ROLF ANDERSSON, MATS BJÖRKENFELDT,
PER BOSTRÖM OCH LARS-GUNNAR LILJESTRAND

LAGEN MOT KRIG

OM FN-STADGANS VÅLDSFÖRBUD OCH AGGRESSIONSKRIGEN

FÖRORD AV THAGE G PETERSON

CELANDERS FÖRLAG

LAGEN MOT KRIG

Tillägnas före detta kabinettssekreteraren Sverker Åström

ROLF ANDERSSON,
MATS BJÖRKENFELDT, PER BOSTRÖM
& LARS-GUNNAR LILJESTRAND

LAGEN MOT KRIG

OM FN-STADGANS VÅLDSFÖRBUD OCH AGGRESSIONSKRIGEN

CELANDERS FÖRLAG

LUND

Celanders förlag
Vårvädersvägen 4B, 222 27 Lund
Tel: 046-37 37 40
e-post: info@celanders.se
www.celanders.se

. . . . . .

Copyright © Celanders förlag samt Rolf Andersson, Mats Björkenfeldt, Per Boström & Lars-Gunnar Liljestrand för respektive kapitel 2013
Omslag: www.bokochform.se
Tryck: CPI books GmbH, Tyskland, 2013
ISBN: 978-91-87393-05-1

INNEHÅLL

7 FÖRORD

9 INLEDNING

14 OM FN-STADGAN OCH FN

17 FN-STADGANS VÅLDSFÖRBUD

34 RÄTTEN TILL SJÄLVFÖRSVAR

40 ”UNITING FOR PEACE” OCH FN-STADGAN

44 SANKTIONERNA OCH FOLKRÄTTEN

49 BROTT MOT FREDEN

58 TARGETED KILLINGS – UTOMRÄTTSLIGT DÖDANDE

65 BOMBKRIGET MOT JUGOSLAVIEN 1999

76 INTERVENTIONEN I AFGHANISTAN

92 KRIGET MOT IRAK

112 INTERVENTIONEN I LIBYEN

122 SYRIEN OCH DEN INTERNATIONELLA RÄTTSORDNINGEN

130 INBLANDNINGEN I DE INTERNA STRIDIGHETERNA I SYRIEN

136 HOTEN MOT IRAN

152 FRANKRIKES INTERVENTION I MALI

157 DET ANDRA LIBANONKRIGET 2006

164 INTERNATIONELLA DOMSTOLEN I HAAG

167 LITTERATUR

175 BILAGOR

- 176 UTDRAG UR FN-STADGAN
- 186 UTDRAG UR NÜRNBERGSTADGAN
- 187 GENERALFÖRSAMLINGENS RESOLUTION OM FRIENDLY RELATIONS
- 191 UTDRAG UR GENERALFÖRSAMLINGENS RESOLUTION 3314 (XXIX) 14 DECEMBER 1974: DEFINITION OF AGGRESSION

196 UTDRAG UR ROMSTADGAN FÖR INTERNATIONELLA BROTTMÅLSDOMSTOLEN

197 UTDRAG UR RESOLUTION ANTAGEN 11 JUNI 2010 AV STATSPARTERNA VID EN ÖVERSYNSKONFERENS OM TILLÄGG TILL ROMSTADGAN

199 PERSONREGISTER

205 FÖRFATTARNA

FÖRORD

Efter andra världskriget sökte människor över hela världen efter något som kunde ena världens länder och folk. Man sökte efter något som kunde användas i försöken att förhindra ytterligare ett världskrig. FN-systemet med dess FN-stadga blev svaret. För små stater som Sverige var det extra viktigt att bli deltagare i ett större internationellt sammanhang, som stabilt och konsekvent stod upp för freden.

Under många år arbetade Sverige i fredsfrämjande aktioner under klara FN-mandat. Sverige blev en aktiv och väl ansedd aktör i detta system för fred. Det var för oss svenskar självklart att FN-stadgans klara principer om en fredlig lösning av konflikter och motsättningar skulle följas. Vi ville inte delta på andra villkor. Vårt mål var att förhindra krig. För detta fredsbevarande arbete fanns ett stort folkligt stöd i vårt land under många år.

Men ett nytt och osvenskt sätt att se på konfliktlösning har under senare år smugit sig in i Sverige. Vårt land väljer idag fredsframtvingande i stället för fredsfrämjande. Man väljer medvetet krigets väg framför fredens väg. I takt med detta förändrade synsätt på hur fred skall nås och upprätthållas så har det hävdats att en ny folkrätt håller på att växa fram som innebär en acceptans av våldet under täckmantel av självförsvar och mänskliga rättigheter. En sådan ny väg är en farlig väg. Den öppnar för krig i större skala. Och legitimerar våldet och dödandet i relationer mellan länder och folk.

Sverige måste åter lyfta fram de fredliga lösningarna i det internationella umgänget. Vårt land måste återgå till de fredliga lösningarna med samtal, förhandlingar och medling som det centrala i fredsarbetet. Vårt land måste återgå till den väg som

vi med framgång gått på under många år. De diplomatiska vägarna var riktmärket som vann en bred anslutning världen över. Sverige stod för fred – inte för krig!

Denna bok är ett viktigt bidrag i fredsarbetet. Denna bok är också ett värdefullt och nödvändigt fredsdokument för alla som vill veta mer om folkrätten och om de viktiga principerna bakom den.

Boken är skriven av väl ansedda och kunniga författare och jurister som under många år arbetat med folkrätten och som förtjänstfullt engagerat sig mot krig.

Stockholm i september 2012

Thage G Peterson

Före detta talman i Sveriges Riksdag

Statsråd i flera regeringar under tre decennier

INLEDNING

av Rolf Andersson

I maj 1945 sammanstrålade över 300 delegater från 50 nationer i San Francisco för att utforma stadgan för den nya fredsorganisation – Förenta Nationerna – som nu skulle bildas. Delegaternas arbete baserades på förslag som de fyra stora, USA, Sovjetunionen, Storbritannien och Kina, hade kommit överens om i Dumbarton Oaks 1944. En grundbult i den stormaktsöverenskommelsen var regleringen av frågorna som rörde säkerhetsrådet. Den regleringen, som ju ytterst handlade om maktbalansen mellan det andra världskrigets segrande stormakter, ville de fyra stora inte rucka på. Men redan i Dumbarton Oaks hade principen om förbud mot ”hot om eller användning av våld som på något sätt är oförenligt med organisationens ändamål” slagits fast. Här fanns det något principiellt grundläggande att bygga på för alla världens stater.

Dokumenten från överläggningarna i San Francisco är alltjämt vägledande för tolkningen av FN-stadgan. Delegaterna företrädde sina statsledningar, men det är tydligt att arbetet bars upp av världens krigströtta miljoner. Genom FN-stadgan etablerades ett system för kollektiv säkerhet. FN-stadgan lade grunden för en internationell rättsordning, vilken utvidgade det förbud mot krig, som hade lagts fast redan genom Briand-Kellogg pakten 1928. Denna hörnsten i FN-stadgan utgör en lag mot krig. Den ger inget utrymme alls för ensidigt beslutad våldsanvändning annat än i form av självförsvar, men då inom utomordentligt strikta ramar och som en provisorisk åtgärd i avvaktan på säkerhetsrådets ingripande.

Redan i FN-stadgans ingress slås den nya rättsliga regimens bestämmande grundval fast, nämligen: ”att rädda kommande släktled undan krigets gissel.”

Bakgrunden till den här boken är de olagliga bomb- och angreppskrigen mot Jugoslavien, Afghanistan, Irak, Libanon, Libyen och Mali, och hoten om nya sådana angreppskrig mot stater som Syrien och Iran.

Boken handlar om den internationella rättsordningens våldsförbud. Den utgår från det förbud mot krig som gäller enligt folkrätten och som är själva fundamentet för FN-stadgan.

Denna den internationella rättens förbud mot att gripa till krig mot en annan stat är idag ifrågasatt. Starka västliga krafter med USA i spetsen har de facto grovt överträtt våldsförbudet under de senaste dryga 10 åren.

Inte minst i spåren på 11 september inspirerades vissa till att förkasta FN-stadgans principer vad gäller användning av våld. Våldsförbudets giltighet ifrågasattes av ett antal västliga folkrättsexperter, och andra hävdade att det måste finnas undantag för mäktiga stater, i synnerhet USA och dess allierade. Infallsvinklarna varierade. I en typisk och medvetet provocerande artikel i *Foreign Affairs* hävdade den amerikanske folkrättsprofessorn Michael Glennon att förbudet mot att gå i krig hade blivit så urholkat av mer eller mindre accepterade undantag att det knappast var en ännu existerande norm (Glennon 2003).

President Bush introducerade 2002 en nationell säkerhetsstrategi, som argumenterade för USA:s rätt att slå till ”föregripande” mot terrorister och ”skurkstater”. Enligt den nya doktrinen skulle USA godtyckligt kunna gå till angrepp för att ”förekomma eller förhindra” angrepp från potentiella fiender. Ju större hotet var, desto riskfylldare var det att inte agera – och desto mer tvingande var det att vidta föregripande åtgärder, även om det var osäkert när och var fienden skulle slå till. Inför angreppet på Irak avvisade Bush den gällande rätten till självförsvar med orden: ”Självförsvar är självmord” (Washington Post, 17 mars 2003).

Professor Ian Brownlie har koncist formulerat vad som rättsligt sett behöver sägas om denna aggressiva linje: ”Denna dok-

trin är tillämpbar utan något bevis på ett angrepp eller ens ett förestående angrepp. Den här doktrinen saknar rättslig grund, men den har en historisk parallell, Österrike-Ungerns attack på Serbien 1914" (Brownlie 2008:734). Även många andra rättsvetenskapsmän gick emot försöken att lansera Bush-doktrinen som en ny norm.

Entusiasmen i vissa kretsar över stormaktspolitikens grova övergrepp och åtföljande våldsdoktriner borde ha svalnat vid det här laget. Erfarenheterna från Irak och Afghanistan borde ha varit en tillnyktrande läxa. Men striden om gränserna för användningen av ensidigt beslutat militärt våld fortsätter och är minst lika aktuell idag.

Inte minst länderna i Asien, Afrika och Latinamerika försvarar de grundläggande principer som bär upp FN-stadgan. Starka krafter där, men också i andra stater, går emot försöken att uppluckra stadgans aggressionsförbud. Motståndsrörelserna i de angripna länderna har sett till att priset vid aggressiva överträdelser kan bli mycket högt.

Den Alliansfria rörelsen (Nonaligned Movement) sammanstrålade under slutet av augusti 2012 för ett nytt toppmöte. Rörelsens 120 medlemsstater omfattar mer än hälften av världens befolkning och närmare två tredjedelar av FN:s medlemsstater. Rörelsen är av central betydelse för att upprätthålla FN-stadgan. Platsen, Teheran, var utomordentligt väl vald för en rörelse, som går emot militära interventioner och inblandning i andra staters interna angelägenheter, och som nu tydligt kunde markera mot USA:s hot mot Iran och västs illegala sanktioner mot landet. Närvarande i Teheran var även FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon, trots USA:s invändningar. På mötet antogs dokument som försvarar FN-stadgans våldsförbud och förbudet mot obehörig inblandning i andras interna affärer. Organisationer som den Alliansfria rörelsen, Rio-gruppen med latinamerikanska stater som medlemmar och 77-gruppen med över 130 medlemsstater, är rörelser som starkt verkar för att vidmakthålla principerna om fredlig lösning på konflikter, nonintervention och förbud mot användning av våld i mellanstatliga relationer.

