig, skulle de icke-producerande länderna finna sig tvungna att själva tillverka stridsgas för självförsvar. I det läget kom man till slutsatsen att endast ett användningsförbud var handelspolitiskt möjligt och säkerhetspolitiskt acceptabelt. Därmed var man – ganska oväntat – engagerad i en uppföljning av det arbete som 1868 inletts i St Petersburg på att humanisera krigföringen. Transferfrågorna föll i bakgrunden.

Den text som konferensen antog den 17 juni 1925, sedermera känd som Genève-protokollet, blev en reaktion mot den grymma användningen av gas under det första världskriget.

Gas användes för första gången av tyskarna på ostfronten den 31 januari 1915. Vid anfallet mot de ryska linjerna vid Bolimov, väster om Warszawa, avfyrades 18 000 gasgranater. De tyska kemisterna hade förutskickat att de ryska soldaterna skulle kvävas *en masse,* men så blev inte fallet. Antalet granater var otillräckligt och den intensiva kölden berövade giftgaserna den väntade spridningseffekten. Efter Bolimov var de allierade varnade. Fransmän och engelsmän hann utveckla skyddsmasker innan gas användes på nytt, nu på västfronten, våren 1915. Den 22 april, under det andra slaget vid Ypres, spred tyskarna från cylindrar i marken 200 ton klorgas med vinden mot de allierades linjer. Överraskningen var total och effekten blev nu förödande. Skyddsmasker tycks inte ha funnit till hands. Omkring 8 000 soldater slogs ut av de kvävande gröna molnen och en gigantisk lucka uppstod i de brittiska skyttegravarna.[9] Tyskarna kunde emellertid inte utnyttja situationen. De var själva oförberedda på den dramatiska effekten och saknade reserver som kunde kastas in i en offensiv. De hämmades även av en fruktan för kvardröjande giftiga ångor.

Under krigets återstående år blev varningsropet "gas" en vanlig företeelse – på båda sidor. Erich Maria Remarque berättade i *På västfronten intet nytt* om de fruktansvärda scenerna på lasaretten, om "gasskadade, som under dagslånga kvävningsanfall spyr ut de förbrända lungorna bitvis".

NF-konferensen i Genève 1925 betraktade denna krigföring som ett folkrättsbrott, som en kränkning av de humanitära grundprinciperna i krigets lagar. Det protokoll som antogs den 17 juni 1925 fick inledningsvis följande lydelse:

"*Undertecknade,* befullmäktigade ombud *förklara* å sina respektive regeringars vägnar,

i betraktande av att användandet i krig av kvävande, giftiga eller liknande gaser ävensom av alla likartade vätskor, ämnen och medel med rätta fördömts av den allmänna opinionen i den civiliserade världen; och

i betraktande av att förbud mot sådant användande förekommer i traktater, vartill flertalet av världens stater anslutit sig; samt

i syfte att göra nämnda förbud allmänt erkänt såsom en del av folkrätten, i lika mån bindande för nationernas samvete och handlingssätt;

att De Höga Fördragsslutande Parterna, i den mån de icke redan är anslutna till traktater, vilka förbjuda sådant användande, erkänna nämnda förbud, över-

enskomma att utsträcka detsamma att gälla användandet av bakteriologiska stridsmedel samt erkänna sig gentemot varandra bundna av denna förklaring."[10]

Det förbud som bekräftades gällde således *kemiska* stridsmedel, dvs C-vapen ("chemical weapons"). Härutöver åtog sig parterna att låta förbudet omfatta även användningen av *bakteriologiska* stridsmedel, dvs vad som idag ofta kallas biologiska vapen (B-vapen).

Samma dag som NF-konferensen antog detta humanitärrättsliga protokoll antogs även en konvention om övervakning av den internationella vapenhandeln.[11] Regleringar av "humanitarian law" och "arms control" gick hand i hand.

Delegaterna som förhandlade fram BC-protokollet avsåg inte att brännmärka den allierade användningen av gas under världskriget. Denna hade ju skett i form av avskräckande försvarsåtgärder som svar på den tyska, första användningen. De allierade använde gas för första gången vid Loos, den 15 september 1915, som repressalie för Ypres den 22 april samma år. I Genève-protokollet gjordes det inte någon distinktion mellan ursprunglig och därpå följande användning av BC-vapen, något som kunde ge intryck av att användningsförbudet var absolut. För att detta intryck inte skulle stå oemotsagt fogade ett stort antal stater en reservation till protokollet av innebörd att en avskräckande andra-hands-användning av BC-vapen (repressalier) måste vara tillåten.

Reservationerna till protokollet är i princip förenliga med den allmänna folkrättens regler om repressalier. Repressalier i folkrättslig mening kan definieras som

"... i princip otillåtna handlingar som en stat genomför som svar på en annan stats folkrättsvidriga beteende. Motåtgärderna, som i normala fall skulle stå i strid med folkrättens regler, blir lagliga repressalier i situationer där de utgör en balanserad reaktion på en annan stats folkrättsbrott. Deras syfte måste dock vara att få den felande staten att återgå till ett rättsenligt beteende. De får inte vara oproportionerliga, dvs de måste stå i proportion till den olagliga handling som motiverat dem. De får inte heller pågå längre än som behövs för att tvinga fram en respekt för folkrättens regler."[12]

Skulle en krigförande stat bryta mot ett användningsförbud rörande en viss typ av vapen har motparten rätt att slå tillbaka med repressalier "in kind", dvs med samma slags vapen. Denna rätt till "second use" gör att vissa stater fortsätter att tillverka och lagra vapen som är föremål för användningsförbud. Risken för att de förbjudna vapnen trots allt kommer till användning är därför fortsättningsvis betydande. Här har vi den stora svagheten med huma-

nitärrättsliga vapenförbud. Behovet av att gå vidare med en nedrustningsrättslig reglering och förbjuda även produktion och lagring är uppenbart. Ändå kommer många stater, kanske de flesta av dem som är berörda, att upphöra med tillverkning av vapen som är föremål för användningsförbud. Storbritannien upphörde med produktion av C-vapen under 1950-talet. Genèveprotokollet har sannolikt också inneburit att stater som 1925 inte hade skaffat sig B- eller C-vapen i fortsättningen avstod från att göra detta. Protokollet skulle därmed ha hindrat en trolig horisontell spridning av dessa vapen. Än en gång kan vi konstatera att skotten mellan humanitär rätt och rustningskontroll inte är helt vattentäta.

Inom ramen för FN:s nedrustningsarbete har sedermera försök gjorts att följa upp användningsförbuden från 1925 med förbud mot tillverkning och lagring av B- och C-vapen. 1972 kunde en konvention undertecknas som förbjöd produktion, tillverkning och lagring av biologiska vapen. Diskussioner om en motsvarande konvention vad gäller kemiska vapen pågår i FN:s nedrustningskonferens i Genève. (Mera härom i ett följande kapitel.)

Genève-protokollet innehåller inga regler om klagomålsprocedur eller undersökningsförfarande. Efterlevnaden av användningsförbudet blir beroende av den internationella moralens krav, den internationella opinionens tryck samt hotet om repressalier.

Protokollets förbud har i stort sett efterlevts väl. Orsaken kan ha varit såväl hänsyn till folkrättens krav som rädsla för repressalier. Undantag finns dock: Italienarnas användning av senapsgas under Mussolinis fälttåg i Etiopien 1935-36[13] samt japanernas experiment med B-stridsmedel och användning av senapsgas under kriget mot Kina 1937-45.[14] Framförallt skall emellertid konstateras att BC-vapen inte kom till användning under kriget i Europa 1939-45, trots god tillgång.

Hitler kände en personligt betingad aversion mot stridsgas. I första världskrigets slutskede hade han under ett ordonnansuppdrag utsatts för klorgas och tillfälligt blind fått föras iväg för sjukvård. Som Führer sade han nej till förslag om insättandet av gas i andra världskrigets slutskede. Beslutsfattandet i det tredje riket influerades dessutom av fruktan för repressalier. Man tog för givet att de allierade innehade samma avancerade nervgaser som I.G. Farbens kemister hade utvecklat för *die Wehrmacht*. Så var emellertid inte fallet.[15]

Storbritannien hade under andra världskriget en hög beredskap ifråga om B- och C-stridsmedel. En särskild bakteriologisk enhet upprättades således vid försvarets forskningscenter i Porton Down 1940. Rädslan för att forskningen i Tyskland och Japan skulle komma längre på det här området var stor. Hösten 1941 genomförde britterna ett bakterieprov på den lilla obebodda ön Gruinard utanför Skottlands nordvästra kust. Vetenskapsmän i skyddskläder steg i land medförande 60 får och en låda med den fruktade anthraxbakterien. Lådan sprängdes i luften och bakterien spreds över ön. En vecka senare hade samtliga får avlidit i mjältbrand och gräset på ön hade blivit brunt och ofruktbart. En utvärdering visade att några hundra gram av anthrax räckte för att slå ut en bataljon på 800 man. Forskarna förbisåg emellertid bakteriens motståndskraft. Gruinard är än i dag en smittad ö som inte kan beträdas av djur eller människor. En desinficering är otänkbar – den skulle kosta flera miljoner pund – och Gruinard kommer sannolikt under hundratals år att göra skäl för benämningen "Dödens ö".

Vid ett tillfälle i juli 1944 övervägde Winston Churchill användning av senapsgas och fosgen mot den tyska befolkningen som svar på V-1- och V-2-attacker mot England. Offren för senapsgas beräknades tillfriskna efter ett tag men skulle dessförinnan ha belastat de tyska sjukvårdsresurserna på ett förlamande sätt.[16] Dessa tankar övergavs dock snart sedan det militära överkommandot avvisat C-krigföring som militärt sett ineffektiv.

Under tiden efter 1945 har herbicider använts i Vietnam och det har talats om "gult regn" i Sydostasien och senapsgas i konflikten Iran/Irak. Vi återkommer till dessa frågor i det kapitel som bl a behandlar arbetet på att åstadkomma en nedrustningsrättslig C-vapenkonvention.

Särskilt inhumana konventionella vapen

Sedan 1925 har det inte tillkommit något totalt användningsförbud rörande någon existerande vapenkategori. 1977 bekräftade dock det 1:a tilläggsprotokollet till Genève-konventionerna den sedvanerättsliga principen att det är förbjudet att använda stridsmedel, vapen eller projektiler, "av sådan beskaffenhet att de förorsakar överflödig skada eller onödigt lidande".[17] Denna allmänna formel är emellertid inte särskilt klargörande. Det brukar anses att ett visst

vapen inte kan sägas vara förbjudet enligt denna regel annat än då det existerar ett parallellt och explicit användningsförbud beträffande vapnet ifråga. Statssamfundet måste med andra ord även ha tagit ställning till det aktuella vapnets laglighet i ett särskilt avtal där humanitära hänsyn givits företräde framför militära överväganden.

Vad, kan man fråga sig, är då värdet av den allmänna principen att stridsmedel som förorskar "överflödig skada eller onödigt lidande" är förbjudna? Svaret ligger i den uppmaning för framtiden som principen innehåller. Staterna är rättsligt och moraliskt förpliktade att pröva huruvida nya stridsmedel har effekter som står i strid med folkrättens regler, och de är förpliktade att inleda uppriktiga förhandlingar (överläggningar *bona fide*) för att diskutera förbud eller restriktioner rörande användningen av sådana stridsmedel.

Den begränsade praxis som finns på området indikerar att användningsförbud kan komma till stånd på en eller flera av följande tre grunder:[18]

(1) Vapnen ifråga anses förorsaka "onödigt lidande" eller förödande hög mortalitet. Detta är formeln från St Petersburg som utgår ifrån att endast försvagandet av fiendens stridskrafter är ett legitimt krigsmål, aldrig förorsakandet av död och lidande.

(2) Vapnen ifråga anses ha urskillningslösa effekter, dvs deras verkan går inte att huvudsakligen begränsa till militära mål. Detta synsätt är en konsekvens av den sedvanerättsliga distinktionsprincipen, enligt vilken urskillning skall göras mellan militära mål och civila objekt och enligt vilken stridshandlingar endast får riktas mot de förra.[19]

(3) Vapnen ifråga har "förrädiska effekter". Ett allmänt förbud i detta avseende återfinns i artikel 23:b i 1907 års landkrigsreglemente.[20] Moderna exempel utgör "kulspetspennor" eller "leksaker" som exploderar vid beröring.

"Kandidaterna" för användningsförbud har under modern tid främst varit antipersonella fragmenteringsvapen, brandvapen och kärnvapen. För att ta den sistnämnda kategorin först, är det allmänt bekant att det aldrig har slutits något globalt avtal om användningsförbud av kärnvapen. Det har inte ens förekommit seriösa mellanstatliga förhandlingar i frågan, trots att folkrätten alltsedan St Petersburg krävt att militär nödvändighet måste förlikas med "mänsklighetens fordringar" och att förhandlingar i detta syfte

skall inledas i takt med den teknologiska utvecklingen. (Betr kärnvapenfrågan se närmare kapitel 6 nedan.)

När det däremot gäller konventionella vapen har samtiden bevittnat ett tioårigt intensivt förhandlingsarbete. Det började med en resolution på en konferens om mänskliga rättigheter i Teheran 1968 som bl a uppmärksammade användningen av napalm. Det fortsatte med att Röda Kors-konferensen i Istanbul 1969 uppmanade den Internationella Röda Kors-kommittén (ICRC) att lägga fram avtalsförslag bl a på vapenområdet. Vietnamkriget fokuserade intresset på multipelvapen (som "cluster bombs" och flechetter), på brandvapen (som napalm och vit fosfor) och på finkalibriga höghastighetsvapen (som M 16-projektiler). ICRC inbjöd till en expertkonferens i Genève 1971 för att diskutera en komplettering av 1949 års Genève-konventioner om skydd för krigets offer, men kommittén var avvisande till förslag som ville förbjuda, inte enbart vissa stridsmetoder, utan även specifika stridsmedel. Man befarade att denna materia skulle försvåra kommande regeringsförhandlingar och gjorde gällande att vapenfrågorna hörde hemma i nedrustningsfora.

På bl a svensk sida var man ovillig att föra över dessa frågor till nedrustningsförhandlingarna. För det första påpekade man att användningsförbud och användningsrestriktioner låg på en lägre ambitionsnivå än förbud mot produktion och lagring. "De innebar inte egentlig nedrustning".[21] Verifikationsfrågan framhävdes som enklare när det gällde övervakning av användningsförbud jämfört med produktions- och lagringsförbud. För det andra fanns det en motvilja mot att föra över materian till den av supermakterna kontrollerade nedrustningskonferensen i Genève. Dåvarande CCD (Conference of the Committee on Disarmament) hade inte ut-märkt sig för någon effektivitet eller resultatpolitik.

1972 och 1973 ägde ytterligare expertmöten rum i Genève för att förbereda en modernisering av krigets lagar och vapenfrågan ägnades ett allt större utrymme. I februari 1974 inleddes i Genève diplomatkonferensen om krigets lagar som skulle pågå i fyra sessioner och tre och ett halvt år. Den i substansen så gott som heltäckande diplomatkonferensen skulle komma att interfolieras av särskilda vapenkonferenser – en i Luzern hösten 1974 och en i Lugano förvintern 1976 – men utan att en överenskommelse i traktatform skymtade. Diplomatkonferensen avslutades 1977 med antagandet av två tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna,

men utan att vapenfrågan kunnat föras i hamn. Det skulle ankomma på en särskild FN-konferens att slutföra arbetet. Vapenmaterian hamnade aldrig på nedrustningskonferensens bord.

Efter två förberedande möten och två ordinarie sessioner under åren 1978-1980 kunde FN:s konferens om särskilt inhumana eller urskillningslösa vapen enas om ett antal texter. Resultatet var emellertid magert.

Konferensen avsatte bl a tre vapenprotokoll, ett som förbjuder vapen med splitter som ej syns på röntgen, ett som reglerar användningen av landminor och förbjuder vissa försåtvapen, samt ett som reglerar användningen av brandvapen. Ur rustningskontrollsynpunkt är avtalskomplexet av begränsat intresse, eftersom det enda totala användningsförbudet rör en typ av splittervapen som inte existerar i dag och inte lär vara militärt attraktiv nog att utveckla. De tre protokollen och det "paraplyavtal" som utgör deras gemensamma ram behandlas närmare i Del 2 kapitel 4.

En invändning som brukar resas mot arbetet på vapenförbud är att ansträngningarna borde koncentreras på att hindra användning av *alla* vapen i stället för att genom förbud av *vissa,* legitimera *andra.* Men igen – arbetet på att förhindra krig får inte utesluta ansträngningarna på att minska de lidanden som krig för med sig så länge som krig trots allt förekommer.

En annan invändning som anförts mot arbetet på humanitärrättsliga vapenförbud är att sådana förbud enbart medför närmast meningslösa marginaleffekter. Ingen har kanske påstått annat än att de humanitära effekterna skulle vara marginella. Men, som Hans Blix har påpekat, "för de människor som råkar befinna sig i marginalen kan dessa effekter vara en fråga om liv och död, om invaliditet eller möjlighet till full rehabilitering".[22]

1 För en översättning av Manus lagbok se Burnell & Hopkins, *The Ordinances of Manu,* 1889. För en allmän historisk bakgrund se Wulff, *Handbok i folkrätt under krig, neutralitet och ockupation,* Stockholm 1980, s 9 ff.

2 1906 års Genève-konvention om skydd för sårade och sjuka i landkriget ersattes av en liknande konvention 1929. Då antogs också en konvention om skydd för krigsfångar. Erfarenheterna från det andra världskriget beaktades i de fyra Genève-konventioner som antogs 1949: rörande sårade och sjuka i landkriget (I), sårade, sjuka och skeppsbrutna i sjökriget (II), krigsfångar (III) och civila (IV).

3 *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field,* 1863.

4 Jfr SOU 1979:73 s 32.

5 Se Scott, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907,* Baltimore 1909, Vol II, s 3 ff.

6 *Conférence Internationale de la Paix, Première Commission,* La Haye (Haag) 1899, s 18.

7 Landkrigsreglementet 1899, artiklarna 22, 23:a och 23:e. Dessa bestämmelser hade sina föregångare i en Deklaration om krigets lagar och sedvana som antogs på en internationell konferens i Bryssel 1874. Bryssel-deklarationens 12:e artikel stadgade: "The laws of war do not recognize in belligerents an unlimited power in the adoption of means of injuring the enemy". Artikel 13 förbjöd i enlighet med denna princip uttryckligen bl a "Employment of poison or poisoned weapons" liksom "The employment of arms, projectiles or material calculated to cause unnecessary suffering, as well as the use of projectiles prohibited by the Declaration of St Petersburg of 1868". Bryssel-deklarationen ratificerades emellertid aldrig och erhöll därmed inte någon folkrättslig status.

8 Se Tuchman, *Det stolta tornet,* svensk övers 1966, s 270 f. Jfr SOU 1979:73 för "Deklaration i Haag den 29 juli 1899 ang förbud mot användande av kulor som lätt utvidga sig eller tillplattas i människokroppen".

9 Se Winston S Churchill, *Det stora kriget* (The Great War), Del II, Helsingfors 1935, s 699 ff och 880. Dödssiffrorna vid Ypres är omdiskuterade. Siffran 5 000 har ofta nämnts men lär vara överdriven. Den officiella brittiska krigshistorien nämner 7 000 vårdfall och 350 döda. Då är emellertid franska och kanadensiska förluster inte inräknade. Se Stearling Seagrave, *Yellow Rain, A Journey Through the Terror of Chemical Warfare,* New York 1981, s 44 och 285 f.

10 SÖ 1930:27 och SOU 1979:73 s 99. Gaskrigföring står i strid med St Petersburg-principen på två sätt: (1) Den höga mortaliteten bland drabbade fiendesoldater kan sällan stå i en acceptabel proportion till uppställda krigsmål; (2) De lidanden som kombattanterna utsätts för är "överflödiga" och "onödiga".

11 Vapenhandelskonventionen trädde dock aldrig i kraft. Se härom Jozef Goldblat, *Agreements for Arms Control: A Critical Survey,* SIPRI, London 1982, s 5 f. – Betr förhandlingarna i Genève se den av SIPRI utgivna *The Problem of Chemical and Biological Warfare,* Volume IV, Stockholm & New York 1971, s 58–71.

12 Se *UD informerar* 1981:1 ("Krigets lagar. Mänskliga rättigheter i väpnade konflikter"), s 13. Se äv Bring, Det folkrättsliga repressalieinstitutet och diplomatkonferensen om krigets lagar, *Svensk Juristtidning* 1978, s 481 ff.

13 Se härom SIPRI:s *The Problem of Chemical and Biological Warfare,* Vol IV, Stockholm 1971, s 175 ff. Italien försökte rättfärdiga senapsgasen under Abessinien-kriget som legitima repressalier till följd av diverse etiopiska grymheter i strid med krigets lagar. Denna argumentation accepterades inte i NF eftersom det inte gjordes gällande att etiopierna brutit mot just Genève-protokollets gasförbud. Protokollets system medger endast repressalier som är "in kind", dvs åtgärder av samma slag som de ursprungliga kränkningarna. Sådana repressalier skulle nämligen bli begränsade till "second use" av B- eller C-vapen, något som genom reservationerna till protokollet blivit internationellt accepterat.

14 Beträffande de japanska bakteriologiska experimenten på fångar i Harbin, Manchuriet, genom den okända enhet 731:s försorg, se *Asia Week* den 7 maj 1982, s 52 ff. När Enhet 731 upplöstes 1945 överlämnades dess forskningsresultat till amerikanarna i utbyte mot immunitet för vissa japanska läkare i krigsförbrytarprocesserna.

15 Tyskarna hade upptäckt de två nervgaserna tabun och sarin före det andra världskriget, men endast tabun producerades under kriget. Efter de allierades urskillningslösa och förödande bombning av Dresden i februari 1945 argumenterade Joseph Goebbels ihärdigt för repressalier medelst C-vapen, men Hitler och generalstaben avvisade dessa propåer. Se John Ellis van Courtland Moon, Chemical Weapons and Deterrence, The World War II Experience, *International Security* 1984, s 25 ff.

16 Churchill lär till sitt förslag om senapsgas över Tyskland ha fogat följande anmärkning: "I do not see why we should always have the disadvantages of being the gentleman while they have all the advantages of being the cad". Citerat av Becket, *Weapons of Tomorrow,* London 1982, s 104. President Roosevelt, däremot, hade bundit USA till en "no-first-use"-politik vad gällde C-vapen. I en deklaration den 8 juni 1943 sade han bl a "I state categorically that we will under no circumstances resort to the use of such weapons unless they are first used by our enemies". Citat hos van Courtland Moon, Chemical Weapons and Deterrence, *International Security* 1984, s 14.

[17] Se artikel 35 i Tilläggsprotokoll I till 1949 års Genève-konventioner om skydd för krigets offer. Artikel 36 i protokollet stadgar att varje stat är skyldig att pröva huruvida nya stridsmedel har effekter som står i strid med folkrättens regler.

[18] Se Hans Blix, Current Efforts to Prohibit the Use of Certain Conventional Weapons, IV *Instant Research on Peace and Violence* 1974, s 23 ff.

[19] Enligt den VIII. Haag-konventionen 1907 förbjöds utläggande av automatiska, oankrade kontaktminor. Anledningen var att dessa minor normalt sett var urskillningslösa i sin verkan – deras förmåga att verka mot militära mål var beroende av en mängd yttre omständigheter.

[20] Enligt artikel 23:b är det förbjudet att "att genom förräderi döda eller såra till den fientliga nationen eller armén hörande personer". Denna regel är visserligen inte direkt riktad mot förrädiska vapen, men den kan presumeras täcka även sådana fall.

[21] Hans Blix, Förbuden att använda vissa vapen, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 1980:6, s 284.

[22] *Kungliga Krigsvetenskapsadademiens Handlingar och Tidskrift*, 1980:6, s 289.

4. Nedrustningsfrågan i Nationernas Förbund

I januari 1918, i första världskrigets slutskede, lade USA:s president Woodrow Wilson fram ett fredsprogram – de berömda "fjorton punkterna". Punkt fyra förespråkade en reduktion av rustningarna till den lägsta nivå som var förenlig med de skilda staternas nationella säkerhet. Punkt fjorton föreslog inrättandet av en internationell organisation med uppgift att hindra aggression och bevara freden. Wilson såg ett alternativt samband mellan en sådan organisation och nedrustningsfrågan – antingen ett statsförbund som värnade om internationell fred och säkerhet, eller lössläppande av en ohämmad upprustning. Om USA inte anslöt sig till folkförbundet, argumenterade Wilson på hemmaplan, skulle man tvingas bygga den största flottan i världen.

Tillkomsten av Nationernas Förbund (the League of Nations), genom fredskonferensen i Versailles 1919, markerade det första institutionella experimentet i supranationell säkerhetspolitik. På papperet svarade den nya organisationen i någon mån mot de statsförbundsideal som förespråkats av William Penn och abbé de Saint- Pierre. Den hade mycket gemensamt med Immanuel Kants "fria federation", men gick längre än denna då det gällde möjligheten till internationella sanktioner. Kant hade föreställt sig en internationell rättsordning som fungerade till följd av en inneboende moralisk kraft, och inte till följd av ett internationellt sanktionssystem.

En av NF:s viktigaste funktioner förväntades vara främjandet av nedrustning. Det var en vitt spridd uppfattning 1919 att den höga rustningsnivån, frånsett att den stod för ett ekonomiskt resursslöseri, bar en stor del av ansvaret för krigsutbrottet 1914 och att väsentliga nedskärningar i rustningsnivån skulle minska risken för krig i framtiden. NF etablerade ett system inom vars ram det var tänkt att staterna skulle sluta avtal om nedrustning och åstadkomma ett avtalskomplex som successivt skulle befästas och vidareutvecklas.

Fredsvillkoren 1919 innebar bl a nedrustning för Tysklands del. Dess flotta skulle inskränkas till en obetydlighet och armén

skulle enbart få omfatta 100.000 man. Artikel 171 i Versaillesfördraget förbjöd Tyskland att producera eller importera kemiska vapen. Den tyska krigsmakten förbjöds vidare att nyttja en rad s k offensiva vapen, exempelvis tunga artilleripjäser. Del V i Versailles-fördraget angav som skäl för den drastiska nedrustning som krävdes av Tyskland, att det gällde att bereda väg för en *allmän* begränsning av rustningarna. Även om detta inte tolkades som en folkrättslig förpliktelse, uppfattade många statsmän Versaillesfördragets bestämmelser som en moralisk plikt att föra en kraftfull nedrustningspolitik. En sådan "politisk" förpliktelse var direkt utsagd i Nationernas Förbunds stadga.

Förbundsakten

I Förbundsakten av den 28 april 1919 ägnades en särskild artikel åt rustningsbegränsningar, nämligen artikel 8 vars första stycke hade följande lydelse:

"Förbundets medlemmar förklarar sig erkänna att fredens bevarande erfordrar de nationella rustningarnas begränsning till det minimum, som är förenligt med den nationella säkerheten och med genomförandet av internationella förpliktelser medelst samfällda tvångsåtgärder."

Detta innebar att det inte var någon fullständig avrustning som åsyftades. Snarare var det fråga om att finna en viss rustningsnivå som var låg, men inte så låg att staterna inte kunde fylla sin roll i NF:s sanktionssystem. Förbundets medlemmar förband sig enligt artikel 10 i stadgan att i fall av aggression utifrån ("external aggression") skydda varandras territoriella integritet och politiska oberoende. I sådana fall skulle förbundsrådet enligt artikel 16 rekommendera vilka väpnade åtgärder som medlemsstaterna skulle vidtaga (förutom de ekonomiska sanktioner som de automatiskt hade att sätta in mot en angripare). En viss militär kapacitet krävdes alltså av medlemsstaterna, men samtidigt skulle varje överkapacitet undvikas eftersom en sådan var oförenlig med fredens vidmakthållande. Man förutsåg m a o ett "tak" och ett "golv", en maximi- och en miniminivå, inom vars ram rustningarna skulle hållas.

Andra stycket i artikel 8 angav hur de påbjudna rustningsbegränsningarna skulle initieras:

"Rådet skall under hänsynstagande till varje stats geografiska läge och övriga för staten säregna förhållanden, utarbeta planer till en dylik begränsnings genomförande, vilka skola underställas de särskilda regeringarna för prövning och avgörande."

Avsikten var att förbundsrådets planer skulle resultera i en multilateral nedrustningskonvention (eller möjligen en serie unilaterala åtaganden omfattande samtliga, eller så gott som samtliga, medlemsstater). Staterna var inte förpliktade att acceptera eller inleda förhandlingar på basis av rådets förslag. Dessa förslag skulle åtminstone vart tionde år göras till föremål för ny prövning samt, "därest så skulle befinnas erforderligt", ändring. Om rådets planer emellertid godkändes av regeringarna stadgade artikel 8, fjärde stycket, att den sålunda fastställda gränsen för rustningarna inte fick överskridas utan rådets medgivande.

Artikel 8, femte stycket, fäste uppmärksamheten på den privata vapentillverkningen som förklarades ge anledning till "allvarliga betänkligheter". (Kruppverken tvingades genom Versailles-fördraget att övergå till fredsproduktion.) Förbundsrådet uppdrogs att taga under övervägande hur de negativa verkningarna av privat krigsmaterieltillverkning kunde förebyggas, dock med hänsynstagande till att vissa stater var hänvisade till att förlita sig på enskild produktion.

Artikel 8 föreskrev slutligen att förbundets medlemmar skulle, "på det mest öppna och fullständiga sätt", förse varandra med fullständiga upplysningar rörande omfattningen av sina rustningar, sina program för armé, flotta och flygvapen, samt förhållandena inom respektive krigsindustri. Med modernt språkbruk skulle genomförandet av denna informationsplikt ha betecknats som förtroendeskapande åtgärder ("confidence building measures").

Enligt artikel 9 i förbundsakten skulle en ständig kommission inrättas för att bistå rådet beträffande utförandet av bestämmelserna i artikel 8 samt beträffande militära frågor i allmänhet. I enlighet med denna artikel upprättades 1920 en permanent militärkommission (Permanent Advisory Commission) bestående av militära experter från de olika vapenslagen. Denna kommission förmådde dock inte uträtta något konkret på nedrustningsområdet. Som ett kompletterande organ tillskapades i det läget (1921) den temporära blandade kommissionen (Temporary Mixed Commission), som genom sin bredare politiska sammansättning hade större möjligheter att verka i konstruktiv riktning.

Kvantitativ och kvalitativ nedrustning

I sina tidigare strävanden på nedrustningsområdet utgick NF:s båda kommissioner från matematiska och statistiska jämförelser av rustningarna, medan förbundsförsamlingen under sina första år intresserade sig för en begränsning av de nationella militärbudgeterna. Det var den förra modellen som skulle slå igenom på 1920-talets nedrustningskonferenser. Tanken var att man skulle gå igenom de militära resurserna punkt för punkt – antalet trupper, kanoner, tanks, krigsfartyg etc – för att på det sättet söka få till stånd en referensram för rustningsbegränsningar.

USA, som stod utanför Nationernas Förbund och just därför hade ett behov av att ta egna initiativ på det säkerhetspolitiska fältet, utfärdade i augusti 1921 en inbjudan till en marin nedrustningskonferens i Washington. De fem ledande sjönationerna (USA, Storbritannien, Frankrike, Italien och Japan) förhandlade här från november 1921 till februari 1922 om vissa kvantitativa och numeriska begränsningar i tonnage och bestyckning. Genom 1922 års Washington-avtal lyckades man införa begränsningar av tillåtet tonnage för slagskepp, hangarfartyg och kryssare; en maximinivå beträffande storleken av samma slags fartyg och deras kanoner; samt slutligen en begränsning i antal vad gällde slagskepp.[1] Resultatet blev markanta nedskärningar i de förutsedda rustningskostnaderna, en styrkemässig paritet mellan Storbritannien och USA (Storbritannien hade tidigare varit överlägset), en fixering av styrkerelationen USA-Japan i förhållandet 5–3, samt en fixering av relationen Storbritannien å ena sidan och Frankrike-Italien å andra sidan i förhållandet 5-3,5. Washington-avtalets svagheter låg i det begränsade antalet parter samt i att dessa parter kunde kompensera restriktionerna genom kvalitativa förbättringar av fartygen och genom en upprustning med jagare och ubåtar som inte berördes av överenskommelsen. Dessutom var avtalet konstruerat så att det för sin fortsatta giltighet behövde förnyas 1936, något som inte skedde.

President Coolidge inbjöd till en uppföljningskonferens i Genève 1927 i syfte att utsträcka Washington-begränsningarna till mindre fartygskategorier – kryssare, jagare och ubåtar – som nu var föremål för en intensifierad kapprustning. Frankrike och Italien avböjde emellertid deltagande med motiveringen att en fortsatt kvantitativ nedrustning på det marina området inte gick att isolera från de säkerhetspolitiska problemen i Europa. Eller som man sa från fransk sida: ”Kollektiv säkerhet först, nedrustning

sedan". USA genomförde emellertid konferensen tillsammans med Storbritannien och Japan – dock utan att några resultat uppnåddes.

Ett nytt försök initierades några år senare när Storbritannien inbjöd USA, Frankrike, Italien och Japan att deltaga i en marin konferens i London 1930. Londonkonferensen skulle lyckas att utsträcka de kvantitativa begränsningarna till ytterligare fartygstyper (vad gällde antal och tonnage) och dessutom införa vissa kvalitativa restriktioner ifråga om kalibern på eldvapen. Det avtal som undertecknades av de fem sjönationerna den 22 april 1930 begränsade bl a tonnaget och kanonkalibern på ubåtar. Det innehöll också begränsningar i fråga om hangarfartyg, begränsningar som byggde vidare på 1922 års regler. Storbritannien, USA och Japan överenskom dessutom att utrangera fem, tre respektive ett slagskepp under 1933 (istället för under 1936 som föreskrivits i Washington-avtalet).

Under 1931 förberedde Nationernas Förbund en nedrustningskonferens som skulle inledas under 1932. Ett konventionsutkast utarbetades av en förberedande nedrustningskommission (the Preparatory Commission) och det talades här om reduktioner av militär personal samt om begränsningar i inkallelsetiden för personal under utbildning. Krigsmateriel för landkrig skulle underställas budgetbegränsningar och marin krigsmateriel skulle begränsas enligt London-traktatens principer. Militärflyget skulle regleras genom begränsningar i antal och hästkrafter. Versailles-traktatens föreskrifter om kvalitativ nedrustning för Tyskland (förbud mot vissa "offensiva" vapen) var ett föredöme.

NF-konferensen inleddes den 2 februari 1932 och blev ett totalt misslyckande. Orsaken härtill låg i en politiskt labil situation som satte förbundsaktens nedrustningsscenario ur spel. Artikel 8 förutsatte att medlemsstaterna skulle vidmakthålla vissa väpnade styrkor, dels för att kunna deltaga i NF:s väpnade sanktioner (i första hand), dels ock för att kunna värna om den egna säkerheten (i andra hand). Prioriteringen blev emellertid snart den omvända, kapprustningen sköt fart och 1932 var tanken på samfällda säkerhetsaktioner i stort sett död. Tyskland under regeringarna Brüning och von Papen använde konferensen för att kräva rätt till upprustning och militär jämställdhet. Mot den bakgrunden var det inte förvånande att den förberedande kommissionens konventionsutkast inte kom att spela någon roll under förhandlingarna. I mars 1933 presenterade Storbritanniens Ramsey McDonald ett nytt utkast (med

såväl kvantitativa som kvalitativa moment), men inte heller detta utkast kunde rädda förhandlingarna. Konferensen kapsejsade definitivt sedan Tyskland under Adolf Hitler kallat hem sin delegation och lämnat NF i oktober 1933.

Mellankrigstidens enda bestående resultat på vapenkontrollområdet blev därmed 1925 års Genèveprotokoll; användningsförbudet mot BC-vapen som från en humanitärrättslig utgångspunkt ledde till viss kvalitativ nedrustning (se kap 2). En marin uppföljningskonferens i London 1936 lyckades också införa vissa kvalitativa restriktioner rörande kalibern på fartygskanoner – men dessa var tidsbegränsade och överlevde inte andra världskriget. I övrigt hade den kvalitativa metoden demonstrativt misslyckats på nedrustningskonferensen i Genève.

Den kvantitativa och numeriska nedrustningsmodellen (som tyngdpunkten hade legat på i de marina avtalen) hade först givit vissa resultat men därefter misslyckats på sikt. Erfarenheterna tydde på att vare sig kvantitativ eller kvalitativ nedrustning kunde åstadkommas utan gynnsamma säkerhetspolitiska betingelser. Från fransk sida kunde man 1936 med viss rätt upprepa sin tes från de tidigare förhandlingarna: "Kollektiv säkerhet först, nedrustning sedan".[2]

Demilitariserade områden

Vid NF:s tillkomst hade Versaillesfreden 1919 etablerat ett mindre antal rättsliga regimer för demilitarisering av särskilda områden. Den geografiskt sett mest omfattande demilitariseringen var den som rörde Rhenlandet (enligt artiklarna 42, 43, 44 och 180 i Versaillesfördraget).[3] Vidare hade Kielkanalen demilitariserats (enligt artiklarna 195 och 380 i fördraget), ön Helgoland (enligt artikel 115) samt Saarområdet (enligt ett annex till fördraget). NF sökte gå vidare på denna väg genom att, inom ramen för sina säkerhetspolitiska ambitioner, verka för ytterligare regleringar på området.

Enligt artikel 103 i Versaillesfördraget skulle den fria staten Danzig få en egen konstitution som skulle utarbetas i samråd med NF. Förbundsrådet krävde i en resolution den 17 november 1920 att Danzigs konstitution skulle förklara att staden ej fick användas för militärbaser samt att befästningar inte fick uppföras eller krigsmateriel tillverkas inom dess territorium. Dessa krav accepterades av Danzigs *Volkstag* och kom till uttryck i artikel 5 i stadens

konstitution som antogs strax därefter.[4] Arrangemanget fungerade fram till juni 1939 då nazisterna genomförde en föga camouflerad remilitarisering av fristaten.

I oktober 1921 sammanträdde på förbundsrådets initiativ en internationell konferens i Genève för att förhandla om Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering. Resultatet blev den s k Ålandskonventionen av 1921. Konventionen stadgar i sin inledning att dess syfte är att garantera att Ålandsöarna "aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt". I det syftet förklarade sig de fördragsslutande parterna vilja komplettera 1856 års fredsfördrag från Paris med mer långtgående bestämmelser.[5] Parisfredens befästningsförbud bekräftades och utvecklades och det stadgades att Ålandsöarna i krigstid skulle utgöra en neutral zon. Konventionens efterlevnad skulle garanteras av Nationernas Förbunds råd i samverkan med de fördragsslutande parterna. Medelst enhälliga beslut *(consensus)* kunde förbundsrådet förplikta dessa stater att vidta kollektiva sanktioner för att stoppa en kränkning. Rådsbeslut som fattades med kvalificerad majoritet berättigade envar fördragsslutande part att vidta sådana åtgärder som rådet tillstyrkte.

NF tog inga initiativ i samband med Lausanne-konferensen 1922-23 och dess förhandlingar om demilitariserade områden. NF tilldelades emellertid en roll inom ramen för två av de avtal som slöts i Lausanne. Konventionen av den 24 juli 1923 rörande demilitarisering av gränsområdet i Trakien innehöll en bestämmelse enligt vilken gränsstaterna Turkiet, Bulgarien och Grekland kunde hänvända sig till förbundsrådet med klagomål på eventuella brott mot demilitariseringsbestämmelserna. NF fick även tillsyn över tillämpningen av det nya avtal som slöts beträffande de turkiska sunden. Sundkonventionen etablerade som framgått demilitariserade zoner längs Bosporens och Dardanellernas bägge stränder samtidigt som öarna i Marmarasjön liksom ett antal öar i Egeiska havet demilitariserades. För konventionens genomförande skapades det under NF:s egid en internationell sundkommission som årligen skulle rapportera till förbundsorganen i Genève. Enligt artikel 18 i sundkonventionen garanterades de demilitariserade zonernas säkerhet av de fördragsslutande parterna i samverkan med NF. Storbritannien, Frankrike, Italien och Japan åtog sig särskilt att gemensamt möta varje hot eller våldshandling mot

zonregimen "by all the means that the Council of the League of Nations may decide for this purpose".[6]

Med åren tappade majoriteten av NF:s medlemsstater intresset för regional rustningsbegränsning (åtminstone under NF:s egen kontroll) och de ursprungliga förhoppningarna på denna form av internationell säkerhetspolitik grusades i takt med de försämrade politiska konjunkturerna. Efter 1928 diskuterades frågan endast sporadiskt och inte ens rekommendationer om bilaterala zonarrangemang kunde vinna ett allmänt stöd.

För fullständighetens skull skall slutligen nämnas att vissa territorier som ingick i NF:s mandatsystem var demilitariserade enligt artikel 22 i förbundsakten. Det var här fråga om de s k B- och C-mandaten, dvs de forna tyska kolonierna i Afrika och Stilla Havets övärld, som inte ansågs mogna för självstyre. Beträffande dessa områden svarade mandatmakten för att vapenhandel hindrades, för att befästningar och militära eller marina baser ej upprättades, samt för att "infödingars övande i vapnens bruk för annat än ordningens upprätthållande" ej kom till stånd. Mandatmakten var skyldig att till rådet avgiva en årlig rapport beträffande det område som anförtrotts åt dess vård.[7] Dessa bestämmelser hindrade dock inte Japan från att utnyttja sina mandat Marshallöarna, Marianerna och Karolinerna för den militära expansionism i Stilla Havet som föregick Pearl Harbor.

1 Washington-traktaten är återgiven i *American Journal of International Law*, Supplement 1921-22, s 41 ff.

2 Beträffande mellankrigstidens nedrustningsförhandlingar se Gathorne-Hardy, *A Short History of International Affairs 1920–1939*, London 1964, s 175–197, samt Gunnar Hägglöfs intressanta skildring i *Det kringrända Sverige*, 1983, s 32–44. Genèveprotokollet av 1924 var ett försök att stärka NF:s system för kollektiv säkerhet för att åstadkomma nedrustning, men protokollet förblev oratificerat. 1928 slöts den s k Briand-Kellogg-pakten som, på ett klarare sätt än NF-akten, uteslöt väpnad aggression i den internationella politiken. Frankrikes utrikesminister Aristide Briand hade ursprungligen föreslagit USA ett bilateralt non-aggressionsavtal, men Briands kollega i Washington, Frank Kellogg, föreslog en multilateral icke-våldstraktat – och så blev det. Briand-Kellogg-pakten fick stor anslutning men den innehöll inte några kontroll- eller sanktionsbestämmelser och skapade därmed inte tillräckligt förtroende för att initiera nedrustningsåtgärder. Paktens våldsförbud stod emellertid för en folkrättslig landvinning och Kellogg fick Nobels fredspris 1929. Briand hade fått det tidigare (1926).

3 Se Strupp, *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* i den av Walz-Marburg utgivna *Handbuch des Völkerrechts*, Band II:2, Stuttgart 1933, s 432 ff.

4 Se Ydit, *Internationalised Territories*, Leyden 1961, s 194 ff. Principiellt var Danzig obefäst efter 1920, men ett undantag gjordes sedermera för Polen som tilläts hålla en mindre garnison till skydd för en ammunitionsdepå vid Westerplatte (ute vid Danziger Bucht).

5 Beträffande det närmare innehållet i 1921 års Ålands-konvention och frågan om dess giltighet i dagens värld, se kap 6 i Del 2.

6 Lausannekonventionen om de turkiska sunden återfinns bl a i Supplement till volym 18 av *American Journal of International Law* 1924. Redan 1936 ersattes emellertid sundkonventionen av en ny konvention, undertecknad i Montreux, där demilitariseringen av stränderna upphävdes. Den internationella kommissionens uppgifter överfördes då på den turkiska regeringen.

7 Artikel 22, punkterna 5 och 7. Förbundsakten är återgiven i SÖ (Sveriges överenskommelser med främmande makter) 1920:1. Sveriges roll i mellankrigstidens förhandlingar har, förutom Hägglöf, skildrats av Stefan Trönnberg, *Nedrustning under mellankrigstiden, Sverige och nedrustningskonferensen i Genève 1932*, Kungälv 1985.

5. Nedrustningsfrågan i Förenta Nationerna

Redan tidigt under andra världskriget började de blivande segrarmakterna överlägga om formerna för ett mellanfolkligt samarbete efter kriget för att bevara den kommande freden. I Roosevelts och Churchills Atlantöverenskommelse (the Atlantic Charter) från augusti 1941 talades det om en avväpning av aggressiva makter "till dess ett system för gemensam säkerhet på bredare grund kan genomföras". Hösten 1944 presenterade USA, Storbritannien, Sovjetunionen och Kina, på ett möte i Dumbarton Oaks i utkanten av Washington, ett utkast till en internationell freds- och säkerhetsorganisation. Dumbarton Oaks-planen förelåg som underlag för den konferens rörande den planerade organisationens stadga som inkallades till San Francisco våren 1945. President Roosevelt hade på ett tidigt stadium föreslagit att den nya organisationen skulle få namnet "Förenta Nationerna" och detta förslag accepterades på konferensen. FN:s stadga undertecknades i San Francisco den 26 juni 1945. I ingressen betonar organisationen sin beslutsamhet att "rädda kommande släktled undan krigets gissel".

FN-stadgan som säkerhetspolitiskt instrument

Stadgans första artikel räknar upp FN:s viktigaste syften. FN:s huvudändamål är att bevara internationell fred och säkerhet. Enligt artikel 1:1 skall organisationen i detta syfte

> "dels vidtaga verksamma kollektiva åtgärder för att förebygga och undanröja hot mot freden samt för att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, dels genom fredliga medel och i överensstämmelse med rättvisans och den internationella rättens principer tillrättalägga eller lösa internationella tvister eller saklägen, som kunna leda till fredsbrott".

Stadgan följer ett förslag från Dumbarton Oaks att framhålla bevarandet av "internationell fred och säkerhet" som FN:s främsta uppgift. Den fred som skall upprätthållas är den *internationella;* FN

sysselsätter sig inte med interna konflikter, annat än i den mån en sådan konflikt kan hota internationell fred och säkerhet.

Fredens bevarande skall enligt artikel 1:1 nås på ettdera av två sätt; antingen genom effektiva kollektiva åtgärder eller genom "fredliga medel", underförstått enligt stadgans kapitel VI. De kollektiva åtgärderna syftar på de möjligheter till ingripande som säkerhetsrådet har enligt kapitel VII i stadgan (ekonomiska och väpnade sanktioner). Man kan också tänka sig "peacekeeping operations" som inte faller under kapitel VII och inte heller under kapitel VI (om fredlig lösning av tvister) – utan någonstans däremellan, det talas ibland om ett oskrivet kapitel VI 1/2.

Stadgans artikel 2 räknar upp de olika principer som skall vara vägledande för organisationen och dess medlemmar. Enligt artikel 2:4 skall alla medlemmar "i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld" som på något sätt är oförenligt med Förenta Nationernas ändamål. Referensen till FN:s ändamål pekar på att medlemsstaterna kan vara förpliktade att delta i av säkerhetsrådet beslutade väpnade sanktioner enligt kapitel VII i stadgan. Den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp är ett annat undantag från våldsförbudet som kommer till uttryck i stadgans artikel 51.

Under Nationernas Förbunds tid hade förbundsmedlemmarna förbundit sig att skydda varandra mot "yttre aggression". I fall av sådan aggression uppstod automatiskt en förpliktelse för varje medlem att individuellt vidtaga ekonomiska sanktioner mot angriparstaten. Förbundsrådet skulle i en sådan situation dessutom föreslå vilka väpnade sanktioner som skulle tillgripas av medlemsstaterna mot en aggressor.

FN har ett mer centraliserat system för kollektiv säkerhet. Enligt artikel 39 i FN-stadgan är det säkerhetsrådet som fastställer förefintligheten av "hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling" och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i syfte att upprätthålla eller återställa fred och säkerhet. Säkerhetsrådets beslut är bindande för medlemsstaterna enligt artikel 25 i stadgan. Rådet kan besluta om ekonomiska sanktioner och avbrytande av diplomatiska förbindelser (artikel 41) eller om väpnade sanktioner med stridskrafter tillhörande FN:s medlemmar (artikel 42).

Ett klart uttryck för att San Franciscokonferensen ville göra FN till en mera effektiv fredsorganisation än NF hade varit, blev

bestämmelserna i artiklarna 43–45 om att låta FN förfoga över militära maktmedel för att bevara freden. Resultatet blev dock inte till någon del en stående internationell styrka, utan säkerhetsrådet skulle helt förlita sig på medlemsstaternas stridskrafter.

I överensstämmelse med stadgans artikel 47 upprättades ett militärt stabsutskott (military staff committee) med företrädare för de fem stormakterna. Stabsutskottet skulle snarast möjligt ingå avtal med medlemsstaterna om att ställa väpnade styrkor till FN:s förfogande som vid behov kunde sättas in i enlighet med säkerhetsrådets beslut. Stabsutskottet skulle vidare lämna säkerhetsrådet råd och bistånd i militära ärenden samt i frågor "rörande reglering av rustningarna och eventuell nedrustning" (artikel 47:1). Stadgan speglar här en dröm om en form av kollektiv säkerhet som inte förverkligats. Artikel 47 siktar mot en värld under successiv nedrustning. En värld där säkerhetsrådet tillsammans med den militära stabskommittén garanterar de nedrustande medlemsstaternas säkerhet genom hot om sanktioner vid fredsbrott.

Som vi vet är situationen idag annorlunda. Det visade sig snabbt att varken utskottet eller säkerhetsrådet kunde enas om de första steg som behövde tas för att kunna förverkliga stadgans intentioner. Den misstro mellan stormakterna som kom till synes 1946 existerar än idag och har hindrat varje framsteg. Visserligen existerar stabsutskottet fortfarande och håller av formella skäl kontinuerliga sammanträden – men i praktiken är det ett dött organ. I FN:s rapporter kan man år efter år hitta följande passus:

"The Military Staff Committee functioned continuously under the draft rules of procedure during the period under review and held a total of 25 meetings without considering matters of substance."

En medlemsstat som hotas eller överfalles av en angripare, kan alltså inte på förhand räkna med något militärt stöd från FN. Endast i den något osannolika situationen att säkerhetsrådets permanenta medlemmar är eniga kan en hjälpaktion inledas.

En av de mer uppenbara skillnaderna mellan förbundsakten och Förenta Nationernas stadga ligger i behandlingen av nedrustningsfrågan. I NF-systemet lades avsevärt större vikt vid rustningsbegränsning som en särskild metod att bevara freden. FN-stadgan innehåller ingen motsvarighet till förbundsaktens erkännande att fredens bevarande kräver "de nationella rustningarnas begräns-

ning". Artikel 1 om FN:s syften nämner inte ens begreppen nedrustning eller rustningsbegränsning. Däremot framgår det att FN skall föra en internationell säkerhetspolitik i syfte att skapa en säkrare värld. Att FN:s roll härvidlag innefattar ett ansvar för internationell nedrustning och rustningskontroll är klart. Stadgan behandlar dessa frågor i artiklarna 11, 26 och (som framgått) 47, men ingen av dessa bestämmelser försöker som förbundsakten etablera kriterier för en miniminivå vad gäller rustningarnas omfattning. Inte heller finns det någon motsvarighet till förbundsaktens krav på informationsutbyte. Medan förbundsakten syftade till att etablera en juridisk grundval för omedelbar nedrustning, nöjer sig FN-stadgan med att skapa ett maskineri med hjälp av vilket "principer" och "planer" för rustningsbegränsning kan utarbetas någon gång i framtiden.[1] *En* förklaring till dessa skilda infallsvinklar är att NF-akten skrevs i slutet av ett världskrig som många ansåg hade utlösts av en ohämmad upprustning. Andra världskriget däremot, ansåg många hade kunnat undvikas om demokratierna stått bättre rustade mot Hitler.

Artikel 11 i FN-stadgan – som handlar om generalförsamlingens uppgifter – stadgar bl a att församlingen i sitt arbete på samarbete för internationell fred och säkerhet, äger behandla *principerna* för nedrustning och rustningsreglering, och *kan* lägga fram förslag rörande dessa principer till medlemsstaterna och till säkerhetsrådet. Artikel 11 har inledningsvis följande lydelse:

"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."

Artikel 26 – som handlar om säkerhetsrådets uppgifter – stadgar att rådet skall utarbeta *planer* för "ett system till reglering av rustningarna", planer som *skall* underställas FN:s medlemsstater. Artikel 26 har i sin helhet följande lydelse:

"I syfte att främja upprättande och upprätthållande av internationell fred och säkerhet med minsta möjliga uppoffring av världens mänskliga och ekonomiska tillgångar för rustningsändamål, har säkerhetsrådet att, med biträde av det i artikel 47 omförmälda militära stabsutskottet, utarbeta planer för system till reglering av rustningarna att underställas Förenta Nationernas medlemmar."

Medan generalförsamlingens kompetens i nedrustningsfrågan är fakultativ och begränsad till formuleringar om allmänna principer, är instruktionerna till säkerhetsrådet obligatoriska och inriktade på utarbetandet av specifika planer. I praktiken är det generalförsamlingen, och knappast alls säkerhetsrådet, som kommit att behandla rustningsfrågorna. Förklaringen ligger delvis i att medlemmarna inte lyckats förverkliga stadgans intentioner att etablera det kollektiva säkerhetssystem som skulle göra det möjligt för rådet att – tillsammans med den militära stabskommittén – utarbeta planer för nedrustning. I stället har man, på supermakternas initiativ, tillskapat en serie *ad hoc*-organ där förhandlingar ägt rum mellan ett begränsat antal stater. Dessa organ, ENDC, CCD, CD m fl har endast varit löst kopplade till FN, men har rapporterat till generalförsamlingen.

Effekten av Hiroshima och Nagasaki

FN-stadgan som säkerhetspolitiskt instrument lägger alltså inte någon speciell tonvikt vid nedrustningsfrågan. Kort efter stadgans tillkomst – i augusti 1945 – exploderade emellertid de första atombomberna över Hiroshima och Nagasaki. Stadgans bestämmelser om nedrustning och vapenkontroll fick därmed en ny räckvidd och en helt annan angelägenhetsgrad.

Generalförsamlingen sammanträdde i London i januari 1946 och inrättade, genom sin första resolution, numrerad 1 (I), en atomenergikommission med uppgiften att lägga fram specifika förslag rörande elimineringen av atomvapen och andra massförstörelsevapen. Trots att detta beslut togs enhälligt av FN:s 51 medlemsstater fick man snabbt skruva ned förväntningarna. Inte heller USA:s försök under FN:s första verksamhetsår att få till stånd en överenskommelse om internationell kontroll av atomkraften och förbud mot produktion av atombomben (den s k Baruch-planen) ledde till något resultat. Man hade här ett historiskt och unikt tillfälle att hejda en tillverkning som ännu ej hade inletts på allvar. Men tillfället försummades. Skulden låg framförallt hos Sovjetunionen som visade en djup misstänksamhet mot alla amerikanska förslag, men även hos USA som avsåg att behålla sitt kunskapsmonopol i kärnvapenfrågan så länge ett produktionsförbud inte existerade eller inte kunde övervakas medelst ett överenskommet kontrollmaskineri.

I september 1949 stod det klart att Sovjetunionen hade sprängt sin första atombomb. FN:s atomenergikommission, som hade haft till huvuduppgift att avskaffa kärnvapnen, upplöstes i januari 1952 efter närmare tre års overksamhet. När det internationella atomenergiorganet (IAEA) inrättades som ett FN-organ 1957 hade det den blygsammare uppgiften att kontrollera och främja användningen av atomenergi för fredliga ändamål.

USA sprängde sin första vätebomb 1952 och Sovjetunionen sin 1953. Terrorbalansen var ett faktum som lade sin slagskugga över världspolitiken. Efter misslyckandet med FN:s atomenergikommission fortsatte nedrustningsdebatten med viss intensitet i generalförsamlingen och utsträcktes till att omfatta hela fältet. Målsättningen blev "allmän och fullständig nedrustning". Såtillvida blev kärnvapenhotet en injektion för nedrustningsarbetet i FN. Den kommission för *konventionella* rustningar som tillkommit 1947 avskaffades. Ett nytt övergripande organ, FN:s nedrustningskommission (UNDC), inrättades 1952 med uppgift att behandla såväl nukleära som konventionella vapen. UNDC var dock enbart ett "deliberativt", dvs överläggande organ. Det första renodlade förhandlingsorganet med anknytning till FN etablerades först 1959. Det var den så kallade tio-nationers-kommittén.

McCloy-Zorin-principerna

Målsättningen "allmän och fullständig nedrustning" introducerades av Nikita Chrustjev i ett tal i generalförsamlingen 1959. Sovjetunionen föreslog här en plan för total nedrustning under en fyraårsperiod. För att ingen stat skulle kunna kränka sina förpliktelser föreslogs upprättandet av ett internationellt kontrollorgan, i vilket alla stater skulle deltaga. Frågan togs upp på dagordningen i första (politiska) utskottet där USA och Sovjetunionen överraskade med att presentera ett gemensamt om än allmänt hållet resolutionsförslag. Denna unika enighet mellan öst och väst ledde till att resolutionsförslaget antogs enhälligt av utskottet och sedermera, den 20 november 1959, av generalförsamlingen. I resolutionen förklarade församlingen att frågan om "en allmän och fullständig nedrustning är den viktigaste som världen har att ta ställning till".[2]

Beträffande Chrustjevs konkreta nedrustningsplan påpekade den brittiske representanten Ormsby-Gore att densamma innehöll flera punkter som han fann uppmuntrande. Sålunda hade man från

sovjetisk sida släppt sitt tidigare krav på omedelbart förbud mot kärnvapen. Planen förutsåg i stället först en begränsning av de konventionella styrkorna. Härigenom skulle man, enligt brittisk uppfattning, ta ett steg i rätt riktning mot balanserad nedrustning.[3]

Efter utdragna förhandlingar enades supermakterna om de principer som i fortsättningen skulle vägleda nedrustningsförhandlingarna. Enigheten registrerades i den s k McCloy-Zorin-korrespondensen mellan den amerikanske presidentrådgivaren John McCloy och den sovjetiske FN-ambassadören Valerian Zorin i september 1961. En rapport rörande denna skriftväxling underställdes omedelbart FN:s generalförsamling. Supermakternas överenskommelse (som inte var juridiskt bindande) välkomnades av generalförsamlingen i resolutionen 1722 (XVI) som antogs den 20 december 1961. I resolutionen rekommenderade församlingen att kommande nedrustningsförhandlingar skulle bygga på den överenskomna principförklaringen. McCloy-Zorin-överenskommelsens åtta punkter kan sammanfattas enligt följande:

1) Målsättningen var ett program som garanterade att nedrustningen blev allmän och fullständig och att krig inte längre användes som medel att lösa internationella problem;

2) Programmet skulle säkerställa att staterna till sitt förfogande endast hade sådana icke-nukleära styrkor som var nödvändiga för den inre ordningens upprätthållande;

3) Programmet skulle innehålla bestämmelser om avveckling av väpnade styrkor och militära baser samt eliminering av alla massförstörelsevapen;

4) Programmet skulle genomföras i etapper i enlighet med en överenskommen verifikationsprocedur;

5) Nedrustningsåtgärderna skulle vara balanserade så att ingen stat eller grupp av stater vid något tillfälle fick ett militärt övertag över andra stater;

6) Åtgärderna skulle vidtagas under internationell kontroll för att tillse att parterna uppfyllde sina åtaganden;

7) Nedrustningen skulle åtföljas av åtgärder som gjorde det möjligt för FN att värna om fred och säkerhet, bl a genom etablerandet av en internationell fredsstyrka;

8) De förhandlande parterna skulle så snabbt som möjligt söka uppnå och implementera allt mer omfattande överenskommelser.

Det enda konkreta resultatet av överenskommelsen mellan herrarna McCloy och Zorin blev ett ökat intresse för multilaterala förhandlingar. Genève etablerades som ett fast förhandlingsforum.

Förhandlingsmaskineriet

1962 inrättades i FN:s regi "de aderton nationernas nedrustningskommitté" (ENDC) som ett särskilt förhandlingsorgan i Genève. År efter år återkom förhandlare och experter till konferensrummen i Palais des Nations. 1969 förvandlades ENDC efter en utvidgning av medlemsantalet till en stående nedrustningskonferens. Benämningen blev nu CCD (the Conference of the Committee on Disarmament). USA och Sovjetunionen dominerade förhandlingarna och delade på ordförandeskapet. Bristen på resultat i nedrustningsarbetet var emellertid påtaglig och medförde en ökande otålighet bland FN:s medlemmar. Från och med januari 1979 ersattes CCD med ett nytt förhandlingsorgan – CD (Committee on Disarmament). Önskemål från framförallt u-landshåll om en utökad representation hade givit resultat. Medlemsantalet mer än fördubblades till att omfatta de fem kärnvapenstaterna plus 35 valda medlemmar. Samtidigt övergick man till ett mellan samtliga medlemsländer roterande ordförandeskap. Enligt kommitténs mandat skall man anta traktattexter och rekommendationer med *consensus,* dvs enhälligt. Det är en händelse som ser ut som en tanke att de fem kärnvapenmakterna samtidigt är säkerhetsrådets permanenta medlemmar som alltså (genom *consensus*-kravet) har lyckats "ta med sig" sin vetorätt till CD.

Förhandlingsarbetet i kommittén fick en trög start. 1980 nådde man emellertid enighet om att inleda konkreta förhandlingar på fyra områden – kemiska vapen, negativa säkerhetsgarantier samt ett fullständigt program för nedrustning (Comprehensive Programme of Disarmament, CPD). Förhandlingarna har än så länge, med undantag av kemvapenfrågan, lett till ytterst blygsamma resultat.

CD rapporterar varje år till FN:s generalförsamling. Alla FN:s medlemsstater (och icke enbart de 40 CD-medlemmarna) har där en möjlighet att delta i nedrustningsdebatten i generalförsamlingens första utskott.

1983 beslöt generalförsamlingen att upphöja nedrustningskommittén i Genève till en konferens. Beteckningen CD är fortfarande adekvat, den står dock numera för "the Conference on Disarmament".

Specialsessionernas principer

Det alltmer ökade engagemanget i nedrustningsfrågan (bl a från u-ländernas sida) och bristen på resultat i förhandlingsarbetet ledde till krav på extra åtgärder. 1975 föreslogs att generalförsamlingen skulle inkallas till ett extramöte som helt ägnades åt nedrustningsfrågan.

Försommaren 1978 höll generalförsamlingen sin första "Special Session on Disarmament" (SSOD I). Med enhällighet antog sessionen ett slutdokument bestående av en *deklaration* om vissa långsiktiga principer och prioriteringar för nedrustningsarbetet, ett *handlingsprogram* med en förteckning över åtgärder som borde genomföras i ett kortare tidsperspektiv, samt vissa rekommendationer rörande organisatoriska förändringar i förhandlingsmaskineriet. Det var som ett resultat av de sistnämnda som CCD (nedrustningskommitténs konferens) från och med januari 1979 övergick i det nya förhandlingsorganet CD (nedrustningskommittén). Det var också på SSOD I som beslut fattades att från och med 1979 återupprätta UNDC (nedrustningskommissionen) som under ett antal år varit nedlagd.

Den 7 juni–9 juli 1982 ägde ytterligare ett extra generalförsamlingsmöte rum i nedrustningsfrågan (SSOD II). Det slutdokument som antogs av den andra specialsessionen var mycket magert. Delegationerna från de 157 medlemsländerna kunde i själva verket inte enas om annat än att bekräfta slutdokumentet från 1978. Sessionen visade att supermakterna var föga intresserade av FN som forum i nedrustningssammanhang. Det stod klart att man hellre såg bilaterala förhandlingar där frågorna kunde hanteras utan insyn.

Den andra specialsessionens slutdokument tvingades konstatera att 1978 års program till stora delar inte hade genomförts. Tvärtom hade kapprustningen ökat och världens samlade militära utgifter mer än fördubblats. Luften syntes ha gått ur nedrustningsansträngningarna. Den optimism i nedrustningsfrågan som fanns inför SSOD I kunde inte överleva SSOD II.

Ändå var de två specialsessionerna inte enbart ett misslyckande. Det var positivt att statssamfundet 1978 enhälligt kunde antaga en Deklaration och ett Handlingsprogram i nedrustningsfrågan. Det var positivt att man 1982 enhälligt kunde bekräfta dessa texter, dels genom allmänna referenser till det tidigare Slutdokumentet, dels genom att uttryckligen upprepa vissa huvudpunkter. Från folkrätts-

lig synpunkt är det skäl att notera att denna consensus-bekräftelse innefattar en del principer som kan vara på väg att få en viss juridisk status – en intressant normativ utveckling som dock först skall beröras i Del 3. Här skall i stället några av målsättningarna och principerna citeras. Slutdokumentet från 1978 (the Final Document) innehåller således bl a följande:

"28. Alla världens folk har ett vitalt intresse av att nedrustningsförhandlingarna leder till framgång. Följaktligen är det alla staters plikt att bidraga till nedrustningsansträngningarna. Alla stater har rätt att deltaga i nedrustningsförhandlingar. De har rätt att som jämställd part deltaga i de multilaterala nedrustningsförhandlingar som direkt berör deras nationella säkerhet. Även om nedrustning är ett ansvar för alla stater har kärnvapenstaterna det främsta ansvaret för kärnvapennedrustning och, tillsammans med andra militärt betydande stater, för att kapprustningen hejdas och vänds till sin motsats. . .

29. Vidtagandet av nedrustningsåtgärder bör ske på ett rättvist och balanserat sätt så att varje stats rätt till säkerhet garanteras och så att ingen enskild stat eller grupp av stater kan tillskansa sig fördelar vis-à-vis andra på något stadium. I varje skede bör målet vara oförminskad säkerhet på lägsta möjliga nivå av rustningar och militära styrkor.

31. Överenskommelser rörande nedrustning och rustningsbegränsning bör innehålla lämpliga kontrollåtgärder som är tillfredsställande för alla berörda parter, i syfte att skapa ett nödvändigt mått av förtroende och tillförsäkra att överenskommelserna efterlevs av alla parter. . "[4]

Dessa målsättningar och principer bekräftades till stor del i allmänna ordalag i rapporten från SSOD II.[5] Följande sex punkter som kan destilleras fram ur 1982 års dokument bör framhållas:

1) Den genom Slutdokumentet överenskomna internationella nedrustningsstrategin har som omedelbart mål att eliminera faran för kärnvapenkrig och genomföra åtgärder som stoppar kapprustningen;

2) Strategin har som slutligt mål att åstadkomma allmän och fullständig nedrustning ("general and complete disarmament") under effektiv internationell kontroll;

3) FN skall spela en central roll i nedrustningsarbetet;

4) Åtgärder som syftar till att förebygga kärnvapenkrig och uppnå verklig nedrustning skulle väsentligt kunna öka staternas säkerhet;

5) Framsteg i nedrustningen skulle väsentligt komma att bidraga till utvecklingsländernas sociala och ekonomiska utveckling;

6) Staterna måste beakta att nedrustning, avspänning och fredlig lösning av tvister i enlighet med FN:s stadga är direkt avhängiga av varandra.

Generalförsamlingen har beslutat att en tredje specialsession om nedrustning skall hållas under 1988. Ett nytt consensus-dokument

kan föra den normativa utvecklingen framåt, precis som generalförsamlingens årliga resolutioner skulle kunna göra om de antas med consensus och innehåller principförklaringar.[6]

1 Goodrich & Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents,* tredje uppl, New York 1969, s 212.

2 General Assembly Resolution 1378 (XIV) den 20 november 1959, preambeln. I resolutionens huvuddel uppmanade församlingen enträget regeringarna att göra allt för att nå en konstruktiv lösning i nedrustningsfrågan. Språkbruket 1959 andades optimism. I resolutionen uttrycktes slutligen förhoppningen att man på kortast möjliga tid skulle kunna utarbeta och nå enighet om detaljerade åtgärder, som skulle kunna leda till målet – allmän och fullständig nedrustning.

3 Se UD:s "blåbok" från generalförsamlingens fjortonde möte, i serien *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet,* Stockholm 1960, sid 46. För McCloy-Zorin-korrespondensen av 1961 se Goldblat, *Agreements for Arms Control,* SIPRI, 1982, s 153 ff.

4 Slutdokumentet av 1978 (the Final Document) återfinns i svensk översättning i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet, Ny serie 1:A:30* ("UD:s blåbok"), Stockholm 1979, Bil 1.

5 UN Document A/S-12/32 med annex I–VI.

6 Generalförsamlingens resolutioner har icke tagits upp till särskild behandling eftersom de, som icke-juridiskt bindande rekommendationer, inte förmått spela någon folkrättslig roll. En folkrättslig utveckling är dock möjlig, nämligen om rättsligt relevanta principförklaringar antas med consensus, helst upprepade gånger, och därmed manifesterar en *opinio juris* i statssamfundet.

6. Kärnvapendoktrinerna och folkrätten

Rätten till självförsvar

FN-stadgans artikel 51 bekräftar den i folkrätten gällande "naturliga rätten" till självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. För FN:s medlemmar är detta det enda undantaget från det våldsförbud som enligt stadgans artikel 2:4 gäller för deras mellanstatliga förbindelser.

Självförsvarsrätten är förankrad i allmän folkrätt, dvs den utgör sedvanerätt till följd av staternas praxis och rättsuppfattning. Genom FN-stadgan har rätten till självförsvar kodifierats, men samtidigt preciserats och inskränkts i förhållande till tidigare gällande sedvanerätt. I dagens läge – när FN har 159 medlemmar – kan det inte gärna finnas någon allmän folkrätt som avviker från stadgans skrivna regler när det gäller våldsanvändningen. Genom den globala anslutning som FN-stadgan vunnit måste den betraktas, inte enbart som ett mellanstatligt avtal som binder FN:s medlemmar, utan även som ett uttryck för en universellt accepterad sedvanerätt.

I praktiken innebär detta att det är FN-stadgans skrivningar och kvalifikationer som är avgörande för hur självförsvarsrätten skall tolkas. Artikel 51 har inledningsvis följande lydelse:

"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 att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet."

Texten innehåller alltså två viktiga kvalifikationer. För det första är det endast i händelse av ett "väpnat angrepp" (an armed attack) som självförsvarsrätten aktualiseras. Begreppet "väpnat angrepp" är inte definierat i stadgan och en viss oklarhet råder om dess rätta innebörd.

För det andra gäller rätten att gripa till vapen endast så länge som behövs för att säkerhetsrådet ska kunna komma in i bilden och ta sitt ansvar för upprätthållandet av fred och säkerhet. Det förut-

sätts emellertid att säkerhetsrådet vidtar "nödiga åtgärder" (the measures necessary) för att den individuella självförsvarsrätten skall falla bort, dvs åtgärderna måste vara sådana som är erforderliga för att värna om den angripna statens säkerhet eller territoriella integritet. Eftersom ett sådant scenario, mot bakgrund av vetoregeln i rådets arbete, förefaller i det närmaste helt osannolikt innebär knappast denna regel någon betydande inskränkning i självförsvarsrättens utövande.

Artikel 51 talar inte bara om individuellt utan även om kollektivt självförsvar. Staterna kan alltså delta i försvaret av varandras territorier. De stora militärallianserna (NATO och Warszawapakten), liksom de regionala kollektiva säkerhetsarrangemangen (Rio-pakten, OECS, ANZUS-traktaten),[1] bygger på detta förhållande och syftar till gemensamt agerande vid väpnat angrepp mot någon av de förbundna staterna.

Artikel 51:s lydelse ger knappast utrymme för någon form av preventivt eller förebyggande självförsvar (anticipatory self-defense) som svar på ett överhängande krigshot mot det egna territoriet. Den engelska texten talar om en rätt till självförsvar "*if* an armed attack occurs". Det är en formulering som förutsätter att ett väpnat angrepp verkligen har inletts innan självförsvar kan utövas. Jag har i ett annat sammanhang påpekat att texten i enlighet med sin ordalydelse bör tolkas restriktivt:

> "Att döma av diskussionerna i San Francisco är det mycket som talar för en sådan tolkning av artikel 51. Stadgans författare var uppenbarligen medvetna om det olyckliga i att preventiva åtgärder förutsätter kännedom om en annan regerings intentioner. Risken för att den stat som känner sig hotad vantolkar situationen är stor. Att öppna vägen för våldsanvändning på grundval av subjektiva bedömningar strider helt mot stadgans anda. Ändå finns det *en* form av preventivt självförsvar som går att förena med stadgans formuleringar. Om exempelvis en stat planerat en attack och bevisligen inlett sina operationer på sin sida av gränsen, på en annan stats territorium eller över fritt hav, då måste det anses föreligga ett väpnat angrepp och en vidhängande rätt till självförsvar, trots att den utsatta statens gräns ännu ej överskridits."[2]

Frågan om preventivt självförsvar måste framförallt relateras till en tänkbar användning av kärnvapen. Just i kärnvapnens tidevarv torde det vara viktigare än någonsin att artikel 51 tolkas restriktivt för att inte främja förhastade preventivaktioner som kan resultera i en nukleär eskalering och vår civilisations undergång. Detta i synnerhet som ett preventivt agerande riskerar att baseras på misstag i den svåra bedömningen av en annan stats intentioner.

I och för sig har ingen av supermakterna idag en förstaslagsförmåga, dvs en kapacitet att genomföra ett kärnvapenanfall som helt slår ut motpartens vedergällningsförmåga, något som talar för att FN-stadgans förbud mot preventivaktioner som inte är genuint självförsvar är realistiskt. Å andra sidan har tillkomsten av missiler med hög träffsäkerhet öppnat möjligheterna för en strategi riktad mot fiendens stationära strategiska vapen och militära mål ("counterforce"), något som kan öka fördelarna med en tidig kärnvapeninsats. I FN:s kärnvapenstudie från 1980 sägs det i detta sammanhang:

"Om de markbaserade interkontinentala robotarna i sina silos inte kan göras osårbara genom fortifikatoriskt skydd, försvarsanordningar eller genom sitt blotta antal, och om en nation anser att en sådan robotstyrka är en omistlig del av dess strategiska styrkor, förefaller det vara möjligt att USA och Sovjetunionen skulle kunna bereda sig på att avfyra dessa robotar omedelbart då ett anfall hade upptäckts vara påbörjat ("launch-under-attack")."[3]

En sådan motattack är i och för sig inte oförenlig med FN-stadgans artikel 51 men den typ av insatsberedskap det här gäller kan slå fel. Risken för att vapnen avfyras av misstag finns där. "Launch-under-attack" kräver ett tekniskt avancerat förvarningssystem som står och faller med sin 100-procentiga pålitlighet och vars införande skulle bli en ny instabilitetsfaktor i terrorbalansen, en faktor som snabbt skulle kunna göra FN-stadgans normativa system överspelat.

Kärnvapenmakternas doktriner

Idag torde det råda allmän enighet om att strategiska, dvs interkontinentala kärnvapen inte kan användas i krig utan endast för att avskräcka andra från att använda vapnen mot en själv. De flesta experter menar även att avskräckning måste grundas på att den ena parten under alla omständigheter kan tillfoga den andra en förstörelse av en storleksordning som inte är acceptabel; och detta även efter det att motparten har slagit till först. Balansen vilar på en ömsesidig andraslagsförmåga. Det råder emellertid olika meningar om kärnvapnens avskräckningsroll i förhållandet mellan supermakterna; varje avskräckningsdoktrin är ägnad att inrymma inslag av grundläggande osäkerhet.

Under 1950-talet var situationen speciell såtillvida att USA besatt en nukleär överlägsenhet och kunde hota med en massiv

kärnvapeninsats som svar på aggression på lägre nivåer med konventionella stridsmedel. Utrikesministern John Foster Dulles önskade också politiskt markera Eisenhower-administrationens beslutsamhet att driva en kraftfull utrikespolitik. Doktrinen om *massiv vedergällning* ("massive retaliation") etablerades. USA:s överlägsna kärnvapenkapacitet skulle avskräcka den andra supermakten från varje angrepp mot själva USA, men även från allehanda provokationer och interventioner runt om i världen.

När Sovjets nukleära kapacitet tillväxte förfinades den amerikanska doktrinen av Kennedys försvarsminister McNamara under det tidiga 1960-talet. Problemet med konventionell aggression separerades från det nukleära hotet. Det *flexibla gensvarets* strategi infördes – dvs i första hand förutsattes konventionella motåtgärder vid en konventionell attack i Europa, samtidigt som man hotade med eskalering till nukleär nivå om så befanns militärt nödvändigt. Dessutom skulle Sovjet avskräckas från en strategisk (dvs mot den amerikanska kontinenten riktad) nukleär attack, detta genom USA:s förmåga att överleva ett första slag och slå tillbaka med förödande kraft. "Flexible response" och "survivability" blev hörnpelarna i den nya strategin. Samtidigt utgick McNamara (fr o m 1962) från en skadebegränsande styrkemålsstrategi. Ett första svarsslag skulle enbart riktas mot motståndarens kärnvapensystem och inte mot hans städer. På så sätt skulle man begränsa såväl hans möjligheter som motiv att angripa amerikanska städer och tillfoga USA ytterligare skada ("damage limitation").[4]

McNamaras doktrin är dock främst känd för den efter 1964 lanserade formeln *ömsesidig, garanterad förstörelse* ("mutual assured destruction"), ofta betecknad med den i mångas tycke talande förkortningen MAD. Denna del av McNamara-doktrinen innehöll två moment: (1) USA:s garanterade förmåga till förstörelse. Ett sovjetiskt första slag skulle alltid kunna vedergällas med ödeläggelse av en väsentlig del av det sovjetiska samhället; (2) Erkännande av att Sovjetunionen var i besittning av motsvarande vedergällningsförmåga. Ömsesidigheten skulle garantera en stabil terrorbalans. MAD var avskräckningsfilosofin *par excellence*.

Den amerikanska doktrindebatten har med tiden fokuserats på skyddet av de allierade i Europa, något som inneburit en gradvis förstärkning av tesen om det flexibla gensvaret eller anpassade motåtgärder. Dvs beroende på hur allvarligt krigsläget är, kommer NATO att reagera på ett angrepp med vad som betraktas som

erforderliga medel – vilket kan vara konventionella vapen, taktiska (slagfältsinriktade) kärnvapen eller strategiska kärnvapen utnyttjade på olika sätt. Avskräckningen skall i fred fungera genom supermakternas medvetande om en ömsesidig sårbarhet, men hotet om nukleära motåtgärder är även tänkt att fungera under ett pågående krig. Flexible response-doktrinen föreföll 1969 ha slutgiltigt ersatt teorin om massiv vedergällning vad gällde skyddet av Europa, dels därför att "mutual assured destruction" inte framstod som ett trovärdigt hot när krig väl utbrutit, dels därför att USA och NATO behövde handlingsalternativ som kunde begränsa konflikten istället för att riskera ett allmänt kärnvapenkrig och kollektivt självmord. Den "ömsesidiga avskräckningen" fanns emellertid kvar i bilden som ett skydd för den amerikanska kontinenten. 1974 presenterade den nye försvarsministern James R Schlesinger sina riktlinjer för den strategiska planeringen. "Schlesinger-doktrinen" innebar att planerarna skulle studera begränsade kärnvapenoptioner för de fall då avskräckningen brutit samman. Den nya emfasen i strategin förutsatte möjligheten av en kärnvapenanvändning begränsad till den europeiska krigsteatern.

Problemet med det flexibla gensvarets strategi är emellertid just begreppet "limited war" och dess trovärdighet. I vilken utsträckning är hotet om att sätta in taktiska kärnvapen i begränsad omfattning på slagfältet ett hanterligt hot? NATO-doktrinen förutsätter möjligheten av en första användning av kärnvapen ("first use") som svar på en massiv attack med konventionella stridskrafter. Risken för en upptrappning till högre nivåer av kärnvapenkrig synes obestridlig.

Flexible response-doktrinen har inneburit ett successivt anammande av tanken att en attack mot NATO skall vedergällas genom förstörelse av motståndarens militära mål ("counterforce"), inte genom angrepp mot städer och industriområden ("countervalue"). Denna mer "humana" variant av den grundläggande avskräckningsfilosofin förutsätter att det finns en kapacitet att precisionsinrikta de kärnvapenbärande missilerna mot sina mål, en förmåga som den tekniska utvecklingen möjliggjorde först under 1970-talet. Counterforce-strategin bekräftades och formaliserades till viss del av president Carter i Presidentdirektiv 59 (PD 59), ett hemligt aktstycke vars konsekvenser dock öppet diskuterades under 1980. Därmed hade man avlägsnat sig från den MAD-influerade massiva avskräckningen som automatiskt förutsatte ett hot även mot fien-

dens civilbefolkning. Dåvarande försvarsministern Harold Brown talade emellertid samtidigt om en amerikansk "eskaleringsdominans" som var ägnad att vidmakthålla avskräckningen på en hög nivå och som inte föreföll helt utesluta hot mot civila centra. Brown gjorde klart att USA:s flexible response-linje måste innebära en *motvikts-strategi* ("countervailing-strategy"), dvs USA måste ha förmåga att på varje nukleär nivå trappa upp till nästa nivå om avskräckningen slår fel. I praktiken synes denna avskräckning genom motvärn innebära en prioritering av mål på en hög, strategisk nivå. Det är således fråga om ett primärt counterforce-inriktat synsätt, men planläggningen lägger inte tonvikten vid militära mål på slagfältet, utan vid militära mål bakom fronten.

Schlesingerdoktrinen har kritiserats för att den skulle göra kärnvapenkriget mer tänkbart eller realistiskt – dvs sänka den nukleära tröskeln. Den har också kritiserats för att varje uttunning av McNamara-doktrinens hot om ömsesidigt självmord genom genom ökat skydd av befolkningen och produktionsmedlen försvagar avskräckningseffekten. Man anser att hotet om ett allomfattande angrepp måste vara det centrala i NATO:s strategi om avskräckningen skall fungera. I "flexible response"-tänkandet finns detta massiva hot kvar, men det spelar en långt mindre roll än i Washingtons tidigare doktrinvarianter. Från strikt humanitärrättslig synpunkt är denna utveckling – med dess större hänsynstagande till civilbefolkningen – odelat positiv. Från säkerhetspolitisk synpunkt blir en bedömning mer oviss. Det sägs ofta att en counterforce-kapacitet är destabiliserande eftersom den leder till fruktan för ett första-slag. Den folkrättsliga kritiken mot NATO:s doktrin har dock främst rört konceptet "first use". Härom i ett följande avsnitt.

Sovjetunionens kärnvapendoktrin är inte lika lätt att dokumentera. Trots bristen på källor har det efterhand utvecklats en viss enighet om huvudpunkterna i den sovjetiska doktrinen. 1961 gjorde dåvarande försvarsministern Malinovskij ett ofta citerat uttalande som visade att avskräckning och massiv vedergällning var fundamentala begrepp i det sovjetiska tänkandet vid denna tid. En grundläggande tes var att ett krig där supermakterna var inblandade ofrånkomligen måste trappas upp till ett allmänt kärnvapenkrig. Således skrev marskalk Sokolovskij 1962 i sitt arbete om militär strategi:

"Det måste understrykas att, med de internationella relationer som råder under nuvarande förhållanden och med den nivå som vapenutvecklingen nu har nått, kommer varje väpnad konflikt oundvikligen att trappas upp till ett allmänt kärnvapenkrig om kärnvapenmakterna dras in i konflikten".[5]

Sedan dess finns det emellertid många tecken som tyder på att den officiella strategin blivit mer flexibel. Den nästan automatiska användningen av kärnvapen som man tidigare tycks ha utgått ifrån, förefaller ha ersatts av en doktrin som erkänner möjligheten av lokalt begränsade taktiska kärnvapenkrig och kanske även möjligheten av ett allmänt krig på konventionell nivå.

Det är emellertid en utbredd uppfattning att sovjetiska militärstrateger i allmänhet är benägna att rekommendera att kärnvapen sätts in på ett tidigt stadium. Det sägs i FN:s kärnvapenstudie att man får ett intryck av "att det inte är tröskeln mellan konventionellt krig och kärnvapenkrig som är den viktigaste, utan krigströskeln i allmänhet".[6] Detta intryck har emellertid något försvagats av president Bresjnevs budskap till FN:s speciella nedrustningssession (SSOD II) den 15 juni 1982 att Sovjetunionen inte skulle vara först att använda kärnvapen. Men även om "first use" inte ingår i planerna tyder sammansättningen av de nukleära styrkorna på att "early use" är oundvikligt. Sovjets relativt starka beroende av sårbara, landbaserade interkontinentala missiler (ICBMs) indikerar onekligen att tanken är att använda dessa tidigt i en konflikt, kanske redan när signalspaningen varnar om ett fientligt angrepp ("launch on warning").

Den sovjetiska synen på avskräckningen skiljer sig markant från NATO-filosofien. Medan man i Väst tänker i termer av "avskräckning genom kapacitet till bestraffning" kan den sovjetiska doktrinen beskrivas som "avskräckning genom kapacitet till total seger". Sovjetunionen avvisar varje flexibelt gensvar för egen del, liksom möjligheten till "limited war" överhuvudtaget. Man förlitar sig på seger genom en tidig, massiv kärnvapeninsats. Stridsspetsarna skall riktas mot fiendens centra för militär och statlig kontroll, inklusive de stora städerna. Detta är en form av "nuclear targeting" som ligger nära en renodlad counter-value-doktrin. Någon motsvarighet till den amerikanska doktrinens inslag av skadebegränsning finns ej.

Den sovjetiska doktrinen förefaller komma i konflikt med folkrättsliga värderingar på två sätt: Dels genom det ringa hänsynstagandet till humanitära värden i målvalet, dels genom den säker-

hetspolitiskt olyckliga benägenheten att omedelbart trappa upp en nukleär slagväxling i stället för att söka ge utrymme för en begränsning och avveckling av konflikten.

Den sovjetiska doktrinen (och i viss mån även den amerikanska) syntes dock ha reviderats på toppmötet mellan Reagan och Gorbatjov i Genéve i november 1985. Det var då som de båda supermaktsledarna antog ett gemensamt uttalande enligt vilket kärnvapenkrig inte kan vinnas och aldrig får utkämpas.

Storbritannien agerar inom ramen för NATO:s försvarsdoktrin och har inte angivit några principer för en oberoende användning av sin kärnvapenstyrka. En självständig användning av brittiska kärnvapen skall dock ingalunda uteslutas.

Det brittiska försvaret förlitade sig ursprungligen på doktrinen om massiv vedergällning och den egna nukleära kapaciteten fick motivera besparingar inom övriga militära sektorer. När "flexible response" definitivt slog igenom i Washington 1967-69 var man inte entusiastisk i London. En strategi som krävde konventionell upprustning och fler man under fanorna var inte ekonomiskt attraktiv.

När Sovjet hade rustat ikapp USA i början av 1960-talet blev det amerikanska strategiska paraplyet över Västeuropa mindre trovärdigt. Den brittiska NATO-partnern fick då en ny roll att fylla – separat avskräckning genom separat beslutsfattande. Eller som Francis Pym (då försvarsminister) uttryckte det 1981:

"Beslutet att använda kärnvapen är kvalfullt för vilket nationellt ledarskap som helst och ryssarna måste vara medvetna om detta; men att behöva kalkylera om någondera av två makter är beredd att ta detta beslut i en extrem situation fördubblar deras osäkerhet, komplicerar deras planering och ökar deras risker. Det är på detta sätt som våra strategiska och taktiska nukleära styrkor i så hög grad bidrar till alliansens kollektiva avskräckning."[7]

Frankrike har baserat sin oberoende kärnvapenstrategi på tesen att en beslutsam makt kan åsamka en starkare aggressor kostnader som är oacceptabla för denne. En trovärdig avskräckning kan, menar man, åstadkommas av en mindre kärnvapenmakt gentemot en större, till följd av såväl det oberoende beslutsfattandet som den nukleära kapaciteten. Även om den franska kärnvapenstyrkan inte är ekvivalent till stormakternas, skall den stå i en tillräckligt slagkraftig proportion till dessa för att utgöra en respektingivande *force de frappe*. Som Charles de Gaulle uttryckte det 1964: "En

människa, liksom ett folk, kan bara dö en gång." Vad som behövdes var tillräcklig, inte mångdubbel förstörelsekapacitet.[8]

I Paris har man inte ansett sig kunna fästa tilltro vid USA:s kärnvapenparaply över Europa, utan laborerar istället nationellt med begreppet "den kritiska aggressionströskeln". De franska konventionella markstyrkorna, som är utrustade med taktiska kärnvapen, vakar över att en angripare inte för in ett krig på franskt territorium. Skulle så ske (eller vara på väg att ske) kan de taktiska kärnvapnen användas för att varna angriparen att han överskrider den kritiska tröskeln. I sista hand kan strategiska motåtgärder övervägas. Även den franska tröskel-doktrinen innehåller således moment av "flexible response". Tröskeln har inte definierats exakt, något som är avsett att stärka avskräckningen.

Kina, den färskaste av kärnvapenmakterna, har aldrig formulerat någon officiell doktrin för användningen av sina kärnvapen. Vid ett antal tillfällen har man emellertid avgivit en principförklaring om "no-first use". Redan dagen efter det första kärnvapenprovet, den 23 oktober 1964, kunde man läsa följande uttalande av premiärminister Chou En-lai:

> "Den kinesiska regeringen förklarar högtidligt att Kina inte vid något tillfälle eller under några omständigheter kommer att vara först med att använda kärnvapen."[9]

Den kinesiska nukleära kapaciteten har knappast följts upp av en övertygande kapacitet vad gäller vapenbärare. Man torde kanske framförallt uppfatta sitt kärnvapeninnehav som en form av grundförsäkring; medel har avsatts för att man i ett nytt säkerhetspolitiskt läge skall ha någonting att utveckla.

Något skall även sägas om *Indien,* som visserligen inte anses som en kärnvapenmakt, men som dock 1974 genomförde en "civil", underjordisk kärnexplosion. 1977 sade den indiske utrikesministern i FN att "vi kommer aldrig att använda kärnenergin för militära syften" och ett liknande uttalande gjordes av premiärminister Desai 1978. Senare har det emellertid förefallit som om New Delhi avser att hålla kärnvapenoptionen öppen, även i detta fall som ett utslag av en strategisk "grundförsäkringsapproach".

Samtliga kärnvapenmakter har upprepade gånger försäkrat att det enbart är i försvarssyfte som man har byggt upp en kärnvapenarsenal.

Är kärnvapen lagliga?

Frågeställningen. Även om kärnvapen endast är tänkta att användas i självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51, måste man fråga sig om deras användning överhuvudtaget står i överensstämmelse med folkrättens principer. Visserligen har inte FN-stadgans artiklar något att säga i denna sak, men – frågar man sig – måste inte redan förberedelser för kärnvapenkrig stå i strid med organisationens ändamål och stadgans anda? Och står inte varje användning av kärnvapen i strid mot "mänsklighetens bud och det allmänna rättsmedvetandets krav", för att citera professor Martens berömda klausul i den IV Haagkonventionen av 1907?

Svaret på åtminstone de två sistnämnda frågorna är enkelt. Eftersom FN:s främsta ändamål är upprätthållande av internationell fred och säkerhet och eftersom medlemmarna enligt stadgans inledning förklarar sig beslutna att "godtaga grundsatser och införa metoder" som främjar en sådan kollektiv säkerhet, står det klart att redan innehavet av och upprustning medelst kärnvapen innebär en "osäkerhetspolitik" som slår undan möjligheterna för FN att fungera i enlighet med stadgans intentioner (om nu inte redan supermaktsrivaliteten åstadkommit detta).

En användning av kärnvapen som inte går att begränsa till militära mål måste dessutom nödvändigtvis komma i konflikt med "mänsklighetens bud" och "civilisationens krav", dessa naturrättsligt färgade uppmaningar som ofta ingår i ingresserna till internationella konventioner om humanitet i krig (Martensklausulen är ett exempel).

Haagkonventionernas och FN-stadgans högtflygande målsättningar är emellertid en sak, juridiskt bindande normer en annan. FN-stadgans artikel 51 säger ingenting om vilka vapen som får eller inte får användas i självförsvar. Det står också klart att inte någon internationell traktat uttalar ett kategoriskt förbud mot kärnvapenanvändning som sådan. Frågan är då om den folkrättsliga materian i övrigt innehåller ett sådant förbud?

Brott mot mänskligheten? Ett antal FN-resolutioner har hävdat att användningen av kärnvapen utgör ett "brott mot mänskligheten" ("a crime against humanity"). Detta är naturligtvis ett korrekt konstaterande från etiska och humanitära utgångspunkter. Från juridisk utgångspunkt är påståendet emellertid inte hållbart. Begreppet "brott mot mänskligheten" lanserades i samband med

Nürnberg-processen och bekräftades som en folkrättslig princip av FN:s International Law Commission (ILC) 1950.[10] Begreppet täcker omänskliga handlingar som är riktade mot någon civilbefolkning i samband med en aggressionshandling eller krigsförbrytelse. Implicit framgår det av ILC:s text att de inhumana handlingarna måste vara *avsiktligt* riktade mot civilbefolkningen. Därmed täcker denna brottskategori inte in kärnvapenanvändning som sådan – ett slag mot motståndarens vapensilos måste exempelvis falla utanför. Begreppet "brott mot mänskligheten" har dock sitt värde i sammanhanget som en formel för fördömande av excesser som ligger utanför det som uppfattas som militärt nödvändigt (exempelvis terrorbombning medelst kärnvapen).

I den stadga som låg till grund för Nürnbergdomstolens verksamhet hade man en vidare definition av "brott mot mänskligheten", nämligen såtillvida att man även täckte in omänskliga handlingar mot någon civilbefolkning begångna "före eller under kriget". Vad som här åsyftades var främst nazismens judeförföljelser. År 1948 tillkom FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord ("genocide"). Det sägs ibland att användningen av kärnvapen kan falla in under begreppet folkmord. 1948 års konvention definierar emellertid folkmord som handlingar vilka begås "*i avsikt* att helt eller delvis förinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös grupp såsom sådan" (artikel II).[11] Skulle kärnvapen användas i det syftet (snarare än av militära skäl), föreligger onekligen ett folkrättsbrott, ett brott mot såväl krigets lagar som folkmordskonventionen – och därmed ett "brott mot mänskligheten". Samtidigt står det klart att inte heller begreppet folkmord kan täcka in kärnvapenanvändning som sådan. Avsiktskriteriet lägger hinder i vägen.

Inte heller kan man (sorgligt nog) hävda att ett kategoriskt förbud mot användning av kärnvapen är etablerat genom sedvanerättsliga principer (allmän folkrätt). För att en regel skall tillhöra den internationella sedvanerätten krävs det nämligen att den är förankrad i en allmän rättsuppfattning *(opinio juris)* som kan påvisas råda bland statssamfundets medlemmar. Flera av kärnvapenmakterna och deras allierade har upprepade gånger gjort klart att de inte anser att kärnvapenanvändning som sådan är folkrättsligt förbjuden. Majoritetsomröstningar i FN som "kör över" de länder som innehar kärnvapen saknar juridisk relevans.

rigets lagar. Även om man således inte kan påvisa ett kategoriskt ch explicit användningsförbud i traktater eller sedvana, måste man älla sig frågan om inte den internationella humanitära rätten för äpnade konflikter (krigets lagar) indikerar sådana fundamentala estriktioner i användningen av kärnvapen att kärnvapenmakterna narast borde se över sina försvarsdoktriner. Frågan har t o m ällts om inte restriktionerna i krigets lagar *de facto* innebär ett nvändningsförbud?

Det kan med fog hävdas att nästan varje användning av kärnapen kommer att stå i strid mot en eller flera av följande allmänna umanitärrättsliga principer.

(1) Principen om förbud mot stridsmedel eller stridsmetoder om förorsakar onödigt lidande (onödigt i förhållande till de milira syften som man vill uppnå);

(2) Distinktionsprincipen, dvs kravet på att det i krigföringen kall göras en distinktion mellan legitima militära mål å ena sidan ch civilbefolkningen och dess egendom (som skall vara skyddade) den andra;

(3) Principen om förbud mot krigföring som leder till urskillingslösa effekter, dvs urskillningslösa i den meningen att vapen ler stridsmetoder slår blint mot militära och civila värden;

(4) Proportionalitetsprincipen, dvs i detta humanitära sammanang ett förbud mot attacker som leder till civila förluster som åste anses överdrivna vid jämförelse med den direkta militära ördel som kan förväntas av attacken ifråga.

Principerna är som synes till stor del sinsemellan överlappande. amtidigt är de nog så långtgående. Mer konkret skulle de åtminsne innebära följande: Distinktionsprincipen innebär i första hand t en civilbefolkning som sådan eller civila objekt som sådana inte ir göras till föremål för en väpnad attack ("countervalue"). Prinperna sammantagna leder till att kärnvapenanfall som inte exkluvt riktas mot militära mål är förbjudna och att kärnvapenanfall om obönhörligen leder till massiva civila förluster måste undviias. Proportionalitetsprincipen leder till att kärnvapen i regel inte ir användas i tättbefolkade områden. Endast i fall av oavvislig ilitär nödvändighet och i form av mindre, precisionsinriktade tacker mot militära mål ("surgical strikes") kan det vara möjligt t legitimera en nukleär insats i tättbefolkade områden..

Utvecklingen och kodifieringen av krigets lagar har emellertid isat att en viss vapenkategori som sådan inte kan anses förbjuden

på grund av exempelvis principen om "överflödig skada eller onödigt lidande". Staterna har i sina förhandlingar om förbud av eller restriktioner i användningen av vissa vapen visat att en konkret förbudsregel inte anses existera annat än som ett resultat av just förhandlingar. Det är enbart i förhandlingar (tycks man anse) som en avvägning kan göras mellan humanitära hänsyn och militära intressen, som ett vapen kan klassificeras som "onödigt" grymt. Allmänt formulerade restriktioner räcker således inte för att kriminalisera användningen av ett visst stridsmedel. För det krävs det ett specifikt användningsförbud i ett internationellt avtal – som fallet är med BC-vapen.

Krigets lagar medför således restriktioner ifråga om kärnvapenanvändning som stridsmetod, men inte ett totalförbud av kärnvapen som stridsmedel. Denna legala situation är naturligtvis etiskt sett stötande, men den är inte desto mindre en realitet.

Olika uppfattningar. Den ståndpunkt som ovan intagits beträffande kärnvapnens laglighet är som framgått långtifrån oomstridd. Sammanslutningar som "Lawyers v. the Bomb" (London), "Lawyers Committee on Nuclear Policy" (New York) och internationella fredsbyrån, IPB (Genève) har åberopat krigets lagar och hävdat att varje användning av kärnvapen är olaglig. Samma slutsats har även nåtts av välrenommerade folkrättsjurister som Richard Falk (USA), Ian Brownlie och Georg Schwarzenberger (Storbritannien), Nagendra Singh (Indien) samt Jens Evensen (Norge).[12] Den irländske fredspristagaren och f d utrikesministern Sean MacBride har försökt få domstolar i olika länder att olagligförklara hanteringen av kärnvapen och särskilt utplaceringen av nya missiler i Europa. MacBrides tes är att kärnvapen *som sådana,* varje produktion, hantering och användning, står i strid med folkrätten såsom den existerar idag.[13] McBride baserar bl a sina slutsatser på "Martens Clause" ("befolkningarna och de krigförande skall förbli under de folkrättsliga grundsatsernas skydd och herravälde, sådana dessa grundsatser framgått ur de mellan civiliserade nationer vedertagna sedvänjor, mänsklighetens bud och det allmänna rättsmedvetandets krav").[14]

Svagheten med denna klausul från 1907 är dels dess preambulära form, dels dess ojuridiska konstruktion; den är avsedd att i vissa obestämbara situationer täcka in det som de fördragsslutande

parterna i Haag inte kom överens om. Klausulen inleds således med följande ord:

"I avvaktan därpå, att en fullständigare sammanfattning av krigets lagar kan komma att utfärdas, anser de höga fördragsslutande parterna lämpligt att fastställa, att i de fall, som icke innefattas i av dem antagna reglementariska bestämmelser, befolkningarna och de krigförande skall förbli under de folkrättsliga grundsatsernas skydd. . ." etc.

MacBride åberopar även 1925 års Genève-protokoll om BC-vapen. Argumentet är att eftersom protokollet förbjuder användningen av såväl "giftiga eller liknande gaser" som "likartade vätskor, ämnen och medel", omfattas kärnvapen av förbudet eftersom radioaktivitet måste betraktas som ett giftigt "likartat medel". Svagheten med detta argument är att en överväldigande majoritet av folkrättens aktörer (staterna) inte uppfattar protokollet på detta sätt, utan enbart som ett förbud mot den typ av vapen som var aktuella 1925 – BC-vapen. Dessutom är analogin med giftgas inte helt adekvat. Det radioaktiva nedfallet är enbart en sidoeffekt vid användning av kärnvapen, medan den toxiska effekten är den huvudsakliga (om inte enda) effekten vid användning av giftgas.

Det starkaste argumentet hos Falk, MacBride och andra tar sikte på själva ändamålet med det folkrättsliga regelkomplexet krigets lagar. Haag-konventionerna 1907 om krigföringen och Genève-konventionerna 1949 om skydd för krigets offer syftar till att etablera ett humanitärt minimiskydd i väpnade konflikter, framförallt genom distinktionsprincipen. Ett vapen vars effekt innebär ett totalt åsidosättande av den grundläggande åtskillnaden mellan militära mål och civila objekt, mellan stridande och icke-stridande, måste – hävdas det – nödvändigtvis vara förbjudet. För att göra detta argument full rättvisa skall det här citeras i ett uttalande från "Lawyers Committee on Nuclear Policy":

"Det är helt klart att användandet av kärnvapen i befolkade områden skulle resultera i åtskillnadslös och massiv massaker på civila. Dessutom, även om kärnvapen enbart används mot en fiendes strategiska kärnvapenstyrkor, skulle tillintetgörelsen och förintelsen av fiendens civilbefolkning bli en oundviklig biprodukt. . .

Genèvekonventionerna 1949 antogs fyra år efter "kärnvapenålderns" tillblivelse. Det skulle därför vara ologiskt att anta att dess bestämmelser inte inberäknar kärnvapen i sina stadganden. . .

Emellertid skulle det vara omöjligt att under de förhållanden som råder vid ett kärnvapenkrig efterleva Genèvekonventionernas förpliktelser, precis som det

också skulle vara omöjligt att efterleva de universellt bindande förpliktelserna i Haag-konventionerna 1907. . .

Att göra anspråk på legitimitet för ett vapen med den speciella förmågan att terrorisera och förstöra en hel mänsklig befolkning gör alla försök att begränsa strider genom krigets lagar meningslösa."[15]

Argumentationen är bestickande, med lider ändå av samma svaghet som angivits i samband med diskussionen om Genèveprotokollet. Det är staterna som är folkrättens adressater och som har att tolka och tillämpa reglerna. Folkrätten fungerar som ett normativt system därför att dess normer återspeglar en allmän rättsuppfattning *(opinio juris)* bland statssamfundets medlemmar. Av de drygt 150 stater som anslutit sig till 1949 års Genèvekonventioner, lär det inte vara många som gjort det i uppfattningen att konventionerna indirekt reglerar den nukleära problematiken.

Shimoda-fallet. Tanken har väckts att den internationella domstolen i Haag skulle ombedjas uttala sig i legalitetsfrågan. Detta är fullt möjligt. Enligt FN-stadgans artikel 96 äger generalförsamlingen eller säkerhetsrådet begära rådgivande yttranden av Haag-domstolen i rättsfrågor.

Det är intressant att notera att det redan finns åtminstone *en* domstol (nationell sådan) som uttalat sig i kärnvapenfrågan. Det var 1963 som distriktsdomstolen i Tokyo avkunnade sin dom i *the Shimoda Case.* Fem överlevande från Hiroshima och Nagasaki hade väckt talan mot japanska regeringen med krav på ersättning för de skador som åsamkats dem till följd av atombombsfällningen. Yrkandet innebar (1) att USA gjort sig skyldigt till folkrättsbrott; samt (2) att den japanska regeringen – som bort kräva skadestånd av USA – var skyldig att gottgöra egna medborgare. Domstolen fann inte att den japanska regeringen var ersättningsskyldig, men accepterade kärandens argument att bombfällningen över Hiroshima och Nagasaki var ett brott mot internationell rätt, dels därför att den var att betrakta som en urskillningslös områdesbombning som inte var motiverad av militär nödvändighet, dels därför att atomvapnens extremt grymma effekter utgör ett väl så "onödigt lidande" som det som åstadkoms av de förbjudna kemiska vapnen.[16] Den första grunden är väl förankrad i krigets lagar, den andra bygger på ett analogislut som inte överensstämmer med en allmän *opinio juris* bland folkrättens aktörer, men som stöds av jurister som Schwarzenberger, Falk och MacBride.

Positivism eller naturrätt? Sammanfattningsvis kan det sägas att legalitetsfrågan har splittrat folkrättsjuristerna i två läger: (1) positivister, som anser att ett förbud måste kunna påvisas existera i specifika avtal eller genom staternas sedvänja; och (2) "naturrättare", som – oavsett statspraxis – härleder ett förbud ur allmänna rättsgrundsatser och gör en bedömning av vad som är juridiskt "rimligt" eller "naturligt". I den förra kategorin (där författaren till dessa rader hör hemma) betraktar vi oss som realister, medan den senare kategorin (MacBride, Evensen och andra) kanske kan sägas bestå av "moralister". De olika slutsatser som juridiskt skolade bedömare kan komma till i legalitetsfrågan beror alltså på vilken doktrinär approach vederbörande finner naturligt att anlägga.

Att jag själv utgår från ett positivistiskt synsätt beror främst på uppfattningen att det är svårt att spänna kärran framför hästen. Folkrätten utvecklas genom att staterna kommer överens, antingen genom att ingå avtal eller genom att etablera en allmän praxis. Alla stater behöver inte vara med i den här processen, men en majoritet av de stater som är särskilt berörda måste vara det. När det gäller kärnvapenfrågan är staterna inte överens, någon allmän uppfattning har inte utvecklats i statssamfundet. Detta är ett problem, och det är ett problem som man inte kommer tillrätta med genom att söka påtvinga staterna en viss uppfattning om folkrättens innehåll. Lösningen ligger i att staterna själva, genom en avspänningspolitik, skapar de politiska förutsättningarna för en vidareutveckling av folkrättens regler. Detta är något som uppmärksammats i bl a generalförsamlingens resolution 38/73 G av den 15 december 1983. Alla stater uppmanas där att eftersträva ett internationellt klimat som förhindrar användning av kärnvapen samtidigt som det till resolutionen fogats ett utkast till en konvention om förbud mot användning av kärnvapen. Generalförsamlingen har alltså erkänt behovet av ett internationellt avtal på området.