Att brott begåtts, och kommer att begås, mot våldsförbudet är inget argument för att inte försvara förbudet. Det finns naturligtvis ingen enkel väg mot ”fred genom lag”. Men FN-stadgans rättsordning lägger en tydlig grund. Den klargör vem som är angripare och bryter mot lagen. Trots påståenden om motsatsen, är stadgan alltjämt en högst adekvat plattform för att agera mot hela vidden av hot mot internationell fred och säkerhet.

Det brukar sägas att det inte finns något överstatligt maktorgan, som kan tvinga stater att respektera folkrättens aggressionsförbud. Säkerhetsrådet har dock en sådan behörighet, förutsatt att det är fråga om ett ”hot mot internationell fred och säkerhet”. Men säkerhetsrådet kan inte agera, om någon av dess permanenta medlemmar lägger in sitt veto. Detta är en medveten, från början inbyggd, spärr i FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem. På detta kan man möjligen ha synpunkter, men världen ser ut som den gör, och det påverkar inte att FN-stadgans principer är omistliga. Och det är inte ofarligt att bryta mot stadgans aggressionsförbud, inte ens för stormakter. Priset kan bli mycket högt för en angripare som möts av uthålligt självförsvar och starka motståndsrörelser och riskerar politisk isolering och minskat inflytande.

Denna bok är inriktad på stormakternas aggressionskrig. Vi vill belysa hur staterna förhållit sig till dessa krig och hur majoriteten av världens stater försvarar den internationella rättsordningen med FN-stadgans våldsförbud som fundament. Vi har i det sammanhanget anledning att lyfta fram flera framstående vetenskapsmän som försvarar denna rättsordning. Men vi får också anledning att uppehålla oss vid folkrättslärda som argumenterar som om det inte skulle finnas en internationell rätt som är bindande för alla stater. Särskilt i kölvattnet på 11 september framfördes godtyckliga och grundlösa påståenden om hur folkrätten hade utvecklats. Professor Ulf Linderfalk har mycket hårt kritiserat de kollegor som följsamt kom med påståenden om att t.ex. självförsvarsrätten plötsligt hade genomgått en omvälvande ändring som lämnade fältet fritt för väpnat våld

mot andra stater. Han blev till och med tvungen att ställa frågan vad som låg bakom allt detta:

> ”Vissa skulle troligen säga att internationella rättsliga forskare styrdes av bakomliggande motiv, såsom t.ex.: personligt känt hat eller sorg; solidaritet med familjer som direkt påverkades av terroristattackerna 9/11; en lojalitet mot det egna landet, regeringen eller arbetsgivaren; eller en vilja att säkra framtida befordran och forskningsbidrag.” (Linderfalk 2010: 893 ff)

OM FN-STADGAN OCH FN

av Rolf Andersson

Folkrätten riktar sig i princip till stater, och gäller för statens relationer till andra stater. Detta folkrättens mellanstatliga perspektiv är mycket tydligt i FN-stadgan.

Folkrätt skapas genom sedvanerätt. Det är rätt som skapas genom staternas etablerade praxis och erkännande av denna som ny rätt. Men framförallt skapas folkrätt numera genom traktater och konventioner (avtal) som staterna förbinder sig att följa. När en traktat har en så stor anslutning som FN-stadgan får den en sådan genomslagskraft och ett sådant erkännande att den samtidigt blir till ny sedvanerätt och därigenom bindande för alla stater, även sådana som inte anslutit sig.

Grundläggande för FN – fundamenten – är enligt artikel 1.1 och 1.2 framförallt att ”upprätthålla internationell fred och säkerhet”, att ”undertrycka angreppshandlingar” samt att ”mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt”. Det slås också fast att FN ”grundar sig på principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet”.

Suveränitetsprincipen är central i FN-stadgan. En stat är inte underordnad någon annan stat. Statens territoriella integritet och politiska oberoende skyddas av stadgan. Och inom statens territorium har statens myndigheter maktmonopolet. Dessa fundamentala principer upprätthålls i FN-stadgan genom interventionsförbud, dvs. dels aggressionsförbudet enligt artikel 2.4, dels förbudet mot inblandning i en stats interna angelägenheter enligt artikel 2.7.

FN:s viktigaste huvudorgan är generalförsamlingen och säkerhetsrådet. Alla medlemmar ingår i generalförsamlingen. Säkerhetsrådet består av 15 medlemmar. Av dessa är Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA permanenta medlemmar, medan övriga tio utses av generalförsamlingen för perioder om två år.

Säkerhetsrådet har rätt att inom stadgans ramar fatta för medlemmarna bindande beslut, t.ex. beslut om sanktioner. Ett sådant beslut måste medlemsstaten verkställa, om det har getts bindande karaktär och ligger inom stadgans ramar. Det är endast säkerhetsrådet som har rätt att enligt FN-stadgans artikel 42 fatta beslut om användning av militärt våld, men då endast för att ”upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet”.

Under efterkrigstiden har säkerhetsrådet vid flera tillfällen beslutat om militära insatser under FN-kommando. Det har då vanligen gällt så kallade fredsbevarande styrkor med uppgift att övervaka att freden upprätthålls i områden som drabbats av konflikter. Sådana insatser har gjorts i bl.a. Cypern, Libanon och Sinai. Rådet kan också enligt artikel 42 fatta beslut om att sätta in fredsframtvingande styrkor (på senare tid har begreppet ”fredsframtvingande operationer” ersatts av begreppet ”fredsfrämjande operationer”). Då handlar det om målet att med militär makt få slut på en pågående konflikt. Exempel på sådana operationer är Kongo i början av 60-talet och krigen i det forna Jugoslavien. En FN-operation verkar på direkt uppdrag av säkerhetsrådet med rapporteringsplikt till rådet och med en befälhavare som tillsatts av rådet. Kriget i Afghanistan är av annat slag. Det förs av NATO. Det är helt skilt från en FN-insats. Trots det talas det ibland i den allmänna debatten felaktigt om insatserna i Afghanistan som FN-operationer. Kriget i Libyen var också en NATO-insats, och inte en FN-operation. Den insatsen hade ett visst begränsat stöd i ett säkerhetsrådsbeslut, men NATO tog ingen hänsyn till det beslutets restriktiva ramar.

Säkerhetsrådets beslut i annat än procedurfrågor kräver att samtliga permanenta medlemmar röstar för eller åtminstone

avstår från att rösta emot. De har vetorätt. Denna vetorätt kan leda till att beslutsfattandet i rådet blockeras. Att vetorätten kan få det här resultatet, var en helt medveten och förutsedd följd av FN-stadgans säkerhetssystem. Vetorätten var för övrigt en förutsättning för att det alliansfria Sverige skulle söka medlemskap i FN 1945.

Säkerhetsrådets, och särskilt de permanenta medlemmarnas, ”odemokratiska” makt i FN-systemet brukar kritiseras med krav på reformer (ytterligare permanenta medlemmar eller överföring av makt till generalförsamlingen). Sådana projekt har inte haft framgång, och lär inte heller bli framgångsrika under överblickbar tid.

Generalförsamlingen är enligt stadgan primärt ett organ för diskussion och opinionsbildning. Församlingen har som framgår av denna bok fattat riktgivande beslut i flera viktiga frågor, bl.a. hur man skall definiera aggression. Generalförsamlingen har i viss mån utvidgat sitt inflytande i FN-systemet, men någon avgörande förskjutning på säkerhetsrådets bekostnad har det inte varit fråga om.

FN-STADGANS VÅLDSFÖRBUD

av Rolf Andersson

I viss mening kan FN-stadgan ses som en internationell ordning för att mot varandra balansera intressena hos de stormakter, som gick segrande ur det andra världskriget. Det viktigaste syftet var att förhindra ännu ett världskrig. Frågan om balans ställdes på sin spets när det gällde säkerhetsrådet. Sovjetunionen och USA hade olika uppfattningar om framförallt vetot. Dessa motsättningar kom dock att överbryggas och man enades. Men FN-stadgan var inte en fråga bara för de segrande stormakterna. Dessa behövde få med sig de övriga staterna, som skulle förmås att acceptera ett säkerhetsråd med betydande maktbefogenheter. I den processen utmejslades FN-stadgans strikta våldsförbud och flera andra värdefulla principer till skydd särskilt för mindre stater.

Det generella våldsförbudet i artikel 2.4 i stadgan lyder:

> ”Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.”

Krig är alltså förbjudna mellan staterna. Tillåtet är bara våldsanvändning, som beslutats av FN:s säkerhetsråd, för att ”upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet”, och våld i självförsvar enligt artikel 51 för att avvärja ”ett väpnat angrepp”.

Våldsförbudet är enligt folkrätten en norm *jus cogens*, dvs. en rättsregel som är absolut och tvingande, och från vilken staterna inte kan göra avsteg ens genom överenskommelser.

FN-stadgans våldsförbud har under senare tid utmanats i samband med bombkrigen mot Jugoslavien 1999, Afghanistan 2001, Irak 2003, Libanon 2006, Libyen 2011 och Mali 2013. Våldsförbudet ifrågasätts nu i anslutning till de aktuella hoten om nya bombkrig mot Syrien och Iran.

Strid om våldsförbudet

Det har pågått, och pågår, en permanent strid om våldsförbudet i FN-stadgan. Grovt sett återfinner man på den ena sidan västmakter med USA i spetsen. De driver en ”flexibel” linje, som öppnar för doktriner om s.k. humanitär intervention och R2P (”Responsibility to Protect”) samt ”förebyggande självförsvar”. På den andra sidan har vi stora delar av världens övriga stater, utvecklingsländerna, men också tunga stater som Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika. De står för en restriktiv linje, som är avvisande till sådana doktriner. Gränslinjerna är inte alltid klara i alla frågor, och allianserna kan skifta något. Mönstret har dock varit tydligt, men förskjutningar är möjliga och sannolika.

Dessa linjer kolliderar inte minst när det gäller synen på den internationella sedvanerätten (bl.a. rätt som skapas genom staternas etablerade praxis och erkännande av denna som ny rätt). Påståenden om att sådan sedvanerätt vuxit fram genom stormakters agerande åberopas ofta till stöd för att försvaga stadgans principer. Det står dock klart att en betydande majoritet av världens stater inte accepterar en sådan rättslig nyordning i strid mot FN-stadgans principer. De håller fast vid stadgan, som är en traktat, ett avtal till vilket världens stater uttryckligen anslutit sig genom att underteckna det.

Såsom professor Olivier Corten visar i sin bok *The Law Against War – The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law* innebär de västliga stormakternas hållning att

de tenderar att ställa sig över FN-stadgan och avvisa ”legalism” och ”formalism”. De åberopar gärna ”ny sedvanerätt” och vill därigenom frigöra sig från stadgans tydliga formuleringar. Till stöd för sin linje för de in ”rimlighet”, ”rättvisa”, ”moral” och andra icke rättsliga hänsyn. Typiskt är att de lättvindigt blandar ihop ”legalt” (lagligt) med vad de påstår vara ”legitimt” (rättfärdigt, berättigat), som om det vore samma sak. Skillnaden mellan *de lege lata* (vad lagen är) och *de lege ferenda* (vad lagen borde vara) löses upp. De framhåller ibland att våldsförbudet måste utvecklas i en politisk process, där FN:s säkerhetsråd genom sitt agerande eller sin tystnad tolkar och formar rätten och ges en sorts lagstiftande makt som rådet inte har tillerkänts. Ensidigt beslutade ”preventiva” krig förklaras vara acceptabla i och med att de är nödvändiga. De är ett svar på modern terrorism eller humanitära krav och är alltså legitima och därmed lagliga, ty de är nödvändiga som en följd av den internationella utvecklingen och nya hot. Gällande rätt måste enligt den här hållningen svara mot vad som är nödvändigt i ett visst sammanhang och i det enskilda fallet. De hävdar att det är logiskt och objektivt sett omöjligt att förbjuda ”förebyggande” självförsvar mot t.ex. terrorism. Och de påstår att detta bekräftas av staters agerande och av det stöd agerandet får.

Försök att kringgå

Många försök har genom decennierna gjorts för att komma runt våldsförbudet. Dessa försök har haft olika infallsvinklar.

En linje har gått ut på att hävda att det finns en internationell sedvanerätt vid sidan av FN-stadgan; en sedvanerätt som fanns där innan stadgan antogs och som skulle ha levt kvar. Detta har åberopats bland annat till stöd för en långtgående ”självförsvarsrätt”, som är oförenlig med FN-stadgan. I Nicaragua-fallet, som handlade om USA:s stöd till militär och paramilitär verksamhet i Nicaragua, slog emellertid Internationella domstolen i Haag (FN:s högsta domstol) fast att stadgans och sedvanerättens våldsförbud var en och samma regel. Genom att

lägga ut minor på nicaraguanskt territorialvatten och genom att rekrytera, träna och utrusta upprorsrörelsen Contras hade USA brutit mot folkrättens våldsförbud och principen om icke-inblandning i andra staters interna angelägenheter. Den domen är i högsta grad relevant och vägledande än idag (bakgrunden till domen redovisas i kapitlet om Internationella domstolen i Haag).

Det har ibland hävdats att ny sedvanerätt vuxit fram. Det var vad t.ex. folkrättsprofessorn Ove Bring påstod efter det folkrättsstridiga bombkriget mot Jugoslavien 1999. Han ville inte beteckna detta som aggression, då bombningarna var humanitärt ”motiverade”. Men detta var inte hållbart. I tidskriften NATO Review nr 3 1999 skrev Bring och uttryckte förhoppningar om att NATO skulle ta ledningen och formulera en ny framväxande doktrin för humanitär intervention. Artikeln är märklig. En svensk folkrättsprofessor rycker alltså ut för att försvara massiva bombningar av en suverän stat i strid mot FN-stadgan, och vädjar till NATO att formulera en doktrin för sådana bombkrig. NATO visade inget intresse för Brings förslag. Organisationen vill inte binda upp sig utan vill ha så fria händer som möjligt. NATO:s legala linje i frågan var medvetet ytterst oklar. En majoritet av världens länder försvarade emellertid FN-stadgans våldsförbud och gick därigenom emot Brings och andras förhoppningar om att en rätt till s.k. humanitär intervention skulle växa fram.

Förvrängande tolkningar

Västliga stormakter har också drivit linjen att våldsförbudet i artikel 2.4 bör tolkas så inskränkt att bestämmelsen skulle ge utrymme för att en enskild stat beslutar om och med militärt våld genomför en s.k. humanitär intervention. Som kommer att utvecklas i ett särskilt kapitel nedan finns det inte något stöd för en sådan tolkning av FN-stadgan.

Framförallt USA har försökt förvränga självförsvarsrätten till att omfatta ”föregripande” eller ”förebyggande” självförsvar. Militärt våld skulle enligt den ståndpunkten kunna sättas in

godtyckligt utan att staten utsatts för ett ”ett väpnat angrepp”, som det står i FN-stadgan. Sådana tolkningar användes för att försvara Israels, av säkerhetsrådet och FN:s generalförsamling fördömda, bombningar av en irakisk kärnreaktor 1981 och för att försvara det olagliga angreppet mot Irak 2003. De återkommer nu genom USA:s och Israels hot om krig mot Iran. En klar majoritet av världens stater har gått emot sådana tolkningar.

USA har också försökt att vränga självförsvarsrätten genom att utvidga den till att avse annat än försvar mot angrepp från stater, t.ex. aktiviteter från beväpnade band och terroristgrupper. Denna linje aktualiserades vid USA:s och dess allierades anfall mot Afghanistan 2001. Ove Bring vurmade för detta. Internationella domstolen i Haag har dock genom avgöranden under 2004 och 2005 satt stopp för påståenden om att självförsvarsrätten skulle ha utvecklats till att inbegripa även en rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan mot t.ex. internationell terrorism. Domstolen fördömde då Uganda för att allvarligt ha brutit mot våldsförbudet i artikel 2.4. Frågan gällde om det var hållbart att som Uganda hävda rätt till självförsvar mot Kongo för att slå tillbaka efter attacker från ugandiska rebellrörelser, som opererade från Kongos territorium. Domstolen framhöll att Uganda inte ens hade påstått att man utsatts för ett ”väpnat angrepp” från Kongos sida. Det var inte visat att Kongos regering var involverad, direkt eller indirekt, i attackerna. Attackerna emanerade inte från beväpnade band utsända av Kongo eller på det landets vägnar. Uganda hade inte utsatts för en väpnad attack på grund av stöd, som Kongo skulle ha gett till irreguljära band. Vad Uganda sedan gör inom sitt eget territorium för att slå ned rebellrörelser som tränger in i Uganda är en helt annan sak. Rättsfallen har bäring på USA:s operationer i Afghanistan 2001.

USA har vid olika tillfällen försökt att tolka in en auktorisation att använda våld i olika av säkerhetsrådet beslutade resolutioner, som tillkommit långt före den aktuella interventionen och i ett annat sammanhang. Detta försökte USA utan framgång, när man skulle motivera angreppet mot Irak 2003. Ove

Bring hade även den gången synpunkter på hur USA borde ha agerat för att försvara brottet mot FN-stadgan och menade att man istället borde ha försökt hänvisa till humanitär intervention! En överväldigande majoritet av världens stater gick emot USA:s angrepp på Irak.

Medgivanden och inblandning i inbördeskrig

Stormakter har också gått fram med argumentet att man fått ett ”medgivande” från den angripna staten. Det gjorde Sovjetunionen för att motivera sitt folkrättsstridiga angrepp på Afghanistan 1979, och det har också framförts av USA för att försvara ockupationerna av Afghanistan och Irak. Denna frågeställning om ”medgivande” ställs framförallt på sin spets vid inbjudan till intervention i interna konflikter. Vi talar då om en situation där en utomstående stat ingriper på den ena eller andra sidan i ett inbördeskrig. Situationen kan vara den att en upprorsrörelse söker militärt stöd från en utländsk stat för att störta regeringen. Den frågan diskuterades av Internationella Domstolen i Haag i det redan omnämnda Nicaragua-fallet. Domstolen konstaterade då att en sådan intervention var olaglig. Domstolen framhöll särskilt att om det inte förhöll sig på det sättet så kunde vilken stat som helst intervenera när som helst i en annan stats interna angelägenheter, något som skulle underminera FN-stadgans princip om nonintervention.

Men situationen kan ju också vara den att den lagliga regeringen i ett land klart och tydligt inviterar en annan stat att med militär makt slå ned en upprorsrörelse. Inte heller sådana interventioner är tillåtna. Enligt FN-stadgan är staternas suveränitet en grundläggande princip, liksom principen om folkens rätt till självbestämmande. En följd av dessa fundamentala regler är principen om nonintervention, som kommer till uttryck i artikel 2.4 och artikel 2.7, och innebär att en stat inte får lägga sig i hur en annan stat styrs. Principen skyddar staten som sådan (inte bara dess regering). Ett militärt ingrepp i ett inbördeskrig skulle påverka utgången av en rent intern konflikt och därmed utgöra

ett intrång i statens suveränitet, territoriella integritet och politiska oberoende, som ju särskilt skyddas av våldsförbudet i artikel 2.4. En utomstående stat är alltså skyldig att avstå från att göra militära ingripanden i ett inbördeskrig, och det oavsett om begäran kommer från regeringen eller från rebellstyrkor. Skyldigheten att inte intervenera på någon sida i ett inbördeskrig följer även av principen om folkens självbestämmanderätt i FN-stadgan. Denna princip innebär även en rätt för ett folk, som redan grundat en stat, att vidmakthålla sitt politiska oberoende i förhållande till andra stater. Varje intervention från en främmande stat för att främja ena eller andra sidan i en intern konflikt utgör därmed ett brott mot artikel 2.4, då agerandet är oförenligt med Förenta Nationernas ändamål, som även omfattar självbestämmanderätten.

Men om en intern konflikt skiftar karaktär till följd av att en utomstående stat blandar sig i interna stridigheter genom t.ex. väpnat stöd till rebellstyrkor så kan bilden förändras. En stat som utsätts för sådan intervention från utländsk makt kan i det läget ha rätt till militär assistans för att få till stånd kollektivt självförsvar eller FN:s skydd mot angriparen. Det var mot sådan belgisk intervention på utbrytarprovinsen Katangas sida som Kongo under Patrice Lumumba 1960 begärde militär hjälp från FN för att skydda landets territorium.

Det har också argumenterats för en rätt att intervenera till stöd för ”demokratiska” och andra grupperingar i inbördeskrig. Även här är Nicaragua-fallet, som nämnts ovan, klarläggande. Sådana interventioner är inte förenliga med gällande folkrätt.

Listan på argument för att komma runt det generella våldsförbudet kan göras avsevärt mycket längre.

Överideologi

Generellt sett har dessa försök att gå runt FN-stadgan varit tämligen torftiga rättsligt sett, även om argumentationen ibland har varit nog så sofistikerad. Inte sällan har dock försvaret för aggressionen mer varit att om den nu inte är ”laglig” så är den

åtminstone ”legitim”. Man känner igen den argumentationslinjen inte minst från försvaret av de olagliga bombningarna av Jugoslavien.

Det är slående att humanitära skäl som en sorts överideologi allt oftare kommit att användas som argument för att våldsförbudet inte behöver respekteras. Hänvisningar till mänskliga rättigheter har, sedan den dåvarande USA presidenten Jimmy Carter på 70-talet såg potentialen i denna argumentationslinje och anammade konceptet som ett instrument för amerikansk utrikespolitik, vällt fram och kommit att utnyttjas för att till och med försvara angreppskrig och hårt drabbande sanktioner. Påståenden om att statsledningar, som de västliga stormakterna vill få bort, riskerar att göra sig skyldiga till brott mot mänskligheten eller t.o.m. folkmord eller andra allvarliga folkrättsbrott är legio, när krigspropagandan trappas upp. Denna linje har kombinerats med vaga påståenden om att folkrätten skulle ha utvecklats från att reglera förhållandet mellan staterna till att gripa in i staternas interna relationer till medborgarna. En annan argumentationslinje har varit det ofta åberopade terroristhotet. I retoriken ingår också som typiska inslag att ”fienden” demoniseras till att vara alltigenom ond och i avsaknad av mänskliga drag. Förhållanden som är komplicerade förenklas hämningslöst, utan ansvar för eller beaktande av helheten.