Första och andra användning

Proportionalitetsprincipen. Enligt en sedvanerättsligt etablerad princip (som inte är återgiven i FN-stadgan) måste individuellt eller kollektivt självförsvar utövas i proportion till det hot som angreppet utgör. En skärmytsling vid en gränsstation motiverar inte invasion av en annan stats territorium. En gränsincident som

enbart involverar konventionella vapen motiverar inte retaliering med kärnvapen.

Även folkrättens regler om krigföringen på slagfältet ("combat law") vägleds, som vi sett, av samma proportionalitetsprincip. "Inte mer våld än militär nödvändighet kräver", med andra ord. Krigets lagar förbjuder anfall som kan förväntas förorsaka civila förluster "vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas".[17] I detta sammanhang framträder proportionalitetsprincipen som *en* aspekt av förbudet mot urskillingslösa anfall.

Det krav på proportionalitet som gäller för den statliga självförsvarsrättens utövande torde i de politiska beslutsfattarnas kanslier upplevas som en huvudsakligen säkerhetspolitiskt betingad spelregel (konfliktnivån bör hållas så låg som möjligt). På slagfältet, däremot, är proportionalitetsprincipen helt motiverad av humanitära hänsyn i Henri Dunants anda. För de politiska beslutsfattarna får proportionalitetsprincipen ofta strategiska implikationer, medan de militära befälhavarna på fältet upplever principen som ett komplicerande moment i den taktiska planläggningen.

Frågan kan då ställas i vilken utsträckning det är förenligt med de folkrättsliga proportionalitetskraven att svara med kärnvapen på en attack med konventionella vapen. Enligt NATO-strategin om "flexible response" skall en konventionell attack från öster i Europa mötas med sådan vapeninsats som situationen kräver – konventionella vapen, "mininukes", grövre taktiska kärnvapen eller s k eurostrategiska kärnvapen. Enligt de preciseringar som 1974 gjordes genom Schlesingerdoktrinen skall NATO även besitta en "handlingsfrihet i målvalet" och hålla sig med ett större antal målalternativ än tidigare. USA skall ha vapen som är användbara för dessa olika handlingsalternativ som svar på ett angrepp, "däribland också förmåga att med hög träffsäkerhet anfalla både mjuka och hårda mål och samtidigt hålla de oavsiktliga sidoverkningarna så små som möjligt".[18]

En sådan "flexibel" reaktion innefattande kärnvapen kan synas gå att väl förena med proportionalitetsprincipen, i synnerhet om NATO:s tes om östblockets massiva överlägsenhet vad gäller konventionella stridskrafter är korrekt. Å andra sidan har det hävdats att varje första användning av kärnvapen är en extrem åtgärd som *par definition* vore "out of proportion". Den indiske folkrätts-

juristen Nagendra Singh har mot denna bakgrund sagt att "the first use of nuclear weapons even by a victim vould not be justified".[19]

Dilemmat "first use". När vi nu fokuserar intresset på frågan om "first use", skall det understrykas att diskussionen hela tiden utgår från förutsättningen att det är i självförsvar som vapnen används. Varje första användning av vapenmakt som *inte* sker i självförsvar (eller annars till omedelbart skydd för det egna territoriet) är naturligtvis ett folkrättsbrott.

Denne författares tes är att en första användning av kärnvapen i en pågående konflikt, generellt sett, *tenderar* att vara folkrättsstridig. Lagligheten av "first use" är m a o starkt villkorad.

Så mycket torde stå klart att en första användning av kärnvapen på interkontinental, *strategisk* nivå är klart folkrättsstridig till följd av proportionalitetsprincipens säkerhetspolitiska aspekter. Anses militära nödvändighetsskäl kräva att kärnvapen introduceras i självförsvar, måste det finnas andra alternativ än tunga ICBM, vars användning sannolikt får konflikten att trappas upp till ett nukleärt Harmagedon som skulle innebära slutet för vår civilisation som vi känner den idag.

Skulle effekterna av ett strategiskt angrepp inte begränsas till förstörelse av motståndarens silos, utan dessutom medföra massödeläggelse av civila områden eller massförlust av människoliv, blir vapeninsatsen folkrättsstridig även till följd av proportionalitetsprincipens humanitära sida.

När det gäller *taktisk* krigföring och användning av slagfältskärnvapen blir bilden mer komplicerad. Till en början kan konstateras att det torde vara ytterst få situationer där en första användning av slagfältsvapen är klart rättsenlig. Ett exempel är dock en attack mot pansarstyrkor i ett ökenområde. (Om Robert Oppenheimer hade slutfört Manhattan-projektet två år tidigare, hade USA folkrättsenligt kunnat detonera en laddning över Erwin Rommels styrkor i Sahara). Ett annat exempel är en attack mot marina enheter på öppet hav.

På den europeiska krigsteatern blir det avsevärt svårare (men kanske inte helt omöjligt) att undvika urskillningslösa effekter. Det sägs ofta att de folkrättsliga inskränkningarna i valet av stridsmetoder i praktiken utesluter varje legitim första användning av kärnvapen i tättbefolkade områden. En granskning av ordalydelsen i humanitärrättsliga dokument ger stöd för en sådan uppfattning.

1977 års tilläggsprotokoll förbjuder "anfall som kan förväntas förorsaka oavsiktliga förluster av människoliv inom civilbefolkningen, skador på civila, skador på civil egendom eller en kombination därav, vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas". Man får emellertid komma ihåg att regelsystemet inte utvecklats med tanke på kärnvapenanvändning. När de allmänna principerna trots detta anses kunna appliceras på kärnvapenkrigföring, sker det med en annan måttstock än den som gäller för konventionell krigföring. Begrepp som "direkt militär fördel" och "överdrivna civila förluster" (som skall vägas mot varandra) antar speciella dimensioner när de relateras till staternas fundamentala nationella säkerhetsintressen i det nukleära sammanhanget. Krigets lagar har kunnat genomgå en progressiv utveckling under 1900-talet, just därför att grundläggande nationella säkerhetsintressen (såsom de uppfattas av staterna) inte har utmanats.

Ändå är det svårt att frigöra sig från intrycket att en första användning av kärnvapen i tättbefolkade områden, även som svar på en massiv konventionell attack, tenderar att komma i konflikt med etablerade folkrättsliga normer.

Proportionalitetsprincipens humanitära sida ställer krav på oavvislig militär nödvändighet om tusentals civila offer skall kunna rättfärdigas, samtidigt som principens säkerhetspolitiska sida står för en legal spärr mot varje förhastad eskalering av konflikten. Den senare aspekten får ökad genomslagskraft allteftersom det internationella samfundet utvecklar principen att staterna har en gemensam och individuell skyldighet att söka förhindra kärnvapenkrig. Vissa folkrättsförfattare hävdar t o m att en första användning av kärnvapen *som sådan* är folkrättsligt förbjuden. Detta gäller den finländske professorn Allan Rosas som baserar ett sådant förbud på en samverkan mellan krigets lagar, det rättsliga skyddet av den naturliga miljön och statssamfundets krav på förhindrande av kärnvapenkrig.[20]

Lagligheten av "second use". Man kan fråga sig varför just en *första* användning av kärnvapen ansetts så folkrättsligt tvivelaktig. Borde inte *all* användning av kärnvapen vara lika stridande mot "mänsklighetens bud" och en civiliserad rättsuppfattning?

Svaret ligger antagligen i de olika skäl som onekligen kan anföras för lagligheten av en andra användning.

För det första kan en motattack med samma vapen, till skillnad från en inledande attack med kärnvapen, lätt framställas som en "militär nödvändighet" – ett begrepp som alltså har en viss förankring i den folkrättsliga materian. Proportionalitetsprincipens pendel tenderar i sådana fall att svänga över mot laglighet.

För det andra erkänner allmän folkrätt (sedvanerätten) en rätt till repressalier som svar på en annan stats folkrättsbrott. Motåtgärderna, som i normala fall skulle stå i strid med folkrättens regler, blir legitima repressalier i situationer där de utgör en balanserad reaktion på en annan stats folkrättsvidriga beteende. En första användning av kärnvapen, som uppfattas som olaglig av motparten, kommer sannolikt att bemötas med "en andra användning". Möjligheterna att legitimera "second use" – om man nu är intresserad av det när ragnarök närmar sig – är legio.

Det är svårt att undgå slutsatsen att beträffande "andra användning" råder en presumtion *för* sådan användnings laglighet. Detta utesluter inte att även en andra användning kan vara ett klart folkrättsbrott, nämligen om den utgör en oacceptabelt kraftig eskalering med massförstörelse som följd. En sådan andra användning torde med skäl kunna betecknas som "ett brott mot mänskligheten" i enlighet med Nürnberg-principernas terminologi.

Det ligger i sakens natur att doktriner som syftar till nukleär avskräckning inte kan förenas med garantier mot en andra användning av kärnvapen. Däremot behöver inte avskräckningen försvinna om en kärnvapenmakt förklarar sig aldrig skola vara den första att använda kärnvapen.

De "no-first-use"-åtaganden som gjorts av Sovjetunionen och Kina är oklara såtillvida att man inte vet vilken rätt till "second use" som anses legitim. Om USA använder kärnvapen i vad som uppfattas som en öst/västkonflikt i Centralamerika, anser sig då Sovjetunionen ha rätt att använda kärnvapen i Afghanistan?[21] Exemplet är naturligtvis drastiskt, men belyser ändå behovet av att unilaterala eller multilaterala "no-first-use"-åtaganden specificeras så att någon konflikt med allmän folkrätt inte uppstår. Rätten att tillgripa repressalier är begränsad till en och samma väpnade konflikt och motattacken får inte riktas mot en stat som inte själv använt kärnvapen. Motattacken måste vidare vara proportionerlig – något som borde utesluta en ohämmad eskalering. Men det är naturligtvis osäkert om folkrättsliga normer kan spela någon som helst roll i en

second-use-situation. I det läget blir det sannolikt den nukleära djungelns lag som gäller.

"No early use". Det är kanske inte förvånande att östblocket upprepade gånger (bl a inom ramen för ESK-processen, och senast på Stockholmskonferensen) föreslagit ett förbud mot "first use" av kärnvapen. Ett sådant förbud skulle nämligen helt slå undan den juridiska basen för NATO:s försvarsdoktrin. Det är inte mindre förvånande att NATO-staterna (som hävdar att Östs konventionella överlägsenhet i Europa är påtaglig) kategoriskt har avvisat dessa förslag. Storbritannien reagerade således syrligt på Sovjets "no-first use"-utfästelse som i ett budskap från president Bresjnev meddelades SSOD II den 15 juni 1982. Det brittiska utrikesministeriet utfärdade den 18 juni 1982 ett direktiv för sina diplomater ("Guidance Telno 132") där det bl a hette:

"The Warsaw pact's large conventional and nuclear forces mean that NATO must possess nuclear weapons for deterrence. For this to be effective, the Warsaw pact must remain uncertain whether NATO would make first use of nuclear weapons in the face of overwhelming conventional attack. For NATO to adopt a "no first use" approach would remove this uncertainty and so reduce the risks to the Warsaw pact if they were to undertake conventional aggression."

Ett visst strategiskt nytänkande kan emellertid vara på väg inom NATO som följd av kritik från en välinformerad opinion. I en nu nästan klassisk artikel i *Foreign Affairs* våren 1982 argumenterade fyra välkända amerikanska experter ("the Gang of Four") för en ny NATO-doktrin: "that nuclear weapons will not be used unless an aggressor should use them first".[22] Den nuvarande strategin sades vara ett konstant och ökande hot mot internationell säkerhet. Samtidigt sades den vara militärt sett meningslös genom att den medförde oacceptabla risker för det västerländska samhälle som de väpnade styrkorna var till för att försvara. Det stod emellertid klart att en "policy of no first use" förutsatte en ökad konventionell styrkeuppbyggnad i Västeuropa. Ett ömsesidigt åtagande från supermakternas sida om icke-första-användning av kärnvapen skulle (enligt artikeln i *Foreign Affairs*) skapa en gemensam känsla av ett gigantiskt säkerhetspolitiskt ansvar. Därmed skulle risken för ett kärnvapenkrigs utbrott minska.

Dessa tankegångar har haft viss effekt på det militära tänkandet. General Rogers, NATO:s f d överbefälhavare, har indikerat att om NATO-länderna höjer den årliga ökningen av militärutgifter från 3

till 4 procent skulle man kunna ändra, eller precisera, strategin till "no early use", dvs kärnvapen skulle inte behöva sättas in i ett tidigt skede av en konflikt. Detta skulle vara möjligt genom ett utnyttjande av framstegen inom västerländsk konventionell vapenteknologi; man tänker bl a på mikroelektroniken som möjliggör ett bättre informationsinsamlande, och de konventionella vapnens ökade precision och effektivitet.

Ur folkrättslig synpunkt måste man välkomna varje doktrinförändring som innebär att civilbefolkningen i det längsta besparas kärnvapeneffekter. Vid sidan av denna humanitära aspekt pekar också proportionalitetsprincipens säkerhetspolitiska sida på önskvärdheten (och nödvändigheten) av en mer avvaktande doktrin. Det är i detta sammanhang positivt att Washingtons planer på att använda taktiska kärnvapen med förhöjd strålning (neutronbomber), mot från öster attackerande stridsvagnar, åtminstone tills vidare skrinlagts. Neutronbombsanfall skulle kunna bli typexempel på en i och för sig "flexibelt anpassad" första användning av kärnvapen som dock alarmerar motparten och leder till en nukleärt eskalerad konflikt.

Intrycket av att en ny NATO-strategi är på väg har förstärkts genom offentliggörandet av dokumentet *Airland Battle 2000* i augusti 1982. Dokumentet, som ursprungligen betecknades som ett inofficiellt arbetspapper, har undertecknats av den amerikanske generalstabschefen och den västtyske arméinspektören. Idag har *Airland Battle's* principer antagits i den amerikanska arméns nya operativa reglemente. Grundtanken är att anfall från luften mot fiendens bakre linjer (djupanfall) skall spela en avgörande roll. Anfallen kan utföras med flyg, långskjutande artilleri eller missiler – med eller utan insats av kärnvapen. Doktrinen innebär inte i sig ett ställningstagande för eller emot kärnvapenanvändning, men den syftar till ökad konventionell förmåga och blir därmed onekligen ett medel för förhindrande av panikartad, tidig kärnvapeninsats.

De negativa säkerhetsgarantierna

Många icke-kärnvapenstater har upprepade gånger uppmanat kärnvapenmakterna att lämna trovärdiga och juridiskt bindande garantier att de inte skall använda eller hota att använda kärnvapen. Sådana försäkringar kan ha formen av "positiva" eller "negativa" säkerhetsgarantier. Begreppet positiva säkerhetsgarantier täcker

(rent logiskt) hjälp åt andra (främst allierade) stater i händelse av såväl ett kärnvapenhot som ett hot om konventionellt våld. I praktiken har begreppet enbart kommit att avse den nukleära aspekten.

Begreppet negativa säkerhetsgarantier har fått innebörden att kärnvapenmakterna åtager sig att inte använda eller hota att använda kärnvapen mot icke-kärnvapenstater.

Den positiva säkerhetsaspekten har adresserats i Säkerhetsrådets resolution 255 av den 19 juni 1968. De permanenta rådsmedlemmarna åtog sig där (implicit) att i enlighet med FN-stadgan ge ett omedelbart stöd åt icke-kärnvapenstater som var parter till icke-spridningsfördraget (NPT) i en situation där dessa stater var offer för ett nukleärt hot eller en nukleär attack. FN-stadgans vetoregler gör emellertid denna "garanti" något illusorisk. USA, Sovjetunionen och Storbritannien har sagt sig inte kunna gå längre än Säkerhetsrådets resolution 255 vad gäller positiva garantier.

Tanken på negativa säkerhetsgarantier har framstått som mer givande. I en resolution som generalförsamlingen antog på pakistanskt initiativ 1976 uppmanades kärnvapenstaterna att lämna sådana garantier till de kärnvapenfria stater som stod utanför varje nukleärt skyddsparaply (Res 31/189 C). Denna restriktiva formel – som lämnade supermakternas allierade helt utan skydd – skulle emellertid visa sig kunna mjukas upp i den fortsatta diskussionen. Vid generalförsamlingens tionde extra möte (SSOD I 1978) avgav kärnvapenmakterna särskilda deklarationer i frågan. Deklarationerna var (med ett undantag) så utformade att man måste ställa sig frågan om de i sak går längre än de regler som redan är etablerade enligt gällande folkrätt. De negativa säkerhetsgarantier som lämnades under SSOD I är följande (kursiveringarna gjorda här):

USA

"USA kommer inte att använda kärnvapen mot någon icke-kärnvapenstat som är part till icke-spridningsavtalet eller till någon därmed jämförbar, internationellt bindande överenskommelse om att inte anskaffa kärnladdningar, *utom i händelse av ett angrepp på USA,* dess territorier, väpnade styrkor eller allierade *av en sådan stat som är allierad med en kärnvapenmakt* eller som får stöd av en kärnvapenmakt för att utföra eller fortsätta angreppet."

Det angrepp det talas om behöver inte vara nukleärt. Man förbehåller sig således en rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i form av "first use". I och med att FN-stadgan inte förbjuder "first use" går åtagandet inte längre än stadgans artikel 51 (om tillåtlighet av självförsvar i ospecificerad form).

SOVJETUNIONEN

"Sovjetunionen förklarar att landet aldrig kommer att använda kärnvapen mot sådana stater som avstår från tillverkning och förvärv av kärnvapen och *som inte har några kärnvapen på sitt territorium.* Vi är beredda att sluta särskilda avtal med detta innehåll med varje sådan icke-kärnvapenstat. Vi uppmanar alla andra kärnvapenmakter att följa vårt exempel och göra liknande åtaganden."

Detta åtagande går längre än USA:s såtillvida att kärnvapenfria stater får en garanti oavsett hur de ställer sig i ett framtida krig. Sådana stater är skyddade även om de kollaborerar med en annan kärnvapenmakt i kriget. Å andra sidan är det sovjetiska åtagandet mer inskränkt än det amerikanska såtillvida att det inte skyddar NPT-stater som har kärnvapen stationerade på sitt territorium (något som utesluter skydd för NATO-stater som Västtyskland och Italien).

Det sovjetiska åtagandet går något längre än FN-stadgans artikel 51 – men inte längre än folkrättsliga proportionalitetshänsyn redan kräver – när man avsäger sig möjligheten att använda kärnvapen i självförsvar gentemot stater som inte har sådana vapen på sitt territorium.

STORBRITANNIEN

"I enlighet härmed ger jag på min regerings vägnar följande garanti till icke-kärnvapenstater som är parter till icke-spridningsavtalet eller till andra internationellt bindande åtaganden att inte tillverka eller skaffa kärnladdningar. Storbritannien förbinder sig att inte använda kärnvapen mot sådana stater *utom i händelse av ett angrepp* mot Storbritannien, mot av Storbritannien beroende territorier, dess väpnade styrkor eller dess allierade *av en sådan stat i förbund eller allians med en kärnvapenmakt.*"

Det brittiska åtagandet är i sak identiskt med det amerikanska. Här skall några gemensamma, "svaga" punkter uppmärksammas: (1) Det talas i allmänna ordalag om undantag vid "angrepp", inte "väpnat angrepp" som termen lyder i FN-stadgans artikel 51; (2) Angreppet behöver inte vara riktat mot USA-Storbritannien utan kan även vara riktat mot deras allierade – kollektivt självförsvar är dock sanktionerat av stadgan; (3) Det är tveksamt vilket aktivt engagemang som krävs av den kärnvapenfria staten i allians med en kärnvapenmakt för att garantin skall gå förlorad. Här finns utrymme för subjektiva tolkningar.[23]

FRANKRIKE

"Med hänsyn till deras säkerhet borde ett beslut av staterna inom en region om att vidmakthålla en kärnvapenfri status medföra en förpliktelse för kärnvapenmakterna att avstå från att dra militär fördel av denna situation. Speciellt bör kärnvapenmakterna på ett sätt som återstår att fastställa förebygga varje användning eller hot om användning av kärnvapen mot stater som tillhör en kärnvapenfri zon."

Detta åtagande är det mest återhållsamma och kan knappast betecknas som en reell negativ säkerhetsgaranti.

Slutligen skall noteras att Kina upprepade sitt löfte "att inte vid något tillfälle eller under några omständigheter" vara den förste som använder kärnvapen, en policy som gällt alltsedan kinesernas första kärnvapenprov 1964. Åtagandet går klart längre än FN-stadgans artikel 51.

Är nu dessa unilaterala åtaganden folkrättsligt bindande? Deklarationer med en allmän adress till statssamfundet kan ge upphov till juridiska förpliktelser, nämligen om avsikten med deklarationen är att omvärlden skall kunna fästa tillit vid deklarationen som en bindande utfästelse.[24] USA:s och Storbritanniens åtaganden föreföll vara avsedda som juridiska garantier och garanterna har sedermera betonat att åtagandenas formella status inte skulle öka genom att inkluderas i en konvention. Sovjetunionen däremot, förefaller 1978 inte ha uppfattat sin egen deklaration som juridiskt bindande. Det visas av diverse uttalanden i generalförsamlingen, av det faktum att Sovjet hösten 1978 lade fram ett konventionsförslag i hithörande frågor vars ordalag skiljde sig från deklarationen, samt av det faktum att man efter 1978 vidhållit sitt mer restriktiva "non-use"-åtagande inom ramen för Tlatelolco-fördraget om en kärnvapenfri zon i Latinamerika.[25]

I CD har man undersökt möjligheten av att utarbeta ett avtalsutkast rörande negativa säkerhetsgarantier. Svårigheterna har dock hittills varit oöverkomliga. Tanken är att en internationell överenskommelse i frågan skulle kunna vara en utgångspunkt för förhandlingar om "non-use" av kärnvapen. En positiv utveckling är dock att Frankrike under SSOD II modifierade sin deklarerade formel så att åtagandet nu gäller att inte använda kärnvapen mot ett land som förbundit sig att förbli kärnvapenfritt, utom i fall av aggression mot Frankrike eller stat med vilken Frankrike har ett säkerhetsåtagande. Aggressionen förutsätts uttryckligen ske i samverkan eller allians med en kärnvapenstat. Ett annat nytt moment som vid SSOD II tillfördes diskussionen om negativa säkerhetsgarantier var

den sovjetiska utfästelsen om "no-first-use". Därmed har motsättningen mellan två distinkta säkerhetspolitiska synsätt ytterligare accentuerats. Det är uppenbart att kärnvapenmakterna enbart är beredda att avge sådana garantier som ligger i linje med deras respektive kärnvapendoktriner. Därmed är det svårt (om än inte omöjligt) att åstadkomma en gemensam formel inom ramen för en multilateral traktat.

En överenskommelse om negativa säkerhetsgarantier vore värdefull även om den inte skulle tillföra den folkrättsliga materian något nytt. En kärnvapeninsats mot kärnvapenfria stater, som är i allians med en angripande kärnvapenmakt men vars territorier eller stridskrafter inte utnyttjas vid angreppet, måste alltid stå i strid med den proportionalitetsprincip som gäller för självförsvarsrättens utövande. Kärnvapenfria stater som inte har kärnvapen på sitt territorium och vars territorium inte utnyttjas för en konventionell attack borde således redan vara folkrättsligt skyddade mot kärnvapenanfall. Om denna princip kunde bekräftas inom ramen för en överenskommelse om negativa säkerhetsgarantier vore mycket vunnet. Problemet är som framgått att västmakterna inte synes ha varit beredda att avsäga sig möjligheten att *generellt* ingripa mot stater "i allians med en kärnvapenmakt". Med en sådan tolkning ligger de avgivna garantierna på en lägre skyddsnivå än gällande folkrätt.

1 Enligt 1947 års "Treaty of Reciprocal Assistance", undertecknad i Rio de Janeiro, kan de amerikanska staterna besluta om gemensamma försvarsåtgärder om någon av dem utsätts för aggression, även om aggresionen inte är i form av en väpnad attack. Liknande bestämmelser återfinns i stadgan som etablerade "the Organization of Eastern Caribbean States" (OECS). Med ANZUS-pakten avses 1951 års "Security Treaty between Australia, New Zealand and the United States".

2 Bring, *Aggression, självförsvar och non-intervention.* Tre studier i internationell rätt, Uppsala 1982, s 38.

3 *Världen och kärnvapen, FN:s kärnvapenstudie 1980,* Folk och Försvar 1981, s 97.

4 Lars B Wallin, *Strategiska kärnvapnen 1945-1983, Supermakternas arsenaler och doktriner,* Stockholm 1984, s 88-90.

5 FN:s kärnvapenstudie 1980, s 102.

6 FN:s kärnvapenstudie, s 103. Den sovjetiska kärnvapendoktrinen är även behandlad i Timothy Gardens bok *Can Deterrence Last?,* London 1984, s 50-55, samt i Lars Wallins *Strategiska kärnvapen 1945-1983,* s 100-104.

7 Citerat av Garden i *Can Deterrence Last?,* s 60.

8 Presskonferens i juli 1964. De Gaulle sade då även att "avskräckningen existerar under förutsättning att man har medel att såra den presumtive motståndaren dödligt, att man är

beredd att göra det och att aggressorn är övertygad om detta". Citerat av Kohl i *French Nuclear Diplomacy*, Princeton 1971, s 6 f.

9 *Peking Reviw*, 23 oktober 1964, citerat av Garden, *Can Deterrence Last?*, s 70.

10 Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nuremburg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal, 1950, SOU 1979:73, sid 429.

11 SÖ 1952:64, SOU 1979:73, s 103.

12 Falk, Meyrowitz & Sanderson, Nuclear Weapons and International Law, 20 *Indian Journal of International Law* 1980, s 541 ff; Brownlie, Some Legal Aspects of the Use of Nuclear Weapons, 14 *International and Comparative Law Quarterly* 1965, s 437 ff; Schwarzenberger, *The Legality of Nuclear Weapons*, London 1958; samt Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, London 1959.

13 Se MacBride's "Opinion", *The Threat of Nuclear War. Illegality of deployment of nuclear weapons*, Dublin 1983.

14 Ingressen till IV Haagkonventionen 1907 ang "lagar och bruk i lantkrig". SOU 1979:73, s 38. Martens-klausulens fokusering på det "allmänna rättsmedvetandets krav" påminner om den argumentation som den danske folkrättsjuristen Frederik Harhoff utvecklat. Harhoff medger att ett förbud mot användning av kärnvapen inte kan härledas ur någon av de konkreta rättskällorna (sedvana, traktater eller allmänna rättsgrundsatser). Men: "Den regel som indeholder dette forbud kræver intet bevis eller sandsynliggørelse af sin eksistens, – den har almen gyldighed fordi den udgør selve grundlaget for opretholdelsen af menneskehedens verdensordning – på godt og ondt." *Folkeretten og Masseødelæggelsevåben*, skrift utgiven av det danska FN-förbundet, Köpenhamn 1986, s 37.

15 Översättningen i huvudsak hämtad från *Tidsskrift för utrikesdebatt*, 1983:4, s 10 f. Många av dem som hävdar att all kärnvapenanvändning är olaglig stödjer sig även på FN:s generalförsamlings resolutioner 1653 (XVI) från 1961 och 33/71 B från 1978. FN-resolutioner är dock i princip enbart att betrakta som rekommendationer. Resolutionerna ifråga har inte heller fått ett allmänt stöd och saknar därmed varje juridisk relevans.

16 Domen är återgiven på engelska i *The Japanese Annual of International Law for 1964*. Se även Falk, *Legal Order in a Violent World*, Princeton 1968, s 374 ff.

17 Artikel 51:5:b, 1977 års första tilläggsprotokoll till 1949 år Genève-konventioner. Enligt en uppfattning förbjuder artikel 51 i Protokoll I varje användning av kärnvapen i Europa. Se Horst Fischer, *Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I Zusatsprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949*, Schriften zum Völkerrecht, Band 82, Berlin 1985. För en annan uppfattning se Bring & Reimann, Redressing a wrong Question: The 1977 Protocols Additional to the 1949 Geneva Conventions and the Issue of Nuclear Weapons, *Netherlands International Law Review* 1986, s 99 ff.

18 Citerat i FN:s kärnvapenstudie 1980, s 101.

19 Singh, *Nuclear Weapons and International Law*, London 1959, s 133.

20 Rosas, International Law and the Use of Nuclear Weapons, *Essays in Honour of Erik Castrén*, Helsinki 1979, s 92.

21 Resonemanget har förts av Julie Dahlitz i hennes bok *Nuclear Arms Control with Effective International Agreements*, Melbourne 1983, s 63.

22 McGeorge Bundy, George Kennan, Robert McNamara och Gerhard Smith: Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance, *Foreign Affairs*, Spring 1982, s 754. Författarna var samtliga SALT-förhandlare under Nixon-administrationen.

23 Rosas, Negative Security Assurances and Non-Use of Nuclear Weapons, 25 *German Yearbook of International Law* 1982, s 207.

24 Hilding Eek, *Folkrätten*, 1975, s 241.

25 Rosas, *German Yearbook of International Law* 1982, s 208.

7 Rustningskontroll och internationell miljörätt

Den 1 mars 1954 provsprängde USA en flermegatons vätebomb, kallad *Bravo,* vid Bikini-atollen i Stilla Havet. Säkerhetsområdet i utkanten av Marshall-öarna (amerikanskt förvaltarskapsområde under FN[1]) omfattade en rektangel av öppet hav på cirka 130 000 km^2 kring atollerna Bikini och Eniwetok. Detonationen av *Bravo* visade emellertid att säkerhetsområdet inte var tillräckligt omfattande. En vindkantring förde oväntat radioaktivt stoff över öarna Rongelap, Rongerik och Uterik och omkring 230 öbor utsattes för radioaktiv bestrålning. När detonationen ägde rum befann sig den japanska fiskebåten *Fukuryu Maru* ("Lyckliga Draken") ungefär 130 km från Bikini. När fartyget den 14 mars anlöpte hamn kunde besättningen berätta att man upplevt något egendomligt ute till havs. Något som sett ut som snö hade fallit från himlen. Med uppsträckta händer hade sjömännen tagit emot de gråvita, nedsinglande flingorna – de visade sig senare vara dödligt radioaktiva. Även fiskefångsten på "Lyckliga Draken" hade exponerats för radioaktiv strålning. Under perioden mars–juni 1954 beslagtogs besmittade fångster på 135 ton från 77 fiskebåtar. I början kom fångsterna från vattnen kring Bikini, senare (i april) hittades radioaktiv fisk vid Formosa och i juni förekom strålningsskadad fisk utanför Japans kuster.[2]

Vindkantringen vid Bikini-atollen i mars 1954 bidrog till tillkomsten av det partiella provstoppsavtal som förhandlades fram 1963. Avtalet, som bl a förbjuder kärnvapenprov i atmosfären (men inte under jord), stadgar i sin inledande del att de ursprungliga parterna "äro beslutna" att fortsätta förhandlingar om ett fullständigt provstopp

"och önska få slut på förorenandet av människans omgivning genom radioaktiva ämnen".[3]

Bl a från miljösynpunkt ansågs det alltså otillräckligt med ett partiellt avtal; "the Partial Test Ban" (PTB) borde avlösas av "a Comprehensive Test Ban" (CTB). Kopplingen Bikini – PTB är

dock en illustration på hur kunskaper om vapeneffekter (i det här fallet beträffande kärnvapen) kan leda fram till avtal om vapenkontroll. Medvetenheten om olika vapens negativa effekter på den naturliga miljön är ett memento för ytterligare ansträngningar för att få till stånd ytterligare traktatbestämmelser på området.

Vapeneffekter och miljö

Det är en truism att krig förorsakar miljöförstöringar. Det är också uppenbart att redan vapentester i fred kan få ödesdigra konsekvenser för den naturliga miljön. Här skall först behandlas ABC-stridsmedels inverkan på vår omgivning, dvs effekterna av atomvapen, biologiska vapen och kemiska vapen. Därefter kommer verkningarna av vissa typer av konventionella vapen att beröras.

Kärnvapen. Exemplet med Bikinibomben visar den skadeverkan som kan drabba människor och miljö till följd av de *atmosfäriska* kärnvapenprovens radioaktiva nedfall. Flera av besättningsmännen på "Lyckliga Draken" avled.

De amerikanska proven på Bikini och Eniwetok upphörde 1958. I augusti 1975 konstaterades det att Bikini fortfarande var obeboeligt till följd av radioaktiv kontaminering av dricksvatten och vegetation. Först 1977 – efter nästan två decennier – hade Eniwetok nått en säker nivå.[4]

FN:s vetenskapliga kommitté för effekterna av joniserad strålning beräknar kontinuerligt de doser som avgivits och är på väg att avges som ett resultat av utförda kärnvapenprov. Kommittén har även beräknat de stråldoser som tillförts jordens befolkning genom den successiva kontamineringen av biosfären (i januari 1986 hade totalt 466 atmosfäriska prov ägt rum). Människan tar emot doser från radioaktiva partiklar på marken och från radionuklider som kommer in i kroppen via föda och inandning och avger strålning så länge de förblir aktiva i organismen. Den totala helkroppsdosen (fram till år 2000) beräknas uppgå till c:a 120 millirad, något som motsvarar omkring 150.000 för tidiga dödsfall till följd av cancer eller genetisk skada.[5]

Även *underjordiska* kärnvapenprov kan bidra till den radioaktiva nedsmutsningen av biosfären. Explosioner som äger rum nära markytan kan bryta igenom denna och "läcka" radioaktivitet till atmosfären. I januari 1987 hade sammanlagt 1125 underjordiska

prov ägt rum och ett stort antal av dessa kan förutsättas ha resulterat i radioaktiva läckage. På senare år synes man emellertid ha lyckats hålla underjordsexplosionerna väl inneslutna. Den franska regeringen hävdar att detta gäller de underjordiska proven vid Mururoa-atollen i Stilla havet. I maj 1986 registrerades den 78:e underjordiska explosionen i Franska Polynesien sedan Frankrike inledde underjordstesterna 1975. Franska vetenskapliga experter kontrollerar kontinuerligt luften och växtligheten – enligt myndigheterna utan några alarmerande resultat. Det har emellertid konstaterats att havstemperaturen mellan Franska Polynesien och Ekvatorn höjts från omkring 28 °C till omkring 32 °C, något som antagligen kan förklara den ökade förekomsten av cykloner i området. En teori är att heta radioaktiva gaser injecerats i havsvattnet som en följd av de nukleära proven.[6] Detta skulle då också förklara den ökade förekomsten av förgiftad (och giftig) fisk i denna del av Stilla havet. Flera av länderna i Stilla havet är oroade. Salomonöarnas generalguvernör utnyttjade i maj 1984 påvens besök till att protestera mot de franska proven. Och en representant för Papua-New Guinea kommenterade på ett vetenskapligt symposium: "Om proven är så harmlösa som man säger i Paris, varför då inte utföra dem på hemmaplan istället för att bege sig över halva jordklotet?"[7]

Verkningarna på miljön av ett *kärnvapenkrig* blir naturligtvis av ofantliga dimensioner. Av den energi som frigörs vid en nukleär explosion i luften kommer ungefär 50 procent att uppträda som luft- eller markstötvåg, 35 procent som värmestrålning och 15 procent som joniserande strålning. De två förstnämnda verkansformerna kommer att dominera i själva målområdet. Där kommer allting att förångas, förbrännas eller antändas av värmen och pulvriseras, krossas eller kastas omkull av stötvågen. Utanför den fullständiga förintelsens område kan det bli en ringformad gränszon där individer av olika arter överlever, men där trädfällning och annan omfördelning av jordens ytskikt drastiskt – genom kratrar eller mera tillfälligt – ändrar miljöns karaktär. De primära verkningarna kan väntas utlösa sekundära händelseförlopp, typ skogsbränder.[8]

Den joniserande strålningens effekter har något berörts ovan. Man kan här skilja mellan initialstrålning, som träffar marken den första minuten efter explosionen (en primäreffekt), och kvarvarande strålning i form av radioaktivt nedfall eller inducerad radio-

aktivitet i marken (sekundära effekter). Inte bara det långväga radioaktiva nedfallet utan även det tidiga nedfallet efter en markexplosion kan drabba länder som inte är direkt inbegripna i kärnvapenkriget. Strålningen kan orsaka mutationer (ärftliga förändringar) hos växter och djur, mutationer som i sin tur skulle kunna ändra ekosystemet på ett oförutsebart sätt (forskningen har dock här inte kunnat ge några klara besked). Beträffande människorna vet vi att strålningen kan få fördröjda somatiska effekter (blodcancer, minskad fertilitet, ökad frekvens av dödfödslar) samt troligen även genetiska effekter.

De sekundära verkningarna av en kärnvapenexplosion kommer även att påverka klimatet. Stoft och gaser, särskilt kväveoxider, kommer att spridas i atmosfären. Stora stoftmoln kommer att filtrera solljuset, dvs leda till en minskad instrålning som oundvikligen medför en avkylning av jordatmosfären. Även små förändringar under ett begränsat antal år kan medföra allvarliga konsekvenser. En temperatursänkning med 1 °C skulle minska antalet frostfria dagar i exempelvis Canada och norra Sovjetunionen, så att det inte längre skulle bli möjligt att odla vete i dessa områden. Nyligen genomförda vetenskapliga undersökningar har resulterat i än mer alarmerande scenarion. Carl Sagan har i en omtalad artikel i *Foreign Affairs* introducerat begreppet "den nukleära vintern". Ett kärnvapenkrig som medför detonering av mer än 500–2.000 strategiska laddningar skulle skapa ofantliga stoftmoln som kommer att stiga upp till troposfären och även stratosfären. Dessa moln kommer att under ett antal år förmörka livet på jorden, särskilt på det norra halvklotet där man får räkna med att laddningarna i första hand kommer till användning. Detta gäller i synnerhet kärnvapenattacker som är "countervalue"-inriktade, dvs som syftar till att slå ut industricentra av värde för motståndarens krigspotential. Brinnande industristäder genererar enorma kvantiteter av svart oljig rök som förmörkar troposfären och för upp sot i stratosfären. Följden kommer att bli relativt långvariga temperatursänkningar av en svårighetsgrad som tidigare inte varit känd, sänkningar på omkring 10 °C jämfört med tidigare förhållanden. Detta motsvarar den sänkning som behövs för att inleda en ny istid, skillnaden är att istider varar i tusentals år medan den "nukleära vintern" tar slut efter ett antal månader eller år.[9] Då är emellertid skadeeffekterna på människans boendemiljö och livsbetingelser redan ett faktum.

Klimatförändringarna är också relaterade till den uttunning av ozonskiktet i stratosfären, som blir en trolig effekt om många kärnexplosioner av megatonstyrka äger rum. Explosionerna medför att kväveoxider sprids i atmosfären. Dessa når ozonskiktet och förstör genom vissa kemiska reaktioner stora mängder ozon utan att själva förbrukas. En utarmning av ozonlagret innebär en uttunning av det filter mot solens ultravioletta strålning som ozonet innebär. Konsekvensen blir en avsevärd ökning av UV-strålning mot jordens yta. Detta i sin tur kommer att få negativa biologiska konsekvenser. Frekvensen av hudcancer kommer sannolikt att öka. Mutationer i växter och djur blir en annan trolig effekt. Ozonskiktet återställs endast långsamt, under en tid av åtminstone fem år.[10]

Biologiska vapen. Det är på goda grunder som man i FN och dess nedrustningsorgan klassificerar kemiska och biologiska stridsmedel, tillsammans med kärnvapen, som massförstörelsevapen ("weapons of mass destruction").[11] Även ifråga om BC-vapen medför en användning i krig ett allvarligt hot mot ekosystemets naturliga jämviktsmekanism. En störning i balansen kan leda till en snabb försämring av människans miljö och livsvillkor. En användning av BC-vapen (som vore ett folkrättsbrott) skulle syfta till att sprida gifter och sjukdomar bland fiendens stridskrafter eller civila, bland fiendens husdjur eller bland odlingar eller vegetation som skyddar fiendens stridskrafter.

De biologiska (bakteriologiska) stridsmedlen är baserade på de infektionsframkallande egenskaperna hos patogena mikroorganismer. Ett enda gram av något ämne kan innehålla mer än ettusen miljarder bakterier. Detta innebär att ett enda attackflygplan med spruttankar kan släppa ut hundratals kilo infekterad vätska eller pulver över tusentals kvadratkilometer. Om bakterierna ifråga ger upphov till smittsamma eller självspridande sjukdomar, blir det totala verkningsområdet ännu större. Det är emellertid inte lätt att rationellt utnyttja B-stridsmedels möjligheter. Sjukdomarnas spridningsförlopp är oberäkneligt och bakteriernas överlevnadsförmåga är avhängigt av miljöfaktorer.[12]

Biologiska vapen har hittills inte ansetts särskilt militärt intressanta och har följaktligen inte använts i stor skala i krig. Den snabba utvecklingen i mikrobiologisk och epidemiologisk forskning kan emellertid ändra bilden. 1972 års konvention om förbud mot produktion av B-vapen kanske kom i grevens tid. Om osäkerhets-

faktorerna kring B-vapenkrigföring kan minimeras genom nya forskningsresultat, kan det bli frestande att använda patogena mikroorganismer som långtidsverkande terrorvapen. I ett målområde kan patogenerna ligga kvar som en sjukdomsalstrande reservoar och slå ut människor, djur och växter. Det har sagts att om de allierade under andra världskriget hade genomfört sin beredskapsplan för B-krigföring med anthraxbakterien, hade städer som Berlin, Frankfurt, Hamburg, Stuttgart, Aachen och Wilhelmshafen än i dag varit nedsmittade och obeboeliga.[13]

Kemiska vapen. Liksom B-vapnen är de kemiska stridsmedlen biospecifika, dvs de angriper enbart levande organismer. C-vapnen är baserade på vissa kemiska ämnens toxiska egenskaper. Det kan röra sig om gaser i form av flyktiga vätskor eller oljor som sprids ut i vegetationen och fastnar på och sugs in i föremål som de kommer i beröring med; eller vätskedroppar som avdunstar och avger giftiga ångor som skadar den mänskliga organismen. Den senapsgas som användes under första världskriget (och nu senast i kriget Iran/Irak) är en oljig mörkfärgad etylenbaserad vätska som tränger igenom kläder och skadar hud och ögon. Andra hudskadande gaser är arsenikhaltiga, exempelvis lewisit.

När det gäller att förstöra mänskligt liv är emellertid nervgaserna överlägsna. De är minst två eller fyra gånger så giftiga som sina föregångare bland stridsgaserna. Nervgaser som tabun, sarin och soman är fosforhaltiga vätskor som snabbt förångas och påverkar andningsorganen och andra vitala kroppsfunktioner. Redan ett milligram av sarin eller soman som upptas i lungorna, matsmältningssystemet eller huden är snabbt dödande. Ännu giftigare är den oljiga, icke-flyktiga vätskan VX som producerades som stridsmedel av USA mellan 1961 och 1967. Ett halvt milligram som inandas kan vara dödande, liksom ett milligram som kommer i kontakt med huden.[14] Jämfört med sarin har VX den militära fördelen att dess giftighet är mer genomträngande och resistent, något som medför en kvardröjande kontaminering av den naturliga miljön. Även om vegetationen kan överleva en nervgasattack, medför nedsmittningen av naturen en allvarlig fara för de djur som livnär sig på växter.

C-stridsämnen är oftast planerade att spridas på slagfältet med hjälp av konventionella sprängladdningar: artilleri, landminor, luftburna bomber, taktiska missiler och robotar. En artillerigranat

kan teoretiskt innehålla flera miljoner dödande doser med nervgas, vilket är en tusenfalt större mortalitet än den som kan åstadkommas med konventionella vapen.

Kemiska medel har endast använts i stor skala under två krig: första världskriget (c:a 250.000 ton) och Vietnamkriget (c:a 98.000 ton). Första världskrigets kemiska krigföring synes inte ha lett till några bestående men för ekosystemet. Situationen beträffande Vietnamkriget blev helt annorlunda. Drygt 90.000 ton bestod nämligen av växtbekämpningsmedel (herbicider), medan resterande del var irritationsmedel, typ tårgas. Beträffande herbicider är toxiciteten gentemot floran den dominerande effekten, dock att avlövningsmedlet "Agent Orange" även visade sig drabba människor genom skadliga genetiska effekter m m. Ungefär 84 procent av herbiciderna i Vietnam sattes in mot djungelns lövverk för att beröva fienden skydd och ungefär 14 procent sattes in mot grödor för att reducera födoämnestillgången.[15] Som en följd av avlövningen förstördes den ekologiska balansen i stora områden. 85–100 procent av träden dog i begränsade områden och skogsavverkningen minskade totalt med minst 2 miljoner kubikmeter.[16] Jordarna utarmades och kan inte längre tillgodogöra sig näringsämnen. Skogen har ersatts av högväxande gräs och snår. Förekomsten av större däggdjur har minskat samtidigt som förekomsten av råttor, andra gnagare och myggor har ökat, något som medfört en stigande hälsorisk för befolkningen.

Det är känt att havsfisket utanför Sydvietnam har minskat efter kriget. Detta kan vara en följd av den kemiska krigföringen mot mangroveträsken i kustområdena, där många fiskar har sina lek- och yngelplatser.

I ett framtida krig med C-vapen skulle troligen lågflyktiga (och därmed kvardröjande) ämnen användas i mycket större utsträckning än som skett tidigare. De lokala ekosystemen skulle därmed utsättas för betydligt större påfrestningar än som varit fallet hittills. Erfarenheterna från Vietnam visar inte fullt ut vilken effekt herbicider kan ha på miljön. Sydvietnams myckna regn och höga lufttemperatur bröt trots allt ned de använda gifterna relativt snabbt. Det finns betydligt starkare herbicider som kan användas för en långsiktig bekämpning av grödor och som kommer att kunna sterilisera jorden.[17]

Högexplosiva konventionella vapen. Högexplosiva vapen (bomber, granater, minor) kan anpassas så att en viss skadefunktion dominerar: tryckverkan eller splitterverkan, vilket gör att man skiljer mellan tryckvapen och fragmenteringsvapen. Båda verkansformerna kan också framhävas lika starkt och man talar då om "general purpose weapons". Oavsett vilken verkan som gäller – tryck-, splitter- eller en kombination av dessa – kan högexplosiva vapen orsaka skador både på biomassan och geomassan i ett ekosystem.[18] Splitterverkningarna kan antas bli våldsammare i vissa ekosystem än i andra, speciellt vad gäller skogar där splitter inbäddade i träd kan öppna vägen för en invasion av mikroorganismer (bl a svampangrepp). Tryckeffekterna åstadkommer ofta kraterbildningar i jordskorpan. Dessa kratrar kommer antingen att vattenfyllas och förvandlas till dammar eller bli kvar som öppna sår i naturen. Kratrar på södra halvklotet som tränger ned på grundvattennivån drar till sig moskiter, något som ökar risken för denguefeber och malaria.

Tryckeffekterna blir sannolikt den dominerande stressfaktorn i ett krigsdrabbat ekosystem. Detta gäller i synnerhet beträffande de högexplosiva vapen som är tryckmaximerade. FAE-vapnen ("fuel air explosives") faller inom denna kategori. En FAE-laddning åstadkommer en bränsle-luft-blandning som bringas att detonera en bit över markytan. Den över en stor yta jämnt fördelade, kraftiga tryckvåg som FAE åstadkommer kan nå gropar och håligheter vilka annars är skyddade mot mer konventionella former av högexplosiva attacker. I sin ursprungliga utformning hade FAE kapacitet att skövla vegetation och blåsa ned träd på ett område av 10 kvadratmeter per kilo bränsle; kapaciteten har under de senaste åren av forskning och utveckling ökat betydligt.

Brandvapen. Olika ekosystem är olika känsliga för eld. I områden med relativt hög brandfrekvens har det lokala ekosystemet utvecklat en förmåga att överleva löpeldar. Växter i brandbenägna områden har således stor chans att återhämta sig efter en brand, medan växter i andra områden kommer att decimeras. I skogsområden kan plantor av unga träd lätt duka under. Skador kan uppstå på myllan och viltlivet kan påverkas negativt.[19]

Brandvapen (som eldkastare, napalm eller vit fosfor) är i regel inte konstruerade för att skapa självspridande bränder. De kan emellertid lätt åstadkomma detta om målområdet är tillräckligt

lättantändligt. Ytterst miljöfarliga är de s k flamvapnen (typ fougasser och napalm) som ofta brinner medelst geléaktiga substanser. Erfarenheter i tropisk lövskog har visat att vegetationen blir totalt förstörd inom det eldklotsområde som åstadkommes av napalmbomber. Ännu miljöfarligare är de s k intensivbrandstridsmedlen, som är särskilt avsedda att kunna antända föremål som inte är lättantändliga. Exempel är de magnesium- och termitbomber som fälldes över tyska storstäder under andra världskriget. Det nya, högintensiva brandämnet trietylaluminium (TEA) har genom sin höga värmeutstrålning ännu större förmåga att initiera självspridande bränder.

De typer av marker som är mest sårbara kan relativt lätt kartläggas. I huvudsak är det frågan om de områden där faran för naturliga vildmarksbränder är störst. Följaktligen är den tropiska savannen speciellt sårbar under torrperioden, medan tropiska regnskogar (som USA noterade i Vietnam) knappast alls utgör ett riskområde. Då vildmarksbränder väl tagit fäste kan de utbreda sig tusentals kvadratkilometer. En skogsbrand kan under en hel vinter ligga och pyra under ett snötäcke, för att åter bli aktiv under påföljande sommar.[20]

Vapen med långtidsfördröjd verkan. Polens territorium var vid andra världskrigets slut översållat med minor, granater och andra explosiva laddningar som inte detonerat. Dessa kvarvarande explosiva stridsmedel förhindrade ett ekonomiskt nyttjande av 20.000 kvadratkilometer under mer än fem år. Minfaran i naturen hotade speciellt de lekande barnen. Det uppges att mellan 1945-1975 avled i Polen nästan 4.000 personer till följd av min- och granatexplosioner. Av dessa var drygt 3.000 barn. Under samma tid skadades drygt 8.000 personer, varav nästan 7.000 barn.[21]

Libyens öknar döljer fortfarande ett stort antal minor från generalerna Rommels och Montgomerys fälttåg 1940-1943. Enligt libyska uppgifter har detta inneburit dyrbara förseningar i oljeutvinningen av stora områden, samtidigt som än i dag människor lemlästas och kameler dödas till följd av minexplosioner.

Det har uppskattats att det i Indokina år 1975 fanns kvar minst 400.000 oexploderade bomber och 2 miljoner granater förutom ett ovisst antal minor och försåtvapen.[22]

På Falklandsöarna är öborna fortfarande lång tid efter kriget 1982 utestängda från en stor del av naturen. Åtskilliga argentinska

trampminor, svårfunna därför att de är urskillningslöst fällda från helikoptrar, eller svårdetekterade därför att de är tillverkade i plast, återstår att röja. Storbritannien lär, enligt färska uppgifter, ha tvingats avbryta sina röjningsförsök till följd av tekniska svårigheter.

Problemet med kvarlämnad explosiv krigsmateriel, med FN-terminologi "material remnants of war" (MRW), är av oerhörd omfattning, dels därför att det inte bara avser materiel som är konstruerad för att ha fördröjd vapenverkan (minor och försåt), utan även därför att en betydande procent av använda bomber och artillerigranater regelmässigt blir blindgångare (5-10 procent av de amerikanska bomberna under andra världskriget).[23] Den moderna vapenteknologin har producerat minor som är svårupptäckta, svårröjda och funktionsdugliga även efter lång tid. Detta är speciellt slående ifråga om sjöminor (fiskenäringen i Japan är fortfarande hämmad av sjöminor från andra världskriget), samt ifråga om flygfällda trampminor som kan vara små, kamouflagegröna och sakna metalldelar vilket gör dem närmast omöjliga att detektera med tekniska hjälpmedel. Samtidigt finns det en markant trend i modern strategi till ett allt ymnigare bruk av ammunition i syfte att "neutralisera" eller hindra tillträde till stora områden ("area denial") – något som medför ett allt större antal blindgångare. Dessa utvecklingstendenser är naturligtvis en illustration av de militära fördelar som finns att vinna, men den store förloraren är inte motparten i den väpnade konflikten – utan den civilbefolkning som skall leva i den drabbade miljön efter det att fientligheterna upphört.

Miljöskydd i existerande avtal

Ett inte oväsentligt skydd för den naturliga miljön har tillkommit genom ett antal internationella överenskommelser på vapenkontrollens och rustningsbegränsningarnas område. Dessa avtal (som i detalj kommer att behandlas senare) skall här uppmärksammas i korthet.

Bland avtal som har positiva miljömässiga och ekologiska effekter *i fredstid* skall nämnas (1) Antarktisfördraget av 1959, som förbjuder alla vapentester, nukleära explosioner och varje fövaring eller dumpning av radioaktivt material på den isiga kontinenten; (2) det tidigare nämnda partiella provstoppsavtalet av 1963, som för-

bjuder kärnvapenprov i rymden, atmosfären och haven och därigenom begränsar spridningen av radioaktiva partiklar i den globala miljön; (3) yttre rymdavtalet av 1967 som bl a stadgar att staterna vid utforskandet av rymden skall tillse att skadlig nedsmutsning undvikes; (4) B-vapenkonventionen av 1972, som förbjuder tillverkning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen och därmed minimerar risken för oavsiktlig bakteriespridning från laboratorier och fabriker; (5) FN:s vapenkonvention av 1981, som bl a stadgar att kartor över i krig utlagda minor och försåtvapen skall utväxlas efter stridernas upphörande så att miljön då kan rensas från explosivt material.

Bland avtal som torde minska de negativa miljömässiga och ekologiska effekterna *i krig* skall nämnas (1) 1925 års Genèveprotokoll som förbjuder användningen av kemiska och biologiska vapen; (2) återigen 1972 års B-vapenkonvention som genom sitt produktionsförbud av biologiska stridsmedel bör garantera att användningsförbudet från 1925 fungerar åtminstone i sin B-vapendel; (3) 1977 års miljökrigföringskonvention (ENMOD) som förbjuder användandet av miljöförändringsteknik i fientligt syfte, bl a klimatmodifiering, när användningen av sådan teknik medför vidsträckta, långvariga eller allvarliga skadeverkningar för annan stat; (4) 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna som ställer upp som en grundregel ett förbud mot stridsmetoder eller stridsmedel som "syftar till eller kan förväntas medföra omfattande, långvariga och svåra skador på den naturliga miljön"; samt (5) 1981 års FN-konvention om särskilt inhumana vapen som förbjuder viss användning av brandvapen, bl a angrepp mot "skogar eller annan vegetation" utom när vegetationen används för att skydda eller dölja militära enheter.

Under Vietnamkriget förekom flera former av ekologisk krigföring som numera är klart förbjudna genom 1977 års tilläggsprotokoll, bl a mekaniserad markröjning med bulldozers (för att frilägga områden längs vägar) samt avlövning genom flygbesprutning (för att beröva gerillan djungelskogarnas skydd). Tre månader efter protokollets antagande meddelades det att USA bränt upp sina lager av herbicider på en ö i Stilla havet.

ENMOD-konventionen är det enda av de nämnda avtalen som är *helt* inriktat på att ge en miljöskyddseffekt. Användandet av miljöförändringsteknik i fientligt syfte skulle kunna medföra allvarliga och oförutsägbara effekter för den mänskliga miljön, men

ENMOD rör knappast något som är ett problem eller ett hot *i dagens läge*. Konventionen är däremot ett betydelsefullt internationellt instrument för att förhindra potentiellt förödande stridsmetoder i framtiden. Man tänker här på genomgripande förändringar genom manipulering av naturliga processer, typ framkallande av jordbävningar, cykloner, virvelstormar eller enorma havsvågor (tsunamis); eller – kanske mer realistiskt – förändringar av ozonlagret.

FN:s miljövårdskonferens i Stockholm 1972 sökte genom att anta en deklaration på 26 principer göra en avstamp för ytterligare förhandlingar på det internationella miljöskyddsområdet. I deklarationens princip 21 noteras att staterna visserligen enligt folkrätten besitter en suverän rätt att exploatera sina resurser i enlighet med sina egna miljövårdsbestämmelser, men att de också har en skyldighet att se till att aktiviteter inom egen jurisdiktion eller kontroll inte orsakar skada på miljön inom andra staters territorier eller utanför den nationella jurisdiktionens gränser. Princip 22 konstaterar att staterna har en skyldighet att samarbeta i syfte att vidareutveckla folkrätten rörande ansvar och kompensation för miljöskador som uppkommit utanför vållande stats jurisdiktion. Stockholmsdeklarationen fäste därmed uppmärksamhet på att det inom folkrätten redan fanns vissa allmänna principer som åsyftade ett skydd av den naturliga miljön, men att det samtidigt fanns ett behov av att gå vidare med specifika regleringar i internationella avtal. Stockholms-deklarationens principer har fått förnyad aktualitet efter olyckan i Tjernobyl.

Allmänna principer

Folkrättsliga principer, som inte är etablerade genom multilaterala avtal, existerar ofta i form av sedvanerätt; dvs i form av en allmän praxis och en allmän rättsuppfattning *(opinio juris)* som kan påvisas råda i statssamfundet. Artikel 38 i Internationella domstolens stadga refererar dels till den internationella sedvanerätten som är en återspegling av staternas praxis i deras internationella relationer, dels till allmänna, "av de civiliserade folken" erkända rättsgrundsatser som kan vara en återspegling av internrättslig praxis. De principer som man kan deducera fram ur dessa rättskällor, sedvanan och kulturfolkens rättsuppfattningar, är emellertid ofta svåra att få grepp om i sina enskildheter.

På den internationella miljörättens område brukar man referera till ett antal sinsemellan "överlappande" och vaga principer, vars legala status kanske är något oklar. I några fall kan man fråga sig om vi har att göra med principer som uttrycker idag existerande och bindande normer *(lex lata),* eller om det enbart är fråga om riktlinjer som i framtiden behöver preciseras av staterna för att få juridisk fasthet (önskemål *de lege ferenda*)? De principer, fyra till antalet, som brukar diskuteras i förevarande sammanhang skall här presenteras i korthet.

(1) *Sic utere-principen.* Ett antal folkrättsliga författare har härlett staternas miljörättsliga förpliktelser från den latinska maximen "sic utere tuo alienum non laedas" ("använd Din egendom på ett sådant sätt att den inte skadar någon annan"). Denna princip var utgångspunkten för skiljedomstolen i det berömda *Trail Smelter Arbitration case* 1937-1940. I den kanadensiska staden Trail i British Columbia (nära gränsen till den amerikanska delstaten Washington) hade kring sekelskiftet uppförts ett smältverk för bly och zink. I mitten av 1920-talet intensifierades verksamheten och två höga skorstenar uppfördes. Detta resulterade i ökade utsläpp av svavelhaltiga ångor och en större koncentration av svaveldioxid i luften. Den amerikanska regeringen hävdade att utsläppen genom övre luftströmmar fördes in över amerikanskt territorium och där orsakade skada för jordbruk och skogsskötsel. Krav på skadestånd framställdes och 1935 beslöt de båda regeringarna att låta frågan avgöras av en skiljedomstol. I skiljedomen ålades Canada skadeståndsskyldighet gentemot USA. Under folkrättens principer, hette det, hade ingen stat rätt att låta sitt territorium användas på sådant sätt att allvarliga skador uppkommer genom ångor eller rök på en annan stats territorium.[24]

Denna slutsats bekräftades, i mer allmänna ordalag, år 1974 i FN:s stadga om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter.[25] Där sägs bl a att alla stater har ett ansvar att tillse att aktiviteter inom deras jurisdiktion eller kontroll inte vållar skada på andra staters miljö eller på områden utanför nationell jurisdiktion (artikel 30). Stadgan ifråga är emellertid inte något juridiskt bindande dokument.

"Sic utere"-principen är besvärande vag och utvecklingen i doktrin och praxis tillåter inte några slutsatser om mer specifika förpliktelser för staterna på miljöskyddets område. Ett skadeståndsansvar under principen synes dock förutsätta oaktsamhet

(culpa) i den meningen att en stat åsidosatt en skyldighet att tillse att dess riskfyllda aktiviteter inte får negativa konsekvenser för andra stater.

(2) *Abuse of rights.* Innebörden av denna princip är att en juridisk rättighet inte får brukas (missbrukas) på ett sätt som står i strid med det syfte för vilket rättigheten tillkommit och till skada för andra (privata eller offentliga) rättssubjekt. Ett sådant missbruk utgör en olaglig handling. Man tänker i dessa fall på ett individuellt "antisocialt" utnyttjande av en formell rätt, ett utnyttjande som skadar ett annat individuellt intresse eller ett allmänintresse. När det gäller det folkrättsliga regelområdet kopplas principen till kravet på att internationella förpliktelser skall tolkas och tillämpas *bona fide,* dvs på ett ärligt och uppriktigt sätt.

Det är emellertid inte helt givet att denna princip om "missbruk av rättigheter", som återfinns i olika nationella rättssystem, också har en folkrättslig förankring. Den är inte traktatfäst. Den har inte heller stöd i en allmän statspraxis och utgör därmed inte sedvanerätt. Däremot utgör den kanske en sådan "allmän, av de civiliserade folken erkänd rättsgrundsats" som omnämns i den Internationella domstolens stadga (artikel 38:1:c). Den något ålderdomliga formuleringen avser just rättsgrundsatser som återfinns i de flesta nationella rättssystem och som därmed får en folkrättslig status när grundsatsen ifråga är möjlig att överföra till de mellanstatliga relationerna.

Om principen "abuse of rights" skall kunna anses som en för staterna gemensam rättsgrundsats, kan den emellertid inte ges en särskilt vid tolkning. Den måste antagligen begränsas till att täcka handlingar som utförs eller tolereras med *vetskap* om att skadeverkningar kan uppstå. I den internationella miljörätten skulle principen alltså inte föranleda ett strikt ansvar för miljöfarliga utsläpp eller dylikt, men däremot ett ansvar för aktiviteter som man vet kan leda till skadliga effekter för andra stater eller andra staters medborgare, eller för utländsk legitim verksamhet på det öppna, fria havet.

Skall principen om "abuse of rights" ha ett eget innehåll vid sidan av "sic utere"-principen, måste den antagligen förutsätta uppsåtligt missbruk, en klar medvetenhet om att aktiviteterna ifråga bedrivs på ett sätt som utsätter andra för oacceptabla risker, utan att åtgärder för den skull vidtages för att förbättra situationen. Det skulle då här röra sig om s k eventuellt uppsåt, *dolus eventualis.*

(3) *Principen om goda grannskapsförbindelser.* Innebörden av denna princip (som torde vara en allmän "av de civiliserade folken erkänd" rättsgrundsats) är att varje stat i utövandet av sin suveränitet skall respektera sina grannars legitima rättigheter. Ingen stat får på sitt territorium utföra, främja eller tåla aktiviteter som förorsakar avsevärda och onormalt stora skador inom en grannstats territorium. Vi märker att denna grannelagsrättsliga grundsats "överlappar" med *sic utere*-principen och att den lika litet som doktrinen om "abuse of rights" specificerar exakt vilka handlingar som är olagliga. Däremot syftar den till att tillhandahålla en universell rättslig standard för staternas uppförande i grannskapsförhållanden. Tyngdpunkten förefaller ligga på riskfylld, farlig verksamhet, utan att för den skull ett fullständigt strikt ansvar etableras.

Den internationella grannlagsrätten kan inte tolkas som enbart avseende förhållandet mellan stater vars territorier gränsar till varandra, utan måste även anses täcka in en vidare typ av grannskapsförhållanden (typ Östersjöns strandstater). Detta synsätt kan i dagens läge drivas ändå längre. Det kan sägas att modern folkrätt utgår ifrån att alla stater är varandras "grannar" när det gäller omsorgen om mänsklighetens gemensamma värden. Enligt den nya havsrättskonventionen, som undertecknades i december 1982, har staterna en grundläggande skyldighet att vidta åtgärder och stifta lagar för förhindrande, minskning och kontroll av föroreningar av den marina miljön och att samarbeta inom internationella organ för att uppfylla denna målsättning.[26]

(4) *Usus publicus.* Slutligen skall här kommenteras en princip som inte är av miljörättslig karaktär i sig, men som har miljörättsliga implikationer. Begreppet "usus publicus" fungerar som en samlande beteckning för den legala situation som råder på det fria (öppna) havet. Alla brukare av havet har lika rätt till alla slags bruk. Men de skall "visa rimlig hänsyn till varandra, respektera varandras aktiviteter" och "inte lägga hinder i vägen för andra brukares användning av det fria havets vatten, dess botten och luftområdet över havet".[27] Principen har också uttryckts så att "alla nationer är likställda i vad avser havets nyttjande, och att ingen nation äger bruka havet på ett sätt som mer varaktigt omöjliggör för andra nationer att samtidigt bruka havet".[28] Detta innebär från miljösynpunkt att miljöfarliga aktiviteter av viss varaktighet eller med varaktiga effekter som inskränker möjligheterna att fritt nyttja havet betraktas som folkrättsstridiga. I varje enskilt fall får en skä-

lighetsbedömning äga rum inom ramen för begreppet "usus publicus". Frågan är vilka nyttjanden av havet som får anses skäliga (respektive oskäliga) med utgångspunkt från andra staters behov och statssamfundets gemensamma intresse? Varje tänkt eller genomförd åtgärd får sättas i relation till alla övriga anspråk som har sin grund i principen om havets frihet. På nytt har vi att göra med en princip – en skälighetsprincip – vars exakta konsekvenser är oklara i det nuvarande rättsläget.

Krav på provstopp

Det faktum att redan produktion och testning av vapensystem ofta har negativa miljömässiga konsekvenser har givit förespråkarna för rustningskontroll tunga argument. I debatten om kärnvapenprovens vara eller icke-vara har dessa argument kunnat ges en folkrättslig status, uppbackade av allmänna miljörättsliga principer och staternas så gott som allmänna uppslutning kring det partiella provstoppsavtalets förbud.

I maj 1973, tio år efter tillkomsten av det partiella provstoppsavtalet (PTB), anhängiggjorde Australien och Nya Zeeland talan mot Frankrike vid Internationella domstolen i Haag angående de pågående atmosfäriska kärnvapenproven i Polynesien. Såväl Frankrike som Kina hade undvikit att ansluta sig till PTB och iscensatte atmosfäriska tester efter det att avtalet trätt i kraft. Mellan 1966 (då de franska stillahavs-proven inleddes) och december 1973 ägde 34 atmosfäriska prov rum vid Mururoa-atollen och den angränsande ön Fangataufa.

Haag-domstolen uppmanades förklara att genomförandet av atmosfäriska kärnvapenprov stod i strid mot folkrättens principer och att Frankrike skulle avbryta och upphöra med proven i Stilla havet. Från fransk sida bestred man domstolens kompetens och anmodade domstolen att avföra ärendet från sin dagordning.[29] Samtidigt hävdade man (i ett brev från landets ambassadör i Haag) att kärnvapenprov inte stod i strid mot några folkrättsliga regler. Den franska regeringen uteblev helt från målets behandling vid domstolen.

Enligt artikel 41 i domstolens stadga kan domstolen, i avvaktan på det slutliga utslaget, förordna om sådana "provisoriska förebyggande åtgärder, som böra vidtagas för tillvaratagande av vardera partens rättigheter". Ett interimistiskt beslut av denna typ hade

begärts av kärandena och utfärdades av domstolen i juni 1973. Det hette där att Frankrike, i avvaktan på ett slutligt avgörande, skulle undvika att utföra kärnvapenprov som förorsakade radioaktivt nedfall på territorium tillhörande Australien, Nya Zeeland, Cook-öarna, Niue eller Tokelau-öarna. Domstolen klargjorde att denna föreskrift inte på något sätt föregrep frågan om domstolens behörighet eller saken i huvudfrågan. I ett avvikande säryttrande hävdade emellertid domaren Isac Forster (Senegal) att domstolen redan utövat jurisdiktion genom sitt interimistiska beslut och att innebörden av detta beslut var sådan att domstolen de facto uttalat en uppfattning i sakfrågan. Forster antydde att domstolen borde ha förklarat sig icke-behörig till följd av det franska förbehållet till domstolens stadga som uteslöt jurisdiktion i nationella försvarsfrågor.[30]

Frankrike betraktade sig såsom varande icke bundet av det interimistiska beslutet och inledde redan i juli 1973 en ny serie kärnvapenprov i Stilla havet. Reaktionen ute i världen blev våldsam. Internationella organisationer som WHO och ILO protesterade. Nya Zeeland sände fregatten *Otago* in i testzonen för att fotografera. Fredsorganisationer hyrde privata fartyg som tog sig in i zonen och protesterade, exempelvis den amerikanska båten *Spirit of Peace*. Demonstrationer ägde rum i Tokyo och Hiroshima, och i Australien bojkottades franska intressen genom aktioner som berörde post, telekommunikationer, shipping och bankväsen.

Australiens och Nya Zeelands juridiska argumentation inför domstolen i Haag fick ett betydande stöd från folkrättsjurister i olika länder. Eftersom Frankrike inte anslutit sig till det partiella provstoppsavtalet, var det nödvändigt att hävda att Frankrike var bundet av en *sedvanerättslig* regel av innebörd att atmosfäriska kärnvapenprov var förbjudna.

Australien anförde i Haag att förorsakandet av radioaktivt nedfall på dess territorium, i avsaknad av regeringens samtycke, innebar ett folkrättsvidrigt åsidosättande av landets suveränitet. Vidare gjorde man gällande att förbudsregeln i PTB, i synnerhet förbudet mot *atmosfäriska* kärnvapenprov, hade utvecklats till en allmän rättsgrundsats som speglade en *opinio juris* bland en övervägande del av statssamfundets medlemmar. Denna allmänna rättsuppfattning hade dels kommit till uttryck i den stora anslutning som PTB fått (drygt 90 stater hade då ratificerat avtalet), dels manifesterats i ett antal resolutioner från FN:s generalförsamling och andra inter-

nationella organ. Här nämndes särskilt generalförsamlingens resolution 1762 A från 1962 och resolutionen 3(1) antagen av FN:s miljökonferens i Stockholm 1972. Den australiske advokaten Byers refererade även till maximen *sic utere tuo* som en alternativ grund för yrkandet att Frankrike var bundet av sedvanerättsliga regler i sammanhanget.[31]

Nya Zeeland framförde i stort sett identiska argument. Det betonades att den franska förpliktelsen att avstå från atmosfäriska prov till stor del var en följd av den internationella miljörättens normer, normer som innebar förpliktelsr gentemot alla stater *(erga omnes)*. Frankrikes ansvar i sammanhanget var således inte bilateralt begränsat, det var ett ansvar gentemot samtliga statsamfundets medlemmar. Nya Zeeland hävdade emellertid också att Frankrike kränkt rättigheter som hänförde sig just till Nya Zeeland – rätten att inte få sitt territorium, inklusive territorialhav och luftrum, kontaminerat av radioaktivt nedfall och rätten att slippa skadeverkningar, inklusive allmän ängslan och oro, till följd av sådan kontaminering. Det var ett faktum att samtliga franska provserier under åren 1966-1973 hade utsatt Nya Zeeland, Cook-öarna, Niue och Tokelau-öarna för radioaktivt nedfall med osäkra genetiska och somatiska effekter som följd.[32]

Den 25 september 1974, medan domstolen begrundade sökandenas inlagor, meddelade den franske utrikesministern inför FN:s generalförsamling, att den franska nukleära teknologin nått ett sådant stadium att det var möjligt att övergå till underjordiska prov, något som man avsåg att börja med 1975. Frankrike skulle således upphöra med de atmosfäriska sprängningarna.

I det läget, den 20 december 1974, meddelade domstolen sin dom. Domstolen beslöt med nio röster mot sex, att eftersom Frankrike ensidigt hade tillkännagivit sin avsikt att upphöra med atmosfäriska prov, hade de kärande staternas talan inte längre något föremål. Domstolen behövde därför inte åstadkomma något avgörande.[33] Fyra av de domare som befann sig i minoritet reagerade mot detta undflyende beslut och anförde i ett avvikande utlåtande ("dissenting opinion") att processföremålet ingalunda försvunnit. Det bestod nämligen i en rättslig tvist mellan de kärande staterna och Frankrike om folkrättens innehåll vad gällde atmosfäriska kärnvapenprov.[34]

Domstolens oförmåga att axla sitt ansvar som FN:s främsta judiciella organ vållade en utbredd besvikelse. Det saknas fortfa-

rande ett auktoritativt klarläggande av sedvanerättens, närmast den internationella miljörättens, innehåll ifråga om tillåtligheten av kärnvapenprov. – Enligt den här författarens uppfattning måste en folkrättslig bedömning leda till följande slutsats: Atmosfäriska kärnvapenprov som vållar skada eller medför betydande risk för skada inom andra staters territorier, eller oskäligen inskränker det fria nyttjandet av världshaven, är oförenliga med allmän folkrätt. Om sådana prov reellt skadat en annan stats intressen uppstår ett skadeståndsansvar för den stat som utfört proven. Om Australien och Nya Zeeland 1973 hade krävt skadestånd för redan utförda prov (vilket man alltså inte hade gjort), hade domstolen förmodligen tvingats göra en bedömning av sakfrågan och då svårligen kunnat undgå en slutsats om gällande rätt av den typ som angivits ovan. Å andra sidan hade domstolen knappast kunnat finna att det existerade ett kategoriskt förbud mot atmosfäriska kärnvapenprov – annat än för de stater som var bundna av det partiella provstoppsavtalet. Detta rättsläge innebär i praktiken att en stat som Kina (som alltså står utanför PTB) har möjlighet att utföra kärnvapenprov inom sitt eget territorium så länge effekterna går att begränsa till detta territorium.

Det sedvanerättsliga förbud som skisserats ovan kan härledas ur allmänna grannelagsrättsliga principer samt ur den *opinio juris* som manifesterats genom den stora anslutningen till PTB (115 parter 1987) i samverkan med resolutioner i internationella organ.[35] Förbudet är av sådan karaktär att det medför en rätt för envar stat att väcka talan om *fastställelse* av gällande rätt. Statssamfundets medlemmar har ett gemensamt ansvar av att leva upp till normer som skyddar den naturliga miljön och havets frihet – och ett gemensamt intresse av att beivra överträdelser av dessa normer. Denna princip om allmän talerätt *(actio popularis)* gäller i situationer när mänsklighetens gemensamma, folkrättsligt sanktionerade värden står på spel.

Såsom det sedvanerättsliga förbudet definierats ovan täcker det enbart atmosfäriska kärnvapenprov. Frågan bör emellertid ställas om inte den sedvanerättsliga utvecklingen fört längre än så; om inte även rätten att utföra kärnvapenprov i vatten och under jord är begränsad på samma sätt. Så mycket står klart att den *opinio juris* som är manifesterad i PTB vänder sig i lika hög grad mot prov i vatten. Avtalet förbjuder, på samma undantagslösa sätt som beträffande atmosfäriska prov, explosioner "under vatten". Underjor-

diska prov täcks också in i avtalet, men på ett mindre kategoriskt sätt. Sådana prov är förbjudna om "radioaktivt spill kommer utanför de territoriella gränserna för den stat under vars jurisdiktion eller kontroll dylik explosion utföres". Denna formulering har fått ökad aktualitet och normativ slagkraft genom den internationella miljörättens successiva utveckling och genom upptäckten att underjordiska kärnvapenprov inte är så riskfria som man tidigare trott. Vi har kanske fått ett rättsläge enligt vilket även de pågående franska stillahavs-proven är olagliga.

Sedan 1974 är proven i Polynesien underjordiska, men det är från miljösynpunkt föga betryggande ifråga om Mururoa, en atoll som består av porös korall. Det har sagts att sprängningarna skett på var 500:e meter, att de kaviteter som bildats är på 300-400 meter och att atollen idag är perforerad som en Gruyère-ost. Vid ett tillfälle lär en miljon kbm korall ha sprängts loss och gett upphov till en enorm flodvåg. Det har vidare sagts att hela atollen är starkt förorenad av plutonium och att man för att dölja detta täckt in den med asfalt som idag är full med sprickor, samt att radioaktivt avfall som lagrats på atollen bit för bit slitits loss och förts runt med havsströmmarna i Polynesien.[36] Denna alarmerande bild har naturligtvis inte bekräftats av de franska myndigheterna, men även om den enbart delvis är korrekt ger den upphov till juridiska förväntningar om ett omedelbart avbrytande av proven – i enlighet med den rättsuppfattning som hyses av en överväldigande majoritet av statssamfundets medlemmar.

De principer som antogs på Stockholmskonferensen om den mänskliga miljön 1972 uttryckte i flera fall redan gällande rätt *(lex lata)*. I andra fall rörde det sig om principer som ännu inte var folkrättsligt etablerade, men som av konferensen sågs som uttryck för ett önskat framtida rättsläge *(lex ferenda)*. Resolutionen 3(1) om stopp för *alla* kärnvapenprov som kan skada den naturliga miljön hörde till den senare kategorin, men idag – kompletterad av ytterligare provstoppsresolutioner i generalförsamlingen och av likartade majoritetsyttringar på nedrustningskonferensen i Genève – står dess innehåll i samklang med en så gått som allmän *opinio juris* i frågan.[37] Denna statssamfundets rättsuppfattning, som alltså skall ses som ett uttryck för allmän folkrätt, innebär emellertid inte krav på ett fullständigt provstopp. Därtill är kärnvapenmakternas negativa inflytande i sedvanerättsligt hänseende för starkt. Men den nuvarande situationen innebär inte desto mindre ett folkrättsligt

krav på stopp för alla kärnvapenprov vars radioaktiva spill inte kan förväntas gå att begränsa till det egna territoriet. Nästa steg, ett totalförbud med universell giltighet kräver bl a supermakternas medverkan i en multilateral traktat – en målsättning som är inskriven i det partiella avtalets inledning.

Krav på nedrustning

Provstoppsavtal, partiella eller fullständiga, innebär en viss rustningskontroll, men inte omedelbar rustningsbegränsning och ännu mindre konkret nedrustning. Folkrättsligt baserade provstopp kan emellertid i praktiken leda till en rustningsbegränsning (utvecklingen av nya kärnvapentyper stoppas) och därmed kan marken jämnas för ytterligare framsteg. Miljörättsliga krav spelar som vi sett en betydande roll i provstoppsfrågan. Frågan inställer sig då om den internationella miljörätten implicerar krav som är av relevans också för det direkta nedrustningsarbetet?

Svaret är ja, även om det inte torde röra sig om några precisa normer som är folkrättsligt bindande.

Den fredstida hanteringen av kärnvapen och kemiska vapen, samt avfallet från kärnvapenproduktion, innebär ett hot mot miljön. En kärnladdning som 1971 bröts sönder över Grönland kontaminerade den marina miljön med plutonium i ett stort område.

Tillverkningen och hanteringen av kemiska vapen kan medföra betydande risker – som en nervgasolycka i Utah 1968 visade, då c:a 5000 får dödades. Den konventionella vapenindustrin hanterar flera ämnen (sprängämnen, drivmedel för raketer, giftiga kemikalier) som är förknippade med risker i förevarande hänseende.

De internationella normer som antagits för att minska dessa problem och risker har karaktären av icke-bindande rekommendationer eller vaga och allmänna uppmaningar. På Stockholmskonferensen om den mänskliga miljön antogs i Miljödeklarationens inledning följande punkt:

"2. Skyddet och förbättringen av den mänskliga miljön är en huvudfråga som inverkar på folkens välfärd och på den ekonomiska utvecklingen världen runt, en fråga som är föremål för alla folks enträgna önskningar och vars lösande är alla regeringars plikt."

Och i Miljödeklarationens 26:e och sista princip heter det:

"Människan och hennes miljö måste besparas verkningarna av kärnvapen och alla andra medel för massförstörelse. Staterna måste sträva att ofördröjligen nå överenskommelse, i vederbörliga internationella organ, om eliminerande och fullständig förstörelse av sådana vapen."

Denna text leder uppmärksamheten till det faktum att den stora miljöförstöringen är den som följer på ett modernt krig, i synnerhet ett kärnvapenkrig. De negativa miljömässiga och ekologiska effekterna av ett modernt krig kan uppenbarligen minskas eller undvikas genom effektiva åtgärder på rustningsbegränsningens och nedrustningens område.

Ett flertal internationella avtal på området har som vi sett redan ingåtts, och förhandlingar pågår om ytterligare några (avseende kemiska och radiologiska vapen). Den bästa garantin till skydd för den naturliga miljön är naturligtvis en allmän och fullständig nedrustning som skulle utesluta risken för ett storkrig. I strävan mot detta mål har den internationella miljörätten i hög grad bidragit till de tungt vägande, moraliska och politiska krav på rustningsbegränsningar och nedrustning som en majoritet av statssamfundets medlemmar riktat mot de militärt viktiga staterna.

1 1947 hade Marshallöarna, Marianerna och Karolinerna (samtliga amerikanska förvaltarskapsområden) förklarats för "strategiska områden" i enlighet med artikel 82 i FN-stadgan.

2 Se Johnson (Theutenberg), *Suveränitet i havet och luftrummet*, Stockholm 1972, s 81 med där angivna litteraturhänvisningar.

3 SÖ 1963:63, SOU 1979:73, s 436.

4 Arthur H Westing, *Weapons of Mass Destruction and the Environment*, SIPRI, 1977, s 23.

5 FN:s kärnvapenstudie 1980, *Världen och kärnvapnen*, Folk och Försvar 1981, s 85 f.

6 Rosalie Bertell, The Health of the Oceans, Myrdal Symposium on the Denuclearization of the Oceans, Norrtälje 1984, s 12 f i opublicerat manus.

7 C Narokobi, Myrdal Symposium on the Denuclearization of the Oceans, Norrtälje 1984, i anförande den 12 maj.

8 Tor Larsson, Miljöeffekter av kärnvapenkrig, *Krig och miljö*, rapport utgiven av Miljövårdsberedningen, Stockholm 1982, s 137 ff.

9 Carl Sagan, Nuclear War and Climatic Catastrophe: Some Policy Implications, *Foreign Affairs*, Winter 1983/84, s 262 ff.

10 *Världen och kärnvapnen*, FN:s kärnvapenstudie 1980, Folk och Försvar 1981, s 80.

11 Definitionen av massförstörelsevapen slogs första gången fast av FN-kommissionen för "Conventional Armaments" i en resolution den 12 augusti 1948 som avgränsade kommissionens mandat. UN Document S/C.3/30 den 13 augusti 1948.

12 Framställningen är baserad på Julian Perry Robinson, *The Effects of Weapons on Ecosystems*, UNEP Studies, Oxford 1979, och framförallt samme författares bidrag, Kemiska och biologiska stridsmedels inverkan på miljön, i *Krig och miljö*, Stockholm 1982, s 77 ff.

13 Intervju 1981 med dr R G H Watson, chef för brittiska BC-stridsmedelslaboratoriet i Porton Down. *Krig och miljö*, s 83 och 91.

14 Brian Beckett, *Weapons of Tomorrow*, London 1982 s 128.

15 Julian Perry Robinson i *Krig och miljö*, 1982, s 80.

16 Arthur Westing, *Ecological Consequences of the Second Indochina War*, SIPRI, Stockholm 1967, s 70 f. Westing har uppskattat förlusten av säljbart timmer till så mycket som 15 miljoner kubikmeter.

17 J Perry Robinson i *Krig och miljö*, 1982, s 82.

18 J Perry Robinson, *The Effects of Weapons on Ecosystems*, UNEP Studies, Vol I, 1979, s 16 f.

19 Arthur Westing, Konventionell krigförings inverkan på miljön, *Krig och miljö*, 1982, s 61.

20 J Perry Robinson, *The Effects of Weapons on Ecosystems*, 1979, s 17 f.

21 Bengt Anderberg, inlägg på UNITAR-symposium i Genève, maj 1981. Publ. No UNITAR/EUR/81/WR/20, 1981.

22 Malvern Lumsden, *Anti-personnel Weapons*, SIPRI, 1978, s 199.

23 Se härom Arthur H Westing, The Remnants of War, *Ambio* Vol 13, No 1, s 15. Se även den av Westing redigerade volymen *Explosive Remnants of War. Mitigating the Environmental Effects*, SIPRI, London 1985, och recension av denne författare (Bring) i *Ambio* Vol 15, No 2 1986, s 72 f. I SIPRI-volymen märks särskilt bidrag av Bengt Anderberg och Jozef Goldblat.

24 *Un Reports of International Arbitral Awards* (UNRIAA), Vol 3, s 1965. Se även Leslie C Green, *International Law through the Cases*, London 1959, s 786 f.

25 Resolution 3281 (XXIX) den 12 december 1974.

26 Se artiklarna 192-197 i FN:s havsrättskonvention, antagen den 6-10 december 1982 i Montego Bay, Jamaica. Beträffande allmänna rättsprinciper på miljörättens område se Kari Hakapää, *Marine Pollution in International Law*, Helsinki 1981, s 136 ff.

27 Hilding Eek, *Världshavens frihet och fred*, Stockholm 1971, s 111.

28 Bo Johnson (Theutenberg), *Suveränitet i havet och luftrummet*, Stockholm 1972, s 98.

29 Den Internationella domstolen är FN:s "främsta rättsskipande organ", bestående av femton ledamöter valda av generalförsamlingen och säkerhetsrådet. Domstolen är behörig i alla mål som underställs den av parterna. En stat kan även i förväg erkänna domstolens behörighet i eventuellt uppkommande tvister (artikel 36 i domstolens stadga). Frankrike hade 1966 erkänt domstolens obligatoriska behörighet enligt artikel 36, dock med förbehållet att frågor som rörde nationens försvar undantogs från domstolens jurisdiktion.

30 International Court of Justice, Reports 1973, s 111 ff.

31 För den australiska regeringens argumentation i dessa frågor se Internationel Court of Justice, Pleadings, Nuclear Tests Cases 1973, Vol I (Australia v. France), s 182, 184 f, 495 och 500 ff. Australien hävdade också att de franska proven stod i strid mot principen om havets frihet. Se s 188 f och 514 ff.

32 Se International Court of Justice, Pleadings, Nuclear Tests Cases 1973, Vol II (New Zealand v. France), s 203-206, 264 f. Nya Zeelands argumentation i sakfrågan framfördes enbart inom ramen för pläderingen i jurisdiktionsfrågan. Den blev därmed mer kortfattad än den australiska motsvarigheten.

33 International Court of Justice, Reports 1974, s 266-272. Domstolen fann att Frankrikes unilaterala åtagande var riktat till hela statssamfundet och därmed folkrättsligt bindande – något som ytterligare fick motivera det påstådda bristande behovet av judiciellt avgörande.

34 International Court of Justice, Reports 1974, s 320. Det hävdades också i minoritetsutlåtandet att det franska åtagandet inte kunde ge kärandena samma säkerhet i rättsligt avseende som ett klart utlåtande från domstolen att ifrågavarande typ av kärnvapenprov stod i strid med allmän folkrätt. En slutsats av denna innebörd förelåg samma år i en bok som utgavs i Basel: Herbert Julius von Arx, *Atombombenversuche und Völkerrecht*, Basel und Stuttgart 1974.

35 Det skall understrykas att generalförsamlingens resolutioner, i sin egenskap av rekommendationer, inte är juridiskt bindande i sig, men att vissa av dem kan uttrycka en rättsuppfattning *(opinio juris)*. Sådana resolutioner, sammantagna med andra utslag av statspraxis, är av relevans vid en bedömning av folkrättens innehåll. Det är ett utmärkande drag i modern folkrättslig debatt, att u-ländernas representanter lägger större vikt vid generalförsamlingens resolutioner som potentiellt rättsbildande rekommendationer, än vad väststaternas företrädare gör. Frågeställningen kom upp flera gånger under JUS 81, UNITAR:s och Uppsala Universitets seminarium "on International Law and Organization for a New World Order" 1981. Se *The Spirit of Uppsala*, Berlin/New York 1984, s 64-67 (M K Yasseen), s 209 (Jimenez de Aréchaga), s 264 f och 271 (Achol Deng) samt s 466 f (do Nascimento e Silva).

36 Ann-Marie Westman, Vad vet vi om Moruroa?, Sydsvenska Dagbladet 24 maj 1984.

37 I resolutionen 3(1) beslöt Stockholmskonferensen (a) att fördöma kärnvapenprov, särskilt atmosfäriska sådana, och (b) att "call upon those States intending to carry out nuclear weapon tests to abandon their plans to carry out such tests since they may lead to further contamination of the environment". Se Förenta Nationernas miljökonferens i Stockholm 5-16 juni 1972, Aktstycken utgivna av Utrikesdepartementet, Ny serie II:25, s 142. Stockholmskonferensens mest uppmärksammade texter (särskilt efter Tjernobyl) är dock principerna 21 och 22 i Miljödeklarationen:

"21. States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

22. States shall co-operate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction." (Samma källa s 149.)

DEL 2
TRAKTATER OCH FÖRHANDLINGAR

1. Kärnvapen

Atomåldern inleddes den 16 juli 1945 på ökenplatån Alamogordo i New Mexico, där fysikern Robert Oppenheimer och hans kolleger i det s k Manhattan-projektet provsprängde den första atombomben. Tjugoen dagar senare, när det nya vapnet för första gången använts i krig över Hiroshima, lär president Truman ha sagt: "Detta är det största som hänt i världshistorien."

När FN började sitt arbete hösten 1945 stod frågan om internationell kontroll av kärnenergin som en huvudpunkt på agendan. Generalförsamlingens första resolution installerade en "Atomic Energy Commission" med mandat att lägga fram förslag om kärnkraftens exklusiva användning för fredliga ändamål och om alla massförstörelsevapens eliminering ur de nationella arsenalerna. Kommissionen lamslogs omedelbart av motsättningar mellan öst och väst. Den av Bernard Baruch presenterade amerikanska planen för kärnvapnens avveckling förutsatte ett överenskommet kontrollsystem. I och med att, enligt planen, ett kontrollerat produktionsförbud inte omedelbart skulle åtföljas av en eliminering av existerande vapen, skulle USA kunna behålla sitt kärnvapenmonopol under en övergångsperiod. Sovjet önskade bryta USA:s monopol och kunde endast tänka sig att ingå en överenskommelse om kontroll efter det att USA förstört sina lager. Efter den 23 september 1949 – då Sovjet sprängde sin första atombomb – tappade man i Moskva helt intresset för FN-kommissionens arbete. Den upplöstes slutligen den 11 januari 1952 utan att ha kunnat fullgöra sitt mandat.

President Eisenhowers förslag om "Atomer för fred" 1953 markerade en politisk klimatförbättring och planterade tanken på en internationell organisation för atomkraftens användning för fredliga ändamål. Tre år senare förelåg en internationell överenskommelse om upprättande av ett internationellt atomenergiorgan, "the International Atomic Energy Agency" (IAEA). Det var ett genombrott på den internationella atomenergiregleringens område.

IAEA:s stadga trädde i kraft i juli 1957 och det nya FN-organet etablerade sig i Wien. IAEA:s syfte är att främja atomenergins bidrag till fred och välstånd i världen samt att tillse att det bistånd

som organet lämnar medlemsstaterna inte missbrukas för militära syften.

IAEA:s betydelse i kärnvapensammanhangen har successivt ökat, bl a som en pådrivande faktor i provstoppsfrågan där man var engagerad i tillkomsten av Moskva-avtalet 1963. Sedan dess har IAEA även fått spela en kontrollerande roll i samband med implementeringen av avtalet om en kärnvapenfri zon i Latinamerika (från 1967) och avtalet om icke-spridning av kärnvapen, NPT (från 1968).

I avvaktan på den dag då kärnvapenarsenalerna är helt eliminerade måste nedrustningsarbetet vara inriktat på att ta ett steg i taget, på en strävan efter lösningar inom de olika delområden som utgör den nukleära problematiken. De små, men inte helt oväsentliga framsteg som trots allt gjorts på dessa områden skall i det följande redovisas.

Provstopp

Riskerna med radioaktiva nedfall till följd av kärnvapenprov uppmärksammades tidigt av FN. 1955 bildades "the UN Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation" (UNSCEAR). Kommittén kunde omedelbart konstatera att det enda sättet att sätta stopp för de radioaktiva riskerna var att förbjuda alla provsprängningar. I oktober 1958 började de tre kärnvapenmakterna, USA, Sovjetunionen och Storbritannien, att diskutera ett avtal om stopp för alla kärnvapenprov. Samtidigt inledde de ett moratorium (ett tillsvidareupphörande) av alla sådana prov. Ett verkligt provstoppsavtal krävde en lösning av den svåra frågan om verifiering och kontroll.

Problemet var inte atmosfäriska prov eller kärnexplosioner i vatten. Dessa var självkontrollerande eftersom de avsatte karakteristiska och registrerbara långdistanseffekter i luften eller havet (ljud, ljus, radiovågor, strålning och radioaktivt spill). Problemet var svårigheten att kontrollera de underjordiska proven. Underjordiska sprängningar – hävdade de två västmakterna – kunde i vissa fall förväxlas med jordskalv. Den enda kända metoden att upptäcka sådana prov sades vara genom mätningar av de seismiska vågor som transmitterades genom jorden; och seismiska utslag under en viss nivå var svårtydbara eftersom jordbävningar ofta åstadkom signaler som inte gick att skilja från dem som uppstod vid

konstgjorda explosioner. Misstänkta underjordiska prov behövde därför, enligt väst, kontrolleras genom inspektion på platsen ("on-site inspection"). Amerikanarna önskade ett överväldigande antal inspektioner per år – ursprungligen 20 stycken.

När president Kennedy mötte Nikita Chrustjev i Wien i juni 1961, gjorde Chrustjev klart att fler inspektioner än tre om året skulle vara liktydigt med spioneri. Ett provstopp var dessutom, enligt sovjetisk uppfattning, inte särskilt meningsfullt om det inte kopplades till åtgärder för allmän nedrustning. Kennedy påpekade att allmän nedrustning var en ytterligt komplicerad sak – så varför inte börja med en lättare fråga? Han medgav att ett provstopp inte skulle minska vare sig antalet kärnvapen eller tillverkningen av sådana vapen, men vapnens spridning till ytterligare länder skulle försvåras avsevärt. Utan ett provstopp riskerade man redan om några år att ha fler än tio kärnvapenmakter. Visserligen skulle en allmän nedrustning fortfarande vara ett avlägset mål, men med ett provstopp var man åtminstone på rätt väg. Kennedy citerade här ett kinesiskt ordspråk: "En tusenmilafärd börjar med ett enda steg", och han tillade: "Låt oss ta det steget."[1]

Den 30 augusti 1961 chockade Sovjetunionen världen med ett tillkännagivande att man ensidigt tänkte bryta moratoriet och återuppta kärnvapenproven. Strax därefter detonerades en bomb i megatonklass vid Novaja Zemlja. USA återupptog i det läget provsprängningarna, först underjordiska prov och därefter – i april 1962 – de atmosfäriska proven.

Det partiella avtalet,PTB

I november 1962 riktade FN:s generalförsamling en uppmaning till nedrustningskommittén i Genève (18-nationers-kommittén, ENDC) att förhandla fram ett provstoppsavtal. Redan i april hade de åtta alliansfria medlemmarna av ENDC (Brasilien, Burma, Etiopien, Förenade Arabrepubliken, Indien, Mexico, Nigeria och Sverige) lagt fram ett förslag om kontroll av ett fullständigt förbud mot kärnvapenprov.[2] Förslaget förlitade sig inte på obligatoriska inspektioner för att kunna påvisa överträdelser, utan på ett delvis redan existerande nät av nationella, seismologiska observationsposter, liksom på övervakning genom nationella satelliter ("national means of verification"). Sovjetunionen och USA var emellertid mest upptagna av en fråga som de alliansfria fann irrelevant: Antalet inspektioner per år. I kompromissens tecken höjde Sovjet

sitt bud från 0 till 3 och USA minskade sitt krav på 10 till 7. I det läget trodde många att ett fullständigt provstoppsavtal (innefattande såväl underjordiska som atmosfäriska prov) var nära. Man underskattade emellertid supermakternas oförmåga att göra avkall på prestigehänsyn. Sommaren 1963 konstaterade de två stora att en kompromiss var avlägsen, bytte ut förhandlingarna i Genève mot bilaterala samtal i Moskva och kom snart överens om att det inte skulle bli något allmänt provstopp överhuvudtaget. Istället utarbetade man inom några veckor ett avtal om ett *partiellt* förbud. Man nöjde sig med att gå in för ett förbud mot sprängningar i atmosfären, yttre rymden och under vattnet – och skulle därmed tillåta underjordiska sprängningar som var något svårare att kontrollera. Den tredje kärnvapenmakten – Storbritannien under Harold MacMillans ledning – stödde aktivt denna lösning. Den "kompromiss" som på detta sätt kom till stånd var sannolikt inte någon större uppoffring för någon av de inblandade parterna. Ett tillräckligt antal atmosfäriska prov hade redan utförts och utvärderats. Alva Myrdal skrev i sin bok *The Game of Disarmament:*

"Moskva-avtalet var av de båda supermakterna aldrig avsett som en åtgärd för att inskränka vapenutvecklingen. I varje fall har det icke haft någon begränsande verkan på utvecklingen av kärnvapen, eller ens på antalet och styrkan av proven från de nationers sida, som redan äger sådana vapen."[3]

Det s k partiella provstoppsavtalet kunde undertecknas i Moskva den 5 augusti 1963 av de tre ländernas utrikesministrar och i närvaro av FN:s generalsekreterare U Thant. Avtalet brukar i den nedrustningsrättsliga akronymfloran kallas för PTBT (Partial Test-Ban Treaty) eller LTBT (Limited Test-Ban Treaty). Det trädde i kraft den 10 september 1963 och betecknar – trots sin begränsning – en avgörande vändpunkt i nedrustningsförhandlingarna. Sedan dess har ytterligare nedrustningsavtal följt – även om de alla enbart har karaktären av nya dellösningar.

Provstoppsavtalet har idag 115 parter. Sverige ratificerade det den 29 november 1963.[4] Avtalets ingress (preambel) slår fast vissa målsättningar som framförallt är relevanta för kärnvapenmakterna. Därefter följer avtalets kärna i artikel 1, själva förbudet. Preambeln har följande lydelse:

"Regeringarna i Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, De Socialistiska Rådsrepublikernas Union och Amerikas Förenta Stater, nedan benämnda "de ursprungliga parterna",

vilka förklara sitt huvudsakliga mål vara att snarast möjligt uppnå ett avtal om allmän och fullständig nedrustning under strikt internationell kontroll i enighet med Förenta Nationernas syften, vilket skulle göra slut på kapprustningen och undanröja motiven för framställande av och prov med alla slag av vapen, däribland kärnvapen,

vilka söka uppnå, att alla provexplosioner med kärnvapen skola upphöra för all framtid,

vilka är beslutna att fortsätta förhandlingar i detta syfte, och önska få slut på förorenandet av människans omgivning genom radioaktiva ämnen,

ha överenskommit om följande:. . ."[5]

Detta "preambulära" åtagande att verka för ett totalt provstopp upprepas sedan i själva avtalstexten (artikel I:1:b) och får därmed juridiskt bindande kraft. Den nuvarande administrationen i Washington kan knappast sägas leva upp till detta åtagande, eftersom president Reagans regering sagt sig betrakta ett fullständigt provstopp som ett mål först på lång sikt inom ramen för ett större förhandlingspaket – och därmed vägrat att ingå i förhandlingar "under rådande förhållanden".

Artikel I har inledningsvis följande lydelse:

"1. Var och en av parterna i detta fördrag förpliktar sig att förbjuda, hindra och icke utföra någon kärnvapenexplosion eller någon annan kärnexplosion på någon plats under dess jurisdiktion eller kontroll."

Orden "eller någon annan kärnexplosion" avser att täcka in explosioner som hävdas vara "fredliga", "civila" eller inte vapenrelaterade. Eftersom distinktionen mellan militära och civila kärnexplosioner är svårgripbar var det otänkbart att begränsa förbudet till de förra – om avtalet skulle inge förtroende i sin praktiska tillämpning.

Orden "under dess jurisdiktion eller kontroll" gör klart att förbudet omfattar icke-självstyrande områden som kontrolleras av parterna, liksom områden som står under militär ockupation.

Därefter specificerar artikel I att förbudet gäller i följande miljöer:

". . . icke . . . på någon plats under dess jurisdiktion eller kontroll:

a) I atmosfären, utanför denna, inbegripet yttre rymden, eller under vatten, inbegripet territorialvatten eller öppna havet; eller

b) I något annat element om sådan explosion medför att radioaktivt spill kommer utanför de territoriella gränserna för den stat under vars jurisdiktion eller kontroll dylik explosion utföres. Det förutsättes i detta sammanhang att bestämmelserna i denna punkt icke utgöra hinder mot avslutande av ett fördrag, vilket innefattar permanent förbud mot alla kärnvapen-

explosioner, däri inbegripet alla underjordiska explosioner, och vilket parterna, såsom de i inledningen till detta fördrag förklarat, sträva efter att uppnå."

Denna specificerande text föregås således av satsen om förbud mot explosioner på någon plats under fördragsslutande stats "jurisdiktion eller kontroll". Ordet "kontroll" följs av ett kolon (:), som i sin tur följs av den ovan citerade uppräkningen avseende atmosfären, rymden och havet. Texten förefaller därmed antyda att delar av öppna havet och yttre rymden skulle kunna anses som "plats" under en stats "jurisdiktion eller kontroll". I ett amerikanskt senatsförhör i augusti 1963 med State Departments juridiske rådgivare sades frasen "eller öppna havet" vara illustrativ och exemplifierande. Den hade intagits i avtalstexten för att undanröja varje tvivel om att prov i öppna havet (på internationellt vatten) vore förbjudna, och för att klargöra att avtalsparter som utförde dylika prov skulle anses utöva någon form av temporär *de facto*-kontroll över provområdet. Utan denna exemplifiering kunde det hävdas att prov i öppna havet inte föll under någon stats "jurisdiktion eller kontroll" och därför inte heller var förbjudna. På samma sätt sades det att orden "inbegripet yttre rymden" syftade till en heltäckande formel som skulle eliminera varje implikation att det kunde finnas något område i rymden som ej var täckt av orden "atmosfär" eller "utanför denna".[6]

Avtalets formulering "under vatten, inbegripet territorialvatten eller öppna havet" väcker kanske frågan huruvida förbudet innefattar insjöar som Kaspiska havet, Bajkalsjön eller Lake Michigan? Folkrättsligt skiljer man traditionellt mellan det *öppna havet, territorialhavet* (som är räknat från räta baslinjer längs kusterna) och *inre vatten* (insjöar, vattendrag och annat vatten innanför baslinjerna). Ordet "inbegripet" i punkten a) torde dock göra helt klart att den följande uppräkningen av begreppen "territorialvatten" och "öppna havet" inte är uttömmande. I senatsförhören sade också State Departments juridiske rådgivare att enumerationen i artikel I:1 var "illustrative and not limiting".[7] Utgångspunkten är orden "under vatten", som enligt en naturlig bokstavstolkning täcker inre vatten lika väl som annat vattenterritorium och det fria havet. Den ovan ställda frågan skulle alltså inte behöva ställas. Kärnvapenprov i insjöar är förbjudna.

Den nya havsrättskonventionens tillkomst 1982 innebär att vattenområden som utgör ekonomiska zoner inte är att betrakta som

fritt hav. Detta faktum kan emellertid inte heller inskränka det partiella provstoppsavtalets tillämplighetsområde. Formeln "under vatten" är heltäckande.

Moment 2 i artikel I har följande lydelse:

"Var och en av parterna i detta fördrag åtager sig vidare att avhålla sig från att förmå till, uppmuntra eller på något sätt deltaga i utförandet av någon kärnvapenexplosion eller någon annan kärnvapenexplosion någonstans, som skulle äga rum i något av de element som beskrivits eller ha den följd som nämns i denna artikels 1:a moment."

E contrario kan man enligt denna text tänka sig att en fördragspart, som har kapacitet därtill, bistår en annan stat med sådana underjordiska sprängningar som *inte* producerar gränsöverskridande radioaktiva utsläpp. Sedan icke-spridningsfördragets (NPT) ikraftträdande 1970 har emellertid denna möjlighet till assistans blivit olaglig i förhållandet kärnvapenstater/icke-kärnvapenstater, eftersom de förra överhuvudtaget inte får bistå de senare i utveckling av en nukleär kapacitet. Däremot kan kärnvapenstaterna fortfarande bistå varandra i utförandet av underjordiska prov (typ samarbetet USA/Storbritannien i Nevadaöknen).

Den nya legala situationen skulle också kunna beskrivas så att sedan icke-spridningsfördragets ikraftträdande 1970 har PTBT:s förpliktelser minskat i geografisk räckvidd. Dessa förpliktelser är numera endast relevanta för kärnvapenmakterna och sådana hitintills kärnvapenfria stater som inte är anslutna till NPT.

PTBT ger "de ursprungliga parterna" (USA, Sovjetunionen och Storbritannien) en privilegierad ställning i vissa avseenden. *För det första;* enligt artikel III:3 trädde fördraget i kraft sedan "de ursprungliga parterna ratificerat det och deponerat sina ratifikationsinstrument" (den 10 oktober 1963). På det sättet blev ratificerande tröskelstater och andra stater omedelbart förpliktade att hålla sig utanför kärnvapenklubben. *För det andra;* även om varje part äger föreslå ändringar i fördraget, kan inte någon ändring träda i kraft utan de ursprungliga parternas godkännande (artikel II:2). *För det tredje:* de ursprungliga parterna är samtidigt "depositarieregeringar" (artikel III:2) och kan i denna sin egenskap i viss mån styra sammankallandet av ändringskonferenser (jfr artikel II:1). Depositarieregeringarna skall, om så begäres av minst en tredjedel av parterna, sammankalla en sådan konferens, till vilken de skall

inbjuda samtliga parter för övervägande av den eller de ändringar som föreslagits.