Det är samtidigt slående hur västliga stormakter agerar för att försöka etablera angreppskriget som ”naturligt” och ”rättfärdigt”, och något som ligger mycket nära till hands. Ibland har detta skett med åtminstone försök till rättsligt rättfärdigande. Så var fallet när USA angrep Irak, även om brottet mot FN-stadgans våldsförbud var uppenbart. Men ibland tas inte stor eller någon hänsyn till gällande rättsliga förbud mot att använda våld. USA:s nu aktuella folkrättsstridiga hot mot Iran är av det senare slaget.

Härtill kommer så den ”internationella straffrätten” som drivits fram av västmakterna efter murens fall och har blivit ett instrument för att förhindra fredliga lösningar av interna konflikter och därigenom kommit att bana väg för interventioner. Det började med tribunalen för det f.d. Jugoslavien, som for-

mellt vilade på en tvivelaktig resolution av säkerhetsrådet, men i praktiken sattes upp av USA och inte hade rätt att ta ställning till NATO:s olagliga bombkrig mot landet. Internationella brottmålsdomstolen, som bl.a. USA ställt sig utanför, har hittills visat sig ha samma karaktär. I praktiken är den inriktad på statsledare i tredje världen. Dess åklagare ryckte snabbt ut mot Gaddafi och andra ledare i Libyen när bombkriget mot landet planerades.

Tolkningsfrågor och sedvanerätt

Rent generellt bör den enkla grundhållningen vara given, när sådana här ifrågasättanden av våldsförbudet tränger fram. Den är att hålla fast vid FN-stadgans klara och genomtänkta ordalag. Det gör i grund och botten staternas majoritet. De är konservativa och försiktiga, och de håller fast vid en normal läsning och tolkning av FN-stadgan.

Den som påstår att det generella våldsförbudet ändrats eller inskränkts genom sedvanerättslig utveckling har bevisbördan för detta. Den bevisbördan klarar de som gör sådana här påståenden inte av. Det handlar ju ytterst om den faktiska, formulerade inställningen hos staterna i deras helhet, och inte om vad ett antal västliga stormakter eller ett antal akademiker tycker borde vara gällande rätt.

Ingen rätt till ensidig humanitär intervention

Frågan om s.k. humanitär intervention och dess fortsättning i form av R2P (Responsibility to Protect) har fått nytt liv genom aggressionen mot Libyen. Det finns därför anledning att särskilt behandla denna frågeställning.

Ingvar Carlsson och Shridath Rampahal berörde s.k. humanitär intervention i rapporten ”Our Global Neighbourhood” 1995, men då var det en given förutsättning för resonemanget att en intervention skedde i säkerhetsrådets regi. Det bör noteras att de båda två följdriktigt protesterade mot NATO:s, av FN inte sanktionerade, bombningar 1999 av Jugoslavien.

Carl Tham och Richard Goldstone tog upp tråden i ”Kosovo Report” 2000, där de menade att bombkriget mot Jugoslavien var ”illegalt men legitimt”; en ofta upprepad formulering med udden riktad mot FN-stadgans våldsförbud. Det anges i rapporten att kriget var illegalt, då det inte hade godkänts av säkerhetsrådet. Men i sin redovisning av gällande rätt är rapporten ytterst vag. Någon självständig undersökning presenteras inte. Rättsläget framställs som något av en ”gråzon”, där ”konkurrerande doktriner skapar kontrovers och osäkerhet”. Man talar vagt om en ”utvecklingsprocess”, som ”kunde antyda att intervenerande våld för att upprätthålla mänskliga rättigheter i extrema situationer är mindre i oöverensstämmelse med FN-stadgans anda och allmän internationell rätt än vad som har antytts av vissa.” När det gäller ”legitimiteten” försöker man försvara bombkriget med att det var ”berättigat på grund av att alla diplomatiska vägar hade uttömts och på grund av att interventionen hade effekten att befria majoriteten av befolkningen i Kosovo från en lång period av förtryck under serbiskt styre.”

Kosovo-rapporten utgår från västmakternas perspektiv. De diplomatiska vägarna hade inte uttömts; de hade inte getts en seriös möjlighet utan förvrängts. Rambouillet-avtalet som USA förelade Serbien var ett diktat och ultimatum, som innebar en rätt för NATO att placera trupper på serbiskt territorium, och således var omöjligt att anta för Milošević och den jugoslaviska statsledningen. Det insåg USA och det var uppenbarligen avsett att Serbien skulle säga nej så att bombningarna kunde inledas. När det gäller effekten har professor Ian Brownlie, en av världens ledande folkrättsjurister, med rätta framhållit:

> ”Intervention i ett etniskt sammanhang måste med nödvändighet skapa eller förvärra de kränkningar av mänskliga rättigheter den antas förhindra eller göra slut på. NATO-interventionen i Kosovo var flagrant pro-albansk. Icke-albaner sågs inte som potentiella offer. Efter avlägsnandet av den jugoslaviska administrationen förväntade sig den albanska gruppen förde-

> larna av segern som hade uppnåtts på deras vägnar. Segern sågs exklusivt i etniska termer, men detta hade ju varit interventionens grund. Denna uppfattning om interventionen såsom exklusivt pro-albansk har återspeglats i albanskt uppträdande sedan juni 1999 avseende serber, zigenare och andra etniska grupper."

Brownlie framhåller också beträffande politiken bakom angreppet:

> "Kosovo-interventionen var kulmen på en politisk agenda som gick ut på att tvinga Jugoslavien att acceptera en autonom regim i Kosovo som införts utifrån, och även att förändra Jugoslaviens lagliga regering som ytterligare en politisk vinst." (Brownlie 2001; se även Brownlie 2008)

Anhängarna av en ensidig rätt till s.k. humanitär intervention menar ofta att rätten kan härledas underförstått från FN-stadgans text. De baserar sitt argument framförallt på en *e contrario* tolkning (en slutsats motsatsvis) av artikel 2.4. Resonemanget går ut på att våldsförbudet bara avser användning av våld riktat mot vissa skyddade ändamål (territoriell integritet och politiskt oberoende). Rätten till s.k. humanitär intervention skulle vara av annat slag; våldet skulle avse att upprätthålla mänskliga rättigheter. Och då det målet är ett i FN-stadgan erkänt mål så skulle därav följa att s.k. humanitär intervention är förenlig med stadgan.

Men detta håller inte. Det strider mot bestämmelsens ordalydelse. Att hävda att en viss väpnad aktion, som genomförs på en annan stats territorium, inte skulle kränka den statens territoriella integritet eller politiska oberoende är främmande. Det är givetvis även i övrigt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål att genomföra en sådan väpnad aktion, oavsett påstått syfte. Det strider mot stadgans yttersta ändamål att förhindra krig, något som klargörs entydigt i stadgans ingress och ändamålsbestämmelser.

Stadgan anger ingen rätt till humanitär intervention, vare sig i bestämmelserna om våldsanvändning eller i bestämmelserna om mänskliga rättigheter. Och den allmänna principen i FN-stadgan är enligt artikel 2.3 att stater ska lösa tvister fredligt.

Grundläggande konventioner och resolutioner

Grundläggande konventioner bekräftar detta. Konventioner till skydd för mänskliga rättigheter öppnar inte för ensidigt militärt våld. Konventionen som förbjuder folkmord hänvisar stater till att vända sig till säkerhetsrådet för att få till stånd ändamålsenliga åtgärder.

Den av generalförsamlingen antagna resolutionen om Friendly Relations understryker det generella våldsförbudet och slår fast att det är förbjudet att med våld överträda en annan stats gräns. Resolutionen om Definition av aggression, som generalförsamlingen antagit, understryker och tydliggör våldsförbudet. Där har generalförsamlingen i artikel 1 ytterligare klarlagt våldsförbudet, när man definierar aggression: ”... en stats användning av våld riktat mot en annan stats suveränitet, territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas stadga, såsom anges i denna Definition.” (Resolutionen återfinns som bilaga till denna bok.)

Förarbetena till FN-stadgan visar att exemplen i artikel 2.4 avsåg sådana ändamål man särskilt ville skydda, men de utgjorde ingen begränsning. Frågor ställdes innan stadgan antogs om tolkningen. USA förklarade då: ”Avsikten hos författarna till den ursprungliga texten var att slå fast i de bredaste ordalag ett absolut, allt inkluderande förbud; frasen ’eller på annat sätt’ utformades för att tillförsäkra att det inte skulle finnas några kryphål” (citerat efter Corten 2010: 504).

E contrario-argumentet har också avvisats i debatter i generalförsamlingen. Ett mycket stort antal stater har varit tydliga i sitt tillbakavisande. Debatten om resolutionen om Definition av aggression mynnade ut i en klargörande artikel 5: ”Inget övervä-

gande av vad slag det än vara må, politiskt, ekonomiskt, militärt eller i övrigt, får tjäna som rättfärdigande av aggression."

De riktgivande dokumenten är tydliga. Staternas majoritet har därefter varit fortsatt avvisande till en uppluckring av våldsförbudet.

Humanitär intervention och R2P

Begreppet humanitär intervention kom att framstå som mer och mer förbrukat. Istället började R2P – ett nytt begrepp för samma sak – att tona fram.

Dåvarande generalsekreteraren, Kofi Annan, var inne på dessa frågeställningar 1999:

> "Denna internationella norm under utveckling till förmån för intervention för att skydda civila mot storskalig massaker kommer utan tvivel fortsätta att utgöra en grundlig utmaning för det internationella samfundet. Varje sådan förändring av vår uppfattning om statlig suveränitet och individuell suveränitet kommer, i vissa kretsar, att mötas av misstro, skepsis och även fientlighet. Men det är en förändring som vi borde välkomna." (citerat efter Corten 2010: 512)

Kofi Annan återkom till saken i sin Milleniumrapport till FN år 2000, men den här gången i något försiktigare ordalag:

> "Humanitär intervention är en känslig fråga, fylld av politiska svårigheter och det finns inte några enkla svar. Men sannerligen kan ingen rättslig princip – inte ens suveränitet – någonsin skydda mot brott mot mänskligheten. Där sådana brott inträffar och fredliga försök att sätta stopp för dem har uttömts, har säkerhetsrådet en moralisk plikt att agera på det internationella samfundets vägnar. Det förhållandet att vi inte kan skydda folk överallt är inget skäl att inte göra något när vi

> kan. Väpnad intervention måste alltid förbli en sista utväg, men inför massmord är det ett alternativ som vi inte kan avstå från." (Annan 2000)

En "International Commission on Intervention and State Sovereignty" tillsattes i september 2000 på initiativ av den kanadensiska regeringen. Den kommissionen följde upp Kofi Annans linje och publicerade i december 2001 rapporten "The Responsibility to Protect".

Men en rätt till s.k. humanitär intervention hade kritiserats skarpt och brett under generalförsamlingens sessioner 1999 och 2000 i efterdyningarna av bombkriget mot Jugoslavien. Flera stater fördömde direkt en sådan rätt till intervention och andra var starkt kritiska. Andra var mer allmänna, men insisterade på att hålla fast vid FN-stadgan och FN:s roll. En grupp intog attityden vänta och se. Få stater försvarade en sådan rätt till intervention. Det svenska inlägget, som gjordes av dåvarande utrikesministern Anna Lindh, drog dock åt det hållet:

> "Vårt ansvar för internationell fred och säkerhet innebär att nödvändiga åtgärder av säkerhetsrådet inte borde hindras av ett veto. Om säkerhetsrådet i en trängande situation är paralyserat av ett veto eller ett hot om veto, kan detta underminera själva Förenta Nationernas auktoritet och relevans. Det ställer också det internationella samfundet inför ett svårt dilemma. När mänskligt liv hotas i massiv omfattning är det inte möjligt att förbli passiv. Humanitär intervention måste utvärderas från fall till fall, med beaktande av de värden som står på spel och huruvida alla andra medel har uttömts. Effekterna på internationell rätt och internationell säkerhet i stort måste likaså beaktas." (Lindh 1999)

Den utbrett negativa inställningen till s.k. humanitär intervention bekräftades samtidigt av tunga internationella organisa-

tioner. 77-gruppen med 132 medlemsstater förklarade i en deklaration i september 1999: ”Ministrarna underströk nödvändigheten av att upprätthålla klara distinktioner mellan humanitär assistans och andra FN-aktiviteter. De avvisade den så kallade rätten till humanitär intervention, som inte har någon grund i FN-stadgan eller i internationell rätt.” (www.g77.org/DoSC/Decl1999.html) Motsvarande uttalande gjordes av den Allianfria rörelsens 115 stater i april 2000: ”Vi upprepar också ånyo vårt bestämda fördömande av alla militära aktioner inklusive de som gjorts utan behörig auktorisation av Förenta Nationernas säkerhetsråd ... vilka utgör aggressionshandlingar och uppenbara brott mot principen om nonintervention och icke-inblandning.” (www.nam.gov.za/xiiiminconf/) Och de 57 medlemsstaterna i ”Islamic Conference Organisation” uttalade i juni 2000:

> ”Den bekräftade på nytt sitt avvisande av den så kallade rätten till humanitär intervention oavsett benämning och oavsett ursprung, ty den har ingen grund i Förenta Nationernas stadga eller i bestämmelserna om principerna för den allmänna internationella rätten.” (www.oic-oic.org/index.asp)

Man noterar formuleringen ”oavsett benämning”, som måste avse just R2P.

Den tillsatta kanadensiska ”International Commission on Intervention and State Sovereignty” blev tvungen att gå försiktigt fram. R2P hade dock en begränsad framgång 2005, då generalförsamlingen i en deklaration refererade till konceptet och uttalade:

> ”Det internationella samfundet, genom Förenta Nationerna, har också ansvaret att använda lämpliga diplomatiska, humanitära och andra fredliga medel, i enlighet med kapitlen VI och VIII i stadgan, för att hjälpa till att skydda befolkningar från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot

> mänskligheten. I detta sammanhang är vi beredda att vidta kollektiva åtgärder, på ett lägligt och beslutsamt sätt, genom säkerhetsrådet, i enlighet med stadgan, inklusive kapitel VIII, från fall till fall och i samarbete med relevanta regionala organisationer såsom lämpligt, om fredliga medel skulle vara inadekvata och nationella myndigheter uppenbart misslyckas att skydda sina befolkningar från folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten." (A/RES/60/1; www.un.org)

Men varken så kallad humanitär intervention eller R2P har brutit igenom FN-stadgans generella våldsförbud eller vidgat säkerhetsrådets mandat. Generalförsamlingens ovan återgivna, uttunnade, uttalande om R2P ändrar inte stadgan och siktar inte heller till att göra det. Såsom bl.a. förre kabinettssekreteraren Sverker Åström framhållit innebar resolutionen att generalförsamlingen avvisade USA:s framstötar om ensidigt beslutade humanitära interventioner. Sådana interventioner kräver beslut av säkerhetsrådet. Och som folkrättsprofessorn Said Mahmoudi har understrukit visade debatten i generalförsamlingen "också att staterna inte är beredda att tillåta en utvidgning av våldsanvändning i form av humanitär intervention eller som en motåtgärd mot internationell terrorism." (Inlägg av Åström respektive Mahmoudi på ett seminarium den 26 januari 2006 i ABF-huset i Stockholm.)

I den resolution varigenom säkerhetsrådet öppnade för bombkriget mot Libyen talas det i ingressen om myndigheternas ansvar för att skydda landets befolkning. Detta innebar en mindre framgång för R2P-anhängarna, men resolutionen hade mycket svag bas. Och Ryssland och Kina har under säkerhetsrådets diskussioner om Syrien tagit avstånd från att agerandet gentemot Libyen skulle vara ett prejudikat för framtiden, liksom flera andra stora länder, bl.a. Sydafrika. Att inblandning i Syriens interna angelägenheter med hänvisning till R2P i princip avvisats i säkerhetsrådet genom Rysslands och Kinas veton har stärkt våldsförbudet.

Kvar står frågan i vad mån säkerhetsrådet har rätt att ingripa med våld i de mycket allvarliga fall som nämns i generalförsamlingens deklaration från 2005: folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning och brott mot mänskligheten. Svaret på den frågan finner man i FN-stadgan. Det har säkerhetsrådet rätt till enligt stadgans lydelse om situationen är sådan att den utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Fall som brukar nämnas i detta sammanhang är när trupper från ECOWAS (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap) med början 1990 gick in i Liberia samt 1998 intervenerade i Sierra Leone. I båda fallen intervenerade man i interna konflikter. ECOWAS framhöll att det rörde sig om ”fredsbevarande” operationer. Vad beträffar Liberia hade den sittande presidenten uttalat sig till förmån för en ”fredsbevarande” styrka från ECOWAS. I fallet Sierra Leone var det fråga om att återinsätta en regering som hade störtats genom en kupp. Operationerna inleddes utan föregående auktorisation av säkerhetsrådet. Rådet förhöll sig välvilligt inställt men auktoriserade inte någon ensidig våldsanvändning. Hänvisningar till humanitära aspekter användes i debatten som argument för att berättiga dessa interventioner. Men rättsligt sett förlitade sig ECOWAS på medgivande från regeringsmyndigheter. Och ECOWAS framställde sina operationer som ”fredsbevarande”. Hade det varit fråga om rent ”fredsbevarande” operationer skulle det inte ha krävts någon auktorisation från säkerhetsrådets sida att använda våld. Förhållandena var komplicerade och kan inte behandlas närmare inom ramarna för denna bok. Fallen diskuteras utförligt av Olivier Corten i hans bok *The Law Against War*.

RÄTTEN TILL SJÄLVFÖRSVAR

av Mats Björkenfeldt och Rolf Andersson

Rätten till självförsvar är en grundläggande princip i såväl nationell som internationell rätt. Problemet med denna rättighet är förstås att utmejsla dess gränser. Saken kompliceras av att aggressiva staters företrädare alltid haft en förkärlek att rättfärdiga sina krig med hänvisning till denna rättighet. FN-stadgan innebar emellertid att staterna kollektivt etablerade en ny rättslig ordning i världen, som utmejslade självförsvarsrätten och medförde att det före stadgan gällande oklara rättsläget var överspelat.

Självförsvarsrätten regleras alltså i FN-stadgans artikel 51, där rätten definieras på följande sätt:

> ”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.” (vår kursivering)

I detta kapitel tar vi upp frågan om den närmare innebörden av begreppet väpnat angrepp och om det finns en självförsvarsrätt vid sidan om FN-stadgan som skulle vara mer långtgående än stadgans rätt till självförsvar.

Nicaragua-domen

Som direkt framgår av ordalydelsen av artikel 51 är en grundläggande fråga vad som kan anses utgöra ett väpnat angrepp.

Internationella domstolen i Haag (ICJ) har genom sitt avgörande i juni 1986 i det s.k. Nicaragua-målet belyst vissa aspekter av denna frågeställning.

Domen handlade inte direkt om FN-stadgan utan om självförsvarsrätten enligt den internationella sedvanerätten (staternas etablerade och erkända praxis). Detta hade dock ingen praktisk betydelse, eftersom sedvanerättens självförsvarsrätt på det hela taget ansågs återspegla FN-stadgans självförsvarsrätt. Något stöd för att hävda en mer långtgående rätt till självförsvar ger inte domen. Vid sin prövning av målet tog ICJ uttryckligen vägledning av de av FN:s generalförsamling beslutade resolutionerna om Friendly Relations och Definition av aggression, vilka ansågs vara generellt riktgivande.

Till försvar för sin aggression mot Nicaragua åberopade USA i målet att man hade agerat i kollektivt självförsvar tillsammans med El Salvador, Honduras och Costa Rica, vilka stater skulle ha angripits av Nicaragua. ICJ konstaterar i domen att denna försvarslinje bara var hållbar under förutsättning att Nicaragua hade gått till väpnat angrepp mot någon av dessa tre stater. Domstolen fann emellertid att så inte var fallet. Enligt ICJ hade Nicaragua visserligen levererat vapen till oppositionen i El Salvador, men detta utgjorde inget väpnat angrepp. När det gäller de två andra staterna hade det förekommit vissa gränsöverskridanden som Nicaragua var ansvarigt för, men saken var enligt ICJ svårbedömd i brist på information. Slutsatsen blev att i ingetdera fallet var det fråga om ett väpnat angrepp. I det första fallet för att man inte hade nått upp till nivån för ett väpnat angrepp, i de två senare fallen för att bevisningen inte bar. ICJ beaktade även att Honduras och Costa Rica enligt vad utredningen visade inte hade gett uttryck för att de ansåg sig vara utsatta för väpnat angrepp och inte hade begärt assistans från USA.

I domen kommer ICJ in på frågan om gränsincidenter. Domstolen anger att förbudet mot väpnat angrepp kan vara tillämpligt när en stat skickar beväpnade band till en annan stats territorium. Men det hänger samman med operationens ”omfattning och effekter”. Domstolen anser uppenbarligen att det

finns begränsade gränsincidenter, som inte når upp till nivån för väpnat angrepp. Man kan möjligen diskutera det restriktiva resonemanget. Självförsvaret ska ju alltid vara proportionellt, och är kränkningen ringa ska även självförsvaret vara måttligt och begränsat. Men det rimmar väl med FN-stadgans ändamål att söka begränsa användningen av våld så långt möjligt.

Domstolen ansåg att det förelåg ”en allmän enighet” om vilka slag av handlingar som kan konstituera ett väpnat angrepp. Denna skrivning baserades uppenbarligen på bl.a. de redan omnämnda resolutionerna, som hade antagits av generalförsamlingen.

Rätt till föregripande ”självförsvar”?