Det kan tyckas betryggande, och ligger i alla staters intresse, att avtalet enligt *artikel IV* har obegränsad giltighetstid. Denna regel kvalificeras emellertid av följande stadgande, som innebär att kärnvapenmakterna på nytt tillförsäkras en fördel:

"Varje part skall under utövande av sin nationella suveränitet ha rätt att uppsäga fördraget om den finner att extraordinära händelser, berörande det ämne som avhandlas i detta fördrag, ha äventyrat dess lands vitala intressen. Den skall lämna meddelande om sådant uppsägande till alla andra parter i fördraget tre månader i förväg."

Uppsägningsrätten kan förefalla oroväckande liberal. Den stat som överväger att dra sig ur avtalet kan själv avgöra vad som i förhållande till dess vitala intressen konstituerar "extraordinära händelser". Denna självtolkningsrätt ("auto-interpretation") leder tanken till 1800-talets doktriner om staternas "grundrättigheter" och "självbevarelserätt", doktriner som på ett generöst sätt värnade om nationalstatens handlingsfrihet. Det bör dock påpekas att uppsägningsrätten enligt folkrättens allmänna principer alltid måste utövas på ett ärligt och uppriktigt sätt *(bona fide)*. Som exempel på "extraordinary events" har nämnts kärnvapenprov utförda av stater som står utanför avtalet, eller brott mot avtalet av en eller flera parter. Ett krigsutbrott skulle också i vissa situationer kunna åberopas som en uppsägningsgrund.

De kärnvapenmakter som inte har anslutit sig till provstoppsavtalet, Frankrike och Kina, har under 1960- och 1970-talet utfört en mängd atmosfäriska prov. Kina detonerade sin första bomb 1964 och Frankrike upphörde först 1975 med de atmosfäriska testerna och gick över till underjordiska prov. Det partiella avtalet har med all sannolikhet lett till ett minskat radioaktivt nedfall till gagn för den naturliga miljön och folkhälsan, men det är osäkert huruvida avtalet som sådant hindrat spridningen av kärnvapen eller uppkomsten av en kärnvapenkapacitet bland avtalets parter. Indien, som anslöt sig till avtalet redan 1963, genomförde en underjordisk ("fredlig") kärnsprängning i maj 1974. Sydafrika och Israel har båda ratificerat avtalet men är samtidigt de potentiella kärnvapenmakter (tröskelstater) som är mest misstänkta för att redan ha passerat tröskeln. I Sydafrikas fall finns det vissa osäkra uppgifter som tyder på att ett kärnvapenprov utfördes i Sydatlanten 1979.

Generellt torde gälla att en stat som verkligen önskar skaffa sig en kärnvapenkapacitet inte lär hindras av avtalets restriktioner. De tekniska svårigheter som kan uppstå till följd av uteblivna atmosfäriska prov, är inte värre än att de kan övervinnas om den politiska viljan därtill finns.

De positiva miljöeffekter som avtalet medfört är kanske påtagliga men torde ändå vara otillräckliga. Även underjordiska sprängningar kan leda till en spridning av radioaktiva partiklar i luften. Pakistan anklagade efter den indiska provsprängningen Indien för radioaktiv kontaminering av pakistanskt territorium i strid med avtalets artikel I:1 (b). Indien bestred detta och saken drevs inte vidare.[8]

Det positiva som (förutom miljöaspekten) kan sägas om det partiella provstoppsavtalet är att det (1) har haft en förtroendeskapande effekt, det förbättrade förhållandet mellan supermakterna efter Cuba-krisens spänningar; och (2) det blev startskottet för ytterligare förhandlingar och avtal på rustningsbegränsningarnas område.

Ett fullständigt provstoppsavtal?

Det faktum att det partiella avtalet har inte mindre än 115 parter ger ett starkt stöd åt avtalets förbud och indikerar samtidigt att en näst intill enhällig världsopinion önskar ett fullständigt provstopp. I avtalets preambel förklarar de ursprungliga parterna att de vill söka uppnå att "alla provexplosioner med kärnvapen skola upphöra för all framtid". De kärnvapenfria staterna kräver att supermakterna, liksom övriga kärnvapenstater, lever upp till denna målsättning. Ett fullständigt provstopp (Comprehensive Test-Ban, CTB) skulle minska möjligheterna att vidareutveckla existerande kärnvapen. Nya laddningar med ändrade verkansformer anses svåra att utveckla utan prov.[9]

Ett CTB-avtal skulle även, till skillnad från dagens "Partial Test-Ban", påtagligt försvåra anskaffning av kärnvapen för icke-kärnvapenstater. För supermakterna har detta tidigare varit ett skäl som talat för CTB. I dagens läge, sedan icke-spridningsfördraget antagits 1968, har denna faktor förlorat i betydelse. För de mindre staterna ter sig dock ett fullständigt provstoppsavtal allt mer angeläget. Genuina förhandlingsresultat skulle innebära att stormakterna äntligen uppfyllde vad som måste betraktas som ett bindande internationellt åtagande (jfr art I:1:b i PTBT).

Washingtons argument mot CTB går bl a ut på att man då inte skulle ha möjlighet att genom provsprängningar kontrollera tillförlitligheten hos existerande vapen, och vidare att så länge den andra supermakten upprustar måste man ha möjlighet att accelerera sin egen vapenutveckling. Från amerikansk sida trycker man även på vad som sägs vara svårigheter att genomföra en tillfredsställande övervakning. Sovjetunionen skulle eventuellt kunna utveckla nya nukleära vapen genom underjordiska prov som inte kan upptäckas.

Efterlevnaden av PTB har kunnat kontrolleras genom mätningar av radioaktivitet i atmosfären. Även läckage vid underjordiska prov har kunnat konstateras på detta sätt. Kontrollen av ett fullständigt provstopp måste dock ske genom seismologiska mätningar av markvibrationer från ett stort antal stationer med högkänslig apparatur. En seismologisk expertgrupp, som arbetat inom ramen för nedrustningsförhandlingarna i Genève, har föreslagit ett internationellt seismologiskt kontrollsystem med ett 50-tal globalt fördelade mätstationer som rapporterar till ett antal internationella datacentra. Dessa skulle förse de enskilda staterna med underlag för slutlig analys. Det sägs dock på sina håll att det är svårt att skilja på vibrationer från explosioner och vibrationer från jordbävningar. Enligt en annan (väl dokumenterad) uppfattning är emellertid dessa svårigheter enbart av marginell betydelse. Det har påpekats att även om en viss osäkerhetsmarginal kommer att bestå när det gäller seismografiska signaler under storleksordningen 4 på Richterskalan – dessa kan vara svåra att skilja från "bakgrundsstörningar" – minskar dock nyare tekniska kontrollmetoder ständigt ovissheten.[10]

Förenta Staterna, som 1982 tills vidare avbröt de trilaterala CTB-förhandlingarna med Sovjetunionen och Storbritannien, ansåg då att ett internationellt avläsningssystem inte var tillräckligt. I Washingtons "Arms Control and Disarmament Agency" (ACDA) insisterade man även på mer ambitiösa verifikationsmedel, typ möjligheter att inspektera platsen för en misstänkt händelse. Idag lägger man tonvikten på andra invändningar mot CTB.

USA har alltid hävdat att rustningsbegränsningsavtalen, generellt sett, måste inkludera en möjlighet till kontroll på platsen ("on-site inspection") för att säkra avtalens efterlevnad. Ett ömsesidigt fullgörande av förpliktelser ses av naturliga skäl som en nödvändighet ifråga om avtal som rör viktiga säkerhetspolitiska intressen. Därav det ständiga kravet på kontroll och verifiering av överenskomna åtgärder.

Sovjetunionen och övriga öststater hävdar ofta att främmande inspektion på platsen skulle innebära en kränkning av ifrågavarande stats suveränitet och territoriella integritet och i praktiken vara att jämföra med spionage. Ur folkrättslig synpunkt är denna argumentation ohållbar, eftersom det inte finns några teoretiska skäl som hindrar staterna att ömsesidigt avstå från en bit av sin suveränitet. Tvärtom är det genom multilaterala överenskommelser av detta slag som den folkrättsliga utvecklingen förs framåt. Själva FN-stadgan och dess bindande normsystem är ett exempel på hur staterna i ett gemensamt syfte underordnar sig en internationell ordning och därmed avstår från en bit av sin nationella suveränitet.

Grunden till den sovjetiska motviljan mot kontroll och övervakning är politisk. De slutna östsamhällena värnar om de fördelar som sekretessen ger. En viss uppmjukning i denna attityd har dock förmärkts på sistone, samtidigt som man kan notera att USA ibland förefaller överdriva kontrollaspekterna på ett sätt som försvårar konstruktiva lösningar. Det senare har länge varit fallet just i samband med diskussionen om ett fullständigt provstoppsavtal.

En annan komplikation i CTB-diskussionerna är frågan om fredliga, dvs civila kärnladdningsexplosioner. Sådana "Peaceful Nuclear Explosions" (PNE:s) har utförts såväl i USA som Sovjetunionen. Det amerikanska intresset för PNE har emellertid avtagit, främst till följd av oro för negativa miljöeffekter. I Sovjetunionen tycks intresset vara desto större. Seismologiska mätningar har indikerat ett antal sprängningar norr om Kaspiska havet – antagligen ett kanalbygge. Laddningarna har i samtliga fall varit väsentligt kraftigare än bomben över Hiroshima (dvs över 20 kiloton). Sovjet torde också använda kärnsprängningar för att bygga underjordiska lagerutrymmen. Laddningar placeras 500 till 1.500 m ned i jorden och ger efter sprängning grottor med flera hundra meters diameter. Det är uppenbart att sådana underjordiska lagerutrymmen kan ha ett militärt användningsområde. Det är också så att en fredlig kärnexplosion kan ge mätdata som är av värde för utvecklingen av de nukleära vapnen. Det kan alltså vara svårt att precisera skillnaden mellan "peaceful nuclear explosions" och andra nukleära explosioner.

Enligt USA bör ett fullständigt provstoppsavtal inkludera även förbud mot PNE:s, medan Sovjetunionen ursprungligen endast kunde acceptera ett förbud mot vapenprov. Under de trilaterala förhandlingarna 1977-80 visade dock Sovjetunionen en mindre

avvisande attityd. När den nya amerikanska administrationen avbröt förhandlingarna 1980 hade man i princip enats om ett PNE-moratorium inom ramen för ett CTB-avtal.

En ytterligare komplikation är det faktum att Kina och Frankrike, som inte anslutit sig till PTBT, med viss följdriktighet har visat sig kallsinniga till tanken på ett fullständigt provstopp. Det är svårt att kräva av tre kärnvapenmakter att de skall respektera ett fullständigt provstopp om de två övriga kärnvapenmakterna inte gör det. Väljer de senare att stå utanför ett överenskommet arrangemang är troligen ett tidsbegränsat avtal (ett moratorium) den enda lösning som är acceptabel för "de nukleära" avtalsparterna. Därmed möjliggörs senare en ny utvärdering av situationen. Först om Kina och Frankrike då ansluter sig blir det naturligt med en avtalskonstruktion som slår fast ett förbud utan tidsbegränsning.

Under de trilaterala förhandlingarna hade man i princip kommit överens om ett fullständigt provstoppsavtal med en varaktighet på tre år. USA önskade inte se en klausul om eventuell förlängning. Sovjetunionen däremot önskade att avtalet skulle förbli i kraft så länge som de icke-anslutna kärnvapenmakterna avhöll sig från nukleära tester. Nackdelen med en sådan lösning är att om avtalet faller ihop till följd av att utomstående stater genomför kärnvapenprov, kan skadeverkningarna för nedrustningsprocessen bli sådana att det måhända hade varit bättre om avtalet aldrig slutits. Ett moratorium som upphör efter föreskriven tid är däremot inte ett dramatiskt bakslag.

Lösningen moratorium som sådan är således inte att betrakta som kontraproduktiv. Tvärtom – ett ömsesidigt moratorium, eller en serie överenskomna moratorier, torde politiskt och nedrustningsideologiskt jämna vägen för ett i tiden obegränsat provstoppsavtal.

1983 framlade Sverige i nedrustningskommittén i Genève (CD) ett utkast till ett fördrag om fullständigt provstopp.[11] Beträffande fredliga kärnsprängningar föreslås ett moratorium i avvaktan på ett avtal som slår fast vilka PNE:s som kan tillåtas. Avtalet föreslås träda i kraft när 20 stater ratificerat det, däribland USA, Sovjet och Storbritannien. Efter fem år skall det dock vara tillåtet att frångå överenskommelsen, om inte Frankrike och Kina också anslutit sig till avtalet.

Förslaget utgår ifrån att i dagens läge alla kärnvapenprov torde kunna upptäckas med de tekniska möjligheter som står till buds. En kombination av kontrollmöjligheter skisseras:

(1) nationella tekniska verifikationsmedel, dvs seismiska kontrollåtgärder och legitim underrättelseverksamhet typ satellitspaning;

(2) ett internationellt utbyte av seismiska data och data om luftburen radioaktivitet, bl a med hjälp av samarbetande internationella datacentra; samt

(3) internationell inspektion på platsen för misstänkt kärnsprängning, om vederbörande land medger detta.

Tröskelavtalet

Supermakterna har på det bilaterala planet markerat ett visst intresse för provstoppsfrågorna.

Sommaren 1974 undertecknade USA och Sovjetunionen det s k tröskelavtalet, TTBT (the Treshold Test-Ban Treaty). Avtalet, som är tänkt att komplettera PTBT, förbjuder underjordiska prov över en viss tröskel – nämligen prov vars styrka överstiger 150 kiloton (kt) TNT. Det talas endast om underjordiska prov, eftersom alla andra nukleära explosioner är förbjudna enligt det partiella provstoppsavtalet.

Avtalet började i enlighet med sin lydelse tillämpas 1976. Det har emellertid inte ratificerats och är alltså inte juridiskt bindande. För att kontrollera efterlevnaden av förbudet skall parterna använda sig av nationella övervakningsmetoder. Ett skäl till att man på amerikansk sida ännu inte ratificerat avtalet är en senkommen önskan att skärpa kontrollbestämmelserna.

Tröskelavtalet föreskriver också på vilka platser parterna skall utföra sina tillåtna kärnvapenprov. Supermakterna åtar sig att inte påverka varandras underrättelsemetoder. De skall konsultera varandra om några oklarheter uppstår.

Avtalets förmåga att dämpa den fortsatta moderniseringen och utvecklingen av kärnvapen är obetydlig. Visserligen förbjuds termonukleära tester i megatonnivå, men tröskeln på 150 kt är ändå 10 gånger högre än Hiroshima-bombens sprängstyrka. Det anses allmänt att tröskeln skulle kunna sättas avsevärt lägre utan att några verifikationsproblem skulle uppstå. Som redan påpekats medför den moderna detekteringsteknologin att endast ytterst små kärnsprängningar torde kunna undgå upptäckt. Det höga "taket" för

tillåtna prov har gjort att avtalet har kritiserats för att vara av enbart "kosmetisk" natur.[12]

Ett annat skäl till att även ett *ratificerat* tröskelavtal skulle vara av marginell betydelse, är den nukleära vapenteknologins utveckling. I dagens läge strävar man inte efter större och större laddningar, utan efter ett större antal stridsspetsar och en ökad precision hos missilerna i målområdet. Tröskelförbudet är således inte någon större uppoffring för supermakterna. Till yttermera visso har de i en separat sidoöverenskommelse ("understanding") slagit fast att en eller två oavsiktliga, mindre överträdelsr per år inte skall anses som brott mot avtalet, detta till följd av de tekniska svårigheterna med att exakt förutse sprängstyrkan/laddningseffekten vid kärnvapenprov.[13]

Sovjetunionen har upprepade gånger föreslagit en ratificering av avtalet. USA har framställt motförslag om utbyte av observatörer som på platsen skulle kontrollera att 150 kt-gränsen inte överskrids. Sovjet avvisade länge dessa förslag, ett första verifieringsarrangemang kom till stånd sommaren 1986. Den sovjetiska vetenskapsakademien och en privat amerikansk miljöorganisation, American Natural Resources Defense Council, slöt då ett avtal enligt vilket vetenskapsmän från de båda länderna skall sätta upp seismografisk utrustning vid testområdena i Kazakstan och Nevada. 1986 återupptogs också verifikationsdiskussionerna på mellanstatlig nivå. I april 1987 meddelade ACDA överraskande att man siktade på verifikation genom sprängningar på varandras territorier. Syftet skulle vara att kalibrera de mätinstrument som behövs för ett totalt provstopp. Tröskelavtalets artikel I:3 förpliktar parterna att fortsätta förhandla med siktet inställt på "en lösning på problemet med upphörande av alla underjordiska kärnvapenprov".

Det kan i detta sammanhang noteras att USA och Sovjetunionen den 22 augusti 1986 undertecknade ett protokoll om ömsesidig inspektion av vissa civila kärnkraftsanläggningar (forskningsreaktorer). Protokollet förutser också ett utbyte av säkerhetsexperter. Dess tillkomst var inte uttryckligen en konsekvens av Tjernobylolyckan, utan av det bilaterala samarbete på den civila kärnenergins område som inleddes av president Nixon och Leonid Bresjnev 1973.

PNE-avtalet

Tröskelavtalets artikel III gör klart att det avtalet inte täcker civila underjordiska explosioner. Parterna skulle sträva efter att så snabbt som möjligt sluta en särskild överenskommelse härom. Skälet härtill var framför allt att civila eller "fredliga" explosioner svårligen kan skiljas från militära sådana, och att tröskelavtalet skulle kunna kringgås genom nukleära prov som påstås vara civila.

Ett kompletterande avtal (the Peaceful Nuclear Explosions Treaty, PNET) undertecknades också mellan USA och Sovjetunionen i maj 1976. Enstaka explosioner med laddningsstyrkor över 150 kt är förbjudna. Gränsen kunde inte sättas högre än i tröskelavtalet, eftersom annars detta avtal skulle kunna kringgås genom att man skaffade sig vapenrelaterad information från "fredliga" explosioner på över 150 kt. Gränsen kunde inte heller sättas lägre än i tröskelavtalet, eftersom i så fall den absurda situationen kunde uppstå att explosioner som vore förbjudna som "fredliga" skulle bli tillåtna om de klassificerades som "militära".

PNE-tröskeln utgör inte en absolut förbudsregel. Förbudet omfattar separata explosioner, medan däremot en grupp av explosioner kan uppnå en sammanlagd sprängstyrka av 1.500 kt (1,5 megaton) utan att stå i strid med avtalet (artikel 2:b). Förutsättningen är dock att de olika explosionerna kan identifieras separat och att var och en av dem inte överstiger 150 kt i sprängstyrka.

Till PNE-avtalet är fogat ett detaljerat protokoll rörande verifikationsprocedurer m m för att kontrollera efterlevnaden av avtalet. Det är värt att notera att Sovjetunionen här har gått med på inspektioner på platsen av sprängningar för fredliga ändamål (artikel IV:i:b). USA hade avslutat sitt PNE-projekt redan innan avtalet undertecknats, varför kontrollfrågan visavi USA inte var aktuell 1976 och endast blir aktuell i framtiden om USA återupptar, eller misstänks återuppta, sin PNE-forskning.

Parterna har förklarat att de kommer att tillämpa avtalet i avvaktan på en ömsesidig ratificering. En sådan har hittills inte kommit till stånd, varför PNET i likhet med TTBT ännu inte är juridiskt bindande. I båda fallen är det Washington som är återhållande. Eftersom PNE-avtalet är oratificerat har några observatörer aldrig besökt Sovjetunionen. Intresset av att observera sprängningar som hävdas vara fredliga kan inte heller vara särskilt stort, eftersom supermakterna torde kunna skaffa sig all vapen-

relaterad information de behöver från de militära underjordiska sprängningar som är tillåtna enligt PTBT.

De bör slutligen framhållas att, trots vad som sagts tidigare, tröskelavtalet och PNE-avtalet inte är meningslösa. De båda avtalen utgör på papperet en reglering som står för större öppenhet de båda supermakterna emellan. Texterna har således en förtroendeskapande potential som kan tas i bruk den dag den politiska viljan finns och avtalen ratificeras tillsammans.

Icke-spridning

För den exklusiva klubben av kärnvapenstater blev det naturligt att värna om sitt monopol och söka hindra spridningen av kärnvapen till ytterligare stater. Den relativt stabila avskräckningsbalansen mellan de stora kärnvapenmakterna skulle kunna störas om kärnvapen inkluderades i allt fler nationella arsenaler. Den tidigaste icke-spridningsåtgärden var sekretess. Förenta Staterna och Storbritannien försökte de första åren efter Alamagordo hemlighålla information kring kärnkraften och fissionsladdningarna. Detta misslyckades i förhållande till Sovjetunionen – som visades av spionaffärerna Klaus Fuchs, Alan Nunn May och David Greenglass. Som framgått sprängde Sovjetunionen sin första laddning 1949. Storbritannien följde efter 1952.

President Eisenhowers "Atomer för fred"-program vände sekretessen i dess motsats. Kärnkraften skulle främjas globalt, kunskapen skulle spridas, men samtidigt kontrolleras så att de militära applikationerna kunde begränsas till de stater som redan besatt kunskapen. Dessa tankar kom att återspeglas i IAEA:s stadga som således lade grunden såväl för internationellt samarbete på det nukleära området som för en "horisontell frysning" av vapeninnehavet.[14] Riskerna var emellertid uppenbara. Den nukleära kapaciteten spreds och med den risken för att plutonium som restprodukt från civila kärnkraftverk skulle komma att användas i vapensammanhang.

Strävan att hindra kärnvapenspridning fick emellertid tidigt hög utrikespolitisk prioritet i många kärnvapenfria stater. Detta gällde bl a flera länder som hade den tekniska kapaciteten att tillverka atomvapen – som Canada, Australien och Sverige. 1960 började en livaktig internationell debatt i kärnvapenfrågan och tanken att ett spritt innehav leder till ökad risk för användning delades av alltfler

stater. I december 1961 antog FN:s generalförsamling två resolutioner som syftade till icke-spridning, en på förslag av Irland och en på förslag av Sverige. Den "irländska" resolutionen (1665 (XVI)) rekommenderade en lösning som skulle hindra icke-kärnvapenstater från att ansluta sig till den nukleära klubben. Den antogs enhälligt av generalförsamlingen. Den "svenska" resolutionen (1664 (XVI)), som hade sitt ursprung i den s k Undén-planen, syftade längre. Stater som icke skaffat sig kärnvapen skulle organisera sig i en kärnvapenfri klubb, deras territorier skulle utgöra kärnvapenfria zoner och stormakterna skulle upphöra med alla kärnvapenprov. Målsättningen var att uppnå nedrustning eller åtminstone rustningsbegränsningar genom att ställa krav på kärnvapenstaterna. Denna resolution gick till votering och antogs med 58 röster mot 10 (NATO) och 23 avståenden (latinamerikanska och afrikanska stater).

1964 föreslog Indien att frågan om icke-spridning skulle tas upp som en särskild punkt på generalförsamlingens dagordning. Under loppet av 1965 framlade USA och Sovjetunionen var sitt utkast till avtal om förbud mot spridning. I det amerikanska förslaget lämnades möjligheten öppen för NATO att upprätta en då övervägd multilateral kärnvapenstyrka (MLF). Sovjetunionen betraktade detta som en indirekt form av kärnvapenspridning som var helt oacceptabel. 1966 lät emellertid Washington den sovjetiska regeringen förstå att MLF-projektet saknade aktualitet. Verkliga förhandlingar kunde nu inledas mellan de bägge supermakternas delegater i Genève. Resultatet blev så småningom en gemensam avtalstext som i augusti 1967 förelades dåvarande aderton-nationerskommittén (ENDC). Kärnvapenklubben bestod då av fem stater. Frankrike hade sprängt sin första bomb 1960 och Kina sin 1964.

Under hela den tid det blivande fördraget förhandlades fram, i nedrustningskommittén i Genève och slutligen våren 1968 under en särskild session i generalförsamlingen, spelade den irländska icke-spridningsmodellen en dominerande roll. Kärnvapenmakterna önskade enbart förhandla om en lösning som medgav en fundamental distinktion mellan de stater som redan hade och de som inte hade kärnvapen.[15]

Icke-spridningsfördraget, NPT

I juni 1968 antog generalförsamlingen en resolution som rekommenderade FN:s medlemsstater att ansluta sig till det framför-

handlade fördraget. Det undertecknades den 1 juli 1968 i London, Moskva och Washington (de tre depositariemakternas huvudstäder) av representanter för 61 stater. Ytterligare undertecknanden följde sedan successivt (från Sveriges sida den 19 augusti 1968).

Icke-spridningsfördraget (the Non-Proliferation Treaty), oftast kallat NPT, består av elva artiklar.[16] I preambeln (den icke juridiskt bindande inledningen) förklarar sig de avtalsslutande parterna tro att en fortsatt spridning av kärnvapen allvarligt skulle öka risken för ett kärnvapenkrig. De förklarar som sin avsikt att så snart som möjligt uppnå ett slut på kärnvapenkapprustningen och vidtaga effektiva åtgärder syftande till nukleär nedrustning.

NPT bekräftar existensen av en nukleär klubb. Vilka stater som är att betrakta som kärnvapenmakter framgår av artikel IX, där det sägs:

"I detta fördrags mening är en kärnvapenstat en stat som har tillverkat och fått ett kärnvapen eller annan kärnladdning att explodera före den 1 januari 1967."

Avtalets första artikel har följande lydelse:

"Artikel I. Varje kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att icke till någon som helst mottagare överlåta kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontrollen över sådana vapen eller laddningar, vare sig direkt eller indirekt; 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 kontroll över sådana vapen eller laddningar."

Detta är en av de få bestämmelserna i NPT som ställer krav på kärnvapenmakterna. Förpliktelserna ser ut att vara långtgående, men trots språkbruket är syftet enbart att förbjuda överförande av äganderätt och kontroll. *Stationering* av egna vapen på en annan stats territorium anses tillåten – och måste så vara om exempelvis USA skall kunna placera ut kärnvapen hos sina NATO-allierade.

Förbudet för "klubbmedlemmarna" att inte bistå eller uppmuntra till produktion eller förvärv av kärnvapen gäller enbart i förhållande till icke-kärnvapenstater. De stater som i tid anslutit sig till kärnvapenklubben kan bistå varandra när det gäller att utveckla eller testa kärnladdningar, liksom de kan ta emot material från alla andra stater för att genomföra sina nukleära vapenprogram.

Avtalets andra artikel som riktar sig till de stater som *inte* har egna kärnvapen, stadgar följande:

"Artikel II. Varje icke-kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att icke från någon som helst överlåtare mottaga kärnvapen eller andra kärnladdningar eller kontroll över sådana vapen eller laddningar, vare sig direkt eller indirekt; att icke tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar; samt att icke söka eller mottaga något bistånd för tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar."

Stadgandet innebär alltså *inte* ett förbud mot att ta emot kärnvapen för stationering på det egna territoriet, men däremot ett förbud att ta över äganderätt eller kontroll av vapnen. Kravet på avstående av kontroll väcker intrikata folkrättsliga spörsmål för mottagande stater som är medlemmar av en militär allians. En viss indirekt kontroll möjliggörs inom NATO genom deltagande i alliansens nukleära planeringsgrupp, ett rådgivande organ på det taktiska och strategiska området. Ett sådant deltagande, liksom annan medverkan i beslutsprocessen rörande NATO:s utplacering av missiler i Europa, har hittills inte ansetts strida mot NPT. En total avsaknad av kontroll från den stats sida som har kärnvapen utplacerade på sitt territorium, skulle för övrigt strida mot ifrågavarande stats nationella suveränitet och folkrättens krav på suveräna staters likställdhet. Handlingsutrymmet för mottagande icke-kärnvapenstater i en allians är dock smalt. De har alltid rätt till viss kontroll enligt allmän folkrätt,[17] men inte till för mycket enligt NPT.

Det står klart att NATO:s försvarsplanering medger att taktiska kärnvapen allokeras till de olika medlemsstaternas stridskrafter under ett system av dubbel avfyrningskontroll ("dual key"). Detta har från NATO:s sida nödvändiggjort en liberal tolkning av NPT:s kontrollförbud. Denna tolkning motiveras med att det slutgiltiga beslutet att avfyra en nukleär laddning (och därmed den "egentliga" kontrollen) alltid åvilar den stat som äger laddningen, även om den andra staten besitter en slags veto-rätt i sammanhanget. NPT:s stadganden har därmed töjts till bristningsgränsen. Det är således uppenbart att upprättandet av en sådan genuin multilateral kärnvapenstyrka (MLF) som NATO övervägde i mitten av 1960-talet skulle innebära en fördelning av kontroll som vore otillåten enligt NPT.

Artikel II förbjuder inte bara kontroll av kärnvapen, utan även mottagande av "andra kärnladdningar" liksom kontroll över sådana laddningar. Detta emedan även "fredliga" laddningar kan användas i vapensammanhang. Detta förbud innebär alltså i praktiken att en icke-kärnvapenstat inte får utföra civila kärnexplosioner för några som helst syften.

Medan artikel I innehåller ett förbud (för kärnvapenmakterna) att på något sätt "bistå, uppmuntra eller förmå någon icke-kärnvapenstat att tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen", innehåller inte artikel II motsvarande förpliktelse för icke-kärnvapenstaterna. Artikel II förbjuder däremot dessa att "söka eller mottaga något bistånd för tillverkning av kärnvapen". De icke-kärnvapenstater som anslutit sig till NPT behöver således inte uppmanas att inte förse andra som också anslutit sig med nukleärt bistånd, eftersom alla parter till NPT som inte har egna vapen är förpliktade att avstå från sådant bistånd. Däremot skulle det ha behövt sägas i artikel II att de icke-kärnvapenstater som är parter till NPT inte får lämna nukleärt bistånd till andra icke-kärnvapenstater som *inte* är parter till fördraget. Att detta inte influtit i texten är ett förbiseende. USA och Sovjetunionen, som står bakom de relevanta formuleringarna, har förklarat att de skulle betrakta vapeninriktat nukleärt bistånd till en icke-kärnvapenstat, som står utanför NPT, som ett brott mot fördraget.[18] Det står åtminstone klart att sådant bistånd, eller sådan uppmuntran, från en avtalsparts sida står i strid med andan i icke-spridningsfördraget. Textmässigt föreligger emellertid här ett kryphål som skulle behöva täppas till.

Artikel III, som hänför sig till den civila kärnenergiverksamheten, har inledningsvis följande lydelse:

"1. Varje icke-kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att godtaga kontroll, sådan den angivits i ett avtal som skall träffas efter förhandlingar med Internationella atomenergiorganet i överensstämmelse med dess stadga och kontrollsystem, i det enda syftet att kontrollera att parten fullgör under detta fördrag ingångna förpliktelser för att hindra överföring av kärnenergi från fredlig användning till kärnvapen eller andra kärnladdningar."

Icke-kärnvapenstaterna underkastar sig alltså IAEA-kontroll i syfte att förhindra att material från civil kärnkraftsverksamhet utnyttjas i vapensammanhang. Artikel III förutsätter att kontrollen skall omfatta all civil verksamhet i alla relevanta led av kärnbränsleprocessen. Kontrollen består huvudsakligen i ett system för löpande redovisning av klyvbart material.

Enligt artikel III:2 åtar sig varje avtalspart att inte (för fredliga syften) förse någon icke-kärnvapenstat med

"a) atområbränsle eller särskilt klyvbart material, eller
b) utrustning eller material som har särskilt konstruerats eller iordningställts för bearbetning, användning eller framställning av särskilt klyvbart material. . .

med mindre atområbränslet eller det särskilt klyvbara materialet underkastas den kontroll som erfordras enligt denna artikel."

Artiklarna IV och V framhäver en annan sida av avtalet – främjandet av den fredliga kärnenergins utveckling. I synnerhet u-länderna lägger stor vikt vid dessa bestämmelser, som är avsedda att något balansera avtalets icke-spridningsdel. Artikel IV:1 har följande lydelse:

"1. Ingenting i detta fördrag skall tolkas såsom påverkande samtliga fördragsparters oförytterliga rätt att utveckla forskning, framställning och användning av kärnenergi för fredliga ändamål utan diskriminering och i enlighet med artiklarna I och II i detta fördrag."

Alla fördragsparter förbinder sig i linje härmed att underlätta varje utbyte av utrustning, material samt vetenskaplig och teknisk information för kärnenergins fredliga användning.

Bestämmelsen kan sägas åsyfta en form av garanti för att en fördragspart inte skall lida skada i ekonomiskt eller tekniskt hänseende därför att den avstår från att skaffa sig kärnvapen. Diskussionen kring NPT fick bl a den följden att många staters uppmärksamhet riktades mot kärnenergins möjligheter att påskynda deras ekonomiska och tekniska utveckling.

Artikel V har inledningsvis följande lydelse:

"Varje fördragspart förbinder sig att vidtaga lämpliga åtgärder för att säkerställa att, i överensstämmelse med detta fördrag, under lämplig internationell insyn och genom lämpliga internationella procedurer, möjliga fördelar av varje fredlig tillämpning av kärnexplosioner kommer att göras tillgängliga för icke-kärnvapenstater som är fördragsparter under icke diskriminerande betingelser, samt att den från sådana fördragsparter begärda ersättningen för utnyttjade laddningar kommer att vara så låg som möjligt och utesluta all ersättning för forskning och utveckling."

Laddningarna skall kunna nyttiggöras genom avtal med ett lämpligt internationellt organ, eller direkt från en kärnvapenstat genom ett bilateralt avtal. Denna bestämmelse togs in i avtalet för att kompensera icke-kärnvapenstaterna för den uppoffring de gjort i artikel II genom att avsäga sig rätten att utföra fredliga kärnexplosioner. 1968 trodde man att PNE:s stod för en betydande ekonomisk utvecklingspotential som kunde lösa många problem i främst u-länder. Förhoppningarna har inte infriats. Genom en tyst överenskommelse avvaktar parterna med att implementera artikel V. Mycket talar för att bestämmelsen förblir en död bokstav.

Artikel VI är den bestämmelse i NPT som är mest välbekant. Den citeras ofta som den artikel som är tänkt att balansera icke-kärnvapenstaternas förpliktelser, den bestämmelse som skulle ge NPT styrka. Artikeln har följande lydelse:

"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."

Trots att texten vänder sig till alla parter står det klart att vi har att göra med en förpliktelse som framför allt åvilar kärnvapenmakterna. Artikeln inkluderades på icke-kärnvapenstaternas begäran för att NPT:s förbud mot nya kärnvapenstater skulle kompletteras av en regel som satte stopp för de befintliga kärnvapenstaternas nukleära kapprustning. Reglerna mot "horisontell" spridning skulle kompletteras av ett stopp för "vertikal" spridning.

Förhoppningen att NPT skulle vara ett första steg i en successiv nedrustningsprocess grusades av depositariemakterna som föreföll betrakta NPT som ett mål i sig. Från dessa håll kunde man också peka på det faktum att texten endast innebär en förpliktelse att *förhandla* om nedrustning, inte en förpliktelse *att* nedrusta.

Det hävdas ofta att NPT är en diskriminerande traktat, diskriminerande mot icke-kärnvapenstaterna. Visserligen gör både kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater åtaganden att motverka spridning, men det råder ingen balans mellan de båda grupperna i fråga om rättigheter och skyldigheter under avtalet. Avtalet innebär att den stora majoriteten av stater förbjuds anskaffa kärnvapen, medan en liten minoritets innehav av sådana vapen tolereras. Minoritetens åtagande att motverka vidare spridning är inte någon större uppoffring, eftersom det ligger i kärnvapenstaternas intresse att den nukleära klubbens medlemstal inte utökas.

Förutom detta allmänna konstaterande vad gäller assymetrin i NPT kan man peka på fyra konkreta punkter som ytterligare framhäver den bristande balansen mellan rättigheter och förpliktelser.

För det första medger artikel I dem som i tid kvalificerat sig för den nukleära klubben rätten att till varandra överföra kärnvapen, liksom rätten att bistå, uppmuntra och förmå varandra att förvärva och tillverka utrustning för kärnvapenproduktion. Icke-kärnvapenstaterna kan naturligtvis (enligt artikel II) inte göra någonting av detta. Kärnvapenstaterna kan till varandra fritt överföra klyvbart

material, medan icke-kärnvapenstaterna endast kan göra detta under IAEA:s kontrollsystem.

För det andra är förpliktelsen i artikel III att acceptera IAEA:s kontrollsystem enbart gällande för icke-kärnvapenstater. De tre kärnvapenmakter som är anslutna till NPT kan själva välja om, när och för hur lång tid de vill acceptera IAEA:s "safeguards".

För det tredje var syftet med artiklarna IV och V att gynna de icke-kärnvapenstater som anslöt sig till NPT. Överföring av nukleär utrustning och teknologi skulle underlättas för att främja utvecklingen av fredlig kärnenergi i främst u-länder. Idén om förmånlig behandling för NPT-parter i detta hänseende har emellertid inte förverkligats. Situationen är snarast den motsatta. I den internationella ekonomiska politiken har det visat sig att "lagen om tillgång och efterfrågan" varit avgörande, och inte anslutningen eller icke-anslutningen till NPT. Effekten har blivit att flera stater som står utanför NPT har varit dem som snabbast kunnat utveckla sin nukleära teknologi.

För det fjärde har kärnvapenstaternas löfte i artikel VI att engagera sig i reella nedrustningsförhandlingar inte infriats. Det enda resultat som åstadkommits sedan 1968 ligger vid sidan av kapprustningsspiralens problematik – B-vapenkonventionen 1972. (SALT-avtalen och havsbottenavtalet står enbart för rustningskontroll i inskränkt bemärkelse, inte för nedrustning.) Förutom att NPT fått klä skott för att vara diskriminerande, har avtalet kritiserats för att det är tveksamt om det kan fylla sitt syfte. De delar av NPT som syftar till att främja utvecklingen av civil kärnkraft (artiklarna IV–V), kan således komma i konflikt med de spridningshämmande delarna av avtalet (artiklarna I–III). En stor fara ligger dessutom i att icke-kärnvapenstater som valt att stå utanför NPT, kan utveckla sina civila kärnenergiprogram utan insyn från IAEA. Länder som Argentina, Brasilien, Indien, Israel, Pakistan och Sydafrika (som alla står utanför) kan därmed skaffa sig eller vidmakthålla en nukleär option. Skulle någon eller några tröskelstater passera tröskeln och en kärnvapenspridning således vara ett faktum, uppstår en betydande risk för att vissa NPT-parter säger upp sina förpliktelser under avtalet. NPT-systemet kan därmed stå inför sin kollaps, i synnerhet som redan idag kärnvapenmakterna Frankrike och Kina står utanför.

Samtidigt finns det skäl att understryka att NPT hittills lyckats i sitt syfte att hindra spridning. Fördraget har trots allt vunnit en

imponerande stor anslutning. Enligt artikel IX:3 skulle avtalet träda i kraft när det ratificerats av de tre depositariemakterna samt ytterligare 40 stater. Detta inträffade i mars 1970. Idag har NPT ratificerats av 131 stater. 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.

Ett problem är dock att NPT, liksom andra rustningsbegränsningsavtal, kan sägas upp på några månaders varsel om "extraordinära händelser bedöms ha äventyrat landets "högsta intressen" (artikel X). Från amerikanskt håll har man indikerat att ett storkrig där kärnvapenmakterna är inblandade skulle suspendera eller avsluta NPT-systemet.[19] Ännu har dock inte någon fördragsslutande part sagt upp avtalet – eller brutit mot det.

Ett orosmoln inför framtiden ligger dock i att enligt artikel X:2 en konferens skall sammankallas tjugofem år efter ikraftträdandet, dvs år 1995, för att avgöra om "fördraget skall förbliva i kraft på obestämd tid eller om det skall förlängas för ytterligare en eller flera bestämda perioder". Detta beslut skall fattas av en majoritet av fördragsparterna. Då får man se om NPT-systemet håller för de spänningar som ackumulerats under åren. Förhoppningsvis har situationen långt tidigare förbättrats genom supermakternas medverkan i ett fullständigt provstoppsavtal, eller i någon annan överenskommelse på nedrustningsområdet.

IAEA:s kontrollavtal

Artikel III i icke-spridningsfördraget ger IAEA uppdraget att vara en internationell kontrollinstans i fråga om den fredliga kärnenergins fortsatta icke-militära användning. Organisationen i Wien har numera över 100 medlemsstater. Den är knuten till FN-familjen men utan att vara ett fackorgan i FN-stadgans mening. IAEA rapporterar sålunda inte regelmässigt till Ekonomiska och Sociala Rådet (ECOSOC) utan direkt till generalförsamlingen och i vissa frågor till säkerhetsrådet.

Enligt NPT skall varje icke-kärnvapenstat som är fördragspart sluta särskilt avtal med IAEA i syfte att hindra överföring av kärnenergi från civil användning till vapenändamål. Genom att fördragstexten enbart påfordrar kontroll över "fredlig" verksamhet, undantas viss militär kärnenergiverksamhet (exempelvis

nukleär framdrivning av ubåtar och export av klyvbart material till kärnvapenmakter) från IAEA:s insyn. Anledningen till denna ofullständighet i fördragssystemet är sekretesshänsyn.

Artikel III i NPT gör klart att kontrollen skall omfatta atområbränsle eller särskilt klyvbart material, vare sig det framställs, bearbetas eller används i någon primär kärnteknisk anläggning eller finns utanför någon sådan anläggning. Kontrollen gäller allt atområbränsle eller särskilt klyvbart material i varje civil verksamhet på kärnenergiområdet inom varje icke-kärnvapenstats territorium eller under sådan stats kontroll. I och med att kontrollen täcker material som går på export får restriktionerna effekt även för sådana stater som inte anslutit sig till NPT. Endast få icke-kärnvapenmakter är helt självförsörjande beräffande såväl klyvbart material som nukleär teknologi. NPT får härigenom lika mycket karaktären av ett fördragsparternas gemensamma förhindrande av kärnvapnens spridning till andra, som en serie individuella avståenden från rätten att anskaffa kärnvapen.

Redan före NPT:s tillkomst anlitades IAEA av stater som exporterade klyvbart material och nukleär utrustning för att få till stånd skyddsåtgärder ("safeguards") mot eventuell avledning till vapenproduktion. Det rörde sig ofta om s k "safeguards transfer agreements" mellan organisationen och exporterande och/eller importerande stater.[20] Dessa avtal kan således vara såväl bilaterala som trilaterala (med IAEA som stående part).

NPT har tillfört IAEA:s kontrollsystem en ny dimension. Så gott som samtliga 131 parter till NPT har ingått eller är på väg att ingå bilaterala avtal med organisationen i Wien. Ett omfattande nätverk av bilaterala kontrollavtal ger därmed stadga åt NPT:s förpliktelse om icke-spridning – en förpliktelse som för de anslutna icke-kärnvapenstaterna kanske håller på att få sedvanerättslig status (partikulär sedvanerätt).

IAEA spelar av naturliga skäl en dominerande roll i utformningen av dessa avtal. Man besitter en solid expertis på "safeguards"-området och arbetar efter ett modellavtal som togs fram efter NPT:s ikraftträdande 1970. IAEA har dock enbart en larmklockefunktion: Man kan upptäcka om avledning till vapenändamål förekommer, däremot inte förhindra att så sker.

Den israeliska bombattacken mot den irakiska kärnreaktorn *Osirak* i juni 1985 väckte frågor om effektiviteten i IAEA:s kontrollsystem. Attacken motiverades av premiärminister Begin

med att reaktorn strax utanför Bagdad (en forskningsreaktor) snart skulle laddas och att den inom tre till fem år var avsedd att ge Irak en atombomb. IAEA:s experter vittnade emellertid att det skulle ta cirka 10 år för Irak att tillverka en A-bomb och att det inte fanns någonting som tydde på att Irak sökte utnyttja sin forskningsreaktor, som stod under IAEA-kontroll, för annat än fredliga ändamål. Incidenten (som var ett allvarligt brott mot FN-stadgans våldsförbud) har inte på ett bestående sätt minskat tilltron till IAEA:s kontrollsystem.

Enligt NPT är inte *kärnvapenstaterna* förpliktade att låta sin civila nukleära produktion bli föremål för IAEA:s kontroll. Artikel III:2 förpliktar dem däremot att inte exportera atområbränsle eller särskilt klyvbart material till icke-kärnvapenstater (oavsett om dessa är parter i NPT), såvida inte materialet ifråga underkastas IAEA-kontrollen. Om den mottagande staten är en kärnvapenstat krävs alltså inte någon kontroll. Den svenska delegationen föreslog under förhandlingarna om NPT att importen till alla fördragsparter, således även till kärnvapenstaterna, skulle vara underkastad kontroll. Om förslaget hade godtagits skulle det ha inneburit att all export och import av klyvbart material måste avse fredlig användning – något som skulle ha givit en icke oväsentlig nedrustningseffekt. Exempelvis skulle de brittiska och franska nukleära arsenalernas fortsatta uppbyggnad ha försvårats eftersom inte något av länderna är självförsörjande vad gäller uran (Storbritannien förlitar sig bl a på Canada, Frankrike på Niger och Zaire).

Fyra av världens kärnvapenmakter – USA, Storbritannien, Frankrike och (sedan februari 1985) Sovjetunionen – tillåter dock att IAEA inspekterar civila identifierade anläggningar. Kan man gå vidare på denna väg skulle kärnvapenmakterna med viss rätt kunna hävda att de tagit ett steg mot fullgörande av åtagandena enligt NPT:s artikel VI. Även om de inte ansett sig kunna ingå ett fullständigt provstoppsavtal (eller lyckats ingå någon annan överenskommelse i CD), skulle accepten av uniformt tillämpade IAEA-kontroller av egna civila anläggningar visa på en god vilja att nå resultat på nedrustningsområdet.

Generellt gäller att ett utvidgat kontrollsystem i IAEA:s regi, med uniforma kontrollprocedurer, skulle kunna generera betydande förtroendeskapande effekter. I såväl globalt som regionalt perspektiv skulle man kunna förlita sig på att presumtiva motståndare inte utvecklar en förtäckt kärnvapenkapacitet.

Negativa säkerhetsgarantier

Obalansen i NPT vad gäller rättigheter och förpliktelser har lett till att vissa säkerhetspolitiska krav ställts på kärnvapenmakterna. Det rör sig dels om krav på nedrustning i linje med NPT:s artikel VI, men också om krav på icke-användning av kärnvapen och garantier härför. De stater som genom NPT skulle utfästa sig att inte skaffa egna kärnvapen tyckte det var rimligt att kärnvapenmakterna i sin tur utfäste sig att inte använda denna typ av vapen mot de kärnvapenlösa staterna. Bl a Sovjetunionen föreslog under NPT-förhandlingarna att sådana negativa säkerhetsgarantier (att inte använda kärnvapen) skulle inkluderas i fördragstexten.[21]

USA var mer intresserat av utfärdande av *positiva* säkerhetsgarantier, dvs löften från kärnvapenmakternas sida att bistå icke-kärnvapenstater för den händelse sådana stater utsattes för en nukleär attack eller hot om en sådan attack. Under diskussionerna i Genève lade Nigeria fram ett förslag till inkludering av en sådan klausul, bl a med syfte att korrigera asymmetrin i avtalsutkastet.

Som vi vet kom inte NPT att innehålla vare sig några positiva eller negativa garantier. Det visade sig inte vara politiskt möjligt. Kärnvapenstaterna och deras allierade fann att frågan var för komplicerad för att kunna lösas inom ramen för traktaten. Man hävdade gång på gång att ett fördrag om icke-spridning var säkerhetsbefrämjande för *alla* stater och att en sådan regim inte kunde betraktas som någon uppoffring från icke-kärnvapenstaternas sida. Missnöjet bland just dessa var emellertid ett faktum och för att något gå dem till mötes kompletterades avtalsutkastet i maj 1968 med en preambulär paragraf där parterna bl a erinrar om

> ". . . att, enligt Förenta Nationernas stadga, stater i sina internationella förbindelser måste avstå från hot om eller användning av våld, riktat mot någon stats territoriella integritet eller politiska oberoende eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas system."

Denna text, som nu utgör den sista paragrafen i NPT:s preambel, upprepar endast FN-stadgans artikel 2:4 och berör därmed inte frågan om just kärnvapens användning i situationer som hävdas vara självförsvar.

Den 12 juni 1968, samma dag som generalförsamlingen anbefallde NPT för undertecknande och ratificering, begärde de tre kärnvapenstaterna USA, Sovjetunionen och Storbritannien ett möte med säkerhetsrådet för att diskutera ett resolutionsförslag om

positiva säkerhetsgarantier. Förslaget hade tidigare presenterats i ENDC (nedrustningskommittén i Genève). Den 19 juni 1968 antog säkerhetsrådet resolution 255 med tio röster för, noll emot och fem avståenden. De rådsmedlemmar som avstod var Algeriet, Brasilien, Frankrike, Indien och Pakistan. Av kärnvapenstaterna röstade alltså tre för och en avstod. Den resterande kärnvapenmakten Folkrepubliken Kina, var vid detta tillfälle ännu inte representerat i FN.

Resolutionen noterade att säkerhetsrådet enligt FN-stadgan hade att agera i händelse av nukleär aggression mot en icke-kärnvapenmakt. Resolutionen välkomnade vidare "vissa staters" deklarerade avsikt att ge omedelbart bistånd till varje icke-kärnvapenstat som var ansluten till NPT och som var offer för sådan aggression. Resolutionen är inte formulerad på ett juridiskt bindande sätt, men dess status förhöjs av att den refererar tillbaka till deklarationer som de tre kärnvapenmakterna ifråga hade avgivit inför säkerhetsrådet vid dess möte den 17 juni 1968. Dessa separata men identiska deklarationer var avsedda att uppfattas som bindande utfästelser. Det stod emellertid omedelbart klart att dessa positiva garantier inte hade stort värde.

Det är således otänkbart att en kärnvapenstat som är medlem i säkerhetsrådet och som för en nukleär våldspolitik skulle samtycka till kollektiva aktioner mot sig själv. Dessutom innebär den påtvingade hjälp som FN-resolutionen förutsätter neutralitetspolitiska och neutralitetsrättsliga problem för alliansfria och neutrala stater.

Resolution 255 kunde inte dölja att det var *negativa* säkerhetsgarantier som de flesta icke-kärnvapenstaterna eftertraktade; garantier som syftade till att förebygga och utesluta nukleär aggression istället för att hantera problemet när det väl uppkommit. Frågan om icke-användningsåtaganden diskuterades därför på initiativ av icke-kärnvapenstater under de två översynskonferenser rörande NPT som ägde rum 1975 och 1980. Inte vid något av tillfällena kunde man i konferensens slutdeklaration registrera en överenskommen text. Inte heller CD:s arbete i frågan har givit något resultat. Ett visst steg framåt togs på SSOD I 1978, men där var det separata och skiljaktiga garantier som kärnvapenmakterna lämnade. NPT:s översynskonferens 1985 nöjde sig med att uttala stöd för fortsatt arbete i CD i frågan.

Vad som behövs är ett multilateralt framförhandlat kollektivt icke-användningsåtagande – eller möjligen separata men multilateralt klarerade och uniforma åtaganden. Endast en sådan uniform,

folkrättsligt bindande lösning kan stärka NPT-systemet och ge en genuint förtroende- och säkerhetsskapande effekt.

Transportskyddskonventionen

1978 antogs i USA "the Nuclear Non-Proliferation Act" som – utöver de multilaterala åtagandena i NPT – introducerade unilaterala restriktioner för USA ifråga om nukleär export. Bl a innehöll lagen krav på att importerande stater skulle acceptera internationella "safeguards" ifråga om nukleär verksamhet, en bestämmelse som hade retroaktiv karaktär och därmed nödvändiggjorde omförhandling av flera av USA:s bilaterala avtal om nukleärt samarbete. "The Nuclear Non-Proliferation Act" förutsatte att USA internationellt skulle driva frågan om en konvention för fysiskt skydd av nukleärt material under export. Ett amerikanskt initiativ i denna riktning hade tagits redan före lagens antagande och förhandlingar om en konvention hade inletts i Wien i slutet av 1977.[22]

Den fjärde förhandlingsomgången i Wien i oktober 1979 resulterade i en överenskommen text som öppnades för undertecknande i mars 1980 vid såväl FN:s högkvarter i New York som vid IAEA:s högkvarter i Wien. Konventionen har idag ratificerats av 21 stater (däribland Sverige) och har därmed trätt i kraft.

Denna konvention om "fysiskt skydd av nukleärt material" (skydd mot stöldförsök från terroristers sida m m) är tillämplig på internationella civila transporter av kärnämnen. Enligt artikel 3 skall fördragsslutande stat vidta lämpliga åtgärder för att så långt det är praktiskt möjligt säkerställa att kärnämne som transporteras inom statens territorium eller ombord på fartyg eller luftfartyg under dess jurisdiktion skyddas på ett sätt som framgår av ett annex till konventionen.

Enligt artikel 4 skall fördragsslutande part inte tillåta utförsel av kärnämne från sitt territorium med mindre staten har mottagit försäkringar att sådant ämne under transporten kommer att skyddas som föreskrives i annexet.

Enligt artikel 5 skall de fördragsslutande staterna, i fall av stöld, rån eller annat tillgrepp av kärnämne eller hot därom, i största görliga utsträckning samarbeta med och bistå den stat som så begär i försöken att skydda och återställa sådant material.

Artiklarna 7 och 8 ställer krav på de fördragsslutande staternas straffrättsliga och jurisdiktionella lagbestämmelser. Stöld eller tillgrepp genom rån av kärnämne, förskingring eller bedrägligt för-

värv av kärnämne och hot i samband härmed skall vara straffbar handling enligt varje fördragsslutande parts nationella lagstiftning. Fördragsslutande stat skall säkerställa sin domsrätt över dessa brott eller se till att misstänkta personer utlämnas. Enligt artikel 11 skall de brott som anges i konventionen betraktas som utlämningsbara brott i varje utlämningsavtal som gäller mellan fördragsslutande parter. Dessa åtar sig även att inbegripa dessa brott såsom utlämningsbara i varje framtida utlämningsavtal som ingås mellan dem.

Det är beklagligt att konventionen ännu inte trätt i kraft eftersom den fyller en lucka som NPT efterlämnade. Målsättningen bör inte enbart vara att hindra kärnvapenspridning stater emellan, utan även att se till att nukleärt material inte hamnar i politiska gruppers, befrielserörelsers eller den internationella terrorismens händer.

Ensidiga åtaganden i fredsavtal

Redan två år efter Hiroshima och Nagasaki, och långt innan något icke-spridningsfördrag var påtänkt, slöts de första internationella avtalen där stater avsade sig rätten att förvärva kärnvapen. Andra världskrigets segrarmakter hade på en konferens i Paris utarbetat fredsvillkoren för Hitlertysklands allierade i Europa. Fredsavtalet med *Finland* av den 10 februari 1947 stadgar således i artikel 17 att Finland inte skall "inneha, konstruera eller experimentera med" atomvapen.[23] Pariskonferensens övriga fredsavtal innehåller närmast identiska åtaganden för *Italien, Bulgarien, Ungern* och *Rumänien*.[24]

Fredsavtalet med *Japan*, (som undertecknades i San Francisco 1951) innehåller inga bestämmelser om rustningsbegränsningar eller kärnvapen, men landets författning av 1946 innehåller en artikel 9 som föreskriver att "land-, sjö- och luftstridskrafter aldrig skall upprättas". En nationell säkerhetsstyrka med flygvapen finns sedan 1952 men i övrigt är Japan av eget val demilitariserat. En egen produktion av kärnvapen har alltid betraktats som utesluten, inte så mycket av säkerhetspolitiska skäl som till följd av traumat från Hiroshima/Nagasaki. 1967 introducerade premiärminister Sato begreppet "de tre non-nukleära principerna". De innebär att Japan inte kommer att producera, inneha eller tillåta införsel av kärnvapen. Upprepade förklaringar av denna typ från japansk sida har gjort att statssamfundet kunnat fästa tillit vid den deklarerade nonnukleära politiken som en bindande utfästelse. Japan var folkrättsligt sett en kärnvapenfri stat långt innan man ratificerade NPT

år 1976. Den tredje non-nukleära principen – om att inte tillåta införsel av kärnvapen – har dock vållat vissa tolkningsproblem i förhållande till USA, till följd av den amerikanska policyn att varken bekräfta eller förneka förekomsten av kärnvapen på amerikanska fartyg.[25]

Västtyskland deltog efter kriget i ett avtalskomplex inom ramen för Västeuropeiska unionen. I ett protokoll undertecknat i Paris den 23 oktober 1954 noterade medlemsstaterna att Förbundsrepubliken genom en deklaration tidigare samma år "åtagit sig att inte inom sitt territorium tillverka atomvapen, biologiska vapen eller kemiska vapen" (artikel 1). Förbundskanslerns deklaration i frågan var fogat till avtalet som ett annex.[26]

Den 15 maj 1955 kunde *Österrike* återvinna sitt oberoende genom undertecknandet av det s k statsfördraget. Motparter var Sovjetunionen, Storbritannien, Frankrike och USA. Förutom att fördraget lade grunden till Österrikes status som neutral stat, innehåller det en artikel 13 om förbud mot ett antal uppräknade vapen. Artikeln ifråga inleddes med orden: "Österrike skall inte inneha, konstruera eller experimentera med (a) något atomvapen, (b) något annat större vapen som nu eller i framtiden kan inriktas på massförstörelse. . .".[27]

Dessa ensidiga åtaganden i fredsavtal kan förefalla som kuriosa. Det rör sig onekligen om separata åtaganden som mer eller mindre påtvingats en besegrad stat – fallen Västtyskland och Japan avviker dock något från mönstret. I ett större perspektiv kan man emellertid se dessa åtaganden som embryot till en särskild icke-spridningsregim som föregick NPT och som idag ger NPT ytterligare fasthet och stadga. En dag kan man kanske konstatera att principen om icke-förvärv av kärnvapen har fått en viss sedvanerättslig status, då i meningen partikulär sedvanerätt begränsad till NPT:s kärnvapenfria parter. Den dagen kommer man också att kunna konstatera att de ensidiga åtagandena i fredsavtalen bidragit till en sådan utveckling.

Kärnvapenfria zoner

Motiven för upprättande av kärnvapenfria zoner är av två slag; dels en önskan från de i zonen ingående staterna att de skall kunna känna sig mindre hotade av kärnvapen, dels vetskapen om att ett överenskommet zonarrangemang sannolikt får en allmänt säkerhetsbe-

främjande effekt. Etablerandet av kärnvapenfria zoner kan, liksom andra överenskommelser på rustningskontrollens område, bidra till att reducera spänningar mellan maktblocken. Den återhållsamhet från såväl zonstater som kärnvapenmakter som en kärnvapenfri zon förutsätter, skulle därmed kunna vara en betydelsefull förtroendeskapande åtgärd.

1961 presenterade Sverige den s k Undén-planen, uppkallad efter dåvarande utrikesministern Östen Undén. Undéns tanke var att upprättandet av en "klubb" av kärnvapenfria stater skulle kunna bidra till avspänning och icke-spridning och dessutom kunna bryta det rådande dödläget på nedrustningsområdet genom att motkrav ställdes på kärnvapenmakterna. Som vi skall se medgav de politiska konjunkturerna aldrig en realisering av planen.

Zonbegreppet

Enligt svensk uppfattning bör definitionsmässigt följande krav kunna ställas på en kärnvapenfri zon:

"1. *Zonstaterna* (dvs de stater som ingår i den kärnvapenfria zonen) 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).

Samtliga dessa villkor skall gälla i *freds-, kris- och krigstid.*"[28]

Olika regioner uppvisar olika politiska och geografiska karakteristika. För kärnvapenfria zoner i skilda delar av världen kan därför de ovan nämnda kraven behöva elaboreras eller kompletteras. Kraven på kärnvapenmakterna kan exempelvis behöva innefatta kärnvapenfrihet i havsområden eller inrättande av s k uttunningszoner.

I anslutning till diskussionen om en kärnvapenfri zon i Norden kan det konstateras att av de tre ovan nämnda villkoren idag endast det *första* är helt uppfyllt; detta genom att samtliga de nordiska länderna anslutit sig till NPT. Det *andra* villkoret är uppfyllt i fredstid, men utfästelser saknas för att det kommer att förbli så även i kris- eller krigstid. Det *tredje* villkoret är inte uppfyllt. Visserligen har kärnvapenstaterna var för sig gjort utfästelser om

negativa säkerhetsgarantier, men dessa är varken heltäckande eller entydiga.

Zonfrågan i FN

Undén-planen lades fram under FN:s generalförsamling under hösten 1961. Planen syftade främst till att förmå kärnvapenmakterna att ingå ett provstoppsavtal. I utbyte skulle de kärnvapenfria staterna upprätta en "atomfri klubb". Undén tänkte sig inte ursprungligen en geografiskt sammanhängande zon (eller flera sådana zoner), även om planen i senare versioner utvecklades i den riktningen.

Det svenska förslaget i FN innebar att generalsekreterare U Thant skulle uppmanas skicka en rundfråga till FN:s medlemsstater för att efterhöra vilka villkor de skulle ställa för upprättande av kärnvapenfria zoner som en metod att organisera en atomfri klubb. Det svenska förslaget antogs av generalförsamlingen i december 1961 genom resolution 1664 XVI. Flertalet NATO-medlemmar röstade dock emot eftersom den atomfria klubbens medlemmar förutsattes förbinda sig att inte tillåta lagring av utländska kärnvapen på sina territorier. Resultatet av enkäten blev en besvikelse i den meningen att endast tre stater (Sverige, Indien och Japan) mer preciserat angav tänkta förutsättningar i form av krav på kärnvapenmakterna. Undén-planen rann så småningom ut i sanden.[29]

Hösten 1974 beslöt generalförsamlingen på finländskt initiativ att en särskild expertgrupp skulle få FN:s uppdrag att studera frågan om kärnvapenfria zoner "i alla dess aspekter". 21 länder ingick i expertgruppen vars ordförande blev finländaren Keijo Korhonen. Studien, som utfördes inom ramen för CD:s verksamhet i Genève, kom att präglas av bristande internationell enighet på en mängd punkter. Den s k Korhonen-rapporten, som framlades i augusti 1975, kunde därför enbart registrera enighet rörande "några få tämligen triviala, självklara principer" för att citera SIPRI:s årsbok från 1976.[30]

Enigheten omfattade bl a följande principer.

" – Arrangemang om kärnvapenfria zoner måste innebära att zonen skall vara, och förbli, effektivt fri från alla kärnvapen;
– Initiativ om upprättande av en kärnvapenfri zon bör komma från stater inom den berörda regionen, och deltagande måste vara frivilligt;

– När en zon är tänkt att inkludera en hel region skulle det stärka zonens effektivitet om alla militärt betydelsefulla stater inom regionen, och helst alla dess stater, deltog;
– Zonarrangemangen måste innehålla ett effektivt verifikationssystem för att garantera att de överenskomna åtagandena efterlevs;
– Ett avtal om upprättande av en zon bör ha obegränsad giltighetstid;"[31]

Någon enighet i frågan om negativa säkerhetsgarantier till kärnvapenfria stater nåddes således inte 1975. Det var emellertid en fråga som FN:s medlemsstater snart skulle återkomma till.

När generalförsamlingen höll sin första specialsession om nedrustning i maj-juni 1978 (SSOD I) överraskade kärnvapenmakterna med sin beredvillighet att utfärda negativa garantier om icke-användning, dock med avsevärda förbehåll som var anpassade till deras respektive nukleära strategier. Specialsessionens slutdokument noterade dessa garantier och uppmanade kärnvapenmakterna att formalisera dem i effektiva arrangemang som kunde ge de kärnvapenfria staterna verklig säkerhet. Slutdokumentet, som antogs enhälligt, övergick därefter till att ställa upp ett antal satser om kärnvapenfria zoner. Det sades till en början att sådana zoner, upprättade genom fritt ingångna avtal mellan stater i en viss region, utgör en viktig nedrustningsåtgärd. Därefter heter det:

"– Upprättandet av sådana zoner i olika delar av världen bör uppmuntras som ett led i strävan mot slutmålet att uppnå en värld som är helt fri från kärnvapen. I arbetet på att upprätta sådana zoner bör varje regions särskilda karaktär beaktas. De stater som deltar i sådana zoner bör fullständigt rätta sig efter de målsättningar, syften och principer, vilka återfinns i överenskommelser eller avtal som ligger till grund för zonernas upprättande, för att på så sätt garantera att dessa verkligen är helt fria från kärnvapen.
– I fråga om sådana zoner anmodas kärnvapenstaterna å sin sida att avge försäkringar, vilkas utformning skall göras till föremål för förhandlingar med behörig myndighet i varje zon, i synnerhet om att:
(a) strikt respektera den kärnvapenfria zonens status
(b) avstå från att använda eller hota med att använda, kärnvapen mot staterna inom zonen."[32]

I förhållande till Korhonen-rapporten har det således ägt rum en viss utveckling. Världssamfundet har genom sitt *consensus*-uttalande från 1978 tagit ställning till frågan om negativa säkerhetsgarantier och ställt krav på kärnvapenmakterna i sammanhanget.

1982 beslöt generalförsamlingen på finländskt initiativ att en ny FN-studie om kärnvapenfria zoner skulle utföras för att se över och "uppdatera" 1975 års studie. Studien skulle ha förelegat till 1984

års möte med generalförsamlingen, men den blev först försenad och har sedermera brutit samman till följd av politiska motsättningar inom expertgruppen.

En mängd zonförslag har under åren framlagts i FN av enskilda medlemsstater eller regionala grupper. Upprättandet av kärnvapenfria zoner har således föreslagits i centraleuropa av Polens utrikesminister Rapacki 1957 (Rapacki-planen) samt i Balkan av Rumänien m fl alltsedan slutet av 1950-talet. I Afrika aktualiserades frågan om en regional zon sedan Frankrike genomfört sin första provsprängning i Sahara 1960. I Latinamerika ledde Kubakrisen 1962 till ett brasilianskt förslag samma år om en regional zon. Sedan 1974 har generalförsamlingen i olika resolutioner föreslagit upprättandet av en zon i Mellanöstern. Efter det att Indien 1974 genomfört en s k fredlig kärnsprängning föreslog Pakisatn en kärnvapenfri zon i Sydasien. I stillahavsregionen väcktes samma tanke som en reaktion mot de franska proven vid Mururoa; och Fiji, Nya Zeeland och Papua Nya Guinea initierade en resolution i generalförsamlingen 1975. Endast två av dessa initiativ har hittills lett till att formella zonavtal upprättats.

Latinamerika – Tlatelolco-fördraget

Mycket till följd av den mexikanske nedrustningsförhandlaren Alfonso Garcia Robles ihärdiga arbete, kunde 18 latinamerikanska stater i februari 1967 underteckna ett avtal "om förbud mot kärnvapen i Latinamerika". Undertecknandet ägde rum i Tlatelolco, strax utanför Mexico City.

Tlatelolco-fördraget syftar till att efter en viss ratifikationsprocess (omfattande huvudavtalet, två tilläggsprotokoll och separata kontrollavtal med IAEA) göra de latinamerikanska staternas territorier och omkringliggande havsområden till en gigantisk kärnvapenfri zon. När avtalet är fullt utbyggt kommer havsområdena att omfatta en större yta än den latinamerikanska landmassan. Idag är avtalet i kraft för 22 latinamerikanska stater.

Huvudavtalet förpliktar i artikel 1 de fördragsslutande parterna att enbart använda nukleärt material för fredliga syften och att i sina respektive territorier hindra

"(a) provning, användning, tillverkning, produktion och varje slags förvärv av varje form av kärnvapen;

(b) mottagande, lagring, installation, förbandsläggning och varje slags innehav av varje form av kärnvapen, direkt eller indirekt, av parterna själva, av någon annan å deras vägnar eller på något annat sätt."

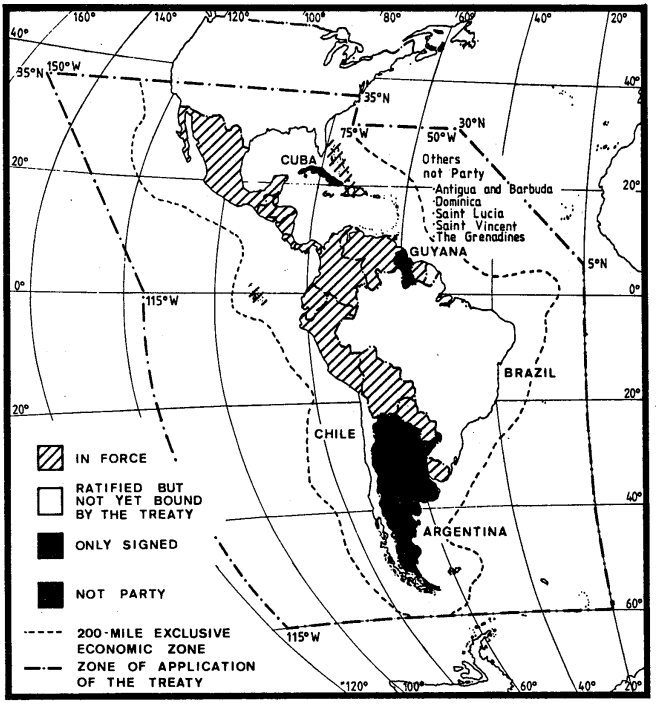


Fig 1. Tlatelolco-fördragets tillämpningsområde.

Källa: Agreements for Arms Control, SIPRI, 1982.

Artikel 5 definierar kärnvapen på ett sätt som från avtalets tillämpningsområde utesluter kärnvapenbärare, när sådana går att skilja från kärnladdningar.

För att säkra avtalets efterlevnad har parterna genom artikel 7 upprättat ett särskilt internationellt organ, OPANAL, "organet för förbud mot kärnvapen i Latinamerika". Det har sitt säte i Mexico City och anordnar konsultationsmöten mellan de fördragsslutande parterna.

OPANAL består enligt artikel 8 av en Generalkonferens, ett Råd och ett Sekretariat. Generalkonferensen, som behandlas i artikel 9, är överordnad och består av alla parter till avtalet. Den möts vartannat år eller oftare i specialsessioner om omständigheterna så kräver. Genom dess försorg väljs Rådets medlemmar och Sekretariatets generalsekreterare.

Rådet består av fem medlemmar och svarar för att kontrollsystemet fungerar (artikel 10).

Sekretariatet svarar bl a för att all relevant information från regeringar och andra källor distribueras till alla avtalsparter (artikel 11).

Enligt artikel 13 skall varje fördragsslutande part sluta bilaterala eller ingå i multilaterala avtal med IAEA för samarbete ifråga om de "safeguards" som skall appliceras på den civila kärnenergiverksamheten.

De fördragsslutande parterna skall avge halvårsrapporter till OPANAL och IAEA för att bekräfta att avtalet efterlevs (artikel 14). Sekretariatets generalsekreterare kan beställa särskilda rapporter med ytterligare information från en part om anledning därtill föreligger (artikel 15). Särskilda inspektioner kan genomföras av IAEA i enlighet med dess överenskomna mandat och av Rådet om någon part misstänker att en annan part bryter mot avtalet (artikel 16).

Enligt artikel 18 får parterna utföra s k fredliga kärnexplosioner under förutsättning att de informerar OPANAL och IAEA härom. Representanter från dessa organ skall därefter ges tillfälle att observera explosionen och dess förberedelser. Artikel 18 är en svaghet i traktatsystemet och ett hot mot fördragets syfte, i synnerhet som tillåtligheten av fredliga kärnexplosioner enligt texten innefattar "explosioner som involverar anordningar liknande dem som används i kärnvapen". Flera av fördragsparterna torde fästa stor vikt vid denna liberala skrivning. Andra framhåller att fredliga explosioner enligt texten måste ske i enlighet med artiklarna 1 och 5 i fördraget. Eftersom artikel 1 förbjuder produktion av kärnvapen och artikel 5 definierar kärnvapen som anordningar "vilka har en grupp karakteristika lämpade för användning för krigsliknande syften", anser man sig kunna hävda att tillverkning av nukleära explosiva anordningar för fredliga syften *endast* är tilllåten om de nukleära anordningarna inte kan användas för vapenändamål. Denna tolkning är emellertid svår att förena med passusen i

artikel 18:1 om tillåtligheten av just kärnvapenliknande explosioner.[33] De parter som samtidigt är anslutna till NPT och dess mer strikta regim, är i vilket fall bundna av denna regim.

Artikel 20 handlar om åtgärder i händelse av traktatsbrott. Finner Generalkonferensen att någon part bryter mot fördragets bestämmelser på ett sätt som hotar fred och säkerhet rapporteras detta till FN:s generalförsamling och säkerhetsråd samt till "Organization of American States" (OAS).

Artikel 25 slår fast att fördraget enbart kan tillträdas av stater i den latinamerikanska regionen.

Enligt artikel 27 kan fördraget inte bli föremål för reservationer. Parterna måste acceptera alla förpliktelser fullt ut.

Som nämnts finns två protokoll fogade till avtalet.

Tilläggsprotokoll I syftar till att utsträcka avtalsförpliktelserna att gälla även för sådana stater utanför den latinamerikanska regionen som har kontroll (*de jure* eller *de facto*) över territorier inom regionen. Förpliktelserna skulle då avse vissa oftast halvkoloniala territorier som därmed kommer att ingå i den kärnvapenfria zonen. Möjliga avtalsparter till protokollet är Frankrike (Guadelope, Martinique, Franska Guyana), Storbritannien (Bermuda, Turks & Caicos Islands, Cayman Islands, Anguilla, Leeward Islands, Falklandsöarna, Sydgeorgien), USA (Puerto Rico, Virgin Islands, Guantanamo-basen på Cuba) och Nederländerna (Aruba, Curacao, andra öar i Nederländska Antillerna). Av dessa har Storbritannien, USA och Nederländerna tillträtt protokollet – men inte Frankrike. Detta motiveras med att de fransk-kontrollerade territorierna i regionen utgör en del av själva moderlandet. Frankrike säger sig inte kunna göra några åtaganden i försvarshänseende som skiljer ut dessa områden från övrigt franskt territorium.

Tilläggsprotokoll II är utarbetat för de fem kärnvapenmakterna. Dessa, som samtliga tillträtt protokollet, åtar sig att respektera den kärnvapenfria zonen. De åtar sig vidare att inte vidta åtgärder som står i strid med fördraget och att inte använda, eller hota använda kärnvapen mot dem som anslutit sig till fördraget eller mot territorier som skyddas enligt det första protokollet.

Till såväl själva huvudavtalet som de båda tilläggsprotokollen har fogats ett flertal tolkningar och förklaringar – i realiteten reservationer – som till viss del innebär ett kringgående av avtalet och dess tilläggsprotokoll. Detta gäller således de deklarationer som kärnvapenmakterna fogat till Protokoll II.

Säkerhetsgarantiernas begränsning. Om kärnvapenmakterna oreserverat hade accepterat åtagandena i Protokoll II, hade detta inneburit ett utfärdande av likalydande, klara och absoluta säkerhetsgarantier gentemot de latinamerikanska fördragsparterna. Genom att de fyra stora kärnvapenmakterna istället "preciserat" sin position visavi Protokoll II genom separata förklaringar, har vi en situation som påminner om läget på SSOD I 1978 (dvs en serie skiljaktiga och delvis vaga negativa säkerhetsgarantier).

Storbritannien och USA har vid sin ratifikation av Protokoll II (1969 respektive 1971) presenterat "declarations of understanding" av likartad innebörd. Man har förbehållit sig rätten att ompröva sina förpliktelser gentemot en stat i zonen i händelse av en aggressionshandling eller väpnad attack som utförs av ifrågavarande stat med stöd av eller bistånd från en kärnvapenmakt. I den amerikanska deklarationen uttryckes detta genom ett konstaterande att en sådan attack av en zonstat skall betraktas såsom varande oförenlig med den statens förpliktelser i enlighet med fördragets artikel 1. (Artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtten möjliggör traktatförpliktelsers suspendering eller upphörande i händelse av traktatsbrott.) Denna tolkningsförklaring kan i praktiken innebära att USA (i ett tänkt exempel) skulle kunna använda kärnvapen mot zonstaten Nicaragua, om Nicaragua, med kärnvapenmakten Sovjetunionens stöd, anses ha utsatt Honduras för en väpnad attack.

Frankrikes deklaration (vid bl a ratifikationen 1974) är av ännu vidare innebörd. Frankrike tolkar förpliktelsen i artikel 3 i Protokoll II (icke-användningsåtagandet) så, att något hinder icke föreligger för "ett fullt utövande av rätten till självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51". Eftersom självförsvarsrättens utövande vad gäller specifika vapen endast kan inskränkas genom internationella avtal, och eftersom Protokoll II om icke-användning av kärnvapen är tänkt att ålägga bl a Frankrike en sådan inskränkning, innebär reservationen ifråga att Frankrikes anslutning till Protokollet ter sig närmast meningslös. Hänvisningen till självförsvarsrättens *fulla* utövande innebär i praktiken en *in blanco*-check för kärnvapenanvändning om Frankrike anser sig agera i individuellt eller kollektivt självförsvar. Vad som återstår är en förpliktelse att icke använda kärnvapen mot en zonstat i situationer som ligger utanför självförsvarsrätten – men en förpliktelse härom följer redan av allmän folkrätt och alldeles oavsett Protokoll II.

Sovjetunionen presenterade en längre deklaration vid undertecknandet av Protokollet och vid ratifikationen 1974. Det heter där att handlingar från en zonstats sida som är oförenliga med statens icke-nukleära status, liksom aggressionshandlingar som en eller flera zonstater utför med en kärnvapenmakts stöd eller medverkan, kommer av Sovjetunionen att betraktas som oförenliga med förpliktelserna under fördraget. I sådana fall förbehåller sig Sovjetunionen rätten att ompröva sina förpliktelser under Protokoll II.

Kina har inte avgivit någon inskränkande tolkningsförklaring utan tvärtom upprepat och understrukit sitt ovillkorliga åtagande om icke-användning.

De olika tolkningsförklaringarna liknar de negativa säkerhetsgarantier som kärnvapenmakterna senare utfärdade på SSOD I 1978. Sovjetunionens garanti från 1978 är dock avsevärt mindre villkorad än Tlatelolco-deklarationen. USA:s och Storbritanniens deklarationer under SSOD I kan också sägas vara ett steg i rätt riktning, nämligen i den meningen att garantin endast går förlorad om den kärnvapenfria statens väpnade attack är riktad mot kärnvapenmakten ifråga eller en med den allierad stat. Å andra sidan är USA:s och Storbritanniens Tlatelolco-deklarationer mer värdefulla i den meningen att de kräver stöd eller medverkan i *själva aggressionshandlingen* från en kärnvapenmakts sida för att garantin skall gå förlorad.

Ikraftträdande. För att Tlatelolco-fördraget slutgiltigt skall träda i kraft fordras *dels* att alla latinamerikanska stater som existerade 1967 skall ha ratificerat eller tillträtt det (med undantag av politiska enheter som 1967 var involverade i en viss typ av gränstvist – Guyana); *dels* att alla stater som äger tillträde till de två tilläggsprotokollen har ratificerat dessa; och *dels* att varje fördragsslutande part till huvudavtalet har ingått kontrollavtal med IAEA (artikel 28:1). Fördraget medger emellertid anslutna stater möjligheten att inte fordra uppfyllandet av dessa krav för att fördraget skall träda i kraft för deras egen del (artikel 28:2). Genom användandet av denna möjlighet har avtalet trätt i kraft för 22 av de 25 signatärstaterna. Brasilien och Chile har undertecknat och ratificerat men förklarat sig icke-bundna så länge alla i artikel 28 fastställda krav för ikraftträdande inte föreligger. Argentina har undertecknat men inte ratificerat avtalet. Cuba, som 1962 tillät

stationering av sovjetiska kärnvapen på sitt territorium, har varken undertecknat eller ratificerat fördraget.

Varken Brasilien, Chile eller Argentina är dock helt obundna av Tlatelolco-fördragets principer. Enligt artikel 18 i Wienkonventionen 1969 om traktaträtten är en stat, som undertecknat men inte ratificerat en traktat, skyldig att underlåta handlingar som skulle omintetgöra traktatens "ändamål och syfte". Denna sedvanerättsligt baserade förpliktelse gäller så länge staten *inte* meddelat att den faktiskt inte kommer att ansluta sig till traktaten.

Tlatelolco-regimens slutliga förverkligande hänger mycket på tröskelstaterna Argentina och Brasilien, två stater som förklarat att de enligt fördraget har rätt att utföra fredliga kärnexplosioner, även med nyttjande av anordningar som annars brukas för vapenändamål. Enligt vissa bedömare vore ett sådant agerande förödande för fördragets framtid. "Fredliga" explosioner av militär typ skulle *de facto* göra staten ifråga till en kärnvapenstat och omintetgöra Tlatelolco-fördragets ändamål och syfte.[34]

Det är mycket som återstår för att fördraget skall träda i kraft fullt ut och den kärnvapenfria zonen få sin maximala utsträckning hundratals kilometer ut på internationellt vatten i Atlanten och Stilla Havet (se artikel 4:2). Sammanfattningsvis återstår följande:

- att Argentina ratificerar huvudavtalet;
- att Cuba undertecknar och ratificerar huvudavtalet;
- att Frankrike ratificerar tilläggsprotokoll I;
- att ytterligare kontrollavtal sluts med IAEA;
  samt i slutfasen
- att kärnvapenmakterna accepterar zonens utsträckning på det öppna havet.

Idag binder fördraget 22 av 31 möjliga latinamerikanska stater. De flesta av de utomstående är mini-stater som vunnit sin självständighet efter 1967 och vars ratifikationer inte behövs för fördragets ikraftträdande. Till denna grupp hör Antigua & Barbuda, Dominica, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna.

Tolkningsproblem. Tlatelolco-fördragets formuleringar inbjuder ibland till frågetecken eller skilda tolkningar. Ett tolkningsproblem har redan berörts – frågan om fredliga kärnexplosioner. Storbritannien har i sin "declaration of understanding" angivit att fördraget inte tillåter fredliga kärnexplosioner förrän vid den tidpunkt den teknologiska utvecklingen möjliggjort användningen av anordningar ("devices") för sådana explosioner som *inte* samti-

digt kan användas för vapenändamål. Sovjetunionen utgår i sin deklaration kategoriskt ifrån att en part som utför "fredliga" explosioner åsidosätter sina förpliktelser under fördraget. Argentina, Brasilien och Nicaragua har gjort förbehåll enligt vilka de anser sig ha rätt att utföra fredliga explosioner även med laddningar som inte kan skiljas från kärnvapen. I Nicaraguas deklaration angavs bl a eventuellt behov av kanalbyggen m m.

En annan kontroversiell fråga rör den geografiska utsträckningen av zonområdet. Artikel 3 definierar varje zonstats territorium som det vatten, luftrum och annat område "över vilket staten utövar suveränitet i enlighet med sin egen lagstiftning". Flera latinamerikanska stater har omfattande och kontroversiella territorialhavsanspråk. Storbritannien, USA, Frankrike och Sovjetunionen har i sina tolkningsförklaringar gjort klart att de inte erkänner någon lagstiftning som enligt deras uppfattning strider mot internationell rätt (här avses närmast havsrättens regler om territorialhavs utsträckning). USA deklarerade vid ratifikationen av Protokoll I att traktatregleringen inte kunde inskränka utövandet av rättigheter till följd av principen om havets frihet (här avsågs närmast passagerättigheter för krigsfartyg med eller utan nukleär beväpning). Sovjetunionen deklarerade uttryckligen att man inte kunde acceptera att zonen slutligen utvidgades till att omfatta delar av internationellt vatten. Supermakternas farhågor underblåses av det faktum att just de latinamerikanska staterna visat tecken på att vilja förvandla sina ekonomiska zoner på 200 sjömil till områden där nationell jurisdiktion gäller fullt ut ("creeping jurisdiction").

En kontroversiell fråga i detta sammanhang är rätten till transit genom havsområden av kärnvapenbärande fartyg eller flygplan. USA och Frankrike har deklarerat att transiträtten (häri inbegrips även hamnbesök och landningar) inte kan inskränkas genom fördraget. Själva fördragstexten berör inte denna fråga. Sovjetunionen har i sin förklaring hävdat att frågan om transport av kärnvapen täcks av artikel 1 i huvudavtalet. Sovjetunionen slår fast sin position att varje medgivande till transit av kärnvapen (från en fördragsslutande kuststats sida) vore stridande mot fördragets ändamål och syfte (att hålla Latinamerika rent från kärnvapen) och skulle konstituera ett brott mot fördragets artikel 1.

Ytterligare ett tolkningsspörsmål aktualiserades under Falklandskriget. Efter kriget anklagade Argentina Storbritannien för att, i strid med Tlatelolco-fördraget, ha fört in atomdrivna fartyg i

regionen. Enligt artikel 1 i Protokoll I åtar sig bl a Storbritannien att respektera den militära denuklearisering sregimen i Latinamerika såsom denna regim definierats i bl a artiklarna 1 och 5 i huvudavtalet. Åtagandet gäller för områden för vilka Storbritannien är *de jure* eller *de facto* ansvarigt. Artikel 1 i huvudavtalet förbjuder explicit endast hanteringen av nukleära *vapen*. Artikel 5 definierar kärnvapen som en anordning som kan frigöra nukleär energi på ett okontrollerat sätt. I den meningen är den nukleära framdrivningen av en ubåt inte att betrakta som ett vapen. Andra meningen i artikel 5 exkluderar uttryckligen instrument som kan användas för transport eller framdrivning av separata anordningar som i sin tur kan frigöra nukleär energi. Den argentinska anklagelsen synes alltså sakna all grund.

Det har emellertid påpekats att huvudavtalets artikel 1 också innehåller ett allmänt åtagande att enbart använda nukleärt material för fredliga syften ("exclusively for peaceful purposes"). Är en nukleärt framdriven ubåt som tar del i en väpnad konflikt berörd av detta stadgande?

Enligt en annan anklagelse som figurerade i pressen hade vissa brittiska fregatter och jagare varit utrustade med kärnvapen avsedda för antiubåtskrigföring. Det gjordes gällande att dessa fartyg, som rutinmässigt var utrustade med nukleära sjunkbomber på sina patrulluppdrag i Nordatlanten, hade fört med sig dessa "depth charges" till vattnen kring Falklandsöarna. Det har sagts att *HMS Sheffield,* som sänktes den 4 maj 1982 söder om East Falkland, sjönk tillsammans med sina kärnvapen.

Om denna information är korrekt skulle Storbritannien, om zonen varit fullt utbyggd och omfattade internationellt vatten utanför Falklandsöarnas territorialgräns på tre nautiska mil, ha brutit mot Protokoll II. Protokollet refererar bl a till huvudavtalets artikel 1, vars punkt 1:6 förbjuder "deployment" (förbandsläggning m m) av kärnvapen i zonen. Än så länge omfattar dock zonen enbart de olika fördragsstaternas territorialvatten.

Från brittisk sida har man bekräftat sitt åtagande att hålla Falklandsöarna, dess territorialvatten och luftrum fria från kärnvapen. Det är inte heller troligt att de fartyg som kan ha varit bestyckade med kärnvapen navigerade innanför 3-milsgränsen under konflikten i Sydatlanten.

Från brittiskt håll har man pekat på det ironiska i att Argentina, som inte själv ratificerat Tlatelolco-fördraget, anklagat Storbritannien för brott mot detta.

Zonens framtid. Tlatelolco-fördraget är det första och hittills enda internationella avtal som inkluderar bindande åtaganden om icke-användning av kärnvapen. Fördraget vilar emellertid på lösan sand. Alla de tre latinamerikanska republiker som besitter en potentiell kärnvapenkapacitet – Argentina, Brasilien och Chile – står för närvarande utanför avtalskomplexets bindningar.. Om en ny kärnvapenmakt skulle framträda efter fördragets ikraftträdande (exempelvis Indien eller Pakistan) kommer fördraget att kunna suspenderas i förhållande till parter som krävt kärnvapenmakternas ratifikation av Protokoll II som villkor för egen bundenhet (artikel 28:4). Först sedan den nya kärnvapenmakten anslutit sig till Protokoll II är detta hot mot fördragssystemet ur världen.

Södra Stilla Havet

På ett möte i Raratonga i augusti 1985 undertecknade åtta Stillahavsländer (Australien, Cook-öarna, Fiji, Kiribati, Nya Zeeland, Niue, Tuvalu och Västra Samoa) en överenskommelse om en kärnvapenfri zon i regionen. Vanuatu, Solomon-öarna och Tonga har inte undertecknat avtalet, de två förra under hänvisning till att det är för svagt, Tonga därför att man anser överenskommelsen vara alltför långtgående. För att överenskommelsen skall träda i kraft krävs ratificering av åtta länder. Hittills har Niue, Tuvalu, Fiji och Cook Island ratificerat. Australien och Nya Zeeland förbereder en ratificering.

I likhet med Tlatelolco-fördraget består Stillahavsöverenskommelsen av ett huvudavtal med därtill fogade protokoll – i detta fall tre stycken. Signatärmakterna åtar sig enligt huvudavtalet att inte inneha, tillverka, förvärva eller lagra kärnladdningar och inte heller tillåta provsprängningar inom sina territorier. Även dumpning av radioaktivt avfall inom zonen förbjuds.

Överenskommelsen innebär inte något som helst förbud för medlemsländerna att själva bestämma huruvida de vill tillåta besök i sina hamnar eller vid sina flygplatser av främmande kärnvapenbärande fartyg eller flygplan. Inte heller sker någon inskränkning genom överenskommelsen i sådana fartygs eller flygplans fri- och rättigheter enligt internationell rätt.

Ett kontrollsystem etableras, liksom en mekanism för klagomål och undersökningar. En konsultativ kommitté kan med 2/3 majoritet besluta om inspektioner *in situ*. Det geografiska området av zonen täcker en stor del av Södra Stilla Havet. Zonen gränsar i söder till det område som omfattas av Antarktis-fördraget, vars långtgående verifikationssystem tjänat som modell för Raratonga.

De tre tilläggsprotokollen presenterades i sin slutgiltiga lydelse i augusti 1986.

Det första protokollet är öppet för undertecknande av USA, Frankrike och Storbritannien, de tre kärnvapenmakter som kontrollerar territorier inom zonen. Protokollet innebär en inbjudan till dessa stater att tillämpa överenskommelsen inom sina respektive territorier i regionen.

Det andra och tredje protokollet är öppna för dessa tre kärnvapenstater liksom för de övriga två kärnvapenmakterna, Sovjetunionen och Kina. Genom att bli fördragsslutande part till dessa protokoll samtycker de fem kärnvapenstaterna till att inte använda eller hota att använda kärnvapen mot något land eller territorium inom zonen (Protokoll nr 2) samt att inte utföra provsprängningar där (Protokoll nr 3). Förbudet mot provsprängningar gäller i realiteten endast Frankrike och Kina, eftersom de övriga kärnvapenmakterna är bundna av PTBT:s förbud och inte har möjlighet att utföra legitima, dvs underjordiska väl inneslutna sprängningar i området.

Förhoppningarna i regionen är att Frankrike i vart fall skall kunna acceptera protokoll nummer två. När detta skrives har Frankrike sprängt 84 laddningar under Mururoa, i en spröd basaltsockel som ständigt läcker radioaktivitet.

Norden?

Frågan om en kärnvapenfri zon i Norden aktualiserades i början av 1980-talet, bl a genom ett tal av den norske f d havsrättsministern Jens Evensen på en förbundskongress i Norge i oktober 1980. Evensen förespråkade att de nordiska länderna skulle upprätta en kärnvapenfri zon och i utbyte skulle kärnvapenmakterna ge zonstaterna garantier att inte anfalla eller hota dem med kärnvapen. Evensen publicerade sedermera ett traktatförslag i ämnet som tog Tlatelolco-fördraget som utgångspunkt.[35]

Särskilt i Norge är zonfrågan kontroversiell. I Norge och Danmark tillåter man inte utstationering eller lagring av kärnvapen i

fredstid, men NATO-medlemskapet medför att denna princip kan omprövas i händelse av kris eller krig. Detta är den s k kärnvapenoptionen. En kärnvapenfri zon i Norden skulle innebära att NATO-medlemmarna Danmark och Norge avsäger sig sin nukleära option. Om detta lär den amerikanske förre utrikesministern Alexander Haig ha sagt att USA inte kan åta sig att försvara Danmark och Norge om man inte får välja försvarsmedel. Den norska regeringen hävdade i en rapport till Stortinget i juni 1982 att en kärnvapenfri zon i Norden skulle förskjuta balansen i sovjetisk favör och kunna medföra att den NATO-allierade säkerhetsgarantin för landet bortföll. Dåvarande statsministern Kåre Willoch framhöll att en nordisk zon måste framförhandlas mellan stormakterna och ingå i ett större europeiskt initiativ om den skall kunna förverkligas.

I Sverige uttalade dåvarande oppositionsledaren Olof Palme i augusti 1981 att det vore naturligt att den latinamerikanska zonidén från Tlatelolco "förs över till Europa". Andra har påpekat att Tlatelolco-fördragets värde som modell för en nordisk zon är begränsat eftersom det avser en kontinent där inga kärnvapen fanns och där inga kärnvapenoptioner gällde då avtalet ingicks.

Evensens fördragsutkast innehöll inte några geografiskt anpassade åtaganden för den enda kärnvapenmakten i regionen (Sovjetunionen) – typ kärnvapenfrihet i Östersjön eller uttunningsarrangemang. Därmed kunde utkastet kritiseras för att sakna balans mellan de åtaganden/uppoffringar som gällde för väst (negativ säkerhetsgaranti, uppgivande av kärnvapenoption) och öst (enbart negativ säkerhetsgaranti).

I Sverige har det betonats att ett zonarrangemang i Norden måste innefatta förpliktelser om kärnvapenfrihet i Östersjön (se bl a regeringens utrikesdeklaration den 16 mars 1983). Det har sagts att omfattningen och de närmare villkoren härför bör fastställas genom förhandlingar.

Från svensk sida har det också klargjorts att någon form av uttunningszon bör ingå i arrangemanget. Statsminister Palme sade i ett anförande inför Paasikivi-samfundet i Helsingfors i juni 1983 att "kärnvapen som primärt är avsedda eller lämpade för mål inom den tänkta zonen bör dras bort från vårt närområde".[36] Tanken är att sådana kärnvapen, både på land och i omgivande havsområden, i praktiken skulle bli överflödiga, i synnerhet som kärnvapenmakterna förutsätts ha åtagit sig att inte använda kärnvapen mot mål i Norden. Ett uttunningsarrangemang skulle demonstrera kärnva-

penmakternas avsikt att respektera en zon och skulle därmed ha ett betydande förtroendeskapande värde. En uttunningszon kan däremot inte fungera som en garanti för att kärnvapen inte *kan* användas mot det egentliga zonområdet. Den vapentekniska utvecklingen har sedan länge gjort sådana förhoppningar överspelade. Numera kan även mål på stora avstånd attackeras med hög precision. Det faktum att vissa vapen inom ett bestämt område har dragits tillbaka, innebär emellertid ett så fundamentalt åtagande från en kärnvapenmakts sida att den förtroendeskapande effekten måste anses ha minskat risken för *varje* kärnvapenanvändning – taktisk eller strategisk.

Svårigheten att uppnå en sådan lösning som skisserats ovan skall inte underskattas. I syfe att bryta isen och starta en process mot ett traktatfäst zonarrangemang, har den finländske folkrättsprofessorn Allan Rosas föreslagit en samnordisk deklaration som utgångspunkt för vidare diskussioner. Det skulle röra sig om en deklaration som på ett politiskt plan bekräftar den existerande kärnvapenfriheten i Norden, men samtidigt går ett steg längre genom att låta Danmark och Norge skriva under på kärnvapenfrihet som en gemensam målsättning även för krigstid.[37] I ett senare skede skulle konkreta diskussioner föras om kärnvapenmakternas medverkan och åtaganden. Rosas utgångspunkt är att en zon utan garantier är bättre än ingen zon alls. Den fråga man ställer sig är dock om en zon utan garantier och andra åtaganden från kärnvapenmakternas sida kan generera någon förtroendeskapande effekt i fredstid?

Allmän folkrätt

Avslutningsvis skall här några frågor beröras som är kopplade till den allmänna juridiska materian och den internationella sedvanerättens principer. Först ett spörsmål som följer av målsättningen att ett zonarrangemang skall utgöra ett skydd mot kärnvapen även i krigstid. Därefter två frågor som berör kärnvapenmakternas s k *statusgarantier,* dvs utfästelser att respektera zonens status och därmed inte stationera eller forsla kärnvapen inom zonens landterritorium, havsområden eller luftrum.

Värdet av folkrättsliga garantier. Det har sagts att i en krissituation där kärnvapenkrig hotar att bryta ut, och en historisk förintelsekamp mellan supermakterna kan stå för dörren, är det inte mycket som talar för att ett diplomatiskt dokument om en kärnvapenfri zon respekteras. Den tyske rikskanslern Bethmann-Hollweg

talade vid krigsutbrottet 1914 om Belgiens neutralitet som "a scrap of paper".

Att folkrättsliga överväganden skulle spela en roll i en situation när en supermakt upplever ett hot mot sin existens är knappast troligt, men även om så vore skulle det vara lätt att finna folkrättsliga argument som i den rådande extrema situationen – med rätt eller orätt – skulle kunna rättfärdiga åsidosättandet av ett zonavtal. Enligt en princip i allmän folkrätt (kodifierad i Wien-konventionen om traktaträtten) kan avtal uppsägas till följd av *traktatsbrott* från en annan parts sida. En kärnvapenmakt skulle kunna hävda att den berörs särskilt av det påstådda traktatsbrottet och att därför den multilaterala överenskommelsen måste suspenderas i förhållande till den felande staten. – Enligt den s k *rebus sic stantibus*-principen (också kodifierad i traktaträttskonventionen) möjliggörs uppsägning av ett avtal p g a fundamentalt ändrade förhållanden jämfört med dem som förelåg vid avtalsslutet. En stormakt kan tänkas åberopa denna princip för att komma ifrån en negativ säkerhetsgaranti i ett krisläge. – En stat som vill frånträda ett zonavtal kan också tänkas åberopa den åldersstigna principen om staternas självbevarelserätt och en därur härledd *nödrätt*. Vi kan återigen referera till rikskanslern Bethmann-Hollweg som 1914 försvarade den tyska inmarschen i Belgien med att "Not kennt kein Gesetz".

Det faktum att folkrätten således tillhandahåller ett antal argumentationsmodeller som lätt kan missbrukas och som understryker att värdet av ett zonavtal är minimalt i krigstid, innebär emellertid inte en spik i likkistan för tanken på en zon som sådan. Värdet av ett zonarrangemang ligger huvudsakligen på ett förtroendeskapande plan i fredstid.

Kärnvapenfria havsområden. Havsrätten (exempelvis havsrättskonventionen 1982) torde inte ge kuststaten rätt att kategoriskt förbjuda kärnvapen på främmande fartyg i s k oskadlig genomfart på territorialhavet. Sjöfarande nationer kan dessutom åberopa olika former av passagerätt genom internationella sund och vissa "historiska sund" (typ Öresund). I ekonomiska zoner eller på det fria havet gäller i princip inte några restriktioner för marina enheters passage eller för permanent stationering av kärnvapenbärande fartyg. För att exempelvis Tlatelolco-avtalet ska få den geografiska utsträckning som det är tänkt krävs att kärnvapenmakterna gör avkall på de "nukleära rättigheter" de har utanför de nationella territorialhaven. Skall en nordisk kärnvapenfri zon innebära res-

triktioner i Östersjön eller Öresund måste man komma överens med kärnvapenmakterna om detta. Avtal av detta slag ligger i förlängningen på havsrättskonventionens artikel 23 som förutser att berörda stater särskilt reglerar frågan om "nukleär genomfart".[38]

Rätten till oskadlig genomfart gäller inte uppehåll i inre farvatten. Kuststaten kan i princip förbjuda införsel av kärnvapen till det inre territorialvattnet (innanför baslinjerna). De nordiska länderna har också gjort ansatser i den riktningen.

Luftrummet. Även flygplan kan passera över främmande territorialhav och internationella sund med kärnvapen ombord. Utvecklingen med kryssningsmissiler som kan flyga över trädtopparna har gjort att man, framför allt från finländsk sida, framställt önskemål om garantier från kärnvapenmakterna om att inte kränka kärnvapenfria staters luftrum med kärnstridsspetsar som är riktade mot mål i en annan stat. Implikationerna av sådana garantier kan dock vålla vissa problem. Principen om staternas suveränitet över sina luftrum gäller sedan gammalt. Överflygningarna kräver redan nu tillstånd, såväl under fredstid som under krigstid. En neutral stat kan inte låta sitt luftrum utnyttjas för väpnade attacker mot en annan stat – och en krigförande stat får inte nyttja neutralt luftrum på det sättet. Förhandlingar om garantier som i realiteten endast skulle bekräfta rådande rättsläge skulle kunna riskera att undergräva suveränitetsprincipen.[39] Förhandlingarna skulle kunna ge intryck av att denna form av statusgarantier vore juridiskt nödvändiga för att säkra respekten för neutrala och andra staters luftrum.

Just frågan om en *nordisk* kärnvapenfri zon reser vissa neutralitetsrättsliga och framför allt neutralitetspolitiska aspekter.[40] En stat som vill föra en oberoende neutralitetspolitik kan således inte gärna acceptera positiva säkerhetsgarantier från en stormakts sida.

Strategiska begränsningar

Hösten 1969 inledde USA och Sovjetunionen bilaterala förhandlingar om att begränsa de strategiska kärnvapenarsenalerna. De båda supermakternas "Strategic Arms Limitation Talks" (SALT) har kritiserats för att de inte inneburit nedrustning utan enbart rustningskontroll på höga nivåer – i praktiken förhandlingar om reglerad upprustning. Av SALT-processens olika överenskommelser är idag varken 1972 års SALT I-avtal eller 1979 års SALT II-avtal

legalt i kraft. Endast 1972 års fördrag om antimissilbegränsningar (ABM-avtalet) är folkrättsligt bindande. Det kan dock sägas upp under vissa förhållanden.

Bland supermakternas bilaterala avtal på det säkerhetspolitiska området är ABM-fördraget det enda som står för reell rustningsbegränsning och har en klar säkerhetsbefrämjande effekt. ABM-fördraget står emellertid samtidigt på lösan sand. Det hotas av såväl det amerikanska rymdförsvarsprogrammet (SDI) som av sovjetiska avsteg från fördragets förpliktelser. SALT-processen som sådan förefaller nu avslutad, men vissa modeller för rustningskontroll har trots allt etablerats.

SALT I

Den första SALT-överenskommelsen slöts den 26 maj 1972 i samband med president Nixons besök i Moskva.

Det första ledet i avtalskomplexet var ABM-fördraget med dess begränsningar i utbyggnaden av strategiska missilförsvarssystem (se härom nedan).

Det andra ledet var en överenskommelse på fem år om kvantitativ begränsning av främst offensiva, landbaserade missiler (ICBM). Till detta interimsavtal knöts ett protokoll som slog fast numerära begränsningar för ubåtsbaserade missiler (SLBM). Också protokollet hade en varaktighet av fem år. Benämningen SALT I har oftast avsett detta avtalskomplex – interimsavtalet med därtill fogat protokoll.

Det är att notera att SALT I endast omfattade interkontinentala missiler, inte långdistansbombplan och inte heller medeldistans- eller kortdistansmissiler. Kryssningsrobotarna föll utanför, liksom även andra kärnvapenbärare av taktisk typ eller "gråzons"-karaktär (SALT-processen är ju definitionsmässigt begränsad till de strategiska vapnen).

I det femåriga huvudavtalet förpliktade sig de båda parterna att inte anlägga nya fasta interkontinentala utskjutningsramper efter den 1 juli 1972 (artikel I). Det innebar att det sattes *ett* tak för Sovjetunionens markbaserade missiler (1.618) och ett för USA:s (1.054). I artikel III förpliktade sig parterna att även begränsa de moderna kärnvapenbärande ubåtarna och utskjutningsanordningarna på dessa. Artikeln indikerade även vissa procedurer för tillåtet utbyte av äldre utskjutningsanordningar ("launchers") på ubåtar.

Det var denna artikel III som utvecklades i det till interimsavtalet fogade protokollet.

I det s k ubåtsprotokollet fastställdes antalet SLBM-"launchers" för Sovjetunionens del till 950 och antalet moderna ubåtar till 62. För USA fastställdes begränsningarna till 710 SLBM-"launchers" och 44 moderna ubåtar. Ytterligare utskjutningsanordningar kunde emellertid få göras operationella i utbyte mot äldre modeller utplacerade före 1964 eller i utbyte mot andra modeller på äldre ubåtar – hela tiden under förutsättning att de överenskomna nivåerna (950 resp 710) inte överskreds. Protokollet förklarades utgöra en integrerad del av interimsavtalet.

Till interimsavtalet knöts en rad överenskomna tolkningar och ensidiga förklaringar om hur parterna uppfattade frågor där enighet inte nåtts.[41]

SALT I innebar således att Sovjetunionen tillerkändes en överlägsenhet ifråga om antalet utskjutningsanordningar och missiler, men detta kompenserades enligt Washington av USA:s försprång i fråga om stridsspetsar. Sovjetunionen låg efter i den teknologiska utvecklingen på MIRV-området (dvs ifråga om "Multiple Independently-targeted Re-entry Vehicles"). De "MIRV-ade" missilerna är försedda med flera kärnstridsspetsar, som kan riktas mot av varandra oberoende mål i fiendelandet. Förutom det kvalitativa försprånget på detta område hade USA också ett kvantitativt försprång då det gällde strategiskt bombflyg: 448 plan mot Sovjetunionens 130. Dessa förhållanden åtgärdades inte genom uppgörelsen. Därmed ansåg sig parterna uppenbarligen ha bevarat en form av jämvikt.

Det skall noteras att SALT I knappast alls berörde de problem som sammanhänger med den kvalitativa upprustningen. Det enda undantaget var interimsavtalets artikel II som förbjöd en modernisering av äldre och mindre utskjutningsanordningar för anpassning till tunga ICBM.