Eftersom det finns (i första hand amerikanska och israeliska) akademiker, som påstår att rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan och sedvanerätten medger att en stat attackerar en annan redan på t.ex. den grunden att landet ifråga kanske i en framtid kan komma att inneha kärnvapen, bör vi närmare granska sådana argument. Så hävdar t.ex. professor Peter Berkowitz att orden ”den naturliga rätten” i artikel 51 i FN-stadgan innebär att även ett diffust hot om ett kommande väpnat angrepp är tillräckligt för att en stat ska ha rätt att ta till vapen. Stöd finner han i en amerikansk senators uttalande från 1914. Därtill hänvisar han till den amerikanske professorn Myres McDougals som 1963 i anslutning till Kuba-krisen påstod att det inte fanns ”minsta bevis för att FN-stadgans skapare, genom artikel 51, syftade till att begränsa staternas traditionella rätt.” (Berkowitz 2012)

Tom Ruys har skrivit en bred och på grundlig undersökning av staternas praxis baserad bok om självförsvarsrätten. I ‘*Armed Attack’ and Article 51 of the UN Charter* visar han på ett övertygande sätt att Internationella domstolen i Haag hade all anledning att bortse från sådana extrema åsikter i frågan om självförsvarsrättens gränser. Ruys gör en mycket noggrann genomgång av historiken bakom artikel 51. Han visar att det inte finns någonting som tyder på att artikeln skulle ge en stat rätt att ta till va-

pen redan vid ett (påstått) anteciperat väpnat angrepp. Även om en sådan rätt förelåg före FN-stadgans tillkomst, har staterna genom att ratificera FN-stadgan upphävt tidigare gällande rätt.

Ordalydelsen i artikel 51, ”i händelse av ett väpnat angrepp”, är också entydig. Hade stadgans upphovsmän önskat ge staterna friare tyglar, hade de uttryckt sig på ett annat sätt. Detta tydliggörs genom att den amerikanske representanten Harold Stassen vid förhandlingarna 1945 om den nya stadgan uppgav att avsikten var just att begränsa självförsvarsrätten till fall när angrepp påbörjats (”vi ville inte att självförsvarsrätten skulle utövas innan ett angrepp påbörjats”). På fråga från en annan delegat om vilka åtgärder som kunde vidtas ”för det fall krigsfartyg hade inlett sin färd mot USA, men innan någon attack påbörjats”, svarade Stassen att ”vi kan inte enligt denna regel attackera krigsfartygen, men vi kan skicka ut vår egen flotta och vara beredda ifall ett angrepp påbörjas” (Ruys 2010: 97 ff).

Man får inte heller glömma bort att artikel 51 är ett temporärt och strikt begränsat undantag från artiklarna 2.4 och 39 i FN-stadgan, vilka förbjuder ”hot om eller bruk av våld” och ”hot mot freden”.

Men hur är då rättsläget för en stat som påstår att den hotas av ett överhängande väpnat angrepp? Måste staten avvakta? Ruys genomgång visar att det inte utanför kretsen av USA och Israel, och med varierande grad av uppslutning från vissa NATO-länders sida, finns stöd för att artikel 51 ska tolkas på annat sätt än vad som angivits ovan. Den nämnda kretsen av länder förespråkar en expansiv eller godtycklig tillämpning av artikeln, men det finns en hög grad av enighet bland övriga stater, i synnerhet en mycket stor grupp av latinamerikanska, afrikanska och asiatiska stater, om den här redovisade ståndpunkten. Såsom Ruys konstaterar är det inte möjligt att finna annat än att enligt gällande rätt är de senares tolkning den riktiga. Den väpnade attacken måste således ha påbörjats (”i händelse av ...”) innan rätten till självförsvar kan utövas. Ruys synsätt bekräftas även av bl.a. professor Olivier Corten i boken *The Law Against War* (Corten 2010: 494).

I den folkrättsliga litteraturen förekommer ibland oklara uttryck som ”förebyggande” (preventive) självförsvar och ”föregripande” (anticipatory) självförsvar. Det talas även diffust om ”pre-emptive selfdefence”. Dessa uttryck förekommer inte i FN-stadgan och saknar vedertagna definitioner. Den oklarhet som dessa uttryck för med sig, har udden riktad mot självförsvarsrätten som den formuleras i artikel 51 i FN-stadgan. Varken föregripande eller förebyggande militära operationer är förenliga med FN-stadgan eller sedvanerätten. Det är framförallt den amerikanska regeringen som försökt etablera dessa begrepp i syfte att uppluckra självförsvarsrättens strikta gränser och komma runt våldsförbudet. (Det måste påpekas att ICJ i Nicaragua-domen medvetet lämnande denna fråga olöst, vilket noteras av Christine Gray i en artikel i samlingsverket *International Law* (Gray 2006: 601)). Olivier Corten, som berör saken i sin bok *The Law Against War* (Corten 2010: 443), finner det dock svårt att tolka ICJ:s domar på annat sätt än att de bekräftar att ordalydelsen i artikel 51 i FN-stadgan motsvarar gällande rätt.

Proportionellt

Tilläggas ska att ett lagligt utnyttjande av självförsvarsrätten måste vara såväl nödvändigt som proportionellt. I domen DRC v. Uganda förklarade Internationella domstolen i Haag att det innebar ett brott mot proportionalitetsprincipen att som Uganda ockupera delar av Demokratiska Republiken Kongos territorium som svar på en rad av gränsöverskridande attacker utförda av irreguljära band, vilka opererade utifrån Kongos territorium (domstolen fann för övrigt att Kongo inte ens kunde göras ansvarigt för attackerna).

Expansionister

Det är slående att de akademiker Ruys kallar ”expansionister” inom folkrätten regelmässigt kommer från framförallt USA och Israel. Det ska dock påpekas att en och annan akademiker utan-

för dessa länder påstått att självförsvarsrätten ändrats efter den 11 september 2001, så att denna rätt inte längre förutsätter ett väpnat angrepp av en stat, utan att det skulle räcka med en terroristhandling från en grupp individer. Professor Ulf Linderfalk från Lund, har dock analyserat de argument som förts fram för en sådan expansiv tolkning, och dömt ut argumenten som ovetenskapliga (Linderfalk 2010: 893 ff).

Laglydnad

Som den tidigare domaren i Internationella domstolen i Haag, professor Bruno Simma, påpekat måste rätten försvaras mot de få mäktiga: så länge ageranden bortom lagen inte möts av tystnad utan med ett bestämt krav på laglydnad, kommer folkrätten inte att ge vika för det kortsiktiga godtycket (Ruys 2010: 720).

”UNITING FOR PEACE” OCH FN-STADGAN

av Rolf Andersson

Under en period 1950 bojkottade Sovjetunionen säkerhetsrådet (i protest mot att Kina företräddes av Taiwan-regeringen). I Sovjets frånvaro drev USA igenom ett beslut i rådet, som gick ut på att Nordkorea hade utfört en väpnad attack mot Sydkorea och att detta utgjorde ett brott mot freden. I en efterföljande resolution ”rekommenderade” rådet medlemsstaterna att lämna stöd till Sydkorea för att slå tillbaka attacken. Genom ytterligare en resolution ”rekommenderade” rådet de medlemsstater, som tillhandahöll militära styrkor, att ställa dem under USA:s kommando. USA tog alltså tillfället i akt att driva igenom sin politik i säkerhetsrådet, medan Sovjetunionen inte var närvarande och lade in sitt veto.

Sovjet återtog emellertid sin plats i rådet och blockerade därmed nya beslut rörande konflikten, som USA ville få igenom. På amerikanskt initiativ antog då FN:s generalförsamling en generell resolution med titeln Uniting for Peace. Den resolutionen utgår från situationen att säkerhetsrådets permanenta medlemmar är oeniga. Generalförsamlingen beslutade att när det verkar föreligga ett hot mot freden så skall generalförsamlingen ”överväga saken omedelbart”. Syftet skulle vara att göra ”lämpliga rekommendationer till medlemmar för kollektiva åtgärder, inklusive vid brott mot freden eller aggressionshandlingar, användning av militärt våld när så är nödvändigt, för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.”

Folkrättsprofessorn Ove Bring publicerade i nr 3/1999 av NATO:s tidning *NATO Review* en artikel med titeln ”Should NATO take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention?” Han framförde där uppfattningen att NATO borde ha vänt sig till FN:s generalförsamling enligt proceduren i Uniting for Peace-resolutionen för att få ett ”godkännande” av sitt kommande bombkrig mot Jugoslavien. Bring har nu återkommit till detta upplägg mot bakgrund av stridigheterna i Syrien. I en radiointervju menade han att västmakterna borde gå runt säkerhetsrådet genom att vända sig direkt till generalförsamlingen för att få ingripa militärt i Syrien. Samma ståndpunkt har intagits av bl.a. Aleksander Gabelic, ordförande i Svenska FN-förbundet, som även han hänvisade till Uniting for Peace.

Men Uniting for Peace-resolutionen öppnar inte för någon våldsanvändning beslutad av generalförsamlingen.

Rätten att utöva våld tillkommer enligt FN-stadgan endast säkerhetsrådet (om det inte är fråga om självförsvar enligt stadgans bestämmelser). Säkerhetsrådet kan under vissa premisser delegera denna sin rätt att använda våld.

I resolutionen Uniting for Peace anges det att generalförsamlingen under vissa förutsättningar och i vissa situationer kan lämna lämpliga ”rekommendationer”. Detta är något helt annat än att fatta beslut om att använda våld, som endast säkerhetsrådet har rätt att göra.

Generalförsamlingen, som inte har någon rätt att använda våld, kan alltså bara rekommendera stater att utöva en rätt som de redan har, t.ex. rekommendera en stat som utsatts för väpnat angrepp att utöva sin redan faktiskt föreliggande rätt till självförsvar. Skulle generalförsamlingen rekommendera en stat att vidta längre gående åtgärder så ändrar detta inte på denna stats legala rättigheter och förpliktelser. Uniting for Peace för inte över någon rätt att delegera våldsutövning på generalförsamlingen.

Generalförsamlingen har inte heller hävdat att den har rätt att auktorisera våldsanvändning eller att utgöra ett substitut för säkerhetsrådet. I samband med Koreakriget ”anmodade” generalförsamlingen bara staterna att inte ge något bistånd till ”ag-

gressorerna" i Korea. I andra senare resolutioner använde generalförsamlingen uttryck som "rekommenderar" eller "begär".

Och en sådan utvidgning av generalförsamlingens kompetens har definitivt inte godtagits av alla medlemsstater. Staterna i deras helhet har aldrig accepterat en rätt för generalförsamlingen att använda våld. Sådana förslag har lagts fram, bl.a. på 60-talet, men avvisades då av Sovjet och socialistblocket i övrigt men även av Frankrike.

När generalförsamlingen extrainkallades i samband med Suezkrisen 1956 handlade det inte heller om att ge tillstånd att använda våld, utan om en begäran om eldupphör och tillbakadragande av trupper. När generalförsamlingen engagerat sig i fredsfrämjande operationer har det skett med berörda staters medgivande.

I en rad efterföljande principiella resolutioner, som t.ex. den om Friendly Relations, som redan berörts, finns det ingen som helst antydan om att generalförsamlingen skulle ha tillerkänts någon rätt att ersätta säkerhetsrådet. Knappast någon stat hävdar en sådan uppfattning. Storbritannien summerade 1986 vad som gällde:

> "Det är allmänt accepterat idag att församlingen kan mötas för att diskutera hot mot 'internationell fred och säkerhet' om rådet inte kan komma överens (till exempel om Afghanistan 1980). Men den anses inte nu ha makten att sända iväg militära styrkor för att hantera sådana tvister". (Citerat efter Corten 2010: 334)

Frågeställningarna har också behandlats av Internationella domstolen i Haag (FN:s högsta domstol) i ett avgörande 1962. Domstolen konstaterade då att åtgärder som "uteslutande" ligger inom säkerhetsrådets verksamhetsområde är de som indikeras av titeln till kapitel VII i FN-stadgan, nämligen "Åtgärder med avseende på hot mot freden, brott mot freden och aggressionshandlingar" (ICJ Rep (1962) 164). Domstolen öppnade inte för någon våldsutövning beslutad av generalförsamlingen.