ABM-fördraget

I början av 1960-talet började Sovjetunionen utveckla försvarssystem med missiler ägnade att slå ut inkommande kärnvapenbärande ballistiska missiler (Anti-Ballistic Missiles, ABM:s). Ett sådant ABM-system höll på att uppföras vid Leningrad 1961, men färdigställdes aldrig. Ett liknande system kring Moskva, med

benämningen *Galosch,* visades i delar upp på Röda torget 1963 och förelåg i operationellt skick några år senare.

I USA godkände president Johnson införandet av ABM-systemet *Sentinel* 1967. Det utgjordes av ett "tunnt" ABM-paraply som syftade till att ge ett visst skydd åt befolkningen. I praktiken var det enbart ett punktförsvar, tänkt som ett skydd mot missiler som avlossats i misstag eller mot angrepp från mindre kärnvapenstater (Kina nämndes i debatten).

Sentinel-projektet var emellertid kontroversiellt och det reviderades av president Nixon 1969. Man övergick från punktförsvar till områdesförsvar. Även attacker från Sovjetunionen skulle kunna bemötas men skyddet skulle enbart avse ett mindre antal silos för interkontinentala missiler. Det nya programmet fick namnet *Safeguard.*

USA:s införande av MIRV i slutet av 1960-talet var en reaktion på Sovjetunionens uppbyggnad av ABM-system, ett motmedel mot missilförsvar. ABM-systemens svaga punkt var då som nu att de enbart kan hantera ett begränsat antal stridsspetsar. Den attackerande staten bör därför kunna penetrera ett missilförsvar om den sätter in ett överväldigande antal stridsdelar. USA demonstrerade för Sovjet att det var lättare och billigare att öka antalet stridsdelar på de attackerande missilerna än att öka ABM-försvarets kapacitet.

Med detta ess i rockärmen föreslog USA upptagandet av det som skulle bli SALT-förhandlingarna. ABM-avtalet föll ut 1972 som en mogen frukt. Båda parter insåg att det fanns pengar att spara på att undvika en ABM-kapprustning. Dessutom var MIRV-tekniken säkerhetspolitiskt farlig och destabiliserande. Eftersom *en* attackerande missil kunde slå ut flera av motståndarens silos kunde det vara en fördel att slå till först. På amerikanskt håll insåg man att Sovjet så småningom skulle komma i kapp på MIRV-området. I det läget skulle ett utbyggt amerikanskt ABM-försvar troligen leda till en kompenserande utbyggnad av Sovjets offensiva styrkor, som i sin tur endast kunde kompenseras genom ytterligare utbyggnad av det amerikanska ABM-försvaret, som i sin tur åter skulle leda till en kompenserande sovjetisk offensiv utbyggnad, osv.

I ingressen (preambeln) till ABM-avtalet refererade parterna till dessa aspekter. Man erkände i andra preambulära paragrafen att effektiva ABM-begränsningar skulle substantiellt bidraga till en dämpning av kapprustningen med offensiva strategiska vapen och minska risken för ett kärnvapenkrig. Med andra ord (och en annan

emfas): Ett ömsesidigt ofullständigt missilförsvar medför ömsesidig sårbarhet och därmed ökad säkerhet. Det har sagts att ABM-fördraget kodifierade principen om nukleär avskräckning.

I den tredje preambulära paragrafen erkände parterna indirekt nödvändigheten av att undvika strategiska rustningsspiraler om genuin avspänning skulle kunna uppnås. Man säger sig således utgå från förutsättningen att ABM-begränsningar, liksom begränsningar ifråga om de strategiska offensiva vapnen, "skulle bidraga till mer gynnsamma förhållanden för ytterligare förhandlingar om strategiska vapenbegränsningar".

Fördragets första artikel förbjuder anläggande av ABM-system som syftar till försvar av nationens hela territorium. Artikeln förbjuder också ABM-försvar av särskilda regioner med undantag av det som tillåtes enligt artikel III.

Artikel III medgav ursprungligen två fasta, landbaserade anläggningar för vardera supermakten; en som inom en radie av högst 150 km försvarade den nationella huvudstaden och en annan som, också inom en radie av 150 km, skyddade ICBM-silos. I båda fallen begränsades antalet tillåtna utskjutningsramper till 100 st och antalet ABM-missiler till likaledes 100 st. Begränsningar gällde även för radaranläggningar inom respektive område.

Genom ett protokoll som undertecknades i Moskva 1974 ändrade parterna denna bestämmelse så tillvida att antalet tillåtna system minskades till *ett* för vardera USA och Sovjetunionen; antingen för att försvara den nationella huvudstaden eller för att skydda en bas med ICBM-silos. Det tillåtna antalet missiler (och ramper) har därmed minskat från 200 till 100. Begränsningarna för radaranläggningar är något olika för de två typerna av ABM-område. Ett försvarssystem som skyddar ICBM-silos får ha högst två större radaranläggningar ("large phased-array ABM radars") och 18 mindre radaranläggningar. Ett system som skyddar den nationella huvudstaden får ha högst sex radarkomplex, vardera med maximalt en diameter på tre kilometer.

Denna överenskommelse resulterade i att Sovjetunionen behöll sitt *Galosch*-system kring Moskva, medan USA, som valt att skydda ett område med ICBM-silos, uppförde sin *Safeguards*-anläggning vid Grand Forks i North Dakota. Grand Forks invigdes i oktober 1975 men togs ur tjänst och lades i malpåse efter redan en månad, detta till följd av höga driftskostnader och vad som uppfattades som anläggningens marginella militära värde.

Artikel IV i ABM-fördraget tillåter utveckling och testning av ABM-system och deras komponenter vid överenskomna testområden som får innehålla högst 15 utskjutningsramper. Precis som i artikel III rör det sig enbart om fasta, markbaserade system.

Artikel V:1 förbjuder utveckling, testning och förbandsläggning av sjöbaserade, luftbaserade, rymdbaserade och rörligt markbaserade ABM-system och komponenter. Artikel V:2 förbjuder dessutom utveckling, testning och förbandsläggning av ramper med kapacitet för snabb återladdning eller multipla utskjutningar (dvs för mer än en missil åt gången från samma utskjutningsanordning). Denna bestämmelse kan enbart inskränka utvecklingen av fasta markbaserade system eftersom utvecklingen av övriga system är totalförbjuden enligt artikel V:1.

Enligt artikel VI (a) åtar sig parterna att inte ge ordinära missiler, utskjutningsanordningar och radaranläggningar en ABM-kapacitet, eller testa dem i sådant syfte. De "tröskel"-system som det skulle kunna röra sig om är de som inkluderar luftvärnsrobotar, anti-taktiska ballistiska missiler (ATBM), offensiva strategiska missiler eller antisatellitvapen (ASAT).

Artikel VI (b) stadgar att tillåtna ABM-system får moderniseras och bytas ut i enlighet med fördragets bestämmelser.

I artikel IX åtar sig parterna att inte överföra ABM-system eller deras komponenter till andra stater och inte heller att förbandslägga sådana system utanför det nationella territoriet. Det står emellertid fritt för andra stater att exportera ABM-teknologi och komponenter till supermakterna.[42]

Enligt artikel XI åtar sig parterna att fortsätta med aktiva förhandlingar om begränsningar av strategiska offensiva vapen.

Artikel XII etablerar "the Standing Consultative Commission" (SCC) som ett implementeringsorgan inom ABM-avtalets ram. Förutom efterlevnadsfrågor kan kommissionen diskutera eventuella förändringar i den strategiska situationen som är av relevans för fördraget, liksom förslag till revidering av fördragets bestämmelser. Artikel XIV slår fast att vardera parten har rätt föreslå ändringar i eller tillägg till fördraget.

Enligt SALT I:s interimsavtal (artikel VI) skulle SCC även fungera som ett implementeringsorgan för det avtalets bestämmelser. Kommissionen blev därmed en central faktor i SALT-processen som sådan.

Efterlevnaden av ABM-fördraget har blivit en omdiskuterad fråga. Sovjetunionen började för ett antal år sedan anlägga en gigantisk radaranläggning ("large phased-array radar", LPAR) i Abalakova, nära staden Krasnojarsk i södra Sibirien. Genom att en LPAR-anläggnings strålar elektroniskt pekar i olika riktningar, utan att dess antenn behöver röras på mekanisk väg, kan den upptäcka och följa flera missiler samtidigt – en egenskap som gör den idealisk för ABM-syfte. Anläggningen vid Krasnojarsk vetter mot nordost och kommer därmed att kunna bevaka en viktig del av Sovjetunionens luftrum. Den kan träda i funktion 1988 eller -89.

Enligt artikel VI (b) i ABM-fördraget råder ett förbud mot nya radaranläggningar för "early-warning" mot angrepp med ballistiska missiler, såvida de inte placeras längs det nationella territoriets gränser och är riktade utåt. Krasnojarsk-radarn uppfyller inte dessa krav. Det är emellertid enbart förvarningsradar som är förbjuden. Som svar på amerikanska anklagelser om brott mot ABM-fördraget har man från sovjetiskt håll hävdat att det rör sig om en "space tracking radar" som inte är förbjuden enligt avtalet. Enligt en tolkningsförklaring som parterna fogat till fördragstexten (Agreed Statement F) är fasstyrda radaranläggningar förbjudna enligt artikel VI, utom då de ingår i ett tillåtet fast, markbaserat ABM-system enligt artikel III eller används för att följa rymdföremål (exempelvis satelliter eller egna testmissiler) eller för att verifiera ingångna rustningskontrollavtal. Från sovjetisk sida har man hävdat att det är de två sistnämnda användningsområdena det är fråga om i fallet Krasnojarsk. USA har inte accepterat denna förklaring. Det har påpekats att eftersom antennerna inte är riktade uppåt utan mot horisonten i nordost (Berings hav) kan de inte gärna vara avsedda för satellitspaning och rymdkontroll.

President Reagans strategiska försvarsinitiativ (Strategic Defense Initiative, SDI), ofta kallat Stjärnornas krig, har likaledes väckt farhågor om ABM-fördragets framtid. SDI är ett forskningsprojekt och som sådant står det inte i strid med fördragets ordalydelse. Artikel V förbjuder parterna att utveckla, testa och förbandslägga bl a rymdbaserade ABM-system och deras komponenter. Den typ av *testning* som är förbjuden synes, enligt parternas intentioner vid avtalsslutet, enbart vara sådan som går hand i hand med utveckling och inte laboratorietester som betraktas som del av forskning. Gränsen mellan "research" och "development" är dock

flytande och frågan är hur länge SDI kan drivas vidare utan att komma i öppen konflikt med ABM-fördragets bestämmelser. Vissa företrädare för administrationen i Washington har medgivit att fördraget måste revideras eller sägas upp om de tester av komponenter som är planerade från och med 1991 skall kunna genomföras på ett rättsenligt sätt.[43] Dessa frågor kommer närmare att behandlas i samband med senare avsnitt om rymdens militarisering.

Washington-avtalet 1973

I juni 1973 undertecknade de båda supermakterna ett avtal i Washington som innehöll vissa huvudprinciper eller riktlinjer för deras framtida förhandlingar om strategiska begränsningar av offensiva vapen. SALT skulle fortsätta och bli en kontinuerlig process. Avtalet räknade upp sju principer för de kommande förhandlingarna:

Den första gjorde klart att de båda parterna skulle sträva efter en definitiv och permanent reglering på det strategiska vapenområdet, en reglering som i slutänden även skulle leda till konkreta nedrustningsåtgärder. Arbetet skulle innebära en uppföljning av det avtal som den 29 maj 1972 undertecknats i Moskva rörande vissa huvudprinciper för relationerna mellan USA och Sovjetunionen.

Den andra principen slog fast att parternas erkännande av varandras legitima säkerhetsintressen måste vara vägledande för de kommande förhandlingarna; liksom den slog fast ett erkännande av att ensidiga fördelar skulle vara oförenliga med ett stärkande av de fredliga relationerna mellan USA och Sovjetunionen.

Princip 3 indikerade att de strategiska vapenbegränsningarna *kunde* avse såväl den kvantitativa som den kvalitativa aspekten. De övriga principerna kan summeras enligt följande.

Princip 4. Överenskomna vapenbegränsningar måste underställas adekvat verifiering genom nationella tekniska kontrollmedel.

Princip 5. Modernisering och förnyelse av arsenalerna skulle tillåtas på överenskomna villkor.

Princip 6. I avvaktan på ett slutgiltigt avtal om strategiska vapenbegränsningar förklarade sig parterna beredda att nå avtal om separata åtgärder för att komplettera 1972 års interimsavtal.

Princip 7. Parterna skulle fortsätta att göra allt för att undvika kärnvapenanvändning i misstag i enlighet med det avtal i detta ämne som träffats dem emellan 1971 (se härom senare avsnitt).

Vladivostok-överenskommelsen

I augusti 1974 tvingades Richard Nixon lämna presidentposten efter Watergate-affären. Hans efterträdare, Gerald Ford, sammanträffade redan i november 1974 med Leonid Brezjnev i Vladivostok för att göra upp om ett nytt ramavtal rörande de strategiska kärnvapnen. De tillåtna nivåer för vapensystem som man kom överens om i Vladivostok var höga. Flera kommentatorer påpekade att såväl den kvantitativa som den kvalitativa kapprustningen kunde fortsätta och att upprustningen var garanterad till den 31 december 1985 – det datum som uppgörelsen sträckte sig till.[44]

I Vladivostok nådde man enighet om att grundvalen för en ny SALT-överenskommelse skulle vara paritet mellan parterna ifråga om antalet strategiska kärnvapenbärare (dvs ICBM, SLBM och tunga bombplan). Det totala antalet missiler och bombplan skulle begränsas till 2.400 för vardera sidan. Inom denna rustningsram skulle USA och Sovjetunionen få ha vardera 1.320 MIRV-ade missiler.

En nyhet i jämförelse med SALT I var att strategiskt bombflyg medtagits i det preliminära ramavtalet. Frågan huruvida det sovjetiska *Backfire*-planet (Tu-22M) skulle klassificeras som tungt eller medeltungt bombflyg, som ett medeldistansplan eller ett plan för interkontinentala räckvidder, blev emellertid olöst, något som fördröjde och komplicerade SALT II-förhandlingarna. En annan svårlöst fråga var hur kryssningsmissilerna skulle kunna bli föremål för begränsningar och eventuellt föras in i avtalskomplexet.

SALT II

Då SALT I:s femåriga interimsavtal löpte ut som ett juridiskt bindande dokument i oktober 1977 utan att man kunnat enas om ett SALT II-avtal, förklarade de båda supermakterna att de också i fortsättningen skulle följa interimsavtalet i avvaktan på en ny överenskommelse. SALT II-förhandlingarna ledde slutligen till resultat och på ett toppmöte i Wien i juni 1979 mellan president Carter och ministerpresident Bresjnev kunde ett nytt avtalskomplex undertecknas.

Några dagar dessförinnan, i Wien den 16 juni, överlämnade Brezjnev ett dokument till Carter rörande bombplanet *Backfire*. Den sovjetiska sidan informerade där USA att

"det sovjetiska planet "Tu-22M", i Förenta Staterna kallat "Backfire", är ett medeldistansbombplan och att den (den sovjetiska sidan) inte avser att ge detta flygplan kapacitet att operera på interkontinentala distanser. I detta sammanhang anför den sovjetiska sidan att den inte kommer att öka detta flygplans aktionsradie så att det ges möjlighet att slå mot mål på Förenta Staternas territorium".

President Carter svarade att USA ingick i SALT II-överenskommelsen mot bakgrund av det åtagande som den sovjetiska skrivelsen innehöll.[45] *Backfire* inkluderades därmed inte bland avtalets begränsningar.

SALT II-avtalet med vidhängande protokoll och tolkningsförklaringar, ett komplicerat avtalskomplex, undertecknades den 18 juni 1979. Det står för en modell av rustningskontroll där de båda supermakternas totala strategiska kärnvapenarsenaler balanseras mot varandra. Inom den tillåtna ramen har parterna viss frihet att bestämma proportionerna av land- och sjöbaserade missiler och kärnvapenbärande bombplan. Avbalanseringen sker både kvantitativt och kvalitativt; och överenskommelsen innehåller såväl restriktioner som absoluta förbud.

Restriktioner. Antalet strategiska offensiva vapen begränsades till 2.250, en begränsning som skulle gälla fr o m den 31 december 1981. Av dessa 2.250 skulle högst 1.320 bestå av ICBM-silos och SLBM-tuber för MIRV-ade missiler, av MIRV-ade "air-to-surface"-missiler (ASBM) samt av flygplan utrustade med kryssningsmissiler med över 600 km:s räckvidd. Bland de 1.320 skulle återfinnas högst 1.200 utskjutningsanordningar för MIRV-ade ICBM, SLBM och ASBM. Av dessa skulle högst 820 vara silos för MIRV-ade ICBM. Ytterligare restriktioner gällde beträffande antalet stridsspetsar ("re-entry vehicles") och kryssningsmissiler ("air-launched cruise missiles", ALCM:s). Dessutom fanns kvantitativa restriktioner beträffande missilernas vikt vid avfyrningen ("launch weight") och i slutfasen av den ballistiska banan ("throw weight"). Syftet med de sistnämnda begränsningarna var, från USA:s sida, att skapa mer jämlikhet i de båda parternas totala lastförmåga vad avsåg landbaserade interkontinentala missiler.

Absoluta förbud. Ytterligare fasta ICBM-anläggningar fick inte byggas. Nya typer av ICBM fick inte testas eller "deployeras", dock att vardera sidan tilläts flygtesta eller göra operationsklar *en* ny typ. Fasta utskjutningsanordningar för lätta ICBM fick inte om-

vandlas till anordningar för tunga ICBM. Tunga utskjutningsanordningar för mobila ICBM, för SLBM och ASBM förbjöds helt. Likaså förbjöds utskjutningsanordningar för ballistiska missiler på ytgående fartyg. På samma kategoriska sätt förbjöds system för avfyrning av missiler från havsbotten och botten under nationellt vatten, samt system för avfyrning av kärnvapen från omloppsbana i rymden, inklusive system där missilen inte följde en hel omloppsbana runt jorden (Fractional Orbit Bombardment System, FOBS).[46] Parterna kom också överens om notifiering av vissa ICBM-tester, en förtroendeskapande åtgärd således.

Avtalets efterlevnad skulle kontrolleras genom nationella verifikationsmedel och parterna åtog sig att inte störa motpartens verifiering. Avtalet skulle gälla till och med den 31 december 1985.

Protokollet till SALT II-avtalet förbjöd, till och med utgången av 1981, förbandsläggning av mobila ICBM-system, ASBM-system samt mark- eller sjöbaserade kryssningsmissiler med en räckvidd på över 600 km. I vissa fall förbjöds även flygtestning av dessa system.

Till SALT II-avtalet var även fogat ett memorandum, *Memorandum of Understanding,* där parterna kom överens om en databas för antalet strategiska offensiva vapen. Varje part "listade" i ett särskilt dokument de vapen som var föremål för begränsningar i huvudavtalet. Listan avsåg situationen vid dagen för undertecknandet – den 18 juni 1979. Denna "Agreed Data Base" innebar en nyhet i de bilaterala förhandlingarna som troligen hade en betydande förtroendeskapande effekt.

En positiv aspekt av SALT II var även övergången till kvantitativ paritet som målsättning för förhandlingarna. I SALT I hade man utgått från att USA och Sovjetunionen p g a tekniska, geografiska och strategiska skäl lade olika emfas på olika komponenter i de väpnade styrkorna, och att överenskomna begränsningar därför skulle spegla denna helhetsbild. Förhandlingsmaterian blev därmed oerhört komplex. Målsättningen kvantitativ paritet innebar en förenkling som lovade gott för fortsatta förhandlingar.

En annan positiv aspekt av SALT II var det faktum att avtalet faktiskt innebar krav på nedmontering av vissa utskjutningsramper och kärnvapenbärare – för Sovjetunionen 250 st och för USA 33 st. Någon möjlighet att ersätta dessa ramper och bombplan fanns inte enligt avtalet.

Bristerna i avtalskomplexet var emellertid uppenbara. De numeriska övre gränserna för de olika komponenterna var höga. Antalet MIRV-ade ICBM tilläts att öka. Stridsspetsarna tilläts öka. Några begränsningar rörande nya typer av SLBM fanns inte.

Som beträffande SALT I kunde man säga att några reella rustningsbegränsningar knappast åstadkommits. En kvalitativ upprustning på ICBM-sidan var fortfarande möjlig. Mark- och sjöbaserade kryssningsmissiler förbjöds visserligen fram till 1981, men vid denna tidpunkt hade ändå ingen av parterna möjlighet att förbandslägga sådana missiler. Ur nedrustningssynpunkt var avtalskomplexet en halvmesyr. Dess värde låg främst i att det var del i en process, en process som kunde ge mer i framtiden.

På många håll i världen blev därför besvikelsen stor när SALT II-avtalet inte ratificerades. Efter den sovjetiska invasionen i Afghanistan i december 1979 föreslog president Carter den amerikanska senaten att man skulle uppskjuta övervägandet om en ratificering av avtalet. Reagan-administrationen har dessutom uttalat sitt missnöje med avtalet som sådant. Nedrustningsambassadören Paul Nitze har således framhållit att SALT II på ett olyckligt sätt har bevarat SALT I:s fokusering på antalet uppskjutningsanordningar ("launchers") och därmed givit Sovjetunionen möjlighet att utveckla andra strategiska komponenter. Således skulle antalet sovjetiska stridsspetsar på ballistiska missiler ha ökat med mer än 50 procent sedan 1979.[47] Sovjetunionen har – säger man – kunnat vidareutveckla sitt övertag beträffande tunga ballistiska missiler och beträffande stridsdelarnas nedslagsvikt ("throw weight").

Sedan USA gjort klart att man inte avsåg ratificera SALT II bestämde sig även Sovjetunionen tills vidare för denna linje.

SALT-avtalens efterlevnad

SALT I:s interimsavtal från 1972 ratificerades och trädde i kraft samma år. I avtalet föreskrivna nedmonteringar slutfördes under 1974. Interimsavtalet var, enligt sin egen lydelse, av begränsad varaktighet och löpte ut som ett juridiskt bindande dokument 1977. Avtalets tillämplighet i relevanta delar förlängdes emellertid av parterna genom ett antal ömsesidiga politiska åtaganden. Fortsatt respekt utlovades, under förutsättning att motparten visade samma respekt.

Från amerikansk sida har man visat oro över att vissa sovjetiska aktiviteter rörande utnyttjande av nedlagda ICBM-anläggningar

skulle kunna stå i strid med SALT I:s politiska förlängning. USA har sagt sig skola noggrant följa den fortsatta utvecklingen, men har än så länge inte framfört några anklagelser om brott mot den informella överenskommelsen om fortsatt tillämpning av interimsavtalet.

Beträffande ABM-avtalets efterlevnad har diskussionens svallvågor gått högre. Fallet med Krasnojarskradarn har redan nämnts. Sovjetunionen har som framgått gjort gällande att det rör sig om en tillåten radar, enbart avsedd för s k "space tracking".

Sovjet har emellertid också anklagat USA för brott mot ABM-avtalet. USA genomförde i juni 1984 en test över Stilla Havet med en icke-nukleär förstörelse på 160 km:s höjd av en inkommande ballistisk missil (the Homing Overlay Experiment, HOE). En *Minuteman I* ICBM förde upp den icke-nukleära stridsdelen i övre atmosfären. Där utlöstes ett stort paraplyformat aluminiumnät med metalltyngder som rammade den inkommande missilen. Den sovjetiska anklagelsen går ut på att HOE syftade till att ge *Minuteman I* en ABM-kapacitet i strid med ABM-fördragets artikel VI.[48] Artikel VI (a) förbjuder utprovning av defensiva icke-strategiska missiler i ABM-syfte.

SALT II-avtalet undertecknades som framgått den 18 juni 1979. I november 1981 gjorde USA klart för Sovjetunionen att man inte hade för avsikt att ratificera avtalet. Fram till tidpunkten för detta klargörande var båda parterna enligt allmän folkrätt förpliktade att inte vidta åtgärder som skulle omintetgöra det av dem undertecknade avtalets ändamål och syfte. Denna sedvanerättsliga regel är kodifierad i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, artikel 18.[49] Åtgärder från endera partens sida som vidtogs före november 1981 och som måste anses omintetgöra syftet med SALT II är alltså att betrakta som folkrättsbrott.

Under 1981 försäkrade USA och Sovjetunionen varandra att de hade för avsikt att respektera SALT II:s bestämmelser så länge den andra parten gjorde det – i avvaktan på en eventuell senare ratificering. En ratificering är knappast längre att vänta, men åtgärder i strid med SALT II-avtalet efter 1981 innebär att parterna bryter mot sina *politiska* åtaganden.

Från amerikansk sida har man, genom presidentens rapport 1985 till kongressen om Sovjetunionens bristande efterlevnad av rustningsbegränsningsavtal, fört fram följande anklagelser:[50]

Enligt artikel XV får parterna inte hindra verifiering av avtalets efterlevnad genom att tillgripa åtgärder som döljer deras förehavanden. Sovjetunionen sägs ha brutit mot denna bestämmelse genom att kryptera radiosignaler vid missiltester. Sovjet skulle därmed ha åsidosatt en folkrättslig förpliktelse under åren 1979-1981 och sitt politiska åtagande från och med 1982.

SALT II begränsar möjligheterna till modernisering av nya ICBM-typer. Vardera sidan tillåts endast flygtesta eller förbandslägga en "lätt" ICBM – i Sovjetunionen är det missilen SS-X-24. USA hävdar emellertid att Sovjet efter 1981 har testat ytterligare en "lätt" ICBM-typ, SS-X-25. Därmed skulle ett åsidosättande av Sovjetunionens politiska åtagande vara ett faktum. Från sovjetisk sida bestrider man existensen av SS-X-25. Vad det rör sig om – säger man – är en modernisering av SS-13.

Genom SALT II åtog sig Sovjetunionen även att avveckla ICBM-typen SS-16, en missil med fast bränsle som var mobil, dvs oberoende av fasta utskjutningsanordningar.[51] USA menar att vissa sovjetiska aktiviteter vid Plesetsk indikerar att SS-16 fortfarande ingår i arsenalerna. Därmed skulle Sovjetunionen ha brutit mot en juridisk förpliktelse före 1981 och mot sitt politiska åtagande därefter. Någon anklagelse har emellertid inte formaliserats eftersom det enbart rör sig om indicier.

En eventuell amerikansk reaktion på de påstådda sovjetiska avtalsbrotten var ständigt aktuell. Medvetna avsteg från avtalet från amerikansk sida kunde innebära dödsstöten för det supermakternas gemensamma nedrustningsforum som SALT trots allt fungerat som.

Frågan ställdes först på sin spets inför sjösättningen av en sjunde kärnvapenbestyckad ubåt av *Trident*-klassen hösten 1985. Den nya *Trident* skulle innebära att USA överskred två överenskomna begränsningar: Dels skulle den amerikanska ubåtsflottan uppgå till 45 SLBM-ubåtar, en ubåt mer än vad som tillåts enligt SALT I. Dels skulle antalet "launchers" för MIRV-ade missiler öka med 24 och överskrida det tak på 1.200 som satts av SALT II.[52] Genom att samtidigt nedmontera en äldre *Poseidon*-ubåt med 16 missiltuber skulle dock USA hamna två steg under avtalstaket. I juni 1985 fattade president Reagan ett beslut av just den innebörden. *Poseidon*-ubåten skulle helt tas ur tjänst och nedmonteras. USA skulle fortsätta att följa SALT II – dock med det förbehållet att "propor-

tionella motåtgärder" kunde bli aktuella om Sovjet fortsatte att bryta mot avtalet.

Den 29 november 1986 bröt USA slutligen igenom avtalets tak när den 131:a B-52:an anpassad för kryssningsmissiler togs i bruk. Det var *ett* strategiskt bombflygplan och ett antal kryssningsmissiler för mycket. Därmed har USA mer än medgivna 1.320 "nuclear delivery systems". – SALT-modellen finns dock kvar, liksom, än så länge, ABM-avtalet.

Förhindrande av kärnvapenkrig

Det kan sägas vara gott och väl att staterna genom multilaterala och bilaterala avtal försöker stoppa och begränsa kärnvapenkapprustningen. Men man måste också kräva av statssamfundets medlemmar – och i synnerhet av kärnvapenmakterna – att de söker förhindra varje utbrott av kärnvapenkrig.

I 1978 års slutdokument från FN:s första specialsession om nedrustning, som antogs enhälligt, underströk FN-medlemmarna att kärnvapenstaterna skulle överväga förslag och vidta åtgärder syftande till att förhindra att kärnvapenkrig utbryter, liksom de skulle förhindra att våld överhuvudtaget kommer till användning i de internationella förbindelserna. Alla stater borde bidra till att skapa gynnsammare villkor för att detta mål skulle kunna uppnås. FN-stadgans principer om icke-bruk av våld och fredlig lösning av tvister innebär en legal spärr mot varje avsiktligt iscensättande av kärnvapenkrig medelst aggression, men vilka ytterligare åtaganden finns som kan förhindra kärnvapenkrig *av misstag*?

Det rättsliga regelverk som finns idag tillkom före slutdokumentet. Det rör sig inte om internationell rätt i betydelsen allmänt bindande regler och principer. De regler som finns och som är särskilt ägnade att förhindra kärnvapenkrig av misstag är *bilaterala* avtal av kontraktsnatur.

Heta linjen

Den kubanska robotkrisen 1962 vittnade om behovet av snabba och tillförlitliga kommunikationer mellan Vita huset och Kreml för att minska faran för ett krigsutbrott till följd av tekniskt missöde eller missförstånd. Den första överenskommelsen om sådana kommunikationer slöts mellan supermakterna 1963 och avsåg användning vid överhängande fara. Det var det s k heta linjen-avtalet, som

undertecknades i Genève den 20 juni 1963, och som föreskriver att respektive regering ansvarar för de tekniska arrangemangen för en direktförbindelse på sitt eget territorium. Förbindelsen skulle innefatta en direkt kanal till regeringschefen. I en bilaga till avtalet angavs att de tekniska arrangemangen skulle omfatta:
(a) två terminaler med telexutrustning;
(b) en *trådteleförbindelse* dygnet runt över Washington-London-Köpenhamn-Stockholm-Helsingfors-Moskva;
och
(c) en *radioteleförbindelse* över Washington-Tanger-Moskva. Om trådförbindelsen blev avbruten, skulle meddelandena överföras via radio.

Framsteg på satellitkommunikationernas område gjorde det möjligt att öka "heta linjens" tillförlitlighet. Följden blev att ett avtal undertecknades 1971 om åtgärder för förbättring av direktförbindelsen mellan USA och Sovjetunionen. Det kompletterade 1963 års överenskommelse bl a genom att två satellitkommunikationskretsar upprättades mellan USA och Sovjetunionen. I vart och ett av länderna inrättades ett system med flera terminaler. Enligt detta avtal om modernisering av heta linjen avsågs USA tillhandahålla en krets via Intelsat-systemet och Sovjetunionen en krets via sitt Molniya-system. De ursprungliga kretsarna skulle bevaras. När de båda satellitkommunikationskretsarna trädde i funktion 1978 avbröts radiokretsen från 1963, men trådtelekretsen bevarades som back-up.

Den heta linjen har visat sig vara användbar. Den har utnyttjats många gånger för kommunikation mellan Moskva och Washington, huvudsakligen i militära krissituationer såsom vid striderna i Mellanöstern 1967 och 1973.

Den nya kommunikationsmodellen anlitades även i förhållande till de mindre kärnvapenmakterna. Frankrike undertecknade 1966 ett bilateralt avtal med Sovjet, varigenom en direktförbindelse mellan Elysée-palatset och Kreml upprättades; och 1967 slöts ett avtal mellan Storbritannien och Sovjet, som ledde till en direkt kommunikationslinje mellan Kreml och 10 Downing Street.

Nya framsteg på satellitteknologins område har föranlett en ytterligare revidering av avtalet mellan USA och Sovjetunionen. I juli 1984 enades man om en teknologisk uppdatering. Under det att den gamla utrustningen kunde klara av omkring 60 ord i minuten,

möjliggör den nya nästan omedelbar överföring av texter och även av grafiska framställningar.

Det råder dock en viss tvekan om de olika heta-linjen-avtalens användbarhet med hänsyn till framstegen inom missilteknologin. Regeringschefer behöver viss tid på sig för att meddela sig med varandra, och frågan är huruvida omständigheterna i en krissituation kommer att möjliggöra detta. Överskjutningshastigheten för interkontinentala ballistiska missiler (ICBM:s) är nere i cirka 30 minuter. En medeldistansmissil kan avlämna sin kärnladdning inom 5-7 minuter. Avfyrningstiderna är nere i några minuter. Reaktionstiderna för falska alarm, felberäkningar och tekniska fel kommer att vara så korta att man i framtiden måste lita till automatiska och förprogrammerade svarsåtgärder.

Ett falskt alarm indikerande ett sovjetiskt anfall gavs i USA den 9 november 1979. Enligt förvarningen hade den amerikanska militärledningen knappt fem minuter på sig att handla innan de första sovjetiska stridsspetsarna – som antogs komma från en ubåt – skulle träffa sina mål. Först en minut efter det att laddningarna skulle ha exploderat stod det klart att alarmet hade orsakats av ett datorfel. Ett övningsexempel hade av misstag kommit att presenteras som ett verkligt fall. Den gången gick det bra.

Nukleära olyckor

Ett annat och kompletterande sätt att försöka förhindra kärnvapenkrig av misstag är att ägna uppmärksamhet åt nukleära olyckor eller incidenter utan aggressiva avsikter. USA och Sovjet undertecknade 1971 ett avtal om åtgärder för att minska riskerna för utbrott av kärnvapenkrig till följd av sådana händelser.

Enligt avtalet åtar parterna sig att omedelbart underrätta varandra om en oförklarlig incident råkar inträffa som medför risk för detonation av ett kärnvapen som i sin tur skulle kunna innebära risk för utbrott av kärnvapenkrig. Skulle en sådan olycka inträffa, skall den part vars kärnvapen berörs, omedelbart och på allt sätt bemöda sig om att vidta alla nödvändiga åtgärder för att oskadliggöra eller förstöra ett sådant vapen utan att det förorsakar skada.

Parterna skall även omedelbart underrätta varandra om sina förvarningssystems detektering av oidentifierade objekt. Förhandsunderrättelse skall även ske av alla planerade missiluppskjutningar, om dessa uppskjutningar utsträcks utanför den ena partens nationella territorium i riktning mot den andra parten.

I andra situationer, som leder till oförklarliga nukleära incidenter, skall varje part agera så att risken för att dess åtgärder misstolkas av den andra parten minskas; heta linjen skall användas för brådskande information.

Ett fransk-sovjetiskt avtal om nukleära olyckor slöts 1976; och ett brittisk-sovjetiskt avtal 1977. För båda har supermakternas avtal tjänat som modell.

Dessa avtal om nukleära olyckor och incidenter är i sig meningsfulla och värdefulla – även om de långtifrån innebär en lösning på de risker och problem som finns i sammanhanget.

Förhindrande-avtalet

Förenta staterna och Sovjetunionen tog 1973 ett säkerhetspolitiskt steg framåt och ingick ett avtal inte endast för att undvika användning av kärnvapen till följd av olyckshändelse, utan även för att i möjligaste mån minska sannolikheten för att ett kärnvapenkrig utbryter avsiktligt.

Parterna åtog sig att agera på ett sådant sätt att de skulle förhindra att situationer uppkom som allvarligt kunde äventyra deras förbindelser.

I artikel II i avtalet heter det

"Parterna kommer överens om . . . att utgå från antagandet att varje part skall avstå från hot om våld mot den andra parten . . . och mot andra länder, under sådana omständigheter som kan äventyra internationell fred och säkerhet."

Denna artikel är av intresse från två synpunkter. I *första* hand har supermakternas utfästelser vissa multilaterala konsekvenser. Avtalet syftar till att förhindra kärnvapenkrig inte endast mellan parterna själva, utan också mellan endera av dem och något annat land. Detta är en positiv aspekt, även om det skulle kunna hävdas att det enbart rör sig om en självklar självbevarelsedrift.

För det *andra* – och detta är en negativ aspekt – är åtagandet att avstå från hot om eller bruk av våld *begränsat* till situationer "som kan äventyra internationell fred och säkerhet". Här är ordalydelsen annorlunda än i Förenta nationernas stadga, eftersom stadgans åtagande om icke-våld är ovillkorligt. Den inskränkande ordalydelsen är olyckligt vald, även om texten inte nödvändigtvis behöver ges en olycksbådande tolkning. Man skulle kunna göra gällande att eftersom avtalet syftar till att förhindra kärnvapenkrig, kommer

huvudvikten automatiskt att läggas vid situationer som kan utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Enligt artikel IV i avtalet skall de båda parterna omedelbart inleda brådskande konsultationer, om den internationella situationen ger anledning att frukta att risk för kärnvapenkonflikt föreligger. Parterna skall på allt sätt sträva efter att avvärja denna risk.

Det särskilda samrådsförfarandet är tillämpligt även när *andra* länders internationella förbindelser innebär risk för kärnvapenkrig mellan supermakterna eller mellan någon av dem och ett tredje land. Bestämmelserna är uppenbarligen motiverade av en önskan att förhindra att en lokal konflikt utvecklas till en allvarlig konfrontation mellan supermakterna.

Avtalet har ett visst värde som komplement till "heta linjen"-överenskommelsen, även om detta värde troligen är marginellt. I vilket fall som helst har avtalet inte påtagligt minskat risken för att ett kärnvapenkrig skulle bryta ut av misstag.

Incidenter till sjöss

Förenta staterna och Sovjetunionen ingick 1972 ett avtal om förhindrande av incidenter på och ovanför öppet hav. Avtalet undertecknades den 25 maj i Moskva, dagen innan ABM-avtalet undertecknades.

Incidentavtalet är huvudsakligen ett förtroendeskapande instrument för undvikande av spänningar till havs mellan supermakterna under fredstid. Bland annat föreskriver det att *militära* fartyg som bevakar och följer efter andra fartyg skall hålla avstånd som utesluter risk för kollision och undvika manövrar som innebär olägenhet eller risk för de bevakade fartygen. Vidare föreskrivs att fartyg som tillhör parterna inte skall simulera attacker genom att rikta kanoner, avskjutningsanordningar, torpedtuber och andra vapen i riktning mot passerande örlogsfartyg som tillhör den andra parten. Parterna förbinder sig också att notifiera varandra om ageranden till sjöss som kan äventyra säkerheten för motpartens militära sjöfart eller luftfart.

I ett protokoll till avtalet, undertecknat 1973, angav de båda parterna inledningsvis att syftet med huvudavtalet kunde främjas genom liknande restriktioner i fråga om handlingar som berörde den andra partens *civila* fartyg. Sådana restriktioner slogs sedan fast i protokollet.

Avtalet om förhindrande av incidenter till sjöss avser inte speciellt kärnvapenkrig. Det är dock klart att ett förhindrande av sådana incidenter är av betydelse också i det nukleära sammanhanget. Det mest dramatiska, men kanske inte mest sannolika scenariot skulle vara en incident mellan supermakterna till sjöss som, genom missförstånd eller misstag, snabbt utvecklas till en allvarlig kris som leder till totalt krig. 1972 års avtal kan förhoppningsvis bidra till att förhindra en sådan okontrollerad, galopperande utveckling; liksom dess efterföljare 1986 mellan London och Moskva.

Tilläggsprotokoll I

1977 antogs i Genève två tilläggsprotokoll till 1949 års Röda korskonventioner, tilläggsprotokoll I om internationella konflikter och tilläggsprotokoll II om inbördeskrig. Beträffande det första tilläggsprotokollet har det sagts att det folkrättsligt utesluter möjligheten till kärnvapenkrigföring i Europa, trots att kärnvapen inte nämns vid namn.

Vissa av de artiklar som antogs 1977 förefaller vid åtminstone första anblicken, *prima facie,* totalt förbjuda kärnvapenkrigföring i tättbefolkade områden, exempelvis i Centraleuropa. Från den västtyska fredsrörelsens sida har man också hävdat att NATO:s strategiska begrepp "limited war" fått sig ett folkrättsligt grundskott. Artikel 51 i protokollet förbjuder urskillningslösa anfall. Urskillningslösa är bl a sådana anfall där man använder "stridsmetod eller stridsmedel som icke kan riktas mot ett bestämt militärt mål". Som urskillningslösa betecknas vidare

"anfall som kan förväntas förorsaka oavsiktliga förluster av människoliv inom civilbefolkningen, skador på civila, skador på civil egendom eller en kombination därav, vilka kan anses som överdrivna vid jämförelse med den påtagliga och direkta militära fördel som kan förväntas."

Enligt artikel 31 i 1969 års Wien-konvention om traktaträtten skall en traktat inte enbart tolkas i enlighet med sin ordalydelse utan även i ljuset av traktatens ändamål och syfte ("object and purpose"). Syftet med Tilläggsprotokoll I var, enligt en mängd uttalanden, att reglera det konventionella kriget, inte att lösa kärnvapenfrågan. Diplomatkonferensen i Genève arbetade således under den tysta överenskommelsen att ingenting som man kom överens om skulle påverka frågan om användning av massförstörelsevapen. Detta syn-

sätt kom till explicit uttryck i anföranden av Sovjetunionen och USA under förhandlingarnas gång. I samband med att diplomatkonferensen i juni 1977 antog de två tilläggsprotokollen noterade Frankrike, USA och Storbritannien att de av Protokoll I introducerade reglerna inte var avsedda att ha någon effekt på frågan om användning av kärnvapen. Liknande språkbruk återkom senare i regeringsförslag till riksdag och parlament där man förespråkade en ratifikation av protokollen. Detta var exempelvis fallet i Sverige, Norge och Schweiz. En studie av tilläggsprotokollets kontext visar således att parternas intentioner vid avtalsslutet var att frågan om massförstörelsevapen inte skulle direkt regleras av protokollets regler.[53]

Däremot kom en *indirekt* reglering till stånd, nämligen i så måtto att de traditionella sedvanerättsliga principer om krigföring som existerade före protokollets tillkomst, och som numera bekräftats i protokollet, fortsättningsvis är relevanta för all krigföring, inklusive kärnvapenkrigföring. Den sedvanerätt som kodifierats i protokollet (distinktionsprincipen, proportionalitetsprincipen) är med andra ord giltig för alla typer av vapen och stridsmetoder, men protokollets *nya* regler är i enlighet med parternas intentioner inte tillämpliga i det nukleära sammanhanget.

Även om protokollet inte syftar till att förhindra kärnvapnens användning på slagfältet, eller kärnvapenkrig överhuvudtaget, kan det ändå få just den effekten – nämligen om protokollets krav på hänsyn till civilbefolkningen beaktas i den fredstida militära planeringen. Förutsättningen är dock att protokollet ratificeras av kärnvapenmakterna och deras allierade i Centraleuropa. Än så länge har så inte skett.[54] NATO utvärderar protokollets militära konsekvenser, i synnerhet de humanitära krigföringsreglernas inverkan på den taktiska planeringen. Warszawapakten avvaktar och dess medlemmar tänker inte ratificera förrän NATO gjort så. I Washington, London, Bonn och Moskva ser man med största allvar på protokollet och vad det står för. Just därför besitter detta humanitärrättsliga dokument en avsevärd förtroendeskapande potential. En ratificering från båda blockens sida skulle generera betydande förtroendeskapande effekter. Avspänningen skulle få en rejäl chans, i synnerhet i Europa.

Nya vägar

Hittills har vi uppmärksammat ett antal existerande avtal av skiftande natur. En helt annan fråga är naturligtvis vad vi skulle önska oss i avtalsväg på området förhindrande av kärnvapenkrig. I det perspektivet blir det naturligt att inte bara se till förhindrande av kärnvapenkrig av misstag, utan även eftersträva en mer ambitiös lösning som kan förhindra kärnvapenkrig överhuvudtaget.

Den slutgiltiga *lex ferenda* vore naturligtvis ett multilateralt fördrag om *allmän och fullständig nedrustning*. 1959 föreslog Storbritannien i FN en plan för etappvis nedrustning i tre stadier som skulle leda till ett avskaffande av alla kärnvapen och massförstörelsevapen samt en reducering av konventionella vapen och väpnade styrkor så att anfallskrig inte kunde ske. Sovjetunionen föreslog på samma möte i generalförsamlingen ett program som syftade till att eliminera alla väpnade styrkor inom fyra år. Det närmaste statssamfundet kommit i förberedelser på den vägen var kanske 1961, då Förenta Staterna och Sovjetunionen gemensamt slog fast ett antal principer om ett väl avvägt, kontrollerbart nedrustningsförfarande i etapper, de s k McCloy-Zorin-principerna. Även om det inte fanns något avtal om hur dessa principer skulle tillämpas, uttrycker de ett konstruktivt närmande mot genomförandet av allmän och fullständig nedrustning.

Idag har vi slutdokumentet från 1978 och principerna i förklaringen i detta dokument. Ett multilateralt avtal om genomförandet av dessa principer och 1978 års handlingsprogram skulle innebära ett avgörande steg mot allmän och fullständig nedrustning. En djärv alternativ väg föreslogs av den sovjetiske ledaren Michail Gorbatjov den 15 januari 1985 – en plan för eliminering av alla kärnvapen i tre faser. År 2000 skulle världen vara fri från det nukleära domedagshotet.

Eftersom dessa förslag kanske inte verkar vara realistiska i ett korttidsperspektiv, måste det internationella samfundet vara berett att bana väg för dessa mer vittomfattande lösningar genom att successivt skapa förtroende och genom att successivt enas om mindre ambitiösa nedrustnings- och vapenkontrollåtgärder.

I detta sammanhang är avtal som kan förhindra kärnvapenkrig absolut nödvändiga. En tanke som framförts av den s k Palmekommissionen (den oberoende kommissionen för nedrustnings- och säkerhetsfrågor), har varit upprättandet av en *slagfältskärnvapenfri zon i Europa*. Enligt detta koncept skulle en 150 kilometer

lång zon upprättas på båda sidor om öst-väst-gränsen, inom vilken inga kärnvapen skulle vara tillåtna. Det slås fast i Palmekommissionens rapport att arrangemanget skulle genomföras i samband med ett avtal om jämvikt och ömsesidiga styrkenedskärningar i Centraleuropa.

Genom att eliminera slagfältskärnvapnen i potentiella stridsområden minskar man risken för att de används på ett tidigt stadium. Kärnvapen som finns i gränstrakter skulle inte längre kunna erövras inom några timmar i samband med ett konventionellt anfall. Valet mellan att använda dem eller förlora dem ("use them or lose them") skulle inte längre vara aktuellt. Tröskeln mellan konventionella krig och kärnvapenkrig skulle höjas.

Zonkonceptet har lovordats men även kritiserats. Vi är alla medvetna om att kärnladdningar kan föras tillbaka till frontområdena under krig och att den föreslagna zonen inte kommer att vara immun mot kärnvapenanfall. Men det som betyder något är enligt en allmänt spridd uppfattning att det avtal varigenom zonen upprättas kommer att ha en påtaglig förtroendeskapande effekt under fredstid och att avtalets främsta funktion är dess troliga förmåga att förhindra kriget som sådant.

Ett annat förslag, som är relevant i sammanhanget, rör ömsesidiga åtaganden om *icke-förstaanvändning* av kärnvapen. Sådana löften skulle underlättas genom etablerandet av jämvikt mellan konventionella styrkor på en lägre nivå i Centraleuropa. M(B)FR-samtalen i Wien om ömsesidig (balanserad) styrkereducering – eller deras efterföljare – är av allra största betydelse i detta sammanhang.

Om och när alla kärnvapenstater har avgivit utfästelser om icke-förstaanvändning, vore det naturligt att förvänta sig att de drar tillbaka de kärnvapen som verkar provocerande snarare än avskräckande. Det har föreslagits att sådana tillbakadraganden skulle bekräftas i särskilda avtal och att kortdistansmissiler inte skulle tillåtas i frontområden.

Utfästelser om icke-förstaanvändning kräver en uppföljning genom logiska förändringar vad avser sammansättningen och spridningen av kärnvapenstyrkorna. Detta skulle öka utfästelsernas tillförlitlighet och den övergripande förtroendeskapande effekten.

Deklarationer om icke-förstaanvändning av kärnvapen kan vara ett viktigt steg mot ett multilateralt fördrag som slår fast ett absolut förbud mot varje användning av kärnvapen. Samtidigt är detta ett

svårt steg att ta – kanske alltför svårt för NATO som måste lägga om sin försvarsdoktrin och anslå mer pengar till det konventionella försvaret. Ett mindre ambitiöst – men fortfarande ytterst meningsfullt – första steg vore ett avtal om icke-tidig användning ("no-early-use"). En överenskommelse blockstaterna emellan som bekräftar en ömsesidig beslutsamhet att icke i ett tidigt skede av en konflikt tillgripa kärnvapen skulle, till en början med, nästan helt kunna utesluta risken för kärnvapenkrig av misstag.

1 Schlesinger, Arthur M, *De 1000 dagarna*, Stockholm 1965, s 353.

2 Myrdal, Alva, *The Game of Disarmament*, New York 1976, s 89 f (*Spelet om nedrustningen*, Stockholm 1976, s 122).

3 Myrdal, Alva, *Spelet om nedrustningen*, s 128. Erik Holm skriver i sin recension av Alva Myrdals bok att det också stod klart att supermakterna hade en speciell avsikt med sin överenskommelse, "nämligen att stoppa eller åtminstone försvåra Frankrikes och Kinas strävanden att bygga upp egna kärnvapenarsenaler." *Internationella Studier* 1976:5, s 217.

4 SÖ 1963:63, SOU 1979:73, s 436.

5 Den svenska texten till avtalet återfinns i bl a SOU 1979:73, s 436.

6 Se Johnson (Theutenberg), Bo, *Suveränitet i havet och luftrummet*, Stockholm 1972, s 107 samt Schwelb, Egon, The Nuclear Test Ban Treaty and International Law, 58 *American Journal of International Law* 1964 s 647 f.

7 Schwelb, *ibid*, s 648.

8 Goldblat, Jozef, *Agreements for Arms Control: A critical Survey*, SIPRI, London 1982, s 26.

9 Andrén, Gyldén och Lundin, *Internationella rustningsbegränsningar och nationell säkerhet*, Stockholm 1979, s 62.

10 Alva Myrdal har skrivit: "Minst av allt bör supermakterna ha anledning att ifrågasätta kontrollens tillförlitlighet i fråga om ett provstopp, då de till sitt förfogande har inte bara seismologiska observationer, utan också övervakning av hela jordklotet med sina egna satelliter, som utnyttjar på mycket långa avstånd känsliga instrument, vilka oavbrutet blir mera förfinade. Deras kameror och andra sensorer kan fastställa, om mänsklig aktivitet har förekommit kring misstänkta provplatser, [liksom]. . . sättningskratrar kan fotograferas från satelliter. Dessa ökade observationsmöjligheter, som så diskret opererar på långt avstånd, måste fördras och fördras också faktiskt av båda supermakterna; de gör det förvisso möjligt att garantera säkerheten för dem som besitter hela observationsutrustningen." *Spelet om nedrustningen*, Stockholm 1976, s 262-263.

11 Committee on Disarmament, "Draft Treaty Banning any Nuclear Weapon Test Explosion in any Environment", CD/381, 14 June 1983.

12 Senator Edward Kennedy fick 1975 stöd av omkring tjugo andra senatorer för en resolution där det bl a sades följande: "Vi tror att ett totalt provstopp ligger betydligt mera i vårt intresse än det föreslagna tröskelavtalet, ett avtal som är satt så högt (150 kiloton), att det verkar att ha skisserats av vapentillverkare snarare än av nedrustare." Citerat efter Alva Myrdal, *Spelet om nedrustningen*, s 261.

13 Goldblat, Jozef, *Agreements for Arms Control*, SIPRI, 1982, s 27.

14 Se Cervenka, *International Law and Atomic Energy*, 1963. IAEA-traktaten trädde i kraft 1957.

15 Alva Myrdal, *The Game of Disarmament*, New York 1976, s 168, revised and updated version 1982, också s 168.

16 SOU 1979:73 s 445 ff. Se även Proposition nr 164 år 1969.

17 Rätten till medbestämmande vad gäller det egna landets ödesfrågor är av sådan dignitet att den inte helt kan skrivas bort i ett avtal, inte ens i ett alliansavtal som syftar till kollektivt självförsvar. Respekten för nationell suveränitet framstår i denna situation som *jus cogens*, tvingande rätt.

18 Se Goldblat, *Agreements for Arms Control*, SIPRI 1982, s 39.

19 Se Shaker, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty, Origin and Implementation* 1959-79, Vol II, London 1980, s 864 f.

20 Se Paul C Szasz, *The Law and Practices of the International Atomic Agency*, Wien 1970, s 566-567.

21 Förslaget som gick under benämningen "the Kosygin proposal" markerade Sovjetunionens beredvillighet att inkludera en klausul som förbjöd användningen av kärnvapen mot icke-kärnvapenstater som var parter till NPT och inte hade några kärnvapen på sitt territorium. Det senare kriteriet skulle dock ha gjort att exempelvis Tyska Förbundsrepubliken och vissa andra Nato-stater skulle falla utanför skyddsgarantin. Beträffande diskussionerna 1966-68 se Shaker, *The Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: A Study based on the Five Principles of UN General Assembly Resolution 2028 (XX)*, Genève 1976, s 453 f, 469-474.

22 Se Bettauer, The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, *American Journal of International Law*, 1980 s 205.

23 Artikel 17 förbjuder även Finland att inneha ubåtar, missiler och torpeder. *Treaties of Peace*, Department of State Publication 2743, European Series 21, Washington 1947.

24 *United Nations Treaty Series*, Vol 41 s 58 (Bulgarien, artikel 13); Vol 41 s 182 (Ungern, artikel 15); Vol 42 s 44 (Rumänien, artikel 14) och Vol 49 s 147 (Italien, artikel 51).

25 Den amerikanske ambassadören i Tokyo under åren 1961-66, Edwin O Reischauer, har i en intervju indikerat att den amerikanska tolkningen av ordet "introduction" (införsel) inte medför hinder mot kärnvapenbärande fartyg i japanska vatten. Förklaringen skulle vara att kärnvapen på utländska fartyg inte anses "införda" i landet. Se Kaj Falkman i *Internationella studier* 1985:3, s 38. Denna tolkning är dock inte oomstridd. Jfr Fujita, The Three Non-Nuclear Principles of Japan, *Kansai University Review of Law and Politics*, March 1984, s 27 ff.

26 *United Nations Treaty Series*, Vol 211, s 364 ff.

27 *American Journal of International Law*, vol 49 1955, Supplements of Documents, s 166.

28 Citerat från *UD informerar* 1984:4, En kärnvapenfri zon i Norden, s 7.

29 Tunberger, *Norden – en kärnvapenfri zon?*, Folk och försvar 1982, s 32-37 samt *UD informerar* 1984:4, s 8 f.

30 SIPRI Yearbook 1976, s 298.

31 Citerat från *UD informerar* 1984:4, s 29.

32 Se artiklarna 60-62 i slutdokumentet 1978. Citat från *UD informerar* 1984:4, s 30.

33 Artikel 18:1 har inledningsvis följande lydelse: "The Contracting Parties may carry out explosions of nuclear devices for peaceful purposes – including explosions which involve devices similar to those used in nuclear weapons".

34 Jfr Goldblat, *Agreements for Arms Control: A critical Survey*, SIPRI 1982, s 66 f. Tlatelolco från folkrättslig utgångspunkt har behandlats av bl a Allan Rosas i *German Yearbook of International Law*, Vol 25 1982, s 210 ff.

35 Jagland & Johansen (red), *For det blir for sent, Atomkrig eller nedrustning*, Oslo 1982, s 413 ff.

36 *UD informerar* 1984:4, s 13.

37 Se Eckhoff & Owe (red), *Nordisk atomvåpenfri sone*, Oslo 1983, s 191 f.

38 Havsrättskonventionens artikel 23 har följande lydelse: "Utländska atomdrivna fartyg och fartyg lastade med nukleära eller andra farliga eller skadliga ämnen skall, då de utövar rätten till oskadlig genomfart i territorialhavet, vara försedda med dokument och iaktta särskilda

försiktighetsmått, som i internationella avtal fastställts för sådana fartyg." (Inofficiell översättning.)

39 Se Rosas i Eckhoff & Owe (red), *Nordisk atomvåpenfri sone*, s 126.

40 Den svenska neutralitetspolitiken förutsätter att Sverige i fred inte gör sådana åtaganden som minskar landets möjligheter att i krigstid upprätthålla neutraliteten. Bindningar eller kontrollarrangemang som skulle kunna ge någon främmande makt möjlighet att påverka den svenska säkerhetspolitiken kan inte accepteras. Se *UD informerar* 1984:4, s 17. Positiva säkerhetsgarantier (om militärt bistånd vid aggression) eller stormaktsgarantier som är förenade med konsultationsplikt är därmed uteslutna enligt svenskt synsätt.

De finländska neutralitetspolitiska synpunkterna har varit av annat slag. Eftersom man i Finland synes kunna tänka sig ett mindre ambitiöst zonarrangemang, typ en samnordisk deklaration utan stormaktsgarantier (se Allan Rosas förslag i Eckhoff & Owe, *Nordisk atomvåpenfri sone*, s 191 f samt Max Jakobsson i *Hufvudstadsbladet* den 19 december 1982, s 12), har inte risken för påtryckningar och inblandning från supermakternas sida betonats särskilt. Det egna engagemanget i zonfrågan ses som en del av Finlands aktiva neutralitetspolitik och som en uppföljning till VSB-pakten av 1948. Enligt artikel 1 i detta fördrag med Sovjetunionen om vänskap, samarbete och bistånd skall Finland, vid "väpnat angrepp från Tysklands eller annan därmed förbunden stats sida", försvara sitt områdes integritet med stridskrafter inom Finlands gränser, vid behov med Sovjetunionens hjälp. Enligt paktens artikel 2 skall parterna "rådpläga sinsemellan ifall det konstateras att hot om ett i artikel 1 avsett militärt angrepp föreligger". I Finland ser man antagligen en kärnvapenfri zon i Norden som ett sätt att minska det presumtiva hotet från Västtyskland och NATO och därmed även som ett sätt att minska risken för sovjetiska krav på konsultationer enligt paktens artikel 2.

Det finländska neutralitetsbegreppet synes skilja sig från det gångse folkrättsliga av innebörd att neutraliteten endast avser förhållanden under krig. President Kekkonen hävdade således i ett tal i Moskva i februari 1965 att Finlands neutralitet kunde bevaras endast under förutsättning av att freden i Europa bestod, "neutralitet i fred" således. Jfr den svenska formeln "alliansfrihet i fred – neutralitet i krig". Det oortodoxa finländska synsättet kan naturligtvis ha bidragit till tveksamheten i Helsingfors om lämpligheten av krav på stormakterna om särskilda zongarantier avseende kris och krig.

41 Se Goldblat, *Agreements for Arms Control*, s 203–205.

42 I Västeuropa finns det kanske ett behov av antitaktiska ballistiska missiler (ATBM) för att möta hotet från sovjetiska medeldistansmissiler. ATBM-system är inte förbjudna enligt ABM-fördraget, vilket ju enbart tar sikte på strategiska begränsningar. Som framgått reglerar dock fördragets artikel VI ATBM-system såtillvida som det är förbjudet att ge luftvärnsrobotar och andra inomatmosfäriska missiler en faktisk ABM-kapacitet. Inom ramen för USA:s "Strategic Defense Initiative" pågår arbete på en inomatmosfärisk missil ("High Endoatmospheric Defense Interceptor", HEDI) som dels är tänkt att ge Västeuropa ett skydd mot sovjetiska kortdistans- och medeldistansmissiler, dels är tänkt att ge USA ett visst strategiskt skydd. Komplikationerna i förhållande till ABM-fördragets artikel VI är uppenbara. Dessutom synes en amerikansk transfer av HEDI till Europa komma i konflikt med exportförbudet i artikel IX. Se Longstreth, Pike & Rhinelander, *The Impact of US and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty*, 3 uppl Washington 1985, s 34–37 och s 47. Jfr i detta sammanhang Sune Danielsson, *The ABM Treaty – to be or not to be*, Paper for the SIPRI Conference on Space Weapons and International Security, Saltsjöbaden, juli 1985, s 14–15.

43 Se hänvisning till uttalande av general James Abrahamson i februari 1985 i Longstreth, Pike & Rhinelander, *The Impact of US and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty*, 3 uppl Washington 1985, s 28.

44 Se exempelvis Milton Leitenberg, Upprustningen garanterad fram till 1985, *Internationella studier* 1975:2, s 57.

45 Se Goldblat, *Agreements for Arms Control*, s 267.

46 FOBS hade utvecklats av Sovjetunionen för att överraska det amerikanska försvarssystemet. USA:s radaranläggningar och förvarningssystem var inriktade på att sovjetiska missiler hotade USA från nordost. Sovjet utvecklade därför ett system där missilen gick i omloppsbana ett halvt varv eller mer runt jorden och först därefter trängde in i atmosfären och

amerikanskt luftrum. Därmed hade de sovjetiska forskarna neutraliserat förutsebarhetsmomentet. Numera är man emellertid inte beroende av markbaserade förvarningsradarkedjor, utan kan skjuta upp satelliter för förvarning som upptäcker en anfallande missil redan i uppskjutningsfasen. FOBS kunde därför utan saknad förhandlas bort i SALT II. Se Lars B Wallin, *Strategiska kärnvapen 1945-83*, Stockholm 1984, s 51.

47 Paul Nitze, *The Objectives of Arms Control, The 1985 Alastair Buchan Memorial Lecture*, International Institute for Strategic Studies (IISS), London, March 28, 1985. Nitze påpekade även i sitt anförande att SALT I underminerats genom att Sovjetunionen kommit ikapp på MIRV-teknikens område och utnyttjat sin stora lastförmåga på ICBM genom att tillföra fler substridsdelar.

48 Se Longstreth, Pike & Rhinelander, *The Impact of US and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty*, s 45.

49 Artikel 18 har följande lydelse: "En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när
a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten; eller
b) den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej har trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs." Se SÖ 1975:1.

50 *The President's Unclassified Report to the Congress on Soviet Noncompliance with Arms Control Agreements*, February 1, 1985. Office of the Press Secretary, Washington D.C.

51 SS-13 och SS-16 är de enda ICBM med fast bränsle som Sovjetunionen lyckats utveckla. Ett problem med en tidigare generation av sovjetiska ICBM var det flytande korrosiva bränslet som inte kunde lagras i missilerna för att hålla dessa insatsklara. Förberedelsetiden för avfyrning blev därmed mycket lång. Det korrosiva bränslet i SS-6, Sovjetunionens första ICBM, gjorde att missilen måste skjutas upp inom ett dygn efter det att den tankats. Senare ICBM-typer har nästan alla utnyttjat lagringsbart flytande bränsle. Se Lars B Wallin, *Strategiska kärnvapen 1945-1983*, Stockholm 1984, s 50.

52 Det faktum att SALT-begränsningarna i huvudsak gäller antalet "launchers" (silos och ubåtstuber) och inte antalet missiler, har lett till ytterligare en efterlevnadsfråga. SALT:s numerära restriktioner vilar på förutsättningen att "launchers" och missiler är i stort sett likvärdiga, att en använd ramp eller ubåtstub inte kan laddas om inom rimlig tid. Vissa sovjetiska ICBM (SS-17 och SS-18) utnyttjar emellertid den s k kallstartstekniken. Det innebär att de liksom SLBM skjuts upp med hjälp av tryckluft eller dylikt innan raketmotorerna startas. Silon eller tuben skadas i princip inte, utan kan teoretiskt laddas om med en ny missil. En del amerikanska bedömare har menat att en ökad sovjetisk övergång till kallstart medför en avtalsstridig omladdningsförmåga. Se Wallin a a s 51 och 66.

53 Se den svenska regeringens Proposition 1978/79:77 s 37, den norska Stortingsmelding nr 102 (1978-79) s 8, samt den schweiziska Message concernant les Protocols additionels aux Conventions de Genève, Bern 1981, s 16, 20, 86 f. En mer utförlig argumentation återfinns i Bring & Reimann, Redressing a Wrong Question: The 1977 Protocols Additional to the 1949 Geneva Conventions and the Issue of Nuclear Weapons, *Netherlands International Law Review* 1986, s 99 ff.

54 I februari 1987 hade Tilläggsprotokoll I ratificerats av 65 stater, från Östeuropa enbart av Jugoslavien och från NATO enbart av Norge, Danmark, Belgien och Italien.

2. Kemiska och biologiska vapen

När stridsgas användes för första gången under första världskriget väckte det förvåning och bestörtning. Det internationella samfundet levde i allmänhet i föreställningen att gaser och gifter redan var förbjudna som stridsmedel. 1899 års Haagkonferens hade bl a resulterat i en juridiskt bindande deklaration om otillåtligheten av projektiler som spred "kvävande eller fördärvliga gaser". 1907 års Haagregler bekräftade ett förbud mot användningen av gifter. Efter världskriget, på fredskonferensen i Versailles 1919, gick man ett steg längre. Förutom att Versailles-traktatens artikel 171 konstaterade att användningen av kvävande och giftiga gaser samt likartade vätskor var förbjuden, introducerade man ett förbud för det besegrade Tyskland att importera, tillverka eller lagra sådana stridsmedel. Det var historiens första genuina nedrustningsåtagande.

Genève-protokollet

1925 års NF-konferens i Genève utvecklade sig till en manifestation mot gas som stridsmedel. Delegaterna såg det som sin uppgift att bekräfta det förbud mot användningen av C-vapen som redan gällde sedvanerättsligt och utveckla detta till att även innefatta biologiska stridsmedel (B-vapen).[1] Genève-protokollets lydelse, tolkning och efterlevnad skall kommenteras i det följande.

Lydelsen

Den 17 juni 1925 undertecknades i Genève det dokument som inledningsvis formulerades som följer:

"Undertecknade, befullmäktigade ombud förklara å sina respektive regeringars vägnar,

i betraktande av att användandet i krig av kvävande, giftiga eller liknande gaser ävensom av alla likartade vätskor, ämnen och medel med rätta fördömts av den allmänna opinionen i den civiliserade världen och

i betraktande av att förbud mot sådant användande förekommer i traktater, vartill flertalet av världens stater anslutit sig, samt

i syfte att göra nämnda förbud allmänt erkänt såsom en del av folkrätten, i lika mån bindande för nationernas samvete och handlingssätt,

att de Höga Fördragsslutande Parterna, i den mån de icke redan äro anslutna till traktater, vilka förbjuda sådant användande, erkänna nämnda förbud, överenskomma att utsträcka detsamma att gälla användandet av bakteriologiska stridsmedel samt erkänna sig gentemot varandra bundna av denna förklaring."

Tolkningen

Ifråga om C-vapen omfattar Genève-protokollets användningsförbud "kvävande, giftiga eller andra gaser". Enighet råder om att förbudet i första hand avser de två s k generationerna av C-vapen. Den första generationen innefattar medlen från första världskrigets dagar – klorgas, fosgen och senapsgas. Den kvävande *klorgasen,* vars gröna moln vållade fler konvalescentfall än dödsfall, utvecklades av den tyske kemiprofessorn Fritz Haber (som tre år senare fick Nobelpriset för sina forskningsinsatser på konstgödselområdet).

Fosgengasen kom i slutet av 1915 (Haber hade framställt den ur I G Farbens biprodukter från färgämnesindustrin) och var mer effektiv som stridsmedel. Liksom klorgasen är fosgen kvävande och angriper lungorna, men till skillnad från kloren har den en kvardröjande, persistent effekt på upp till 24 timmar.

Senapsgasen introducerades av tyskarna i juli 1917 vid det tredje slaget vid Ypres. Denna frätande substans (en oljig persistent vätska) slog mot hud och ögon istället för lungor och neutraliserade därmed i viss mån det skydd som gasmaskerna gav. Senapsgasen blev det mest effektiva av de C-stridsmedel som tyskarna använde under det första världskriget; den slog ut åtta gånger så många människor som de andra kemikalierna tillsammans.

Den andra generationens C-vapen, nervgaserna, utvecklades av tyska vetenskapsmän före och under det andra världskriget. Dr Gerhard Schrader på I G Farben framställde *tabun,* som är fyra gånger så giftig som senapsgas om den inandas och något mindre giftig om den penetrerar oskyddad hud. Medan fosgen och senapsgas behöver timmar för att döda, dödar tabun inom några minuter. Schrader fortsatte sina forskningar och 1940 producerade han *sarin,* som i sin tur är fyra gånger så dödlig som tabun. Den nya nervgasen övertogs snabbt av den tyska armén som dock aldrig fullt utvecklade dess militära potential. 1944 hade Richard Kuhn vidare-

utvecklat saringasen och framställt en högtoxisk variant – *soman*. Inandning av 1 milligram soman torde vara dödande.

"Nackdelen" med sarinerna är emellertid deras flyktighet. I USA har man därför producerat ett medel med benämningen *VX*, som inte är flyktigt utan högst persistent. Inandning av ett halvt milligram kan vara dödande. VX kan också döda genom hudkontakt. Det förekommer oftast som en tung oljig vätska som i naturen kan förgifta ett område i veckor.

De nu nämnda medlen vållar inte några tolkningsproblem under Genève-protokollet – de utgör typexempel på vad som är förbjudet. Däremot har frågan ställts huruvida protokollet förbjuder gaser som enbart har en irritations- eller en bedövningseffekt, men inte resulterar i några mer varaktiga skador. Det mest praktiska exemplet är s k "riot control agents", tårgas eller andra ämnen som kan användas mot folkmassor och kravallungar i polisiära sammanhang. En restriktiv tolkning, som enbart täcker in de allra hälsofarligaste medlen, har möjligen stöd i den officiella franska texten till protokollet. Denna talar om "gaz asphyxiantes, toxiques *ou similaires*", dvs gaser som är att likställa med den kvävande typen. Den officiella engelska texten, däremot, pekar mot en extensiv tolkning som innefattar en större kategori gaser. Det talas där om "asphyxiating, poisonous *or other gases*".

Den restriktiva tolkningen av protokollet vilar på antagandet att kemikalier som irriterar ögon, näsa, hals, lungor eller hud ("irritant agents") är ofarliga eller åtminstone mindre hälsovådliga än andra C-medel. Anhängare av den restriktiva tolkningen menar då att vad förbudet omfattar – förutom rent dödliga medel, typ nervgaser – är paralyserande eller förlamande kemikalier ("incapacatating agents") som slår ut en motståndare för viss tid, exempelvis senapsgas och medel som orsakar temporär blindhet. Däremot skulle den starka irritationsgasen CS vara tillåten, liksom ordinär tårgas. En distinktion mellan mer eller mindre farliga C-vapen har dock inte något stöd i protokollets bakgrundshistoria, även om frasen "ou similaires" förekommer parallellt med "or other" i tidigare texter. De båda versionerna dök först upp i artikel 171 i Versailles-fördraget där Tyskland förbjöds att producera C-stridsmedel till följd av rådande användningsförbud. Versailles-fördraget hänvisade här tillbaka till 1899 års Haag-deklaration i ämnet, där parterna förklarade sig avstå från användningen av projektiler som syftade till spridning av kvävande eller skadliga gaser ("as-

phyxiating or deleterious gases"). Ordet "deleterious" indikerade inte att en hög grad av skadeeffekt var nödvändig i sammanhanget.

De båda versionerna "or other" och "ou similaires" förekom vidare i artikel 5 i 1922 års Washington-konvention om stridsgas och ubåtar. Att denna konvention (som aldrig trädde i kraft) syftade till ett heltäckande förbud framgår av dess rubrik: "Treaty ... to Prevent the Use in War of Noxious Gases and Chemicals". Ordet "noxious" brukar översättas som skadlig/ohälsosam och indikerar inte nödvändigtvis någon hög grad av skadeeffekt. När de engelsktalande delegaterna i Genève år 1925 accepterade orden "or other gases" bekräftade de den extensiva tolkning av förbudet som kommit till uttryck i Washington tre år tidigare. Förhandlingsprotokollen från 1925 tyder på att detta var en medveten linje. Man önskade helt enkelt, i ett avtal som reglerade internationella konflikter, täcka in alla förekommande medel och potentiella typer av C-stridsmedel, inklusive tårgaser. Några förslag om mer restriktiva formuleringar väcktes inte i Genève, trots att tårgaser och andra "irritant agents" var kända 1925.

När Storbritannien 1930, i ett memorandum inför NF:s nedrustningskonferens, hävdade den extensiva tolkningen och inkluderade tårgaser i förbudet, vållade detta inte några protester eller invändningar. Tvärtom uttryckte 11 av protokollets då 18 parter, inklusive Frankrike, sitt stöd för den brittiska tolkningen.[2]

Förutom "riot control agents" har den stora tvistefrågan varit huruvida kemiska växtförstöringsmedel (herbicider) skall anses förbjudna som stridsmedel. Detta är en typ av kemikalier som kan ha en fredstida användning i jordbruk och skogsbruk. Herbicider kom till användning under Vietnamkriget för att avlöva djungelområden där gerillan troddes dölja sig under grenverken. Det är ostridigt att uttrycket "asphyxiating, poisonous or other gases, and all analagous liquids, materials and devices" inte direkt indikerar att herbicider och liknande medel omfattas av förbudet. Inte heller kan det sägas att texten klart exkluderar dessa medel. Det förekom inte några tolkningsförklaringar vid antagandet av protokollet 1925. Å andra sidan var delegaterna onekligen medvetna om att C-stridsmedel kunde komma till användning mot andra mål än mänskliga varelser. Detta framgår av bl a en expertrapport som cirkulerades inför förhandlingarna och som handlade om BC-vapens inverkan på djurliv och växtliv. Anledningen till att ingen delegat tog upp frågan om "anti-animalisk" eller "antibotanisk"-krigföring

var med all sannolikhet att samtliga ansåg den förbjuden som en självklar sak, samtidigt som man inte förutsåg sådan krigföring i praktiken.[3]

Genève-protokollet talar alltså inte enbart om "asphyxiating, poisonous or ther gases" utan även om "all analagous liquids, materials and devices". De olika uppräknade exemplen visar att förbudet var tänkt att vara av vittomfattande karaktär. Ordet "devices" ("medel" i den svenska översättningen) kan till och med synas onödigt efter den föregående, till synes fullständiga uppräkningen. Formuleringen kommer från artikel 171 i traktaten från Versailles, där upphovsmännen kan ha haft en händelse från 1915 i tankarna. En tysk tidning förnekade då att den tyska armén hade brukat gas under det andra slaget vid Ypres, på ett sätt som stod i strid med Haagreglerna. Man tänkte på 1889 års deklaration om förbud mot projektiler som spred giftiga gaser. Folkrätten hade inte åsidosatts, hette det, eftersom gasen spridits från markbaserade behållare och inte från projektiler. Användningsförbudets nuvarande lydelse i Genéve-protokollet utesluter denna typ av invändningar.

Ifråga om förbudet mot *B-vapen* har några tolkningsspörsmål knappast uppkommit. B-vapen är helt enkelt stridsmedel som utnyttjar levande mikroorganismer för att sprida smitta eller sjukdom bland fiendens enheter. Protokollet talar som framgått om "bakteriologiska" medel. Dessa kallas nu biologiska, eftersom inte bara bakterier utan även andra biologiska organismer kan utnyttjas som stridsmedel, t ex virus. Även om i vetenskaplig mening begreppet "bakteriologisk" har en snävare innebörd än begreppet "biologisk", brukar det aldrig bestridas att de två begreppen är synonymer i Genève-protokollets legala kontext.

Medan det beträffande C-vapen är möjligt att tänka sig en restriktiv tolkning av protokollet vad gäller skyddets omfattning (en begränsning till människor), är detta inte möjligt i fråga om B-vapen. Användning av bakteriologiska/biologiska medel mot växter och djur är otvetydigt förbjuden under protokollet – på samma sätt som sådan användning mot människor är förbjuden. Detta följer i första hand av protokollets vida formulering i frågan: "extend this prohibition to the use of bacteriological *methods of warfare*". Förbudet omfattar alltså bakteriologiska stridsmetoder, inte enbart stridsmedel. En frihet i stridsmetoder skulle ge frihet i målval. Målvalet/stridsmetoden kan inriktas på allt från skördar och boskap till individer och delar i en avancerad infrastruktur. När det nu

föreligger ett förbud mot bakteriologiska stridsmetoder som sådana är en restriktiv tolkning vad gäller målvalet ogörlig.

En annan omständighet som utesluter en begränsning av skyddet till människor är Genève-protokollets förarbeten. Förhandlingsprotokollen utvisar att den polske delegaten, som föreslog texten om bakteriologiska stridsmetoder, särskilt underströk att sådana stridsmetoder kunde riktas mot växtvärlden, och att inte endast "majs, frukt och grönsaker kan drabbas, utan även vingårdar, fruktodlingar och fält".[4] Förhandlingsprotokollen utvisar inte att detta uttalande – i realiteten en tolkningsförklaring av den föreslagna texten – väckte några invändningar.

FN:s generalförsamling antog 1969 en resolution (2603 A (XXIV)) som gav uttryck för en extensiv tolkning av protokollet. Församlingen fann att protokollet förbjöd användningen i internationella väpnade konflikter av *alla* kemiska och biologiska stridsmetoder och stridsmedel, oberoende av den tekniska utvecklingen. I resolutionens operativa del förklarades bl a att de förbjudna *kemiska* stridsmedlen innefattade alla medel som kunde komma till användning på grund av deras direkta förgiftningseffekt på människor, djur eller växter. De förbjudna *biologiska* medlen innefattade alla levande organismer, eller infekterat material från sådana organismer, som syftade till att åstadkomma sjukdom eller död för människor, djur eller växter och som för sina effekter var beroende av en förmåga till förökning i de människor, djur eller växter som attackeras. Resolutionen antogs med röstsiffrorna 80 för och 3 emot (USA, Australien, Portugal). Så många som 36 stater avstod dock i voteringen (bl a NATO-stater), detta till stor del beroende på det då pågående Vietnamkriget där USA använde tårgas och herbicider. Bland de röstande i FN återfanns 61 stater som 1969 var parter till protokollet. Av dessa stödde 34 den extensiva tolkningen, 2 opponerade sig emot den och 25 undvek att ta ställning. En ny votering på samma text i dag skulle med all säkerhet ge ett väsentligt klarare utslag till förmån för den extensiva tolkningen.

Det sedvanerättsliga förbudet

Genève-protokollet har blivit en diplomatisk succé. Frankrike har som depositariemakt kunnat inregistrera över 105 parter till proto-

kollet. Sovjetunionen anslöt sig 1928. USA anslöt sig som 104:e stat 1975.

Den stora anslutningen, sedd tillsammans med de äldre avtalen på området, är en klar indikation på att protokollets användningsförbud även är att betrakta som uttryck för allmän folkrätt (internationell sedvanerätt). FN:s generalförsamling fann inledningsvis i resolutionen 1969 att Genève-protokollet "innefattar de allmänt erkända folkrättsliga regler som förbjuder användningen i internationella väpnade konflikter av alla biologiska och kemiska stridsmetoder, oberoende av den tekniska utvecklingen". Resolutionen avslutades med att församlingen förklarade användning av alla kemiska och biologiska "agents of warfare" såsom stridande mot de allmänt erkända folkrättsliga reglerna, såsom dessa kom till uttryck i protokollet.

Trots att resolution 2603 A (XXIV) antogs med måttligt imponerande röstsiffror kan man inte dra slutsatsen att protokollets sedvanerättsliga status är kontroversiell. Knappast någon stat lär idag bestrida att användningsförbudet är bindande för samtliga stater, oavsett om det i det konkreta fallet föreligger en formell anslutning till protokollet eller ej.

Vad som däremot kan vara kontroversiellt är det sedvanerättsliga förbudets exakta omfattning. För det första är det naturligtvis så att de stater som ger protokollet en restriktiv tolkning, också applicerar denna tolkning på den sedvanerättsliga regeln. USA upprepade i samband med sin anslutning till protokollet 1975 att detta, enligt amerikansk uppfattning, inte förbjöd användningen av tårgas eller herbicider.[5] President Roosevelt hade under andra världskriget gjort klart att protokollet (såsom det tolkades av USA) överensstämde med gällande sedvanerätt.

Vidare kan det sedvanerättsliga förbudets exakta omfattning vara oklart till följd av att en sedvanerättslig regel inte nödvändigtvis måste helt sammanfalla med motsvarande regel i en traktat. När en traktatregel och en sedvanerättslig regel existerar sida vid sida, måste varderas omfattning och tillämpningsområde fastställas separat i enlighet med varderas rättsliga förutsättningar. I det ena fallet gäller det tolkningen av en traktattext. I det andra fallet gäller det att fastställa innehållet i en allmän mellanstatlig rättsuppfattning *(opinio juris)* liksom i staternas praxis på området. Divergenser kan förekomma.

Genève-protokollets text förbjuder således användningen av BC-stridsmedel *i krig* ("in war"). Härmed avsågs 1925 användning i mellanstatliga väpnade konflikter. I generalförsamlingens resolution 2603 av 1969 talas det om "internationella konflikter", en term som i dagens läge även innefattar ett folks kamp för sin självbestämmanderätt när motparten är en stat.

Den sedvanerättsliga regeln lär emellertid sträcka sig längre än så. Den fundamentala humanitära skyddsregel som BC-förbudet utgör, och som syftar till att skydda individer och miljö snarare än stater, har visat sig ha en inneboende dynamik och moralisk genomslagskraft. Det allmänna rättsmedvetandet har sprängt de gränsvallar som finns i själva traktattexten. Tillämpningsområdet har utvidgats och den humanitära grundtanken som sådan vunnit terräng. I dagens läge sanktionerar *opinio juris* ett generellt förbud mot användning av BC-vapen i varje väpnad konflikt, internationell eller ej. Man kan också uttrycka det så att det sedvanerättsliga förbudet gäller *i strid* ("in combat"), dvs också i inbördeskrig. De inbördes strider som därmed omfattas av förbudet måste emellertid ha en viss intensitet, dvs ha nått över en tröskel av allmänna oroligheter och upplopp (jfr 1977 års andra tilläggsprotokoll till 1949 års Genèvekonventioner). Det finns fortfarande utrymme för ett legitimt bruk av tårgas i polisiära sammanhang och av herbicider för att röja mark m m.

Det sedvanerättsliga förbudet skall med andra ord ges en extensiv tolkning ifråga om sitt tillämpningsområde. Det skall också ges en extensiv tolkning ifråga om förbjudna stridsmedel, dels därför att över 100 stater har anslutit sig till en extensivt formulerad traktat som kan presumeras överensstämma med den sedvanerättsliga regeln, dels – och framför allt – därför att några avståndstaganden från 1969 års FN-resolution och dess uttolkning av sedvanerätten inte har kunnat inregistreras.[6] Däremot måste kanske den sedvanerättsliga regeln ges en restriktiv tolkning ifråga om de stridsmedel som täcks av förbudet i interna väpnade konflikter. En extensiv tolkning av den sedvanerättsliga regeln även i detta fall kan inte uteslutas, men den synes svår att styrka. Eftersom protokollets ordalydelse endast täcker internationella konflikter, kan det inte utan vidare presumeras att sedvanerätten på ett lika långtgående sätt som protokollet täcker in interna konflikter. Statspraxis och *opinio juris* måste undersökas. En undersökning av staternas *opinio juris* skulle kunna indikera en särregim för icke-internationella konflik-

ter, en särregim som medger användning av tårgas och/eller herbicider i sådana konflikter. Sannolikheten härför framgår av följande iakttagelser: Många stater är mindre benägna att acceptera inskränkningar i suveräniteten i inbördeskrig än i mellanstatliga konflikter. Risken för inbördeskrig är för många regeringar en eventualitet som man måste vara beredd på, medan risken för en internationell konflikt ofta framstår som mer avlägsen. Behovet av att kunna använda tårgas mot rebeller kan upplevas som stort – och förberedelser för sådan användning upplevs av många stater som rimlig. Risken för repressalier med gas är stor i en internationell konflikt – och närmast obefintlig i en kamp mot en upprorsrörelse. Självbevarelsedriften leder därför till ett accepterande av ett långtgående förbud i internationella konflikter, medan egennyttan leder till en motsatt inställning vad gäller interna konflikter.

Faktorer av detta slag har troligen influerat den allmänna rättsuppfattningen i statssamfundet. Det finns således skäl att antaga att Genève-protokollets heltäckande förbud i internationella konflikter inte fullt ut har sin sedvanerättsliga motsvarighet i interna konflikter.

Reservationerna

Det brukar sägas att Genève-protokollets stora svaghet är att det har urholkats genom ett stort antal reservationer. Dessa reservationer har karaktären av s k "no first use-declarations", dvs den reserverande staten åtager sig endast att inte vara den förste som använder B- eller C-vapen. "Second use" (repressalier) blir då helt tillåtet. Reservationer av denna typ har avgivits av bland andra Frankrike, Belgien, Sovjet, Rumänien och Jugoslavien (samtliga under 1920-talet), Storbritannien, Canada, Australien och Sydafrika (samtliga 1930), Irak (1931), Bulgarien (1934), Tjeckoslovakien (1938) och USA (1975). Den amerikanska reservationen omfattar dock inte användningen av B-vapen. (Sverige ratificerade protokollet 1930 utan reservation). En närmare granskning av ordalydelsen i reservationerna ger vid handen följande: Skulle någon fiendestat, eller dess allierade, bryta mot förbudet anser sig den reserverande parten automatiskt löst från protokollets förpliktelser under resten av konflikten. Detta gäller även om den reserverande staten inte själv drabbats av avtalsbrottet, utan enbart dess allierade. Det skulle kunna uttryckas så att den reserverande staten förbehåller sig rätten att tillgripa *solidariska repressalier av sam-*

ma slag ("in kind"), dvs medelst samma typ av vapen som fienden var först med att använda. Det finns enligt ordalydelsen av reservationerna inte något som hindrar att dessa solidariska repressalier riktar sig mot avtalsbrytarens oskyldiga allierade.

Reservationerna synes m a o gå mycket längre än vad som skulle vara folkrättsligt tillåtet som repressalier. Enligt en vitt spridd uppfattning får repressalier endast vidtagas av den stat som själv är offer för ett folkrättsstridigt beteende, och de får endast riktas mot den stat som gjort sig skyldig till ett sådant beteende. Syftet med repressalierna skall vara att pressa motparten till ett rättsenligt beteende, och de måste därför upphöra om motpartens folkrättsbrott upphör.

Nu kan man säga att det inte är säkert att reservationer av den här aktuella typen behöver stå i strid med folkrättens krav. Om innehållet i Genève-protokollet endast är att betrakta som paragrafer i ett mellanstatligt avtal, så har de avtalsslutande parterna rätt att foga vilka *bona fide*-reservationer som helst till detta avtal.[7] Men protokollet är inte endast ett mellanstatligt avtal, det är också uttryck för allmän folkrätt, dvs gällande sedevanerätt – inte en dispositiv sedvanerätt som det går att avtala sig bort ifrån, utan en konstant bindande sedvanerätt, *jus cogens*. Staterna kan inte reservera sig mot *jus cogens* förpliktelser. Önskar de bli befriade från dessa förpliktelser i vissa situationer, måste de falla tillbaka på den allmänna folkrättens egna mekanismer. Repressalieinstitutet i krigets lagar är en sådan mekanism. Detta resonemang leder till att reservationer om rätt till andra användning av BC-vapen inte fyller någon funktion i dagens sedvanerättsliga läge. Rätten till "second use" finns redan enligt allmän folkrätt. Samtidigt är denna rätt begränsad av repressalieinstitutets krav, krav som inte kan åsidosättas genom brett formulerade reservationer eftersom reservationernas effekt då delvis kommer i konflikt med *jus cogens*, det närmast absoluta användningsförbudet.

"Second-use"-reservationerna kan komma i konflikt med de folkrättsliga reglerna om repressalier i två avseenden:

(1) Syftet. Repressalieåtgärders syfte måste vara att förmå motparten att återgå till ett rättsenligt beteende. Åtgärderna skall upphöra så snart som möjligt. Syftet med de flesta "second-use"-reservationerna till Genève-protokollet är emellertid att frigöra den drabbade parten från användningsförbudet under resten av konflikten.

(2) Proportionaliteten. Repressalieåtgärder är endast legitima så länge de i sin omfattning utgör ett proportionellt gensvar på den ursprungliga kränkningen. Reservationerna ifråga synes emellertid syfta till en obegränsad rätt till andra användning ("fri eskaleringsrätt").

Till den del "second use"-reservationerna står i strid med syftes-kriteriet och/eller proportionalitetsprincipen har den sedvanerättsliga utvecklingen gjort dem verkningslösa och ogiltiga.

Frågan om solidariska repressalier är mer komplex, den sönderfaller i två delar, och skall här behandlas särskilt. "Second use"-reservationerna lämnar vägen öppen för repressalier av två slag när det gäller alliansförhållanden; dels repressalier som är baserade på den reserverande statens *aktiva* solidaritet med sina allierade, och dels repressalier som är baserade på de fientliga staternas *passiva* solidaritet med varandra.[8]

Den passiva solidariteten kan lämpligen kommenteras först.

Vi tänker då på det fall då en part i konflikten utsätts för första användning av exempelvis gas, och åtföljande repressalier riktar sig mot en stat i den fientliga alliansen som förhållit sig passiv (men solidarisk) till den första användningen. Juridiskt avgörande är om denna stat *realiter* är oskyldig eller medskyldig. I det förra fallet blir repressalierna olagliga; i det senare fallet lär det krävas ett påtagligt medansvar för att repressalier skall bli lagliga. Att bevisa det senare torde vara svårt varför en andra användning mot en "passivt solidarisk" stat tenderar att komma i konflikt med *jus cogens* närmast absoluta användningsförbud. Repressalier av detta slag tenderar även att utgöra en, i förhållande till den passiva staten, oproportionerlig reaktion på den första användningen. Den slutsats man kan dra är att det föreligger en klar presumtion för att denna typ av andra användning är folkrättsstridig.

Beträffande den aktiva solidariteten är kanske presumtionen den motsatta. Den reserverande statens aktiva solidaritet med sina allierade kan i ett konkret exempel innebära följande: Stormakten A i den atlantiska alliansen är den enda av de allierade som innehar C-vapen i avskräckande syfte. Fiendens användning av gas mot den allierade atlantstaten B kan därför enbart retalieras av A. Sådan andra användning kan synas rimlig, i synnerhet om den föregås av ett gemensamt beslutsfattande. Skulle fiendens första användning ha skett inom ramen för en väpnad attack skulle ett förbud mot aktivt solidariska repressalier till och med kunna urholka rätten till

kollektivt självförsvar. Ett sådant förbud skulle även kunna underminera reservationernas avskräckningseffekt och uppmuntra till användning av C-vapen mot stater som inte själva har sådana vapen. Så länge avskräckningen är legitim, genom att produktion och lagring av C-vapen inte är förbjuden, kan aktivt solidariska repressalier inte utan vidare avvisas till följd av det folkrättsliga användningsförbudet. Inte heller kan de *a priori* anses gå utöver de ramar för legitim användning som repressaliereglerna uppställer. Presumtionen här talar således för lagligheten av denna typ av repressalier.

Hittills har diskussionen rört "second use"-reservationerna. Det finns emellertid också en annan typ av reservation som de reserverande staterna ofta framfört i samma förklaring.

Storbritanniens, Kanadas och Indiens reservation av 1930 inleds på följande sätt:

"(1) The said Protocol is only binding on His Britannic Majesty as regards those states which have both signed and ratified it, or have finally acceded thereto".

Denna klausul kan egentligen sägas vara överflödig eftersom protokollet självt stadgar att de fördragsslutande parterna är bundna av förbudet sinsemellan ("as between themselves"). I dagens läge är det emellertid ett annat argument som är relevant. Den sedvanerättsliga utvecklingen har gjort denna klausul i reservationerna – liksom motsvarande text i protokollet – obsolet. Numera är användningsförbudet en del av *jus cogens,* det är bindande för alla stater gentemot alla stater, oavsett anslutningen till protokollet och oavsett reservationer till det. Ingen stat kan avtala sig bort från eller reservera sig mot *jus cogens.*

Efterlevnaden

Genève-protokollet innehåller inga regler om klagomålsprocedur eller undersökningsförfarande. Efterlevnaden blir beroende av den internationella moralens krav, den internationella opinionens tryck samt hotet om repressalier.

Protokollets användningsförbud har i stort efterlevts väl. Man kan konstatera att bakteriologiska stridsmedel inte har kommit till användning på något slagfält – även om detta mindre beror på respekt för folkrättsliga normer än på det faktum att den praktiska militära nyttan av sådan användning upplevs som tveksam. Hante-

ringen av bakterier medför spridnings- och smittorisker som kan hota även den egna krigsinsatsen.

Vad gäller kemiska stridsmedel är situationen annorlunda. C-krigföring är på ett annat sätt militärt intressant, bl a därför att viss möjlighet finns att rikta verkan av en gasinsats. Ändå har C-vapenförbudet efterlevts väl, även om man måste notera vissa mer eller mindre säkerställda fall av användning i olika konflikthärdar. Dessa fall skall något kommenteras här.

Sydostasien. De första rapporterna om användning av dödliga kemiska vapen började dyka upp i Laos 1977. Man misstänkte att vietnamesiska (och även laotiska) flygstyrkor använde gas för att bekämpa upproriska bergsstammar. Flyktingar från otillgängliga bergstrakter – Hmong-folket – berättade om attacker mot deras byar. Bomber som utvecklat ett gul- eller rödaktigt stoftmoln skulle ha fällts från flygplan på låg höjd.

Människor drabbades av illamående, kräkningsattacker, andnöd, frätande hudskador och inre blödningar. I flera fall ledde skadorna till döden – oftast i direkt samband med exponeringen, i andra fall flera månader senare.

Liknande rapporter började inkomma från Kampuchea, där den gamla Pot Pot-regeringens styrkor höll stånd mot vietnameserna i avlägsna hörn av landet. I september 1981 hölls en presskonferens i Washington där State Department presenterade "bevis" på att toxisk krigföring förekom i området. Det rörde sig om ett enda prov – ett blad och en liten bit av en växtstjälk från en by i Kampuchea nära gränsen till Thailand. På växtdelarna fanns en beläggning som skulle ha orsakats av det "gula regnet". En vetenskaplig analys hade visat att både blad och stjälk innehöll abnormt stora mängder trichothecener, ett svampgift som kan uppträda naturligt på många typer av växter på flera håll i världen. Dessa s k mykotoxiner (mögelsvampgifter) produceras av fusarium-svampar och uppträder ibland i dödliga halter. I Sovjetunionen dog 1944 tusentals människor sedan de ätit av brödsäd som fått övervintra på fälten och då angripits av fusariummögel.

Enligt amerikansk vetenskaplig expertis (närmast dr Chester Mirocha, University of Minnesota) trivs emellertid inte fusariumsvampen i Sydostasiens varma klimat, varför det funna giftet måste ha bildats på konstgjord väg. State Departments slutsats var att mykotoxinerna måste ha spritts från flygplan över den kampu-

cheanska byn. Man påpekade samtidigt att Sovjetunionen var ett land som hade möjlighet att framställa mykotoxiner i stor skala.

Den vetenskapliga expertisen i USA var emellertid inte helt enig. Biologen Matthew Meselson vid Harvard-universitetet hävdade bl a att ett enstaka prov inte medgav några definitiva slutsatser och att mykotoxinerna trots allt kunde ha bildats naturligt på platsen. Meselson ville inte ifrågasätta det gula regnets existens, men han kunde inte utesluta en naturlig förklaring.

Hösten 1981 utkom i New York boken *Yellow Rain,* skriven av den amerikanske journalisten och sydostasienexperten Sterling Seagrave. I boken redogör Seagrave för en lång rad vittnesmål, insamlade av honom själv, som tydde på en användning av mykotoxiner och andra gifter i bl a Laos och Kampuchea. Vittnen från Hmong-byar berättade om flygplan som släppte ned ett gult pulver och om människor som låg på marken, blödande ur alla kroppsöppningar och sprattlande som fiskar som just kommit upp ur vatten. Seagraves egen slutsats var att Sovjet, genom sina allierade i Sydostasien, testade en ny generation av C-vapen. En användning av mykotoxiner i svårtillgängliga och isolerade områden skulle ha den dubbla fördelen av att vara *effektiv,* då hjälp och sjukvård är avlägsen, samt *svårupptäckt,* då ämnena snabbt bryts ned i det fuktiga klimatet.

Den amerikanska rapporteringen i ämnet var alltid otvetydig – kategoriskt konstaterades det att laboratorieproducerade mykotoxiner *hade* använts i regionen. Den politiska undertonen var tydlig. Det var därför med intresse som man i FN i juni 1982 tog emot en kanadensisk vetenskaplig rapport i frågan. Rapporten var utarbetad av dr Bruno Schiefer, en toxikolog från University of Saskatchevan. Schiefer ansåg då att det inte fanns någon naturlig förklaring till de olika vittnesmålen. Denna tentativa slutsats vändes emellertid i sin motsats genom fortsatta kanadensiska och brittiska undersökningar. I maj 1986 meddelades det[9] att resultaten gav vid handen att mykotoxiner trots allt förekommer i Sydostasien som svampmögel i naturen. Två procent av de personer i Laos och Kampuchea som blodtestats hade giftet i sin kropp. Det antogs nu att förklaringen låg i att dessa personer hade intagit föda som var angripen av svampar. De nya forskningsresultaten föranledde inte något omtänkande i Washington.

Afghanistan. Från amerikansk sida fick man tidigt vittnesmål som tydde på att de sovjetiska styrkorna i Afghanistan använde

kemikalier mot *mujahidin*-rörelsen och dess byar alltsedan invasionen i december 1979. Vittnesmålen sades peka på att såväl dödlig nervgas som senapsgas, toxisk rök och nedsövningsmedel kommit till användning.[10] I flera fall fälldes gas och/eller rökbomber för att tvinga ut gerillan ur grottor. I ett fall hittades tre döda gerillasoldater liggande med händerna på gevären i eldställning – det föreföll som de överraskats av en icke-märkbar, snabbverkande gas. Enligt nästan alla rapporter levereras kemikalierna genom flyg eller helikoptrar, endast i något fall har vittnen talat om artillerigranater fyllda med gas. Liken som blev kvar efter gasattackerna har beskrivits som extremt mjuka, utan några tecken på *rigor mortis*.

Att vittnesmålen är korrekta har – säger man på amerikanskt håll – bekräftats av det faktum att sovjetiska soldater i Afghanistan har iakttagits bära skyddsutrustning mot C-stridsmedel.

I FN antog generalförsamlingen i december 1980 – på amerikanskt initiativ – en resolution om en opartisk undersökning som skulle söka fastställa fakta rörande den påstådda användningen av C-vapen i bl a Afghanistan. En expertgrupp etablerades i FN:s regi. Hösten 1981 beslöt gruppen att man måste besöka fyra asiatiska länder för att kunna göra en meningsfull undersökning. Regeringarna i Afghanistan, Laos, Thailand och Pakistan fick mottaga en anhållan om besökstillstånd. Gruppen lyckades emellertid inte vinna tillträde till något av de länder där C-vapenattacker sades ha inträffat. Man besökte emellertid flyktingläger och gränsområden i Thailand 1981 och 1982 och i Pakistan 1982. I december 1982 överlämnade expertgruppen sin rapport till FN:s generalförsamling. Den innehöll inte någon definitiv slutsats huruvida C-vapen använts i Sydostasien eller Afghanistan. Gruppen noterade att även om den inte kunde säga att påståendena bevisats, kunde man inte heller bortse från de indicier som tydde på möjlig användning av något slags giftig kemisk substans i några fall. De amerikanska påståendena om att Sovjetunionen avslöjats "med den rykande pistolen i handen" hade emellertid visat sig vara förhastade. Vad beträffar Afghanistan har emellertid förnyade undersökningar i FN-regi (av den österrikiske folkrättsprofessorn Felix Ermacora) indikerat att Sovjet verkligen brutit mot Genève-protokollet.[11]

Iran/Irak. Konflikten mellan Iran och Irak är det enda fall där man har säkra bevis på att kemiska stridsmedel kommit till användning. FN:s generalsekreterare beslöt första gången i mars 1984 att låta en expertgrupp bege sig till Iran för att undersöka anklagel-

serna om irakisk användning av C-vapen. Experterna undersökte bl a flygfällda bomber som inte detonerat och som innehöll en mörkbrun flytande vätska. Experternas gemensamma slutsats var att vätskan till 95 procent bestod av senapsgas. Ytterligare analyser visade att även nervgasen tabun kommit till användning under konflikten. Gruppen uttalade sig inte om vilken sida i konflikten som använt dessa C-stridsmedel.

Drygt ett år senare förelåg nya alarmerande uppgifter och säkerhetsrådet utfärdade i april 1985 ett uttalande där man förklarade sig "bestört över att kemiska vapen kommit till användning mot iranska soldater" i kriget mellan de båda länderna. Expertgruppen var åter på plats i mars 1986 och därefter pekade man för första gången ut Irak som den stat som använt de förbjudna stridsmedlen.

Det har sagts att frånvaron av en verifikations- och undersökningsmekanism i Genève-protokollets legala regim i viss mån har korrigerats genom en resolution som generalförsamlingen antog 1982. Vad som åsyftas är *resolution 37/98 D* om provisoriska åtgärder för att upprätthålla auktoriteten hos Genève-protokollet.

I denna resolution – som långtifrån kunde antas med consensus – noteras det i inledningen att Genève-protokollets fortsatta auktoritet skulle kunna främjas om, i avvaktan på slutliga formella arrangemang, en procedur upprättas för att möjliggöra ett omedelbart och opartiskt undersökningsförfarande rörande misstänkta brott mot protokollet. I resolutionens huvuddel anmodades generalsekreteraren att med bistånd av kvalificerade experter undersöka relevant information. Generalsekreteraren anmodades vidare sammanställa en lista över kvalificerade experter, vars tjänster skulle kunna utnyttjas med kort varsel för sådana undersökningar, liksom en lista över laboratorier med kapacitet att utröna förekomsten av ämnen som är förbjudna. Generalsekreteraren borde:

(a) vid behov utse expertgrupper från listan för att utföra brådskande undersökningar av misstänkta överträdelser;

(b) se till att experterna kunde insamla och undersöka bevis, även på platsen, i samarbete med berörda länder;

(c) se till att sådana provtagningar som kan erfordras kommer till stånd och inhämta lämpligt bistånd från regeringar och internationella organisationer.

De östeuropeiska staterna (som röstade emot resolutionen) förklarade i FN att de inte kunde acceptera att en internationell

organisation genom resolutionen fick rättigheter och skyldigheter inom ramen för Genève-protokollet. Väststaterna betraktade resolutionen som ett välkommet försök att fylla ett tomrum i avvaktan på en framförhandlad lösning av verifikationsproblemet. Vissa u-länder hävdade att det inte var generalförsamlingens sak att fylla ett tomrum i Genève-protokollet.

Under 1983 års möte med generalförsamlingen rapporterade generalsekreteraren om sitt arbete på att etablera den procedur och den expertlista som resolutionen 37/98 D förutsatte. Debatten från föregående år fortsatte. Polen menade att resolution 37/98 D innebar ett brott mot Genève-protokollet, eftersom den åsyftade en revidering av protokollet på ett sätt som stred mot Wienkonventionen av 1969 om traktaträtten. Här åsyftades Wienkonventionens artikel 39 som tillåter ändring av ett fördrag endast efter överenskommelse mellan dess parter. Sovjetunionen och Indien menade att det resolutionsförslag som uppmanade generalsekreteraren att under 1984 avsluta sitt arbete innebar en illegal revidering av Genève-protokollet. Detta var allvarligt, i synnerhet som ett antal av de till protokollet anslutna staterna motsatte sig ett sådant förfarande. Canada och Nya Zeeland bestred uttryckligen giltigheten av denna argumentation.

Under generalförsamlingens möte 1984 antogs en ny resolution i frågan. Det noterades där med tillfredsställelse att resolution 37/98 D nu resulterat i det tänkta undersökningsmaskineriet. Resolutionen – som gav stöd åt den etablerade proceduren – antogs med röstsiffrorna 97 för, 18 emot och 30 avståenden.

Debatten i FN bör något kommenteras från folkrättslig synpunkt. De principiella invändningarna mot FN:s undersökningsmekanism synes ha fog för sig i den meningen, att utomstående stater inte kan pådyvla parterna till en traktat en mer ambitiös regim än den dessa själva kommit överens om. Denna sats är emellertid inte tillämplig när det gäller just användningsförbudet mot BC-vapen. Genève-protokollets normer är idag ett uttryck för allmän folkrätt, normer som genom sin sedvanerättsliga förankring är bindande för alla stater. Formalistiska argument som vilar på en distinktion mellan parter och icke-parter till protokollet saknar därmed varje relevans. Statssamfundet i stort kan mer eller mindre formlöst vidareutveckla en sedvanerättslig regim genom att tillskapa nya procedurer. Det är till och med så att statssamfundet *bör* sträva efter en sådan vidareutveckling om den skulle innebära ett

stärkande av en legal regim som speglar fundamentala, oavvisliga normer *(jus cogens)*. Samtidigt kan man inte förneka enskilda stater rätten att söka motverka en viss folkrättslig nyordning. Rätten att påverka och motverka tillkommer alla stater som ett utflöde av deras nationella suveränitet. Men de stater som väljer att motverka, kan å andra sidan inte hävda att det ligger någonting olagligt i att söka stärka implementeringen av regler som utgör *jus cogens*.

FN:s generalsekreterare har nu en lista på experter och laboratorier och en procedur för undersökningsförfaranden har utarbetats. Det är emellertid osäkert om generalsekreteraren kommer att använda sig av denna mekanism i nuvarande politiska läge. Det är svårt att negligera ett kompakt motstånd från en supermakt och dess allierade. Mekanismen kom således inte till användning när generalsekreteraren sände fyra experter till Iran. Då hänvisades istället till FN-stadgans "humanitära principer" och "det moraliska ansvar" som låg i generalsekreterarämbetet, detta i linje med bl a initiativrätten under stadgans artikel 99.

Ur folkrättslig synpunkt är emellertid tillkomsten av den nya undersökningsmekanismen, den faktiska beredskap och den legala ideologi den står för, en intressant utveckling. Statssamfundet har trots allt tagit ett visst steg. Den dag de politiska konjunkturerna vänder kan mekanismen omedelbart utnyttjas – och eventuellt inkorporeras i den C-vapenkonvention som diskuteras i Genève.

B-vapenkonventionen

Världshistorien ger flera exempel på primitiv biologisk krigföring. När pestsmittade tartariska horder 1347 belägrade den genuesiska kolonien Kaffa på Krim, slängde de med sina kastmaskiner pestlik över fästningens murar och tvingade därigenom iväg kolonisterna som förde med sig smittan till Italien. Digerdödens spridning i Europa 1347-1350 kan delvis förklaras av denna händelse.

1710 lär ryska belägrare ha sökt sprida pest bland svenska trupper i Reval genom att kasta pestsmittade lik i stadens brunnar.

Under första världskriget anklagades tyska agenter för att ha försökt sprida mjältbrand (anthrax) bland hästar i USA som skulle skeppas till Europa. Denna och andra händelser förblev emellertid obevisade.

Under andra världskriget anklagades Japan vid flera tillfällen för att ha använt biologiska vapen mot kinesisk civilbefolkning och

trupp. Bl a påstods det att japanska flygplan släppt ned pestbärande loppor över områden i Kina.

I dagens läge skulle B-vapen kunna tänkas sättas in strax före ett krigsutbrott för att minska försvarsförmågan. Eftersom biologiska medel kan framställas genom små produktionsenheter och insjuknande kan åstadkommas av mycket små kvantiteter bakterier eller virus (ett par tusen st), och eftersom effekten dröjer en tid efter utspridningen lämpar sig B-stridsmedel väl för hemlig användning, s k förtäckt krigföring. Nyckelgrupper som piloter, kommunikationsledare m fl skulle kunna utsättas för förtäckta B-angrepp innan mobilisering sker. Om delar av civilbefolkningen genom exempelvis livsmedels- eller vattenledningssabotage drabbas av en smittsam sjukdom skulle en mobilisering allvarligt försvåras eller kanske helt omöjliggöras.

Under krig kan B-vapen användas förtäckt eller öppet för att åstadkomma massinsjuknanden inom ett visst område. Exempelvis kan motståndarens uppmarschområde temporärt passiviseras för att underlätta en efterföljande framryckning. Punktvisa sprayningar med bakteriespridande aerosoler skulle också kunna ske för att slå ut militära staber och baser. Vid öppen B-vapenkrigföring kan man fullt ut utnyttja bakteriologiska stridsmedels yttäckande egenskaper och slå mot befolkningen som sådan. Omfattande epidemier skulle fullständigt belamra sjukvården och kunna lamslå samhällsmaskineriet. Ett stort antal åldringar, barn och redan sjuka skulle dö, även om angreppet skett med smittämnen som normalt inte är dödande. Den psykologiska effekten skulle bli betydande och kunna drastiskt minska försvarsförmågan.[12]

Som kommer att framgå är ovanstående beskrivning något ensidig i sin tonvikt på det militära värdet av B-vapenkrigföring, men det är samtidigt en beskrivning som *kan* spegla ett visst militärt tänkande. Visserligen är – som vi sett – användningen av såväl B- som C-vapen folkrättsligt förbjuden, men så länge det inte är förbjudet att *framställa* ett stridsmedel som är föremål för användningsförbud är risken för senare användning – som vi också sett – uppenbar.

Mot slutet av 1960-talet upptogs förhandlingar i dåvarande nedrustningskommittén i Genève (CCD) för att komplettera 1925 års användningsförbud. Östblockets och de obundna staternas strävan var att i en uppföljningskonvention förbjuda utveckling, produktion och lagring av såväl biologiska som kemiska vapen. BC-vapnen

skulle, precis som tidigare i historien, behandlas *en bloc*. Väststaterna (främst Storbritannien och USA) insisterade emellertid på att B-vapnen skulle brytas ut och ensamma bli föremål för förhandlingar. Förklaringen låg delvis i det pågående Vietnamkriget som aktualiserat en för Washington oacceptabel tolkning av Genève-protokollets C-vapenförbud. Det ansågs också allmänt att B-vapnen var mindre intressanta ur militär synpunkt och alltså lättare att förbjuda.

Positionerna mellan stormaktsblocken var fastlåsta till dess Sovjetunionen 1971 ändrade hållning och förklarade sig berett förhandla om endast B-vapen. Ett förslag med denna inriktning lades fram av de socialistiska staterna i CCD våren 1971.

President Nixon hade redan hösten 1969 deklarerat att USA unilateralt avsade sig all användning och allt innehav av biologiska stridsmedel, även i repressaliesyfte. USA hade andra försvarsoptioner än att slå tillbaka med B-vapen, hette det. Avsikten med denna deklaration var att bereda vägen för en separat B-vapenkonvention.

Sommaren 1971 fick världen skåda hur östblocket och USA lade fram separata, men identiskt lika, förslag till B-vapenkonvention. Texten diskuterades därefter i CCD som redan vid sommarsessionens slut kunde anta ett förslag som sändes över till FN:s generalförsamling. Generalförsamlingen rekommenderade i december att konventionen skulle öppnas för undertecknande. Så skedde också i Washington, London och Moskva i april 1972. Konventionen trädde i kraft i mars 1975 sedan den ratificerats av 22 stater, däribland depositariemakterna USA, Sovjetunionen och Storbritannien. I dag har konventionen över 100 parter.

Förpliktelserna

B-vapenkonventionens officiella benämning är "konvention om förbud mot utveckling, framställning och lagring av bakteriologiska (biologiska) vapen och toxinvapen samt om deras förstöring". I preambeln anknyter de fördragsslutande parterna till 1925 års Genève-protokoll. De förklarar sig övertygade om vikten av att massförstörelsevapen i form av B- eller C-stridsmedel avlägsnas ur staternas arsenaler. De slår fast att en överenskommelse om förbud mot B-vapen kan utgöra ett första steg mot en överenskommelse avseende även förbud mot utveckling, produktion och lagring av C-vapen. Parterna förklarar sig därefter beslutna att för hela

mänsklighetens bästa fullständigt utesluta möjligheten av att B-stridsmedel kommer till användning, detta i övertygelsen om att "en sådan användning skulle vara moraliskt stötande för mänskligheten".

Konventionens centrala budskap kommer till uttryck i dess första artikel som har följande lydelse:

"Artikel I. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att aldrig under några förhållanden utveckla, framställa, lagra eller på annat sätt förvärva eller inneha

1) mikrobiella eller andra biologiska medel, eller toxiner oavsett ursprung eller framställningssätt, av sådana typer eller i sådana mängder som ej har berättigande för profylaktiska ändamål, skyddsändamål eller andra fredliga ändamål.

2) vapen, utrustning eller utspridningsanordningar avsedda att användas för sådana medel eller toxiner för fientliga ändamål eller i väpnad konflikt."

Texten innehåller tre nyckelbegrepp som här skall kommenteras närmare: biologiska medel, toxiner och fredliga ändamål.

Biologiska medel definieras inte i artikel I, helt enkelt därför att artikelns skrivning är så vid att behovet av en definition inte framstår som särskilt trängande. När FN:s generalförsamling i december 1969 antog resolutionen 2603 A (XXIV), inkluderade emellertid denna text en definition av B-stridsmedel som en grupp experter presenterat i en FN-rapport tidigare samma år.[13] Enligt denna definition – som torde ha statssamfundets stöd – är biologiska stridsmedel

"— levande organismer – av vilken beskaffenhet de vara må – eller smittsamt material som härrör från dem, som är avsedda att vålla sjukdom eller död bland människor, djur eller växter, och vilka för sina verkningar är beroende av förmågan att förökas inom den människa, den växt eller det djur som angrips."

Till B-stridsmedel kan således i princip räknas vilka levande organismer som helst, men i praktiken torde endast mikroorganismer komma ifråga. Artikel I använder begreppet "biologiska medel" som en heltäckande formel som underförstått innefattar virus, rickettsier och svampar.

Toxiner är de gifter som alstras av levande organismer, men som inte själva kan föröka sig. Man talar om mikrobiella toxiner (alstrade av svamp och bakterier), zootoxiner (alstrade av djur) och fytotoxiner (alstrade av växter).

Toxiner kan betraktas som såväl B- som C-stridsmedel. Vi erinrar oss diskussionen om mögelsvampgifter som påståtts vara den

toxiska komponenten i det s k gula regnet. Den nyss nämnda FN-rapporten av 1969 valde att exkludera toxiner från B-vapenbegreppet. Rapporten definierade C-stridsmedel som kemiska ämnen – som antingen i form av gas eller vätska eller i fast form – ”skulle kunna utnyttjas på grund av sina direkta giftverkningar på människor, djur eller växter”. Härav skulle man kunna draga slutsatsen att B-vapenkonventionen, genom omnämnandet av toxiner i artikel I, omfattar även C-stridsmedel, detta dock i ytterst begränsad omfattning.

Någon exakt tolkning av begreppet toxiner finns inte i konventionstexten. Däremot finns en formulering i artikel I (”oavsett ursprung eller framställningssätt”) som pekar på en bred tolkning. Slutsatsen blir att såväl gifter som är producerade av levande organismer som kemiska modifieringar av biologiskt producerade toxiner och helt syntetiskt framställda giftämnen är förbjudna för krigsändamål.

Det faktum att konventionen kom att omfatta även toxiner gjorde den politiskt mer acceptabel för de obundna staterna – ”en liten bit C-vapen” hade trots allt täckts in. För stater som Sverige var det dessutom viktigt att stämma i bäcken vad gällde framtida möjligheter att syntetiskt producera toxiner för krigsändamål.[14]

Endast sådan utveckling och framställning som inte har berättigande för *fredliga ändamål* är förbjuden. Med ”fredliga ändamål” avses enligt artikel I bl a ”profylaktiska ändamål” och ”skyddsändamål”. Termen profylaktisk omfattar medicinsk verksamhet av typ immunologisk forskning, vaccinframställning, diagnosticering, immunisering och terapeutisk verksamhet. Skyddsaspekten avser skydd mot B-stridsmedel genom utveckling och framtagande av skyddsmasker och skyddskläder, luft- och vattenfilter, indikeringsutrustning, samt utrustning för sterilisering, desinfektion och sanering. För detta krävs viss laboratorietestning liksom anpassad militär utbildning och träning.

Det allmänna produktionsförbudet är endast tillämpligt i fråga om typer och kvantiteter av biologiska medel och toxiner som ej har berättigande för fredliga ändamål. Man skulle kunna uttrycka det så att konventionens räckvidd bestäms av två grundkriterier. För det första ett syfteskriterium: biologiska medel och toxiner får inte framställas annat än för sådana syften som särskilt anges (profylax, skydd, andra fredliga ändamål). För det andra ett mängd-

kriterium: framställning för fredliga ändamål får endast ske i sådana kvantiteter som är motiverade för dessa ändamål.

Det är emellertid ett problem att det inte finns några överenskomna standards för de kvantiteter som kan behövas för militära skyddsändamål m m. Staternas defensiva försvarsförberedelser kan få en sådan omfattning att det mellanstatliga förtroende som konventionen syftar till undergrävs. Gränsen mellan defensivt skydd och en offensiv kapacitet är flytande. Samtidigt skall det betonas att staters kapacitet till skydd mot B-vapenangrepp är en faktor som talar för efterlevnad av konventionen – militärt skydd och en väl utvecklad ordinarie epidemiologisk kontroll gör att ett B-vapenangrepp mot staten ifråga framstår som mindre intressant.

Artikel I:2 förbjuder utveckling och produktion av vapen och utrustning avsedd för fientlig spridning av biologiska medel eller toxiner. Syftet med artikeln är uttryckligen att utesluta varje användning av B-vapen i väpnade konflikter *eller annars för fientliga ändamål*. Syftet sträcker sig därmed längre än det användningsförbud som gäller för vapnen ifråga enligt Genève-protokollet och internationell sedvanerätt. B-vapenkonventionen markerar en strävan att omöjliggöra varje fientlig användning – även i situationer av djupaste fred.

Det diskuteras ofta huruvida de mellanstatliga överenskommelserna om nedrustning och rustningskontroll är tillämpliga även i fall av krig mellan de fördragsslutande parterna. Vad gäller just B-vapenkonventionen torde det emellertid inte råda någon oklarhet i detta hänseende. Produktionsförbudet måste anses gälla även i krig eftersom artikel I punkt 2 uttryckligen syftar till att utesluta användning "i väpnad konflikt". En annan sak är att parterna, i likhet med vad som gäller i andra nedrustningsavtal, kan frånträda konventionen om extraordinära händelser har inträffat som äventyrar vederbörande stats fundamentala intressen (artikel XIII).

Konventionens andra artikel har följande lydelse:

"Artikel II. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att, så snart som möjligt och icke senare än nio månader efter det att konventionen trätt i kraft, förstöra eller till fredliga ändamål överföra alla i artikel I i denna konvention angivna medel, toxiner, vapen, utrustning och utspridningsanordningar som befinner sig i dess besittning eller under dess överhöghet eller kontroll. Vid genomförande av bestämmelserna i denna artikel skall alla nödvändiga försiktighetsmått vidtagas för att skydda befolkning och miljö."

Åtgärderna som föreskrivs i denna artikel innebär genuin nedrustning – det första exempel härpå i multilaterala sammanhang sedan fredsavtalen efter andra världskriget. Artikeln vållar inga tolkningsproblem. Däremot väcker den – som vi skall se – frågor om verifiering, kontroll och efterlevnad.

Under konventionens första översynskonferens i Genève 1980, då konventionssystemets ändamålsenlighet och efterlevnad till viss del granskades, diskuterades värdet av unilaterala deklarationer där en part bekräftar att man aldrig haft någon B-vapenutrustning, alternativt att man förstört sådan utrustning. USA utfärdade en deklaration av det senare slaget. Det påpekades i Genève från flera håll att samtliga stater som kunde ha haft biologiska vapen vid konventionens ikraftträdande, härvid avsågs i det läget främst Sovjetunionen, borde deklarera att dessa förstörts. Sovjet å sin sida konstaterade enbart att man "sedan 1975" (då konventionen trädde i kraft) troget uppfyllt konventionens bestämmelser.

Konventionens tredje artikel har följande lydelse:

"Artikel III. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att icke överlåta till någon mottagare, vare sig direkt eller indirekt, och att ej heller på något sätt hjälpa, uppmuntra eller förmå någon stat, grupp av stater eller internationella organisationer att tillverka eller på annat sätt förvärva några av de medel, toxiner, vapen, utrustning eller utspridningsanordningar som anges i Artikel I i konventionen."

Denna icke-spridningsförpliktelse har två sidor, dels ett åtagande om non-transfer, dels ett åtagande om icke-bistånd/icke-uppmuntran. Transfereringsförbudet synes delvis onödigt eftersom det enligt artikel II icke skall finnas någon vapenrelaterad utrustning att överlåta nio månader efter konventionens ikraftträdande. Värdet av bestämmelsen ligger därför framförallt i förbudet att inte bistå några individer, någon rörelse, organisation eller stat som inte är part i konventionen, med framställning eller förvärv av biologiska medel eller toxiner.

Enligt artikel IV åtar sig parterna dessutom – som en extra säkerhetsåtgärd – att i sin interna lagstiftning förbjuda och på annat sätt förhindra utveckling, framställning och innehav av B-stridsmedel. Åtagandet innefattar därmed en förpliktelse för staten att beslagta/förstöra sådan utrustning som påträffas och som synes vara avsedd för B-vapenframställning.

Klagomålsproceduren

Problemet med B-vapenkonventionen är dess svaga och tandlösa system för kontroll och efterlevnad. Artikel V, som slår fast en princip om samråd och samarbete, har följande lydelse:

"Artikel V. De fördragsslutande staterna förbinder sig att samråda med varandra och att samarbeta för att lösa alla problem som kan uppkomma med avseende på konventionens syfte eller tillämpningen av dess bestämmelser. Samråd och samarbete som avses i denna artikel kan även komma till stånd genom lämpliga internationella förfaranden inom ramen för Förenta Nationerna och i enlighet med dess stadga."

Artikelns första punkt innebär ett åtagande, att som första åtgärd, engagera sig i bilaterala konsultationer om efterlevnadsproblem uppkommer. Detta var det enda kontrollåtagande som återfanns i det första sovjetiska konventionsutkastet. Problemet med stadganden av denna typ är att de synes obehövliga om problem uppkommer mellan vänskapligt sinnade stater; och oanvändbara när anklagelser förs fram mellan stater som saknar förtroende för varandra eller mellan stater som befinner sig i krig. Därför föreslog man från bl a Sveriges, Indiens och Brasiliens sida ett tillägg enligt vilket konsultationer också kunde äga rum inom ramen för FN:s verksamhet. Redan oavsett denna bestämmelse gäller enligt FN-stadgans artikel 35 att varje medlemsstat i FN kan fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på tvister eller saklägen, som speglar internationella motsättningar. Enligt stadgans artikel 34 äger säkerhetsrådet utreda varje tvist som på sikt kan hota internationell fred och säkerhet.

Väststater brukar påpeka att B-vapenkonventionens artikel V dessutom innebär att FN:s generalsekreterare kan ta initiativ som medlare eller erbjuda sina *bona officia* ("goda tjänster"). Det kan sägas följa redan av FN-stadgans artikel 99 att generalsekreteraren har ett mandat att personligen undersöka och i viss omfattning agera i situationer som hotar fred och internationell säkerhet.[15] Problemet är emellertid att öst motsätter sig detta synsätt och att generalsekreteraren i praktiken kommer att få ytterst svårt att agera i avsaknad av ett överenskommet, väldefinierat mandat och i avsaknad av en överenskommen procedur.

På översynskonferensen i Genève 1980 enades man om en kompromiss i form av en uttolkning av konsultations- och samarbetsprincipen i artikel V. Enligt tolkningen äger varje stat, som

önskar diskutera klagomål eller andra problem i konventionen, begära att "ett konsultativt möte på expertnivå, öppet för alla parter" skall sammankallas. Storbritannien förklarade, i egenskap av depositariemakt, att man automatiskt skulle villfara en sådan begäran. Konferensen accepterade att alla parter skulle samarbeta i ett expertmöte för att finna relevanta fakta. Något uttryckligt stadgande om en sådan samarbetsplikt inflöt dock inte i slutdeklarationen. Enligt svensk syn, som inte bestreds, skulle inkallande av expertmöte kunna ske genom initiativ från FN:s generalsekreterare.

Teoretiskt finns det inget som hindrar att expertmötet använder sig av en undersökningskommission som genom bl a undersökningar på platsen tar fram fakta. För att detta skall fungera i praktiken krävs det emellertid en överenskommelse parterna emellan som etablerar en sådan undersökningskommission.

Såsom B-vapenkonventionen nu är skriven, och med de tolkningsförklaringar som existerar idag, kan en part som vill framföra klagomål endast vända sig till ett organ som *inte* inger förtroende vad gäller objektivitet och beslutsförhet – nämligen FN:s säkerhetsråd. Konventionens artikel VI har följande lydelse:

"Artikel VI. 1. Varje fördragsslutande stat som finner att en annan fördragsslutande stat handlar i strid med sina förpliktelser enligt konventionens bestämmelser kan anföra klagomål hos Förenta Nationernas säkerhetsråd. Sådana klagomål skall innefatta all tillgänglig bevisning som kan styrka dess berättigande ävensom en begäran om dess upptagande till behandling av säkerhetsrådet.

2. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att samarbeta vid genomförandet av varje undersökning som säkerhetsrådet kan inleda, i enlighet med bestämmelserna i Förenta Nationernas stadga, på grundval av klagomål som mottagits av rådet. Säkerhetsrådet skall underrätta de fördragsslutande staterna om undersökningens resultat."

Svagheterna med denna klagomålsprocedur är uppenbara. Det är svårt för en part att prestera bevisning som kan styrka klagomålets berättigande, när det inte finns någon procedur för verifiering av hur produktionsförbudet fungerar i praktiken. Även om en part *kan* prestera sådana bevis, är det inte troligt att rådet kan ena sig om en egen teknisk undersökning eller en politisk behandling av frågan. En supermakt som känner sig utsatt i samband med ett klagomål kan genom sin vetorätt omintetgöra varje försök från andra staters sida att bringa klarhet i en situation. De permanenta med-

lemmarnas vetorätt innebär en inbyggd mekanism för diskriminering av andra stater.

Vetorätten kan emellertid i princip enbart utnyttjas i substansfrågor (hädanefter kallade sakfrågor), och inte i "procedurfrågor". Det är helt klart att upptagande av ett ärende på säkerhetsrådets dagordning är en procedurfråga. Det betyder att en klagande stat får upp klagomålet på rådets dagordning om nio av rådets medlemmar ger sitt bifall härtill.

Sedan ärendet väl tagits upp av rådet *kan* detta, men måste inte enligt B-vapenkonventionens artikel VI, inleda en undersökning. Är beslut om en sådan undersökning en procedurfråga, eller är det en sakfråga som kan blockeras av ett veto? Det kan hävdas att eftersom FN-stadgans artikel 29 möjliggör för säkerhetsrådet att inrätta sådana biträdande (subsidiära) organ som rådet behöver för utövande av sina funktioner, torde etablerandet av en kommission för undersökning av fakta vara att betrakta som en procedurfråga.

Å andra sidan kan det sägas att det följer av FN-stadgans artikel 34, att en undersökning som i slutänden kan leda till att säkerhetsrådet initierar sanktionsåtgärder enligt stadgans kapitel VII, torde vara att betrakta som en sakfråga. Enligt artikel 34 äger säkerhetsrådet utreda varje tvist, liksom varje sakläge, "i syfte att fastställa, huruvida tvistens eller saklägets fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara." Även om det är riktigt att inledandet av en undersökning kan leda till en kedja av händelser som slutligen innebär att säkerhetsrådet är hårt politiskt involverat, är det inget som hindrar att beslutet om en undersökning betraktas som en procedurfråga, medan senare beslut i händelsekedjan betraktas som sakfrågor?[16]

Om nu en undersökning trots allt har satts igång, står det klart att de beslut som säkerhetsrådet tagit eller kommer att ta i frågan, är bindande för den stat vars aktiviteter skall utredas, liksom för andra stater. Enligt artikel 25 i FN-stadgan har FN:s medlemmar att "godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut". I detta sammanhang är lydelsen av B-vapenkonventionens artikel VI:2 inte särskilt upplysande. Parterna förbinder sig "att samarbeta vid genomförandet av varje undersökning som säkerhetsrådet kan inleda". Har säkerhetsrådet krävt samarbete av visst slag – exempelvis möjliggörande av "on site inspections" – föreligger en skyldighet till sådant samarbete alldeles oavsett B-vapenkonventionen. Det står emellertid klart att de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet

har alla möjligheter att blockera en utredning och därmed inte behöver känna sig bundna, på samma sätt som andra stater, av samarbetsplikten under konventionen. Artikel VI:2 innebär de facto en "ojämlikhet i förpliktelser" under konventionen, återigen ett exempel på klagomålsprocedurens diskriminerande karaktär.

Artikel VI är således inte av stort värde när det gäller konventionens efterlevnad.

Klagomål kan emellertid också föras fram i det forum som granskningskonferenserna utgör. Positivt var att granskningskonferensen 1986 kunde ena sig om ett tilläggssystem för kontroll och verifikation av konventionens efterlevnad. Detta system är dock inte juridiskt bindande.

Efterlevnaden

I London, en septemberdag 1978, stod den bulgariske avhopparen och radiomannen Georgi Markov vid södra änden av Waterloo Bridge och såg ut över Themsen. Lunchpausen led mot sitt slut och Markov var på väg tillbaka till BBC där han bl a arbetade med sändningar på bulgariska språket. Plötsligt kände han ett kraftigt stick i högra låret. Han skymtade spetsen av ett hoprullat paraply och hörde ett "förlåt". Mannen med paraplyet försvann hastigt i en taxi.

Markov togs in på sjukhus samma kväll i hög feber. Fyra dagar senare var han död. Vid obduktionen fann man en minimal metallkula med två uppborrade hål. Hålen var tomma.

Fjorton dagar tidigare hade en annan bulgarisk avhoppare, Vladimir Kostov, fått en identisk kula i ryggen i Paris. Kostov överlevde eftersom kulan stoppats upp av en tjock tröja och inte trängt in i kroppen utan fastnat i huden. Kulan hade antagligen, liksom den i London, avfyrats medelst en luftmekanism. När den undersöktes visade det sig att de uppborrade djupa hålen var tillslutna med ett vax som upplöstes vid normal kroppstemperatur. Bakom vaxet, som endast till mindre del var bortsmält, fann man giftämnet ricin från Ricinusplantans frön. Ricin är 25 000 gånger så giftigt som stryknin; 1,5 mikrogram kan vara dödlig dos för en vuxen person.

Ovanstående händelser inträffade tre år efter B-vapenkonventionens ikraftträdande. Om det är en till konventionen ansluten stats säkerhetstjänst eller dylikt som ligger bakom det inträffade,[17] föreligger ett brott mot konventionens artikel I. Där stadgas ju bland annat att varje fördragsslutande stat förbinder sig att aldrig fram-

ställa toxiner, eller utrustning för sådana toxiner, för användning i fientligt syfte. Begreppet toxiner innefattar som framgått gifter som är alstrade av växter (fytotoxiner).

I början av april 1979 bröt en dödlig anthraxepidemi ut i den ryska miljonstaden Sverdlovsk i Uralbergen. Enligt vissa uppgifter avled hundratals, kanske tusen personer inom den sexveckorsperiod som epidemin varade. Rykten om händelsen började spridas i utländsk press. Epidemin sade ha sitt ursprung i en olycka i en strängt bevakad fabriksbyggnad i Militärkomplex 19 i stadens södra utkant. Under flera år hade amerikanska spaningssatelliter regelmässigt passerat Sverdlovsk och flera gånger hade kameror med hög upplösning fokuserat sin uppmärksamhet på fabriken i Komplex 19. Allt tydde på att det var en anläggning för odling av bakterier – skorstenarna, fläktsystemet, djurburarna, kylanläggningen och säkerhetsarrangemangen. Anläggningen var slående lik Fort Detrick, Maryland, ett tidigare utvecklingscenter för biologiska vapen.[18]

I oktober 1977 började massmedia rapportera om en mjältbrandsepidemi i Sovjetunionen, först den ryska emigranttidsskriften *Possev* i Frankfurt och därefter nyhetsmagasinet *Now* i London. I januari 1980 publicerade *Possev* en ny artikel i ämnet där det hävdades att epidemin hade sitt ursprung i en explosion i det militära komplexet. Ett moln av bakterier skulle därefter ha drivit från Sverdlovsk mot sydost och byn Kashino. Byn skulle ha drabbats förödande hårt. Mellan 30 och 40 människor skulle ha dött varje dag och den totala dödssiffran skulle uppgå till omkring 1000 personer. Inga djur tycktes ha avlidit.

Under början av 1980 kom också reaktioner från State Department i Washington. Den 18 mars gav man offentlighet åt sina misstankar att epidemin orsakats av en olyckshändelse med B-vapen. Några dagar senare framfördes samma anklagelse vid B-vapenkonventionens första granskningskonferens i Genève.

Sovjetunionen bekräftade att det förekommit utbrott av mjältbrand i Sverdlovskregionen i april 1979, men förnekade kategoriskt att detta hade något samband med en militär olyckshändelse. Orsaken var att infekterat kött hade sålts på den svarta marknaden i strid med alla hygieniska bestämmelser.

CIA:s uppgifter från ett andrahandsvittne motsade emellertid denna förklaring. Vittnet, som troligen också var *Possevs* källa, hade berättat att offren i Sverdlovsk haft problem att andas. Det

skulle då röra sig om lungformen av mjältbrand, som orsakas av inandning av stoft från djurskinn. När anthrax-bacillen tränger ned i andningsvägarna inträffar döden efter en kort stund. Den sovjetiska versionen förutsatte att det rörde sig om inälvsformen av mjältbrand, där anthrax-bacillen angriper matsmältningssystemet. Denna variant av sjukdomen är i regel inte dödlig och kunde i vilket fall inte förklara hundratals dödsfall. Sovjetunionen vitsordade också bara "ett antal döda", omständigheterna tydde på att man avsåg c:a 20 personer.

Hypotesen med angripna lungor kunde emellertid inte förklara epidemins utsträckning i tiden (sex veckor). En explosion som frigör giftiga anthrax-sporer kan visserligen resultera i ett dödligt drivande moln, men efter en dag bör molnet ha upplösts över en större yta och sporerna fallit till marken. I Washington såg man förklaringen i att epidemin måste ha verkat i två faser. Sedan molnet dödat genom att människor inandat dess partiklar, började boskapen beta av gräs som förgiftats av de nedfallande och långlivade sporerna. Kött från de infekterade djuren kunde sedan ha sålts på svarta marknaden och givit upphov till en förlängd epidemi.

Bland faktorer som talar för att Sovjetunionen tillverkat B-vapen i strid med 1972 års konvention har nämnts följande:

(1) Den sovjetiske försvarsministern Ustinov besökte plötsligt Sverdlovsk i samband med epidemin;

(2) CIA ansåg sig ha material som bevisade att de sovjetiska myndigheterna infört en karantän i området i samband med epidemin;

(3) Satellitbilder ett år senare lär ha visat att Militärkomplex 19 var övergivet. Det var inga djur i inhängnaderna, snön var inte skottad.

(4) Den ryske avhopparen Shevchenko har i sin bok *Breaking with Moscow,* 1985, återgivit en uppgift att försvarsminister Gretjko någon gång efter undertecknandet av konventionen 1972 skulle ha givit order om att den sovjetiska B-vapenproduktionen skulle fortsätta.

Vad som talar för den sovjetiska versionen och en naturlig förklaring är följande:

Den amerikanske professorn i fysik och kemi Donald E Ellis hade under den aktuella tiden, tillsammans med sin familj, befunnit sig i Sverdlovsk som gästforskare. Han märkte inte av någon

epidemi, någon karantän eller något hemlighetsmakeri och han utsattes inte för några begränsningar i sin rörelsefrihet.

Det enda som är säkert är att händelsen förgiftade stämningen mellan supermakterna på granskningskonferensen 1980 och avsevärd tid därefter. Sovjetunionen kunde med viss rätt hävda att USA agerat i strid med B-vapenkonventionen genom att omedelbart ge offentlighet åt sina anklagelser istället för att, i enlighet med artikel V, inleda konsultationer med den part man misstänkte.

Under 1980-talet har hybrid/DNA-debatten om genteknikens användning berört även frågan om B-vapen.[19] I en serie i *Wall Street Journal* under april-maj 1984 hävdades det att "det förefaller som om Sovjet på allvar" experimenterar med genmanipulerade mikroorganismer i syfte att använda dessa som offensiva B-stridsmedel. Det faktum att man i Sovjet bedriver forskning om toxiner med modern genteknik utnyttjades i artikelserien till vissa spekulationer. Det påstods att sovjetiska forskare överför gener, som svarar för produktion av toxiner hos ormar, till bakterier eller virus, i syfte att erhålla bl a ett influensavirus som när det förökas i en människa producerar dödliga gifter. Huruvida detta hade skett i militärt syfte var emellertid oklart. Professor E R Blout från Harvard Medical School förklarade i en insändare till *Wall Street Journal* att liknande forskning bedrivs vid ett 60-tal olika institutioner i 12 olika länder och att t ex hans egen forskning med tillämpande av samma slags resonemang som i tidningen skulle kunna klassas som vapeninriktad. B-vapenkonventionen förbjuder inte forskning och häri ligger naturligtvis ett efterlevnadsproblem. Gränsen mellan defensiv och offensiv forskning kan vara hårfin.

Konventionens säkerhetspolitiska värde

B-vapenkonventionen är, möjligen tillsammans med det samma år ingångna bilaterala ABM-avtalet, det enda genuina nedrustningsavtal som slutits i modern tid. De omfattande B-vapenarsenaler som supermakterna troligen hade under 1960-talet finns inte längre. Visserligen avsade sig USA redan 1969 vidare produktion och innehav av B-vapen, men detta president Nixons initiativ var med all sannolikhet baserat på antagandet att Sovjetunionen skulle följa efter genom ett eget åtagande som kunde bekräftas i en multilateral överenskommelse.

Ett skäl till att supermakterna kunde enas var den framväxande militära övertygelsen att B-vapen inte var taktiskt hanterliga på

slagfältet. Biologiska stridsmedel kunde undvaras eftersom deras verkan i målområdet var obestämbar. Ett bakteriefyllt aerosolmoln driver med vinden och kan drabba de egna styrkorna. Atmosfäriska förhållanden kan föra upp eller tunna ut ett giftmoln så att det blir ofarligt för motståndaren. Infekterat vatten kan penetrera marken på ett okontrollerbart sätt och slutligen rinna ut i havet. Oförutsägbarheten har gjort att det militära värdet av B-stridsmedel länge tett sig begränsat.

Av detta skall man emellertid inte dra slutsatsen att B-vapenkonventionens rustningsbegränsande värde är obefintligt. Så länge det finns en möjlighet att sådana stridsmedel kommer till användning, exempelvis genom förtäckt krigföring före utbrottet av en väpnad konflikt, är det meningsfullt att förbjuda deras tillverkning. Positivt är även att konventionen söker eliminera möjligheten att vetenskapliga framsteg nyttjas för att framställa B-vapen som militärt sett är mer attraktiva än de som kan produceras idag. Granskningskonferensen 1986 visade att risken för nya, mer användbara typer av B-vapen har ökat markant.

Konventionen är också en omistlig del i en multilateral traktatstruktur. Skulle den inte ha kommit till stånd skulle de negativa återverkningarna för nedrustningsarbetet som sådant ha varit betydande. Även om konventionen till fullo inte efterlevs har den åstadkommit en kvalitativ nedrustning. Det faktum att vapen de facto *har* eliminerats ur arsenalerna ger den det symbolvärde som pekar på meningsfullheten i den multilaterala förhandlingsprocessen.

Det är i detta sammanhang av värde att konventionen innehåller element som understryker dess multilaterala karaktär och underlättar ett brett stöd. Effekten av preventiv rustningsbegränsning – ett stopp för spridning av B-vapen på flera händer – ligger i alla staters intresse. Samtidigt har särskilt u-ländernas intressen tillgodosetts. Parterna förbinder sig i konventionens artikel X att underlätta "ett så fullständigt utbyte som möjligt av utrustning, material samt vetenskaplig och teknologisk information för utnyttjande av bakteriologiska . . . medel och toxiner för fredliga ändamål." Det sägs också i artikel X att konventionen skall tillämpas så att den inte hämmar staternas ekonomiska eller teknologiska utveckling eller det internationella samarbetet rörande fredlig bakteriologisk verksamhet.

Konventionens värde ligger också, som framgått, i dess extensivt formulerade förbud som gör att ny teknikutveckling automatiskt faller in under beskrivningarna i artikel I. Trots att artikeln inte innehåller några definitioner av begreppen "mikrobiella medel" eller "toxiner" rådet det knappast någon tvekan om att förbudet täcker exempelvis hybrid/DNA-teknik, mikroinkapsling för att skydda och lagra sjukdomsframkallande partiklar och syntetisk framställning av makromolekyler med toxiska egenskaper. Problemet är avgränsningen mellan fredliga ändamål och fientliga/offensiva syften.

Konventionens värde reduceras samtidigt av ett antal faktorer. Frånvaron av ett verifikationsmaskineri är olycklig, inte så mycket ur säkerhetspolitisk synpunkt som ur prejudikat-synpunkt. Säkerhetsrådets avgörande roll i klagomålsproceduren har varit en besvärande precedens i senare förhandlingar.

Vidare är möjligheterna till förtäckt produktion av B-stridsmedel stora. De resurser som är erforderliga – volym- och personalmässigt – är så pass små att effektiv kontroll och verifiering är omöjlig. Risken för att en småstat eller en terrororganisation skaffar sig en B-vapenkapacitet är reell. I Paris lär polisen ha funnit ett av Bader-Meinhof-ligan uppbyggt laboratorium för produktion av botulinum-toxin. Odling av botulinumbakterier pågick och man hade även utrustning för extraktion och koncentration av toxinet.[20] B-stridsmedel framstår ofta som ett "fattigmans-vapen".

Samtidigt visar just denna omständighet och terrorfaran att det inte finns något alternativ till att tillåta skyddsforskning. Och som sagts tidigare – en väl utvecklad skyddsförmåga verkar avhållande på presumtiva användare av B-vapen och främjar konventionens efterlevnad.

En C-vapenkonvention?

1925 års användningsförbud har således fått sin pendang vad beträffar B-vapen i 1972 års konvention, men ett totalförbud vad gäller C-vapen (täckande även produktion och lagring) lyser ännu med sin frånvaro. Det enda som finns i den vägen är de produktionsförbud som genom fredsavtalen från 1947 gäller för stater som Västtyskland och Italien.

Behovet av en multilateral C-vapenkonvention är oavvisligt. Enligt Pentagon innehar kanske 20 stater C-vapen, däribland USA,

Sovjetunionen, Kina, Israel, Irak, Syrien, Egypten, Vietnam och Nordkorea. Spridning till ytterligare länder hotar; däribland till Iran (som har behov av en vedergällningskapacitet), Sydkorea, Libyen, Etiopien, Burma, Thailand och Taiwan. De fem sistnämnda kanske redan innehar C-vapen. Supermakterna visar intresse för nyanskaffning och modernisering. Sovjetunionen har stora lager av högeffektiv nervgas och lär ha utvecklat en kapacitet till djupanfall med C-vapen.[21]

USA har tagit steg mot tillverkning av s k binära C-stridsmedel, dvs två i sig ofarliga komponenter som kan lagras var för sig och hållas åtskilda även i projektilen. I projektilens bana eller vid nedslaget blandas de båda komponenterna och bildar då en dödlig nervgas. Produktionen blir därmed säkrare och mer miljövänlig, men just det faktum att hanteringen av nervgaser underlättas ökar risken för en accelererad produktion och för att vapnen också kommer till användning.[22]

En C-vapenkonvention måste förhandlas fram innan tendenserna till spridning, nyanskaffning och modernisering skapat ett nytt läge där konventionstanken inte längre är politiskt realiserbar.

Förhandlingarna

I B-vapenkonventionens preambel erkänner de fördragsslutande staterna att en överenskommelse om B-vapen kan utgöra ett första steg mot träffandet av en överenskommelse om C-vapen, och parterna förklarar sig beslutna att fortsätta att förhandla i detta syfte.

Sovjetunionen och USA inledde tidigt bilaterala samtal i frågan. Syftet var att få fram ett gemensamt avtalsförslag som grund för de multilaterala förhandlingarna i Genève. Nedrustningskonferensen (CD) tog 1980 ett beslut om att inleda förhandlingar i ett antal ärenden, däribland frågan om ett fullständigt förbud mot kemiska vapen. Först under 1984 inleddes emellertid formella och regelrätta förhandlingar i ämnet. I CD:s mandat för den särskilda *ad hoc*-kommittén för kemiska vapen sägs att kommittén skall förhandla om "en multilateral konvention för ett fullständigt och effektivt förbud för utveckling, produktion och lagring av kemiska vapen samt dessa vapens förstörelse". Enighet råder därmed om att en konvention bör innehålla förbud mot fortsatt innehav och transfer av kemiska vapen samt att parterna skall förstöra existerande lager och produktionsanläggningar. En svårighet i detta samman-

hang är hur man skall definiera de anläggningar som skall förstöras. Sovjetunionen önskar en så snäv definition som möjligt för att undvika ett inkräktande på den civila kemiska industriproduktionen.

Samtliga 40 förhandlande stater i Genève är av uppfattningen att elimineringen av existerande lager skall kontrolleras genom internationella åtgärder, såväl genom konstant övervakning med teknisk apparatur som genom någon form av systematiska inspektioner på platsen. Det var något av en historisk islossning som ägde rum i februari 1984 när Sovjetunionen accepterade inspektorer som är kontinuerligt närvarande under själva vapenlagrens eliminering. Vad beträffar produktionsanläggningarnas förstörelse synes enighet råda i Genève om att dessa skall fasas ut inom en tioårs-period räknad från konventionens ikraftträdande. Även här är CD:s medlemsstater, inklusive Sovjetunionen, överens om huvudprinciperna för en internationell verifikation. Under den långa destruktionsperioden skall inspektioner på platsen – enligt en preliminär consensus – utföras med viss periodicitet. Förutom sådan systematisk rutininspektion diskuterar förhandlarna också "brandkårsutryckningar" på begäran av en part som starkt misstänker avtalsbrott ("on-challenge verification"). Uppgiften är grannlaga. Det behövs inte enbart en verifikation av gamla lagers och produktionsanläggningars förstörelse, utan också en verifikation för att hindra produktion av nya kemiska vapen.

Ett amerikanskt förslag till fullständig konventionstext framlades i april 1984. Tillsammans med den sovjetiska accepten av viss internationell rutininspektion (efter en konventions ikraftträdande) tyder detta på att stormakterna har ett genuint intresse av en C-vapenkonvention. Förhandlingarna har visserligen varit segslitna men en viss optimism är skönjbar i Genève. Ett genombrott kan vara nära.

Problemen

Trots framstegen i Genève är verifikationsfrågan, i likhet med vad som brukar vara fallet i andra nedrustningsförhandlingar, en av de stora stötestenarna i sammanhanget. Framförallt USA och Storbritannien önskar långtgående verifikationsmekanismer med tonvikt på internationell kontroll och inspektion *in situ,* "on-site-inspections". Sovjetunionen och andra öststater lägger oftast tonvikten på nationella kontrollmedel och mindre långtgående verifikations-

mekanismer, detta med hänvisning till nationell suveränitet och risken för avslöjande av militära hemligheter. I C-vapenförhandlingarna vill Sovjet ha möjlighet att säga nej till åtminstone vissa inspektioner på begäran.

Verifieringen av icke-produktion av C-vapen innebär speciella problem. Kemiska vapen är till det yttre omöjliga att skilja från konventionella vapen – samma typ av behållare kan fyllas med sprängämnen eller med nervgas. Artillerigranater, bomber och missiler kan vara laddade med C-stridsmedel, lika väl som med konventionella stridsmedel. En produktionsanläggning för C-vapen kan se ut som en fabrik för läkemedel, växtbekämpningsmedel, insekticider eller färgämnen. Medel som senapsgas, tabun, sarin, soman och VX produceras alla från vissa grundläggande utgångsämnen eller nyckelkemikalier ("key precursors") som används också i den civila kemiska industrin. I flera fall lär eventuella misstankar endast kunna skingras på platsen. Verifikation på begäran är därför en nödvändighet i flera sammanhang, även om det ifråga om verifiering av icke-produktion kanske inte erfordras förrän efter destruktionsperiodens utgång. Att komma överens om *hur* och *när* "verification by challenge" kan ske är sannolikt den svåraste uppgiften för förhandlarna i Genève.[23]

Ett annat problem är nödvändigheten av att finna lämpliga definitioner och kriterier samt att upprätta listor över kemikalier som skall klassificeras som mer eller mindre farliga i konventionen.

Ett tredje problem har samband med förhållandet till användningsförbudet i 1925 års Genève-protokoll. Enighet tycks råda om att konventionen bör innehålla formuleringar om förbud mot användning, vid sidan av förbud mot produktion och lagring. Härvid gäller det emellertid att finna formuleringar som inte avviker från den heltäckande tolkning som i regel är förknippad med Genève-protokollet. Motsatsen skulle *de facto* resultera i två användningsförbud (ett från 1925 och ett från 1980-talet) som skulle konkurrera med varandra. En sådan konkurrenssituation skulle äventyra Genève-protokollets status som uttryck för gällande sedvanerätt, samtidigt som en ny text troligen skulle få ett svagare stöd (än protokollets omkring 100 ratifikationer) och därmed få svårt att uppnå sedvanerättslig status.

Däremot finns det inga nackdelar med en formel som i en C-vapenkonvention enbart *upprepar och bekräftar* Genève-proto-

kollet. En sådan bekräftelse kan inte indikera en restriktiv tolkning av 1925 års förbud; tvärtom kommer den att främja den extensiva tolkning som en majoritet av statssamfundets medlemmar står bakom.

Enighet har ännu inte nåtts om huruvida konventionen också skall innehålla ett förbud mot förberedelser för användning av C-vapen. Ett sådant förberedelseförbud skulle inkludera åtgärder typ planering, organisering och träning för eventuell C-användning.

Förhandlingarna i Genève förs onekligen i positiv andra. Det gäller nu för stormakterna och CD:s övriga medlemmar att utnyttja det historiska tillfälle som läget innebär till att avsluta den konvention som statssamfundet så länge väntat på. Misslyckas man kan situationen snabbt bli allvarlig. C-vapen är, trots viss oförutsägbarhet i effekter, militärt sett attraktiva på ett helt annat sätt än B-vapen. Det produktionsstopp som president Nixon införde 1969 är enbart ett moratorium. Vid presentationen av det amerikanska konventionsförslaget i Genève sade vicepresident Bush att eftersom det amerikanska moratorieexemplet inte vunnit efterföljd måste USA vara berett att återuppta produktionen om en överenskommelse inte kan uppnås. NATO:s militära ledning vill gärna se en modernisering av USA:s C-vapenarsenal. Frankrike anses redan i dag ha egna lager av kemiska vapen och NATO:s övriga medlemmar kan i framtiden få del av en ny generation C-vapen från USA, de binära laddningarna.

Blickarna går också mot tredje världen. C-vapnen kallas ibland för de fattiga ländernas atombomb. Det finns således, inte minst hos blockstaterna, en oro för att fler u-länder kan skaffa sig en kapacitet till kemisk krigföring. Denna oro bidrar till att sätta press på förhandlingarna i Genève.

[1] 1925 års förbud hade föregåtts av Brysseldeklarationen 1874 (som förbjöd gifter, men aldrig trädde i kraft), Haagreglementet 1899 (art 23:a, förbud mot gifter), Haagdeklarationen 1899 om kvävande och fördärvliga gaser, Haagreglementet 1907 (art 23:a, förbud mot gifter), Versaillesfredens art 171, Washingtontraktaten 1922 rörande ubåtar och giftgaser (art 5) samt de centralamerikanska staternas rustningsbegränsningskonvention, Washington 1923 (art 5). I 1922 års text hette det att användningen av C-vapen har blivit "justly condemned by the general opinion of the civilized world" och att ett förbud mot sådan användning har blivit "declared in Treaties to which a majority of the civilized Powers are parties".

2 Se Baxter & Buergenthal, Legal Aspects of the Geneva Protocol of 1925, 64 *American Journal of International Law* 1970, s 862. Se även beträffande den historiska bakgrunden Thomas & Thomas, *Legal Limits on the Use of Chemical and Biological Weapons*, Dallas 1970, s 73-75. Att den "breda" tolkningen av förbudet är korrekt har visats av Wil O Verwey, *Riot Control Agents and Herbicides in War*, Leyden 1977, s 225 ff.

3 Se SIPRI:s studie *The Problem of Chemical and Biological Warfare*, Volume III, *CBW and the Law of War*, Stockholm 1973, s 74 samt Verwey a a s 239 ff. Jfr Thomas & Thomas, a a, Dallas 1970, s 75.

4 Citerat från SIPRI-volymen *CBW and the Law of War*, 1973, s 71. Se även Thomas & Thomas, a a, s 77.

5 President Nixon kungjorde den 22 januari 1975, då ratifikationsinstrumentet var undertecknat men ännu ej deponerat, att USA fortsättningsvis betraktade "riot control agents" och herbicider som liggande utanför protokollets tillämpningsområde, men att USA, inte desto mindre, "as a matter of national policy", avsade sig första användning av sådana medel utom i vissa speciellt angivna situationer. Se *International Legal Materials* 1975 s 299.

6 Det rör sig här om den folkrättsliga principen om estoppel. Uteblivna protester i situationer där det hade kunnat förväntas sådana protester omintetgör möjligheterna för en passiv stat att senare hävda existensen av ett annat rättsläge än det som presumeras råda. Jfr Hilding Eek, *Folkrätten*, Stockholm 1980, s 234.

7 Enligt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten är reservationer som är oförenliga med traktatens ändamål och syfte otillåtna (artikel 19). Denna regel utgör samtidigt allmän folkrätt.

8 Den brittiska reservationen av 1930 har följande lydelse: "The said Protocol shall cease to be binding on His Britannic Majesty towards any Power at enmity with Him whose armed forces, or the armed forces of whose allies, fail to respect the prohibitions laid down in the Protocol".

9 Se *International Herald Tribune* i slutet av maj 1986, "Britain and Canada Challenge 'Yellow Rain' Charge.

10 Se exempelvis Special Report No. 98, United States Department of State, Chemical Warfare in Southeast Asia and Afghanistan, Report to the Congress from Secretary of State, Alexander M. Haig, Jr., March 22, 1982. Sterling Seagrave talar i sin bok bl a om "the new Soviet Blue-X gas, which knocked victimes out harmlessly for eight to twelve hours, allowing them to be disarmed and captured". *Yellow Rain*, s 137.

11 Jfr exempelvis Special Report No. 104, United States Department of State, Chemical Warfare in Southeast Asia and Afghanistan: An Update, November 1982. I rapporten (som även utgivits som FN-dokument A/C.1/37/10 den 1 december 1982) pekas bl a på närvaron av sovjetiska rådgivare på C-krigföring i Laos och Vietnam. Felix Ermacora hävdade i sin 4:e rapport till FN i oktober 1986 (den oavkortade versionen) att det fanns starka indikationer på C-vapenanvändning i fyra skilda delar av Afghanistan.

12 Scenariot är hämtat från skriften *FOA orienterar om biologiska stridsmedel, (FOA orienterar om*, Nr 14) Stockholm 1985, s 6 f.

13 Report of the Secretary General, Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of their possible Use, United Nations 1969; Kemiska och bakteriologiska (biologiska) vapen och verkningarna av deras tänkbara användning, generalsekreterarens expertrapport utgiven i svensk översättning av *Folk och Försvar* och Utrikesdepartementet, 1969.

14 Johan Lundin, B-vapenkonventionen och dess säkerhetspolitiska betydelse inför den svenska ratificeringen, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 1975, s 202 f.

15 Artikel 99 i FN-stadgan har följande lydelse: "Generalsekreteraren äger fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på varje omständighet, som enligt hans åsikt kan hota upprätthållandet av internationell fred och säkerhet."

16 Ett ytterligare problem är emellertid att de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet i vissa situationer kan utnyttja vad som kallas "det dubbla vetot", nämligen rätten att i en votering

om huruvida ett visst spörsmål skall betraktas som en procedurfråga eller sakfråga blockera ett beslut i ena riktningen med sitt veto.

17 Jfr Markovs egna memoirer, utgivna fem år efter mordet. Markov, *The Truth that Killed,* London 1983.

18 Den bästa sammanfattningen av Sverdlovsk-historien är sannolikt Leslie H Gelbs artikel "Keeping an eye on Russia" i *The New York Times Magazine,* November 20, 1981.

19 Gentekniken har möjliggjort nya metoder för att i detalj arbeta med arvsmassa från olika organismer. Tekniken innefattar metoder att fragmentera genetiskt material och sedan kombinera detta med främmande arvsmassa (genmanipulation). Arvsmassebärande material (gener) kan därmed överföras från en mikroorganism till en annan. Dessa metoder möjliggör mikrobiell toxin-produktion i en angripen organism genom annars helt harmlösa bakterier.

20 *Miljö och Framtid* nr 11, 1985.

21 Sovjetunionen erövrade en stor mängd tabun av Tyskland 1945 och producerar den högtoxiska soman, såväl i flyktig som i förtjockad persistent form. Sovjet har de bäst utrustade och tränade C-vapentrupperna i världen. Se Seagrave, *Yellow Rain,* 1981, s 89, 97, 141 och 150-152.

22 Richard Nixon stoppade 1969 all vidare produktion av C-stridsmedel. Stoppet kom sedan 6000 får 1968 hade dödats genom en olyckshändelse med VX-gas utanför Dugway Proving Grounds i Utah. Seagrave a a s 259 f. Reaganregeringen planerar emellertid att återuppta produktionen av stridsgas, nu i binär form, i Pine Bluff, Arkansas. Kongressen har anslagit medel för byggande av en fabrik och förväntas bevilja medel för igångsättande av produktion hösten 1987, om det vid den tidpunkten inte finns någon ömsesidig överenskommelse med Sovjetunionen som begränsar innehavet av C-vapen. Ett villkor för bevillningen är dock att USA:s allierade i Europa förklarar sig beredda att ta emot och lagra dessa vapen.

23 Se härom Frank Elbe, Banning Chemical Weapons, *International Perspectives,* January/ February 1985, s 16 ff.

3. Nya massförstörelsevapen?

Termen "massförstörelsevapen" är inte juridiskt definierad, men åsyftar av naturliga skäl sådana vapen vars effekter är av exceptionellt ödeläggande karaktär. Alva Myrdal skrev 1976 att

"termen massförstörelsevapen är avsedd att ange, att vissa vapen i sig äger en praktiskt taget automatisk massverkan, då de är typiskt områdestäckande. De slag de utdelar kan inte begränsas till enskilda mål, utan sprider död, förstörelse och ödeläggelse till större områden, träffar civila såväl som militära mål och förblir ofta effektiva under längre tid. Det har blivit brukligt att sammanföra dem under bokstavsbeteckningen ABC-vapen – atomvapen, biologiska och kemiska vapen – där atomvapnen nu betecknar pyramidens spets i fråga om terror."[1]

Begreppet massförstörelsevapen definierades tentativt 1948 av FN:s kommission för konventionella rustningar. I en resolution den 12 augusti 1948 hette det att

"massförstörelsevapen bör definieras så att de innefattar atomvapen, vapen bestående av radioaktivt material, dödliga kemiska och biologiska vapen, samt varje vapen som utvecklas i framtiden som har karaktäristika jämförbara i destruktiv effekt med effekterna hos atomvapen eller de andra nämnda vapnen."[2]

Med vapen bestående av radioaktivt material förstås vad som idag kallas "radiological weapons" (RW), en vapenkategori som ännu inte har materialiserats. RW och andra vapenkoncept skall i det följande undersökas och relateras till begreppet *nya* massförstörelsevapen; ett begrepp som i FN använts för att understryka behovet av nya folkrättsliga regler.

Neutronbomben

Neutronbomben är ett kärnvapen som är så konstruerat att det verkar genom förhöjd strålning och knappast alls genom detonationens tryck- och värmevåg.[3] I sin egenskap av A-stridsmedel är således neutronbomben inte något *nytt* massförstörelsevapen och den avsaknad av folkrättsliga regler som gäller för "vanliga" kärnvapen gäller även för neutronvapnet.

Neutronbomben har kallats "en specialbomb för Europa" som, enligt dess anhängare, skulle kunna stoppa överlägsna sovjetiska pansarstyrkor utan att föröda Västeuropas bostäder, industrier och kommunikationer. De anfallande fiendesoldaterna skulle dödas eller försättas ur stridbart skick, medan den egna civilbefolkningen förhoppningsvis skulle hinna evakueras.

Neutronbomben har alltså marknadsförts som ett taktiskt kärnvapen riktat mot militära mål. Den finländske forskaren Raimo Väyrynen har emellertid visat att pansar trots allt ger visst skydd mot strålning och att en pansarvagnsbesättning som råkat ut för neutronstrålning är stridsduglig i timmar, kanske i dagar framåt. Däremot kommer den oskyddade civilbefolkningen i området att drabbas hårt.[4] Det går inte heller att helt bortse från neutronbombens sprängverkan. Stötvågen finns där och den kan förorsaka förstörelse av broar, byggnader m m.

I augusti 1982 beslöt president Reagan att inleda tillverkning av neutronbomben. Dittills hade de olika komponenterna tillverkats separat: medeldistansraketen Lance, hylsorna, och den nukleära isotopen tritium som ger neutronbomben dess särdrag. Washingtons beslut innebar att komponenterna fördes samman för att produceras för lagring i USA. Däremot innebar beslutet inte att neutronbomben skulle placeras ut i Europa.

Neutronvapnets deployering skulle medföra betydande faror i krig. Kärnvapentröskeln riskerar att sänkas, dvs just vapnets mindre sprängverkan skulle öka risken för dess användning. En första användning av kärnvapen skulle i sin tur kunna leda till en ömsesidig nukleär upptrappning.

Vissa bedömare har dock påpekat att samtidigt som kärnvapentröskeln sänks kan krigströskeln som sådan höjas om neutronvapnet ingår i beväpningen. Dvs NATO:s hot om en kärnvapeninsats i Europa skulle framstå som mer trovärdigt, avskräckningseffekten skulle öka och motståndaren skulle bli mindre benägen att inleda ett krig.

Frågan är emellertid om nationell säkerhet kan baseras på spekulationer. Istället för produktion och utplacering av nya vapen behövs åtgärder, doktriner och överenskommelser som skapar förtroende. En överenskommelse som relateras till kärnvapendoktrinerna och som bekräftar folkrättens proportionalitetsnormer skulle således kunna innebära ett stärkande av principen om icketidig användning.

Radiologiska vapen

År 1979 föreslog Förenta Staterna och Sovjetunionen gemensamt ett RW-förbud, dvs ett förbud mot vapen som verkar genom spridning av radioaktiva ämnen. Sådana stridsmedel eller stridsmetoder skulle kunna användas för att totalt nedsmitta ett visst område och därmed omöjliggöra fientlig framryckning i området ("area denial"). Varje stat med en civil kärnkraftsproduktion får ett reaktoravfall som teoretiskt ger en radiologisk krigföringskapacitet.

Forskningen vid bl a det svenska försvarets forskningsanstalt (FOA) har emellertid visat att några radiologiska vapen, i meningen flyttbara bomber eller behållare innehållande radioaktiva ämnen, inte kan realiseras i praktiken; inte i dagens läge och inte heller i framtiden. De mängder radioaktiva ämnen som krävs för att sådana vapen skall bli militärt meningsfulla är ofantliga. De strålskydd av järn och metall som fordras blir så tunga att vapnen blir oflyttbara. Exempelvis skulle inte ens specialbyggda, jättelika transportflygplan kunna användas om det är meningen att piloterna skall undgå strålningsdöden.

Varför lade då supermakterna fram ett RW-förslag? Misstanken har väckts att det skedde för att avleda kritik från resten av statssamfundet till följd av uteblivna resultat på nedrustningsområdet. Icke-spridningsfördragets artikel VI utsätter kärnvapenmakterna för en konstant politisk press att redovisa framsteg. Mot den bakgrunden skulle en RW-traktat kunna lyftas fram och tjäna som ett slags alibi inför den internationella opinionen. Svenska nedrustningsexperter lanserade i ett tidigt skede en formel som skulle göra RW-förhandlingarna i Genève mer meningsfulla. Formeln kom att gå under benämningen "anläggningsskydd" eller "attackförbud". Tanken är att man skall reglera och skydda den radioaktiva riskkälla som finns redan i fred och som blir särskilt markant i krig – kärnkraftsanläggningarna. De svenska förhandlarna lade fram ett tilläggsförslag enligt vilket konventionella bombanfall och andra attacker mot kärnkraftverk, upparbetningsanläggningar och nukleära avfallslager skulle vara totalt förbjudna i ett pågående krig. Sådana attacker skulle kunna resultera i en avsevärd utspridning av radioaktivt material över stora områden.

Det mest effektiva sättet att sprida radioaktivitet i krig är genom markexplosioner med kärnvapen, men detta fall – vare sig explosionen berör ett kärnkraftverk eller ej – kunde inte täckas in i det svenska förslaget. Varje reglering av kärnvapenkrigföring har hit-

tills varit tabu för NATO och, i mindre grad, Warszawapakten. Men trots att det svenska förslaget således endast förbjuder attacker med konventionella vapen har många blockstater varit kallsinniga. Det ursprungliga amerikansk-sovjetiska förslaget var väl penetrerat i Washington och Moskva och det var förankrat i respektive administration. I synnerhet USA värjde sig mot en ny byråkratisk omgång som skulle kräva mer djupgående taktiska överväganden. Sovjetunionen, å andra sidan, ställde sig efter ett tag positivt till tanken på förbud för attacker mot kärnkraftsanläggningar.

Åtskilliga argument har anförts *mot* Sveriges förslag om anläggningsskydd.

Ett är att förslaget inte bör behandlas av nedrustningskonferensen i Genève, eftersom det inte rör produktionsförbud av viss vapenkategori utan användningsförbud av viss stridsmetod. Eftersom, säger man, förslag om radiologisk krigföring rör internationell humanitär rätt (krigets lagar) och inte nedrustning, bör det tas upp i andra fora än i nedrustningskonferensen i Genève. Argumentets formalistiska karaktär tar inte hänsyn till den koppling som ofta finns mellan de facto-nedrustning och krigets lagar, inte heller beaktar det att begreppet "radiologisk krigföring" faktiskt var etablerat i diskussionen i CD redan genom det förslag som föregick det svenska förslaget.

Ett annat argument är att det redan finns ett folkrättsligt skydd för kärnkraftverk i krigets lagar, nämligen i 1977 års första tilläggsprotokoll till Röda-korskonventionerna. Artikel 56 i tilläggsprotokoll I ger emellertid inte ett heltäckande skydd. En militär befälhavare som bedömer att ett kärnkraftverk levererar elström som ett "omfattande och direkt stöd åt militära operationer" får således anfalla kärnkraftverket i fråga.

Andra argument mot det svenska förslaget om anläggningsskydd är av mer teknisk karaktär (osannolikhet för att bombning resulterar i radioaktiv spridning) och skall inte beröras här.

Det bör noteras att det amerikanska förslaget med tiden fått ett innehåll som är mer meningsfullt, nämligen i så måtto som förslaget förbjuder "terroristisk" användning av egna kärnreaktorer m m syftande till skada för andra stater. Möjligheten härtill har stått klar för envar sedan olyckan i Tjernobyl.

Nedrustningskonferensen i Genève arbetar numera även med texter som är anpassade till erfarenheterna från Tjernobyl och som

söker förhindra såväl avsiktlig fientlig användning av radioaktivt material som grov vårdslöshet med sådant material.

Strålvapen och KE-vapen

Tankarna i USA på att åstadkomma ett försvar mot ballistiska missiler (Ballistic Missile Defense, BMD) har initierat forskning om vapen med astronomisk räckvidd som omedelbart efter avfyrning har verkan i målet. En ICBM med stridsdelar bör bekämpas i startfasen eller i transportfasen i rymden. Under återinträdesfasen då ett antal stridsdelar går in i atmosfären kan det vara för sent.

De vapen man planerar att använda sig av i BMD-sammanhang – och som även kan användas mot satelliter – är av två slag. Sådana som verkar genom riktad energi, strålvapen, och sådana som verkar genom kollision med målet, rörelseenergivapen. Man talar om "directed energy weapons" (DEW) och "kinetic energy weapons" (KEW).

Strålvapnen är främst kraftulla högenergi- eller högeffektlasrar som verkar i det optiska våglängdsområdet. Laserstrålen överför sin energi med i stort sett ljusets hastighet, något som är nödvändigt för att utan dröjsmål kunna slå ut missiler på långa avstånd. Laserstrålarna kännetecknas av parallellitet, sammanhållning och energikoncentration. Effekten blir en fokusering av ett bevarat, koncentrerat energiinnehåll på en liten yta. Målet bränns sönder eller slås ut på annat sätt.

I BMD-sammanhang har bl a den kärnladdningsdrivna röntgenlasern diskuterats. Den skulle i en krissituation kunna skjutas upp från marken eller från en ubåt – s k "pop up"-vapen. Alternativet är vapenplattformar baserade i rymden, men sådana kommer att bli sårbara. Då röntgenlaserns kärnladdning detoneras får man i särskilda anordningar en lasereffekt i röntgenområdet. Den i rymden så erhållna strålningen riktas mot målet.

En annan möjlighet är nyttjandet av partikelstrålvapen. Man tänker sig här en accelerator i rymden som driver fram atomära eller subatomära partiklar i en stråle med ljusets hastighet. Den energiöverföring som strålen ger är så stor att målet förstörs.

En tredje möjlighet är mikrovågsvapen eller andra radiofrekvensvapen. Dessa är kapabla att producera intensiva radiofrekvensstrålar som kan slå ut en satellit eller missil genom att blockera eller förstöra dess elektroniska system. En fördel med

dessa vapen är att de kan vara markbaserade eftersom mikrovågorna rör sig genom moln. Räckvidden är emellertid i viss mån begränsad.[5]

De vapen vars verkan är baserade på kinetisk energi (KE) är av annat slag. I ett KE-vapen accelereras en relativt lätt projektil till extremt höga hastigheter (10-20 km/sekund). Verkan erhålles genom att den höga kinetiska energin överförs till målet vid sammanstötningen. För att erhålla de höga utgångshastigheterna används elektromagnetisk framdrivning, inte krut eller andra explosiva ämnen. Räckvidden för KE-vapen är dock avsevärt mindre än för strålvapen, beroende på att projektilhastigheten kraftigt understiger ljushastigheten.[6]

Den typ av vapen det här gäller kan emellertid inte gärna betecknas som massförstörelsevapen, eftersom vapenverkan går att rikta mot och begränsa till visst militärt mål. Effekten blir därmed inte massförstörelse utan förstörelse av visst objekt. Strålvapen och kinetiska energivapen är i själva verket motsatsen till massförstörelsevapen eftersom den bakomliggande teknologin är helt baserad på fenomen som möjliggör koncentrerad energiöverföring till en liten yta.

Detta innebär emellertid inte att vapentyperna ifråga bör betraktas som konventionella vapen. De står för en ny dimension i kapprustningen som är destabiliserande på ett oförutsägbart sett. Strålvapen som del i ett missilförsvar kan leda till att motsidan producerar fler missiler och fler kärnvapen för att kunna penetrera detta försvar. Om enbart den ena supermakten inför strålvapensystem i rymden och den andra vidtar motåtgärder skapas en assymmetri som leder till osäkerhet; osäkerhet om motpartens förmåga och intentioner, osäkerhet om huruvida jämvikt råder. Riskerna för felbedömning och misstag ökar. Detta blir än mer påtagligt genom att strålvapen och KE-vapen kan användas mot satelliter, likaväl som mot missiler. Dessa vapen har således en säkerhetshotande potential som är unik i sin komplexitet.

Slutsatsen synes bli att en ny vapenbenämning bör etableras i FN:s språkbruk. Risken med den nuvarande terminologin är att vissa särskilt destabiliserande vapen inte fastnar i det nät som statssamfundet är i färd med att kasta ut.

Miljöförändrande vapen. ENMOD-konventionen

Den 18 maj 1977 öppnades för undertecknande en konvention om förbud mot fientlig användning av miljöförändrande teknik. Härmed avses varje teknik som syftar till att manipulera naturliga processer och förändra jordens dynamik, sammansättning eller struktur, inklusive dess biota, litosfär, hydrosfär eller atmosfär. Såsom tänkbara former av dylika tekniker har nämnts framkallande av tyfoner, jordbävningar eller vulkanutbrott, manipulering av havsströmmar, klimat eller ozonlager. Vapen som utvecklas för att åstadkomma sådana effekter skulle utgöra en ny form av massförstörelsevapen, en futuristisk vapenkategori som blir förbjuden under denna konvention om "Environmental Modification" (ENMOD). Vapenförbudet blir indirekt, eftersom konventionen enligt sin lydelse uttrycker ett användningsförbud – förbud mot användning av vissa tekniker i fientligt syfte.

I praktiken skulle behovet av att utveckla nya vapen i detta syfte troligen inte vara särskilt stort. Ordinära kärnladdningar skulle kunna användas för att, exempelvis, försöka sätta förkastningssprickor i rörelse eller framkalla skyskrapshöga svallvågor.

När dessa frågor diskuterades i FN var det inte enbart det futuristiska perspektivet som diskuterades. Sovjetunionen hänvisade i generalförsamlingen till USA:s användning av avlövningsmedel och regnframkallande teknik under Vietnamkriget. Manipulering av klimatförhållanden skulle kunna ske för att dränka och stänga av kommunikationsleder eller förstöra skördar.

ENMOD-konventionen förknippas dock oftast med mer omfattande och långsiktiga verkningar. I de flesta tänkbara fall skulle en radikal miljöförändringsteknik bygga på det faktum att naturen i vissa områden och under vissa omständigheter har lagrat eller kan lagra stora mängder energi. Teknik kan utvecklas för att under kontrollerade former lösgöra, dirigera och utnyttja denna energi. De latenta naturkrafter som utlöser jordbävningar och vulkaner skulle kunna utnyttjas för militära syften. Seismiska svallvågor (tsunamis), skulle kunna framkallas genom nukleära explosioner under havsytan där laddningarna är placerade på kontinentalsockeln eller kontinentalbranten. (Exempelvis skulle den instabila sockeln utanför New Jerseys kust kunna utnyttjas för att dränka hamnar och industrier runt New York.)[7] Havsströmmars riktning skulle kunna ändras för att åstadkomma temperaturförändringar till skada för en annan stat. Ozonlagret i atmosfären skulle partiellt

kunna förstöras eller tunnas ut i syfte att utsätta en fiendestat för höga doser av ultraviolett strålning.

Utgångspunkten för konventionens utarbetande var två identiskt framlagda förslag av USA och Sovjetunionen i augusti 1975. På generalförsamlingens anmodan arbetade CCD (dåvarande nedrustningskommittén i Genève) vidare med frågan, varvid utkasten kom att ändras på en rad punkter. Oenighet rådde framförallt om konventionens tillämplighetsområde. Supermakterna önskade begränsa detta till fall med långvariga eller utbredda negativa effekter för miljön. Så blev det också, trots en omfattande kritik i CCD och generalförsamlingen.

ENMOD-konventionen trädde i kraft i oktober 1978. Idag har den drygt 50 parter.

Konventionens första artikel har följande lydelse:

"Artikel 1

1. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att avstå från militär eller annan fientlig användning av miljöförändringsteknik som har vidsträckta, långvariga eller allvarliga verkningar såsom medel att åstadkomma förstörelse eller skada för annan avtalsslutande stat.

2. Varje fördragsslutande stat förbinder sig att inte bistå, uppmuntra eller förmå en stat, en grupp av stater eller en internationell organisation att bedriva verksamhet i strid med bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel."

Punkt 1 gör klart att användningsförbudet inte bara gäller i ett pågående krig. Det täcker varje "fientlig användning av miljöförändringsteknik". Det är emellertid som en del av krigets lagar som ENMOD är nyskapande. Fredstida användning av miljöförändringsteknik gentemot en annan stat i fientligt syfte är att betrakta som aggression eller intervention, dvs agerandet är förbjudet redan under FN-stadgans folkrätt.

Punkten 1 innehåller vidare den "tröskel" som gjort att konventionen blivit kritiserad för sitt enbart partiella användningsförbud. För att en viss miljöförändringsteknik skall falla under förbudet krävs att den har "vidsträckta, långvariga eller allvarliga verkningar". Miljökrigföring i mindre skala skulle därmed *e contrario* kunna anses vara tillåten. Här kommer emellertid Tilläggsprotokoll I till Röda-korskonventionerna in i bilden. Protokollet som undertecknades knappt en månad senare än ENMOD-konventionen, i juni 1977, innehåller en artikel 35 om krigföring på slagfältet som bl a stadgar följande:

"Det är förbjudet att använda stridsmetoder eller stridsmedel som syftar till eller kan förväntas medföra omfattande, långvariga och svåra skador på den naturliga miljön".

Eftersom Tilläggsprotokoll I huvudsakligen hanterar "ordinär" krigföring på slagfältet, medan ENMOD täcker en ny dimension av krigföring (preambeln talar om faran med nya stridsmedel, artikel II talar om förändring av jordens dynamik m m), kan det hävdas att tröskeln i ENMOD är *ett* sätt att markera denna nya dimension och att tilläggsprotokollet och ENMOD kompletterar varandra. I princip kanske det skulle vara möjligt att säga att ENMOD:s tillämpningsområde tar vid där tilläggsprotokollets slutar, även om en viss "överlappning" torde förekomma.

Med detta synsätt framstår inte tröskelns existens som någon avgörande nackdel i sammanhanget, även om det vore önskvärt att kunna sänka den eftersom man inte vet hur stor anslutning Tilläggsprotokoll I får.

Uppmärksamhet fästs ofta på det förhållandet att artikel 35 i Tilläggsprotokoll I talar om omfattande, långvariga *och* svåra skador, medan ENMOD talar om vidsträckta, långvariga *eller* allvarliga verkningar. Enligt protokollet måste samtliga kriterier vara uppfyllda för att förbudet skall inträda, enligt ENMOD räcker det med ett av kriterierna. Det ligger inte någon logik i detta, och behöver inte heller så göra, eftersom protokollet och ENMOD tjänar olika syften. Protokoll I förbjuder stridsmetoder som har eller kan förväntas ha en viss effekt på den naturliga miljön, medan ENMOD förbjuder tillvägagångssätt som alltid syftar till miljöförstörelse som sådan och där själva naturens krafter används som vapen (den nya dimensionen).

Det kan nämnas att under ENMOD-konventionens utarbetande fastnade man först för en tröskel av tilläggsprotokollets typ, dvs en tröskel som ackumulerade kriterierna genom att sammanbinda dem med ett "och". Senare utbyttes emellertid ordet "and" mot "or" och tröskeln i ENMOD sänktes. En ny tröskelsänkning i själva konventionstexten ter sig svår att uppnå i avsaknad av supermakternas medgivande. Möjligen kan man tänka sig en revidering av den tolkningsförklaring som är fogad till artikel I och som har följande lydelse:

"Enligt kommitténs (nedrustningskonferensens kommitté, CCD) uppfattning skall termerna 'vidsträckt', 'långvarig' och 'allvarlig' i denna konvention tolkas enligt följande:

a) 'vidsträckt': omfattande ett område i storleksordningen flera hundra kvadratkilometer,

b) 'långvarig': som varar under en period av några månader, eller uppskattningsvis en årstid.

c) 'allvarlig': som medför allvarliga eller betydande rubbningar eller skada på människoliv, naturtillgångar, ekonomiska och andra tillgångar.

Den är vidare av den uppfattningen att ovanstående tolkning uteslutande avser konventionen och inte är avsedd att påverka tolkningen av samma eller liknande termer, om de används i samband med någon annan internationell överenskommelse."

En reducering av antalet kvadratkilometer i preciseringen av kriteriet "omfattande" vore önskvärt, men även detta synes svårt att uppnå eftersom det vid granskningskonferensen 1984 stod klart att stormakterna och deras allierade inte önskade utnyttja granskningskonferenserna för ändringar i antagna texter.

Artikel I första punkten, förbjuder miljöförändringsteknik "som ett medel för att åstadkomma förstörelse eller skada för en annan fördragsslutande stat". Kravet att agerandet, för att vara förbjudet, skall syfta till skada för annan stat kan tolkas på två sätt. För det första så att det är tillåtet att i självförsvar orsaka miljöskada på *eget territorium* för att hindra frammarsch av fientliga trupper; för det andra så att orsakande av miljöskada *alltid* är förbjudet som ett medel att skada en annan stat, inklusive dess invaderande trupper. För den första tolkningen talar möjligen frånvaron av explicita förbudsbestämmelser om användning på eget territorium.

För den andra tolkningen, att även användning på eget territorium i självförsvar är förbjuden, talar följande: Krigets lagar i allmänhet och dess användningsförbud i synnerhet utgår ifrån förutsättningen att normerna gäller generellt, oavsett vem som har rätt eller fel i den internationella politiken, oavsett vilken stat som är aggressor eller försvarare. Folkrättens humanitära och ekologiska skyddsregler är till för mänskligheten och den mänskliga miljön; dessa regler tillämpas inte diversifierat utefter en skala aggression – invasion – självförsvar. Konventionens preambel stödjer denna tolkning genom att konventionens syfte anges vara att avlägsna vissa "faror för mänskligheten".

ENMOD-konventionen gäller endast gentemot andra avtalsslutande parter. Första punkten i artikel 1 talar om förbud mot tekniker som resulterar i skada för någon annan *fördragsslutande* stat. Detta undvikande av en förpliktelse *erga omnes,* ett åtagande

gentemot alla statssamfundets medlemmar, trodde man 1977 skulle göra konventionen attraktiv och lätt att ansluta sig till. Detta försök att locka till sig signatärer har emellertid inte slagit särskilt väl ut.

Den nu gällande texten ("mot annan fördragsslutande stat") kan kritiseras på principiella grunder. Det är inte brukligt att ett användningsförbud av här aktuell typ formuleras mot bakgrund av ett reciprocitetstänkande. Så skedde inte med BC-protokollet av 1925, eller med 1977 års tilläggsprotokoll, eller med 1981 års konvention om vissa särskilt inhumana konventionella vapen. Det är också stötande med inskränkande, reciproka formuleringar i traktater som baseras på humanitära och ekologiska överväganden och som speglar värderingar som är gemensamma för statssamfundets medlemmar. Målsättningen i ett övergripande, folkrättsligt perspektiv måste vara att undvika dubbla standards i humanitära och ekologiska sammanhang. Det skall dock sägas att när ENMOD-konventionens förbud en dag får status av allmän folkrätt (sedvanerätt) – och den dagen kanske inte är avlägsen till följd av den internationella miljörättens kontinuerliga utveckling[8] – blir den inskränkande referensen till fördragsslutande parter i artikel 1 överspelad; precis som reciprocitetsreservationerna till 1925 års Genève-protokoll blivit överspelade.

Artikel II i konventionen har följande lydelse:

"Uttrycket 'miljöförändringsteknik', såsom det används i artikel I, avser varje teknik syftande till att genom avsiktlig manipulering av naturliga processer förändra jordens dynamik, sammansättning eller struktur, inklusive dess biota, litosfär, hydrosfär och atmosfär, eller yttre rymden."

Som tidigare antytts är det främst denna artikel som ger ENMOD-konventionen dess speciella dimension, dess karaktär av massförstörelsereglering. Den beskrivna tekniken måste troligen ofta inkludera användning av kärnladdningar, men det är enbart viss teknikanvändning som är förbjuden, inte kärnvapenanvändning som sådan.

Konventionens artikel III har inledningsvis följande lydelse:

"1. Bestämmelserna i denna konvention skall inte utgöra hinder för användningen av miljöförändringsteknik för fredliga ändamål och inte påverka folkrättsliga, allmänt erkända principer och tillämpliga regler rörande sådan användning.".

Det faktum att förbudet endast gäller fientlig användning medför att fredlig användning som oavsiktligt resulterar i skada för annan stat inte blir ett folkrättsbrott under ENMOD. Skulle skada ha inträffat för en stat till följd av en annan stats miljöförändringsverksamhet i fredstid, kan man kanske räkna med att den senare staten åberopar bristande uppsåt. Avsiktskriteriet blir i praktiken svårt att verifiera. Ett icke-uppsåtligt agerande kan emellertid föranleda ett folkrättsligt ansvar vid sidan av ENMOD. Skadeståndsskyldighet kan således följa av allmänna folkrättsliga principer.

Det faktum att ENMOD:s användningsförbud inte hindrar användning av miljöförändringsteknik för fredliga ändamål, innebär att forskning och utveckling av sådana tekniker är tillåten. Rent teoretiskt kan forskning och utveckling också ske för legitima militära syften, eftersom det skulle kunna sägas att staten ifråga behöver en militär kapacitet i repressalieavskräckande syfte. ENMOD-konventionen förbjuder inte uttryckligen andra användning ("second use"), varför det skulle kunna hävdas att rätten till repressalier av samma slag mot stat som först använt sig av miljöförändringsteknik i fientligt syfte kvarstår enligt allmän folkrätt. Skulle ett sådant långsökt resonemang föras blir effekten motsatsen till förtroendeskapande. Varje vidmakthållande av en avsiktlig militär kapacitet på detta område kommer att stå i strid mot ENMOD-konventionens syfte. Det skall betonas att konventionens förbud är absolut formulerat, även om frågan om "second use" inte uttryckligen adresseras. Att konventionens upphovsmän tänkte i termer av ett absolut förbud torde framgå av följande avsnitt ur preambeln:

"*som önskar* effektivt förbjuda militär eller annan fientlig användning av miljöförändringsteknik i syfte att avlägsna i samband härmed uppkomma faror för mänskligheten och som bekräftar sin vilja att verka för uppnåendet av detta mål."

Frågan är emellertid om det går att "effektivt" förbjuda militär användning av dessa tekniker så länge rätten till forskning, utveckling och fredlig tillämpning kvarstår. Samtidigt kan det konstateras att den fredliga tillämpningen av existerande miljöförändringstekniker fyller genuina agrara behov och att det ligger i alla staters intresse att utveckla civila resurser för varsam miljömodifiering.

ENMOD-konventionens procedur för efterlevnad, kontroll och klagomål återfinns i artikel V. Den första punkten etablerar en

skyldighet till samråd och samarbete för att lösa uppkommande tillämpnings- och efterlevnadsproblem parterna emellan. I samma syfte möjliggör punkt 2 i artikel V upprättandet av en rådgivande expertkommitté. Punkt 3 noterar att varje part som misstänker en annan part för brott mot konventionens förpliktelser kan anföra klagomål hos FN:s säkerhetsråd. I jämförelse med exempelvis B-vapenkonventionen innebär denna procedur ett steg framåt. Den konsultativa expertkommittén var 1977 en nyhet. För att belysa kommitténs roll skall här de två första punkterna i artikel V citeras:

"1. De fördragsslutande staterna förbinder sig att samråda med varandra och att samarbeta för att lösa alla problem som kan uppkomma med avseende på konventionens syfte eller tillämpningen av dess bestämmelser. Samråd och samarbete som avses i denna artikel kan även komma till stånd genom lämpliga internationella förfaranden inom ramen för Förenta nationerna och i enlighet med dess stadga. Dessa internationella förfaranden kan inbegripa tjänster som tillhandahålls av vederbörande internationella organisationer eller av den rådgivande expertkommitté som avses i punkt 2 i denna artikel.
2. För de syften som anges i punkt 1 i denna artikel skall depositarien inom en månad efter mottagandet av en begäran från en fördragsslutande stat sammankalla en rådgivande expertkommitté. Varje fördragsslutande stat kan utse en expert i kommittén, vars uppgifter och arbetsordning fastställs i den bilaga som utgör en integrerande del av denna konvention. Kommittén skall tillställa depositarien en kortfattad redogörelse för sina iakttagelser, inbegripet alla de synpunkter och uppgifter som framförts till kommittén under arbetets gång. Depositarien skall översända redogörelsen till alla avtalsslutande stater."

I den särskilda bilagan till konventionen (Annexet) återfinns bl a följande preciseringar beträffande expertkommittén:

"1. Rådgivande expertkommittén skall åta sig att på lämpligt sätt utreda de faktiska omständigheterna och tillhandahålla expertutlåtanden rörande problem som framlagts enligt punkt 1 i artikel V i denna konvention av den fördragsslutande stat som begärt sammankallandet av kommittén.
2. Den rådgivande expertkommitténs verksamhet skall ordnas så, att den kan fullgöra de uppgifter som fastställs i punkt 1 i denna bilaga. Kommittén skall avgöra procedurfrågor rörande organisationen av sitt arbete, om möjligt med consensus men annars med majoriteten av de närvarande och röstande medlemmarnas röster. Om sakfrågor skall omröstning ej ske."

Även om kommittén kan ta ställning i sakfrågor (med consensus), kan man inte räkna med att den kommer att fastställa avtalsbrott eftersom de stater som misstänks sannolikt kommer att vara representerade i kommittén och *de facto* utrustade med en vetorätt. Denna vetorätt är i själva verket mer långtgående än den som gäller

i säkerhetsrådet, eftersom den kan nyttjas av samtliga parter och inte enbart av stormakterna. I fall av påstådda brott mot ENMOD-konventionen, som hänskjutits till den konsultativa kommittén, skulle därför oklarheten sannolikt bestå – åtminstone på papperet. I praktiken kan man inte utesluta att proceduren faktiskt varit klargörande (trots avsaknad av consensus) och att den allmänna opinionen inser detta. Den konsultativa kommittén är således inte meningslös, dess arbete kan innebära en politisk kostnad för den stat som bryter mot konventionens förpliktelser. Kommitténs existens kan således verka avhållande på en stat som överväger avtalsbrott.

En nackdel i sammanhanget är att expertkommittén kanske inte kan föranstalta om tekniska undersökningar relaterade till påstådda avtalsbrott. En anklagad stat kan invända att beslut om sådan undersökning är en sakfråga och den kan vägra att upplåta sitt territorium för tekniska inspektioner. Endast FN:s säkerhetsråd kan, efter att en part anmält och krävt behandling av misstänkt avtalsbrott, på ett *bindande sätt* besluta om teknisk undersökning. Det är naturligtvis osannolikt att rådet skulle kunna fatta beslut om undersökning riktad mot en stormakt eller dess allierade.

Klagomålsproceduren i ENMOD är således ej tillfredsställande, även om den utgör ett steg i rätt riktning jämfört med B-vapenkonventionen. Positivt är att ENMOD skapat en precedens för etablering av en konsultativ expertkommitté i verifieringssammanhang. Samtidigt står det klart att ENMOD-proceduren inte kan direkt tjäna som modell vid en förstärkning av kontrollmekanismen i B-vapenkonventionen eller i diskussionen om en sådan mekanism i en C-vapenkonvention.

Trots att således mycket kan anföras mot ENMOD-konventionen skall den inte avfärdas som betydelselös. Nya rön på miljöförändringsteknikens område kan väntas. Risken för att denna typ av teknik kan komma att utnyttjas för miljökrigföring är oroväckande, isynnerhet som effekterna för den mänskliga miljön är oförutsägbara samtidigt som vi vet att tekniken har en förödande potential. ENMOD står visserligen inte för någon nedrustning, men konventionen kan ses som ett betydelsefullt internationellt instrument för att förhindra särskilt förödande stridsmetoder i framtiden.[9]

Identifiering av nya massförstörelsevapen

Frågan om nya massförstörelsevapen fördes upp på FN:s dagordning 1975 på förslag av Sovjetunionen. Slutdokumentet från SSOD I 1978 slår fast vikten av begränsningar i den kvalitativa vapenutvecklingen och samma dokument markerar nödvändigheten av att nya massförstörelsevapen baserade på ny vetenskaplig utveckling kan förhindras. I en resolution 40/90 som generalförsamlingen antog 1985 (USA röstade emot, 21 stater avstod) pekades på nödvändigheten av att förbjuda utveckling och tillverkning av nya massförstörelsevapen. CD uppmanades att bevaka frågan med hjälp av en periodvis sammankallad expertgrupp. Tanken är att expertgruppen skulle kunna identifiera sådana vapentyper som måste betraktas som massförstörelsevapen. Så snart identifiering skett borde särskilda förhandlingar inledas för att förbjuda sådana vapen. Resolutionen uppmanade också alla stater att – i ett sådant läge – införa ett moratorium på varje utveckling av vapnen ifråga.[10]

Genom inrättandet av en expertgrupp som skall föreslå förhandlingar när relevanta studier har gjorts, har väststaternas tidigare invändningar tillmötesgåtts. Väst har hela tiden hävdat att nya vapentyper först måste identifieras innan förhandlingar kan inledas.

Det enda som kan anföras mot denna procedur är att utgångspunkten, begreppet massförstörelsevapen, endast delvis är lämpat för att täcka in den vapensystemutveckling som pågår. Som tidigare indikerats är det kanske de målfokuserande strålvapnen som, vid sidan av kärnvapnen, i dagens läge utgör det överhängande hotet mot internationell fred och säkerhet. Vi har att göra med vapen som blir särskilt destabiliserande, inte därför att verkan är massförstörelse, utan därför att teknologin ifråga står för en ny hotfull dimension i rustningsspiralen. Man skulle, med den typ av språkbruk som nyttjas av nedrustningsexperterna, kanske kunna tala om "new dimension weapons" (NDW).

1 Alva Myrdal, *The Game of Disarmament*, s 268.

2 United Nations, *The United Nations and Disarmament 1945-1970*, New York 1970, s 28.

3 Se Brian Becket, *Weapons of Tomorrow*, London 1982, s 95-100.

4 Se Steve Lindbergs recension av Väyrynens bok *Ydinaseet ja suurvaltapolitiika* i *Hufvudstadsbladet* den 19 juli 1983.

5 Se härom i *SIPRI Yearbook* 1986, s 140 f.

6 Se Franzén, Fröman, Hjelm, Wicklund & Wiechel, *Militär teknik inför år 2000,* Försvar och Säkerhetspolitik, Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm 1985, s 128. Tester inom SDI:s ram med en jättelik "electromagnetic rail-gun" pågår i San Diego, Kalifornien. Se Malcom W Browne, The Star Wars Spinoff, *The New York Times Magazine,* August 24, 1986.

7 Se Hallan C Noltimier i den av Westing utgivna *Environmental Warfare. A Technical, Legal and Policy Appraisal,* SIPRI 1984, s 26-27.

8 I detta sammanhang skall nämnas Deklarationen från FN-konferensen om den mänskliga miljön (Stockholm 1972), 1977 års första tilläggsprotokoll till Genève-konventionerna (artikel 35:3 och artikel 55), 1981 års FN-konvention om vissa särskilt inhumana konventionella vapen (preambeln) samt 1981 års brandvapenprotokoll fogat till sistnämnda konvention (artikel 2:4).

9 Se den svenska propositionen till riksdagen om godkännande av ENMOD-konventionen, Prop 1983/84:143 s 1.

10 Se UD:s s k blåbok från generalförsamlingens fyrtionde möte, Stockholm 1986, s 105 f.
Begreppen "massförstörelsevapen" och "nya massförstörelsevapen" är således politiska uttryck som valts för att betona angelägenheten i politiska och juridiska lösningar. Det faktum att ett vapen klassificerats som massförstörelsevapen har inga rättsverkningar och distinktionen till konventionella vapen är ingen rättslig distinktion. Jfr Frederik Harhoff. *Folkeretten og Masseødelæggelsevåben,* FN-forbundet, Köpenhamn 1986, s 17 f.

4. Konventionella vapen

ABC-vapen väcker känslor; i synnerhet kärnvapnen fördöms av en stor opinion på grund av sin fruktansvärda potential till ödeläggelse av hela vår existens. De konventionella vapnen väcker inte samma känslor, protesterna på gator och torg rör inte dem.

Ändå har de konventionella vapnen, jämfört med kärnvapnen, en mycket elakartad egenskap: de har använts flitigt, och de fortsätter att användas. Detta är ett påpekande som ständigt görs av Röda Korset[1] och som ständigt är lika relevant. När detta skrives pågår ett 40-tal väpnade konflikter runtom i världen. De folkrättsliga begränsningarna på det konventionella vapenområdet är emellertid av mindre långtgående slag, om de alls förekommer.[2]

Forskning och utveckling

På den internationella humanitära rättens område finns det en traktatregel som etablerar en förpliktelse till återhållsamhet när det gäller utveckling av nya vapen. Det är artikel 36 i 1977 års första tilläggsprotokoll till Gènevekonventionerna om skydd för krigets offer. Bestämmelsen ifråga har följande lydelse:

"Artikel 36. Nya vapen
Vid studium, utveckling, anskaffning eller val av ett nytt vapen eller stridsmedel eller en ny stridsmetod är en hög fördragsslutande part skyldig att avgöra huruvida dess användning under vissa eller alla omständigheter skulle vara förbjuden enligt detta protokoll eller någon annan av folkrättens regler, tillämpliga på denna höga fördragsslutande part."

Det föreligger alltså inte något absolut förbud mot utveckling eller anskaffning av nya vapen, även om dessa vapen skulle vara underkastade ett användningsförbud i krigets lagar. Presumtionen är att det existerar en rätt till repressalier "in kind" med sådana vapen, dvs en rätt till andra användning om motparten använder dem först.

Artikel 36, som är en innovation i den internationella humanitära rätten, innebär emellertid ett bindande åtagande för staterna (dvs de som har ratificerat Protokoll I) att relatera sin forsknings- och utvecklingspolitik till rådande användningsförbud. Staterna

utvecklar härigenom i sin fredstida planering en medvetenhet om krigets lagar. I Sverige fungerar sedan 1972 en särskild delegation för folkrättslig granskning av föreslagna vapenprojekt. Delegationen är tänkt som en "screening body" som inte skall släppa igenom vapensystem som kan anses vara särskilt inhumana eller ha urskillningslösa effekter. Delegationen lär vara unik i sitt slag.

Produktion och lagring

Något multilateralt produktionsförbud avseende konventionella vapen existerar inte – och diskuteras knappast heller i dagens läge. I FN har dock frågan, på främst danskt initiativ, uppmärksammats genom en särskild studie om konventionell nedrustning som presenterades för generalförsamlingen 1984.[3]

Under mellankrigstiden förekom ett förhandlingsarbete på den marina sidan som resulterade i Washingtonkonventionen av 1922 och Londontraktaten av 1930. Dessa överenskommelser – som endast gällde mellan dåtidens fem marina stormakter – förbjöd emellertid inte några specifika vapen utan införde enbart restriktioner beträffande konstruktionen av krigsfartyg. Avtalen ifråga upphörde att gälla redan 1936.

Den allmänna nedrustningskonferensen i Nationernas Förbunds regi som inleddes 1932 diskuterade bland annat brandvapen. Konferensen slutade emellertid, som tidigare noterats, i ett monumentalt misslyckande.

De enda exempel på gällande folkrättsliga förbud mot produktion eller innehav av vissa konventionella vapen som kan anföras är de ensidiga åtaganden som återfinns i fredsavtalen efter andra världskriget. Fredsavtalet 1947 med Finland förbjuder således detta land att producera eller inneha offensiva missiler, vissa typer av sjöminor och torpeder, ubåtar och torpedbåtar (artikel 17). Generellt gäller att Finland inte tillåts producera mer krigsmateriel än vad som behövs för att försvara landets gränser eller för att upprätthålla den inre ordningen (artikel 18). Segrarmakternas avtal med Österrike 1955 ("statsfördraget") innehåller liknande förbud för Österrike vad gäller missiler, torpeder, sjöminor, ubåtar, motortorpedbåtar och kanoner med en räckvidd över 30 km.[4]

I Centralamerika har Contadora-gruppens (Colombia, Mexico, Venezuela, Panama) fredsansträngningar lett fram till ett utkast till fredsdokument, "acta de paz", som bl a förutser en viss demili-

tarisering och nedrustning i regionen. Från den dag avtalet träder i kraft skall således ny militär utrustning inte infogas i arsenalerna. Fredsakten har dock än så länge inte kunnat undertecknas.

Internationell transfer

Medan transfer av kärnvapen är reglerad genom icke-spridningsfördraget av 1968 och transfer av biologiska vapen förbjuden genom B-vapenkonventionen av 1972, existerar det inte någon motsvarande regim för någon typ av konventionella vapen. Det enda globalt inriktade dokument som i dagens läge berör transferfrågan är slutdokumentet från FN:s första specialsession om nedrustning (SSOD I 1978). Punkt 85 i slutdokumentet har följande lydelse:

"Konsultationer bör genomföras mellan större vapenleverantörs- och mottagarländer rörande en begränsning av alla typer av internationell överföring av konventionella vapen, i synnerhet på grundval av principen om oförminskad säkerhet för parterna, i syfte att främja eller stärka stabiliteten på en lägre militär styrkenivå, med hänsyn tagen till alla staters behov av att skydda sina säkerhet, till den oförytterliga rätten till självbestämmande och oberoende för folk under kolonial eller utländsk dominans samt till staternas skyldigheter att respektera denna rättighet, i enlighet med Förenta Nationernas stadga och Förklaringen om folkrättsliga principer rörande vänskapliga relationer och samarbete mellan stater."[5]

I regionala sammanhang har vissa försök gjorts att medelst politiska deklarationer och viljeförklaringar begränsa importen/exporten av vapen till regionen ifråga. Således undertecknades 1950 en Deklaration om Mellanöstern av Förenta Staterna, Storbritannien och Frankrike, där dessa stater åtog sig att endast exportera till Israel och arabstaterna sådana vapen som dessa behövde för sin inre säkerhet och för självförsvar. Det vakum som uppstod fylldes emellertid delvis av Sovjetunionen och vid Suezkrigets utbrott 1956 var deklarationen helt överspelad.

Ett annat, kanske mer hoppingivande exempel, är den deklaration som undertecknades av åtta latinamerikanska stater i Ayacucho, Peru, i december 1974. Peru, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panama och Venezuela åtog sig genom deklarationen att "skapa förhållanden som gör det möjligt att effektivt begränsa rustningarna och stoppa anskaffandet av vapen för offensiva syften så att alla tillgängliga resurser kan allokeras till den

ekonomiska och sociala utvecklingen av varje land i Latinamerika".[6] Ayacucho-deklarationen innehåller inte någon klar regel om non-transfer/icke-import av vapen. Dess folkrättsliga status och bindande kraft är tveksam. Ändå har deklarationen ett stort symbolvärde i Latinamerika. Den bekräftades av de åtta länderna på ett utrikesministermöte i Washington 1978, där man också uttryckte avsikten att nå ett avtal med andra latinamerikanska stater. Mexiko (som inte var representerat i Ayacucho) har sedermera intresserat sig för att driva frågan vidare, men konkreta resultat har än så länge uteblivit. På ett möte med tjugo latinamerikanska stater i Tlatelolco, Mexico City, i augusti 1978, antogs dock en rekommendation om studier och överläggningar rörande bl a begränsningar i vapentransfern till Latinamerika. I september 1980 möttes representanter för sex latinamerikanska stater i Riobamba, Ecuador, och bekräftade i allmänna ordalag Ayacucho-deklarationens principer.[7]

Det skall i detta sammanhang också uppmärksammas att internationell transfer av vapen i krig begränsas av folkrättens neutralitetsregler. Haag-reglerna av 1907 inkluderar en konvention (nr V) om neutralitet i landkriget och en konvention (nr XIII) om neutralitet i sjökriget. Den fundamentala transferbestämmelsen återfinns i artikel 6 i den XIII:e konventionen:

"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."

Generellt gäller således att en neutral stat (dess regering och administration) inte får förse en krigförande stat med vapen, men Haag-konventionerna kräver inte att den neutrala staten förbjuder sina *undersåtar* att sälja krigsmateriel till en krigförande part. Haagreglerna förpliktar inte heller en neutral stat att hindra privat genomförsel (transit) av vapen eller ammunition för de krigförandes räkning. Opartiskheten skulle endast kräva att lagar och förordningar om export och transit av vapen utfärdas med lika verkan för alla krigförande parter. Restriktioner eller förbud måste införas respektive upphävas samtidigt med avseende på de krigförande. Reglerna måste också *tillämpas* lika för alla krigförande parter.

Det är dock högst tveksamt om dessa liberala regler behållit sin giltighet i dagens läge. Vapenproduktion och vapenexport är numera företeelser där det statliga inflytandet är så markant att varje

gränsdragning mellan privat och offentligt ter sig konstlad. Hursomhelst står det klart att privata vapenexportörer alltid får räkna med att deras laster tages i beslag som kontraband av krigförande stat som inte vill se varorna anlända till fientlig destination. Allmän folkrätt ger krigförande parter rätt att beslagta eller förstöra vapen och annat krigskontraband som kan uppbringas på internationellt vatten eller fientligt område. De definitioner som finns på krigskontraband har inte fått folkrättslig status. Det osäkra rättsläget ger en ingripande, krigförande part ett faktiskt tolkningsföreträde. Erfarenheterna från första och andra världskriget visar hur prekärt läget generellt är för varor med fientlig destination.[8]

Sammantaget innebär de neutralitetsrättsliga förpliktelserna för neutrala stater och de kontrabandsrättsliga möjligheterna för krigförande stater att vapenexport i krig är föremål för betydande inskränkningar.

Förbandsläggning

Några folkrättsliga förbud mot placering på militära förband (deployering) av konventionella vapen finns inte i dagens läge. Sådana kunde antingen förekomma i samband med förbud mot produktion och lagring av vissa konventionella vapen, eller som separata förbud utgående ifrån att vapnen ifråga kan lagras legitimt för eventuell användning i repressaliesyfte.

De förhandlingar som förekommer och som berör frågan om utplacering av konventionella vapen är inriktade på en reducering av väpnade förband som sådana. Vi tänker här på de förhandlingar som sedan 1973 pågått i Wien mellan NATO och Warszawapakten rörande ömsesidiga begränsningar av de militära styrkorna i Centraleuropa. Akronymen för denna förhandlingsmateria är M(B)FR, "Mutual (Balanced) Force Reductions". Parentesen runt orden "balanced" speglar en tidigare oenighet mellan öst och väst huruvida reduceringarna skall ske med i stort sett lika tal på varje sida (östs ursprungliga uppfattning), eller om de skall ske balanserat i den meningen att hänsyn tas till de rådande styrkerelationerna i Europa (västs uppfattning). Enligt NATO:s verklighetsuppfattning kännetecknas styrkerelationerna av bristande balans, något som öst i stort sett bestridit. Warszawapakten har dock numera accepterat vissa lika *procentuella* nedskärningar. Idag är parterna dessutom

överens om att ett lämpligt tak för mark- och luftstyrkorna är 900 000 man på vardera sidan.

Även om Wienförhandlingarna inte rör en begränsning av vissa vapen utan reduktioner i armé- och flygförband, står det klart att om sådana reduktioner uppnås skulle ett av resultaten bli att färre konventionella vapen placerades ut på förband i Centraleuropa. Förhandlingarna i Wien har dock mött stora svårigheter och ännu inte avsatt några resultat. Det skulle sannolikt vara mer konstruktivt att koncentrera förhandlingarna på nedskärning av vapen (stridsvagnar, taktiska kärnvapen) än på trupper. När detta skrives förväntar man sig att M(B)FR-förhandlingarna snart avslutas och att förhandlingsmaterian förs in i ESK-processen.

Användning i krig

Tidigare har pekats på den allmänna principen i folkrätten att det är förbjudet att i krig använda vapen och stridsmetoder som förorsakar "överflödig skada eller onödigt lidande". Principen återfinns i St Petersburg-deklarationen 1868 och Haag-konventionerna 1907 och den bekräftades 1977 i Tilläggsprotokoll I till Genève-konventionerna (artikel 35). Det brukar emellertid inte anses att ett visst vapen är förbjudet enligt denna allmänna formel, förrän det tillkommit ett explicit användningsförbud beträffande vapnet ifråga. Samma sak gäller ofta beträffande restriktioner i användningen av visst stridsmedel. Folkrättsligt bindande normer anses i praktiken förutsätta att statssamfundet genom förhandlingar och avtalsslut preciserat sin inställning till vapenkategorin ifråga.

1981 års konvention och protokoll. Den 10 oktober 1980 avslutades i Genève FN:s konferens angående vissa konventionella vapen som kan anses vara särskilt inhumana eller ha urskillningslösa verkningar. Konferensen resulterade i en konvention som är avsedd att öka skyddet för krigets offer i internationella konflikter. Till konventionen är fogade tre protokoll, ett som förbjuder vapen vars huvudsakliga verkan är att skada genom fragment som ej syns på röntgen, ett som innehåller restriktioner i användningen av landminor och förbud mot viss försåtminering, samt ett som reglerar användningen av napalm och andra brandvapen.[9] Konventionen (och därmed även dess protokoll) öppnades för undertecknande vid FN-högkvarteret i New York den 10 april 1981. Man brukar

därför tala om 1981 års vapenkonvention och 1981 års vapenprotokoll.

Ur rustningskontrollsynpunkt är dessa texter av begränsat intresse, eftersom det enda totala användningsförbudet rör fragmenteringsvapen som skadar genom fragment som ej syns på röntgen, en vapentyp som inte existerar idag och som inte är tillräckligt militärt intressant för att utveckla. Detta förbud återfinns i *Protokoll I*. De återstående två protokollen innehåller endast *restriktioner* i användningen av vapnen ifråga, dvs såväl första som andra användning är rättsenlig under vissa förutsättningar och i vissa situationer.

Protokoll II innehåller tämligen omfattande regler om landminor och försåtvapen. Huvudregeln är att dessa, lika litet som andra vapen, får användas mot civilbefolkningen eller enskilda civila. Protokollet innehåller särskilda regler om fjärrutläggning av minor, varigenom risken för urskillningslös verkan skall så långt som möjligt begränsas. I vissa fall skall minor utrustas med anordning för självdestruktion.

De nya reglerna syftar också till att söka lösa problemet med efter konfliktens slut kvarliggande minor, som visat sig utgöra ett allvarligt hot mot civilbefolkningen i området. Enligt Protokoll II skall parterna protokollföra områden med mineringar och försåtvapen. Efter fientligheternas upphörande skall minprotokoll och minkartor utväxlas. Härigenom bör möjligheterna att skydda civilbefolkningen mot kvarliggande, fortfarande aktiv krigsmateriel förbättras.[10]

Protokoll III om brandvapen innebär förbud mot att anfalla med luftburna brandvapen (flygbombning) mot militära mål inom en koncentration av civila. Även vid anfall med brandvapen på marken gäller starka inskränkningar om det militära målet ligger i en koncentration av civila. En brandvapenanvändning är då endast tillåten under förutsättning att det militära målet är klart avskilt från befolkningskoncentrationen och alla försiktighetsåtgärder som är möjliga att genomföra vidtas.

Själva konventionen är ett s k paraply-avtal som uppställer den juridiska ramen för de tre vapenprotokollen. Från rustningsbegränsningssynpunkt är konventionen intressant såtillvida att den pekar på möjligheten av ytterligare vapenregleringar i framtiden och tillhandahåller en procedur för förhandlingar om nya regler. Artikel 8 rör således möjligheten till framtida översyn och revide-

ring av texterna. En översynskonferens skall inkallas om en majoritet av parterna till avtalen så begär (dock minst 18 parter). En sådan konferens kan sammankallas för att revidera existerande vapenprotokoll eller för att utarbeta nya protokoll rörande nya vapenkategorier. I den mån ett sådant protokoll introducerar ett totalt användningsförbud (implicit endast undantagande "second use") kan *de facto* en kvalitativ nedrustningseffekt uppnås.