Bring och Gabelic siktar till att luckra upp FN-stadgans vålds-förbud, men har inget rättsligt stöd att hämta i ”Uniting for Peace”.

SANKTIONERNA OCH FOLKRÄTTEN

av Per Boström

FN:s medlemsstater har överlåtit huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådet. Om en tvist inte kunnat lösas med fredliga medel och säkerhetsrådet fastställt att hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling föreligger, kan rådet fatta beslut om åtgärder som annars skulle ha varit förbjudna. I denna bok fokuserar vi på våldsanvändning, men åtgärderna består oftare av sanktioner. Dessa kan, beroende på vad säkerhetsrådet beslutar, vara tvingande för medlemsstaterna. I FN-stadgan, artikel 41, nämns som exempel på åtgärder: avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt avbrytande av diplomatiska förbindelser.

Sedan länge förekommer det att stater vid sidan av säkerhetsrådet inför sanktioner mot en annan stat. Framförallt USA har genomdrivit sådana ensidigt beslutade sanktioner mot ett stort antal länder. Det mest kända exemplet är sanktionerna riktade mot Kuba. Ofta utgör sådana sanktioner ett aggressivt ekonomiskt tvång i syfte att åstadkomma regimskifte eller destabilisering av landet i fråga.

Som exempel utgår jag nedan från sanktionerna mot Iran.

Säkerhetsrådet har fattat beslut om sanktioner mot Iran. Säkerhetsrådets resolution 1929 av den 9 juni 2010, som ytterligare skärpte tidigare införda sanktioner, omfattar i huvudsak ett vapenembargo samt åtgärder knutna till det kärn- och missiltekniska området.

Härutöver har framförallt USA och EU ensidigt fattat beslut om åtgärder mot Iran. De av USA och EU beslutade åtgärderna går oerhört långt och är extremt aggressiva. Till skillnad från de av säkerhetsrådet beslutade sanktionerna omfattar de oljeembargo, dvs. förbud mot import av iransk olja. De omfattar vidare förbud mot transaktioner med den iranska riksbanken. Sanktionerna riktar sig dessutom mot transporter av olja och möjligheterna att försäkra sådana transporter.

Säkerhetsrådets behandling utesluter sanktioner av andra parter

De av säkerhetsrådet beslutade sanktionerna mot Iran kan ifrågasättas. Iran utgör inte ett hot mot internationell fred och säkerhet, vilket är en förutsättning för sanktionerna. Formellt sett är de flesta av dem dock bindande för världens stater.

USA:s och EU:s sanktioner mot Iran går utöver säkerhetsrådets beslut och är enligt min mening olagliga. De strider mot FN-stadgan.

Sanktioner som går utöver de av säkerhetsrådet beslutade är olagliga, eftersom de innebär ett brott mot FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem. När frågan om eventuella åtgärder mot Iran sedan länge ligger på säkerhetsrådets bord och rådet dessutom vidtagit åtgärder enligt kapitel VII så har USA och EU inte rätt att besluta om egna åtgärder. USA och EU:s medlemsstater har såsom medlemmar av FN överfört denna rätt på säkerhetsrådet enligt artikel 24 i FN-stadgan som föreskriver: ”I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycka till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar.”

Tillåtna sanktioner?

Om vi nu resonerar utifrån den hypotetiska förutsättningen att frågan om Irans överträdelser och påstådda överträdelser av icke-spridningsavtalet ännu inte blivit föremål för säkerhetsrådets behandling – är då USA:s och EU:s sanktioner tillåtna?

Enligt vedertagen sedvanerätt har en stat rätt att ta till motåtgärder om den drabbas av annan stats folkrättsöverträdelser. Staterna har inom vissa ramar rätt till självhjälp för att upprätthålla de folkrättsliga normerna.

Åtgärderna får dock inte strida mot folkrättens regler. Detta innebär bl.a. att de måste föregås av försök till fredlig lösning, stå i proportion till överträdelsen och inte får strida mot suveränitetsprincipen. De får inte heller innefatta användning av våld (annat än i fall av tillåtet självförsvar).

Fredlig lösning

Sanktionerna måste anses vara olagliga, eftersom möjligheterna att lösa konflikten med fredliga medel som t.ex. förhandlingar inte är uttömda, vilket är ett krav enligt artikel 2.3 och artikel 33 i stadgan.

Detta understryks av resolutionen om Friendly Relations (vänskapliga förbindelser och samarbete mellan staterna i enlighet med Förenta Nationernas stadga), som antogs enhälligt av generalförsamlingen den 24 oktober 1970 och anses vara juridiskt bindande för alla stater. Där fastlås en obligatorisk samarbetsplikt för att lösa fredshotande tvister med fredliga medel:

> ”Tvistande stater lika väl som utomstående stater skall avhålla sig från varje handling, som kan försvåra läget på sådant sätt, att upprätthållandet av internationell fred och säkerhet sätts i fara, och skall handla i enlighet med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. Internationella tvister skall biläggas på grundval av staternas suveräna likställdhet . . .”

Proportionalitet

Sanktionerna kan inte anses stå i proportion till Irans överträdelser av icke-spridningsavtalet. Sanktionerna är under alla omständigheter alltför långtgående.

Noninterventionsprincipen

Sanktionerna är dessutom olagliga, då de innebär en synnerligen aggressiv och grov inblandning i Irans interna angelägenheter i strid mot noninterventionsprincipen enligt FN-stadgans artikel 2.7. Sanktionerna är så långtgående att de medför betydande risk för destabilisering av Iran och utifrån framtvingad regimförändring. De slår alltså mot Irans suveränitet som skyddas av FN-stadgan.

Mänskliga rättigheter

FN-stadgan innehåller inte någon folkrättslig regel som skulle kunna rättfärdiga sanktioner mot en stat som åsidosätter mänskliga rättigheter. Noninterventionsprincipen i artikel 2.7 innehåller tvärtom ett förbud mot att ingripa i frågor som faller inom vederbörande stats egen behörighet.

Många konventioner berör mänskliga rättigheter. Några exempel är konventionerna om folkmord, flyktingars rättsliga ställning, dödsstraff, diskriminering av kvinnor, tortyr, barnarbete, personer med funktionsnedsättning m.m. Ingen av dessa anger någon rätt att ingripa med sanktioner mot en annan stat.

Någon allmän folkrätt som skulle tillåta sanktioner för att främja något av alla dessa behjärtansvärda ändamål har inte heller utbildats. Majoriteten av världens stater vidhåller noninterventionsprincipen i dessa sammanhang.

För USA och EU är däremot främjande av mänskliga rättigheter en vanlig motivering för sanktioner. Som exempel kan nämnas ett av EU:s beslut angående Iran:

> ”Mot bakgrund av den kraftigt försämrade situationen för mänskliga rättigheter i Iran, i synnerhet sedan presidentvalet i juni 2009, har EU beslutat om införande av vissa restriktiva åtgärder (sanktioner) i syfte att förbättra respekten för mänskliga rättigheter i Iran.” (Citatet hämtat från Regeringens hemsida om sanktioner)

EU-beslutet grundas inte heller i detta fall på något säkerhetsrådsbeslut. När det gäller brott mot mänskliga rättigheter är det endast säkerhetsrådet som kan ingripa enligt kapitel VII och fatta beslut om sanktioner. EU-beslutet strider därför mot folkrätten.

Syrien ett annat exempel

USA och EU har ensidigt beslutat om en rad långtgående sanktioner riktade mot Syrien. EU har infört sanktioner som inkluderar investeringsförbud i den syriska oljesektorn och vissa därmed relaterade exportförbud, begränsningar vad gäller export av utrustning för it och telekom, en rad olika förbud inom kredit- och finansområdet, restriktioner mot handelsstöd och flygfrakt samt förbud för EIB (Europeiska Investeringsbanken) och regeringar att låna ut medel till den syriska staten.

Även dessa sanktioner måste anses vara olagliga. Syrienfrågan ligger på säkerhetsrådets bord. Staterna är bundna av FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem och får inte agera genom att vid sidan av säkerhetsrådet införa långtgående sanktioner. De är bundna av säkerhetsrådets beslut att för närvarande inte vidta några åtgärder.

Härtill kommer att sanktionerna mot Syrien, liksom sanktionerna mot Iran, innebär ett aggressivt ekonomiskt tvång som siktar till regimskifte och kränker Syriens suveränitet.

BROTT MOT FREDEN

av Rolf Andersson

USA och de andra allierade stormakterna kom i London 1945 överens om att de politiska beslutsfattare som bar ansvaret för den nazityska aggressionen under andra världskriget skulle ställas inför rätta enligt Nürnbergstadgan. För detta ändamål inrättade de en särskild domstol, Nürnbergtribunalen. Denna tribunal dömde 1946 flera tyska politiker och militära ledare till döden, medan andra fick långa fängelsestraff. De dömdes framförallt för angreppskrigen mot Polen och andra länder.

Det centrala brottet enligt Nürnbergstadgan är brott mot freden. På goda grunder såg man detta som det allvarligaste brottet, då det är förödande i sig och utlöser och drar med sig andra förbrytelser såsom brott mot krigets lagar och brott mot mänskligheten.

Att det var folkrättsligt förbjudet för en stat att inleda ett aggressionskrig mot en annan stat var inte nytt 1945. Det nya var att sådana krig var att se som brott mot freden med personligt straffrättsligt ansvar för den politiska ledningen. För första gången realiserades denna princip på allvar.

Juridiskt var denna nyskapelse minst sagt tveksam. Det är svårt att komma ifrån att Nürnberg var segrarnas rättvisa baserad på principiellt sett riktiga, men retroaktivt verkande straffbestämmelser.

Nürnbergtribunalen åberopade framförallt Briand-Kelloggpakten från 1928 till stöd för att aggressionskrig inte bara var olagliga utan även kriminella. I den pakten, som hade undertecknats av både USA och Tyskland, och som alltjämt är i kraft, slår

parterna fast att ”de fördömer tillgripande av krig för lösning av internationella kontroverser, och gör avkall på det som ett instrument för nationell politik i sina relationer med varandra” och att ”förlikning eller lösning av alla tvister eller konflikter av vad slag det vara må och oavsett ursprung, som kan uppkomma mellan dem, skall aldrig sökas på annat sätt än genom fredliga medel” (Bring 1996). Denna riktiga plattform för umgänget mellan stater ger dock knappast enligt ordalydelsen stöd för att en kriminalisering av angreppskrig hade skett.

FN-stadgan

FN-stadgan förbjuder men kriminaliserar inte angreppskrig. Stadgans perspektiv är primärt förhållandet mellan staterna.

Men FN:s generalförsamling godkände 1946 att Nürnbergtribunalen hade dömt tyska ledare till döden för att ha inlett andra världskriget. Generalförsamlingen godkände såväl de rättsliga principerna i Nürnbergstadgan som Nürnbergtribunalens domar.

FN:s generalförsamling har senare i en resolution 1960 slagit fast att angreppskrig ”är det allvarligaste av alla brott mot fred och säkerhet i hela världen” och 1974 upprepat att ”Aggressionskrig är ett brott mot internationell fred.” Generalförsamlingen har härigenom bekräftat att FN står fast i sitt stöd för Nürnbergstadgans princip att angreppskrig är kriminaliserade.