Enligt vapenkonventionens artikel 8 är beslutsproceduren för en framtida översynskonferens densamma som gällde vid framförhandlandet av konventionen. FN:s vapenkonferens 1979–1980 höll sig dock inte med någon formell beslutsmekanism. Bakgrunden till denna egendomlighet låg i olika gruppers syn på konferensmaterian: var den att betrakta som "arms control" med säkerhetspolitiska implikationer, eller som internationell humanitär rätt som endast marginellt berörde staternas säkerhetsintressen? Stormakterna och de flesta av deras allierade stod för den förra linjen, de allianfria staterna (inklusive Sverige, Schweiz, Österrike och Jugoslavien) stod för den senare. Blockstaterna pekade på att i nedrustningssammanhang var det etablerat att beslut togs enhälligt, dvs med consensus. Denna regel gällde exempelvis, framhöll man, för CD i Genève. Consensus stod inte bara för en naturlig strävan efter enighet, utan även för en möjlighet att utöva en vetorätt – en möjlighet som blockstaterna hävdade var oundgänglig när staternas vitala nationella säkerhetsintressen stod på spel.

De icke-blockanslutna staterna bestred inte önskvärdheten av att ta beslut med consensus, men ville bevara den formella möjligheten att gå till votering i sakfrågor och ta beslut med 2/3 majoritet i enlighet med rådande FN-praxis.

Den kompromiss som nåddes innebar att konferensens procedurregler inte berörde beslutsfrågan, något som dock i praktiken innebar "faktisk consensus". I 1981 års vapenkonvention har denna nedrustningsfärgade beslutsmekanism blivit bevarad även för kommande förhandlingar om särskilt inhumana konventionella vapen, något som kanske får ses som ett erkännande av att det inte alltid är möjligt att separera humanitära vapenregleringar från problematiken rustningskontroll/nedrustning.

Ytterligare begränsningar? En framtida översynskonferens kommer antagligen först och främst att ta upp brandvapenfrågan. Många stater anser de nuvarande användningsrestriktionerna otill-

räckliga (det är möjligt att brandvapenbomba militära enheter så länge det inte kan drabba en koncentration av civila). Ett totalförbud som skulle kunna leda till en utfasning av napalm och andra brandvapen verkar dock inte ligga inom det möjligas gräns. Redan det nuvarande brandvapenprotokollet vållar problem för NATO och den nuvarande administrationen i Washington avser inte ratificera protokollet.

På en översynskonferens kommer sannolikt även frågan om finkalibriga projektiler att diskuteras, dvs sådana finkalibriga projektiler som till sin effekt kan jämställas med dumdum-kulorna. På FN:s vapenkonferens antogs 1979 enhälligt en resolution där alla regeringar uppmanades att utöva yttersta varsamhet vid utvecklingen av finkalibriga vapensystem, så att en onödig upptrappning av skadeeffekterna hos sådana system kan undvikas.

En annan vapenkategori som kan bli aktuell i uppföljningssammanhang är FAE ("fuel air explosives"). Vapnet består av en behållare med ett flyktigt bränsle som sprids i luften och blandas med denna. Bränsle-luft-blandningen antänds av en detonator och den följande explosionen kastar en våldsam tryckvåg mot marken. Tryckvågen får nedgrävda minor att detonera och icke-pansarskyddade soldater att kvävas till döds. Vapnets effektivitet är slående. Inom verkansområdet är mortaliteten bland oskyddade personer 99 %. I den mån FAE enbart används anti-materiellt (för att röja minfält m m) uppstår inte några folkrättsliga problem. En anti-personell användning däremot innebär en ny dimension i skadehänseende. FAE är ett exklusivt tryckvapen i den meningen att det uteslutande verkar genom tryck. Offrets lungor pressas samman av tryckvågen och vederbörandes chanser att överleva synes mindre än om vederbörande befinner sig i ett kulregn eller är utsatt för explosiva laddningar som har såväl tryck- som splitterverkan.

En framtida FAE-regel skulle kunna medge anti-materiellt bruk, men nackdelen med en sådan regel är den latenta risken för missbruk. Så länge vapnet är förbandslagt kan befälhavare frestas att använda det mot individer, särskilt i trängda situationer. Ur denna synvinkel vore alltså ett totalförbud att föredraga.

Även från säkerhetspolitisk synpunkt kan argument för ett FAE-förbud framföras. Landminor har numera allt oftare gjorts okänsliga för momentant tryck – vilket gjort FAE mindre användbart i detta anti-materiella sammanhang. Däremot kvarstår FAE:s värde

som ett yttäckande vapen generellt. Genom sin effektivitet och sitt avgränsade verkansområde påminner FAE-laddningen om neutronbomben, även om den till skillnad från denna inte slår ut personal i stridsvagnar. Genom sin tryckvågseffekt har den mycket gemensamt med en kärnladdning typ "mininuke". Genom att lägga ut en matta av FAE-bomber kan effekterna likna dem hos slagfältskärnvapen. Det finns skäl att anta att en omfattande användning av FAE på slagfältet kan försvåra en strävan att hålla konflikten på konventionell nivå. Från denna synpunkt skulle alltså ett totalförbud vara välkommet.

Den vapenfråga som kanske har störst aktualitet är dock utvecklingen av laservapen för det konventionella slagfältet. De "konventionella" laservapen som för närvarande är aviserade blir av antimateriell karaktär, men risken för anti-personell användning är påtaglig och risken för utveckling av särskilda anti-personella laservapen är inte försumbar.

Lasersystem konstruerade för att skjuta ned flygplan, förstöra optiska sensorer, målsökare och siktesutrustningar på exempelvis stridsvagnar kan komma i bruk under de närmaste åren. Bland de optiska sensorerna är dock det mänskliga ögat känsligast och vanligast förekommande på stridsfältet.

Laser skadar ögat genom att bränna sönder del av näthinnan eller hornhinnan. På grund av laserstrålens karaktär fokuserar ögat ljuset till en punkt på näthinnan. Detta innebär en förstärkning av ljusstyrkan med en faktor på 100 000. Effekten på näthinnan ökar dessutom om den beskjutne använder kikare eller motsvarande optiska instrument.

Det är möjligt att redan nu tillverka och förse stridskrafter med laservapen som avser att göra motståndarens soldater permanent blinda. En omfattande användning av ett vapen vars viktigaste mål är det mänskliga ögat skulle innebära ett helt nytt skadepanorama och utgöra en eskalering av det konventionella kriget. Att medvetet beröva en människa hennes syn måste, i linje med principerna från St Petersburg, Haag och Genève, betraktas som en extremt inhuman krigföringsmetod.

Frågan om ett uttryckligt internationellt förbud mot användning av laser mot människor bör därför aktualiseras i det folkrättsliga arbetet.[11]

1 Börje Wallberg och Anders Wijkman i förordet till Torgil Wulffs *Spärrar mot vapen,* utgiven av Svenska Röda Korset 1984.

2 Den följande framställningen bygger mycket på Allan Rosas, Conventional Disarmament – A Legal Framework and Some Perspectives, *Current Research on Peace and Violence,* 4/1981.

3 UN Document A/39/348, 31 August 1984. Den expertgrupp som utförde studien stod under ordförandeskap av den danske ambassadören Skjold G Mellbin.

4 Se statsfördragets artikel 13, *American Journal of International Law* 1955, Supplement, s 166.

5 Svensk översättning av Slutdokumentet från SSOD I 1978 återgiven i *Aktstycken utgivna av utrikesdepartementet,* Ny Serie 1:A:30, s 85 ff.

6 Goldblat, *Arms Control Agreements,* SIPRI 1982, s 214.

7 Se härom Goldblat & Millán, Militarization and Arms Control in Latin America, *SIPRI Yearbook* 1982, s 421 f.

8 Se *Folkrätten i krig,* SOU 1984:56, Betänkande av folkrättskommittén, s 267 och Rolf Lindholm, Neutralitet och vapenhandel, *Svensk Juristtidning* 1984, s 46 f. För 1907 års Haagkonventioner se SOU 1979:73.

9 Se Regeringens Proposition 1981/82:206 samt *UD Informerar* 1981:1.

10 Se Torgil Wulff, *Spärrar mot vapen,* Svenska Röda Korset, 1984, s 24.

11 Laserfrågan bevakas i Sverige av Folkrättsdelegationen (UD), som i januari 1987 gav ut en stencil i ämnet, "Antipersonella laservapen". Delegationens ordförande, f d statssekreteraren Ulf Larsson, har tillsatt en särskild expertgrupp för laserfrågan där bl a översten Bengt Anderberg förbereder ett antal militärvetenskapliga artiklar om laereffekter på stridsfältet. Arbetet utgör en grund för svenska initiativ i FN.

5. Havet och rymden

En folkrättslig regim för yttre rymden, en rymdrätt, aktualiserades först genom Jurij Gagarins färd runt jorden i *Sputnik 1* år 1957. Redan 1958 tog FN:s generalförsamling upp rymdfrågorna. Den 13 december 1963 antog generalförsamlingen en särskild Deklaration med principer för rymdens fredliga och fria utnyttjande.

Den internationella havsrätten har äldre anor. Det var år 1609 som Hugo Grotius publicerade sitt arbete *Mare Liberum,* ett verk som kommit att framstå som grundvalen för principen om havets frihet. Principen var fast etablerad vid ingången av 1800-talet och innebar att alla stater hade lika rätt att utnyttja det öppna havet utanför nationellt vattenterritorium för vilka syften som helst. Doktrinen om havets frihet implicerade bland annat en rätt till militär användning. Denna handlingsfrihet för örlogsfartyg begränsas enligt den klassiska folkrätten endast av ett maktutövningsförbud: I fred får örlogsfartyg inte utöva makt (visitering, bordning m m) mot fartyg som för främmande flagg. Undantagsvis medges dock "hot pursuit", förföljelse och bordning av fartyg som åsidosatt kuststatens bestämmelser, och tidigare medgavs repressalier på öppet hav mot en stat som begått folkrättsbrott.

Hilding Eek har sammanfattat situationen så att det fria havet under århundradenas lopp, fullt folkrättsenligt, har använts för militärt bruk av mångahanda slag. Detta har naturligtvis varit fallet under krig, men det militära maktläget på haven har även haft betydelse för relationerna mellan stater under fred.[1] Marina maktkoncentrationer och flottdemonstrationer har använts som politiska påtryckningsmedel, s k kanonbåtsdiplomati. Repressalier har skett genom uppbringning av främmande fartyg. Fredsblockader har inneburit avspärrning av främmande staters hamnar. Länge kunde det göras gällande att denna typ av aktioner var helt folkrättsenliga.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att rustningsbegränsningar och vapenkontroll till sjöss länge varit en marginell företeelse. Regler om sjökrigföring tillkom 1856, 1907 och 1936 (se tabell), men multilaterala rustningsbegränsningar före FN:s tid återfinns enbart i de kortlivade Washington- och London-trak-

taterna av 1922 respektive 1930. Först på 1970-talet framförhandlades ett avtal om rustningsbegränsning (vapenförbud) i den marina miljön.

Tabell 2

Marin vapenkontroll och marina förtroendeskapande åtgärder före 1945

1856	Parisfreden. Deklaration om visst skydd av neutrala fartyg och neutralt gods. Regler om blockad.
1902	Pactos de Mayo. Avtal om marina rustningsbegränsningar mellan Argentina och Chile. Notifiering av nya fartygsbyggen.
1907	Haagkonventioner om sjökriget och neutralitet. Konvention No. VIII om utläggning av automatiska kontaktminor.
1922	Washington-konvention om kvantitativa/numeriska restriktioner för krigsfartyg. Notifiering av moderniseringar. Gällde till 1936.
1930	London-traktaten. Införde ytterligare kvantitativa begränsningar för ytterligare fartygstyper. Dessutom vissa kvalitativa restriktioner (kalibern på eldvapen). Gällde till 1936, dock att artikel 22 om ubåtars uppträdande under krig gentemot handelsfartyg återspeglade gällande sedvanerätt.
1930	Protokoll mellan Grekland och Turkiet. Informationsutbyte om ändringar i de marina arsenalerna.
1931	Protokoll mellan Sovjetunionen och Turkiet. Informationsutbyte om ändringar i de marina arsenalerna.
1936	London-protokollet om ubåtskrigföring. Artikel 22 från London-traktaten 1930 upprepades.
1936	Montreux-konventionen. Notifiering till Turkiet om krigsfartygs passage genom de turkiska sunden. Begränsningar i passagerätten.

Havsbottenavtalet

Den 17 augusti 1967 höll Maltas FN-ambassadör, Arvid Pardo, ett historiskt tal i generalförsamlingen. Han skisserade en ny folkrättslig regim för havsbottnen och dennas underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion. Havsbottnens resurser skulle ses som mänsklighetens gemensamma arvedel som skulle utforskas och exploateras i hela mänsklighetens intresse. Pardo föreslog även en demilitarisering av havsbottnen utanför nationell jurisdiktion.

Det maltesiska initiativet skulle i sinom tid leda till Förenta Nationernas tredje havsrättskonferens (UNCLOS III), men dessförinnan hade frågan om demilitarisering av havsbottnen brutits ut

för separat behandling. 1968 hänskjöt generalförsamlingen den frågan till nedrustningskommittén (ENDC) i Genève på förslag av Sovjetunionen och USA. Intensiva förhandlingar började i ENDC våren 1969, då också Sovjetunionen presenterade ett fördragsutkast som förutsatte en fullständig demilitarisering av havsbottnen. USA, som motsatte sig den långtgående sovjetiska modellen, presenterade ett eget utkast som var begränsat till en *denuklearisering* av havsbottenområdet.

Som så ofta annars i internationella förhandlingar blev den minsta gemensamma nämnaren avgörande. Bilaterala konsultationer mellan supermakterna resulterade, efter sovjetiska eftergifter, i ett gemensamt förslag till havsbottenfördrag som presenterades den 7 oktober 1969. Majoriteten i nedrustningskommittén (som nu var utökad och hette CCD) krävde dock och fick igenom ett flertal ändringar i texten innan man var nöjd. FN:s generalförsamling rekommenderade den färdiga traktaten för anslutning i december 1970 och fördraget öppnades för undertecknande den 11 februari 1971. Det har idag 129 parter.

Havsbottenfördragets officiella benämning är "Fördrag om förbud mot placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen på havsbotten och i dennas underlag". De fördragsslutande parterna förklarar sig i preambeln övertygade om att fördraget utgör ett steg mot att undantaga havsbottnen och dennas underlag från kapprustningen. De förklarar sig också övetygade om att avtalsförpliktelserna inte kommer att kränka principen om havets frihet.

Utgångspunkten i fördraget är angivandet av en viss havsbottenzon inom vilken vissa skyldigheter och rättigheter gäller. Zonen sträcker sig från kuststatens baslinjer tolv nautiska mil utåt, oavsett om kuststatens territorialhavsgräns sammanfaller med tolvmilsgränsen. Enligt den nya havsrättskonventionen kan staterna hävda 12 nautiska mils territorialhav, men flera länder utnyttjar inte denna rättighet. Denna skillnad i statspraxis har en viss inverkan på hur fördragets förpliktelser och rättigheter slår i praktiken.

Fördraget ålägger staterna följande skyldigheter:

(1) I havsbottenområdet utanför zonen råder generellt förbud mot utplacering av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen;

(2) På havsbottnen inom zonen mellan kuststats territorialhavsgräns och tolvmilsgränsen är utplacering av massförstörelse-

vapen förbjuden för alla stater utom kuststaten. Här förutsätts således att territorialhavsbredden är mindre än 12 nautiska mil;

(3) Indirekt framgår ett förbud för kuststaten att låta sina allierade placera ut massförstörelsevapen på havsbottnen i det eventuella gapet mellan kuststatens territorialhav och zonens yttergräns, trots att kuststaten har speciella rättigheter i denna del av zonen.

Fördraget bekräftar eller ger parterna följande rättigheter:

(1) Kuststaten har rätt att utplacera kärnvapen eller andra massförstörelsevapen inom zonen, dvs 12 nautiska mil ut från baslinjerna;

(2) Kuststaten har rätt att låta allierade (eller andra) stater placera här aktuella vapen inom sitt eget sjöterritorium. Denna rätt följer redan av folkrättens suveränitetsprincip;

(3) Samtliga parter har viss rätt att utöva kontroll i området utanför zonen, dvs utanför 12-milsgränsen;

(4) Kuststaten får anses ha exklusiv rätt att utöva kontroll i det eventuella gapet mellan eget territorialhav och 12-milsgränsen. Att kuststaten har kontrollrätt beträffande det egna sjöterritoriet är självklart.

Fördragets artikel I har följande lydelse:

"1. De fördragsslutande staterna förbinder sig att på havsbottnen och i dennas underlag utanför den yttre gränsen för en havsbottenzon, som definieras i artikel II, inte anbringa eller placera några kärnvapen eller några andra slag av massförstörelsevapen, ej heller byggnadsverk, utskjutningsinstallationer eller några andra anordningar särskilt utformade för lagring, utprovning eller användning av sådana vapen.
2. Åtagandena enligt punkt 1 i denna artikel skall även gälla för den havsbottenzon som nämnes i samma punkt, dock att de inom denna zon inte gäller för kuststaten eller för havsbottnen under dess sjöterritorium.
3. De fördragsslutande staterna åtager sig att inte bistå, uppmuntra eller förmå någon stat att bedriva verksamhet, som anges i punkt 1 i denna artikel, och att inte på något annat sätt deltaga i sådana handlingar."

Att förbudet är begränsat till massförstörelsevapen (ABC-vapen, radiologiska vapen) berodde på att Förenta Staterna insisterade på att optionen konventionella vapen måste hållas öppen. Havsbottnen, sade man, måste kunna utnyttjas för placering av rent defensiva militära anordningar, framförallt för upptäckt och lokalisering av ubåtar. Samtidigt hävdades det att endast kärnvapen och andra massförstörelsevapen var militärt betydelsefulla nog för att motivera de enorma kostnader som skulle vara förknippade med en utplacering av offensiva stridsmedel på havsbotten.

Parterna förpliktar sig att inte på havsbottnen anbringa eller placera ("emplant or emplace") några massförstörelsevapen eller anordningar för användning av sådana vapen. Verbet "emplant" täcker fasta anläggningar, medan "emplace" täcker rörliga anordningar, typ fordon som kryper på havsbotten och endast kan navigera i ständig kontakt med denna. Det är alltså inte förbjudet att utnyttja kärnvapenladdade undervattensfarkoster som både kan navigera i vatten och krypa på botten.

Under förhandlingarna rådde det enighet om att förbudet täcker kärnvapenminor som är förankrade vid havsbottnen. Vid bottnen förankrade CAPTOR-minor, dvs självstyrande torpeder som på de fientliga fartygens motorljud söker sig fram mot dessa, omfattas inte av förbudet så länge de enbart är konventionellt laddade.

Fördragets kontrollföreskrifter återfinns i artikel III. Denna anger en serie åtgärder av växande allvarlighetsgrad, som varje part får vidtaga för att säkerställa att övriga parter uppfyller förpliktelserna enligt fördraget. I första punkten talas om parternas rätt till *observation:*

"Artikel III 1. För att främja syftet med detta fördrag och för att säkerställa efterlevnaden av dess föreskrifter skall varje fördragsslutande stat ha rätt att genom observation kontrollera andra fördragsslutande staters verksamhet på havsbottnen och i dennas underlag utanför den i artikel I angivna zonen, förutsatt att observationen inte stör sådan verksamhet."

Om efter observation grundat tvivel kvarstår om annan fördragsparts uppfyllande av sina förpliktelser enligt avtalet kan part, enligt andra punkten i artikel III, inleda *överläggningar* med den misstänkte parten. Om inte heller då tvivlet undanröjs, skall den part som hyser tvivlet underrätta de övriga fördragsparterna. De berörda parterna skall samarbeta ifråga om ytterligare kontrollåtgärder som de kan enas om, inklusive *inspektion* av misstänkta anläggningar eller föremål. I tredje punkten anges hur part skall förfara, om den inte vet vilken stat som är ansvarig för misstänkt anläggning eller föremål. Förfrågningar skall då göras hos andra parter i verksamhetsområdet. Om identiteten trots det inte kan fastställas, kan ytterligare kontrollåtgärder, exempelvis inspektion, tillgripas. Om klarhet inte vunnits eller om förpliktelsernas uppfyllande allvarligt satts i fråga, kan saken hänskjutas till Förenta Nationernas säkerhetsråd, som kan vidta åtgärder i enlighet med FN:s stadga.

Fördragets artikel V har följande lydelse:

"De fördragsslutande staterna förbinder sig att fortsätta uppriktigt menade förhandlingar om ytterligare åtgärder på nedrustningsområdet för att hindra en kapprustning på havsbottnen och i dennas underlag."

Stadgandet är en parallell till det allmänna åtagande på nedrustningsområdet som 1968 hade etablerats genom artikel VI i NPT.

I artikel IX klargöres att fördragets bestämmelser inte påverkar en parts förpliktelser enligt internationella avtal om kärnvapenfria zoner. Stadgandet tillkom på begäran av latinamerikanska stater som önskade undvika en oförenlighet med Tlatelolco-avtalets totala kärnvapenförbud för stater i den latinamerikanska regionen. Man tänkte härvid på havsbottenfördragets första artikel som indirekt medger kuststaten en rätt att placera ut nukleära laddningar på havets botten inom 12-milszonen.

Artikel IX är emellertid en onödig bestämmelse. Stater som i ett regionalt avtal bundit sig till långtgående förpliktelser kan inte göra sig kvitt dessa genom anslutning till ett annat avtal som inte är lika långtgående. Havsbottenfördragets artikel V innebär ju också att fördraget ses som ett första steg i en process. Ytterligare steg som leder till mer ambitiösa regleringar, exempelvis typ Tlatelolco, bör följa.

Det skall i detta sammanhang noteras att USA och Sovjetunionen 1979 för egen del utvidgade förbudet om militära aktiviteter i havsbottenmiljön. SALT II-avtalet – som dock förblivit oratificerat – slår fast ett absolut förbud mot strategiska vapensystem för avfyrning av missiler från havsbottnen och bottnen under nationellt vatten.

Frågan måste nu ställas i vilken utsträckning havsbottenavtalet är en meningsfull traktat i rustningskontrollhänseende? Det har sagts att det är ett avtal som i praktiken enbart binder supermakterna. Inga andra kärnvapenmakter än de två stora skulle kunna tänkas lägga ned sina resurser på att gömma utskjutningsanordningar under haven och på djuphavsbottnarna.

USA har fått ta emot mycken kritik för sin ovilja att låta avtalet omfatta en total demilitarisering av havsbottnen. *En* förklaring till denna hållning ligger i att Sovjetunionen, med sitt ursprungliga demilitariseringsförslag, förutskickade ett förbud mot ASW-utrustning, dvs utrustning typ hydrofoner som används för att lokalisera och spåra ubåtar och därmed ger användaren en kapacitet till "anti-submarine warfare". Eftersom NATO:s ASW-teknologi troligen är mer avancerad än Warszawapaktens,[2] och eftersom

NATO-länderna har goda geografiska förutsättningar för utplacering av hydrofoner på kontinentalsockeln och kontinentalsockelns sluttningar, uppfattades det sovjetiska förslaget som ensidigt negativt för NATO. När Sovjet sedermera drog tillbaka sitt långtgående förslag, skedde det kanske bl a därför att man till syvende och sist inte ville avstå från den egna ASW-kapaciteten. Det faktum att den komplexa ASW-frågan inte kunnat hanteras i havsbottenavtalet förklarar emellertid bara delvis avtalets magra innehåll.

Fördraget täcker inte testanordningar för konventionella undervattensvapen, inte heller bemannade undervattensstationer/kommandocentraler som bas för diversionsförband – två optioner som kan ha ett militärt intresse. Och lika litet täcker fördraget utplacering av konventionella vapensystem på kontinentalsockeln.

Förbudet omfattar å andra sidan silos för interkontinentala missiler (IBCM:s), men tanken att gömma kärnvapen i fasta anläggningar på havsbotten lär ha avfärdats som militärt sett ointressant redan före 1971. Förbudet omfattar vidare, som vi sett, mobila anordningar som rör sig i ständig kontakt med havsbotten – ett alternativ som är av något större intresse om en kärnvapenmakt vill skydda och dölja delar av sin kärnvapenarsenal på ett oförutsägbart sätt. Förbudet omfattar, som vi också sett, nukleära minor som är förankrade utanför 12-milsgränsen, men det är möjligt att bekämpa ubåtar medelst nukleära CAPTOR-minor och andra självstyrande torpeder från zonområdet, liksom det är möjligt att utan inskränkning använda konventionella laddningar.

Sammantaget: Fördragets praktiska värde och rustningsbegränsande effekt är inte stor. Värdet minskas av att förbudet i princip inte gäller innanför 12-milsgränsen. Här finns utrymme för en mer ambitiös reglering – en total denuklearisering av havsbotten.

På den första granskningskonferensen i Genève 1977 hävdade flera stater att fördragets kontrollbestämmelser var otillräckliga. Det påpekades att de flesta stater inte har de tekniska resurser som behövs för att själva övervaka vad som händer på havsbottnen. Förslag väcktes därför om etablerandet av en konsultativ kommitté för undersökande av fakta som rör fördragets efterlevnad. Granskningskonferensen kunde emellertid endast ena sig om en paragraf i slutdeklarationen som gav intresserade parter rätt att etablera konsultativa expert-grupper *ad hoc*. Även om nackdelen med en uddlös efterlevnadsmekanism i praktiken är obetydlig vad gäller

just havsbottenavtalet, är det i princip otillfredsställande med svaga verifikationsmekanismer i rustningsbegränsningsavtal.

Trots vad som sagts ovan kan fördraget inte anses betydelselöst.[3] Det utgör ett första, om än mycket begränsat, steg mot en mer utbyggd marin rustningskontroll. Det bekräftar åtagandet i NPT att staterna skall fortsätta förhandlingar om ytterligare åtgärder på nedrustningsområdet – i det här fallet för att förhindra en kapprustning på havsbottnen. Fördraget har också skapat en värdefull precedenseffekt. Det har visat att principen om havets frihet går att förena med multilaterala restriktioner i militärt hänseende. Det är inget axiom att havets frihet betyder närmast oinskränkt militär handlingsfrihet i den marina miljön.

Havsrättskonventionen

Den 10 december 1982 undertecknades FN:s havsrättskonvention i Montego Bay, Jamaica, av 117 stater. Drygt ett fyrtiotal stater har undertecknat den sedan dess. För att konventionen skall träda i kraft krävs emellertid 60 ratifikationer, en process som kommer att ta sin tid. Flera industriländer har problem med konventionens bestämmelser om en internationell utvinningsregim för havsbottnen. Förenta Staterna, Storbritannien och Västtyskland hör till dem som inte ens undertecknat konventionen. Trots dessa problem har konventionen redan idag skapat ett nytt folkrättsligt läge, en legal avstamp för staternas hävdande av de nationella, säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen som står på spel.

Trots att djup oenighet råder om vissa delar av havsrättskonventionen (kapitel XI), framstår andra – i själva verket de flesta av konventionens bestämmelser – som uttryck för en allmän rättsuppfattning på området. På flera områden torde det röra sig om en värdefull kodifiering av internationell sedvanerätt, exempelvis vad gäller det fria havets regim, oskadlig genomfart och den tidigare omstridda frågan om territorialhavets bredd. I andra fall har en orolig rättsutveckling bragts till en slutpunkt på ett sätt som tyder på att de nya reglerna snart kommer att få sedvanerättslig status, som i fråga om bredden av och rättigheter i ekonomiska zoner. I ytterligare andra fall har helt nya regler knäsatts – transitpassage i internationella sund, arkipelagstaters avgränsning, genomfartsleder i arkipelagvatten, skydd för den marina miljön.

Det har sagts att *ett* skäl till att Reagan-administrationen inte avser att underteckna eller ratificera havsrättskonventionen, har att göra med den sedvanerättsliga situationen. De delar i konventionen som USA värdesätter, typ de regler som har militära och strategiska implikationer, kan man nyttiggöra sig utan en ratificering eftersom dessa regler redan har eller snart kommer att få sedvanerättslig status.

FN:s havsrättskonferens diskuterade inte militära/strategiska frågor eller frågor om nedrustning och rustningskontroll på haven. Inte heller berör någon av konventionens 320 artiklar direkt dessa ämnen. Därav skall man emellertid inte draga slutsatsen att frågan om militärt nyttjande av haven inte spelade någon roll under förhandlingarna. Tvärtom, stormakterna bevakade dessa aspekter ingående och utformade sina förhandlingspositioner därefter. Målsättningen var att tillförsäkra de egna flottstyrkorna en maximal rörelsefrihet ("naval mobility"). Man kan konstatera att stormakterna lyckades härmed, ett exempel är som vi skall se den s k transitpassagen genom internationella sund.

Flera av de antagna artiklarna har betydande militära implikationer eller ger upphov till tolkningsproblem som har sådana implikationer. Havsrättskonventionens militära aspekter kräver alltså en del uppmärksamhet.

Preambeln, som står för konventionens ändamål och syfte, dess "anda", understryker att konventionen skall främja "det fredliga nyttjandet av haven och oceanerna". Detta tema återkommer sedan i flera av konventionens artiklar. Enligt artikel 88 skall det fria havet vara reserverat för fredliga syften ("peaceful purposes") och artikel 141 stadgar att havsbottnen utanför nationell jurisdiktion skall vara öppen för enbart fredliga syften. Begreppet "fredliga syften" är inte definierat i konventionen och flera stater kan tänkas hävda att alla militära styrkedemonstrationer till sjöss strider mot konventionens anda. Enligt denna tolkning måste fredliga syften uppfattas som icke-militära syften. De stora sjömakternas stående motargument är att rätten till individuellt och kollektivt självförsvar förutsätter militära förberedelser och att redan principen om havets frihet ger rätt till militärt bruk av haven.

En uttolkning av begreppet "peaceful purposes" kanske i själva verket följer av artikel 301 (med rubriken "Fredligt bruk av haven"), där det sägs att parterna i utövande av sina rättigheter och fullgörande av sina skyldigheter under konventionen skall avstå

från varje hot om eller bruk av våld i enlighet med FN:s stadga. Detta är en påminnelse om att det närmast absoluta våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2:4 även äger sin giltighet på haven, samtidigt som det erkänns att FN-stadgans artikel 51 om självförsvar är relevant i sammanhanget.

Stadgans artikel 2:4 förbjuder enligt sin ordalydelse "hot om eller bruk av våld", vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende. Andra värden som stadgan skyddar är staternas likställdhet och självbestämmande. Det faktum att modern folkrätt även förbjuder *hot* om våld och inblandning i andra staters angelägenheter kan inte nog understrykas. Det innebär att den klassiska kanonbåtsdiplomatin, liksom fredsblockad, är olagliga företeelser under dagens folkrätt. Noninterventionsprincipen förbjuder även mer moderna och subtila utslag av maktprojicering ("power projection") när syftet är subversivt eller politiskt omvälvande gentemot en annan stat. Dagens stormakter har en imponerande överskeppnings- och landstigningskapacitet, med roro-fartyg och i USA:s fall en särskild "Rapid Deployment Force", som kan användas för politiska påtryckningar och inblandning över haven. Havsrättskonventionen bekräftar att vissa fundamentala restriktioner gäller för staternas utnyttjande av sin marina kapacitet.

Konventionens artikel 19 utvecklar begreppet oskadlig genomfart. Alla fartyg (militära lika väl som civila) har rätt till sådan genomfart genom annan stats territorialhav. Rätten omfattar inte passage i området innanför baslinjerna, det s k inre vattnet. Här krävs alltid kuststatens tillstånd. Genomfart i territorialhavet är oskadlig så länge den inte negativt inverkar på kuststatens "fred, goda ordning eller säkerhet". Artikel 19 enumererar vissa militära aktiviteter som inte kan betraktas som oskadliga. Rätten till genomfart gäller således inte passage som är förknippad med hot om eller bruk av våld, vapenövningar, underrättelseverksamhet som hotar kuststatens säkerhet, start eller landning av flygplan på fartyg, utskjutande eller ombordtagande av missiler eller andra militära anordningar. Flygplan omfattas inte av genomfartsrätten utan behöver särskilt tillstånd för överflygning av nationellt territorium. Ubåtar måste navigera i ytläge och föra nationalitetsflagg. Kuststaten har vissa diskretionära möjligheter att reglera omfattningen och utövandet av oskadlig genomfart, men konventionen uppställer inte några uttryckliga krav på föranmälan, eller för-

handstillstånd, för genomfart av örlogsfartyg. Denna fråga är emellertid omstridd. I Montego Bay indikerade Sverige, Finland, Rumänien och ett antal u-länder att man kräver föranmälan. Åtminstone NATO ser detta som en närmast otillbörlig begränsning av rätten till oskadlig genomfart. Den sovjetiska linjen är kluven i denna fråga eftersom man själv kräver förhandstillstånd av främmande fartyg som vill färdas genom sovjetiskt territorialhav, samtidigt som man som supermakt anser sig ha behov av närmast fri passage i andra staters yttre vatten.

Artikel 23 reglerar oskadlig genomfart med atomdrivna fartyg och fartyg lastade med nukleära eller andra farliga ämnen. Artikeln innebär att "nukleär genomfart" i sig inte anses skadlig, men behovet av särskilda försiktighetsmått för sådan genomfart erkänns. Artikel 23 säger emellertid ingenting om att kuststaten ensidigt kan ställa upp villkor som förutsättning för "nukleär genomfart", tvärtom förutsätter man att särskilda försiktighetsmått etablerats genom internationella avtal. Sydjemen (vid undertecknandet) och Egypten (vid ratifikationen) har uttalat att man kommer att kräva tillstånd i förväg för nukleär genomfart, i Egyptens fall åtminstone så länge något särskilt internationellt avtal på området inte existerar.

Artikel 25 medger kuststaten rätten att temporärt förbjuda genomfart av alla slags utländska fartyg i speciella zoner om säkerhetsskäl så kräver. Å andra sidan sägs det i artikel 24 att kuststaten inte skall hindra främmande fartygs oskadliga genomfart, annat än i enlighet med konventionen.

I sund som förbinder det fria havet eller en ekonomisk zon med en annan del av det fria havet eller en ekonomisk zon (internationella sund) har traditionellt principen om oskadlig genomfart varit gällande. I och med att havsrättskonventionen utökar det nationella territorialhavets bredd från 3-4 nautiska mil till 12 nautiska mil, uppstod i förhandlingarna ett behov för de stora sjömakterna att gardera sig mot den tillslutning av många internationella sund som blir följden. Sund som tidigare haft en ränna med internationellt vatten, tillsluts nu om de är smalare än 24 nautiska mil. Cirka 125 sådana sund betraktas av USA som strategiskt viktiga. Såväl USA som Sovjetunionen ansåg att regimen oskadlig genomfart, med dess möjligheter för kuststaterna att "ha synpunkter" på passage i internationella sund, var oacceptabel. Stormakternas strategiska ubåtar, SSBN:s, måste tillförsäkras maximal rörelsefrihet ansåg man. FN:s havsrättskonferens accepterade dessa krav inom

ramen för en större kompromiss och etablerade en ny regim med i det närmaste fri genomfart i internationella sund.[4]

Den nya regimen ("transit passage") gäller enbart för sådana sund som i praxis används för internationell genomfart. Medan den tidigare rätten till oskadlig genomfart i internationella sund inte omfattade flygplan – överflygning krävde som i andra fall särskilt tillstånd – stadgar havsrättskonventionen att fartyg och luftfartyg har samma rätt till fri genomfart i internationella sund. Denna rätt gäller enligt artikel 38 för "alla fartyg". Det finns inget särstadgande om ubåtar, vilket innebär att de kan framföras i u-läge. Generellt gäller dock att genomfarten måste vara "kontinuerlig och snabb". Artikel 39 förbjuder fartyg som passerar att hota med eller bruka våld mot kuststaten i strid med FN-stadgans bestämmelser.

Havsrättskonventionens regler beträffande internationella sund gäller inte för "historiska sund", dvs sund för vilka en särskild folkrättslig regim sedan lång tid varit etablerad genom mellanstatliga avtal (artikel 35:c). Som historiska sund brukar nämnas Dardanellerna och Bosporen, Öresund, Magellans Sund och Södra Kvarken väster om Åland.[5]

En nyhet i konventionen är också legitimeringen av arkipelagstaternas krav på ofantliga vattenområden bakom generöst dragna baslinjer. Rätt till oskadlig genomfart gäller i arkipelagstaternas territorialhav, men dessutom har introducerats en variant av transitpassage – rätt till fri genomfart i av arkipelagstaten särskilt anvisade "sea lanes". Dessa genomfartsleder har en bredd av 50 nautiska mil. 50 nautiska mil är uppenbarligen mer än vad som krävs för handelsfartyg eller civila flygplan i den tillhörande luftkorridoren. Däremot är bredden ifråga väl anpassad till supermakternas militära önskemål. Bland annat kan ubåtar passera i undervattensläge, dvs utan att behöva ge sig till känna.

I fråga om nyttjandet av det fria havet bekräftar havsrättskonventionen den traditionella skälighetsprincipen; all verksamhet på det fria havet, inklusive militär sådan, skall enligt artikel 87:2 utövas på ett sätt och i en omfattning som innebär att skälig hänsyn ("due regard") visas andra brukare av havet. Samma princip om ömsesidig hänsyn gäller även för djuphavsbottnen (artikel 147).

Vissa förhoppningar om att den nya havsrättskonventionen skulle komma att stå för en "de facto arms control" har visat sig överdrivna.[6] Konventionen bekräftar snarast det traditionella tillståndet av närmast fritt militärt bruk av haven ("non-arms control

at sea"). De inskränkningar som förekommer är väl anpassade till supermakternas militära intressen – såsom de uppfattas av dessa makter själva. Konventionen utgör däremot en folkrättslig plattform från vilken man kan bygga vidare i rustningskontrollhänseende. Genom undertecknandet i Montego Bay vet statssamfundet i stort vilka utgångspunkter som gäller på det havsrättsliga området. Den diskussion om rustningsbegränsningar och restriktioner av militära aktiviteter till sjöss som tidigare i viss mån saknat aktualitet, är idag möjlig att föra på ett mer meningsfullt sätt.

En marin rustningskontroll?

Vissa disparata exempel på marin rustningskontroll efter 1945 föreligger onekligen. Det partiella provstoppsavtalets förbud från 1963 av bl a nukleära tester i havet har berörts tidigare, liksom det regionala Tlatelolco-avtalet av 1967 och havsbottenfördraget av 1971.

På den bilaterala sidan införde SALT I begränsningar i antalet utskjutningsanordningar för ubåtsmissiler och antalet moderna strategiska ubåtar. SALT II förbjuder system för avfyrning av missiler från alla delar av havsbottnen och utskjutningsanordningar för långtgående ballistiska missiler på ytgående fartyg. ABM-avtalet förbjuder bl a sjöbaserade missilförsvarssystem.

Av särskilt intresse är kanske 1972 års avtal mellan USA och Sovjetunionen om förhindrande av incidenter på och över öppet hav, där parterna enats om vissa regler för att garantera säkerheten för egna militära fartyg och luftfartyg. Avtalet ingick i paketet kring SALT I och hade föregåtts av ett antal incidenter där sovjetiska fartyg brutit mot etablerade sjöregler ("Rules of the Road") och involverat amerikanska fartyg i flera kollisioner och ännu fler kollisionstillbud.[7] Faran av att denna typ av incidenter kunde utvecklas till en politisk kris var uppenbar. I avtalet förbinder sig parterna att respektera såväl bokstaven som andan i "Rules of the Road" för att undvika kollisionstillbud. Parternas fartyg skall inte simulera attack genom att rikta kanoner eller torpedtuber mot motpartens passerande militära fartyg. 1973 undertecknades ett protokoll till avtalet där parterna på motsvarande sätt förbinder sig att inte simulera attack mot icke-militära fartyg.

Bland existerande avtal med restriktioner vad gäller marina operationer skall även uppmärksammas Montreux-konventionen

från 1936, som begränsar örlogsfartygs rätt till passage genom de turkiska sunden.[8] (Andra avtal före 1945 framgår av tabell 2.)

Frågan inställer sig då om man kan gå vidare på denna väg med styrkebegränsningar och regler angående marint uppträdande? Något globalt rustningskontrollavtal särskilt avsett för den marina miljön har inte övervägts efter 1971. Att behovet är stort visades dock då en grupp regeringsexperter i FN:s regi lade fram en studie om den marina kapprustningen 1985.[9]

På det strategiska rustningsområdet har den marina andelen blivit allt viktigare. Mätt i antalet kärnladdningar är denna del av arsenalerna klart störst på amerikansk sida, men också betydande på sovjetisk sida. Ubåtarna har sedan länge sin givna plats i avskräckningsdoktrinernas nukleära andraslags-förmåga.

På det konventionella rustningsområdet har båda supermakterna fortsatt uppbyggnaden av sina respektive flottor och totalt har den konventionella marina komponenten ökat i betydelse. De marina rustningarna i det totala styrkeförhållandet väntas få en större relativ betydelse i framtiden än de har idag.

Bland de förslag till marin rustningskontroll som förts fram i den internationella debatten märks bl a idéen om frizoner ("sanctuaries") för strategiska kärnvapenbärande ubåtar. Dylika förslag speglar en oro över att ASW-teknologin utvecklas till fulländning, så att en stormakts samtliga kärnvapenbärande ubåtar kan spåras och slås ut i ett krisläge. Därmed skulle de strategiska ubåtarnas garanterade andra-slagsförmåga och stabiliserande avskräckningseffekt vara ett minne blott. Ett nukleärt första-slag skulle förefalla möjligt och en allmän destabilisering skulle inträda. Motdraget har då setts som inrättandet av frizoner för strategiska ubåtar, dvs vattenområden i anslutning till egen kust där ubåtarna får navigera ostörda och oupptäckta.[10]

En konkretisering och ett praktiskt genomförande av denna idé är dock en komplex historia där de militära och säkerhetspolitiska implikationerna inte behöver vara entydigt positiva. Förslaget om frizoner är därför kontroversiellt och FN:s expertgrupp tog inte upp det bland sina omedelbara rekommendationer 1985. Inte heller innehåller FN-studien om den marina kapprustningen några konkreta förslag till kvantitativa/numerära eller kvalitativa/teknologiska restriktioner vad gäller fartyg och vapen, även om flera teoretiska möjligheter i den vägen räknas upp. Problemet är att

restriktioner av denna typ inte kan övervägas separat, utan måste passas in i rustningarnas helhetsbild.

FN-studien innehåller däremot fyra mer allmänna rekommendationer, som expertgruppen kunde ena sig om:

(1) Överenskommelsen mellan USA och Sovjetunionen om förhindrande av incidenter på och över det fria havet bör inte enbart vara av bilateral natur; dess principer bör bli föremål för en "multilateralisering";

(2) Havsbottenfördragets artikel V om fortsatta förhandlingar rörande ytterligare åtgärder för att förhindra en kapprustning på havsbottnen bör omsättas i praktiken;

(3) Antarktisfördragets denuklearisering sregim bör, såsom indikeras av fördragets artikel 6, appliceras på vattnen söder om 60:e breddgraden som skall erkännas som en kärnvapenfri havszon;

(4) Sjökrigets lagar bör moderniseras; detta eftersom regelverket i stort sett är identiskt med de ålderdomliga Haagkonventionerna av 1907 och eftersom nya överenskommelser som skyddar humanitära och civila värden kan få en förtroendeskapande effekt.[11]

Skall statssamfundet få en marin rustningskontroll värd namnet måste emellertid också införas restriktioner och begränsningar som går till roten med de nuvarande marina rustningarnas destabiliserande effekt. Således borde alla typer av sjöburna nukleära missiler bli föremål för begränsningar. Sjöbaserade kryssningsmissiler med lång räckvidd borde förbjudas helt, innan de börjar produceras i allt större antal. Vidare borde sjöbaserade taktiska kärnvapen förbjudas, eller åtminstone inte längre få förekomma ombord under rutinmässiga patrulluppdrag.[12]

Överenskommelser av denna typ kan inte åstadkommas med en gång. Det behövs en avspänningsprocess och ett momentum i nedrustningsförhandlingarna. För att stimulera en sådan utveckling bör man söka efter avtalsområden som är politiskt lätthanterliga, därmed kanske också mindre betydelsefulla, men där en överenskommelse mellan supermakterna kan komma till stånd och generera en förtroendeskapande effekt. Varje avtalsslut mellan blockstaterna på det militära/säkerhetspolitiska området har, nästan oavsett avtalets innehåll i övrigt, ett egenvärde – en förtroendeskapande potential som kan och bör utnyttjas.

Förslaget till en modernisering av sjökrigets lagar är intressant, bl a därför att det rymmer vissa "lätta" frågor, exempelvis en modernisering av 1907 års Haagregler om sjöminor. Detta kan ske

i ett särskilt protokoll som inte behöver innehålla särskilt mycket text. Dagens sjöminor kan förses med en mekanism som på utsatt tid eller medelst en signal kan deaktiveras eller annars neutraliseras, detta till skydd för fisket och den civila sjöfarten under och efter en väpnad konflikt. En överenskommelse av detta slag, med kvalitativa krav på sjöminor, borde ligga inom de omedelbara möjligheternas gräns.

Yttre rymdavtalet

Rymdrättens utveckling började med antagandet av två resolutioner i FN. Vid generalförsamlingens artonde möte 1963 antogs först, den 17 oktober, en resolution nr 1884 i vilken staterna anmodades att inte sända ut i rymden anordningar som bär kärnvapen eller andra massförstörelsevapen. Resolutionen antogs enhälligt. Den 13 december antog generalförsamlingen, också enhälligt, resolution nr 1962 som innehöll ett antal rättsliga principer för staternas utforskande och utnyttjande av yttre rymden. Det har sagts att denna resolution, genom det samfällda stöd dess legala innehåll fick av FN:s medlemsstater, över en natt skapade ny sedvanerätt.[13]

Den 27 januari 1967 undertecknades i Washington, London och Moskva det välkända avtal som kodifierade de rymdrättsliga principer som FN:s generalförsamling etablerat ("the Outer Space Treaty"). Avtalets officiella benämning är "Fördrag innehållande principer för staternas uppträdande vid utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar". Traktattexten hade vuxit fram under förhandlingar i främst FN:s rymdkommitté och mot bakgrund av bl a textförslag som de två "rymdmakterna" lämnat. Texten presenterades för FN:s generalförsamling hösten 1966 och församlingen anbefallde då fördraget för anslutning. Det har idag 83 parter. I det följande skall endast de delar av fördraget som innebär rustningskontroll eller annars har militära implikationer kommenteras.

Frågan om gränsdragningen mellan det nationella luftrummet och yttre rymden har inte lösts i fördraget. Utgångspunkten är, enligt 1944 års Chicagokonvention om civil luftfart, att "varje stat har fullständig och uteslutande höghetsrätt i luftområdet över sitt territorium". En rik flora av teorier om suveränitetens utsträckning i det vertikala planet har vuxit fram i doktrinen och i staternas ställningstaganden. Den mest extrema suveränitetsteorin represen-

terades av dem som menade att en stats höghetsrättigheter sträcker sig ut i rymden utan yttersta gräns. Denna teori skjöts i sank av rymdfördragets artikel 2, som stadgar att yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar, inte kan förvärvas av någon stat genom hävdande av suveränitet, eller genom nyttjande eller besittningstagande på annat sätt.[14]

Fördragets preambel ger den ideologiska utgångspunkten för fördragets tolkning och för all vidare utveckling av rymdrätten. De fördragsslutande parterna "besinnar hela mänsklighetens gemensamma intresse av att framsteg görs i utforskandet och utnyttjandet av yttre rymden för fredliga ändamål."

Fördragets artikel 3 har följande lydelse:

"Fördragsslutande stater skall bedriva sitt utforskande och nyttjande av yttre rymden, däri inbegripet månen och övriga himlakroppar, i överensstämmelse med folkrättens regler, däri inbegripet Förenta Nationernas stadga, i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att främja internationellt samarbete och mellanstatlig förståelse."

FN-stadgans våldsförbud och reglerna om självförsvar är därmed explicit tillämpliga i rymden. Utöver det självklara konstaterandet att ett väpnat angrepp mot en annan stat inte får ske via eller från rymden, har FN-stadgans regler relevans för det ymniga bruket av satelliter i rymden.

Av antalet uppsända satelliter dominerar de militära satelliterna kraftigt. De används för områdesspaning, detaljspaning och signalspaning. Havsövervakningssatelliter används för spaning mot militära övervattensfartyg. Förvarningssatelliter varslar om avfyrning av andra staters missiler genom IR-sensorer som registrerar värmestrålningen från startraketerna. Särskilda observationssatelliter används för verifikation av rustningskontrollavtal och observation av krishärdar. Andra satelliter används för militära kommunikationer, målinmätning och navigering. Satellitbaserade navigeringssystem förser strategiska ubåtar med positionsuppgifter.

Eftersom dessa satelliter har militära tillämpningsområden kan de komma att bli betraktade som militära mål i en kris- eller krigssituation, detta i synnerhet som satellitfunktionerna alltmer direkt integreras i vapensystemen. Dessa utvecklingstendenser har lett till ett militärt intresse av att kunna bekämpa satellitsystemen. Speciella antisatellitvapen (ASAT) har börjat utvecklats. Satelliter har börjat

uppträda i rollen som vapenbärare.[15] Särskilda rymdminor ("space mines") är påtänkta.

Sovjetunionen gjorde under våren 1981 ett ASAT-prov med en "killer satellite" som jagade en tidigare uppsänd målsatellit. Efter två varv runt jorden bringades "mördarsatelliten" att detonera inom ett avstånd av 8 km från målsatelliten som troligen förstördes.[16]

Förenta Staterna utvecklar ett eget ASAT-system som utnyttjar målsökande robotar som avfyras från modifierade F 15-plan.[17]

Rymdfördraget har inga regler som är direkt tillämpbara i ASAT-situationen; annat än artikel 3 som (genom referensen till "Förenta Nationernas stadga") innebär ett förbud mot användning av ASAT under FN-stadgans artikel 2:4. Dvs ett första bruk av våld medelst antisatellitvapen är lika folkrättsstridigt som första bruk av våld medelst andra vapen.

FN-stadgans artikel 51 indikerar å andra sidan ett legalt utgångsläge enligt vilket antisatellitvapen, när krig väl utbrutit, kan användas i självförsvar som svar på ett väpnat angrepp på jorden, eller som svar på ett angrepp på militära kommunikationssatelliter i rymden. Ska en ändring åstadkommas i denna situation krävs särskild överenskommelse härom. Existerande avtalsbestämmelser är otillräckliga. SALT-avtalen inklusive ABM-avtalet, förbjuder visserligen de två parterna att skada varandras "nationella tekniska verifikationsmedel", dvs särskilt verifikationssatelliter som övervakar efterlevnaden av ingångna rustningskontrollavtal. På det bilaterala området kan även noteras att 1971 års avtal om nukleära olyckor och 1973 års avtal om förhindrande av kärnvapenkrig sammantagna ger ett skydd åt förvarningssatelliter. På det multilaterala området finns endast 1973 års telekommunikationskonvention som förpliktar parterna till denna konvention att undvika åtgärder som skadar annan parts radio- eller telekommunikationer.[18] Dessa förpliktelser synes emellertid enbart vara avsedda för fredstid, inklusive politiska krissituationer. En extensiv tolkning som ger verifikationssatelliter och kommunikationssatelliter ett ovillkorligt skydd i krig torde vara svår att hävda i frånvaro av mer specifika bestämmelser. Det skall emellertid påpekas att den princip, enligt vilken självförsvarsrätten enbart får utövas i proportion till det hot som det väpnade angreppet utgör, i de allra flesta fall torde innebära ett förbud att angripa civila satelliter under åberopande av självförsvar.

Den rustningskontroll som rymdfördraget trots allt står för är etablerad genom fördragets fjärde artikel. Artikel 4 har inledningsvis följande lydelse:

"Fördragsslutande stater förpliktar sig att ej i kretslopp runt jorden placera några föremål, som bär kärnvapen eller andra vapen för massförstörelse, att ej placera sådana vapen på himlakroppar eller stationera dem på något annat sätt i yttre rymden."

Vid tiden för rymdfördragets tillkomst talades det mycket om att det kompletterade 1963 års partiella provstoppsavtal. Medan det senare förbjuder prov med kärnvapen i rymden innebär artikel 4 i rymdfördraget att staterna fråntas möjligheten att i krig använda sig av kärnvapen som är stationerade i rymden. Det uppfattades också som positivt att det nya förbudet omfattade andra massförstörelsevapen och därmed introducerade en rustningskontrollåtgärd beträffande BC-vapnen, en vapenkategori som år 1967 hade varit oreglerad i över 40 år.

Artikel 4 i rymdfördraget är annars en artikel som blivit känd för vad den *inte* innehåller. Det är en brist att man 1967 inte uppnådde en överenskommelse om generellt förbud mot militära rustningar i rymden. Framförallt skall noteras att fördragets förbud täcker stationering av massförstörelsevapen i rymden (genom placering i bana runt jorden eller på annat sätt), men *inte* testning, utveckling och förbandsläggning av rymdrelaterade vapen på jorden. En konsekvens blir att rymden kan utnyttjas för kärnvapenbärande missiler som uppskjutits för att nå mål på jorden – eller mål i rymden. I det senare fallet (exempelvis kärnvapenbärande ASAT-vapen) kan emellertid rymdfördragets anda åberopas som ett hinder. Fördraget strävar ju efter en regim där rymden uteslutande utnyttjas för "fredliga ändamål".

Formuleringen "i kretslopp runt jorden" kan vålla tolkningsproblem. Sovjetunionen testade under några år ett system som lät vapenbäraren gå i partiell bana runt jorden, "Fractional Orbit Bombardment System" (FOBS), för att kunna nå den amerikanska kontinenten från ett nytt och överraskande håll. På amerikansk sida betraktade man inte FOBS som stridande mot rymdfördraget. Systemet förbjöds sedan av supermakterna genom SALT II.

Det är en brist att rymdfördraget saknar ett kategoriskt förbud mot rymdbaserade vapen som faller utanför massförstörelsekategorin; de må vara offensiva eller defensiva; inriktade på mål i

rymden, i atmosfären eller på jorden. En eventuell utveckling av laser- och partikelstrålvapen i rymden kommer att bli destabiliserande, dels genom hotet mot militära satelliter, dels genom hotet mot interkontinentala missiler som troligen tvingar motparten att producera fler missiler och fler kärnvapen.

Det är en brist att den moderna folkrätten saknar ett förbud mot rymdbaserade och markbaserade antisatellitsystem. I fred har användningen av militära satelliter flera positiva konsekvenser. Spaningssatelliterna används visserligen för att lokalisera och mäta in mål för strategiska kärnvapen, liksom för att ta fram kartor för kryssningsrobotar, men de ger också en verifikationskapacitet som varit en förutsättning för tillkomsten av avtal på rustningskontrollområdet, exempelvis SALT-avtalen inklusive ABM-avtalet.[19] Kommunikationssatelliterna ger visserligen en kapacitet till effektiv och offensiv krigföring, men de förbättrar också möjligheterna att hantera kriser. Samma sak gäller spaningssatelliterna. Med hjälp av spaningssatelliter kan parterna lättare bedöma om utvecklingen i ett område innebär ett militärt hot och lättare undvika onödiga motåtgärder som av motsidan kan uppfattas som provokativa. Genom kommunikationssatelliterna får man möjlighet att skaffa sig en bättre bild av läget i krisområden och kan bättre kontrollera egna styrkor på avlägsna platser.[20] Satelliterna minskar den ömsesidiga osäkerheten och misstänksamheten och har därmed en förtroendeskapande och stabiliserande effekt.

En kapacitet att förgöra satelliter i rymden hotar inte bara stabiliteten, den hotar motpartens strategiska nukleära förmåga. Redan i fred får de strategiska kärnvapenstyrkorna stöd från satellitburen utrustning. Det rör sig då om identifiering och positionsbestämning av potentiella mål. I krig fungerar satellitsystemen som hjälpmedel för ledning, styrning och kommunikation. Tillkomsten av ASAT-vapen innebär att rymden inte längre är en fredad miljö där militära och civila funktioner kan hållas skyddade under kris eller krig. Vissa satelliter kan komma att utrustas med en självförsvarskapacitet. I amerikanska studier har man diskuterat möjligheterna att utrusta värdefulla satelliter med störmedel mot ASAT-målsökare, med vilseledande skensatelliter, med ett hårt skal för att reducera vapenverkan, eller med egna vapen mot "mördarsatelliter".[21] Utvecklingen med medel och motmedel tar fart. Rymdens militarisering riskerar att intensifieras.

De nuvarande ASAT-systemen har begränsad räckvidd (c:a 2 000 km:s höjd) och kan endast användas mot satelliter i låg bana, typ observationssatelliter. Det torde ha framgått att det är militärt intressant att även nå kommunikations- och navigationssatelliterna som finns på den geostationära banans höjder (36 000 km). Tekniskt och ekonomiskt är det möjligt.

Det behövs en folkrättslig lösning för att hejda en sådan utveckling. USA och Sovjetunionen förde under åren 1978-1979 vissa förhandlingar om ett ASAT-förbud, men utan resultat. Förhandlingarna avbröts efter invasionen av Afghanistan.

Under senare år har tre avtalsförslag på rymdrustningsområdet presenterats i internationella fora. Det första framlades av Italien 1979 i form av ett tilläggsprotokoll till rymdfördraget; det andra av Sovjetunionen 1981 i form av en ny traktat om förbud mot stationering av varje slag av vapen i yttre rymden. Båda var ofullständiga. Således saknade det sovjetiska förslaget en definition av begreppen "vapen" och "kretslopp" och dess förbud täckte inte markbaserade ASAT-vapen. Sovjetunionen lade 1983 fram ett mer heltäckande förslag till "Traktat om förbud mot våld i yttre rymden och från rymden mot jorden". Denna text täcker bl a ASAT-system av den typ som har testats idag, men förefaller fortfarande innehålla luckor och dunkla punkter.

Från bl a svenskt håll har man i nedrustningskonferensen i Genève förespråkat en traktat som förbjuder alla rymdvapen, inklusive ett förbud mot produktion, testning och förbandsläggning av ASAT-vapen och med föreskrifter om förstörelse av existerande ASAT-system.[22]

På senare tid har även väckts förslag om förbud mot rymdbaserade system som används för direktledning av kärnvapen. Man tänker här på den teknologiska utveckling på navigationsområdet som kan komma att öka ubåtsbaserade kärnvapenmissilers precision. Hittills har de strategiska ubåtsflottorna huvudsakligen fyllt en avskräckande funktion; svårigheter med positionsbestämning har gjort att missilerna inte kan användas för välriktade förstaslag, utan enbart för grov retaliering. En ändring i förutsättningarna skulle vara destabiliserande, men skulle kunna hindras av ett förbud mot avancerade satellitsystem som leder ubåtsmissiler.

Ett annat förslag har inneburit ett förbud mot etablerandet av militära kommandocentraler i rymden. Man tänker här på den potential som ligger i bemannade rymdskepp.[23]

En viss skärpning av reglerna i rymdfördraget har redan kommit till stånd på det bilaterala planet. SALT II-avtalet inkluderar bestämmelser som fortfarande torde vara politiskt bindande, trots att Washington upphört att respektera de numerära restriktionerna. SALT II innehåller således – förutom det förbud mot FOBS som tidigare nämnts – en bestämmelse som förbjuder *utveckling och testning* av system avsedda att placera kärnvapen i omloppsbana (artikel IX). Denna reglering, liksom supermakternas bilaterala skydd av stabiliserande satelliter, skulle lämpligen kunna multilateraliseras inom ramen för en modernisering av yttre rymdavtalet, eller i ett nytt avtal. Det internationella samfundets intresse i dessa frågor tillgodoses bäst genom multilaterala förhandlingar.

Slutligen skall uppmärksammas andra punkten av rymdfördragets artikel 4, som hänför sig till månen och övriga himlakroppars utnyttjande. Stadgandet ifråga har följande lydelse:

"Månen och övriga himlakroppar skall av alla fördragsslutande stater användas uteslutande för fredliga ändamål. Det är förbjudet att på himlakropparna upprätta militära baser, anläggningar och befästningar, att där prova vapen av vad slag det vara må och utföra militära manövrar. Användning av militär personal för vetenskapliga undersökningar eller för andra fredliga ändamål är ej förbjudet. Ej heller skall användning av utrustning eller anordning av vad slag det vara må, vilken är nödvändig för det fredliga utforskandet av månen och andra himlakroppar, vara förbjudet."

Dessa frågor skall något kommenteras under närmast följande rubrik.

Månavtalet

Under 1979 utarbetades i FN ett fördrag rörande månen och andra himlakroppar som ett komplement till yttre rymdavtalet. Månfördraget öppnades för undertecknande i New York den 5 december 1979 och trädde i kraft i juli 1984 efter att ha ratificerats av fem stater. Det har idag 7 parter.

Avtalet är avsett att utfylla och precisera vissa principer som återfinns i rymdfördraget. Det senare stadgar som vi sett att månen och övriga himlakroppar enbart skall användas för fredliga ändamål, samt att det är förbjudet att *på* himlakropparna upprätta militära baser och anläggningar, att där prova vapen och utföra militära manövrar (rymdfördragets artikel 4:2).Förbudet ifråga täcker även basering och utprovning av konventionella vapen.

Månavtalet bekräftar dessa grundsatser. Dess demilitariseringsregim täcker samtliga himlakroppar inom vårt solsystem – utom jorden. En nyhet är att kärnvapen och andra massförstörelsevapen inte får placeras i banor runt eller till månen (artikel 3:3).

En precisering i förhållande till rymdfördraget återfinns i artikel 3:2 där det stadgas att varje fientlig handling eller hot om sådan är förbjuden på månen, liksom det är förbjudet att använda månen för våldshandlingar riktade mot jorden, riktade mot rymdfarkoster, satelliter eller mål på månen. Lydelsen av denna bestämmelse indikerar klart att den är tillämplig även under krig. Krigets lagar innefattar därmed (när månfördraget fått en större anslutning) även restriktioner för rymdkrigföring.

Att månen och övriga himlakroppar skall användas "uteslutande för fredliga ändamål" stadgas som framgått redan i rymdfördraget. Begreppet "fredliga ändamål" måste kanske i detta rymdrättsliga sammanhang ges en radikal tolkning, i princip innebärande att alla militära aktiviteter är förbjudna. Detta skulle då följa av konstruktionen av rymdfördragets artikel 4.[24] Punkten 1, som tillåter flera vapensystem, refererar inte till "fredliga ändamål" som en inskränkning. Punkten 2 däremot, som introducerar en demilitariseringsregim för månen och andra himlakroppar, använder sig av frasen "uteslutande för fredliga ändamål" när man beskriver denna långtgående regim. Militär personal och militär utrustning är dock tillåten när det gäller det fredliga utforskandet av månen och andra himlakroppar. I övrigt – det är den slutsats man måste dra – innebär "uteslutande för fredliga ändamål" att alla militära inslag är förbjudna.

Artikel 3 i månavtalet ger stöd för denna långtgående tolkning av begreppet "fredliga ändamål". Artikelns första punkt lyder:

> "Månen skall av alla fördragsslutande parter användas uteslutande för fredliga ändamål".

Därefter följer beskrivningen av den totala demilitariseringsregim som gäller för månen och andra himlakroppar.

Månavtalet rör dock inte främst militära aspekter. I de följande artiklarna stadgas att månen och dess naturtillgångar skall betraktas som mänklighetens gemensamma arvedel, att en internationell ordning för utnyttjande av månens naturresurser skall upprättas då detta blir aktuellt, samt att vid utforskning och exploatering av månen vederbörlig hänsyn skall tas till miljön.

"Stjärnornas krig"

Konceptet SDI. President Reagans tal den 23 mars 1983 om det nationella försvaret har redan gått till hävderna som "the Star Wars Speech". Talet gav en vision av hur USA i framtiden skulle ha utvecklat ett försvar mot ballistiska missiler (BMD) som skulle ge den amerikanska befolkningen ett liv i trygghet. USA skulle kunna försvara sig med icke-nukleära medel mot sovjetiska strategiska kärnvapenmissiler innan dessa nått amerikanskt territorium. Kärnvapnen skulle bli "impotenta och obsoleta". En officiell amerikansk kommentator har sagt att presidentens tal var historiskt i den meningen att han placerade "strategic policy in front of technological advance".[25] Annars har det ofta varit tvärtom: Den uppnådda tekniska vapenutvecklingen har fått motivera nya strategier eller nya strategiska varianter.

"The Strategic Defense Initiative" (SDI), än så länge enbart ett forskningsprogram, har sedermera preciserats som ett system för i huvudsak rymdkrigföring; ett system med två eller flera lager av antirobotvapen som de fientliga missilerna/stridsspetsarna måste passera för att kunna slå ut sina mål.

Den ballistiska banan för en ICBM kan indelas i tre faser – "the boost phase" (uppskjutningsfasen), "the mid-course phase" (rymdfasen) och "the re-entry phase" (återinträdet i atmosfären och dykningen ned mot motståndarens territorium).

I uppskjutningsfasen, som normalt varar i cirka fem minuter, kommer förstörelseuppgiften att underlättas av att stridsspetsarna är samlade i *en* missil som är lätt att upptäcka p g a heta utblåsningsångor. Kärnstridsspetsarna skulle så att säga kunna slås ut "på burk". Denna tidiga försvarsinsats är beroende av satelliter eller rymdplattformar från vilka fiendens landmassa kan övervakas och uppskjutningar upptäckas. Rymdbaserade lasrar (eller markbaserade sådana riktade mot reflekterande speglar i rymden) skulle sedan avfyra högenergistrålar som når sina mål med ljusets hastighet. Strålarna kommer att smälta missilens skal eller – ifråga om röntgenlaser – slå sönder missilen genom en kraftig puls. Laserstrålens snabbhet är viktig i sammanhanget. För att få säker effekt i målet måste den nå missilen under uppskjutningsskedet *ovanför* atmosfären (luft försvagar strålen), en fas som varar i cirka fyra minuter.

I rymdfasen faller själva missilen tillbaka mot jorden och den s k bussen, som innehåller stridspetsarna, fortsätter i en ballistisk

bana. Även en träff i detta skede kan alltså ge maximal utdelning. C:a 11 minuter efter uppskjutningen frigörs stridsspetsarna ("the re-entry vehicles") från "bussen" och fortsätter c:a 20 minuter i yttre rymden, troligen tillsammans med ofarliga attrapper och "chaff" (olika smådelar) som komplicerar situationen för försvararens detektorer och sensorer. En selekteringsprocess blir nödvändig innan antirobotvapnen kan sättas in på ett meningsfullt sätt. Det följande förstörelsemomentet är teoretiskt sett relativt enkelt att genomföra. En amerikansk test i juni 1984 över Stilla Havet visade hur en interkontinental *Minuteman*-missil kunde förstöras på 160 km:s höjd med hjälp av en självuppsökande projektil som spände ut ett stålnät och rammade den inkommande missilen ("the Homing Overlay Experiment").[26]

I återinträdesfasen måste återstående fientliga stridsspetsar oskadliggöras ytterst snabbt. Det rör sig om några få minuter från det stridsspetsarna når den övre atmosfären till dess de slår ned i marken. Inom denna tid skall bl a värmesökande sensorer upptäcka och urskilja de anflygande målen och dessa skall helst förstöras innan de nått 30 kilometers höjd, detta för att skydda territoriet från eventuella nukleära explosioner.

Att utvecklingen av defensiva antirobotvapen kan vara destabiliserande och leda till upprustning med offensiva vapen erkändes av supermakterna i preambeln till ABM-fördraget. Nu hävdas det emellertid från officiellt amerikanskt håll att SDI kommer att öka säkerheten, eftersom systemets effektivitet kommer att vara tillräcklig för att avskräcka Sovjet från varje tanke på ett nukleärt första-slag. Max Kampelman, Zbigniew Brzezinski och Robert Jastrow hävdade i en artikel i *New York Times* 1985 att ett tvålager-försvar skulle ha en drygt 90-procentig effektivitet. Mindre än *en* sovjetisk stridsspets på 10 skulle nå sitt mål – mer än tillräckligt för att avskräcka från ett första-slag som måste slå ut vissa specifika strategiska mål för att lyckas. Författarna menade att allt tyder på att Sovjetunionen kommer att bygga ut ett eget strategiskt BMD-skydd, och att Kreml därför bör acceptera president Reagans erbjudande att delta i ett gemensamt försvar. Istället för hot om ömsesidig garanterad förstörelse (MAD) skulle man bygga upp ett system med "mutual assured survival" (MAS). NcNamara-doktrinen MAD, som successivt tonats ned och "humaniserats" genom inriktningen på "counter-force" och "surgical strikes", hålls nu

fram som ett traditionellt negativt synsätt för att kunna kontrasteras mot det framstegsvänliga nytänkandet MAS.

De säkerhetspolitiska förhoppningarna bakom SDI har kritiserats på följande grunder:

(1) Sovjet kommer att svara med en ny rond i kapprustningen. Ytterligare missiler kommer att produceras för att öka det antal stridsspetsar som kan tränga igenom den amerikanska försvarsskölden;

(2) Sovjet kommer att känna sig hotat av en potentiell amerikansk första-slags-kapacitet. Ett tätt missilförsvar ger möjlighet att gå till attack och samtidigt undvika förstörelse på eget territorium. Den ömsesidiga avskräckningen går förlorad och med den den internationella säkerheten;

(3) Ett rymdförsvar avvärjer inte hotet från kärnvapentriadens andra delar. Det återstår att hantera bombplanen, kryssningsmissilerna, de ubåtsbaserade missilerna (SLBMs) och i framtiden även de ballistiska missiler som kan avfyras i låga banor ("depressed trajectories") inom atmosfären;

(4) Ett effektivt strategiskt försvar är en ekonomisk omöjlighet, eftersom motsidan alltid kan lägga ned förhållandevis mindre kapital på offensiva motmedel än försvararna måste satsa för att i sin tur återta initiativet. Man får med andra ord mindre för varje extra dollar som läggs ned på försvar, än för varje extra dollar som läggs ned på en offensiv kapacitet.

Huvudinvändningen är dock som framgått säkerhetspolitisk – SDI är destabiliserande.[27]

Folkrättsligt kan man konstatera att en utveckling/utplacering av antirobotvapen för uppskjutningsfasen och rymdfasen kan komma att stå i strid med såväl det partiella provstoppsavtalet, yttre rymdavtalet som ABM-fördraget. En dylik vapenutveckling avseende återinträdesfasen kommer troligen att stå i strid med ABM-fördraget.

Det partiella provstoppsavtalet. Det partiella provstoppsavtalet från 1963 (PTB) förbjuder inte bara prov med kärnvapen i havet, luften eller rymden utan även andra slag av nukleära explosioner i dessa miljöer (artikel 1). Detta stadgande är av relevans ifråga om planerna på rymdbaserade laservapen. Det är tveksamt om kemiska lasrar, vars strålning drivs genom kemiska reaktioner, kan få tillräckligt kraftig verkan i målet. Man överväger därför andra typer

av högenergilaser, framförallt sådan som är baserad på röntgenstrålning (röntgenlaser). Denna typ av laser drivs emellertid av kärnkraft, den tar sin kraft ur små nukleära explosioner och kanaliserar den höga energimängden i en kraftig laserstråle. Röntgenlaser som testas i rymden skulle alltså innebära nukleära explosioner i strid med PTB:s fundamentala förbudsregel, en regel som idag är av närmast sedvanerättslig karaktär. PTB har ratificerats av över 110 stater.

Yttre rymdavtalet. "The Outer Space Treaty", rymdrättens Magna Charta från 1967, förbjuder som vi sett placering av kärnvapen och andra massförstörelsevapen i kretslopp runt jorden liksom utstationering av sådana vapen på annat sätt i rymden, samt dessutom användning av månen och övriga himlakroppar för militära syften, men avtalet lämnar fältet fritt för ett antal andra militära optioner och användningsområden. Avtalet förbjuder således inte följande militära system som är av relevans i SDI-sammanhanget:

- stationeringen av konventionella rymdminor, andra konventionella vapen, eller laser och partikelstrålvapen, i bana runt jorden;
- användning av rymden för ballistiska konventionellt eller nukleärt laddade missiler som skjuts upp från jorden;
- användning av gränsområdet atmosfär/rymd för målsökande robotar som skjuts upp från jorden eller från flygplan;
- användningen av satelliter för militära syften som övervakning, förvarning, målinmätning och robotstyrning.

Fördraget förbjuder inte uttryckligen, men kanske implicit genom sitt syfte, användningen av nukleära antisatellitvapen som inte går i omloppsbana utan skjuts upp direkt i rymden.

Även om rymdavtalets förbud lämnar avsevärda luckor är det således möjligt att ytterligare restriktioner kan härledas från avtalets syfte. På två ställen i avtalets preambel talas det om "utnyttjandet av yttre rymden för fredliga ändamål".

Artikel 1 föreskriver att utnyttjandet av yttre rymden skall äga rum "till alla länders fromma och i alla länders intresse". Artikel 3 förpliktar de fördragsslutande staterna att nyttja yttre rymden i överensstämmelse med folkrättens regler "i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att främja internationellt samarbete och mellanstatlig förståelse".

Ett kontroversiellt strategiskt försvarsinitiativ, som kraftigt förstärker tendensen av militarisering av rymden, som enligt en utbredd uppfattning blir destabiliserande, som riskerar att underminera strävandena efter rustningskontroll och nedrustning och därmed inte skulle främja internationellt samarbete och mellanstatlig förståelse, kan ett sådant initiativ vara förenligt med rymdavtalets syfte? Frågan så ställd blir närmast retorisk.

Ett annat bekymmersamt moment i sammanhanget är igen det förhållandet att SDI kan komma att innefatta utveckling av en röntgenlaser som drivs av kärnenergi i rymden. Gränsen mot massförstörelsevapen kan då framstå som överskriden. En utplacering av nukleära laservapen på rymdplattformar måste i vilket fall stå i uppenbar strid med rymdavtalets anda och syfte, alldeles oavsett det faktum att en utprovning av sådana vapen (med åtföljande nukleära explosioner i rymden) är totalförbjuden enligt det partiella provstoppsavtalet.

ABM-fördraget. 1972 års fördrag om begränsning av ABM-system är formellt ett bilateralt avtal, men samtidigt ett avtal med multilaterala implikationer. Dess säkerhetspolitiska spännvidd är av global natur. Fördragets implementering kan ses som ett fullföljande av FN-stadgans förpliktelse att alla stater separat och gemensamt skall värna om internationell fred och säkerhet. Fördragets bevarande är därmed en fråga som även utomstående stater har ett legitimt intresse av.

När ABM-avtalet undertecknades hade supermakterna insett att om de fortsatte att utveckla kostbara försvarssystem för skydd mot ballistiska missiler skulle effekten bli en ömsesidig upprustning med utveckling av vardera sidans *offensiva* kapacitet, något som i sin tur skulle leda till behov av nya försvarssatsningar. Å andra sidan skulle ett ömsesidigt ofullständigt ABM-försvar medföra ömsesidig sårbarhet, stabil avskräckning och därmed ökad gemensam säkerhet. Denna supermakternas medvetenhet speglas i ABM-fördragets preambel. I det tredje preambulära stycket drar man slutsatsen att en begränsning av ABM-systemen kommer att "leda till en minskad risk för krigsutbrott som involverar kärnvapen". I det fjärde stycket utgår man från premissen att en ABM-reglering kommer att bidra till "skapandet av mer gynnsamma förutsättningar för ytterligare förhandlingar rörande begränsningen av strategiska vapen". I preambelns sista stycke manifesterar parterna

sin önskan att "bidra till minskningen av internationell spänning och till stärkandet av mellanstatligt förtroende". Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som sagts om det strategiska försvarsinitiativets destabiliserande drag, kan det konstateras att SDI, även dagens forskningsprogram, står i strid med ABM-fördragets syfte. Frågan blir då hur president Reagans initiativ förhåller sig till ABM-fördragets materiella och legalt bindande bestämmelser.

Enligt artikel I åtar sig parterna att begränsa utbyggnaden av ABM-system i enlighet med fördragets bestämmelser. Är nya "exotiska" antimissilvapen tillåtna? I Washington hävdar man ofta en "bred" tolkning som medger utnyttjande av teknologiska landvinningar.

Artikel II definierar ett ABM-system som "ett system för att bemöta strategiska ballistiska missiler eller deras komponenter i sin bana". I anslutning till denna definition noteras det att sådana system "för närvarande" (dvs år 1972) består av ABM-missiler, utskjutningsanordningar och radaranläggningar. Det hävdas ibland att denna skrivning innebär att fördraget endast täcker sådana ABM-system som fanns år 1972 och lämnar fältet fritt för utveckling av nya, icke-landbaserade system. Detta är emellertid en missuppfattning. Orden "för närvarande" innebär att fördraget förutser senare utveckling och täcker system som kan bli resultatet av sådan utveckling. En vanlig bokstavstolkning av artikel II ger således vid handen att uppräkningen av "missiles", "launchers" och "radars" enbart är illustrerande (och inte uttömmande), och att fördraget reglerar *alla* missilförsvarssystem som är konstruerade för att "bemöta strategiska ballistiska missiler eller deras komponenter i sin bana".

Genom artikel III i avtalet och dess tilläggsprotokoll från 1974 görs det klart att vardera sidan endast får upprätthålla *en* ABM-anläggning ("deployment area") och denna får enbart avse fasta markbaserade system. Artikel IV medger testning och utveckling av fasta markbaserade ABM-system på överenskomna testområden. Denna bestämmelse innebär inte att avtal med Sovjetunionen rörande fasta markbaserade system gör det möjligt att förverkliga SDI inom fördragets ram, eftersom ett tätt missilförsvar måste inkludera rymdbaserade, luftbaserade eller på annat sätt mobila system om hela USA:s luftrum skall kunna skyddas.

Enligt artikel V är det kategoriskt förbjudet att utveckla, testa och "deployera" ABM-system eller deras komponenter när systemen är mobilt markbaserade eller baserade på havet, i luften *eller i rymden*. Det sägs ingenting om forskning. Forskning som inte går hand i hand med utveckling får således anses tillåten. Den initialforskning som SDI givit upphov till i dagens läge står därmed inte i strid med avtalets bokstav.

Enligt texten i artikel V förbjuds således utveckling och testning (samt ännu mer deployering) av rymdbaserade lasrar, partikelstrålvapen m m.

I diskussionen om ABM-fördragets tolkning har man dock stundom varit obenägen att dra denna slutsats, mycket beroende på känslan av att ett fördrag som huvudsakligen är inriktat på att begränsa fasta markbaserade ABM-system av den typ som existerade 1972, inte bör tillåta *mycket* beträffande just dessa system (utskjutningsanordningar, testområden, vidareutveckling) och *mindre* beträffande andra system som ännu inte utvecklats. Denna motsägelsefullhet (om det nu är en sådan) har tagits som intäkt för ståndpunkten att fördragets syfte inte kan vara att förbjuda utvecklingen av nya teknologier på rymdområdet.

Fördragstexten är emellertid entydig. Nya icke-markbaserade ABM-system är förbjudna. Förklaringen ligger i att det system som närmast var aktuellt att begränsa 1972 ("fixed land-based") fick en detaljerad reglering med huvudregel och flera undantag, medan de system som ännu inte existerade var lättare att totalförbjuda. Företeelsen är som bekant inte ovanlig i vapenkontrollsammanhang.

Hävdandet av den tolkning som angivits ovan kompliceras något (men motsägs inte) av den tolkningsförklaring, "Agreed Statement D", som tillsammans med andra förklaringar fogats till avtalet som ett annex. De två parterna förklarar i punkten D att för det fall ABM-system baserade på andra fysikaliska principer tillskapas ("are created") i framtiden, skall begränsningar rörande sådana system bli föremål för konsultationer. Den allmänna skrivningen synes vid första påseende indikera att lasersystem m m inte är förbjudna förrän efter särskild överenskommelse härom. Orden "are created" tyder emellertid på att det endast är fasta markbaserade system som avses, eftersom endast sådana system kan tillskapas (utvecklas) i enlighet med fördraget (artiklarna III och IV).[28]

Tabell 3

ABM-avtalets nyckelbestämmelser

Article II

1. For the purposes of this Treaty an ABM system is a system to counter strategic ballistic missiles or their elements in flight trajectory, currently consisting of:

(a) ABM interceptor missiles, which are interceptor missiles constructed and deployed for an ABM role, or of a type tested in an ABM mode;

(b) ABM launchers, which are launchers constructed and deployed for launching ABM interceptor missiles; and

(c) ABM radars, which are radars constructed and deployed for an ABM role, or of a type tested in an ABM mode.

2. The ABM system components listed in paragraph 1 of this Article include those which are:

(a) operational;

(b) under construction;

(c) undergoing testing;

(d) undergoing overhaul, repair or conversion; or

(e) mothballed.

Article III

Each party undertakes not to deploy ABM systems or their components except that:

. . . (vissa undantag för fasta landbaserade system).

Tilläggsprotokoll 1974: "Each Party shall be limited at any one time to a single area out of the two provided in article III of the Treaty for deployment of anti-ballistic missile (ABM) systems or their components. . ."

Article V

1. Each Party undertakes not to develop, test, or deploy ABM systems or components which are sea-based, air-based, space-based, or mobile land-based.

Agreed interpretation

[D]

In order to insure fulfillment of the obligation not to deploy ABM systems and their components except as provided in Article III of the Treaty, the Parties agree that in the event ABM systems based on other physical principles and including components capable of substituting for ABM interceptor missiles, ABM launchers, or ABM radars are created in the future, specific limitations on such systems and their components would be subject to discussion in accordance with Article XIII and agreement in accordance with Article XIV of the Treaty.

I ett kommittétryck som ACDA 1982 överlämnade till kongressen talas det om punkten D i annexet som "an agreed statement in connection with Article III".[29] Artikel III inleds med följande ord: "Vardera parten åtager sig att inte deployera ABM-system eller deras komponenter utom då. . ." Artikeln handlar därefter enbart om fasta markbaserade system. De förhandlingar/konsultationer som punkten D föreskriver skulle då, enligt Washingtons uppfattning så sent som 1982, enbart avse fasta landbaserade system. Detta är ju i viss mån en logisk slutsats eftersom testning/utveckling av

rymdbaserade system är totalförbjuden enligt ordalydelsen i artikel V. Någon tolkningsförklaring om detta skulle inte behövas. Däremot är förpliktelsen i artikel III kvalificerad – det är denna förpliktelse som behöver specificeras när utvecklingen tagit nya steg, och det är denna förpliktelse som avses med de inledande orden i "Agreed Statement D".

Innebörden av punkten D skulle då vara att begränsningar avseende fasta landbaserade system, som är beroende av nya fysikaliska principer (exempelvis markbaserad laser), skall bli föremål för förhandlingar den dag den teknologiska utvecklingen gjort frågan aktuell. Det absoluta förbudet i artikel V däremot gäller fullt ut; några undantag till denna artikel indikeras ju inte heller i själva fördragstexten.

Denna tolkning har även stöd i uttalanden från 1972 års administration i Washington. Efter framförhandlandet av ABM-fördraget sade dåvarande utrikesministern William Rogers i ett uttalande inför senatens utrikesutskott att "framtida exotiska typer av ABM-system, exempelvis system beroende av laser", inte kan utplaceras så som fördraget är utformat.[30]

Även om det således är klart att ABM-fördraget förbjuder utveckling och testning av rymdbaserade vapen, liksom viss förbandsläggning av fasta, landbaserade system av den typ som finns idag, återstår det att lösa frågan hur tillåten forskning skall avgränsas. På amerikansk sida betonar man att "development" i fördragets mening inte täcker "research". Problemet är emellertid att tillämpad forskning måste anses vara del i en utveckling. Oavsett var man drar den exakta gränsen mellan grundforskning och tillämpad forskning så kan åtminstone följande konstaterande göras: Den dag komponenter i ett nytt rymdbaserat system inte längre testas i laboratorier utan i sin riktiga miljö ("field testing") är kränkningen av ABM-fördraget ett faktum. Parterna tycks 1972 ha varit överens om just denna tolkning – främst av det praktiska skälet att endast "field testing" kan upptäckas med nationella verifikationsmedel.

I diskussionen om SDI och ABM-avtalet betonade man tidigt från amerikansk sida att all forskning var tillåten. Numera påpekar man även att viss "field testing" är tillåten, nämligen sådan testning som inte berör hela ABM-system eller deras huvudkomponenter utan endast *subkomponenter*. Bakgrunden till denna argumentation är följande:

Visserligen innehåller artikel V ett kategoriskt formulerat förbud mot bl a testning av system *och komponenter* som är havsbaserade, luftbaserade, rymdbaserade eller rörligt markbaserade. Men (säger man på amerikanskt håll) begreppet komponenter skall tolkas mot bakgrund av definitionsbestämmelserna i artikel II. I samband med att artikel II definierar ABM-system uppräknas "interceptor missiles", "launchers" och "radars" som exempel på typiska ABM-komponenter. På amerikansk sida ser man dem som huvudkomponenter eller kanske till och med som de enda huvudkomponenterna. Förbudet i artikel V, anser man, kan bara avse denna typ av komponenter. SDI involverar forskning rörande många andra typer av komponenter som inte spelar en lika självständig och fundamental roll. Enligt Washington kan dessa subkomponenter testas utanför laboratorierna helt i enlighet med ABM-fördraget.

Denna tolkning varken stöds eller motsägs av texten i artikel II. Vad som klart talar emot den är emellertid följande:

Den *fundamentala* distinktion (mellan komponenter/subkomponenter) det i så fall skulle röra sig om, har inte uttryckligt stöd i någon av ABM-fördragets sexton artiklar och inte heller i de bilagda tolkningsförklaringarna. Mot den bakgrunden ter sig resonemanget om tillåtligheten av "field testing" av subkomponenter konstruerat och långsökt. Man kan emellertid inte komma ifrån att tanken har visst stöd i fördragets förarbeten. En distinktion gjordes under förhandlingarna mellan "components" och "adjuncts", även om någon överenskommen tolkning om exakt var skiljelinjen gick inte uppnåddes och inte heller eftersträvades. De "adjuncts" som man ansåg inte berördes av fördraget var dock enbart sådana komponenter som inte kunde fylla en självständig ABM-funktion.[31]

Kopplingen till ASAT. Utvecklingen med särskilda rymdvapen för att kunna slå ut motståndarens militära observations- och kommunikationssatelliter har ett klart och oroande samband med missilsförsvarsfrågan. Till en början kan konstateras att varje teknologisk landvinning inom området "Ballistic Missile Defense" (BMD) även kan utnyttjas för att förstöra satelliter. Det hindrar inte att supermakterna sedan länge lagt ned betydande resurser på en separat utveckling av antisatellitvapen.

De amerikanska ASAT-försöken med en "Air-launched Miniature Homing Vehicle" (ALMV) demonstrerar hur teknologin för

de båda bekämpningssystemen (ASAT och BMD) kan vara sammanfallande eller överlappande. ALMV-systemet består av en mindre tvåstegsraket som skjuts upp från ett modifierat jaktflygplan av typ F 15. När drivstegen brunnit ut bringas sökardelen att styra mot målet/satelliten som förstörs genom en direktträff. Detta system är tänkt att sättas in mot satelliter i låga banor, men den teknologiska utvecklingen indikerar att även satelliter i geostationära banor snart ligger inom räckhåll.

Hittills har ASAT-systemen delvis kunnat utnyttja sextiotalets ABM-teknologi, i fortsättningen kan kanske ABM-forskningen tillgodogöra sig ASAT-kapacitetens "spin-off"-effekter. ASAT-utvecklingen har inte hämmats av några internationella avtal. Den har däremot stimulerats av det faktum att satelliter inte längre förutses för enbart passiva funktioner (typ observation och förvarning) utan mer och mer planeras för aktiva roller (typ stridsledning). De delar av SDI som förutser utvecklandet av en försvarssköld i återinträdesfasen kan därmed få en teknologiskt sett flygande start. System som officiellt utvecklats som antisatellitvapen kan utnyttjas för att iståndsätta ett försvar mot ballistiska missiler som skulle vara förbjudet enligt ABM-fördraget. ASAT-rustningarna kan på det sättet leda till en gradvis underminering av ABM-fördraget.

Samtidigt gäller, att det blir allt svårare att få till stånd förbud eller restriktioner rörande de erkänt destabiliserande ASAT-vapnen om en avancerad BMD-utveckling (typ SDI) pågår. Relevanta delar av den avancerade teknologin kommer hela tiden att överföras till de mindre krävande ASAT-systemen som därmed kan befästas och förstärkas.

ABM-fördragets osäkra framtid. ABM-fördraget gäller för obegränsad tid, men det kan enligt artikel XV sägas upp av endera parten om denna finner att "extraordinära händelser" som är relaterade till fördragets ämne har äventyrat ifrågavarande stats "högsta intressen". Uppsägningstiden är sex månader. Den dag SDI övergår i "field testing" och målmedveten utveckling av nya komponenter i ett missilförsvarssystem måste ABM-fördraget antingen revideras eller sägas upp av USA. Även om president Reagan har sagt att de bilaterala Genève-förhandlingarna med Sovjetunionen bl a skall syfta till att stärka ABM-avtalet, förefaller

det som om administrationen i Washington har en beredskap för att försvara en uppsägning.

Redan 1972 kommenterade chefsförhandlaren Gerard Smith och hans utrikesminister William Rogers uppsägningsfrågan. De gjorde klart att eftersom ABM-fördraget innebar att det nationella territoriet låg öppet för attack från motparten (den kodifierade sårbarheten), hade man från amerikansk sida ingått avtalet med förväntan på kommande ömsesidiga nedskärningar i den strategiska offensiva kapaciteten. Om sådana nedskärningar inte hade åstadkommits inom fem år kunde detta vara ett sådant hot mot USA:s "högsta intressen" som motiverade en uppsägning av avtalet.[32]

Den 1 februari 1985 tillställdes kongressen presidentens rapport om Sovjetunionens bristande efterlevnad av ingångna nedrustningsavtal. Anmärkningarna beträffande ABM-avtalet var allvarliga. Sovjet kränker fördraget, hette det, genom uppbyggnaden av en fasstyrd radaranläggning i Krasnojarsk i Sibirien. Anläggningens läge, inriktning och kapacitet sägs vara det som konstituerar ett folkrättsbrott. (Artikel VI i fördraget stadgar att radaranläggningar av förvarningstyp enbart får förekomma längs det nationella territoriets gränser och enbart får vara riktade utåt.) Rapporten drog den allmänna slutsatsen att Sovjetunionen (på basis även av andra iakttagelser) synes förbereda ett ABM-försvar av sitt territorium. President Reagan betonade i rapportens inledning att det är ett fundamentalt behov av strikt efterlevnad av bestämmelserna i rustningsbegränsningsavtal och – hette det – "this administration will not accept anything less". Här finns en potentiell (och i för sig hållbar) grund för uppsägning av ABM-avtalet. Internationell sedvanerätt (numera kodifierad i artikel 60:1 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten) berättigar en part i en bilateral traktat att åberopa traktatbrott från motpartens sida som skäl till att sätta traktaten ur kraft eller suspendera den helt eller delvis.

Beträffande SDI är den officiella positionen att det är ett forskningsprogram som ligger helt i linje med ABM-fördraget. Varje steg utöver forskning skall diskuteras med Sovjetunionen. USA är redo att bilateralt förhandla om förbättringar i försvarssystemen mot kärnvapen för att bidra till en gemensam säkerhet. De flesta kommentatorers bedömning är emellertid att i samma ögonblick som forskningsprogrammet lämnar laboratoriestadiet är ABM-fördragets existens i omedelbar fara. Detta är i hög grad oroväckande eftersom ABM-avtalet är den enda överenskommelse

inom SALT-processen som inneburit reell rustningsbegränsning. Misslyckas stormakterna med att nå en uppgörelse om SDI i Genève, kommer fortsatta förhandlingar på rustningsbegränsningsområdet att försvåras. ABM-fördraget kommer i det läget troligen att sägas upp av någondera sidan, kanske redan under 1980-talet. En ökad kapprustning, med fler offensiva missiler, fler stridsspetsar och nya defensiva system kan bli oundviklig. ASAT-utvecklingen kommer troligen att intensifieras för att uppväga motsidans satsning på satelliter som vapenbärare. En försämring av de internationella relationerna och en säkerhetspolitisk destabilisering kommer att framstå som ett faktum. Ett sådant sakernas tillstånd skulle underminera den folkrättsliga förpliktelsen att aktivt engagera sig i nedrustningsförhandlingar (såsom den exempelvis kommit till uttryck i NPT:s artikel VI) och göra målsättningen "allmän och fullständig avrustning" till en alltmer tom fras.

De globala implikationerna visar klart att BMD-frågan inte enbart är en sak för supermakterna. Samtliga stater har ett legitimt intresse i en lösning. Det är därför både naturligt och tacknämligt att multilaterala förhandlingar sedan 1985 övervägs i en särskild kommitté under nedrustningskonferensen i Genève.[33]

1 Hilding Eek, *Världshavens frihet och fred*, Stockholm 1971, s 112.

2 USA har installerat ett passivt avlyssningssystem med hydrofoner på havsbottnen som täcker stora delar av världshaven. Systemet, SOSUS ("Sound Surveillance System"), innebär att de av hydrofonerna uppfångade ljudet sänds vidare i undersjöiska kablar och därifrån till en landstation. Här sker en första utvärdering. Ett särskilt analyscentrum samordnar och behandlar sedan informationen från flera landstationer. Se B Kirkerud, "Anti-ubåtkrigföring og strategisk balanse" i Jagland & Johansen, *Før det blir for sent*, Oslo 1982, s 166 ff.

3 Havsbottenfördragets räckvidd och värde har diskuterats i FN-tidsskriften *Disarmament*, Vol VI, No 2 1983, av J Goldblat i ett bidrag och av A Meerburg och E Myjer i ett annat. Se även Tullio Treves, Military installations, structures and devices on the seabed, 19 *American Journal of International Law* 1980, s 824 ff.

4 Denna kompromisslösning var knappast del av allmän folkrätt, dvs sedvanerättsligt förankrad, vid tiden för havsrättskonventionens antagande och det kan diskuteras om så är fallet idag. Från USA:s sida hävdas emellertid just detta. På amerikanskt håll synes man vilja se transitpassagebegreppet som en ny term för en sedan gammalt gällande folkrättslig princip om fri passage genom internationella sund.

5 De turkiska sundens status reglerades först i Paris-freden av 1856 (då de stängdes för krigsfartyg). Numera gäller Montreaux-konventionen av 1936 (som etablerar passagerestriktioner för krigsfartyg). Situationen i Magellans sund regleras i 1881 års gränstraktat mellan Argentina och Chile (ett befästningsförbud längs stränderna). Vattnen kring Åland, Södra Kvarken och Skiftet, faller under den demilitariseringsregim som etablerades genom Ålandskonventionen 1921. Svenskt och finskt territorialvatten möts i Ålandshav och båda staterna kräver föranmälan som villkor för örlogsfartygs passage. Öresundstraktaten av 1857 avskaffade Danmarks rätt att uppbära tullavgifter för främmande fartygs genomfart i Öresund,

Stora Bält och Lilla Bält, och indikerade därmed existensen av en särskild folkrättslig regim för de baltiska sunden. Traktaten säger däremot inget om örlogsfartygs passage. I praxis har Danmark krävt föranmälan för passage genom sin del av Öresund liksom för passage genom Stora och Lilla Bält. Sverige kräver i princip föranmälan på diplomatisk väg, men sådan anmälan behövs inte för genomfart av det svenska territorialhavet i Öresund, se Tillträdesförordningens 3 § (SFS 1982:755).

6 Elizabeth Young, New Law for Old Navies: Military Implications of the Law of the Sea, *Survival*, Vol XVI 1974, s 262 ff. Havsrättskonventionens militära implikationer har behandlats av Ken Booth, *Law, Force and Diplomacy at Sea*, London 1985; R.W.G. de Muralt, The Military Aspects of the UN Law of the Sea Convention, *Netherlands International Law Review*, 1985/1, s 78 ff samt Elmar Rauch, Military Uses of the Oceans, *28 German Yearbook of International Law* 1985, s 229 ff.

7 Se Ken Booth, *Law, Force and Diplomacy at Sea*, London 1985, s 158.

8 Enligt Montreux-konventionen har örlogsfartyg rätt till genomfart under ett krig, i vilket Turkiet är neutralt, på villkor att sammanlagda tonnaget inte överstiger 30 000 ton. I fredstid tillåts transit av sammanlagt högst 15 000 ton från främmande makt per gång. Enskilda örlogsfartyg kan inte passera Bosporen och Dardanellerna om deras deplacement överstiger 10 000 ton, annat än efter turkiskt medgivande. Örlogsfartyg från Svarta Havets strandstater åtnjuter emellertid en något mer priviligierad position. Icke-turkiska hangarfartyg är dock konstant förvägrade genomfart, något som Sovjetunionen satte sig över i juli 1976 då hangarfartyget *Kiev* klassificerades som en kryssare och sändes genom sunden.

9 Study on the Naval Arms Race, UN Document A/40/535. Expertgruppen tillsattes 1983 och arbetade under indonesiskt ordförandeskap. Övriga experter kom från Frankrike, Kina, Gabon, Peru, Sverige och Nederländerna.

10 Joel S Wit, Sanctuaries and Security, *Arms Control Today*, okt 1980. Se även Wits bidrag i den av Epstein & Feld utgivna *New Directions in Disarmament*, New York 1981, samt den av Byers utgivna *The Denuclearisation of the Oceans*, London 1986, s 114 och 183.

11 Av de tretton Haagkonventionerna rör åtta stycken sjökrigets och den marina neutralitetsrättens lagar. En stor del av dessa bestämmelser är idag obsoleta. Bland förslag till nya regler har särskilt nämnts: (a) zonrestriktioner som i den civila sjöfartens intresse klargör vilka och hur stora krigszoner, blockadzoner och liknande zoner som är tillåtna; (b) kvalitativa krav på långdistansvapen, missiler och torpeder, bl a i den meningen att de förses med neutraliseringsmekanismer som på kommando gör projektilen harmlös om den befinnes vara på fel väg ("fire and continuous control" istället för "fire and forget"); (c) regler för sjöminkrigföring av innebörd att minorna förses med neutraliseringsmekanism som gör dem oskadliga efter viss tid och att kartor upprättas över utlagda minfält så att minorna kan svepas efter en avslutad konflikt; (d) regler för skydd av den marina miljön, inklusive förbud mot attack av oljetankers och oljeinstallationer till sjöss.

12 Detta är Sveriges linje som hävdats i FN:s nedrustningskommission (UNDC). Se anförande av ambassadör Maj-Britt Theorin den 5 maj 1986.

13 Cheng, United Nations Resolutions on Outer Space: "Instant" Customary Law?, 5 *Indian Journal of International Law* 1965, s 35 ff.

14 Att den extrema suveränitetsteorin var ohållbar framgår redan av ett argument som är återgivet i den svenska propositionen till riksdagen om rymdfördragets godkännande. "Sålunda har pekats på att jordens rotation omkring sin egen axel och omkring solen samt solens och planeternas rörelse genom världsrymden gör det omöjligt att ens för bråkdelen av en sekund med tillförlitlighet fastställa ett visst lands konliknande territorium genom vilket ständigt rör sig föremål från rymden av olika beskaffenhet". Proposition 1967:94, s 4.

15 Se exempelvis Hans Elger i Elger & Holmberg, *Rymden och Havet*, Folk och Försvar, Stockholm 1983, s 40 f och 51 ff, samt bidragen i de av Bhupendra Jasani redigerade *Outer Space – A New Dimension of the Arms Race*, SIPRI 1982, och *Space Weapons – The Arms Control Dilemma*, SIPRI, 1984. Märk särskilt bidragen av Jasani, Hafner, Scheffers och Danielsson.

16 Mer avancerade sovjetiska ASAT-prov inleddes 1967. Den 14 mars 1981 rapporterades det att en sovjetisk jaktsatellit för första gången skadat eller förstört en målsatellit. Se Perry i

den av Jasani redigerade *Outer Space – A New Dimension of the Arms Race*, SIPRI 1982, s 151 f.

17 Under åren 1964-75 testade USA ett nukleärt ASAT-system, Thor. Det nuvarande programmet med en "Air-launched Miniature Homing Vehicle" (ALMHV) innebär att målsatelliten förstörs genom direktträff och inte genom explosion. Infraröda sensorer lokaliserar målet. Se Marcia Smith i Jasani (ed), *Space Weapons – The Arms Control Dilemma*, SIPRI 1984, s 86 f.

18 ABM-avtalets artikel XII:2 innehåller ett åtagande "not to interfere with the national technical means of verification". Motsvarande bestämmelse i det oratificerade SALT II-avtalet återfinns i artikel XV:2. Telekommunikationskonventionen stadgar i artikel 35 att staterna skall respektera andra länders radioförbindelser som bedrivs i enlighet med den Internationella Teleunionens (ITU) radioreglemente.

19 Satellitövervakning kan framförallt spela en roll ifråga om efterlevnaden av avtal som innehåller kvantitativa begränsningar av tyngre (från rymden lätt identifierbara) nukleära vapensystem, men även då det gäller avtal om konventionella mark- och sjöstridskrafter.

20 Lars B Wallin, Det militära rymdutnyttjandets konsekvenser för Sverige, Föredrag vid Arbetarrörelsens Fredsforums seminarium om rymden, den 14 november 1985.

21 Hans Elger i Elger & Holmberg, *Rymden och havet*, Försvar och Säkerhetspolitik, Stockholm 1983, s 51.

22 Ett förbud mot produktion och testning av ASAT-system innebär dock klara verifikationsproblem. Den amerikanska ASAT-raketen kan således lätt döljas i ett rymligt garage. En sovjetisk jaktsatellit/"mördarsatellit" kan lätt skjutas upp under täckmantel av en vanlig missiltest. Beträffande verifikationsfrågan se bidragen av M Smith, K Gottfried, W Slocombe och M Guionnet i den av Bhupendra Jasani utgivna *Space weapons – The Arms Control Dilemma*, SIPRI 1984.

23 Förslagen om förbud mot vissa rymdbaserade satellitsystem och militära kommandocentraler har förts fram av en grupp västtyska vetenskapsmän. *Treaty on the Limitation of the Military Use of Outer Space*, presenterad 7-8 juli 1984 i Göttingen av H Fischer, R Labusch, E Mans och J Scheffran.

24 Jfr Thomas Beer, Arms Control in Outer Space – Military Technology vs. International Law, 6 *Arms Control* 1985, s 193 f.

25 Bruce L Valley, The Ultimate Defense, *Proceedings of the US Naval Institute*, February 1985, s 32.

26 Detta "Homing Overlay Experiment" (HOE), som genomfördes med hjälp av en *Minuteman I* ICBM som förde upp den icke-nukleära antimissilen genom atmosfären, resulterade i sovjetiska anklagelser att USA brutit mot ABM-fördraget. Fördragets artikel VI (a) förbjuder utprovning av bl a defensiva icke-strategiska missiler i ABM-syfte. Den sovjetiska anklagelsen gick ut på att HOE syftade till att ge *Minuteman I* en ABM-kapacitet. Se Longstreth, Pike & Rhinelander, *The Impact of US and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty*, 3 uppl, Washington 1985, s 45.

27 Se exempelvis den uppmärksammade artikeln av McGeorge Bundy, George F Kennan, Robert S McNamara och Gerard Smith, The President's Choice: Star Wars or Arms Control, *Foreign Affairs*, Vol 63, Winter 1984/85, s 264 ff.

28 För texten till Agreed Statement D se tabell 3 s 296. Den avslutningsvis nämnda artikel XIV handlar bl a om förslag till ändringar och tillägg i fördraget.

29 US Fiscal Year 1983, Arms Control Impact Statements, Washington 1982, s 141-142.

30 Detta och ett liknande uttalande av chefsförhandlaren, ambassadör Gerard Smith, är citerade i Pamela Merediths artikel "The Legality of High-Technology Missile Defense System: The ABM and Outer Space Treaties", *American Journal of International Law* 1984, s 418 ff. Gerard Smiths uttalande tog sikte på de system som är tillåtna enligt artikel III: "If land-based systems were developed by using so called exotic components, laser, particle accelerators etc, they could not be deployed if the Treaty was not changed." *Outer Space Arms Control Negotiations*, Nov 18 1983, 98th Congress, Report No 98-342, s 7.

31 Se Longstreth, Pike & Rhinelander, *The Impact of US and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty*, 3 uppl Washington 1985, s 24 f.

[32] Uttalande av ambassadör Gerard Smith, *Department of State Bulletin* 1972, s 53. Se även Arms Control and Disarmament Agreements, Texts and Histories of Negotiations, ACDA, 1982 års upplaga, s 146.

[33] Betr den internationella säkerhetspolitiska dimensionen av SDI se Del IV i den av Jasani utgivna *Space Weapons and International Security*, SIPRI 1987. Bland bidrag i denna volym av folkrättsligt intresse märks John B Rhinelander, Implications of US and Soviet BMD programmes for the ABM Treaty, Sune Danielsson, The ABM Treaty: to be or not to be, samt Walter Slocombe, Possible ASAT arms control agreements.

6. Demilitariserade områden

Vi har förut konstaterat att demilitariseringar i statspraxis ursprungligen (åtminstone före 1914) berörde mindre arealer. Det kunde röra sig om dynastiskt eller stormaktspolitiskt motiverade regleringar (Luxemburg 1867, Montenegro 1878) eller bilateralt säkerhetspolitiskt motiverade buffertzoner (Ryssland/Persien 1881, Sverige/Norge 1905).[1]

Bilaterala arrangemang av denna typ kan även i dagens läge vara meningsfulla som ett sätt att dämpa spänning och bygga förtroende i områden som tenderar att vara lokala konflikthärdar. Beskrivningen passar dock inte in på förhållandet Sverige-Norge och på den demilitariserade, 30 km breda zon som sedan 1905 "överlappar" de bägge ländernas gräns längst i söder. Denna zons geografiska utsträckning är naturligtvis ringa, sedd mot bakgrund av de stridsmedel som existerar idag. Några begränsningar vad gäller utnyttjandet av luftterritoriet ovanför zonen föreligger inte heller. Zonen har helt spelat ut sin roll som fredsgaranti mellan Sverige/Norge och dess säkerhetspolitiska betydelse i ett öst-västperspektiv torde vara ringa. Att Karlstad-konventionen[2] inte har sagts upp – som ett sätt att celebrera det rådande förtroendet mellan de två gannfolken – beror troligen på en säkerhetspolitiskt betingad sensitivitet gentemot Moskva. NATO:s nordflank gränsar dock till övervägande del mot Sverige. Varje ändring av gränsförhållandena som går ut över zonen skulle av Sovjetunionen kunna uppfattas som ett tillmötesgående mot NATO. Ett tidigare neutraliserat område skulle, teoretiskt sett, öppnas för NATO:s "krigsförberedelser".

Demilitariseringen av vissa öar i Medelhavet är ett annat exempel med kuriösa inslag, bl a därför att oenighet stundom råder huruvida demilitariseringsregimen fortfarande är i kraft. Dessa regimer påtvingades i de flesta fall besegrade medelhavsstater i fredsregleringarna efter första respektive andra världskriget. Trots att syftet med dessa demilitariseringar inte ter sig övergripande säkerhetspolitiskt inriktat, skall de nedan något kommenteras under en särskild rubrik. Medelhavsfallen skiljer sig artmässigt från de mer ambitiösa demilitariseringar som därefter skall behandlas – Spetsbergen/Svalbard, Ålandsarkipelagen och Antarktis.

Medelhavet

I februari 1914 hölls en konferens i London mellan sex stormakter som kontrollerade öar i den grekiska övärlden. Deltagarna var Storbritannien, Österrike-Ungern, Tyskland, Frankrike, Italien och Ryssland. I en note som riktades till Grekland deklarerades att ett antal öar i Egeiska havet inte skulle få befästas och inte utnyttjas för några militära ändamål. De öar (under grekisk suveränitet) som omfattades av denna påtvingade demilitarisering var Lemnos och angränsande småöar, samt vidare Lesbos, Chios, Samos och Nikaria. Gemensamt för dem alla var deras läge nära den turkiska kusten.

På fredskonferensen i Lausanne undertecknades i juli 1923 ett avtalskomplex som bekräftade demilitariseringen av de grekiska öarna i Egeiska havet. Den särskilda konventionen om de turkiska sunden, som främst tog sikte på en demilitarisering av Bosporens och Dardanellernas stränder, inkluderade Lemnos bland de områden som skulle vara demilitariserade. I det övriga avtalskomplexet framhölls uttryckligen Lesbos, Chios, Samos och Nikaria som demilitariserade områden.[3]

Montreux-konventionen 1936 upphävde uttryckligen de demilitariseringsförpliktelser som åvilat Turkiet under sundskonventionen av 1923. Beträffande de grekiska öarna sades ingenting. Det har ibland gjorts gällande att Montreux-avtalet även upphävde åtminstone vissa av de demilitariseringsförpliktelser som åvilade Grekland. Argumentet vilar på ett antagande att parterna i Montreux åsyftade just detta och att Montreux-konventionen innehåller ett implicit, "tyst" medgivande om remilitarisering av de grekiska öarna i Egeiska havet. Enligt förarbetena från Montreux finns det emellertid inte någonting som indikerar att demilitariseringen av de grekiska öarna skulle upphöra. Tvärtom – eftersom remilitariseringen av de turkiska sundens stränder krävde ett uttryckligt medgivande i traktatform, kan man inte gärna kräva mindre beträffande de grekiska öarna.

De öar det här är fråga om ligger som ett pärlband längs den turkiska kusten och i Ankara ser man demilitariseringsregimens bevarande som en fråga om nationell säkerhet. Grekland bestrider regimens tillämplighet i vissa delar eller beträffande vissa öar och i Athen synes man vara inriktad på att med tiden återupprätta en oinskränkt suveränitet över öarna. Det finns även ekonomiska skäl härtill. Turkiet hävdar att kontinentalsockeln i Egeiska havet skall

avgränsas genom en mittlinje som baseras på "den naturliga förlängningen av det anatoliska fastlandet". Detta skulle innebära att de grekiska öarna inte tillerkänns ett eget kontinentalsockelområde, något de har rätt till enligt den nya havsrättskonventionen.

Vad gäller Lemnos har NATO i sina övningar undvikit att involvera ön och därmed *de facto* respekterat demilitariseringen. Just därför har man på grekisk sida, som en protest, vägrat att deltaga i denna typ av övningar.[4]

Efter den turkiska interventionen på Cypern 1974 inledde Grekland en massiv militarisering av Tolvöarna i sydost.[5] Genom de allierades fredsavtal med Italien 1947 tvingades Italien avträda Tolvöarna, inklusive Rhodos, till Grekland och det stadgades i fredsavtalets artikel 14 att ögruppen skulle vara demilitariserad. I april 1975 sände Turkiet ett brev till FN:s generalsekreterare där man protesterade mot Greklands militarisering av Tolvöarna, liksom mot en påstådd militarisering av Chios, Samos, Lesbos och Nikaria (det senare i strid med Lausanne-konventionens artikel 13). Grekland nöjde sig med att repliera "att inga grekiska öar hade möjlighet att tjäna som medel för en attack mot turkiskt territorium". Man förnekade däremot inte, i detta sammanhang, demilitariseringsregimens giltighet. Turkiet upprepade sina anklagelser i en ny skrivelse till FN:s generalsekreterare i augusti 1976.

Fredsavtalet med Italien 1947 stadgar även i artikel 49 att Italien skall hålla följande öar demilitariserade: Pantelleria och de Pelagiska öarna i sydväst (vattnen mellan Sicilien och Tunisien) samt Pianosa i nordost (Adriatiska havet). Särskilt de Pelagiska öarna (Lampedusa, Lampione och Linosa) är strategiskt belägna i en skärningspunkt mellan Maltas, Tunisiens och Libyens kuster. Fredsavtalet inkluderar också restriktioner beträffande militära anläggningar på Sicilien och Sardinien (artiklarna 50 och 51). Artikel 50:4 förbjuder således Italien att uppföra militära installationer eller befästningar på Sicilien och Sardinien. Dessa bestämmelser har emellertid inte stått emot tidens tand. 1951 sände Italien en *note* till de 21 stater som var part till fredsavtalet och anhöll om upphävande av de militära artiklarna. Femton stater biföll denna begäran. Sovjetunionen gjorde motsatsen – en protest avfyrades till den italienska regeringen i januari 1952 och ett antal öststater stödde den sovjetiska hållningen. Sedan dess har emellertid inte Sovjetunionen upprepat sin protest, trots att Italiens territorium i dess helhet använts för NATO:s försvarsuppbyggnad. Inte heller

har de östeuropeiska stater som är parter i 1947 års fredsavtal protesterat, detta uppenbarligen beroende på att Warszawapakten inkluderar stater som tillhörde den förlorande sidan i andra världskriget. Redan 1951 hade Bulgarien, Ungern och Rumänien påbörjat en militär uppbyggnad i strid med respektive fredsavtal. I dagens läge har *de facto* etablerats en situation där såväl NATO som Warszawapakten betraktar de militära artiklarna i fredsavtalen som obsoleta.

1947 års fredsavtal innehåller också ett stadgande (artikel 11:2) enligt vilket Italien överlåter ön Pelagosa och angränsande småöar i Adriatiska havet till Jugoslavien. Samma artikel stadgar att Pelagosa skall vara demilitariserad. År 1947 betraktades Pelagosa, på grund av dess centrala läge i Adriatiska havet, som en knutpunkt från vilken man kunde kontrollera de maritima kommunikationerna i denna del av Medelhavet. Demilitariseringsplikten, som antagligen var en förutsättning från Västs sida för Jugoslaviens övertagande av ön, har sedan dess inte bestridits eller ifrågasatts av Belgrad. Demilitariseringen förefaller också fungera i praktiken.

Under årens lopp har ett antal förslag lagts fram om att göra hela Medelhavet till en demilitariserad zon eller till en zon där militära restriktioner gäller. Sovjetunionen föreslog 1961 en "denuklearisering" av Medelhavet och samma förslag återkom i december 1984 i kommunikén från ett utrikesministermöte i Moskva mellan Andrei Gromyko och hans kollega Trigona från Malta. Den alliansfria rörelsen har alltsedan toppmötet i Algers 1973 föreslagit att Medelhavet bör göras till en *fredszon* ("a zone of peace"). Denna tanke har också blivit föremål för omröstning i FN 1981 (generalförsamlingens resolution 36/102), där dock så många som 20 stater avstod, bland dem medelhavsländerna Israel, Italien, Spanien och Turkiet.

Även Indiska oceanen har föreslagits utgöra en fredszon. Begreppet "fredszon" är emellertid svårhanterligt, främst på grund av sin vaghet. Förhoppningsvis kommer den dag då detta begrepp kan appliceras på såväl Medelhavet som Indiska oceanen till följd av en framförhandlad multilateral överenskommelse som slår fast militära restriktioner i förtroendeskapande syfte.

Tabell 4

Demilitariserade öar i Medelhavet

Internationellt instrument	Förpliktad stat	Öar/ögrupp	Regimens nuvarande status
Londontraktaten 1864	Grekland	Korfu och Paxos (Joniska havet)	Osäker
Londondeklarationen 1914	Grekland	Lemnos, Lesbos Chios, Samos, Nikaria, (Egeiska havet)	Se nedan
Lausannekonventionen 1923 om de turkiska sunden	Grekland	Lemnos (och närliggande småöar)	Upphävdes inte gm Montreuxkonventionen 1936. Turkiet hävdar att demilitariseringen gäller. NATO respekterar den. Grekland bestrider.
Fredsavtalet fr Lausanne 1923	Grekland	Lesbos, Chios, Samos, Nikaria	Upphävdes inte i Montreux 1936. Turkiet påkallar tillämpning. Grekland har invändningar.
Fredsavtalet 1947 mellan de allierade och Italien. Italien avträdde Tolvöarna till Grekland.	Grekland	Rhodos och Tolvöarna (Dodekanesos)	Sovjet och Turkiet påkallar tillämpning. USA medger att nya militära anläggningar ej får uppföras. Grekland befäste öarna efter den turkiska invasionen av Cypern 1974.
Fredsavtalet 1947 med Italien	Italien	Pantelleria, Pelagiska öarna (Lampedusa, Lampione, Linosa) samt Pianosa (i Adriatiska havet). Restriktioner för Sicilien och Sardinien.	Italien bestrider fortsatt giltighet. Sovjetunionen påkallade tillämpning 1952. NATO-stater har löst Italien fr sina förpliktelser
Fredsavtalet 1947 med Italien. Italien avträdde ön Pelagosa till Jugoslavien.	Jugoslavien	Pelagosa (Adriatiska havet)	Demilitariseringsförpliktelsen inte ifrågasatt

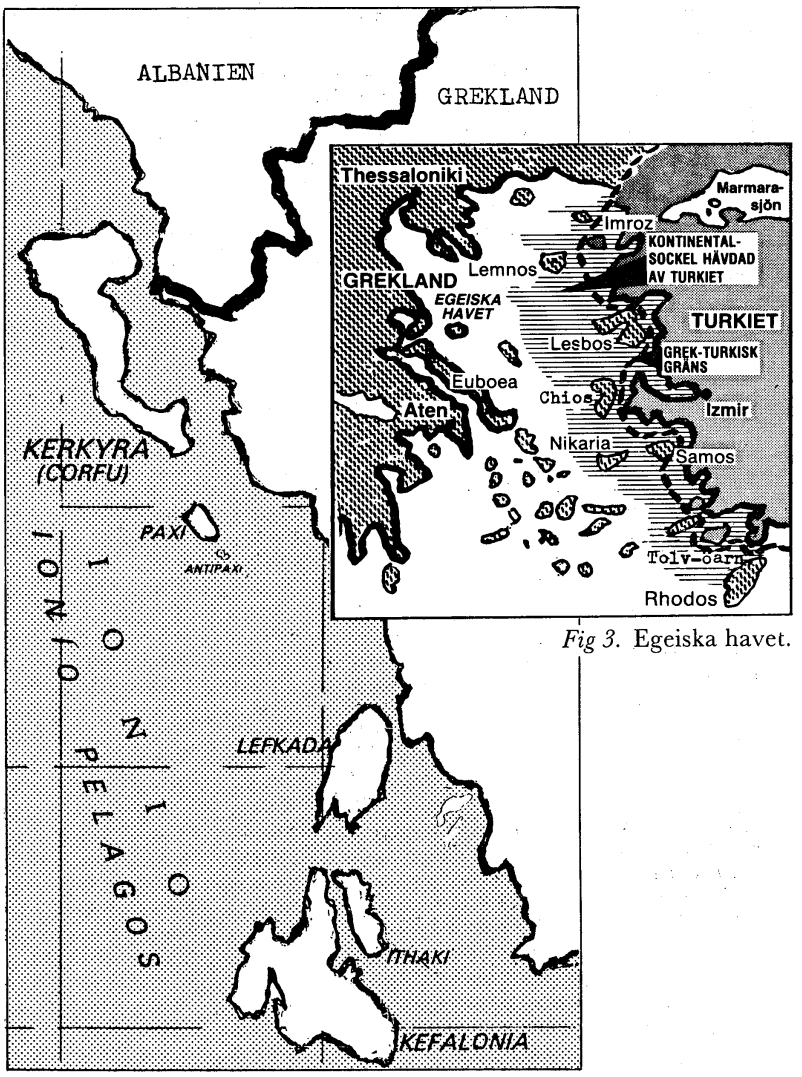
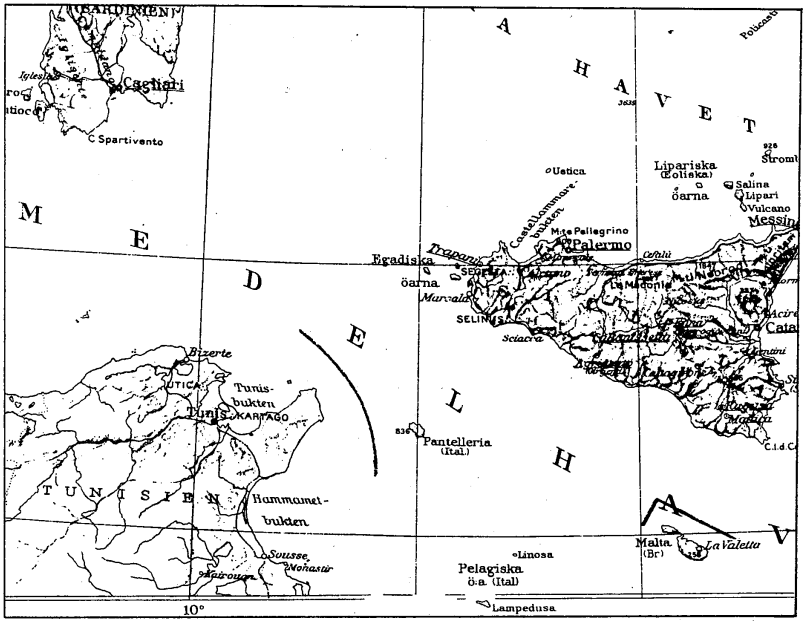
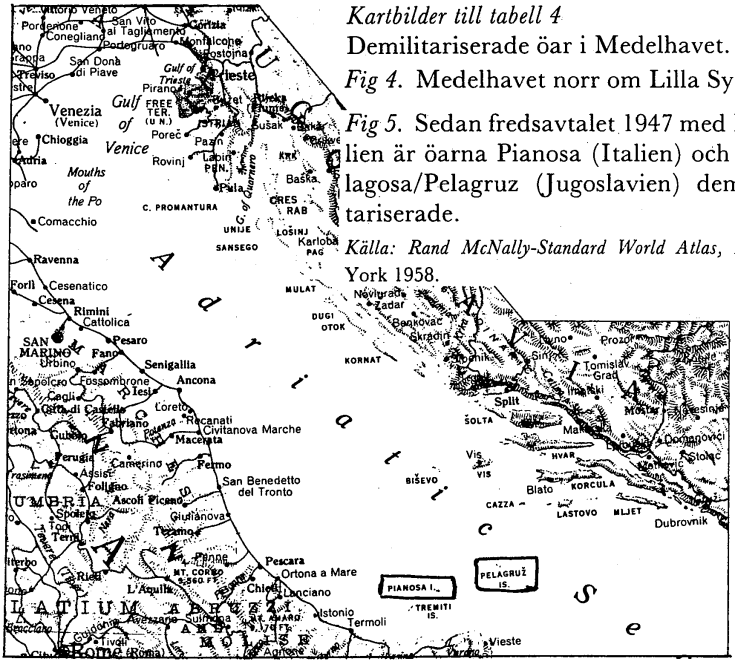


Fig 3. Egeiska havet.

Fig 2. Demilitariserade öar i Medelhavet.
De Joniska öarna neutraliserades (och i praktiken demilitariserades) 1863. Den andra Londontraktaten 1864 bekräftade enbart demilitariseringen av Korfu och Paxos. Denna demilitarisering förefaller vara giltig än i dag.

Källa: Egen.





Kartbilder till tabell 4
Demilitariserade öar i Medelhavet.
Fig 4. Medelhavet norr om Lilla Syrten.

Fig 5. Sedan fredsavtalet 1947 med Italien är öarna Pianosa (Italien) och Pelagosa/Pelagruz (Jugoslavien) demilitariserade.
Källa: Rand McNally-Standard World Atlas, New York 1958.

Spetsbergen/Svalbard

Ögruppen Svalbard i Ishavet, norr om Lofoten, gick länge under namnet Spetsbergen efter huvudön med detta namn. Spetsbergen (tidigare Västspetsbergen) har en areal som gör ön något mindre än Danmark eller Schweiz men åtskilligt större än Albanien, Israel eller Libanon. Ögruppen i dess helhet, som innefattar Vitön i öster och Hopen och Björnön i söder, har en areal på 62 400 km^2, dvs som Belgien och Nederländerna tillsammans.

Den holländske sjöfararen Willem Barents gjorde 1596 ett strandhugg på Svalbard efter att ha misslyckats med att nå Nordostpassagen. Den centralt belägna Barentsön påminner om detta besök, som ledde till ett nyväckt intresse för den stora mängden val i fjordarna. 1600-talet inleddes med en omfattande valfångst från brittisk, holländsk och dansk-norsk sida. I slutet av århundradet hade valen lämnat dessa vatten och fångsten upphört. Den minimala ekonomiska aktivitet som ägde rum under 1700-talet stod ryska pälsjägare och fångstmän för. Under hela denna tid, från Barents strandhugg till Napoleonkrigens slut (1596–1814), gjorde Danmark-Norge anspråk på suveräniteten över öarna. Fredsslutet i Kiel 1814 innebar att Danmark avstod Norge till Sverige. Spetsbergen nämndes inte i sammanhanget. Efterhand växte det fram en internationell uppfattning att Spetsbergen med kringliggande öar var ingen-mans-land.

Mot slutet av 1800-talet upptäcktes stora förekomster av kol på Västspetsbergen och en multinationell rush efter det "svarta guldet" tog sin början. Stormaktsmotsättningar och ekonomisk konkurrens ledde till kaotiska förhållanden som aktualiserade behovet av en internationell och administrativ lösning.[6] År 1870 övervägdes tanken att ögruppen skulle fogas till Norge (genom annektion från Sverige-Norges sida), men denna idé fick förkastas efter ryskt motstånd. Anledningen var inte att tsarryssland ville annektera Spetsbergen för egen del, utan att man önskade maximera skyddet av egna medborgares intressen. Antalet ryska fångstmän som bodde på öarna var inte obetydligt. Den lösning som förordades av Ryssland var etablerandet av en internationell regim där flera stater stod för administrationen.[7] Detta förslag, vars tankar på ett långtgående folkrättsligt samarbete var helt orealistiska för sin tid, speglade också en rysk medvetenhet om Svalbards strategiska roll. Ur Moskvas synpunkt var det oacceptabelt att *en* stat (annan än Ryssland) kontrollerade inloppet till Barents hav. Detta demonstrerades

genom den s k Lerner-affären 1899. Den tyske medborgaren Theodor Lerner "ockuperade" då Björnön i kejsar Wilhelms namn. Den ryska pressen manade sin regering till handling för att undanröja det hot som låg i att en främmande makt tog kontroll över Svalbard och skaffade sig en militär inkörsport till nordvästra Ryssland.

Incidenten på Björnön förblev en isolerad händelse och uppfattningen att Norge skulle kunna administrera Svalbard förankrades allt mer hos intresserade parter. Framförallt näringslivet på öarna drev denna linje. Omkring 1903-1904 hade de norska, amerikanska och brittiska bolagens investeringar nått en imponerande storlek, men även tyska, svenska och nederländska intressen gjorde sig gällande. Kolbrytningen var en multinationell verksamhet. Före första världskriget hölls tre internationella konferenser i Kristiania om Svalbards framtid (1910, 1912 och 1914) – men utan resultat.

Frågan kom upp igen på fredskonferensen i Versailles 1919 där man beslöt att sammankalla en särskild konferens om Spetsbergen, dock att det besegrade Tyskland och den revolutionära, ickeerkända sovjetstaten skulle hållas utanför. När konferensen inleddes i Paris i början av 1920 rådde alltså den något egendomliga situationen att två av de stora intressehavarstaterna vad gällde Svalbard inte var representerade.

Paristraktaten. Nio stater var representerade i Paris; förutom Frankrike, även Storbritannien, Förenta staterna, Norge, Sverige, Danmark, Nederländerna, Italien och Japan. Dessa skulle bli ursprungliga parter till överenskommelsen, tillsammans med Australien, Canada, Indien, Nya Zeeland och Sydafrika som anslöt sig i egenskap av medlemmar i det brittiska samväldet. Den 9 februari 1920 undertecknades det avtal vars officiella benämning är "Traktat angående Spetsbergen".[8] Traktaten har i dag 41 parter, däribland Sovjetunionen och de båda Tyskland som accepterat Weimar-republikens anslutning för egen del.

Överenskommelsens huvudtanke återfinns, som sig bör, redan i preambeln. De ursprungliga parterna förklarar sig där "besjälade av önskan att genom erkännande av Norges överhöghetsrätt över Spetsbergsögruppen, inbegripet Björnön, se dessa områden ställda under en rättvis styrelse, ägnad att betrygga deras utveckling och fredliga utnyttjande". Suveränitetsfrågans lösning kommer därefter till omedelbart uttryck i traktatens första artikel:

"De höga fördragsslutande parterna äro ense, att under de i denna traktat stadgade villkor, erkänna Norges fulla och oinskränkta suveränitet över Spetsbergsögruppen."

Den norska suveräniteten är emellertid inskränkt och begränsad på ett långtgående och närmast unikt sätt som gör Svalbardtraktaten till ett intressant folkrättsligt dokument. Begränsningarna ligger huvudsakligen i tre principer: Internationaliseringsprincipen, lika-behandlingsprincipen och demilitariseringsprincipen. Öarna är internationaliserade såtillvida som deras naturtillgångar och territorialvatten kan ekonomiskt utnyttjas av alla fördragsslutande staters medborgare (traktatens artikel 3). Lika-behandling gäller såtillvida som samtliga fördragsslutande staters medborgare i enlighet med traktaten har samma ekonomiska rättigheter som tillkommer norrmännen själva (artiklarna 2, 3, 4, 7 och 8). Demilitariseringsprincipen kommer till uttryck i artikel 9, som här skall återges i sin helhet:

"Med förbehåll för de rättigheter och förpliktelser, som kunna uppkomma för Norge på grund av dess anslutning till Nationernas förbund, förbinder sig Norge att icke anlägga eller tillåta upprättandet av någon flottbas inom de i artikel 1 omförmälda områdena samt att icke uppföra någon befästning inom nämnda områden, vilka aldrig få användas för krigsändamål."

Referensen till NF kan idag överföras till Förenta Nationerna. FN-stadgans bestämmelser om säkerhetsrådets möjlighet att initiera sanktioner vid fredsbrott och andra aggressionshandlingar kan leda till beslut som är bindande för Norge och andra FN-medlemmar och som – teoretiskt sett – kan innebära en suspendering av regimen på Svalbard. 1920 var Norge ett neutralt och alliansfritt land – något som bidrog till att man tyckte Norge var lämpat som suveränitetshavare – och referensen till NF-paktens sanktionsmaskineri var speciellt påkallad för att klargöra rättsläget. Enligt förbundsaktens artikel 16 kunde medlemsstaterna vara skyldiga att vidta ekonomiska sanktioner mot en fredsbrytare.

Artikel 9 speglade 1920 en consensus, som växte fram i frånvaro av synpunkter från Tyskland och Sovjetunionen, att det bästa sättet att hantera Svalbard-frågans militära/strategiska implikationer var en demilitarisering och neutralisering av Svalbard under det neutrala Norges överhöghet. Paristraktaten innehåller inte några bestämmelser om verifikation och kontroll. Något behov härav ansågs inte föreligga eftersom de utländska medborgare av olika

nationaliteter som förväntades försörja sig på öarna själva kunde kontrollera huruvida demilitariseringsbestämmelserna efterlevdes.[9]

Artikel 9 i praktiken. Svalbardtraktaten trädde i kraft i augusti 1925, efter det att Norge genom intern lagstiftning skapat förutsättningar för traktatens tillämpning.

Demilitariseringsbestämmelsen i artikel 9 fungerade väl före andra världskriget. Sovjetunionen syntes ge relativt hög prioritet åt de säkerhetspolitiska aspekterna av svalbardfrågan och man etablerade en fast sovjetisk närvaro på ögruppen i form av gruvsamhällen. Den 1 december 1930 bodde det 2 605 ryssar i Svalbard, de flesta i Barentsburg på Västspetsbergen. Den norske forskaren Willy Østreng har konstaterat att ledarna i Moskva, genom de sovjetiska gruvanställdas iakttagelser, kunnat försäkra sig om (a) att det inte skett en utbyggnad av Svalbard som militärbas med udden mot nordvästra Ryssland, och (b) att främmande makter inte förberett ett utnyttjande av sjöpassagen Svalbard-Nordkap i syfte att hindra tillfarten till Murmansk/Arkangelsk-området.[10] Rätten till utländsk närvaro på Svalbard fungerade redan under mellankrigstiden som en förtroende- och säkerhetsskapande mekanism.

Vid andra världskrigets utbrott hade Norge *inte* (i enlighet med artikel 9) upprättat någon örlogsbas eller uppfört någon befästning i området, inte heller hade någon annan stat visat intresse härför. Krigsutbrottet aktualiserade frågan hur artikel 9 skulle fungera i en väpnad konflikt. Att demilitariseringsregimen är tillämplig även i krig framgår av artikelns avslutande del, där det sägs att de aktuella områdena aldrig får användas för krigsändamål ("for warlike purposes"). Denna bestämmelse innebär samtidigt en *neutralisering* av ögruppen; bl a är krigföring i området förbjuden, liksom användning av radaranläggningar m m.

I juli 1941 presenterade Sovjets utrikesminister Molotov en Svalbard-plan för den brittiska regeringen. För att förekomma ett tyskt besittningstagande av öarna borde brittiska och sovjetiska trupper gemensamt ockupera ögruppen. Britterna skulle stå för den marina delen av operationen, medan ryssarna skulle bidraga med landstigningstrupper. Kanske med Paristraktatens artikel 9 i tankarna, lade Molotov till att den allierade ockupationen skulle upphöra så fort kriget var över – Sovjet och Storbritannien skulle gemensamt garantera att så skedde. Förslaget realiserades aldrig,

dels därför att den brittiska regeringen var tveksam av militära skäl, dels därför att den norska exilregeringen påpekat att en allierad ockupation skulle innebära en kränkning av Norges rättigheter och förpliktelser på Svalbard.[11]

De sovjetiska farhågorna om tyska framstötar i regionen besannades såtillvida som en evakuering av befolkningen med brittiska fartyg i början av september 1941 åtföljdes av en mindre tysk landstigning. Medelst trupper från det ockuperade Norge upprättade tyskarna en liten garnison i Longyearbyen och flera meteorologiska stationer på öarna. De senares uppgift var att förmedla väderleksrapporter till de tyska styrkorna i Europa.

Efter brittisk/norska konsultationer i London fattades beslut om att en mindre norsk styrka skulle försöka "återerövra" Svalbard. I slutet av april 1942 lämnade två isbrytare, med ett femtiotal man ombord, hamn i Skottland och satte kurs mot Spetsbergen. I början av maj seglade styrkan in i Isfjorden för att angöra kajen i Barentsburg. Trots angrepp av tyskt flyg och en åtföljande förlust av 13 män i sårade och döda lyckades man intaga Barentsburg. En undsättningsexpedition ankom från Storbritannien den 2 juli. Den norska styrkan, som nu utgjorde 150 man, hade till uppgift att hävda norsk suveränitet på Svalbard. Innan det blev aktuellt med några stridshandlingar evakuerades den tyska styrkan i Longyearbyen med flyg. De tyska meteorologiska stationerna fortsatte sin verksamhet, men en av dem förstördes av norrmännen i juli 1943.

På tysk sida hade man uppenbarligen uppfattningen att Svalbard var besatt av relativt betydande truppenheter. Den 8 september 1943 seglade slagskeppet Tirpitz in i Isfjorden, assisterat av tio andra fartyg, och beskjöt bl a Barentsburg och Longyearbyen. Trupper landsattes och cirka 50 man ur den norska garnisonen tillfångatogs. Sex timmar senare återvände dock de tyska trupperna till sin bas i Alfta i Nordnorge. Den norska garnisonen kvarstannade till krigets slut utan att hotas av några tyska landstigningsförsök. Fler exempel på militära aktiviteter kan anges, men vad som sagts räcker för att visa att Paristraktatens artikel 9 åsidosattes under andra världskriget.

I november 1944 förhandlade Molotov med Trygve Lie, då Norges utrikesminister, i Moskva. Molotov föreslog en revidering av Svalbardtraktaten. Björnön skulle tillfalla Sovjetunionen och resten av Svalbard tillhöra Sovjetunionen och Norge gemensamt som ett *condominium* (gemensamt administrerat territorium). På

norskt håll var man inte villig att diskutera en ändring av suveränitetsförhållandena men däremot en ändring av artikel 9.[12] Strax därefter var emellertid kriget slut, förhållandena förändrade och någon revidering av traktaten kom ej till stånd.

Norges anslutning till NATO skapade ett nytt läge. Den västliga alliansens "North Atlantic Command", som etablerades i december 1950, innebar en regional försvarsplan täckande bl a Jan Mayen och Svalbard. 1951 protesterade Sovjetunionen i en skarpt formulerad note häremot. Svalbards roll i försvarsplanen hävdades vara ett direkt brott mot demilitariseringsbestämmelsen i Paristraktatens artikel 9.

Från norsk sida svarade man att Norge inte skulle tillåta någon stat att upprätta en befästning eller örlogsbas på Svalbard, att ingen av Norges NATO-allierade hyste dylika planer och att förhoppningsvis inte heller några andra stater hyste dylika planer. Det tål dock upprepas att Norge inte heller i övrigt får tillåta att Svalbard användes för "warlike purposes".

Sedan 1951 har Svalbardfrågan avdramatiserats och demilitariseringsregimen som sådan befästs, trots att Arktis i övrigt blivit ett av världens mest militariserade områden. Sovjetunionen synes ha accepterat Norges tolkning och tillämpning av artikel 9 och insett värdet av den nuvarande regimen i en tid då den arktiska regionens militära/strategiska värde har ökat. Murmanskbasen, Sovjets enda isfria hamn mot arktiska vatten, har ständigt ökat sin militära kapacitet och Kolahalvön som sådan har länge varit föremål för en gigantisk styrkeuppbyggnad. Avståndet supermakterna emellan är kortast i den arktiska regionen och båda staterna har ett otal kärnvapenbärande, nukleärt drivna ubåtar i jätteformat (SSBN:s) som opererar under isflaken. Mot denna bakgrund måste varje försök till ändring i Svalbardstraktatens militära del bli sedd med misstänksamhet.

Artikel 9 fungerade inte under andra världskriget (märk dock att befästningsförbudet efterlevdes och kan ha verkat återhållande på krigföringen i Arktis). Det skulle kunna sägas att artikeln inte kommer att fungera mycket bättre under ett nytt krig. Även om detta kan vara sant är det uppenbart att demilitariseringsregimen under innevarande fredstid har en stabiliserande och säkerhetsfrämjande effekt. Till detta bidrar det faktum att regimen kännetecknas av norsk öppenhet och sovjetiska möjligheter till självkontroll (över 3 000 ryssar finns i Barentsburg i samband med

kolutvinningen). Svalbardtraktatens dagliga implementering kan därmed ses som en serie förtroendebyggande åtgärder – må vara att de sker på ett begränsat plan.[13]

Åland

Krimkriget 1853-1855 associeras framförallt till namn som Sevastopol, Florence Nightinggale och Lätta brigaden – och mindre till fästningen Bomarsund på Åland. Ändå skulle just Ålands roll i sammanhanget få en avgörande historisk betydelse, i hög grad relevant än i dagens läge.

Det var i augusti 1854 som en allierad (engelsk-fransk) landstigning skedde på Åland med en kraftig beskjutning av Bomarsunds fästning som följd. Fästningen, som försvarades av general Rokassowsky, var inte helt färdigbyggd och kunde inte hålla stånd. Dess kapitulation resulterade i att 2 000 personer, ryska och finska soldater samt deras hustrur och barn, fördes bort i fångenskap. Bomarsund förstördes för alltid den 2 september 1854 då 40 sprängladdningar detonerades och raserade dess murar.

Från Paris 1856 till Genève 1921. Freden efter Krimkriget i Paris 1856 innebar bl a att Ryssland, med sin överhöghet över storfurstendömet Finlands territorium, tvingades acceptera ett befästningsförbud på Åland. Förbudet togs in i en särskild demilitariseringstraktat på två artiklar som fogades som ett annex till fredsavtalet. Annexet blev bindande, inte bara för de fredsslutande staterna Storbritannien, Frankrike och Ryssland, utan även för Österrike, Preussen (senare Tyskland), Sardinien (senare Italien) och Turkiet.

Sedan Finland den 6 december 1917 förklarat sig oberoende, uppstod frågan huruvida den förpliktelse Ryssland genom Parisfreden iklätt sig (det s k Ålands-servitutet), övergått på den självständiga finländska republiken. Utvecklingen under det första världskriget kunde möjligen tyda på att så inte var fallet. Ryssland hade då, med samtycke av sina allierade, Storbritannien och Frankrike, starkt befäst Ålandsöarna av fruktan för en tysk landstigning – och därvid givit intryck av att Paristraktatens bestämmelser var obsoleta. Såväl den tysk-ryska separatfreden i Brest-Litowsk som den tysk-finländska freden i Berlin (båda undertecknade i mars 1918) innehöll emellertid bestämmelser om att befästningarna på Åland så

snart som möjligt skulle avlägsnas. Dessutom gjordes på svenska regeringens initiativ fästningarnas demolering till föremål för en konvention mellan Sverige, Finland och Tyskland av den 30 december 1918. Militära styrkor från de tre länderna skulle genomföra rivningen. Världskrigets utgång hindrade emellertid Tyskland från att deltaga i detta arbete; demoleringen utfördes av svenskar och finländare under maj-oktober 1919.

I juli 1920 beslöt Nationernas Förbunds råd uppdraga åt en internationell juristkommission att uttala sig om gällande internationella förpliktelser rörande Ålandsöarnas demilitarisering. Kommissionen förklarade i september 1920 att bestämmelserna av 1856 ännu var i kraft, att de tillkommit i europeiskt intresse ("in European interests") och att de i militärt avseende skapat en särskild internationell ställning för Åland. Kommissionen yttrade bl a att

"så länge som dessa bestämmelser inte vederbörligen blivit ersatta av nya, är varje intresserad stat berättigad att fordra att desamma respekteras. Likaledes följer, att varje stat, som är i besittning av öarna, måste iakttaga de förpliktelser, som härflyta ur det demilitariseringssystem, som sagda bestämmelser fastställa."[14]

Förbundsrådet uppdrog nu åt en internationell rapportörkommission att närmare undersöka såväl frågan om det svenska språkets ställning på Åland som ögruppens fortsatta folkrättsliga status, samt lämna förslag i dessa hänseenden. I sitt i april 1921 avlämnade betänkande föreslog rapportörkommissionen ett stärkt minoritetsskydd inom ramen för Finlands suveränitet över Ålandsöarna, samt vidare att 1856 års Pariskonvention skulle ersättas av en ny, längre gående internationell konvention rörande Ålands demilitarisering och neutralisering. Här hänvisades bl a till ett svenskt konventionsutkast.

Betänkandet behandlades av förbundsrådet vid dess möte i juni 1921. Beträffande demilitariseringsfrågan hette det i rådets beslut den 24 juni 1921.

"En internationell överenskommelse med avseende på ögruppens icke-befästande och neutralisering bör tillförsäkra såväl svenska folket som alla intresserade makter att Ålandsöarna aldrig komma att utgöra någon fara ur militär synpunkt. För detta ändamål bör 1856 års konvention ersättas med en längre gående överenskommelse under garanti av alla intresserade makter, Sverige inbegripet. Rådet anser, att denna överenskommelse i sina huvuddrag bör ansluta sig till det svenska förslaget till konvention rörande ögruppens neutralisering. Det uppdrager åt generalsekreteraren att inbjuda de intresserade regeringarna att utse veder-

börligen befullmäktigade ombud att underhandla om och avsluta ifrågavarande överenskommelse."[15]

De sålunda anvisade förhandlingarna ägde rum vid en konferens i Genève i oktober 1921 mellan samtliga Östersjöstater utom Sovjetunionen och Litauen, samt dessutom med deltagande av Frankrike, Italien och Storbritannien. Genom den konvention som undertecknades den 20 oktober 1921 tillgodosågs i stort sett de svenska önskemålen om öarnas totala demilitarisering och neutralisering.

Ålandskonventionen. Syftet med 1921 års konvention är enligt dess inledning att garantera att Ålandsöarna aldrig kommer att utgöra någon fara ur militär synpunkt. De fördragsslutande parterna förklarade sig därför vilja bygga vidare på 1856 års reglering.

I konventionens artikel 1 förbinder sig Finland, på samma sätt som tidigare Ryssland, att icke befästa den del av den finländska skärgården som benämnes Ålandsöarna. I artikel 2 följer en definition av den zon som utgör konventionens tillämpningsområde. Zonen består avÅlandsöarna samt omgivande vatten begränsat av en tremilsgräns räknad från de baslinjer som förbinder de yttersta kobbarna och skären. I denna zon får inte någon som helst anordning för krigsändamål bibehållas eller upprättas (artikel 3). Här går konventionen längre än 1856 års förbud, eftersom detta egentligen endast avsåg varaktiga befästningar.

1856 var det inte heller fråga om något förbud mot förläggande av trupper på öarna, eller mot krigsfartyg i dess vatten. Parisavtalets tillämpningsområde innefattade överhuvudtaget inte vattnen kring Åland. Artikel 4 i 1921 års konvention stadgar däremot generellt, att ingen land-, sjö- eller luftstyrka får inkomma i eller uppehålla sig inom den angivna zonen. Produktion, införsel, transitering och utförsel av vapen och krigsmateriel är vidare förbjuden. Under fredstid gäller dock vissa undantag från dessa bestämmelser. Finland äger (1) "därest utomordentliga omständigheter så kräva", till zonen införa sådan militärstyrka som temporärt kan vara nödvändig för ordningens upprätthållande; (2) låta egna mindre krigsfartyg temporärt besöka öarna "tid efter annan"; samt (3) låta sina luftstridskrafter flyga över zonen, dock utan rätt att landa annat än i nödfall. Av den sista punkten följer även att öarnas luftrum innefattas i regimen. Finländska militära helikoptrar kan dock verka i zonen inom ramen för olika räddningsoperationer.

Tabell 5. Ålandskonventionens nyckelbestämmelser

Artikel 3 Ingen anläggning eller operationsbas av militär eller marin art, ingen anläggning eller operationsbas för militär luftfart, ej heller någon annan anordning avsedd för krigsändamål må bibehållas eller upprättas inom den i artikel 2 angivna zonen.	demilitarisering
Artikel 4 Under förbehåll för bestämmelserna i art. 7 må icke någon militär, lant-, sjö- eller luftstyrka tillhörande någon som helst makt inkomma i eller uppehålla sig inom den i art. 2 angivna zonen. Tillverkning, införsel, transitering och återutförsel av vapen och krigsmateriel inom densamma äro uttryckligen förbjudna.	demilitarisering & neutralisering
Följande bestämmelser skola dock gälla under fredstid: a) utöver den reguljära polispersonal, som är nödvändig för uppehållande av ordning och allmän säkerhet inom zonen och som är organiserad i överensstämmelse med de allmänna bestämmelser, som gälla i den finska republiken, må Finland, därest utomordentliga omständigheter så kräva, dit införa och där temporärt hålla annan väpnad styrka, som är strängt nödvändig för ordningens upprätthållande. b) Finland förbehåller sig likaledes rätten att tid efter annan låta ett eller två av sina lätta, för övervattensfart avsedda krigsfartyg besöka öarna, och skola dessa fartyg i sådant fall kunna temporärt förankras i de till öarna hörande vatten. Utom dessa fartyg må Finland, därest särskilda omständigheter av vikt så kräva, i zonens vatten införa och där temporärt hålla andra övervattensfartyg, vilkas sammanlagda deplacement i intet fall får överstiga 6 000 ton. Rätt att inlöpa i ögruppen och där temporärt ankra må av finska regeringen icke medgivas mer än ett krigsfartyg tillhörande varje annan makt. c) Finland må låta sina luftstridskrafter flyga över zonen, men det är dessa förbjudet att där landa annat än i fall av force majeure.	Undantag fr demilitariseringen
Artikel 5 Förbudet mot att låta krigsfartyg inlöpa eller uppehålla sig inom den i art. 2 angivna zonen inverkar icke på rätten till s.k. inoffensiv passage genom territorialvattnen, vilken passage förblir underkastad gällande internationella bestämmelser och sedvänjor.	Rätt till oskadlig genomfart
Artikel 6 I krigstid skall den i artikel 2 angivna zonen anses såsom neutralt område och får icke vare sig direkt eller indirekt begagnas för ändamål, som på något sätt sammanhänger med militära företag.	Neutralisering
Dock skall, i händelse Östersjön beröres av ett krig, Finland äga att, i och för tryggande av zonens neutralitet, temporärt nedlägga minor i dennas vattenområde och för detta ändamål vidtaga sådana maritima åtgärder, som äro strängt nödvändiga. Finland skall omedelbart härom underrätta Nationernas förbunds råd.	Undantag fr neutraliseringen

Finländska regeringen kan även medge *ett* främmande krigsfartyg åt gången rätt att temporärt inlöpa och ankra i zonen (artikel 4:6). Den i folkrätten etablerade rätten till s k oskadlig genomfart i territorialhavet kvarstår orubbad (artikel 5). Utanför inre vatten kan således utländska örlogsfartyg passera och ubåtar framföras i ytläge med hissad flagg – allt under förutsättning att genomfarten bedöms som "oskadlig".[16]

Medan artikel 3 och särskilt den del av artikel 4 som enbart rör fredstida förhållanden utvecklar demilitariseringsaspekten, etablerar den allmänna delen av artikel 4 tillsammans med artikel 6 *neutraliseringen* av öarna. Konventionens artikel 6 har inledningsvis följande lydelse:

"I krigstid skall den i artikel 2 angivna zonen anses såsom neutralt område och får icke vare sig direkt eller indirekt begagnas för ändamål, som på något sätt sammanhänger med militära företag."

Dock skall, i händelse Östersjön beröres av ett krig, Finland kunna värna om zonens neutralitet, genom att temporärt nedlägga minor i dennas vattenområde och för detta ändamål vidtaga nödvändiga maritima åtgärder. Finland skulle därvid omedelbart underrätta Nationernas förbunds råd.

För den händelse zonens neutralitet skulle hotas genom ett plötsligt angrepp mot Ålandsöarna, eller via dem mot det finska fastlandet, skulle Finland (enligt artikel 7:2) inom zonen vidta de åtgärder som var nödvändiga för att uppehålla och slå tillbaka angriparen till dess de fördragsslutande staterna kunde ingripa och skydda neutraliteten. Även i detta fall skulle förbundsrådet omedelbart underrättas. Den neutraliserade zonen stod under rådets och de fördragsslutande parternas gemensamma garanti. För att den i konventionen stadgade garantin skulle vara effektiv, skulle signatärmakterna var för sig eller gemensamt hänvända sig till förbundsrådet för att få till stånd ett kollektivt ingripande i syfte att tillbakavisa en kränkning. Verkställigheten av de åtgärder rådet kunde besluta om ankom endast på de fördragsslutande parterna. Något consensus-beslut behövdes inte i rådet. Konventionens parter var dock *förpliktade* att medverka till av rådet enhälligt beslutade åtgärder, medan rådsbeslut med 2/3 majoritet var tillräckligt för att *berättiga* en var av dem att vidta de åtgärder som rådet tillstyrkt. Den stat som beskyllts för att ha kränkt konventionens bestämmelser kunde inte i någondera fallet utöva någon rösträtt i rådet. Till

rådsbehandlingen skulle annars samtliga parter till konventionen kallas (artikel 7:1).

Skulle till följd av dessa bestämmelser någon kollektiv aktion ej komma till stånd, var det underförstått att Finland, såsom innehavare av suveräniteten över öarna, kunde vidta åtgärder i legitimt självförsvar. Även i denna situation skulle Finland hålla förbundsrådet underrättat om de mått och steg som vidtagits. I en ny situation kunde rådet sedan ta frågan om kollektivt ingripande under förnyat övervägande.

Garantisystemet var tungrott och föreföll ineffektivt. Förtroendet för systemet minskades successivt i takt med att NF disintegrerades. När NF slutligen upplöstes 1945 förlorade garantierna all folkrättslig relevans. De enskilda fördragsparterna kunde inte agera utan ett beslut från Nationernas förbunds råd.

Är då Ålandskonventionens bestämmelser om demilitarisering och neutralisering giltiga i dagens läge, trots de ändrade förhållanden som inträffat sedan 1921?

Till en början kan konstateras att flera bestämmelser i konventionen pekar på signatärmakternas avsikt att ge den överenskomna regimen ett långt liv och status av allmän folkrätt. Enligt artikel 8 förblir konventionen i kraft oberoende av eventuella förändringar av *status quo* i Östersjön. Den traktaträttsliga principen om en underförstådd klausul i avtal som medger anpassning till ändrade förhållanden *(clausula rebus sic stantibus)* kan därmed inte ges tillämpning på demilitariseringen/neutraliseringen som sådan.

I artikel 9 anmodades förbundsrådet att notifiera NF-medlemmarna om konventionens existens så att regleringen "i den allmänna fredens intresse" kunde respekteras av alla stater. Ålandsregimen skulle därmed komma att betraktas som "ingående uti de föreskrifter, som erkännas såsom rättesnöre för regeringarnas handlande" – dvs som en del av den allmänna folkrätten. NF:s medlemmar ansågs inte behöva explicit erkänna konventionen, det ansågs tillräckligt att en medlemsstat fått kännedom om den genom förbundsrådet för att staten ifråga skulle anses förpliktad att respektera dess bestämmelser. Konventionen var således inriktad på att säkra en *allmän* tillämpning av och respekt för de proklamerade föreskrifterna. I linje härmed försågs artikel 9:2 med en mekanism för utökning av de fördragsslutande parternas krets. Enligt denna bestämmelse kan de fördragsslutande parterna, efter enhälligt beslut härom, inbjuda andra makter att ansluta sig till konventionen. Den enda nya för-

dragspart som tillkommit är Island, som vid självständigheten från Danmark 1944 trädde in i Danmarks förpliktelser. I dagens läge är därmed konventionen *som sådan* bindande för Finland, Sverige, Danmark, Island, Polen, Västtyskland (som successor till Tyska riket), Storbritannien, Frankrike och Italien.

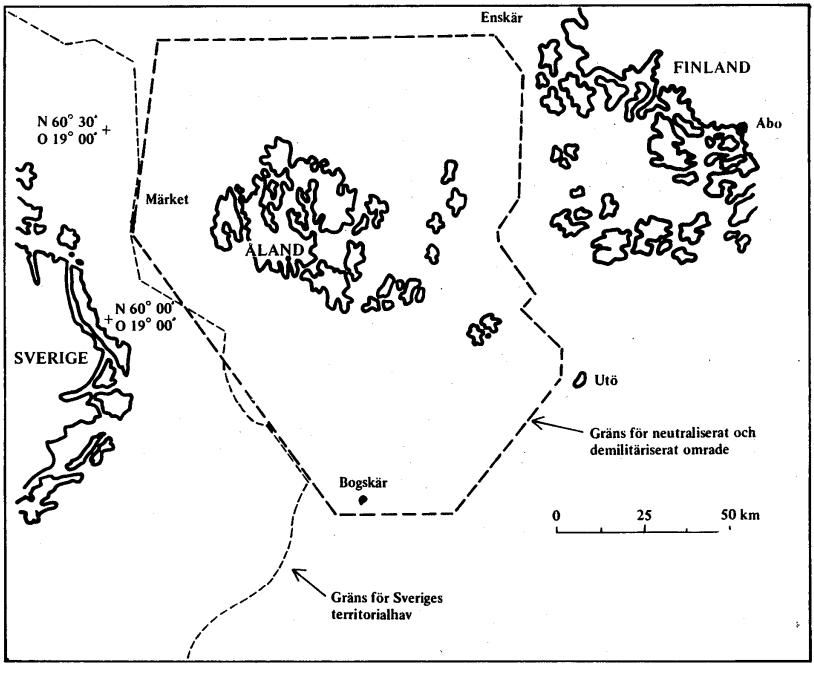


Fig 6. Ålandskonventionens tillämpningsområde.

Det neutraliserade och demilitariserade området kring Ålandsöarna enligt 1921 års konvention.

Källa: Wulff, *Handbok i folkrätt,* 1980.

Konventionens regim kunde emellertid inte gärna vinna status som allmän folkrätt så länge som det saknades accept från den mäktigaste strandstaten vid Östersjön – Sovjetunionen. Den finländske

historikern Eino Jutikkala har skrivit om Genève-konferensen 1921 att "så betydelselös ansåg stormakterna Sovjetunionen vara vid denna tid att denna stat trots sin närhet till ögruppen inte tilläts vara med bland garanterna, där man exempelvis återfann det avlägsna Italien".[17] Vid Ålandsfrågans behandling i NF gjorde Sovjet klart att en konvention utan den egna regeringens hörande skulle betraktas som ogiltig från rysk sida. Efter Ålandskonventionens undertecknande förklarade det sovjetryska utrikeskommissariatet att konventionen för Sovjets del "helt enkelt inte existerade".[18] Med tiden skulle det emellertid visa sig att den sovjetiska hållningen ingalunda innebar ett avvisande av den regim som konventionen angav.

1938 tog Sverige och Finland ett initiativ för att revidera konventionen (den s k Stockholmsplanen). Man befarade att ett helt obefäst Åland skulle vara ett begärligt mål för nazityska expansionsplaner. Tanken var att Finland och Sverige gemensamt skulle sörja för försvaret av öarnas neutralitet genom en befästningslinje från Finlands sydvästra hörn till Ålands södra skär. Finland skulle ges möjlighet att minera farvattnen söder om Åland samt att temporärt förlägga luftvärn, rörligt kustartilleri och en övad beredskapsstyrka på öarna. Planen underställdes Ålandskonventionens signatärmakter, som inte var avvisande. Den föll emellertid på Sovjetunionens motstånd. Trots att Sovjet inte var part i och aldrig erkänt Ålandskonventionen stödde man i det politiska läge som rådde 1939 den rådande konventionsregimen och motsatte sig varje partiell remilitarisering av ögruppen.

Efter vinterkriget slöt Sovjetunionen med Finland ett särskilt Ålandsfördrag (undertecknat den 11 oktober 1940) som i mycket bekräftade 1921 års demilitarisering och samtidigt tillgodosåg Sovjets östersjöintressen. Finland tvangs inte enbart att avveckla de befästningsåtgärder som vidtagits på öarna under kriget och förplikta sig att upprätthålla denna demilitarisering, utan även att förhindra utomstående stater från att militärt förfoga över ögruppens område. Ett sovjetiskt konsulat i Mariehamn skulle kontrollera efterlevnaden av demilitariseringsförpliktelserna.

Efter 1940 kunde det med goda skäl hävdas att Ålandskonventionens fundamentala bestämmelser allmänt accepterats i europeisk statspraxis och därmed hade karaktären av allmän (partikulär) folkrätt, bindande inte endast för de fördragsslutande parterna.[19] Detta bekräftades efter fortsättningskrigets och andra världskrigets slut.

Fredsfördraget mellan de allierade och Finland, som undertecknades i Paris den 10 februari 1947, stadgar i artikel 5 att Ålandsöarna skall "förbliva demilitariserade i enlighet med nu rådande sakläge".[20] I en officiell brittisk kommentar till 1947 års fredsfördrag hette det beträffande artikel 5:

"The Aaland Islands were demilitarised under an International Convention concluded in 1921, to which the Sovjet Government, however, was not a party. In 1940, the Soviet Government concluded an agreement with Finland which provided equally for the demilitarisation of these islands. This demilitarisation has now been confirmed in the Present Treaty."[21]

En invändning som ibland framföres mot Ålandskonventionens fortsatta giltighet är att befästningsförbudet med jämna mellanrum åsidosatts i statspraxis. Demilitariserings- och neutraliseringsregimen kan endast ha status av allmän folkrätt om den är uppbackad såväl av en rättsövertygelse bland staterna *(opinio juris)*, som av en bekräftande statspraxis. De exempel som onekligen finns på en "konträr" statspraxis kan långtifrån avfärdas som betydelselösa.

Under vinterkriget 1939 började Finland uppföra befästningsverk på Åland i strid med 1921 års bestämmelser. Den finska regeringen hävdade då att Ålandskonventionen "makulerat sig själv". Redan i samband med det sovjetisk-finska Ålandsfördraget 1940 hade emellertid den finska regeringen ändrat uppfattning. I propositionen till riksdagen 1940 hette det att

"Detta tilltänkta tvåpartsfördrag inverkar ej på konventionen den 20 oktober 1921 angående Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering."[22]

Hösten 1941, under fortsättningskriget, befäste Finland återigen Ålandsöarna. Dessa åtgärder betecknades dock som ingripanden "till neutralitetens försvar" och parterna till 1921 års konvention underrättades på föreskrivet sätt. De militära anläggningarna av 1939 och 1941 kom inte till användning, vare sig under vinterkriget 1939-40 eller under fortsättningskriget 1941-44. Förmodligen hade man överskattat Ålandsöarnas strategiska betydelse i flygets tidevarv.[23] Genom vapenstilleståndsavtalet med Sovjetunionen 1944 förpliktade sig Finland att demolera befästningarna och 1940 års avtal försattes ånyo uttryckligen i kraft.

Den "konträra praxis" som kan påvisas efter 1921 är inte tillräcklig för att underminera den rättsliga kraften hos de normer som med jämna mellanrum bekräftats av statssamfundet. Finland

har alltsedan andra världskriget iakttagit de förpliktelser som följer av demilitariseringen och neutraliseringen enligt Ålandskonventionen.

Den vanligaste invändningen mot konventionens fortsatta giltighet är att sedan NF och dess sanktionssystem upphört, har de i konventionen förutsatta garantierna förlorat all mening. Garantierna var intimt kopplade till förpliktelserna i förbundsaktens artiklar 10 och 16 om åtgärder mot en angripare. Det kan inte bestridas att även om signatärmakterna fortsättningsvis måste respektera Ålandszonens neutralitet, kan de inte (Finland undantaget) förväntas aktivt ingripa mot andra staters neutralitetskränkningar.[24] Garantisystemet, som *procedurell* mekanism, torde emellertid inte ha varit en sådan fundamental förutsättning för de fördragsslutande parternas anslutning till konventionen, att giltigheten av dennas *materiella* bestämmelser har påverkats.[25]

Då det gäller parternas intentioner vid avtalsslutet är det viktiga inte de särönskemål som vissa stater kan ha haft, utan det allmänna, europeiska intresse som bar upp såväl 1856 års traktat som 1921 års konvention. Det allmänna intresset har bekräftats av statspraxis på ett sätt som gjort att demilitariseringen och neutraliseringen efterhand kunnat betraktas som sanktionerad av allmän folkrätt. Dåvarande utrikesministern Östen Undén uttryckte det 1951 på följande sätt:

"Sedan Nationernas Förbund upphört, kan det internationella förfarande, som angivits i 1921 års överenskommelse, ej längre tillämpas i händelse dessa bestämmelser skulle kränkas. Ej heller har Förenta Nationerna automatiskt övertagit Nationernas Förbunds uppgifter. – Sveriges intressen av att Ålandsöarnas nuvarande status bibehålles ha emellertid fortfarande sin grund i folkrätten."[26]

Ålandskonventionens folkrättsliga status består, trots att det bakomliggande allmänintresset har skiftat karaktär. Med dagens vapenteknologi är Ålandsöarnas strategiska betydelse av mindre vikt, men ett uppgivande av zonens demilitarisering och neutralisering skulle strida mot de målsättningar som kommit till uttryck inom ramen för den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen (ESK). Ett avskaffande av zonen skulle således vara motsatsen till en förtroendeskapande åtgärd ("confidence building measure"). Ålandsregimens bevarande däremot, borde innebära att såväl Ålandshav som Bottniska viken kan fungera som områden med en förtroendeskapande låg militär aktivitet. Så länge Ålandskonven-

tionen fortfarande står för en viss "arms control" i nordiska vatten, samt för en extra normativ spärr mot ubåtar i uläge inom zonen,[27] finns det inte skäl att hävda att 1921 års demilitariseringssyfte är överspelat.

Antarktis

Den antarktiska kontinenten "återupptäcktes" år 1820 av tre skilda expeditioner: en engelsk under ledning av Bransfield, en amerikansk under Palmer och en rysk under von Bellingshausen. De ryska inslagen på Antarktis har alltsedan dess varit starka, vilket speglas av namngeografiska exempel som Bellingshausenhavet, Alexander I:s ö och Peter I:s ö. 1800-talet blev en period då världen fick upp ögonen för Antarktis resurser. Förutom den stora valfångstnationen Norge intresserade sig Storbritannien, Tyskland, Australien, Nya Zeeland och Sydafrika för de levande tillgångarna i regionen.[28]

1900-talets början präglades av vetenskapliga forskningsexpeditioner och pionjärinsatser. Den svenske forskningsresanden Otto Nordenskjöld besökte området 1901-1903. Engelsmännen Scott och Shackelton gjorde flera resor, Scotts sista var den berömda kapplöpningen med Roald Amundsen till Sydpolen kring årsskiftet 1911/1912.

1900-talets fyra första decennier kom att markera en annan typ av kapplöpning: huggsexan efter territoriella förvärv. En modern karta av Antarktis visar ofta hur kontinenten är uppdelad i sektorer som "tårtbitvis" smalnar av och förenas i en gemensam punkt – Sydpolen. Suveränitetsanspråk har framställts enligt den s k sektorsprincipen, en folkrättsligt dubiös princip eftersom sedvanliga krav på "effektivt innehav" och viss administration inte tillmäts någon större roll.

Det började 1908 då Storbritannien framställde krav på en sektor mellan 20 och 80 grader väst, innefattande Falklandsöarna, Sydgeorgien, Sydsandwichöarna, Sydorkneyöarna samt Sydshetlandsöarna. Den brittiska sektorn sträckte sig vidare in över Grahams Land mot Sydpolen. Därefter följde territoriella anspråk från Nya Zeeland (1923), Frankrike (1924), Argentina (1927), Australien (1933), Norge (1939) och Chile (1940).[29] De brittiska, argentinska och chilenska anspråken är sinsemellan "överlappande" (se fig 7). Endast cirka 1/5 av kontinenten är inte föremål för nationella anspråk.

Under andra världskriget började Antarktis även få strategisk betydelse. Tyskland skaffade sig en stödjepunkt på de franska Kerguelen-öarna och på den egna ön Deception. Brittiska flottstyrkor övervakade området för att hålla förbindelserna mellan Sydatlanten och Stilla havet öppna.

Efter kriget började de konkurrerande suveränitetskraven resultera i spända lägen mellan Storbritannien, Chile och Argentina. Åren 1948-49 var risken för militära sammanstötningar stor och 1952-53 förekom viss skottlossning mellan Storbritannien och Argentina.

USA, Sovjetunionen och Japan har hävdat att Antarktis, eller delar därav, inte kan göras till föremål för ockupation av någon enskild stat. Supermakterna har alltså inte framställt några egna krav men markerat ett vetenskapligt (och strategiskt) intresse för kontinenten. Sovjetunionen upprättade vetenskapliga baser 1956 inom den australiska sektorn.

Under åren 1957-1958 genomförde ett tiotal stater ett internationellt forskningsprogram i Antarktis inom ramen för det internationella geofysiska året. Det var detta samarbete som, på amerikanskt initiativ, ledde till förhandlingar om ett fördrag vars syfte skulle bli Antarktis fredliga användning.

1959 års fördrag. Hösten 1959 sammanträdde representanter från tolv stater på en konferens i Washington för att reglera Antarktis framtid. Delegationerna representerade två grupperingar: stater med territoriella anspråk och stater utan sådana anspråk men med aktivitet på Antarktis. De s k kravhavarstaterna var Storbritannien, Nya Zeeland, Frankrike, Australien, Norge, Argentina och Chile. De exklusivt aktiva staterna var USA, Sovjetunionen, Japan, Belgien och Sydafrika. Den 1 december 1959 undertecknades Antarktisfördraget av dessa ursprungliga parter. Fördraget har idag 32 parter, däribland Sverige.[30]

Fördragets första artikel har följande lydelse:

"1. Antarktis skall användas endast för fredliga ändamål. Bland annat skall varje verksamhet av militär art, såsom upprättandet av militärbaser och befästningar, genomförandet av militärmanövrar och utprovning av alla typer av vapen, vara förbjuden.
2. Detta fördrag skall inte hindra användningen av militär personal eller utrustning för vetenskaplig forskning eller varje annat fredligt ändamål."

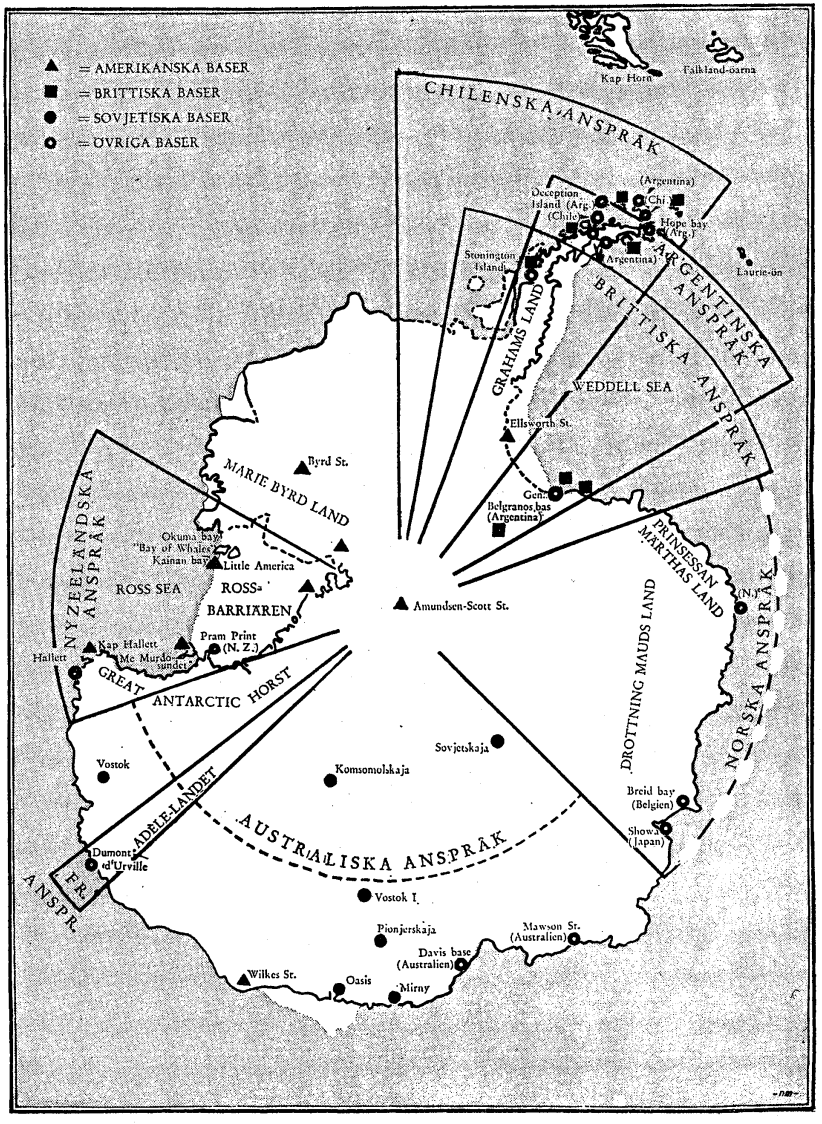


Fig 7. Territoriella krav i Antarktis.

Källa: Världspolitikens dagsfrågor 1958: 12.

Det är denna artikel som demilitariserar Antarktis, även om regimen inte är heltäckande (jfr vad som nedan sägs om vattenområdena söder om 60:e breddgraden). Det är inte enbart fråga om en demilitarisering, utan även om en *neutralisering* eftersom kontinenten enligt punkt 1 "skall användas endast för fredliga ändamål". Området får således inte nyttjas eller utsättas för krigföring, på samma sätt som Spetsbergen inte får nyttjas för "warlike purposes". Antarktis är tänkt som en fredad kontinent i krig.

I artikel II sägs att Antarktis skall stå öppet för forskning och internationellt samarbete i vetenskapligt syfte och i artikel III pekas på åtgärder för att främja sådant samarbete, såsom informations- och forskarutbyte.

Genom artikel IV skjuts hela frågan om de territoriella anspråken åt sidan. Det fastslås att ingenting i fördraget skall kunna tjäna som stöd för framställda suveränitetsanspråk, och inte heller som grund för bestridande av sådana anspråk. Det sägs att inte något nytt krav eller någon utvidgning av redan bestående krav skall hävdas medan fördraget är i kraft.

Artikel V förbjuder kärnexplosioner och deponering av radioaktivt avfall ("Atomexplosioner i Antarktis och placering där av radioaktivt avfall skall vara förbjuden").[31] Sedan fördraget trädde i kraft 1961 har bestämmelserna i artiklarna I och V gjort Antarktisregionen till världens största kärnvapenfria zon.

Artikel VI anger att fördragets tillämpningsområde inte enbart är den antarktiska kontinentens landmassa, utan även allt vatten söder om 60 grader sydlig latitud, inbegripet öar och isbankar. Öar som innefattas är Sydshetlandöarna, Sydorkneyöarna, Balleny Islands och Peter den I:s ö. Öar som inte innefattas är Sydgeorgien, Sydsandwichöarna, Bouvetön, Crozet Islands, Kerguelen-öarna eller McDonald Islands.

Artikel VI stadgar avslutningsvis att:

> "ingenting i detta fördrag skall inverka menligt på eller i något hänseende beröra en stats rättigheter eller utövande av dess rättigheter enligt folkrätten vad gäller det öppna havet inom detta område."

Referensen till rättigheter "under international law with regard to the high seas" åsyftar principen om havets frihet. Vattnen söder om 60 breddgraden är därmed föremål för två delvis konkurrerande rättsliga regimer: dels Antarktisfördragets demilitariseringsregim, inklusive förbudet mot militärmanövrar och utprovandet av vapen;

dels ock principen om havets frihet, som medger militära aktiviteter på internationellt vatten så länge de inte oskäligt inkräktar på andra staters intressen. Eftersom rättigheterna som följer av principen om havets frihet är uttryckligen förbehållna i fördraget, måste den regim som gäller för det fria havet *inom* fördragets tillämpningsområde i princip tillåta militära manövrar, militär patrullering och kanske även testning av marina vapen. Därmed är emellertid inte sagt att rätten till militärt nyttjande gäller i samma omfattning som beträffande det fria havet *utanför* fördragets tillämpningsområde, dvs norr om 60 breddgraden. Kravet på att enskilda staters bruk av det fria havet skall vara "skäligt" i relation till andra staters legitima intressen och till statssamfundets gemensamma intressen (skälighetskriteriet), antar en speciell dimension inom ramen för ett multilateralt fördrag som syftar till demilitarisering av en region. Det är i princip ogörligt att motivera prov med nya torpeder utanför exempelvis Ross Ice Shelf. Det är helt ogörligt att motivera prov med nukleära sjunkbomber. Demilitariseringsnormen, och särskilt dess nukleära del, föranleder en restriktiv tolkning av skälighetskriteriet. Att dölja kärnvapenbärande ubåtar i de isiga vattnen står åtminstone i strid med fördragets anda. Varje vapenprov i det demilitariserade området riskerar att äventyra den legala regimen som sådan.

Militär marin patrullering riskerar däremot inte att som sådan dömas ut av skälighetskriteriet. Kravhavarstaterna tycker sig ha vissa territoriella intressen att bevaka och Antarktisfördraget medger implicit en militär bevakning (även om den inte till någon del uppmuntras). Argentina, Chile och Storbritannien förnyar årligen en trilateral överenskommelse, som först slöts 1949, och som innebär en tolkning av fördraget härvidlag:

"Being anxious to avoid misunderstanding in Antarctica which might upset the friendly relations between the United Kingdom, Argentina and Chile, the Governments of these three countries have informed each other that in the present circumstances they foresee no need to send warships South of Latitude 60° during the 1948-49 Antarctic season, apart, of course, from the routine movements such as have been customary for a number of years."[32]

I dagens läge är i princip allt vatten som omger Antarktis fritt hav och därmed underkastat det restriktiva skälighetskriterium som vi anser gäller för militärt nyttjande av sådant hav söder om 60 breddgraden. Skulle, mot förmodan, de territoriella anspråken i Antarktis vinna allmänt erkännande i framtiden blir vattnet utanför kus-

terna nationellt territorialhav, med allt vad detta för med sig. Enligt den nya havsrättskonventionen har kuststaterna rätt att utanför territorialhavet göra anspråk på exklusiva ekonomiska zoner (EEZ) till en vidd av 200 nautiska mil. Dessa zoner är varken att betrakta som territorialhav eller fritt hav och vilka militära rättigheter som kommer att gälla eller inte gälla där om ett antal decennier är en öppen fråga.

Det är logiskt att de stater som har territoriella anspråk i Antarktis också anser sig ha en kuststats rättigheter i sockelområdet. Flera av kravhavarstaterna har också sedan flera decennier en nationell lagstiftning som avser jurisdiktion och resursutvinning i respektive kustområde. Hävdandet av dessa "coastal rights" tolereras av fördragets artikel 4, men nya eller utvidgade suveränitetskrav kan inte framställas:

"No new claim, or enlargement of an existing claim, to territorial sovereignty in Antarctica shall be asserted while the present Treaty is in force."

Eftersom det uttryckligen enbart är vissa territoriella suveränitetskrav som förbjuds, är det tillåtet att framställa nya zonkrav som direkt följer av äldre suveränitetsanspråk, liksom det är tillåtet att upprepa tidigare framställda anspråk på territorialhav eller ekonomisk zon. Avtalsslutet i Montego Bay innebär dock inte att äldre zonkrav fått högre status i dagens läge, eller att nya zonkrav lönar sig. Det torde tvärtom strida mot Antarktisfördragets anda och syfte att utnyttja den nya havsrättskonventionens EEZ-koncept för att substantiera och stärka tidigare framställda territoriella anspråk. Australien och Nya Zeeland har också uttryckligen avstått från att relatera havsrättskonventionen till sina territoriella krav.

Antarktisfördraget har således när detta skrives 32 parter. Förutom de tolv ursprungliga signatärmakterna rör det sig om Brasilien, Bulgarien, Danmark, Indien, Italien, Kina, Nederländerna, Papua Nya Guinea, Peru, Polen, Rumänien, Spanien, Tjeckoslovakien, DDR, Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern, Uruguay, Sverige, Finland och Cuba. Att det inte är flera torde bero på fördragets uppdelning av parterna i vad som kan kallas ett A-lag och ett B-lag. Den mer inflytelserika gruppen är de s k konsultativa parterna. Denna består av de tolv ursprungliga initiativtagarna samt senare tillkomna parter som kvalificerat sig som konsultativa medlemmar genom att upprätta en permanent vetenskaplig station eller på annat sätt utföra forskning av betydande omfattning i området.

Utöver "de tolv" har i dagens läge Polen, Förbundsrepubliken Tyskland, Indien och Brasilien kvalificerat sig som konsultativa parter.

De konsultativa parterna är berättigade att deltaga i s k konsultativa möten rörande fördragets tillämpning (art IX); de har rätt att utföra inspektioner av fartyg, flygplan, baser m m i området för att kontrollera fördragets efterlevnad (art VII); de kan revidera fördragets lydelse när som helst under förutsättning av total enighet härom (art XII:1); de har var och en av dem rätt att begära och få sammankallad en översynskonferens minst 30 år efter ikraftträdandet (art XII:2); de har vidare rätt att ensamma besluta om huruvida icke-FN-medlemmar skall tillåtas ansluta sig till fördraget (art XIII). De icke-konsultativa parterna har inte någon av dessa rättigheter.

Av de artiklar som ovan nämnts skall artikel VII med dess unika kontroll- och verifikationsbestämmelser ytterligare uppmärksammas. Artikel VII inkluderar bl a följande text:

"1. I syfte att främja ändamålen och säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i detta fördrag skall varje fördragsslutande part, vars representanter är berättigade att delta i de möten som anges i fördragets artikel IX, ha rätt att utse observatörer som skall utföra inspektion enligt denna artikel. . .
2. Varje observatör som utsetts i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel skall när som helst äga fritt tillträde till alla områden i Antarktis.
3. Alla områden i Antarktis, inbegripet alla stationer och anläggningar samt all utrustning inom dessa områden liksom alla fartyg och luftfartyg som befinner sig på platser för landsättning eller ombordtagning av last eller personal i Antarktis skall vid varje tidpunkt vara öppna för inspektion av alla observatörer, som utsetts i enlighet med punkt 1 i denna artikel.
4. Observation från luften får utföras när som helst ovanför något område eller alla områden i Antarktis av varje fördragsslutande part, som har rätt att utse observatörer."

Det är uppenbart att dessa långtgående, och får man förmoda effektiva, kontrollbestämmelser kunde uppnås till följd av att Antarktis betraktades som ett obebott ingen-mans-land – de territoriella anspråken till trots – och därför att nationella prestige- och suveränitetsaspekter spelade en mindre roll. Artikel VII avslutas med en punkt som har en förtroendeskapande inriktning:

"5. Varje fördragsslutande part skall, när detta fördrag träder i kraft i förhållande till denna, meddela de andra fördragsslutande parterna och därefter på förhand underrätta dem om

a) alla expeditioner till och inom Antarktis vad avser dess fartyg eller medborgare samt alla expeditioner till Antarktis som ordnas i eller utgår från dess territorium;
b) alla stationer i Antarktis som är bemannade med dess medborgare;
c) militär personal eller utrustning som den avser införa till Antarktis, på de i punkt 2 i artikel I i detta fördrag föreskrivna villkoren."

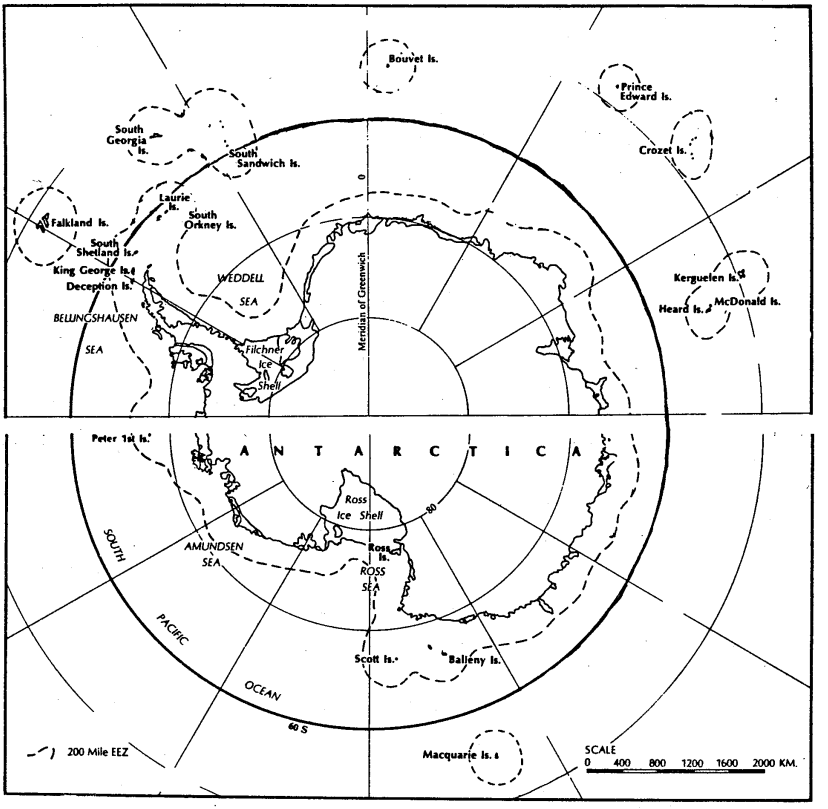


Fig 8. Antarktis-fördragets tillämpningsområde (söder om 60:e breddgraden).

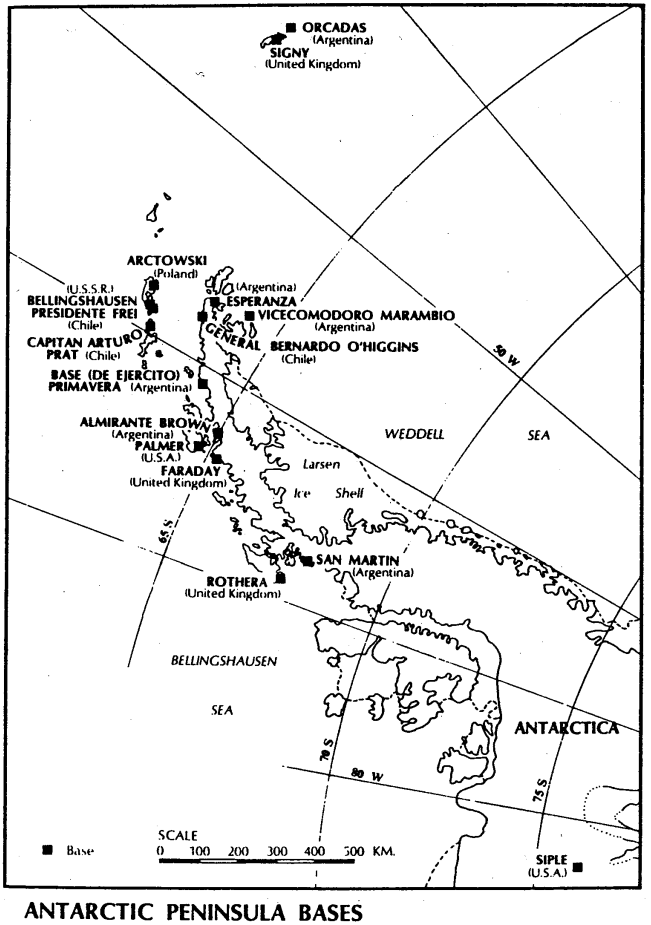
Källa: F M Auburn, *Antarctic Law and Politics,* London & Canberra 1982.

Antarktisfördragets rustningsbegränsande potential är obestridlig. Mot bakgrund av de framställda territoriella kraven måste fördraget anses ha fungerat på ett framgångsrikt sätt, som en balanserande faktor mellan olika intressen. Med tanke på regionens förväntade strategiska betydelse kan fördragets värde som en konfliktdämpande faktor bli ännu större. Men det finns tecken som oroar inför framtiden. Kommer fördraget att överleva sekelskiftet?

Dragkamp inför 1991. Antarktisfördraget trädde i kraft den 23 juni 1961. Enligt dess XII:e artikel kan en översynskonferens sammankallas 30 år efter fördragets ikraftträdande, eller senare, på begäran av *en* konsultativ part. Det betyder att man får räkna med att en konferens som ser över fördragets innehåll kan komma att hållas 1991 – och att framtiden för den traktatreglering vi känner idag är oviss efter detta år.

Kriget om Falklandsöarna var delvis en återspegling av konflikten om de överlappande territoriella anspråken i Antarktis. Enligt fördragets artikel IV får inga nya anspråk framföras så länge fördraget är i kraft, men 1991 kan bli det år då "det stora slaget om Antarktis" äger rum.[33] Det gäller för de länder som efter 1990 vill motivera egna krav att redan idag skaffa sig så gynnsamma förhandlingspositioner som möjligt. Det är inte enbart en konflikt om jättelika ytor där framtida naturrikedomar i form av olja, gas, mineraler, ädelmetaller och marina levande tillgångar kan hämtas. Det är också en konflikt om folkrättsliga principer; sektorsprincipen contra principen om fredligt effektivt innehav (effektivitetsprincipen). Forskningsarbetet har blivit ett sätt att substantiera sina anspråk, eller, när det gäller supermakterna, att *de facto* etablera en närvaro inom olika sektorer. En forskningsstation betraktas idag som en slags "bosättning" som uppfyller åtminstone vissa krav på effektiv maktutövning.

Före 1959 höll fyra länder bemannade baser i Antarktis. 1982 rörde det sig om elva länder med sammanlagt 35 forskningsstationer. Argentina driver nio baser varav de flesta på Antarktishalvön ("Graham Land"). Sovjetunionen förfogar över sju permanenta forskningsstationer som är placerade i en strategisk ring runt kontinenten.[34] Fyra av dessa ligger inom "Australian Antarctic Territory" och Vostok-basen ligger i själva hjärtat av den större australiska sektorn ("Queen Mary Land"). USA har fyra permanenta baser, varav Amundsen-Scott ligger strategiskt placerad på



ANTARCTIC PENINSULA BASES

Fig 9. Vetenskapliga baser på Antarktis-halvön.

Källa: F M Auburn, *Antarctic Law and Politics*, London & Canberra 1982.

själva Sydpolen och därmed tar i anspråk en liten bit av varje sektor på kontinenten. Australien driver tre baser inom "sitt" jättelika område och markerar därmed en fysisk närvaro gentemot Sovjetunionen. Chile håller tre baser på Antarktishalvön och markerar därmed sin närvaro på halvön gentemot Argentina och Sovjetunionen.

Samtidigt som denna utveckling pågår och de territoriella kraven understryks finns det andra krafter som verkar för en fortsatt och mer utvecklad internationalisering av kontinenten. I FN har Malaysia, med stöd av andra u-länder, väckt frågan om inte Antarktis bör betraktas som en mänsklighetens gemensamma arvedel ("the common heritage of mankind"). Många u-länder kritiserar också "klubbildningen" inom det nuvarande traktatsystemets ram och önskar en radikal revidering av 1959 års fördrag. Alltför långtgående krav på en internationalisering riskerar emellertid att vara kontraproduktiva. Fördraget och det internationella samarbetet i dess hägn har visat sig fungera väl. Demilitariseringsregimen kan troligen stärkas genom en mer utvecklad internationalisering, men då gäller det att inte äventyra fördragssystemet som sådant genom krav som syftar till att helt slå sönder den nuvarande samarbetsstrukturen.[35]

1 För ytterligare exempel se tabell 1 s 33. Karlstadkonventionen av 1905 behandlas på s 30 f. Det skall noteras att krigets lagar medger etablerandet av demilitariserade zoner i en pågående väpnad konflikt. Överenskommelse härom kan även ingås i fredstid. Se artikel 15 i den IV Genèvekonventionen av 1949 och artikel 60 i tilläggsprotokoll I av 1977 till Genèvekonventionerna av 1949.

2 Enligt Karlstadskonventionen får befästningar, örlogsbaser och militära förråd ej finnas inom zonen och det är förbjudet för de båda staterna att låta väpnade styrkor uppehålla sig där. Förbuden gäller inte om Sverige-Norge befinner sig i krig mot en gemensam fiende eller om endera grannstaten befinner sig i krig med tredje makt. Zonen får i det sistnämnda fallet, utnyttjas för militära ändamål såväl av den krigförande avtalsparten som av grannstaten som förblivit neutral och önskar vidtaga åtgärder för att värna sin neutralitet. Konventionen medgav således att Sverige, under perioden 1940-1945, kunde utnyttja området för neutralitetsförsvar. Under andra världskriget uppförda befästningar är således avtalsenliga. Liknande befästningsbyggen vidtogs inom den norska delen av zonen av den tyska ockupationsmakten. En rimlig tolkning av konventionen torde vara att de befästningar, skyddsrum och förråd som uppfördes under andra världskriget skulle ha raserats efter krigets slut. Så skedde nu icke. I stället sker ett visst underhåll av anläggningarna. Fältövningar med trupp och hemvärn bedrivs i zonen, i regel utan vapen, vilket konventionen tillåter, men ibland också *med* vapen, vilket är i strid med konventionens bestämmelser. Så länge de båda parterna är överens om tillämpningen av avtalet (vilket är fallet) föreligger emellertid inte något folkrättsbrott, utan snarare en faktisk revidering av avtalet.

3 Se sid 29 f och tabell s 34.

4 Se Natalino Ronzitti, Demilitarization and Neutralisation in the Mediterranean, 6 *Italian Yearbook of International Law* 1985, s 33 ff. NATO-övningarna ifråga ägde rum i augusti 1984.

5 Se Ronzitti och Wilson, The Aegean Dispute, *Adelphi Papers* No 155, London 1979-1980, s 16.

6 De historiska anteckningarna är baserade på Willy Østrengs bok, *Det politiske Svalbard,* Oslo 1975, s 12 f. Se även Østreng, Svalbards situasjon i storpolitisk perspektiv, *Internasjonal Politikk* 1974/3 och Bengt Broms, The Demilitarization of Svalbard (Spitsbergen), *Essays in Honour of Erik Castrén,* Helsinki 1979.

7 Trygve Mathisen, *Svalbard i internasjonal politikk 1871-1925,* Oslo 1951, s 46 ff.

8 Se SOU 1979:73, SÖ 1924:25. Sverige ratificerade den 27 juni 1924.

9 Broms i *Essays in Honour of Erik Castrén,* s 10 f.

10 Østreng, *Det politiske Svalbard,* 1975, s 61.

11 Østreng, Svalbards situasjon i storpolitisk perspektiv, *Internasjonal Politikk* 1974, s 687 f.

12 Østreng, *Det politiske Svalbard,* s 69.

13 Ett delikat problem var tidigare frågan om Svalbard-öarnas kontinentalsockel. Norge hävdar att Svalbard egentligen inte ligger på en egen sockel, utan på den sockel som går från Nordnorge upp mot Arktis. Enligt det s k utvinningskriteriet från 1958 års havsrättsreglering skulle Norge därmed ha exklusiv rätt att exploatera sockelns naturtillgångar. På norskt håll önskade man inte i första hand argumentera att Svalbard hade en egen sockel, eftersom ett följdargument kunde bli att Spetsbergskonventionens principer om multinationell utvinning och lika rättigheter inom ögruppens territorialvatten även, i enlighet med konventionens syfte, borde tillämpas på sockelområdet – trots att själva traktattexten inte säger något härom. I själva verket tolkade några av Norges NATO-allierade konventionen på just detta sätt. I Oslo menade man att det måste vara lättare för Moskva att enbart tolerera norska oljeplattformar i området än en blandning inkluderande kanske amerikanska, brittiska och västtyska sådana. Frågan huruvida Svalbardskonventionens eller havsrättens principer skall vara tillämpliga på Svalbardsockeln kan nu sägas vara löst. 1982 års havsrättskonvention har bekräftat kuststatens rätt att förfoga över ytterligt stora sockelområden, räknat från egen kust. De nya och liberala reglerna gör det möjligt för Norge att täcka in Svalbardsockeln som en del av den "ordinära" norska sockeln.

14 *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund,* "Diplomatiska aktstycken utgivna av Kungl Utrikesdepartementet", Stockholm 1920, s 279.

15 *Ålandsfrågan inför Nationernas Förbund,* Vol III, UD, Stockholm 1921, s 87. Se även Wrede, Ålandsöarnas ställning i folkrättsligt hänseende, *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1932, s 105.

16 Här är att märka att kriteriet "oskadlig" mycket väl kan behöva tolkas mer strikt vid genomfart av åländska vatten än i många andra sammanhang – detta med hänsyn till Ålandskonventionens syfte och andemening. "Eventuell genomfart måste hela tiden observeras i ljuset av öarnas särskilda ställning". Bo Johnson, Kolliderande suveränitet, *Tidsskrift i Sjöväsendet,* maj-juni 1973, s 61. Märk dock att den nya havsrättskonventionen i princip medger oskadlig genomfart med kärnvapenbestyckade fartyg.

17 Jutikkala, *Finlands historia,* Stockholm 1965, s 299.

18 Göran Lindholm, Bakgrunden till Ålands folkrättsliga ställning, *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1982, citat på s 95.

19 Se exempelvis Myrberg, Giltigheten av 1921 års Ålandskonvention, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1942, s 276 ff. I den svenska propositionen 282 av den 5 maj 1939 talades det om "grundsatsen om Ålandsöarnas icke-befästande" som en del av "europeisk offentlig rätt".

20 *Finlands Författningssamlings Fördragsserie* 1947:20.

21 *Commentary to the Peace Treaty of February 10th 1947 concluded in Paris.* Citat hos G Lindholm, *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1982, s 99 f. Jfr följande uttalande från en finländsk diplomats sida: "After each war the demilitarization and neutralization provisions have been renewed and expanded and they have clearly gained more strength with each renewal". Holger Rotkirch, The Demilitarization and Neutralization of the Åland

Islands: A Regime "in European Interests" Withstanding Changing Circumstances, *Journal of Peace Research*, Vol 23, No 4, 1986, s 373.

22 Finska regeringens proposition 1940:105 s 2.

23 Jfr Göran Lindholm i *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1982, s 98.

24 Jfr Castrén, Die Entmilitarisiering und Neutralisierung der Ålandinseln, *Völkerrecht und Rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross*, Wien 1960, s 115. Castrén tycks vara skeptisk till tanken på att konventionens regler utgör allmän folkrätt. Den finländske folkrättsprofessorn pekar på de krigstekniska förutsättningar som förändrats sedan 1921 samtidigt som Östersjörummet placerats in i en ny storpolitisk dimension.

25 Detta i så fall i enlighet med *rebus sic stantibus*principen, numera kodifierad i artikel 62 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten. Jfr Myrberg, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1942, s 281.

26 Undén i intervju med *Le Monde* den 14 juli 1951. Se *Utrikesfrågor* 1950-51, s 49. Även citerat hos Love Kellberg, Ålandsöarnas internationellrättsliga ställning, Svensk Juristtidning 1974, s 190.

27 Redan utan zonens existens är i regel ubåtar i uläge uteslutna därför att det krävs explicit tillstånd i finskt inre vatten (som väster om Åland möter svenskt territorialhav vid Märket), eller därför att oskadlig genomfart i territorialhavet förutsätter ytläge. Genom zonens existens gäller dessutom att det för Finland inte är möjligt att ge tillstånd för vare sig inre vatten eller territorialhavet. Det undantag om "rätt att inlöpa i ögruppen och där temporärt ankra", som kan medges *ett* fartyg åt gången (art 4:6), innefattar knappast ubåtar som framförs i uläge. – Enligt den nya havsrättskonventionen kan svenskt territorialhav väster om zonen, dvs Södra Kvarken, vara att betrakta som ett internationellt sund där ubåtar kan framföras i uläge enligt transitpassage-reglerna. Undantaget i havsrättskonventionens artikel 35:c om historiska sund har emellertid möjliggjort för Sverige att även fortsättningsvis tillämpa regler för oskadlig genomfart. Dvs föranmälan krävs för passage av örlogsfartyg, ubåtar måste passera i ytläge med hissad flagg och militärt flyg måste ha utverkat tillstånd. Se Johnson Theutenberg, *Folkrätt och säkerhetspolitik*, Stockholm 1986, s 194.

28 Se härom och i det följande Bo Johnson Theutenberg, Polarområdena – resursjakt och folkrätt, *Världspolitikens dagsfrågor* 1982:6.

29 De argentinska anspråken av 1927 var relativt ospecificerade. De formaliserades i ett sektorkrav 1942. – 1928 annekterade Norge Bouvetön öster om Sydgeorgien och 1931 Peter I:s ö i Bellinghausen-havet. Norges anspråk 1939 framställdes med avseende på det s k Dronning Mauds Land, dock utan att någon sektoravgränsning gjordes i norr. – Den franska sektorn (Adélie land) är ytterst smal och ligger inklämd mellan Australiens två sektorer (Australian Arctic Territory).

30 Se Regeringens proposition 1983/84:79.

31 Frågan om deponering av radioaktivt avfall behandlas emellertid också i artikel V:2 på ett sätt som föranleder vissa frågetecken. Där sägs följande:
"2. I händelse av att internationella avtal ingås rörande användning av kärnkraft, inbegripet atomexplosioner och avyttring av radioaktivt avfall, som alla . . . (konsultativa stater) är parter i, skall de bestämmelser som fastställs i sådana avtal gälla i Antarktis."
Texten antyder onekligen att om ett sådant avtal anger ett visst borrhål i Antarktis som internationell avstjälpningsplats för radioaktivt avfall, så tar detta avtal över förbudet mot "dumpning" i artikel V:1. En tolkning som trots allt medger radioaktivt avfall skulle dock underminera principen i artikel V:1 och torde därmed strida mot Antarktisfördragets syfte.

32 Citerat efter W M Bush, *Antarctica and International Law – A Collection of Inter-State and National Documents*, Vol 1, London 1982, s 674.

33 Se Erik Magnusson, Dragkamp om Antarktis, *Internationella Studier* 1982:3, s 10 ff.

34 Magnusson, a a s 11.

35 Se härom propositionen om godkännande av Antarktisfördraget och 1980 års krillkonvention, Prop 1983/84:79.

DEL 3
AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

Resultat och möjligheter

De resultat som det snart trettioåriga internationella förhandlingsarbetet avsatt (det institutionaliserades först 1960) är naturligtvis ytterst magra. Det internationella samfundet har inte ens kommit i närheten av verklig nedrustning. Målsättningen "General and Complete Disarmament" är lika avlägsen idag som när den lanserades i FN 1959. Sedan dess har tvärtom kärnvapenhotet successivt tilltagit i omfattning. Den nukleära vintern hotar att sänka sin kyla inte bara över de stridande parterna utan också över länder och folk som står vid sidan av den stora konflikten.

Trots denna dystra bild har ändå någonting kommit ut av nedrustningsförhandlingarna. Resultaten är huvudsakligen begränsade till avspänningsåren 1967-1972. Under denna tid undertecknades på det multilaterala planet yttre rymdfördraget, det regionala Tlatelolco-avtalet, icke-spridningsavtalet (NPT), havsbottenavtalet och B-vapenkonventionen (den sistnämnda det enda exemplet på genuin nedrustning). I slutet av denna period skördades även resultaten av supermakternas bilaterala förhandlingar. De hade inletts med president Johnsons och Alexej Kosygins möte i Glassboro, New Jersey, 1967 och föreföll senare leda till vad som har kallats en *Pax Americana-Sovietica.* I september 1971 undertecknades i Washington dels avtalet om undvikande av kärnvapenkrig i misstag och dels det reviderade "heta linjen-avtalet". I maj 1972 undertecknades i Moskva SALT I, dvs ABM-avtalet och interimsavtalet om strategiska offensiva vapen, samt dessutom avtalet om förhindrande av incidenter till havs.

På det bilaterala planet fortsatte avspänningen att ge vissa resultat även de närmast följande åren: I juni 1973 undertecknades i Washington avtalet om förhandlingsprinciper för SALT-processen och avtalet om förhindrande av kärnvapenkrig. 1974 var det år som såg protokollet till ABM-avtalet, men det var också det år som inledde en ny fas i de bilaterala relationerna – de ofullkomnade avtalens tid. Varken 1974 års tröskelavtal om förbud mot vissa underjordiska kärnvapenprov eller 1976 års avtal om förbud mot vissa "fredliga" underjordiska kärnexplosioner har trätt i kraft. SALT II var försenat när det kom till stånd 1979 och skulle aldrig

träda i kraft. President Nixon var mer framgångsrik än sina efterföljare Ford och Carter på rustningskontrollens område.

På den multilaterala sidan framförhandlades åren efter 1972 endast två avtal (och båda av mer begränsat värde) – den futuristiska ENMOD-konventionen av 1977 och månfördraget av 1979. 1980-talets första hälft gav ingenting alls på själva rustningskontrollens område, även om konventionen om användningsrestriktioner beträffande vissa konventionella vapen (1981) skall nämnas. Stockholmskonferensens utfall i september 1986 var positivt, men konkreta rustningskontrollsåtaganden kommer att diskuteras först på uppföljningsmötet i Wien eller senare.

Därvid är det. Men trots att resultatet vad gäller de olika avtalens innehåll är magert, och trots att de nukleära ödesfrågorna kvarstår olösta, finns det positiva drag att peka på i den mörka helhetsbilden. Ett sådant är det faktum att de multilaterala texterna sammantagna – alltifrån det partiella provstoppsavtalet 1963 till ENMOD 1977 – producerat en juridisk avtalsstruktur som är av värde för den fortsättning som måste följa. Den juridiska basen för en mer utvecklad nedrustningsrätt finns idag. Den dag den politiska viljan infinner sig och ett större mått av förtroende etablerats mellan Öst och Väst, den dagen kan den legala avtalsstrukturen omgående utnyttjas för påbyggnad med nya, mer ambitiösa regler.

Även supermakternas bilaterala avtal är av värde som plattform för nya initiativ. ABM-avtalet – det enda av de bilaterala avtalen som står för reell rustningsbegränsning – måste bevaras i en eller annan form. Avtalets globalt säkerhetspolitiska betydelse gör att statssamfundet som sådant har ett legitimt intresse av att se dess substans bevarad. Ett sätt att markera detta är att låta avtalet, eller dess huvuddrag, fortleva eller dubbleras i en multilateral version. Ett sådant multilateralt ABM-avtal skulle, lika litet som NPT, bli ett avtal med jämnt fördelade rättigheter och förpliktelser. Det skulle bli ett avtal enligt vilket i praktiken högteknologiskt utvecklade stater åtar sig gentemot världen i övrigt att inte utveckla ABM-system (eller delar därav) och där samtliga stater med viss teknologisk kapacitet åtar sig gentemot omvärlden att inte ägna sig åt teknologitransfer i ABM-syfte.

På liknande sätt skulle det bilaterala avtalet om förhindrande av kärnvapenkrig kunna "multilateraliseras". Avtalet är allmänt hållet, det utgår ifrån FN-stadgans våldsförbud och den allmänna

risken för konflikteskalering, och det passar därmed väl in även i ett multilateralt sammanhang.

Likaså kan lämpligen avtalet om förhindrande av incidenter på och över öppet hav tas fram i en multilateral version. Även mindre stater har ett givet behov av undvikande av sådana incidenter. Flera förtroendeskapande möjligheter för framtiden ligger således i de resultat som har uppnåtts idag.

Avtalens efterlevnad

De internationella överenskommelser som kommit till stånd på nedrustningens och rustningskontrollens område fungerar i stort sett väl. Praktiska tillämpnings- och tolkningsproblem kan uppstå, men multilaterala översynskonferenser eller supermakternas stående kontaktorgan (SCC) har goda möjligheter att klara ut sådana frågor.

Avtalsbrott eller brott mot allmänna folkrättsliga principer förekommer dock. Irak har använt C-vapen i kriget med Iran i strid med allmän folkrätt och 1925 års Genève-protokoll. Sovjetunionen kan ha gjort sammaledes i kriget i Afghanistan. Frågetecken har uppstått i samband med B-vapenkonventionens efterlevnad (Sverdlovskaffären). Otillfredsställande förklaringar har lämnats av Sovjetunionen rörande hur radaranläggningen i Krasnojarsk kan vara förenlig med ABM-avtalet.

De överträdelser som förekommit har dock inte hotat eller underminerat gällande avtal eller principer som sådana. Genève-protokollet är fortfarande en oomstridd humanitärrättslig hörnpelare och en nedrustningsrättslig bas för B-vapenkonventionen och den kommande C-vapenkonventionen. Avstegen från SALT-avtalen, i den utsträckning de kan påvisas, är inte av större militärstrategisk betydelse. ABM-avtalet och dess säkerhetspolitiska målsättningar hotas mer av SDI än av Krasnojarsk. Vad gäller SALT II må Sovjetunionen ha balanserat på gränsen till det otillåtna (genom uppgraderingen/moderniseringen av SS-13-missilen till den nya SS-25) eller må klart ha överskridit den gränsen (genom kryptering av signaltrafik från missiltester som försvårar efterlevnadskontroll), men samtidigt kan det konstateras att Moskva respekterat SALT-avtalens fundamentala numerära restriktioner, uppenbarligen i omsorg om den kostnadsbesparande rustnings-

kontroll som avtalen stått för. Sedan undertecknandet av SALT II har den sovjetiska arsenalen av strategiska kärnvapenbärare hållit sig under den överenskomna gränsen av 2.504. (Om en ratificering ägt rum skulle antalet ha reducerats till 2.250.) För att hålla sig under det överenskomna taket drog Sovjetunionen under åren 1972-1985 tillbaka 1.007 landbaserade och 233 ubåtsbaserade ballistiska missiler och "skrotade" 13 strategiska ubåtar. Vissa av dessa vapen var måhända omoderna, men många var högst potenta, exempelvis *Yankee*-klassens ubåtar. Sovjetunionen har vidare hållit sig inom SALT II-ramens 10 stridsspetsar per SS-18-missil, trots att möjligheterna till en högre rustningsnivå var för handen. Siffrorna visar att Moskva finner ett egenintresse i att respektera strategiska rustningsbegränsningsavtal och att USA i huvudsak kan förlita sig på att så sker. En slutsats av den typen har dragits i en väldokumenterad artikel i *Scientific American* i april 1986 (Nincic, "Can the US trust the USSR?").

Det är positivt att den sovjetiska nedrustningspolitiken på senare tid blivit mer öppen för olika arrangemang för att kontrollera ingångna avtals efterlevnad. Slutdokumentet från FN:s särskilda nedrustningssession 1978 innehåller uppmaningen att alla nedrustnings- och rustningsbegränsningsavtal bör inkludera regler om verifikation som ett sätt att främja efterlevnaden av ingångna avtal. Sverige har i en kommunikation till FN i juni 1986 betraktat "verifikation som en integrerad och vital komponent i processen för nedrustning och förtroendeskapande". Adekvat verifikation kan säkra efterlevnad genom att en potentiell avtalsbrytare finner risken för avslöjande med åtföljande politisk kostnad alltför hög. En verifikationsmekanism avskräcker således från avtalsbrott, samtidigt som den kan bidraga till att skingra ogrundade misstankar. Inte minst viktigt är att adekvata verifikationsbestämmelser kommer att öka det internationella samfundets förtroende för nedrustningsavtalen som sådana och därmed underlätta tillkomsten av nya avtal.

Avtalens giltighet i krig

"Krig påverkar traktatsförpliktelser" är ett vanligt konstaterande i folkrättsliga handböcker. 1969 års Wienkonvention om traktaträtten berör inte uttryckligen denna fråga, varför två folkrättsliga

synsätt är möjliga. Antingen får man tillämpa Wienkonventionens regler om fundamentalt förändrade förhållanden eller omöjlighet att fullgöra traktatsförpliktelser och se huruvida dessa regler i det konkreta fallet leder till suspension eller upphörande mellan två eller flera parter; eller så får man presumera att den traditionella, allmänna folkrättens "tumregler" för krigsfall överlevt traktatregleringen av 1969 och tillämpa dessa regler. Tumreglerna innebär i korthet att avtalsförpliktelser krigförande stater emellan suspenderas eller upphör, medan övriga avtalsförpliktelser kvarstår. Oavsett vilket synsätt man anlägger torde resultatet för rustningsbegränsningsavtalens del bli detsamma.

För det första kan konstateras att traktater som uttryckligen eller underförstått är tillämpliga på krigsförhållanden inte vållar några problem. Hit hör den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter (krigets lagar), men även sådana delar av rustningsbegränsningsavtal som *de facto* utgör krigföringsregler. Olika former av användningsförbud eller restriktioner för krigföring återfinns således i yttre rymdavtalet (förbud att använda månen och andra himlakroppar i krigföringssyfte), månfördraget (dito), Tlatelolco-avtalet (förbud mot användning av kärnvapen i den latinamerikanska regionen) och ENMOD-konventionen (förbud mot viss teknikanvändning under såväl fred, kris som krig). Vidare är uppenbarligen de avtal som demilitariserar och "neutraliserar" vissa områden tillämpliga under väpnad konflikt. Här märks framförallt Svalbardtraktaten, Ålandskonventionen, Montreux-konventionen om de turkiska sunden, samt Antarktisfördraget.

Traktater som enligt sin ordalydelse eller sitt syfte, helt eller delvis, är tillämpliga under krig är dock inte alltför vanliga. En stor del, kanske de flesta, av rustningsbegränsningsavtalen hör inte till denna kategori. Bland dessa normalfall får man enligt traditionell, allmän folkrätt göra en åtskillnad mellan bilaterala och multilaterala traktater. Bilaterala traktater anses som regel förlora sin giltighet mellan krigförande makter. Supermakternas bilaterala avtal på rustningskontrollens område, som mycket syftar till att *förhindra* krig, skulle alltså ha spelat ut sin roll i händelse av att en väpnad konflikt mellan blocken trots allt inträffar. Detta följer även av Wienkonventionens artikel 62 om ändrade förhållanden. Även så kan naturligtvis "den heta linjen" komma till användning för att få slut på konflikten, men ingen av de krigförande parterna

torde i ett sådant läge komma att hävda att heta linjen-avtalet av 1963 fortfarande är *juridiskt* relevant.

Vad gäller multilaterala traktater har allmän folkrätt uppställt presumtionen att dessa i normalfallet torde suspenderas de krigförande parterna emellan. Fråga är emellertid om inte denna klassiska presumtionsregel saknar bärkraft just vad gäller moderna nedrustnings- och rustningsbegränsningsavtal. Presumtionen torde här snarast vara den motsatta. Syftet med de multilaterala överenskommelserna är att skapa en global säkerhetspolitik och en rättslig regim som inte enbart är presumtiva krigförandes ensak utan ligger i hela statssamfundets intresse. Det är naturligt att en sådan regim inte enbart är inriktad på förhindrande av krig och kris ("crisis prevention") utan även på att hantera en konflikt sedan den väl brutit ut ("crisis management"). Skulle dagens och morgondagens rustningsbegränsningsavtal i åtminstone viss utsträckning fungera även under en väpnad konflikt, är möjligheten stor att detta skulle verka återhållande på konflikten. En krigförandes strävan att trots allt respektera avtalen skulle vara en signal till motparten att en ömsesidig upptrappning kan undvikas. Det skulle också kunna vara en signal till omvärlden att internationella medlingsförsök är meningsfulla. Det ligger således inte i statssamfundets intresse att betrakta de multilaterala avtalen som delvis självutslocknande vid krigsutbrott. Inte heller ligger det i supermakternas intresse.

Vad ovan sagts om rustningskontrollavtalens inneboende syfte leder till samma resultat om de multilaterala avtalens giltighet i krig istället bedöms enligt traktaträttskonventionens regler. Det går inte att åberopa ändrade förhållanden som grund för suspension, eftersom parterna vid sin anslutning till traktaten måste presumeras ha hyst eller varit medvetna om uppfattningen att rustningskontrollavtalens syfte är säkerhetspolitiskt i vid mening, dvs att de inte enbart är inriktade på att förebygga kris och krig utan även på att vara konfliktdämpande.

Även en normal bokstavstolkning av den i de multilaterala avtalen vanligt förekommande uppsägningsklausulen leder till samma resultat. Denna inleds stundom med orden att traktaten är av "ständig varaktighet". Denna utgångspunkt i en militär/säkerhetspolitisk kontext måste tolkas så att ett krigsutbrott inte automatiskt suspenderar traktaten ifråga. Bland annat *därför* anses det vara nödvändigt att ge parterna rätt att i vissa extrema situationer frånträda traktaten. Uppsägningsklausulerna medger uppsägning i

fall av "extraordinära händelser" som äventyrar ifrågavarande stats "högsta intressen", formuleringar som naturligtvis täcker in ett krigsutbrott. Resonemanget stöds av traktaträttskonventionens tolkningsregel (artikel 31), enligt vilken traktater skall tolkas i enlighet med sin ordalydelse sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens "ändamål och syfte". Ett krigsutbrott i sig suspenderar således inte en multilateral traktat om rustningskontroll eller nedrustning, men kan enligt traktatens lydelse i vissa fall utgöra en legitim grund för uppsägning.

Klausulerna om "fredliga ändamål"

Flera av de avtal vi kommit i beröring med stadgar att den reglerade miljön *enbart* får användas "för fredliga ändamål". Antarktisfördraget säger detta om den isiga kontinenten ("for peaceful purposes only"), yttre rymdfördraget om månen och övriga himlakroppar ("exclusively for peaceful purposes"), och månfördraget beträffande månen och övriga himlakroppar ("exclusively for peaceful purposes").

Dessa klausuler har givit upphov till skilda tolkningar efter i huvudsak två linjer. Å ena sidan en långtgående, extensiv tolkning som likställer frasen "enbart för fredliga ändamål" med "enbart för icke-militära ändamål". Klausulen blir då ett argument för att traktaten ifråga åsyftar en total eller närmast total demilitarisering, som fallet onekligen är med Antarktisfördraget (artikel I:1). De som hävdar den extensiva tolkningen menar att ordet "fredlig" aldrig kan innefatta militära aktiviteter och förberedelser eftersom det underliggande militära hot som ligger i sådana aktiviteter negativt påverkar alla staters säkerhet. Fariborz Nozari har i denna anda, apropos yttre rymdfördraget, hävdat att varje militär handling bör anses som "non-peaceful", även om det rör sig om försvarsåtgärder eller åtgärder för att bevara eller återställa "internationell fred och säkerhet" (*The Law of Outer Space,* 1973).

Å andra sidan finns det många bedömare, däribland författaren till dessa rader, som menar att klausulerna ifråga i princip måste ges en restriktiv tolkning. Adjektivet "fredlig" likställs då med "icke-aggressiv". Endast militära aktiviteter typ aggressionshandlingar och förberedelser för aggression förbjuds av klausulen, men det rör sig då om ett förbud som redan är etablerat genom allmän

folkrätt och FN-stadgan. En mer långtgående tolkning av klausulen är enligt detta synsätt endast möjlig om traktatens lydelse i övrigt ger skäl för en sådan tolkning.

I FN-stadgans folkrätt fungerar begreppen "aggression" och "fredlig lösning" som motpoler till varandra. Aggressionshandlingar är alltid förbjudna och en fredlig lösning av tvister skall alltid eftersträvas, men när en stat blir angripen har den rätt att agera i självförsvar enligt stadgans artikel 51. Självförsvarsrätten måste, för att inte bli illusorisk, även innefatta en rätt att förbereda sig på ett eventuellt krigsutbrott. Rätten till militära förberedelsr måste därmed ses som grundläggande i ordets verkliga bemärkelse. Denna del av FN-stadgans folkrätt kan inte presumeras vara inskränkt i något avseende i avsaknad av uttryckliga traktatsbestämmelser eller en klar sedvanerättslig regel härom. Att klausulen "fredliga ändamål" inte utan vidare kan tolkas som en inskränkning av rätten till militära förberedelser för självförsvar framgår särskilt tydligt av 1982 års havsrättskonvention, där trots ett ymnigt förekommande av frasen i fråga avsikten inte var att hindra den traditionella rätten till militärt bruk av det fria havet.

Antarktisfördragets parter har uttryckligen avsagt sig rätten/möjligheten att utnyttja Antarktis i militärt syfte. Yttre rymdfördragets och månfördragets parter har uttryckligen frånhänt sig samma "rätt" beträffande månen och övriga himlakroppar. I dessa fall bidrar klausulen om fredliga ändamål till att understryka regleringens karaktär av total demilitarisering (som i rymdfördragets artikel IV:2 rörande himlakropparna). I andra fall är demilitariseringen inte total och klausulen kan då lysa med sin frånvaro, som i rymdfördragets regim för omloppsbanor kring jorden där konventionella vapen är tillåtna (artikel IV:1). Vanligare är dock att klausulen förekommer även då demilitariseringen inte är total, som i havsbottenavtalet (preambeln), eller då någon demilitarisering överhuvudtaget inte är avsedd, som i havsrättskonventionen (bl a artikel 88). I dessa fall torde klausulen endast innebära en uppmaning till parterna att leva upp till traktatens konfliktförebyggande syfte och respektera FN-stadgans påbud om fredlig lösning av tvister och icke-bruk av eller hot om våld.

Klausulen förekommer även i rymdfördragets preambel (samarbete vid "utnyttjandet av yttre rymden för fredliga ändamål"), något som gjort att vissa bedömare argumenterat för att fördragets demilitarisering vad gäller omloppsbanor kring jorden är mer

långtgående än vad som explicit framgår av artikel IV:1. Den preambulära klausulen har emellertid inte påverkat statspraxis så att det militära nyttjandet av rymden minskat. Tvärtom. Idag förekommer såväl stabiliserande verifikationssatelliter (också ett militärt bruk) som destabiliserande krigföringssatelliter och antisatellitvapentester utan att detta anses stå i strid med rymdfördraget. Ett militärt utnyttjande av rymden genom spaningssatelliter som kontrollerar efterlevnaden av ingångna avtal och ger korrekt information i övrigt är tvärtom en företeelse som finner stöd i modern folkrätt.

Sammanfattningsvis skulle kunna sägas att klausulerna om fredliga ändamål måste tolkas mot bakgrund av ifrågavarande fördrags övriga bestämmelser. Ett stadgande som påbjuder utnyttjande endast för fredliga ändamål kan således inte ges en självständig extensiv tolkning och kan inte tillåtas styra tolkningen av fördraget som sådant.

Folkrättens roll

Folkrättsligt bindande regler återfinns i traktater och sedvana. I nedrustningens och rustningsbegränsningarnas folkrätt är det naturligt att tonvikten ligger på traktaterna, de framförhandlade överenskommelserna. Genom att såväl Öst som Väst, Nord som Syd, erkänner den sedvanerättsliga principen *pacta sunt servanda* ("avtal skall hållas") finns det goda förutsättningar för att traktatssystemet skall fungera väl i praktiken. Den sovjetiska folkrättsdoktrinen har i diskussionen om folkrättens källor givit prioritet åt traktater som staterna i enlighet med sin suveränitet anslutit sig till. Till stor del som en följd härav har sovjetiska jurister framhävt nödvändigheten av strikt respekt för ingångna avtal – principen *pacta sunt servanda* i absolut form, som endast i minimal utsträckning medger undantag till följd av ändrade förhållanden.

Traktaten som en naturlig och konstruktiv *form* för nedrustningsförpliktelser är en sak, frågan om traktaternas *innehåll* naturligtvis en annan. Den allmänna opinionens krav och förväntningar på konkreta lösningar är stora. De avtalsslutande parternas vilja eller förmåga att gå opinionen till mötes har hittills varit begränsad. Traktaterna har bara den substans parterna kommit överens om, men även om innehållet är magert kan traktatens betydelse för

en fortsatt förhandlingsprocess vara avsevärd. Det är viktigt att det alltid finns något att kunna registrera enighet om i traktatens form. Här kommer också den internationella sedvanerätten in i bilden.

Internationell sedvana, såsom den kommit till uttryck i staternas praxis och rättsuppfattning *(opinio juris)*, kan utnyttjas som en bas för att föra den nedrustningsrättsliga utvecklingen framåt. Begreppet sedvanerätt, eller allmän folkrätt, används här i vid mening, innefattande såväl allmän statspraxis som går hand i hand med staternas *opinio juris*, som en allmän *opinio juris* som är dokumenterad utan hjälp av staternas konkreta handlingar. En kodifiering av sedvanerättsliga principer är inte enbart en fråga om "gammalt vin på nya flaskor", det är också en möjlighet att ytterligare etablera och precisera framväxande principer till båtnad för modern folkrätt, inklusive nedrustningens folkrätt. Varje kodifiering som staterna kommer överens om kan fungera som ett momentum för ytterligare, mer långtgående överenskommelser. Sedvanerätten kan på det sättet utnyttjas för att åstadkomma "ett flyt" i en process mot genuin nedrustning.

Andra sedvanerättsliga principer, som inte är aktuella för kodifiering, kan utnyttjas i en argumentation för fullständig nedrustning, eller åtminstone i en argumentation för snabba steg i en sådan process.

Vilka sedvanerättsliga principer finns det då som kan relateras till nedrustningsansträngningarna? För det första kan man fråga sig om det etablerats en folkrättslig plikt att nedrusta ("a duty to disarm")? Det måste då konstateras att statssamfundet hittills inte demonstrerat någon rättsövertygelse av detta innehåll. Däremot har det utvecklats en plikt att förhandla om och verka för nedrustning – en sekundär förpliktelse som följer av artikel VI i NPT och även av Slutdokumentet från FN:s särskilda nedrustningssession 1978. Denna sekundära förpliktelse har även stöd av preambulära paragrafer i PTBT och havsbottenavtalet.

Den internationella miljörätten har i samverkan med det partiella provstoppsavtalet etablerat ett sedvanerättsligt förbud mot så gott som alla kärnvapenprov. Förbudet omfattar atmosfäriska prov och underjordiska prov som i båda fallen kan förväntas skada den naturliga miljön utanför den testande statens territorium. Denna förbudsregel behöver knappast kodifieras. En något striktare variant står sedan 1963 i det partiella avtalet med giltighet för *det* avtalets parter (striktare i den meningen att förbudet mot atmos-

färiska prov är absolut). Den sedvanerättsliga förbudsregelns existens skulle dock kunna utnyttjas i försöken att få slut på sprängningarna under Mururoa-atollen.

Vidare skulle det (kanske något djärvt) kunna hävdas att icke-spridningsåtagandet i NPT, för de stater som är anslutna till NPT, har status av partikulär sedvanerätt. Förklaringen härtill skulle vara att förbudet mot anskaffande av kärnvapen har fått en så hög status och tillmätes en sådan vikt i statssamfundet, att det betraktas som absolut och bindande av NPT:s "kärnvapenfria" parter – oavsett NPT:s framtida existens. En *opinio juris* skulle således ha växt fram enligt vilken en kärnvapenfri stat som väljer att lämna NPT-regimen (exempelvis för att protestera mot supermakternas bristande uppfyllelse av artikel VI), ändock skulle vara skyldig att avstå från egna kärnvapen. Den fundamentala icke-anskaffningsregeln i NPT skulle då ha börjat leva ett eget liv utanför traktatregimen, men enbart för de stater som inom traktatens ram en gång givit regeln ifråga sitt stöd. Resonemanget är av relevans inför den våg av massuppsägningar som kan hota NPT 1995.

Vidare kan noteras att Slutdokumentet från FN:s nedrustningssession 1978 ("the Final Document") ger uttryck för ett antal principer som uttrycker existerande sedvanerätt eller sedvanerätt i vardande. Generalförsamlingens dokument har visserligen inte i sig någon bindande kraft, men här rör det sig om ett consensus-dokument, vars principer har bekräftats genom en ny consensus vid FN:s andra specialsession om nedrustning 1982, principer som kan förväntas bli bekräftade på nytt 1988 då den tredje specialsessionen sammanträder. Slutdokumentet från 1978 betonar således "alla staters plikt att bidraga till nedrustningsansträngningarna" liksom alla staters rätt "att som jämställd part deltaga i de multilaterala nedrustningsförhandlingar som direkt berör deras nationella säkerhet" (punkt 28). "The Final Document" understryker vidare att resultaten av förhandlingarna skall garantera varje stats rätt till säkerhet och inte gynna någon stat eller grupp av stater på andras bekostnad (punkt 29); att alla stater, och särskilt kärnvapenmakterna, bör beakta förslag ägnade att förhindra kärnvapenanvändning och kärnvapenkrig; samt att staterna bör acceptera lämpliga kontroll- och verifikationsbestämmelser i nedrustningsavtal (punkterna 31 och 91).

Sedvanerättsliga principer är också av relevans för kärnvapenmakternas försvarsdoktriner. Som vi sett måste staternas övergri-

pande rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar utövas i proportion till det hot som det väpnade angreppet utgör. En onödig eskalering skall undvikas. Samtidigt är krigföringen på slagfältet underkastad samma proportionalitetsprincip, nu i humanitär tappning: Attacker vars militära värde inte står i proportion till de risker civilbefolkningen och civil egendom utsätts för är förbjudna. Dessa proportionalitetsprincipens två ansikten, det säkerhetspolitiska och det humanitära, leder till oavvisliga krav på icke-tidig användning av kärnvapen i en konflikt.

En kodifiering av formeln "no early use", som delvis redan är inbyggd i de båda blockens kärnvapendoktriner, ter sig meningsfull därför att den skulle framtvinga en precisering av dessa doktriner i enlighet med vissa minimikrav i gällande folkrätt. En sådan kodifiering skulle "slå" såväl mot Öst som Väst; mot Öst därför att en andra användning av kärnvapen inte får ske automatiskt eskalerande (vilket Warszawapaktens doktrin tycks förutsätta); mot Väst därför att en första användning aldrig får ske automatiskt utan enbart efter en utvärdering som visat att andra militära alternativ inte står till buds (krav på absolut militär nödvändighet). Ett avtal om icke-tidig användning, som inte får formuleras som folkrättens sista ord i det nukleära sammanhanget, skulle kunna bidraga till att "frysa" en konflikt på en lägre nivå och ge rådrum för en politisk lösning. Genom anammandet av en mer avvaktande kärnvapendoktrin från båda supermakternas sida skulle dessutom risken för ett kärnvapenkrig av *misstag* kunna näst intill elimineras. Den framväxande principen om "prevention of nuclear war" skulle därmed förankras i statspraxis på ett klarare sätt och få ett mer konkret innehåll.

Ett allmänt konstaterande är att de existerande folkrättsliga normerna har en potential som kan och bör utnyttjas.

Slutligen skall i detta sammanhang nämnas att sedvenrätten har etablerat en princip enligt vilken staters *ensidiga* deklarationer kan vara folkrättsligt bindande för vederbörande stat. Ett fall är när deklarationen riktar sig till statssamfundet i dess helhet och staterna kan förväntas fästa tillit vid deklarationen som en bindande utfästelse. Här öppnar sig en möjlighet till unilaterala nedrustningsåtaganden som del i en vidare process.

Unilaterala åtaganden utgör i själva verket en tredje rättskälla för folkrätten, vid sidan av traktater och sedvana. Alltsedan den Internationella domstolen i Haag 1974 avdömde *the Nuclear Tests*

Cases och slog fast att Frankrike var folkrättsligt bundet av sin deklaration att upphöra med atmosfäriska kärnvapenprov, har intresset för ensidiga åtaganden – folkrättsligt bindande eller ej – ökat påtagligt.

Folkrätt och säkerhetspolitik

En bok med ovanstående titel gavs ut i Stockholm 1986. Författaren, Bo Johnson Theutenberg, visade hur ett antal folkrättsliga problemområden är intimt förknippade med en liten stats säkerhetspolitiska intressen. Särskilt framhävdes "närområdets folkrätt"; frågor om främmande örlogsfartygs genomfart i territorialhavet, passagerättigheter i internationella och historiska sund, avgränsningskriterier för kontinentalsockelrättigheter och fiskezoner, öars status i avgränsningshänseende.

Eftersom folkrättens regler utvecklas genom statspraxis, dvs genom staternas agerande mot bakgrund av sina egna intressen, särskilt på det säkerhetspolitiska området, är det viktigt för mindre stater att kraftfullt ta del i denna utveckling och hävda sina rättsuppfattningar så att inte utvecklingen enbart styrs av maktpolitiska realiteter. En folkrättslig passivitet i närområdet kan leda till säkerhetspolitiska risker på sikt.

Det ligger vidare i de mindre staternas intresse, liksom i övriga staters, att FN-stadgan fungerar som ett globalt säkerhetspolitiskt instrument, dvs att väpnade konflikter förhindras, eller om de trots allt utbryter, att de kan hanteras och få en fredlig lösning. Det är därför angeläget att alla statssamfundets medlemmar medverkar i alla tänkbara ansträngningar för att minska riskerna för väpnade konflikter. Respekt för FN-stadgan är nödvändig, liksom en parallell strävan efter balanserade och verifierade överenskommelser inom ramen för nedrustningens folkrätt.

Enligt den s k Friendly Relations-deklarationen, enhälligt antagen av generalförsamlingen 1970, existerar det enligt FN-stadgan en folkrättslig plikt för staterna att samarbeta ("a duty to cooperate") i frågor som rör upprätthållande av internationell fred och säkerhet, liksom i vissa andra frågor. Denna plikt speglar också ett egenintresse. Det är ingen tillfällighet att folkrätten och främjandet av dess regler, metoder och efterlevnad spelar en stor roll i många staters säkerhetspolitik. Den svenska neutralitetspolitiken,

en central del av vår säkerhetspolitik, är således intimt kopplad till behovet av respekt för folkrättens regler, samtidigt som Sveriges politik i FN (också en del av dess säkerhetspolitik) kännetecknas av en strävan att stärka folkrätten.

Steg-för-steg-metoden

Erfarenheterna har visat att arbetet i nedrustningsfrågan troligen länge än måste drivas framåt i små steg. Trots gott om goda förslag från kunniga experter i åratals förhandlingar har resultaten inte på långa vägar motsvarat förväntningarna. "De små stegens"-politik skall å andra sidan inte underskattas; med flera staters och de internationella nedrustningsorganens outtröttlighet som drivkrafter uteblir inte vissa resultat.

Alla stater har ett legitimt och fundamentalt intresse i nedrustningsprocessen. I linje härmed bör förhandlingarna vara multilaterala och resultaten multilateralt acceptabla. Processen som sådan kan lämpligen innefatta bilaterala och regionala arrangemang, men siktet bör hela tiden vara inställt på universalitet.

De flesta av de multilaterala avtalen har föregåtts av en uppgörelse mellan USA och Sovjetunionen som lagt fram en i sak gemensam text inför det multilaterala förhandlingsorganet i Genève eller FN:s generalförsamling. Detta gäller provstoppsavtalet, yttre rymdavtalet, NPT, havsbottenavtalet och ENMOD-konventionen. I samtliga fall har avtalen dock drivits fram av ett multilateralt engagemang. För en resultatinriktad nedrustningsförhandlare kan det därför vara naturligt att även fortsättningsvis hålla vägen öppen för bilaterala supermaktsuppgörelser – som ett första steg. För andra förhandlare och bedömare är det stötande att ett multilateralt förhandlingsorgan som CD i Genève skall behöva avvakta smulor från supermakternas bord, i synnerhet som FN har proklamerat att nedrustningen är en universell angelägenhet. Ingen har fel. Det är möjligt att kombinera en "resultatinriktad" approach (som håller 40-nationerskonferensen utanför de inledande förhandlingarna) med kravet på multilateral acceptabilitet (som uppnås i ett avslutande skede). Problemet är att avtalens räckvidd genom denna procedur tenderar att bli ytterst begränsad: Ett föreslaget förbud mot alla kärnvapenprov blir ett förbud mot vissa prov; en föreslagen konvention mot BC-vapen blir en konvention mot B-vapen;

en traktat om förbud mot fientlig miljöförändring förses med höga trösklar; ett fördrag om förbud mot kärnvapen på havsbotten gäller enbart för vissa anordningar och utanför en viss gräns. Vad vi upplevt är de "små stegens tyranni", men samtidigt har vi bevittnat (som Edward McWhinney påpekat i sin bok *The International Law of Détente,* 1978) en under omständigheterna fruktbar, pragmatisk approach till internationell lagstiftning. Varje litet steg bereder marken för nästa steg.

Regionala lösningar

Ålandskonventionen är ett exempel på hur politiskt känsliga frågor om nationell säkerhet, suveränitet, territoriell integritet och självbestämmande för en lokal befolkning kunde lösas genom demilitarisering och neutralisering. Spetsbergstraktaten är ett exempel på hur en suveränitetsfråga kunde lösas inom ramen för en internationell regim, en regim som stått emot tidens tand och kommit att stå för en allt mer väsentlig strategisk balans i regionen ifråga. Båda fallen är speciella och kan inte gärna dupliceras i omvärlden, ändock bör de kunna inspirera till likartade lösningar i områden som kännetecknas av olösta konflikter. Frågor om nationell suveränitet, självbestämmande och minoritetsskydd kännetecknar således konflikterna rörande Cypern, Gibraltar, Falklandsöarna och Östra Timor.

Panamakanalen, som inte är demilitariserad och därför inte behandlats tidigare, utgör ett annat exempel på hur en potentiell konflikt mellan strategiska/kommersiella intressen och nationell suveränitet kunnat lösas med folkrättslig metod. 1977 undertecknade USA och Panama en traktat om Panamakanalens permanenta neutralitet, dvs en regim för fridlysande i krig. Avtalet inkluderar också (vilket är naturligt ifråga om *permanent* neutralitet) regler för kanalens drift i fredstid. Bl a skall örlogsfartyg alltid ha rätt till fredlig genomfart, oavsett beväpning och utan att behöva utsättas för inspektion. Till avtalet är fogat ett protokoll som står öppet för anslutning "by all states of the world". Protokollets första artikel har följande lydelse:

"The Contracting Parties hereby acknowledge the regime of permanent neutrality for the Canal established in the Treaty Concerning the Permanent Neutrality

and Operation of the Panama Canal and associate themselves with its objectives."

I Artikel II förklarar sig parterna alltid skola respektera neutralitetsregimen och följa dess bestämmelser. Protokollet hade 32 parter 1987, däribland Sverige, Norge, Danmark och Nederländerna. (Traktaten och protokollet är återgivna i *International Legal Materials* 1977.)

När Raratonga-avtalet antogs med consensus i augusti 1985 av de 13 länderna i the South Pacific Forum, var det det första avtalet om vapenkontroll som introducerades sedan SALT II undertecknades 1979 och FN-konventionen om särskilt inhumana vapen slutförhandlades 1980. Avtalet trädde i kraft 1986 och dess tilläggsprotokoll II och III har undertecknats av Sovjetunionen och Kina. Fördragets regim för en kärnvapenfri zon i södra Stilla Havet är tänkt som en pendang till de kärnvapenfria zonerna Antarktis och Latinamerika, ett steg mot ett kärnvapenfritt bälte på södra halvklotet. De regionala avtalen står således för en potential till allt vidare lösningar på sikt.

Raratonga-avtalet binder söderhavsstaterna till förpliktelser som redan följer av PTBT och NPT (till vilka de dock inte alla är anslutna), och dessutom förpliktas de att hindra varje utplacering, transport eller lagring av andra staters kärnvapen inom sina respektive territorier. Rätten till oskadlig genomfart i territorialhavet begränsas dock inte, och inte heller rätten till transitpassage i internationella sund eller rätten till passage i arkipelagiska sjöleder enligt den nya havsrättskonventionen. Varje stat får själv avgöra i enlighet med sin nationella lagstiftning huruvida den medger hamnbesök med kärnvapen. Några inskränkande regler för ekonomiska zoner gäller inte. Anknytningen till den nya havsrätten och dess begrepp kommer att stärka konventionen från Montego Bay. Värdet härav kan inte förringas av svårigheterna med att få samtliga kärnvapenmakter att underteckna de tre tilläggsprotokollen. En annan positiv aspekt av Raratonga-avtalet är dess ambitiösa kontrollregler som förefaller skapa en värdefull precedens för strävan efter långtgående verifikationssystem.

På den europeiska scenen vilar förhoppningarna på "dubbelnolllösningen" men även på ESK-processen. Stockholmskonferensen var en början som måste följas av genuin rustningskontroll. Under 1986 utfärdade blockstaterna var sin deklaration – Budapestappellen och Brysseldeklarationen – som fäste uppmärksamheten på frågan om de konventionella vapnen i Europa. Ett genomfö-

rande av NATO:s Bryssel-förslag, dvs upptagande av förhandlingar om vapnen mellan Atlanten och Ural, skulle leda till att de resultatlösa M(B)FR-förhandlingarna i Wien rörande de konventionella styrkorna i Centraleuropa skulle kunna avföras från dagordningen.

Mot ett INF-avtal

När detta skrives står det klart att ett avtal supermakterna emellan om avlägsnande av nukleära medeldistansvapen (intermediate range nuclear forces, INF) är inom räckhåll. Med medeldistanskärnvapen brukar avses missiler vars räckvidd ligger inom två intervaller; de korträckviddiga mellan 500–1000 km och de långräckviddiga mellan 1000–5500 km. Missiler med längre räckvidd kan (som det konstaterades i SALT II) nå den ena supermaktens territorium från den andras och är därför att betrakta som strategiska. Det hindrar inte att vissa medeldistansvapen har gått under benämningen eurostrategiska, nämligen sådana som kan användas strategiskt mot mål i Europa, dvs mot mål som utgör del av motståndarens socio-ekonomiska struktur eller hans strategiska vapensystem. De korträckviddiga vapen som också finns på den europeiska scenen är taktiska vapen, avsedda för användning mot mål som har betydelse för stridens förlopp på slagfältet (slagfältskärnvapen).

Behovet av ett avtal på medeldistansvapnens område stod klart mot slutet av 1970-talet när NATO alltmer började betrakta Sovjetunionens utplacering av SS-20 som ett allvarligt hot. Sovjetunionen höll på att modernisera sin medeldistansstyrka. De äldre missilerna SS-4 (med en räckvidd på 1800 km) och SS-5 (med en räckvidd på 3500 km) ersattes successivt av de mer potenta och MIRV-ade SS-20. SS-20 kunde inte nå USA med sina tre stridsspetsar, men dess räckvidd var c:a 5000 km och dess träffsäkerhet och slagkraft föreföll imponerande. Missilen drevs av fast bränsle och var rörlig, dvs den kunde transporteras på och skjutas iväg från samma fordon. SS-20 var i själva verket en euro-asiatisk variant av den interkontinentala SS-16-missilen. SS-20 består i grunden av SS-16:s två första raketsteg. När SALT II undertecknades av presidenterna Carter och Bresjnev i Wien den 18 juni 1979 innehöll dokumentet ett förbud mot SS-16-missilen. I Washington skulle man i fortsätt-

ningen oroa sig mycket för risken av att detta förbud lätt kunde åsidosättas genom att SS-20 utrustades med ett extrasteg och därmed förvandlades till ett interkontinentalt vapen.

Medeldistansfrågan kom in i ett dramatiskt skede när NATO tog sitt s k dubbelbeslut i december 1979; dvs beslutet att (1) "balansera" SS-20 med utplacering i Europa av 108 Pershing II och 464 landbaserade kryssningsmissiler; och (2) att inbjuda Sovjetunionen till förhandlingar med de 572 missilerna som en hävstång för dessa förhandlingar. De nya missilerna skulle utplaceras från och med slutet av 1983. I ett tal den 18 november 1981 introducerade president Reagan den s k noll-lösningen. Reagan förklarade att USA var berett att avstå från utplaceringen av Pershing II och de landbaserade kryssningsmissilerna om Sovjetunionen monterade ned sina SS-20, SS-4 och SS-5. Alla sovjetiska missiler av denna typ skulle monteras ned, även de som var utplacerade i östra Sibirien och kanske var riktade mot Kina. Detta förslag var vid denna tidpunkt alltför radikalt för att kunna leda till en förhandlingslösning; många kommentatorer menade också att en lösning inte heller var avsedd. NATO:s utplacering ägde alltså rum, trots fredsrörelsernas väldiga protester. Följden blev en intensiv kapprustning i Centraleuropa där Sovjetunionen placerade de korträckviddiga missilerna SS-21 och SS-23 (120 resp 350 kms räckvidd) i DDR och Tjeckoslovakien.

Kärnvapnen i Europa togs upp på toppmötet i Reykjavik hösten 1986, men kopplades då av den sovjetiske partichefen till SDI. I mars 1987 återkom Gorbatjov med ett förslag i frågan, men nu utan villkoret att enighet måste nås på andra delar av nedrustningsagendan. Sovjetunionen var nu berett att underteckna ett avtal som befriade Europa från alla missiler med 1000–5500 kms räckvidd. President Reagans noll-lösning, senare kallad den enkla noll-lösningen var nu accepterad; men det var enbart en europeisk noll-lösning. I Reykjavik laborerade man med tanken att vardera supermakten skulle få behålla 100 medeldistansmissiler utanför Europa. Förenta staterna önskade placera dessa missiler i Alaska, vilket Sovjetunionen hade svårt att acceptera. En stark opinion i Väst började förorda att även de 2 x 100 missilerna skulle elimineras, främst eftersom detta skulle underlätta avtalets verifiering.

I juli 1987 godkände Sovjetunionen förslaget att även missilerna i Asien och USA skulle förstöras; noll-lösningen som ursprungligen var tänkt för Europa hade blivit global.

NATO ställde emellertid nya krav. Ett avtal borde innefatta även alla medeldistansmissiler med den kortare räckvidden (500–1000 km). Därmed var den s k dubbla noll-lösningen aktualiserad. Sovjetunionen accepterade även denna mer ambitiösa variant, men enbart under förutsättning av att de i Västtyskland befintliga Pershing IA-missilerna eliminerades (72 stycken). Problemet med dessa Pershing IA var att Västtyskland ägde själva raketen, medan USA (i enlighet med NPT) ägde och kontrollerade de nukleära stridsspetsarna. Förbundsrepubliken motsatte sig i det längsta en eliminering av dessa vapen eftersom man fruktade en avkoppling från NATO:s försvarssystem; många i Bonn trodde helt enkelt att Förbundsrepubliken skulle ställas utanför USA:s skyddande nukleära paraply. Nu var uppståndelsen kring dessa 72 st Pershing IA inte motiverad av sakliga skäl. Missilerna var föråldrade och borde snart "skrotas" eller möjligen moderniseras. Räckvidden, c:a 740 km, hotade inte Sovjetunionen men var tillräcklig för att omfatta hela DDR och delar av andra östeuropeiska staters territorier. Pershing IA är den enda missilen i Väst med en räckvidd mellan 500 och 1000 km och det vore ologiskt att inte låta den omfattas av avtalet. Det amerikanska motståndet på denna punkt var folkrättsligt tveksamt genom att man tillmätte Bonns inställning en avgörande roll; man tillerkände helt enkelt icke-kärnvapenstaten Västtyskland en viss kontroll över nukleära stridsspetsar, en kontroll som åtminstone i förlängningen syntes oförenlig med icke-spridningsfördraget (NPT).

Den 26 augusti 1987 meddelade slutligen förbundskansler Helmuth Kohl att Västtyskland beslutat utrangera sina Pershing IA under en period fram till 1991. Missilerna hade ändå av ålderssskäl inte kunnat användas därefter. Beslutet i Bonn motiverades uttryckligen med en önskan att bana väg för ett INF-avtal mellan Washington och Moskva.

Ett INF-avtals värde ligger framförallt i det momentum det skapar för fortsatta nedrustningsansträngningar på såväl det bilaterala som det multilaterala planet. I sig är avtalet otillräckligt. Frågan om de korträckviddiga slagfältskärnvapnen återstår att lösa. Dessa vapen får nu en ökad betydelse längs blockgränsen i Centraleuropa. Tyska debattörer har menat att det hade varit bättre att inleda den europeiska nedrustningsprocessen i den motsatta, "korträckviddiga änden". Oron för en ny hotbild som en tänkbar effekt

av ett INF-avtal speglas av det drastiska uttrycket "ju kortare räckvidder desto dödare tyskar".

Humanitär rätt och vapenkontroll

Medan avtal om nedrustning och rustningsbegränsningar innehåller normer som syftar till att skydda stater (genom ökad säkerhet), innehåller komplexet krigets lagar huvudsakligen normer som syftar till att skydda individer (genom humanitära standards). Och medan nedrustningsavtalen huvudsakligen syftar till att förebygga krig, blir krigets lagar tillämpliga i en senare fas och syftar enbart till att humanisera kriget när det väl brutit ut. Dessa förhållanden har lett vissa bedömare till slutsatsen att den internationella humanitära rätten för väpnade konflikter är irrelevant i nedrustningssammanhang och i såväl teori som praktik bör hållas skild från "arms control". Ingenting kan vara mer felaktigt. Vi har tidigare sett hur humanitära användningsförbud av vissa vapen *de facto* kan leda till en utgallring i arsenalerna och därmed få en viss nedrustningseffekt, något som i sin tur kan bereda marken för genuina nedrustningsåtaganden i form av förbud mot produktion och lagring. Det humanitärrättsliga Genèveprotokollet av 1925 är ett exempel härpå: Storbritannien förstörde sina C-vapen och produktionsanläggningar för mer än 30 år sedan och den nedrustningsrättsliga uppföljningen, som hittills resulterat i B-vapenkonventionen, kan snart vara komplett.

Vidare skall det noteras att även om humanitära regleringar enbart eller huvudsakligen ger ett skydd åt individer, så kan varje vapenrelaterat avtalsslut generera förtroendeskapande effekter till nytta för staterna. Även små humanitära steg tenderar att vara meningsfulla i en större säkerhetspolitisk kontext. En modernisering av sjökrigets lagar skulle således kunna innefatta ett antal protokoll om mindre kontroversiella ämnen – typ sjöminors konstruktion och användning – vars blotta undertecknande skulle kunna främja ett politiskt klimat lämpat för nya förhandlingsförsök. På samma sätt skulle ett uttryckligt förbud mot antipersonell användning av laser, som syftar till att göra människor permanent blinda, kunna bidra till en islossning i nedrustningsförhandlingarna.

Det skall också konstateras att även humanitära användningsförbud av specifika vapen utgör en form av vapenkontroll; i dessa fall skulle man kunna tala om "humanitarian arms control". Möjligheten till en fortsatt process (faktisk rustningsbegränsning – formaliserad sådan – nedrustning) är så markant, att frågan om lämpligt förhandlingsforum inte bör styras av förutfattade meningar. Humanitära vapenförbud kan mycket väl diskuteras i nedrustningsfora, om detta skulle visa sig vara praktiskt och främja en lösning.

Verifikation och förtroendeskapande

Med termen "Confidence and Security Building Measures" (CSBM:s) avses inte faktiska rustningsbegränsningar eller nedrustning, utan olika arrangemang ägnade att skapa ett politiskt klimat som främjar nedrustningsansträngningarna. ESK:s slutdokument från Helsingfors 1975 innehöll bl a vissa åtaganden rörande föranmälningar av större militära manövrar. Stockholmskonferensens slutdokument av 1986 har infört tidigare föranmälningar för en större grupp av manövrar, något som minskar riskerna för krig av misstag.

Överenskommelser om förtroendeskapande åtgärder behöver inte vara juridiskt bindande. ESK:s slutdokument från Helsingfors och Stockholm är endast "politiskt bindande". Utanför ESK-processens ram kan man peka på överenskommelser med en förtroendeskapande inriktning som är folkrättsligt bindande. Detta gäller exempelvis vissa av supermakternas bilaterala avtal: "Heta linjen"-avtalen, avtalet om förebyggande av kärnvapenkrig av misstag (krav på föranmälan av missiltester) och avtalet om förhindrande av incidenter till sjöss.

Den flexibilitet i formen som utmärker förtroendeskapande åtgärder påminner om hur unilaterala åtaganden om rustningsbegränsning fungerar. De senare *kan* men behöver inte vara juridiskt bindande och de *kan* spela en positiv roll i en process mot multilateral nedrustning.

Förtroendeskapande åtgärder måste inte nödvändigtvis vara av typen CSBM:s i ESK-mening. Det har tidigare sagts att snart sagt varje överenskommelse med någon bäring på säkerhetspolitik, som supermakterna ingår eller till vilken de ansluter sig, får en för-

troendeskapande effekt. I synnerhet gäller detta om blockstaterna, inom överenskommelsens ram, kan enas om en procedur för verifikation och kontroll. En ökad tilltro till efterlevnaden av ingångna avtal och avtal under förhandling skulle ge en dynamik åt nedrustningsprocessen som vi hittills saknat. Stockholmsdokumentets kapitel 6 är ett steg i rätt riktning. Parterna samtycker där till att öppna sina territorier för tre inspektioner *in situ* om året, men högst en gång för samma stat. Under C-vapenförhandlingarna i Genève har Sovjetunionen gått med på att uppge platserna för kvarvarande lager och tillåta inspektion av dessa lager när en framtida konvention trätt i kraft. Ett genombrott i den utestående kontrollfrågan (inspektion på anmaning vid sidan av rutinerna) skulle kunna bli en vattendelare som revolutionerar den nedrustningsrättsliga förhandlingsprocessen i stort. Nya överenskommelser om verifikation och kontroll skulle skapa ytterligare förtroende, som i sin tur skulle kunna generera ytterligare överenskommelser.

Den multilaterala förhandlingsprocessen seglar för närvarande i en viss (om än måttlig) medvind. B-vapenkonventionens översynskonferens 1986 blev en framgång, eftersom man lyckades komma överens om nya verifikationsarrangemang. Det rörde sig visserligen inte om någon revidering av själva konventionen, eller om någon annan juridiskt bindande lösning, men det konsultativa möte, som en tidigare översynskonferens kommit överens om skulle kunna inkallas på begäran, fick en utvidgad roll. Mötet kan nu begära expertbistånd för att lösa problem som kan uppstå i fråga om konventionens *syfte* (att utesluta möjligheten till användning av B-vapen) eller *bestämmelser* (produktions- och innehavsförbudet). Översynskonferensen kunde även ena sig om konkreta förtroendeskapande åtgärder, vilket är närmast unikt i det globala (icke-regionala) sammanhanget. Dessa åtgärder innefattar informations- och datautbyte rörande forskning och utbrott av infektionssjukdomar och förgiftningar. Slutdokumentet ifråga är dock enbart politiskt bindande. Den förtroendeskapande effekten skulle ytterligare kunna ökas om B-vapenkonventionens kontrollbestämmelser i framtiden kan stärkas i en revidering av konventionen som sådan.

Slutdokumentet från FN:s specialsession om nedrustning 1978 framhäver också två gånger att överenskommelser om adekvata verifikationsåtgärder skulle bidraga till att skapa internationellt förtroende. Här skall dock påpekas att det i fall av multilaterala

överenskommelser inte är tillfyllest med verifikation medelst *nationella* tekniska hjälpmedel, typ de satelliter som stormakterna innehar. Ett globalt förtroende kan endast åstadkommas om även de stater som inte själva besitter en verifikationskapacitet kan förlita sig på och få insyn i kontrollproceduren. Med andra ord: multilaterala överenskommelser kräver internationell/multilateral verifiering.

Från fransk sida har förslag väckts om ett internationellt satellitövervakningsorgan (ISMA) som med hjälp av senaste teknologi skulle kontrollera efterlevnaden av internationella avtal. En FN-studie i frågan kom med ambitiösa förslag, men stormakterna är ovilliga att dela med sig av sin avancerade teknologi. Bl a därför förefaller ett globalt övervakningsorgan orealistiskt för närvarande. Däremot borde ett europeiskt satellitövervakningssystem, eller andra regionala varianter, "regional satellite monitoring agencies" (RSMA:s), bli föremål för omedelbara förhandlingar. SIPRI har uppmärksammat dessa utvecklingsmöjligheter med en särskild bok, *Satellites for Arms Control and Crisis Monitoring* (1987).

En nedrustningsrätt?

Det har länge sagts att folkrättens system kan indelas i två separata komplex: Fredens folkrätt och krigets folkrätt. Den här boken har indikerat att man bör tala om ytterligare en del, en preventiv del syftande till att förebygga krig och förebygga en eskalering av krig som trots allt brutit ut, en tredje del som "överlappar" de övriga två. Denna "konfliktpreventionens folkrätt" består i sin tur av två delar, dels gällande förbud mot våld och krav på fredlig lösning av tvister (FN-stadgans artiklar 2:3, 2:4 och 33), dels nedrustningens folkrätt som den beskrivits här, en nedrustningsrätt i vardande. FN-stadgans folkrätt och nedrustningens folkrätt går således hand i hand förenade av ett gemensamt mål: ökad säkerhet, förhindring av krig.

Detta utesluter inte att dessa folkrättsliga komplex spelar en roll om krigsförhindringen misslyckas. FN-stadgans regler om fredlig lösning av tvister gäller även för parter som befinner sig i en väpnad konflikt. Medling, förlikningsförsök m m får aldrig upphöra. Även om omedelbara resultat uteblir kommer ständiga fredstrevare att verka konfliktdämpande och underlätta en hantering och

avveckling av konflikten. På samma sätt kommer en nedrustningsrätt, som tillämpas även när krig utbrutit, att kunna verka konfliktåterhållande (om än inte konfliktdämpande), att underlätta "crisis management" och en fredlig lösning av tvisten. Även krigets lagar har en konfliktåterhållande potential; en strikt tillämpning av de humanitära reglerna från konfliktens början ger värdefulla signaler till motparten och omvärlden. Den västtyske folkrättsprofessorn Knut Ipsen har i en festskrift till Jean Pictet (1984) argumenterat för en brygga mellan den "preventiva folkrätten" och krigets lagar ("a combined functional approach"). Ipsens resonemang ligger nära det som förts ovan.

Begreppet "nedrustningsrätt" har undvikits i titeln på denna bok, eftersom det skulle innebära en skönmålning av verkligheten. Det är däremot möjligt att hänföra existerande regler och principer om rustningar och vapen under rubriken nedrustningens folkrätt, eftersom detta samlingsbegrepp säger mer om ambitionsgrad än om utvecklingsnivå. Men den dag måste komma då vi kan tala om en existerande nedrustningsrätt på samma sätt som vi sedan länge talat om havsrätt och rymdrätt.

Avtalsstrukturen finns idag, liksom förhandlingsmaskineriet. Det finns också ett tillräckligt gott internationellt klimat för att kunna ställa meningsfulla krav på resultat i nedrustningsfrågan; krav på att nya byggstenar äntligen fogas till den grund som redan lagts.

Närmast till hands ligger resultat i C-vapenförhandlingarna. En konvention som förbjuder produktion och innehav av kemiska vapen är BC-frågans logiska slutsteg efter 1925 års heltäckande användningsförbud och 1972 års partiella ("biologiska") produktionsförbud. Det internationella samfundet förväntar sig att stormakterna inte blockerar detta folkrättsliga bygge utan löser frågan med "on-site inspections" inom ramen för en kommande C-vapenkonvention. (Inom parentes skall sägas att arbetet i Genève inte är betjänt av aldrig så välmenta förslag om en C-vapenfri korridor i Centraleuropa. En sådan lösning skulle på ett olyckligt sätt kunna innebära att ett provisorium permanentas, att innehav av C-vapen i andra områden än korridoren indirekt legitimeras och att den ideologi som 1925 och 1972 års regler står för undermineras.)

Statssamfundet väntar sig också resultat i frågan om ett fullständigt provstoppsavtal. Världen måste få slippa även de underjordiska kärnvapenproven och kunna se fram mot en successiv

utgallring av vapen ur de nukleära arsenalerna. Textförslagen ligger på bordet. Verifikationsfrågan utgör för en gång skull inte något problem. Kontrollen kan göras internationell utan att kringresande inspektorer behöver anlitas. De seismologiska experterna har gjort upp planer på övervakning medelst globalt utspridda mätstationer.

Ytterligare byggstenar i den folkrättsliga avtalsstrukturen skulle kunna avse tillägg till yttre rymdavtalet, förbud mot antisatellitvapen, en multilateralisering av ABM-fördraget, regler på den marina kapprustningens område, m m. Men dessa förslag förefaller kanske inte realistiska på kort sikt. Här kommer man att tänka på ett uttalande av Bertrand Russel: "Nedrustningen måste grundas på bättre relationer mellan Öst och Väst och kan inte i sig själv åstadkomma sådana bättre relationer". Uttalandet behöver kanske kvalificeras såtillvida som det är möjligt att viss marginell rustningskontroll kan generera förtroende som förut inte fanns och därmed på sikt åstadkomma nedrustning. Den fråga som då inställer sig är följande: Hur få bollen i rullning? Det är här som steg-för-steg-metoden återigen kommer in i bilden. Disparata och mindre kontroversiella avtalsförslag skulle kunna utnyttjas för att söka skapa ett momentum för fortsatta förhandlingar, typ en multilateralisering av avtalet om incidenter till sjöss, ett protokoll om sjöminor som "uppdaterar" 1907 års Haagregler i ämnet, en multilateralisering av avtalet om förhindrande av kärnvapenkrig, en kodifiering av principen om icke-tidig användning av kärnvapen. Den sistnämnda tanken aktualiserar även förslaget från Palmekommissionen (ICDSI) att etablera en kärnvapenfri korridor i Europa i syfte att förhindra en överilad användning av de slagfältskärnvapen som finns längs blockgränsen i Centraleuropa. Dessa vapen kommer att hamna i rampljuset när medeldistansvapnen med över 500 kms räckvidd har eliminerats.

Nedrustningsprocessen kommer, då byggstenarna blivit fler, att fördjupas genom en successiv effektivisering av sanktionsmöjligheterna. En avtalsbrytare behöver i dagens läge endast frukta upptäckt och de därav följande politiska kostnaderna. Visserligen ger allmän folkrätt och Wienkonventionen om traktaträtten en part som drabbas av ett avtalsbrott en rätt att suspendera sitt eget fullgörande av traktaten gentemot den avtalsbrytande parten, men i och med att dagens magra traktatsförpliktelser betyder mindre för den övergripande säkerhetspolitiska situationen, innebär en sådan

suspendering inte någon större nackdel för den avtalsbrytande parten. Ett mer elaborerat traktatsystem, en nedrustningsrätt, kommer att verka återhållande på presumtiva avtalsbrytare genom att sanktioner medelst suspendering får rent militära konsekvenser.

Världen behöver en genuin nedrustningsrätt, men för att den skall komma till stånd krävs en bättre respekt för dagens folkrätt. Ett bättre iakttagande av FN-stadgans regler (i Afghanistan, Centralamerika och på andra håll), liksom en ökad respekt för den Internationella domstolen och dess roll, skulle främja uppkomsten av det mer gynnsamma politiska klimat som behövs för tillkomsten av nya nedrustningsavtal. Även såtillvida går FN-stadgans folkrätt och nedrustningens folkrätt hand i hand.

Tabell 6

Multilaterala rustningskontrollavtal efter 1945

1947 Fredsavtalen efter andra världskriget med Italien, Ungern, Rumänien, Bulgarien och Finland. Produktions- och innehavsförbud täckande ABC-vapen och vissa konventionella vapen.

1954 Protokoll till 1948 års Brysseltraktat om västeuropeiskt samarbete och kollektivt självförsvar. Västtysk förklaring om avstående från produktion av ABC-vapen togs ad notam av övriga parter i Protokoll III.

1955 Statsfördraget mellan de allierade och Österrike. Förbud mot ABC-vapen och vissa konventionella vapensystem i Österrike.

1959 Antarktisfördraget. Demilitariserad zon söder om 60 breddgraden (havsområdena i viss mån undantagna).

1963 Partiella provstoppsavtalet (PTBT). Endast underjordiska kärnvapenprov tillåtna och då endast om de inte riskerar att ge spridning av radioaktivitet utanför eget territorium.

1967 Yttre-rymd-avtalet. Förbjuder bl a placering av kärnvapen i bana runt jorden.

1967 Tlatelolco-avtalet. Kärnvapenfri zon i Latinamerika.

1968 Icke-spridningsavtalet (NPT). Icke-kärnvapenstater åtar sig att förbli icke-kärnvapenstater.

1971 Havsbottenfördraget. Förbud mot att placera kärnvapen på havsbotten utanför en tolvmilszon.

1972 B-vapenkonventionen. Förbjuder produktion av biologiska vapen.

1977 Miljöförändringskonventionen (ENMOD). Förbud mot modifikationer av naturkrafter i fientligt syfte.

1979 Månfördraget. Månen och dess omloppsbana får ej utnyttjas för fientliga syften.

1980 Konvention om skydd av nukleära transporter.

1981 FN-konvention om vissa konventionella vapen. Användningsrestriktioner för brandvapen. Regler om landminor.

1985 Raratonga-avtalet. Kärnvapenfri zon i Södra Stilla Havet. Tre tilläggsprotokoll för undertecknande av kärnvapenmakterna stod klara 1986.

1986 Slutdokumentet från Stockholmskonferensen (CDE I). Politiskt bindande förtroendeskapande åtgärder.

Tabell 7

Bilaterala avtal (USA/Sovjetunionen) fr o m 1969. Rustningskontroll och förtroendeskapande åtgärder.

1963 Heta-linjen-avtalet. Moderniserat 1971, 1975 och 1984.

1971 Avtal om att minska riskerna för utbrott av kärnvapenkrig genom olycka eller misstag.

1972 Avtal om undvikande av incidenter till sjöss. Tilläggsprotokoll 1973.

1972 ABM-avtalet (inom ramen för SALT I). Begränsning av tillåtna system till försvar mot ICBM. Två försvarsområden var. 1974 kompletterande protokoll som skärpte begränsningen till ett försvarsområde i varje land.

1972 SALT I (interimsavtalet). Överenskommelse på fem år om begränsning av det tillåtna antalet strategiska offensiva vapen (främst ramper). 1977 bekräftades och förlängdes avtalet. Kryphål lämnades genom att antalet stridsspetsar som skulle få bäras av varje missil inte reglerades. Moderniseringar tillåtna. "Kontrollerad upprustning".

1972 Avtal om grundläggande principer i relationerna mellan de två länderna. Krigsförhindring.

1973 Avtal om grundläggande principer för förhandlingar om fortsatta strategiska begränsningar.

1973 Avtal om förhindrande av kärnvapenkrig.

1974 Tröskelavtalet (TTBT). Begränsning av underjordiska militära kärnvapenprov. Laddnings- eller sprängstyrkan får ej överskrida 150 kiloton. Ej ratificerat.

1974 Vladivostok-överenskommelsen. Fastlade grunder för utbyggt SALT-avtal.

1976 Avtal om begränsningar för "fredliga" underjordiska nukleära prov (PNET). Sprängstyrkan max 150 kt. Ej ratificerat.

1979 SALT-II-avtalet. Både kvantitativa och kvalitativa begränsningar. Höga numerära begränsningstak ifråga om 10 olika slag av offensiva vapensystem med interkontinental eller strategisk kapacitet. Maximital för ramper och bombplan. Undertak för antalet MIRV-ade stridsspetsar. Begränsningar av missilernas bärkraft och lastningskapacitet. Ej ratificerat.

Abstract

Bring, Ove E, Nedrustningens folkrätt, The International Law of Disarmament, University of Stockholm/Ministry for Foreign Affairs, Stockholm. Stockholm 1987, 400 pp, monography ISBN 91-1-877232-3.

This book consists of two main parts and a third part containing concluding remarks. Part I, *Objectives and Principles,* covers topics such as "geographic disarmament", disarmament in the League of Nations, disarmament in the United Nations, the nuclear defence doctrines in relation to principles of customary law, and arms control in relation to international environmental law.

Part II, *Treaties and Negotiations,* includes chapters on nuclear weapons, chemical and biological weapons, new weapons of mass destruction, conventional weapons and demilitarized areas. There is, in this connection, an analysis and comment on multilateral treaties such as the Partial Test Ban Treaty, the BW Convention, the ENMOD Convention and – in the regional sphere – the Tlatelolco Treaty on a nuclear weapon-free zone in Latin America and the Raratonga Treaty with regard to the South Pacific. Special emphasis is laid on the military uses of the oceans and outer space. Bilateral treaties (concluded between the USA and the Soviet Union), like the ABM Treaty and the Agreement on Incidents on and over the High Seas, are given special attention. President Reagan's Strategic Defense Initiative is analyzed from a legal point of view.

Part III sums up the role of law in disarmament and arms control efforts. In this context some comments are made on compliance with existing treaties, the clauses on "peaceful purposes" in existing treaties, the applicability of arms control treaties in time of war, the interaction between parts of international humanitarian law and disarmament, and the prospects for a genuine "disarmament law" in the future.

Förkortningar

ABC	”Atomic, biological, chemical” – nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency, Washington
ABM	Anti-ballistic missile, vapensystem avsett för bekämpning av inkommande ballistiska missiler, dvs missiler som efter utskjutningsfasen följer en kastbana
ALCM	Air-launched cruise missile
ASAT	Anti-satellite (weapons), vapensystem avsett för bekämpning av satelliter
ASBM	Air-to-surface ballistic missile
ASM	Air-to-surface missile
ASW	Anti-submarine warfare
ATBM	Anti-tactical ballistic missile, försvarsmissiler med kapacitet att förstöra inkommande icke-strategiska missiler.
BMD	Ballistic missile defense, se ABM
BMWS	Ballistic Missile Early Warning System
CBM	Confidence-building measure
CCD	Conference of the Comittee of Disarmament (1969-1978), CD:s föregångare
CD	Committee of Disarmament, sedan 1983 Conference of Disarmament. Stående nedrustningskonferensen i Genève. 40 deltagande stater.
CDE	Conference on Disarmament in Europe, inofficiell förkortning för konferensen om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder samt nedrustning i Europa. Del av ESK-processen. Stockholmskonferensen. Uppföljningskonferens i Wien.
CSBM	Confidence- and Security-building measure
CTB	Comprehensive test ban, fullständigt stopp för kärnvapenprov

CTBT	Comprehensive test ban treaty
DEW	Directed-energy weapons
ENDC	Eighteen-Nation Disarmament Committee, CCD:s föregångare
ENMOD	Environmental modification
ERW	Enhanced radiation weapon, "neutronbomben"
ESK	Europeiska Säkerhetskonferensen. ESK:s slutakt är det s k Helsingforsdokumentet från 1975. CDE ingår i ESK-processen.
FAE	Fuel-air explosives
FOBS	Fractional orbit bombardment system
GEO	Geostationary orbit
GLCM	Ground launched cruise missile
HEDI	High endoatmospheric defense interceptor
HEL	High energy laser
HOE	Homing Overlay Experiment
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICBM	Intercontinental ballistic missile, räckvidd på minimum 5 500 km
INF	Intermediate range nuclear forces, föremål för supermakternas bilaterala förhandlingar i Genève
IRBM	Intermediate-range ballistic missile, räckvidden mindre än 5 500 km men mer än för kortdistans- eller medeldistansmissiler. Exempel: sovjetiska SS-20.
ISMA	International Satellite Monitoring Agency
KEW	Kinetic energy weapons
Kt	Kiloton, mått på laddningsstyrka hos kärnladdning
LEO	Low earth orbit
LPAR	Large phased-array radar
MAD	Mutual assured destruction
MAS	Mutual assured survival

M(B)FR	Mutual (Balanced) Force Reductions, Wienförhandlingarna sedan 1973 mellan stater i NATO och Warszawapakten om ömsesidiga styrkereduktioner i Centraleuropa
MHV el MHIV	Miniature Homing Intercept Vehicle, ASAT-vapen
Mt	Megaton, mått på laddningsstyrkan hos en kärnladdning, motsvarande 1 miljon ton trotyl
MIRVs	Multiple independently targetable re-entry vehicles. Flera stridsspetsar, burna av en missil, vilka i slutfasen av banan kan styras mot olika mål.
MLF	Multilateral (nuclear) force, NATO-plan fr 1960-talet
MRW	Material remnants of war
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NNK	Non-nuclear kill
NPT	Non-Proliferation Treaty
NTM	National technical means of verification
OPANAL	Tlatelolco-avtalets organ för övervakning av den kärnvapenfria zonen i Latinamerika
PNE(T)	Peaceful Nuclear Explosions (Treaty)
PTB(T)	Partial Test Ban (Treaty)
RSMA	Regional Satellite Monitoring Agency
RV	Re-entry vehicle, återinträdande stridsspets
RW	Radiological weapons
SALT	Strategic Arms Limitation Talks (1969-1979)
SAM	Surface-to-air-missile, huvudsakligen mot flygplan
SCC	Standing Consultative Commission (mellan USA och Sovjetunionen)
SDI	Strategic Defense Initiative
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SPNFZ	South Pacific Nuclear Free Zone
SLBM	Submarine-launched ballistic missile
SLCM	Sea-launched cruise missile
SSBN	Kärndriven ubåt med ballistiska missiler

START	Strategic Arms Reduction Talks (1982-1983)
TNF	Theater nuclear forces, vanligen av något större kapacitet än taktiska kärnvapen
TTBT	Threshold Test Ban Treaty
UNDC	United Nations Disarmament Commission
UNSCEAR	United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation

Litteratur

Andrén, Nils; Gyldén, Nils & Lundin, Johan, *Internationella rustningsbegränsningar och nationell säkerhet,* Försvar och säkerhetspolitik 1978

Arbess, Daniel J, The International Law of Armed Conflict in Light of Contemporary Deterrence Strategies: Empty Promise or Meaningful Restraint? 30 *McGill Law Journal* 1984

von Arx, Herbert Julius, *Atombombenversuche und Völkerrecht,* Basel & Stuttgart 1974

Becket, Brian, *Weapons of Tomorrow,* London 1982

Beer, Thomas, Arms Control in Outer Space –Military Technology vs. International Law, 6 *Arms Control* 1985

Bettauer, Ronald J, The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, *American Journal of International Law* 1980

Black, Falk, Knorr & Young, *Neutralization and World Politics,* Princeton 1968

Blackaby, Frank; Goldblat, Jozef & Lodgaard, Sverre (ed), *No-First-Use,* SIPRI 1984

Blix, Hans, Current Efforts to Prohibit the Use of Certain Conventional Weapons, *Instant Research on Peace and Violence* 1974

Blix, Hans, Förbuden att använda vissa vapen, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 1980:6

Blix, Hans, Arms Control Treaties Aimed at Reducing the Military Impact on the Environment, *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs,* (ed by J Maharczyk), Haag 1984

Booth, Ken, *Law, Force & Diplomacy at Sea,* London 1985

Bring, Ove, Det folkrättsliga repressalieinstitutet och diplomatkonferensen om krigets lagar, *Svensk Juristtidning* 1978

Bring, Ove, *Aggression, självförsvar och non-intervention, Tre studier i internationell rätt,* Uppsala 1982

Bring, Ove, "Star Wars" and International Law: The multilateral Dimension, *Nordic Journal of International Law* 1986

Bring, Ove & Reimann, Heinrich, Redressing a Wrong Question: The 1977 Protocols Additional to the 1949 Geneva Conventions and the Issue of Nuclear Weapons, *Netherlands International Law Review* 1986/1

Broms, Bengt, The Demilitarization of Svalbard (Spitsbergen), *Essays in Honour of Erik Castrén,* Helsingfors 1979

Brownlie, Ian, Some Legal Aspects on the Use of Nuclear Weapons, 14 *International and Comparative Law Quarterly* 1965

Bundy, McGeorge; Kennan, George; McNamara, Robert & Smith, Gerard, Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance, *Foreign Affairs,* Spring 1982

Bundy, Kennan, McNamara & Smith, The President's Choice: Star Wars or Arms Control, 63 *Foreign Affairs,* Winter 1984/85

Byers, R B (red) *The Denuclearisation of the Oceans,* London & Sydney, 1986

Castrén, Erik, Die Entmilitarisierung und Neutralisierung der Ålandinseln, *Völkerrecht und Rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross,* Wien 1960

Cervenka, Zdenek, *International Law and Atomic Energy,* 1963

Courtland Moon, van, J E, Chemical Weapons and Deterrence, The World War II Expierence, *International Security* 1984

Dahlitz, Julie, *Nuclear Arms Control with effective international agreements,* Melbourne 1983

Danielsson, Sune, The ABM Treaty: to be or not to be?, bidrag i den av Jasani redigerade *Space Weapons and International Security,* SIPRI 1987

Eckhoff, Torstein & Owe, Stein (red), *Nordisk atomvåpenfri sone,* Oslo 1983

Eek, Hilding, *Världshavens frihet och fred,* Stockholm 1971.

Eek, Hilding, *Folkrätten,* 4 uppl, Stockholm 1987

Elbe, Frank, Banning Chemical Weapons, *International Perspectives,* January/ February 1985

Elger, Hans & Holmberg, Cay, *Rymden och havet,* Försvar och säkerhetspolitik, 1983

Epstein, William, *The Prevention of Nuclear War, A United Nations Perspective,* UNITAR 1984

Epstein, William & Feld, Bernard, T (utg), *New Directions in Disarmament,* New York 1981

Falk, Richard, *Legal Order in a Violent World,* Princeton 1968

Falk, Meyrowitz & Sanderson, Nuclear Weapons and International Law, 20 *Indian Journal of International Law,* 1980

Fischer, Horst, *Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949,* Berlin 1985

FN:s kärnvapenstudie 1980, *Världen och Kärnvapnen,* Folk och Försvar 1981

Fogelström, Per Anders, *Kampen för fred, Berättelsen om en okänd folkrörelse,* Stockholm 1971

Folkrättskommittén, *Folkrätten i krig,* Betänkande, SOU 1984:56

Franzén, Fröman, Hjelm, Wicklund & Wiechel, *Militär teknik inför år 2000,* Försvar och säkerhetspolitik, Centralförbundet Folk och Försvar, Stockholm 1985

Froman, F David, *Kiev* and the Montreux Convention: The Aircraft Carrier that became a Cruiser to squeeze through the Turkish Straits, 14 *San Diego Law Review,* April 1977

Fujita, Hisakazu, The Three Non-Nuclear Principles of Japan, *Kansai University Review of Law and Politics,* March 1984

Garden, Timothy, *Can Deterrence Last? Peace through a Nuclear Strategy,* London 1984

Gihl, Torsten, *Huvuddragen av den allmänna folkrätten,* Stockholm 1956

Goldblat, Jozef, The Nuclear Non-Proliferation Treaty and No First Use of Nuclear Weapons, *Bulletin of Peace Proposals* 4/1982

Goldblat, Jozef, *Agreements for Arms Control, A Critical Survey,* SIPRI, 1982

Goldblat, Jozef (utg), *Non-proliferation. The Why and the Wherefore,* SIPRI, 1985

Gottlieb, Allan, *Disarmament and International Law, A Study of the Role of Law in the Disarmament Process,* Toronto 1965

Harhoff, Frederik, *Folkeretten og Masseødelæggelsevåben,* Danmarks FN-Förbund, Köpenhamn 1986

Hinsley, F H, *Power and the Pursuit of Peace, Theory and Practice in the History of Relations between States,* London 1963

Hjertonsson, Karin, A Study on the Prospects of Compliance with the Convention on Biological Weapons, *Instant Research on Peace and Violence,* 4/1973

Hoffman, Stanley, *The State of War,* New York 1965

Ipsen, Knut, International law preventing armed conflicts and international law of armed conflict – a combined functional approach, bidrag i den av Swinarski redigerade *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in honour of Jean Pictet,* Genève & Haag 1984

Jagland, Thorbjørn & Johansen, Sverre Bergh (red), *Før det blir for sent, Atomkrig eller nedrustning,* Oslo 1982

Janzon, Bo, Small Calibre Weapons Effects – Mechanisms, Testing and Relations to International Law, *FOA reprints,* September 1986

Jasani, Bhupendra (red), *Outer Space – A New Dimension of the Arms Race,* SIPRI 1982

Jasani, Bhupendra (red), *Space Weapons – The Arms Control Dilemma,* SIPRI 1984

Jasani, Bhupendra (red), *Space Weapons and International Security,* SIPRI 1987

Jastrow, Robert, *How to make Nuclear Weapons Obsolete,* Boston & Toronto 1985

Johnson Theutenberg, Bo, *Suveränitet i havet och luftrummet,* Stockholm 1972

Johnson Theutenberg, Bo, *Folkrätt och säkerhetspolitik,* Stockholm 1986

Kalshoven, Frits, *The Law of Warfare,* Leiden 1973

Kjellberg, Love, Ålandsöarnas internationellrättsliga ställning, *Svensk Juristtidning* 1974

Labouz, Marie-Françoise, Les Aspects Strategiques de la Question de l'Antarctique, 90 *Revue Générale de Droit International Public,* 1986/3

Lawyers Committee on Nuclear Policy, *Statement on the Illegality of Nuclear Warfare,* New York 1984

Lawyers for Nuclear Disarmament, *The Illegality of Nuclear Warfare,* London 1983

Lindholm, Göran, Bakgrunden till Ålands folkrättsliga ställning, *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1982

Lodgard, Sverre & Thee, Marek (red), *Nuclear Disengagement in Europe,* SIPRI 1983

Longstreth, Thomas K, Pike John E & Rhinelander, John B, *The Impact of U.S. and Soviet Ballistic Missile Defense Programs on the ABM Treaty,* A Report for the National Campaign to save the ABM Treaty, March 1985

Lundin, Johan, B-vapenkonventionen och dess säkerhetspolitiska betydelse inför den svenska ratificeringen, *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 1975

Lynn-Jones, Sean M, A Quiet Success for Arms Control Preventing Incidents at Sea, *International Security,* Spring 1985

Marshall-Cornwall, J H, *Geographic Disarmament, A Study of Regional Demilitarization,* London 1935

Martin, Andrew, Legal Aspects of Disarmament, *International and Comparative Law Quarterly,* Supplementary Publication No 7, 1963

McWhinney, Edward, *The International Law of Détente,* Alphen aan den Rijn 1978

Meredith, Pamela, The Legality of High-Technology Missile Defense Systems: The ABM and Outer Space Treaties, *American Journal of International Law* 1984

Miljövårdsberedningen (utg), *Krig och miljö,* Stockholm 1982

Muralt, R W G, The Military Aspects of the UN Law of the Sea Convention, *Netherlands International Law Review,* 1985/1

Myrberg, Israel, Giltigheten av 1921 års Ålandskonvention, *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1942

Myrdal, Alva, *The Game of Disarmament, How the United States and Russia run the Arms Race,* New York 1976; svensk upplaga: *Spelet om nedrustningen,* Stockholm 1976

Myrdal, Alva, Ett kärnvapenfritt Europa? *Världspolitikens dagsfrågor,* 7-8 1981

Nincic, Miroslav, Can the U.S. trust the USSR? *Scientific American,* April 1986, No 4

Nozari, Fariborz, *The Law of Outer Space,* Stockholm 1973

Nuclear War by Mistake – Inevitable or Preventable? Report from an International Conference in Stockholm, Sweden, 15-16 February 1985, Stockholm 1985

O'Brien, William, Legitimate Military Necessity in Nuclear War, *World Polity,* vol II, 1965

Palme-kommissionen, *Common Security, A Programme for Disarmament,* The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, London 1982. Svensk upplaga: *Gemensam säkerhet. Ett program för nedrustning,* Stockholm 1982

Pålsson, Roland, *Den omöjliga freden,* Stockholm 1986

Rauch, Elmar, Military Uses of the Oceans, 28 *German Yearbook of International Law* 1985

Robinson, Julian Perry, *The Effects of Weapons on Ecosystems,* UNEP Studies, Oxford 1979

Ronzitti, Natalino, Demilitarization and Neutralization in the Mediterranean, 6 *Italian Yearbook of International Law* 1985

Rosas, Allan, International Law and the Use of Nuclear Weapons, *Essays in Honour of Erik Castrén,* Helsingfors 1979

Rosas, Allan, Conventional Disarmament – A Legal Framework and Some Perspectives, *Current Research on Peace and Violence,* 4/1981

Rosas, Allan, Negative Security Assurances and Non-use of Nuclear Weapons, *German Yearbook of International Law* 1982

Rosas, Allan, Negativa säkerhetsgarantier och en nordisk kärnvapenfri zon, i *Nordisk atomvåpenfri sone* (red av Eckhoff & Owe), Oslo 1983

Rotkirch, Holger, The Demilitarization and Neutralization of the Åland Islands: A Regime 'in European Interests' Withstanding Changing Circumstances, 23 *Journal of Peace Research,* No 4, 1986

Ruud, Morten, *Innføring i krigens folkerett,* Olso 1980

Sagan, Carl, Nuclear War and Climatic Catastrophe: Some Policy Implications, *Foreign Affairs,* winter 1983/84

Schelling, Thomas C, What went Wrong with Arms Control?, 64 *Foreign Affairs,* No 2, Winter 1985/86

Schwarzenberger, Georg, *The Legality of Nuclear Weapons,* London 1958

Schwarzenberger, Georg, Détente and International Law, *The Yearbook of World Affairs* 1981

Schwelb, Egon, The Nuclear Test Ban Treaty and International Law, 58 *American Journal of International Law* 1964

Seagrave, Sterling, *Yellow Rain, A Journey through the Terror of Chemical Warfare,* New York 1981

Setalvad, M C, Nuclear Weapons and International Law, 3 *Indian Journal of International Law* 1963

Shaker, Mohamed Ibrahim, *The Nuclear Non-Proliferation Treaty, Origin and Implementation 1959-1979,* London 1980

Singh, Nagendra, *Nuclear Weapons and International Law,* London 1959

SIPRI, *The Problem of Chemical and Biological Warfare,* volume III, *CBW and the Law of War,* Uppsala 1973; volume IV, *CB Disarmament Negotiations 1920-1970,* Uppsala 1971

SIPRI, *Anti-Personnel Weapons,* (förf: Malvern Lumsden) 1978

Stein, Eric, Impact of New Weapons Technology on International Law: Selected Aspects, Recueil des Cours de l'Academie de Droit International, vol II, 1971

Strupp, Karl, *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, Handbuch des Völkerrechts* 2:2, Stuttgart 1933

Szasz, Paul C, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency,* Wien 1970

Thomas, Ann van Wynen & Thomas, A J, *Legal Limits on the Use of Chemical and Biological Weapons,* Dallas 1970

Treves, Tullio, Military Installations, Structures and Devices on the Seabed, 19 *American Journal of International Law* 1980

Trönnberg, Stefan, *Nedrustning under mellankrigstiden, Sverige och nedrustningskonferensen i Genève 1932,* Kungälv 1985

Tunberger, Johan, *Norden – en kärnvapenfri zon, Historik och problem,* Försvar och säkerhetspolitik, 1982

UD informerar, 1981:1, Krigets lagar; 1984:2, Den nya havsrätten; 1984:4, En kärnvapenfri zon i Norden; 1985:4, Svensk nedrustningspolitik

United Nations, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures,* Report of the Secretary General, New York 1982

United Nations, *The Naval Arms Race,* Report of the Secretary General, New York 1986

Wallin, Lars B, *Strategiska kärnvapen 1945-1983, Supermakternas arsenaler och doktriner,* Försvar och säkerhetspolitik, 1984

Verwey, Wil D, *Riot Control Agents and Herbicides in War,* Leyden 1972

Westing, Arthur H, *Ecological Consequences of the Second Indo-China War,* SIPRI 1967

Westing, Arthur H, *Weapons of Mass Destruction and the Environment,* SIPRI 1977

Westing, Arthur H (red), *Environmental Warfare, A Technical, Legal, & Policy Appraisal,* SIPRI 1984

Westing, Arthur H (red), *Explosive Remnants of War, Mitigating the Environmental Effects,* SIPRI 1985

Wit, Joel S, Sanctuaries and Security, *Arms Control Today,* October 1980

Wrede, Rabbe A, Ålandsöarnas ställning i folkrättsligt hänseende, *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 1932

Wulff, Torgil, *Handbok i folkrätt under krig, neutralitet och ockupation,* Stockholm 1980

Wulff, Torgil, *Spärrar mot vapen,* Svenska Röda korset 1984
Ydit, Méir, *Internationalized Territories,* Leyden 1961
Østreng, Willy, *Det politiske Svalbard,* Oslo 1975

Traktatsamlingar

De internationella överenskommelser som behandlas i denna bok finns i sin helhet återgivna i en eller flera av följande publikationer:

Agreements for Arms Control, A critical survey, SIPRI, 1982. Denna volym innehåller också en kommenterande del, skriven av Jozef Goldblat.

Krigets lagar, Folkrättsliga konventioner gällande under krig, neutralitet och ockupation, Statens offentliga utredningar (SOU) 1979:73. Inkluderar ett antal rustningsbegränsningsavtal.

The Laws of Armed Conflicts, A Collection of Conventions Resolutions and Other Documents, utgiven av Dietrich Schindler och Jiri Toman, Leiden 1973. Ny upplaga genom Henri Dunant-institutet i Genève 1981.

Roberts, Adam & Guelff, Richard (editors), *Documents on the Laws of War,* Oxford 1982.

Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements, United Nations, New York, 1983.

Nämnas kan även den av Gundolf Fahl utgivna *Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung,* lösbladssystem som utkommer i Berlin sedan 1975.

Bilaga 1: Icke-spridningsfördraget av 1968

TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS

Signed at London, Moscow and Washington on 1 July 1968
Entered into force on 5 March 1970
Depositaries: UK, US and Soviet governments

The States concluding this Treaty, hereinafter referred to as the "Parties to the Treaty",

Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples,

Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war,

In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dissemination of nuclear weapons,

Undertaking to co-operate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities,

Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points,

Affirming the principle that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States,

Convinced that, in furtherance of this principle, all Parties to the Treaty are entitled to participate in the fullest possible exchange of scientific information for, and to contribute alone or in co-operation with other States to, the further development of the applications of atomic energy for peaceful purposes,

Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament,

Urging the co-operation of all States in the attainment of this objective,

Recalling the determination expressed by the Parties to the 1963 Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water in its Preamble to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time and to continue negotiations to this end,

Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Have agreed as follows:

Article I

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

Article II

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or receive any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

Article III

1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether

Sekundär källa: Goldblat, *Agreements for Arms Control*, SIPRI 1982

it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (*a*) source or special fissionable material, or (*b*) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this Article.

3. The safeguards required by this Article shall be implemented in a manner designed to comply with Article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international co-operation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this Article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.

4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this Article either individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations.

Article IV

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.

2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy. Parties to the Treaty in a position to do so shall also co-operate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

Article V

Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements.

Article VI

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

Article VII

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

Article VIII

1. Any Party to the Treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one-third or more of the Parties to the Treaty, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties to the Treaty, to consider such an amendment.

2. Any amendment to this Treaty must be approved by a majority of the votes of all the Parties to the Treaty, including the votes of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. The amendment shall enter into force for each Party that deposits its instrument of ratification of the

amendment upon the deposit of such instruments of ratification by a majority of all the Parties, including the instruments of ratification of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. Thereafter, it shall enter into force for any other Party upon the deposit of its instrument of ratification of the amendment.

3. Five years after the entry into force of this Treaty, a conference of Parties to the Treaty shall be held in Geneva, Switzerland, in order to review the operation of this Treaty with a view to assuring that the purposes of the Preamble and the provisions of the Treaty are being realised. At intervals of five years thereafter, a majority of the Parties to the Treaty may obtain, by submitting a proposal to this effect to the Depositary Governments, the convening of further conferences with the same objective of reviewing the operation of the Treaty.

Article IX

1. This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign the Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time.

2. This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, which are hereby designated the Depositary Governments.

3. This Treaty shall enter into force after its ratification by the States, the Governments of which are designated Depositaries of the Treaty, and forty other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January, 1967.

4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited subsequent to the entry into force of this Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

5. The Depositary Governments shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or of accession, the date of the entry into force of this Treaty, and the date of receipt of any requests for convening a conference or other notices.

6. This Treaty shall be registered by the Depositary Governments pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

Article X

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

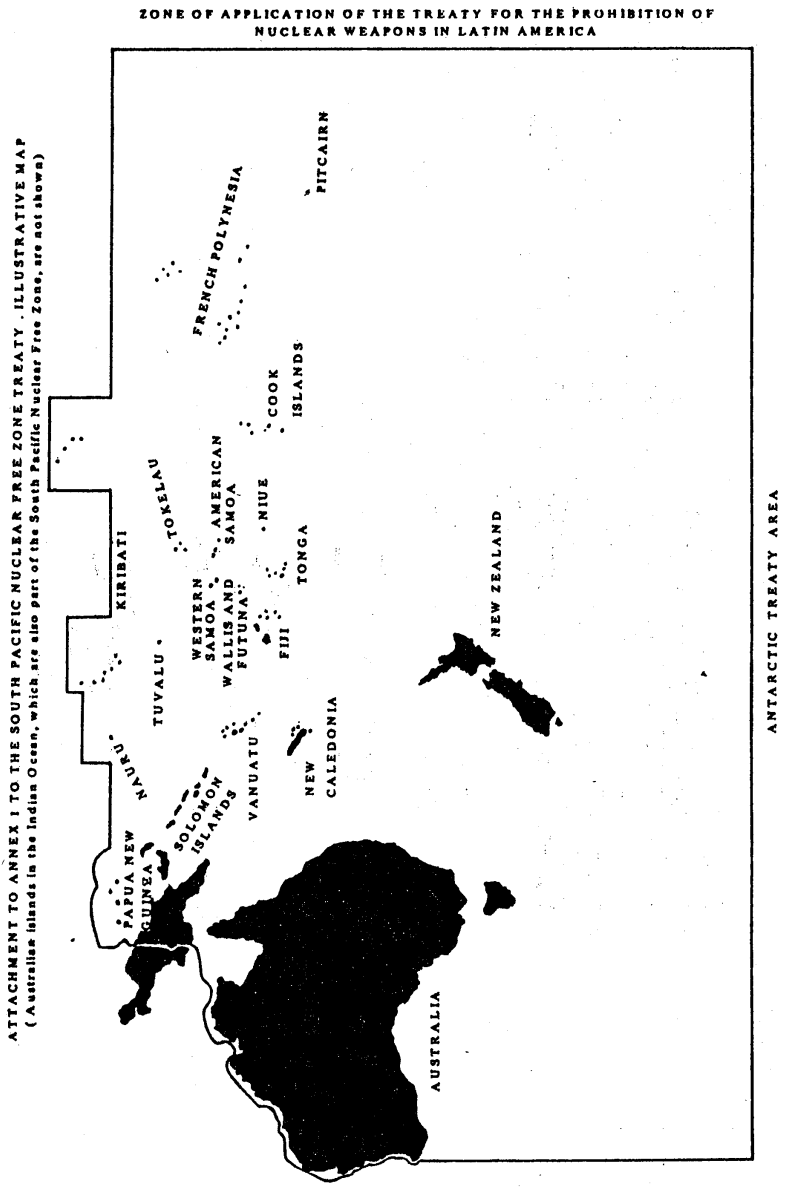
2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

Article XI

This Treaty, the English, Russian, French, Spanish and Chinese texts of which are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Depositary Governments. Duly certified copies of this Treaty shall be transmitted by the Depositary Governments to the Governments of the signatory and acceding States.

Source: *Treaty Series*, Vol. 729 (United Nations, New York)

Bilaga 2: Raratongaavtalets tillämpningsområde (karta ur annex till avtalet)



Sak- och personregister

ABC-vapen 239
ABM-avtalet 174 ff, 185, 278, 283, 290, 293 ff
ABM-avtalets tilläggsprotokoll 177, 294, 296
Abrahamson, James, general 198 not 43
abuse of rights 112
ACDA 134, 138, 296
actio popularis 117
Afghanistan, bruk av C-vapen 213 f, 237 not 11
Agent Orange 105
aggression 96, 97 not 1
Airland Battle 93
Alabama-saken 22, 25 not 10
Alexander I 19, 20
allmän folkrätt 82, 91, 118, 249, 301 not 4, 324 f
ALMV 298 f, 303 not 17
American Natural Resources Defense Council 138
Anderberg, Bengt 121 not 21 o 23, 265 not 11
andra användning, se second use
andraslagsförmåga 74
Antarktis 328 ff
Antarktisfördraget 108, 169, 280, 330 ff, 350
anthraxbakterien 46, 104, 212, 229
antisatellitvapen, se ASAT
användningsförbud
  konventionella vapen 36 ff, 260 ff
  kärnvapen 81 ff
  BC-vapen 200 ff, 222
  ENMOD 245
ANZUS 73, 97 not 1
Ardagh, Sir John 40
Argentina
  och Tlatelolco-fördraget 164 ff
  som tröskelstat 147, 165
Arktis 317
ASAT 178, 282 ff, 298 f
ASW-teknologi 271 f, 279
ATBM 178, 198 not 42
Atlantic Charter, the 61
Atomer för fred 125, 140
Atomic Energy Commission 125
avskräckning 74 f, 78 f, 91
Ayacucho-deklarationen 257 f

B-52, bombflyg 187

Backfire, bombplan 181 f
Bader-Meinhof 232
Barents, Willem 312
Baruch, Bernard 125
Baruch-planen 65, 125
Bellingshausen, F 328
bellum justum 19, 25 not 14
Bentham, Jeremy 17, 20
Berlinkongressen 33
Bethmann-Hollweg, Theobald von 171 f
Bikini-proven 99 f
binära C-vapen 233, 238 not 22
biologiska vapen 42 ff, 103 f, 200 f, 204 f, 217 ff
Blix, Hans 49
Blout, E R, professor 230
Bluntschli, Johann Kasper 21–23
BMD, ballistiskt missilförsvar 175 ff, 243, 289 ff
Bolimov, gasanvändning vid 43
Bomarsund, fästning 29, 318
bona fide-krav 47, 112
bona officia 224
Bosporen, se turkiska sunden
botulinum-toxin 227 f
brandvapen 47, 48, 49, 106 f, 109, 260 ff
Bresjnev, Leonid 78, 92, 138, 181
Brest-Litovsk-freden 318
Briand, Aristide 59 not 2
Briand- Kellogg-pakten 59 not 2
brott mot mänskligheten 81 f, 91
Brown, Harold 77
Brownlie, Ian 84
Bryssel-deklarationen 1874 50, 236 not 1
Brüning, Heinrich 56
Brzezinski, Zbigniew 290
Bush, George 236
B-vapenkonventionen 1972 45, 103, 109, 147, 217 ff, 252, 343
Byers, Morris H 116

Calvo, Carlos 21
CAPTOR-minor 270, 272
Carter, Jimmy 76, 182, 184
Castlereagh, Lord 20
CCD 48, 65, 68 f, 219, 246 ff, 268
CD 65, 68 f, 96, 136, 152, 233 ff, 242
Centralamerika, regionala avtal 236 not 1, 256 f
Chicagokonventionen 1944 281
Chou En-lai, premiärminister 80
Churchill, Winston S 46, 50 not 9 o 16, 61
Chrustjev, Nikita 66, 127
civitas maxima 18

Clausewitz, Carl von 24, 25 not 14
common heritage of mankind 339
condominium
  Nya Hebriderna 34
  Svalbard 316
Contadora-gruppen 256
combat law 88
confidence building measures, se förtroendeskapande åtgärder
Coolidge, Calvin 55
counterforce 76 f, 290
countervailing-strategy 77
countervalue 76, 78, 83,
CPD 68
creeping jurisdiction 166
crimes against humanity, se brott mot mänskligheten
CTB, Comprehensive Test Ban 99, 133 ff
CS, irritationsgas 202
CSBM 363

damage limitation 75
Danzig, demilitarisering av 28, 57 f
Dardanellerna, se turkiska sunden
de Gaulle, Charles 79, 97 not 8
distinktionsprincipen 47, 83, 85, 193
demilitarisering, konceptet 27 f
dolus eventualis 112
Donau, partiell demilitarisering av 33
Dorpatfreden 34
dual key 143
dubbelnoll-lösningen 361 f
dubbla vetot 238 not 16
Dulles, John Foster 75
Dumbarton Oaks-planen 61
dumdum-kulan 39 f
Dunant, Henri 36, 37, 88

ECOSOC 148
Eek, Hilding 266
Egeiska havet, demilitariserade öar 29, 30, 58, 306 f
Eisenhower, Dwight D 24 not 6, 75, 125, 140
ekonomiska zoner 166, 172, 273
Ellis, Donald E 229
ENDC 65, 68, 127, 141, 152, 268
ENMOD 109 f, 245 ff, 343, 347, 356
erga omnes, förpliktelse 116, 248 f
Ermacora, Felix 214, 237 not 11
Evensen, Jens 84, 87, 169
ESK 92, 260
estoppel 237 not 6

FAE, fuel-air explosives 106, 263 f
Falk, Richard 84 f, 87
Falklandskriget 166 f
Falklandsöarna 107 f
fastställelsetalan 117
field testing 297
Final Document 70, 158, 187, 257
finkalibriga vapen 48, 263
Finland 34, 198 not 40, 256, 318 ff
first-use
  kärnvapen 76 ff, 89 ff
  C-vapen 208
Fjorton punkterna, de 52
flexibelt gensvar, se flexible response
flexible response 75 ff, 88
FN 61 ff, 157 ff
FN-stadgan
  säkerhetspolitiskt syfte 61 ff, 293
  våldsförbudet 246, 275, 282 f
  självförsvarsrätten 72 ff, 95, 163, 282 f
FN:s generalsekreterare 224 f
FN:s säkerhetsråd 225 f, 251
FOBS 183, 198 not 46, 284
Fogelström, Per Anders 24
folkmord 82
folkrättsdelegationen 265 not 11
force de frappe 79 f
Ford, Gerald 181
fosgengas 201
fragmenteringsvapen 47, 49, 260 f
Frankrike, kärnvapenprov 101, 114 ff
fredliga kärnexplosioner, PNE:s 135 f, 138 f, 145, 165 f
fredliga syften/ändamål
  B-vapenkonv 221 f, 231
  havsrättskonv 274 f
  rymdavtalet 282, 284
  månavtalet 288
Fredrik den store 16
fredsavtalen 1947 154 f, 256, 307 ff, 326
fredsblockad 266, 275
fredspris 23, 59 not 2
fuel-air explosives, se FAE
fullständigt provstopp 133 ff
fusariummögel 212 ff
fysiskt skydd, av nukleärt material 153 f
förbundsakten 53 ff, 314
Förenta nationerna, se FN
förhindrande av kärnvapenkrig, avtal 1973 190 f, 283
första användning, se first use
första-slags-kapacitet 286, 291

förtroendeskapande åtgärder 54

Gagarin, Jurij 266
Galosch, ABM-system 176 f
Garcia Robles, Alfonso 159
Garibaldi, Giuseppe 21
generalförsamlingens resolutioner 71 not 6, 82, 121 not 35
Genèvekonventionen 1864 36
Genèvekonventionen 1906 49 not 2
Genèvekonventionerna 1929 49 not 2
Genèvekonventionerna 1949 48, 49 not 2, 86
Genèveprotokollet 1925 43 ff, 57, 85, 109, 200 ff, 235 f
Gihl, Torsten 15
genteknik, hybrid/DNA 230, 232, 238 not 19
Goebbels, Joseph 50 not 15
Gorbatjov, Michail 79, 194
grannelagsrätt 113
Grekland, demilitariseringsförpliktelser 306 f, 309
Gretjko, Andrei 229
Grimberg, Carl 22
Gromyko, Andrei 308
Gross von Schwartzhoff, tysk delegat 39
Grotius, Hugo 19, 25 not 14, 266
Gruinard, besmittad ö 46
gult regn 46, 212 ff

Haagdeklarationen 1899 (om stridsgas) 200, 202, 204, 236 not 1
Haagkonferensen 1899 26, 38 ff, 200
Haagkonferensen 1907 26, 41, 200
Haagkonvention IV 1907 (landkrig) 81
Haagkonvention V 1907 (neutralitet) 258
Haagkonvention VIII 1907 (sjöminor) 51 not 19, 267
Haagkonvention XIII 1907 (neutralitet) 258
Haber, Fritz 201
Haig, Alexander 170
hangarfartyg 35 not 5, 56, 302 not 8
Harhoff, Frederik 98 not 14
havets frihet 113 f, 166, 266, 273 f
havsbottenavtalet 147, 267 ff, 280, 343, 352
havsrättskonferensen, FN:s tredje, se UNCLOS III
havsrättskonventionen 1982 113, 172 f, 197 not 38, 268, 273 ff
HEDI, inomatmosfärisk missil 198 not 42
Helgoland 34, 57
herbicider 46, 105, 109, 203, 208, 237 not 5
heta linjen 187 ff
Hiroshima 65, 125, 154
historiska sund 277
Hitler, Adolf 45, 50 not 15, 57
Homing Overlay Experiment 290, 303 not 26
Horseshoe Reef, demilitarisering av 35

hot pursuit 266
Hugo, Victor 21
Hägglöf, Gunnar 59 not 2
HOE, Homing Overlay Experiment 185

IAEA 66, 125 f, 140, 144, 146 f, 148 ff, 159 ff
icke-första användning, se no-first use
icke-spridningsfördraget, se NPT
I G Farben 45, 201
ILC, International Law Commission 82
inbördeskrig 207 f
incapacitating agents 202
incidentavtal, USA-Sovjetunionen 191 f, 278, 280
incidentavtal, Storbritannien-Sovjetunionen 192
Indien, nukleärt prov 80, 132 f, 159
Institut de Droit International 21
Intelsat 188
internationalisering, konceptet 28
Internationella domstolen 114 ff
Internationella domstolens stadga 110, 112, 114, 121 not 29
internationella sund 273 f, 276 f, 301 not 4
Ipsen, Knut 366
Iran/Irak 104, 214 f
irritant agents 202
ISMA 365
Israel, som tröskelstat 132, 147
Italien, demilitariseringsförpliktelser 307 ff

Jakobsson, Max 198 not 40
Japan, kärnvapenpolicy 154 f
Jastrow, Robert 290
Jilinskij, rysk delegat 39
Johnson, Lyndon B 343
Joniska öarna 33, 309
Jugoslavien, demilitariseringsförpliktelse 308 f
jus cogens 209 ff, 217
Jutikkala, Eino 325

Kampelman, Max 290
kanonbåtsdiplomati 266, 275
Kant, Immanuel 17, 18, 52
Karlstadkonventionen 30 f, 33, 305
Kekkonen, Urho 198 not 40
Kellogg, Frank 59 not 2
kemiska vapen 42 ff, 53, 104 f, 200 ff
Kennedy, Edward 196 not 12
Kennedy, John F 75, 127
key precursors 235
Kielfreden 312
Kielkanalen 34, 57

Kiev, kryssare/hangarfartyg 35 not 5, 302 not 8
Kina, kärnvapenpolicy 80, 96
kinetisk energi, KE-vapen 243 f
klorgas 201
kollektivt självförsvar 73, 95
kontraband 259
konventionella vapen 48 ff, 88, 106 ff, 255 ff
Koranen 36
Korhonen, Keijo 157
Korhonen-rapporten 157 f
Kosygin, Alexej 345
Kosygin proposal, the 197 not 21
Kostov, Vladimir 227
Krakow, neutralisering av 26 f, 28, 33
Krasnojarsk 179, 300
krigets lagar 36 ff, 83 ff
Kruppverken 54
kryssningsmissiler 173, 184, 187
Kuhn, Richard 201
kvalitativ nedrustning 55 ff
kvantitativ nedrustning 55 ff
kvantitativ paritet 183
kärnvapen 47, 65, 70, 73 ff, 100 ff
kärnvapendoktriner 74 ff
kärnvapenfria zoner 155 ff
kärnvapentröskeln 195, 240

Landkrigsreglementet 1899 39 f, 236 not 1
Landkrigsreglementet 1907 41, 47, 236 not 1
landminor 49, 107 f, 260 f
Larsson, Ulf 265 not 11
laser
  högenergi 243, 289, 291 ff
  konventionell 264
Latinamerika, kärnvapenfri zon 96, 126, 159 ff
launch-on-warning 78
launch-under-attack 74
Lausannefreden 1923 29 f, 34, 58, 306, 309
Lawyers Committee on Nuclear Policy 84, 85
Lemnos 29, 34, 306 f
Lesbos/Mytilene 30, 34, 306, 309
lex ferenda 111, 118, 194
Lerner-affären 313
Lie, Trygve 316
Lieber, Francis 36
Lieber Code 36
ligue de la paix et de la liberté 21
limited war 76, 78, 192
Lincoln, Abraham 36
Londonkonferensen 1914 306, 309

Londonkonferensen 1936 57
Londonprotokollet 1930 56, 256, 267
Londonprotokollet 1936 267
Londontraktaten 1863 33
Londontraktaten 1864 33, 309
Londontraktaten 1867 27, 33
Londontraktaten 1871 29
Londontraktaten 1930 56, 256, 267
Loos, gasanvändning vid 44
LPAR 179
Luxemburg, neutralisering av 27, 305
LTBT, akronymen 128

M-16-projektiler 48
MacBride, Sean 84 f, 87
Macmillan, Harold 128
MAD 75 f, 290
Magellans sund, traktat 1881 33, 301 not 5
Malinovskij, försvarsminister 77
mandatsystem, NF:s 59
Manhattan-projektet 89, 125
Manulagen 36, 49 not 1
Markov, Georgi 227
Marmarasjön, demilitariserade öar 29, 30, 58
Marshall-Cornwall, J H 31
Martens-klausulen 81, 84 f, 98 not 14
MAS 290 f
massförstörelsevapen 103, 120 not 11, 239 ff, 269, 293
massive retaliation 75 ff
MBFR 195, 259 f
McDonald, Ramsey 56
McCloy, John 67
McCloy-Zorin-principerna 67, 194
McNamara, Robert 75, 98 not 22
medeldistansvapen, INF 361
Medelhavet, demilitariserade öar 305 ff
Meselson, Matthew 213
military staff committee 63
militär nödvändighet 47, 90 f
miljöförändrande vapen 245 ff
miljörätt 108 ff
Mill, James 20, 21
Mirocha, Chester, dr 212
MIRV-tekniken 175 f, 199 not 47
MLF, multilateral nuclear force 141, 143
Molniya, satellitsystem 188
Molotov, V M 315 f
Montenegro, restriktioner 1878 33, 305
Montreux-konventionen 1936 30, 34, 35 not 5, 60 not 6, 267, 278 f, 301 not 5, 302 not 8, 306

moratorium 136
MRW, material remnants of war 108
multilateralisering 280
multipelvapen 48
Muravjev, Michail N 38
Mururoa-atollen 101, 114, 118, 159, 169
Mussolini, Benito 45
mutual assured destruction, se även MAD 23, 75 f
mykotoxiner 212 ff
Myrdal, Alva 128, 196 not 10, 239
månavtalet 287 f

Nagasaki 65, 154
napalm 48, 106 f, 260, 263
national means of verification 127, 137, 283
Nationernas förbund, se NF
NATO
  doktriner 75 ff, 92 ff
  NPT 141 ff
  Norge/Danmark 169 f
  tilläggsprotokoll I 193,
  no-first-use 195
  binära C-vapen 236
  MBFR 259
  brandvapen 263
  ASW 271 f
naturrätt 87
negativa säkerhetsgarantier 93 ff, 151 ff, 163 f
nervgaser 104, 201 f, 233
neutralisering, konceptet 27 f
neutralitetspolitik 152, 173, 198 not 40
neutralitetsrätt 152, 173, 258
neutronbomben 93, 239 f
NF 52 ff, 62, 314, 319 ff
Nitze, Paul 184, 199 not 47
Nixon, Richard 138, 176, 181, 230, 236, 237 not 5, 238 not 22
Nobel, Alfred 22–24
no-early use 92 f, 196
no-first-use 80, 91 f, 96 f, 195
noll-lösningen 25 not 6, 360
non-interventionsprincipen 275
Norden, kärnvapenfri zon? 169 ff
Nordenskjöld, Otto 328
NPT 94 f, 126, 131, 141 ff, 271, 301, 343, 352 f, 356, 361
Nuclear Non-Proliferation Act 153
Nuclear Tests Cases 114 ff, 121 not 30–34, 354
nukleär vinter 102
nukleära olyckor, avtal 1971 189, 283
Nürnberg-principerna 82, 91
Nya Hebriderna, befästningsförbud 34

nya massförstörelsevapen 239, 253, 254 not 10
nödrätt 172

OAS, Organization of American States 162
OECS, Organization of Eastern Caribbean States 73, 97 not 1
on-site inspection 134 f, 226
onödigt lidande 47, 83, 84
OPANAL 161
opinio juris 71 not 6, 82, 86, 110, 115, 117 f, 206 f, 326, 352
Oppenheimer, Robert 89, 125
Ormsby-Gore, brittisk delegat 66
Osirak, forskningsreaktor 149 f
oskadlig genomfart 172, 275 f, 340 not 16

pacta sunt servanda 351
Palme, Olof 170
Palmekommissionen 194
Panama-kanalen 357 f
von Papen, Fritz 56
Pardo, Arvid 267
Parisfreden 1856 29, 33, 267, 318
Paristraktaten 1815 33
partiella provstoppsavtalet, se PTB
partikelstrålvapen 243, 295
partikulär sedvanerätt 155, 325
PD 59 (Presidential Directive) 76
Penn, William 15, 17, 52
Permanent Advisory Commission 54
permanent neutral stat 28
permanenta skiljedomstolen i Haag 41
PNE-avtalet 138 f
PNE:s, Peaceful Nuclear Explosions 135 f, 138 f, 145
Porton Down, forskningscenter 45 f, 120 not 13
Portsmouthfreden 33
Poseidon, ubåtsklass 186
positiva säkerhetsgarantier 93 f, 151, 198 not 40
positivism 87
power projection 275
Preparatory Commission 56
prevention of nuclear war, avtal 1973 190 f, 283
preventivt självförsvar 73
proportionalitetsprincipen 83, 87 ff, 193, 210
provstopp 114 ff, 126 ff
PTB 99 f, 108 f, 114 ff, 127 ff, 291 f
Pym, Francis 79

radiologiska vapen 239, 241 ff
Rapacki-planen 159
Rapid Deployment Force 275
Raratonga-avtalet 168 f, 358

Reagan, Ronald 25 not 6, 79, 129, 186, 240, 289, 300
rebus sic stantibus 172, 323
Reischauer, Edwin O 197 not 25
Remarque, Erich Maria 43
repressalier 44 f, 91, 208 ff, 250, 255, 266
reservationer, till Genèveprotokollet 44, 208 ff
Reykjavik-mötet 360
Rhenlandet 34, 57
ricin, som B-vapen 227 f
Rio-pakten 73, 97 not 1
riot control agents 203, 237 not 5
Rogers, William 297, 300
Rogers, Bernard, general 92 f
Rommel, Erwin 89, 107
Roosevelt Franklin D 50 not 15, 61, 206
Rosas, Allan 90, 171
Rousseau, Jean Jacques 16, 17, 24 not 5
RSMA 365
Rules of the Road 278
Rush-Bagot-avtalet 26, 33
RW, se radiologiska vapen
Rymdavtalet, se Yttre rymdavtalet
rymdlaser 289, 291 ff
Röda kors-konventioner, se Genèvekonventioner
röntgenlaser 292 f

Saaområdet 34, 57
Sachalin, befästningsförbud 33
Safeguard, ABM-system 176 f
safeguards, IAEA-systemet 149, 161
Sagan, Carl 102
de Saint Pierre, abbé 16, 17, 24 not 3, 52
SALT-avtalen 147, 173 ff, 283
SALT I 174 f, 278, 343
SALT II 181 ff, 271, 278, 284, 287, 343, 359
sanctuaries 279
sanktioner 62, 226
sarin, nervgas 50 not 15, 104, 201 235
satelliter 282 ff
SCC, Standing Consultative Commission 178, 345
Schiefer, Bruno, dr 213
Schlesinger, James R 76
Schlesinger-doktrinen 76, 88
Schrader, Gerhard 201
Schwarzenberger, Georg 84, 87
SDI 174, 179 f, 289 ff
Seagrave, Sterling 213, 237 not 10
second use
  kärnvapen 90 ff
  C-vapen, 44 f, 208 ff

konventionella vapen 255
sedvana/sedvanerätt 82, 91, 110, 115 ff, 205 ff, 249, 273 f, 281
sektorsprincipen 328
senapsgas 50 not 13, 104, 201, 215, 235
Sentinel, ABM-system 176
Sheffield, HMS 167
Shevchenko, Arkady 229
Shimoda-fallet 86 f
sic utere-principen 111 f, 116
Singh, Nagendra 84, 89
självförsvar 72 ff, 81, 88, 94, 163, 283
sjökrigets lagar 280, 302 not 11
sjöminor 51 not 19, 108, 280 f
skadebegränsning, se även damage limitation 78
skälighetskriteriet (i havsrätten) 332 f
Slutdokumentet, se Final Document
Smith, Gerard 300, 303 not 30
Sokolovskij, marskalk 77
solidariska repressalier 208 ff
soman, nervgas 104, 202, 235
SOSUS 301 not 2
Spetsbergen 34, 312 ff, 357
splittervapen, se fragmenteringsvapen
SSOD I 69 f, 94, 152, 158, 163 f, 253, 257
SSOD II 69 f, 78, 92, 96 f
Stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter 111
Stjärnornas krig, se SDI
Stockholmsdeklarationen, om den internationella miljön 110, 119 f, 122 not 37
Stockholmskonferensen 92
Stockholmsplanen 325
St Petersburg-deklarationen 37 f, 47, 260
stridsgas 42 ff, 50, 200 ff
strålvapen 243 f
surgical strikes 83, 290
Suttner, Bertha von 22, 23
Svalbard 34, 312 ff
Svarta havet, demilitariserade öar 29 f
Sverdlovsk 228 ff
Sverige-Norge, demilitariserad zon 30 f, 305
Sydafrika, som tröskelstat 132, 147
särskilt inhumana vapen 48 ff, 109, 260 ff
Södra Stilla havet 159, 168 f

Tabun, nervgas 50 not 15, 104, 201, 215, 235, 238 not 21
TEA, trietylaluminium 107
Theutenberg, Bo Johnson 357
Temporary Mixed Commission 54
territorialhav 268 f, 275
Theorin, Maj-Britt 302 not 12
Thorsson, Inga 15, 24 not 2

Thorsson-rapporten 15, 24 not 2
Tilläggsprotokoll I 1977 46, 51 not 17, 89, 98 not 17, 109, 192 f, 199 not 54, 242, 246 f, 255, 260
Tilläggsprotokoll II 1977 207
Tjernobyl 110, 122 not 37, 242
Tlatelolco-fördraget 96, 159 ff, 271, 343
Tolvöarna 307
toxiner 220 ff
Trail Smelter Arbitration 111
Trakien, partiell demilitarisering av 30, 34, 58
transitpassage 273 f, 277, 301 not 4
transportskydd, av nukleärt material 153 f
trichothecener 212 ff
Trident, ubåtsklass 186
Trigona, Alex utrikesminister 308
Truman, Harry S 125
Tröskelavtalet 137 f
tsunamis 110, 245
TTBT 137 f, 139 f
Tuchman, Barbara 38
turkiska sunden 29, 30, 34, 35 not 5, 58
tårgas 105, 208

ubåtar
  restriktioner 1930 56
  restriktioner 1947 256
  krigföringsregler 267
  SALT II 186
  havsrätten 275, 277, 279
  SSBN 286, 317
UNCLOS III 267, 273 ff
UNDC 66, 69
Undén, Östen 156, 327
Undénplanen 156 f
undersökningskommissioner 214 ff, 225 f, 251 f
unilaterala deklarationer 116, 223
UNSCEAR, FN:s kommitté för effekter av joniserad strålning 100, 126
uppsägningsrätt 132, 222, 299 f
urskillningslösa effekter 47, 83
Ustinov, Dmitri 229
usus publicus 113 f
U Thant 128, 157
uttunningszon 156

vapenkonventionen 1981 109, 260 ff
vapentransfer 257 f
verifikation 224 ff, 234 f, 251 f, 272 f
Versaillestraktaten 34, 52 f, 54, 56, 57, 200, 202, 204, 236 not 1
vetorätt 225 f, 238 not 16, 251 f
Vietnamkriget 105, 107, 109

vit fosfor 48, 106
Vladivostok-avtalet 181
VSB-pakten 198 not 40
VX, C-stridsmedel 104, 202, 235, 238 not 22
väpnat angrepp 72, 95
Väyrynen, Raimo 240
Warszawa-pakten 73, 92, 193, 259, 308
Washington-avtalet 1922 (om marina restriktioner) 55, 256, 267
Washington-avtalet 1922 (om stridsgas) 42, 203, 236 not 1
Washington-avtalet 1973 180
Westfaliska freden 15
Wien-kongressen 20, 26, 33
Wienkonventionen om traktaträtten 163, 165, 185, 192, 199 not 49, 216, 237 not 7, 300, 347
Wilson, Woodrow 52
Witte, Sergej J 38
Wolff, Christian 18, 19

Yankee, ubåtsklass 348
Ypres, gasanvändning vid 43, 201, 204
Yttre rymdavtalet 109, 281 ff, 292 f, 343

Zorin, Valerian 67
Zumwalt, Elmo 35 not 5

Åland, demilitarisering av 29, 318 ff
Ålandskonventionen 34, 58, 301 not 5, 320 ff
Ålandsservitutet 29, 318 f

Österrike, statsfördraget 155, 256
Öresund, genomfart 172 f, 302 not 5
Östersjön, zonarrangemang 170, 173
Østreng, Willy 315

STOCKHOLMS
UNIVERSITETSBIBLIOTEK
1987 -11- 27

ISBN 91-1-077102-3