Denna staternas generella acceptans av Nürnbergprinciperna innebar att ny folkrätt skapades, som gäller än idag.

FN-stadgan och Nürnbergstadgan har samma tydliga fokus mot just angreppskrig och utgör tillsammans en ytterst aktuell och omstridd plattform för freden. Denna klara plattform, som USA en gång i tiden var med och utformade, ser man från västmakternas sida numera ofta, som en problematisk begränsning av sitt handlingsutrymme. Politiskt strävar man efter att komma bort från aggressionskriget, som det i särklass allvarligaste brottet. Istället lyfter man fram humanitära argument. Fokus skall skifta från att ta ställning mot anfallskrig till att bara diskutera

krigets humanitära aspekter såsom t.ex. att ”onödigt” många civila skadas (”collateral damage”).

Dessa frågeställningar har belysts av Jugoslavien-tribunalen och Internationella brottmålsdomstolen.

Jugoslavien-tribunalen

Jugoslavien-tribunalen drevs igenom av USA, men inrättades formellt av FN:s säkerhetsråd 1993. Den är en inrättning för angriparnas rättvisa. Den bryter mot Nürnbergprinciperna. I listan över brott som tribunalen skall pröva finns nämligen brott mot freden eller aggressionsbrottet inte med. Det fick inte lämnas något utrymme för att de politiskt ansvariga för NATO:s olagliga bombkrig mot Jugoslavien skulle riskera att ställas till ansvar och dömas.

ICC

Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC) antogs 1998. Domstolen är inte inrättad av FN utan dess behörighet bygger på att staterna individuellt ansluter sig till stadgan. Över hundra stater har anslutit sig, men inte länder som USA, Ryssland, Kina, Israel och Indien. Aggressionsbrottet nämndes från början i stadgan, men det beslutades att det skulle utredas för senare ställningstagande. De stater som grundade ICC tillkännagav alltså att aggressionsbrottet var relevant (jämfört med Jugoslavien-tribunalen), men de sköt upp frågan i brist på enighet.

I juni 2010 antog en konferens för översyn av stadgan en definition av aggressionsbrottet. En fråga var om definitionen av brottet skulle vara bred, vilket framförallt den stora 77-Gruppen ville, medan västmakterna strävade efter en snäv definition. Definitionen som antogs är bred och bygger på Definition av aggression från 1974, som FN:s generalförsamling antagit.

Men bestämmelsen som definierar aggressionsbrottet kan inte tillämpas förrän 30 statsparter har ratificerat den. Dessutom får

ICC inte jurisdiktion (behörighet) i förhållande till aggressionsbrottet förrän statsparterna har träffat avtal om det. Detta kan inte ske förrän efter 1 januari 2017. Vidare kan stater, som är anslutna till Romstadgan, själva avgöra om de skall vara bundna av bestämmelserna om aggressionsbrottet. Det räcker att en stat, t.ex. en aggressiv stat, deklarerar att den inte accepterar att ICC har jurisdiktion. När det gäller stater, som inte är anslutna till Romstadgan, t.ex. USA, anges det explicit att ICC inte har jurisdiktion beträffande aggressionsbrott, som begås av den statens medborgare eller på dess territorium.

I själva beskrivningen av brottet anges att det är en förutsättning för ansvar att det är fråga om en aggressionshandling som, genom sin karaktär, allvarliga beskaffenhet och omfattning, utgör en ”manifest” överträdelse av FN-stadgan. Vad kompromisskrivningen ”manifest” betyder i detta sammanhang är oklart. Betyder den att överträdelsen måste vara ”uppenbart” olaglig? Räcket det att det är fråga om en allvarlig överträdelse med allvarliga konsekvenser?

I en skrift utgiven av Totalförsvarets folkrättsråd anger folkrättsprofessorn Pål Wrange: ”Många länder, däribland Sverige, avsåg med detta att våldsanvändning som kanske kan rättfärdigas, t.ex. s.k. humanitära interventioner, därmed skulle falla utanför. Man menade att ICC inte bör kunna döma ledare som fattat beslut om att använda våld i god tro, som i fallet med NATO:s ingripande i Kosovo.” (Wrange 2011)

Om denna interventionsvänliga argumentation har framtiden för sig lär visa sig. Hade de ”många” länder, som Wrange hänvisar till, lagt fram ett förslag om att göra undantag för s.k. humanitära interventioner så hade det definitivt inte antagits. Den amerikanska delegationen lade för övrigt fram ett förslag med den inriktningen, och det accepterades inte. Den enda rimliga utgångspunkten är att utgå från om aggressionen är folkrättsstridig eller inte. Enligt gällande internationell rätt är ensidigt beslutade s.k. humanitära interventioner olagliga. Argumentationslinjen, som den formuleras i skriften, lämnar frågan om den internationella rättens innehåll bakom sig till

förmån för ren godtycklighet (”våldsanvändning som kanske kan rättfärdigas”). Lydelsen av bestämmelsen och dess förarbeten talar inte för att den omfattar ett krav på ”uppenbar” olaglighet. Påståendet att de ansvariga för NATO:s olagliga bombkrig mot Jugoslavien skulle ha varit i god tro är inte begripligt. Omständigheterna var ju inte oklara, och det stod klart att man bröt mot gällande internationell rätt. De ansvariga formulerade inte heller en enhetlig rättslig linje till försvar för kriget.

Det rådde betydande oenighet vid förhandlingarna om aggressionsbrottet. En frågeställning var om ett åtal skulle förutsätta att säkerhetsrådet sagt ja. Rådets permanenta medlemmar drev den linjen. Det blev inte så, men ICC är en domstol som i sista hand kontrolleras av säkerhetsrådet, som kan driva fram och förhindra ett åtal. Domstolen är åtminstone tillsvidare framförallt ett instrument för stormaktspolitik med udden riktad mot länder i tredje världen. Fram till juli 2012 var samtliga 26 personer som stod åtalade vid ICC från Afrika.

Diskussionerna om aggressionsbrottet visar tydligt hur känsliga alla aspekter på denna fråga är. Resultatet av förhandlingarna 2010 återspeglar de starka motsättningar som råder och som mynnade ut i en rad av inbyggda oklarheter, tvivelaktiga kompromisser, villkor och förbehåll. Det var emellertid en viss framgång att den amerikanska linjen att aggressionsbrottet inte skulle vara med i Romstadgan avvisades. Den amerikanska linjen omfattades för övrigt av flera av de större MR-organisationerna!

Principerna från Nürnberg om att brott mot freden är kriminaliserat med individuellt ansvar är alltjämt en del av den gällande internationella rätten. Brott mot freden omfattar inte bara aggressionskrig utan också krig i strid mot internationella åtaganden. ICC kommer åtminstone under överblickbar tid inte att föra det riktiga i Nürnbergprinciperna vidare. Hur staterna kommer att agera fram till 2017 är en öppen fråga. I vad mån Nürnbergprinciperna kan hävdas på annat sätt, t.ex. genom nationella domstolar, är också en öppen fråga. En stat som utsatts för aggression kan naturligtvis döma aggressorn, och sannolikt kan en stat även utsträcka sin jurisdiktion universellt till att om-

fatta även andra aggressionsbrott. Men detta är den formella sidan av saken. Realiteterna är ju att aggressionsbrott begås av stormakter, och andra stater är inte benägna att utmana dessa.

Folkmord

Folkmord definieras i FN:s Folkmordskonvention från 1948. Konventionen kriminaliserar inte folkmord men stadgar att staterna skall göra detta. Sverige och många andra länder har gjort det. Brottet ingår i Romstadgans brottskatalog. Dessa kriminaliseringar bygger på konventionen. Brottet finns också med i Nürnbergstadgan.

Definitionen i konventionen lyder:

> ”I denna konvention avses med folkmord någon av följande gärningar begångna i avsikt att förgöra, helt eller delvis, en nationell, etnisk, rasmässig eller religiös grupp som sådan:
>
> a) Att dräpa medlemmar av gruppen.
> b) Att förorsaka allvarlig kroppslig eller mental skada på medlemmar av gruppen.
> c) Att medvetet låta gruppen utsättas för levnadsvillkor för att åstadkomma dess fysiska ödeläggelse helt eller delvis.
> d) Att påtvinga åtgärder avsedda att förhindra födslar inom gruppen.
> e) Att med tvång föra över barn från gruppen till en annan grupp.”

Ordet folkmord används ibland i en mycket vidare betydelse än enligt definitionen i konventionen, t.ex. när ett stort antal människor dräps i ett krig utan att detta är riktat mot särskilda grupper. Det är inte ovanligt att det i propagandasyfte görs påståenden om risk för folkmord för att motivera egna interventioner i andra länder.

Det finns inte utrymme att här gå närmare in på alla frågeställningar som är förknippade med definitionen av folkmord. De rättsliga spörsmål som aktualiserats gäller bland annat innebörden av att skyddet är inriktat på vissa grupper. Vilka konsekvenser får det att det rör sig om ett skydd för bestämda grupper av individer? När föreligger det en sådan grupp och vilka tillhör gruppen? En annan rättslig problematik handlar om kravet på att avsikten skall vara att, helt eller delvis, förgöra gruppen. Innefattar detta ett krav på att en väsentlig del av gruppen skall omfattas? Räcker det att en del av en grupp bosatt inom ett geografiskt område är utsatt? Och hur skall man bedöma om avsikt förelegat?

Det föreligger ett antal rättsfall beträffande folkmord med domar meddelade av Internationella domstolen i Haag och flera tribunaler. Om dessa och den rättsliga bakgrunden kan man läsa i bl.a. Ståle Eskelands bok *De mest alvorlige forbrytelser*.

Brott mot mänskligheten

Brott mot mänskligheten ingår i Nürnbergstadgans brottskatalog. Det är fråga om mycket allvarliga övergrepp mot civilbefolkningen i ett område. Brottet kan begås både under krig och i fred. Brottet utgör en del av den internationella sedvanerätten, och det ingår också i Romstadgan. Brottet som sådant är inte kriminaliserat i Sverige men de gärningar som det handlar om är normalt straffbara som vanliga brott, t.ex. mord och misshandel. Brottet är inte reglerat i en särskild konvention (men tortyr och påtvingade försvinnanden som kan utgöra brott mot mänskligheten är konventionsreglerade).

Ett brott mot mänskligheten förutsätter att gärningen begås mot civilbefolkningen. Gärningen skall dessutom ha företagits som ett led i ett utbrett eller systematiskt angrepp. Det skall vara riktat mot en grupp av människor. Det krävs inte att militärt våld används. Villkoret ”utbrett” innebär att det krävs att angreppet resulterar i skada av stor omfattning. Det andra, alternativa villkoret, ”systematiskt”, innebär att angreppet måste vara resultatet av en plan.

Även brott mot mänskligheten är ett omstritt brott som ofta förekommer i krigspropagandan. Frågeställningar som aktualiseras av brottet är bl.a. innebörden av begrepp som ”civilbefolkning”, ”angrepp”, ”utbrett”, och ”systematiskt”. Även om detta brott kan man läsa mer i Ståle Eskelands redan nämnda bok.

Krigsförbrytelser

I krig kan dråp, våld och materiell förstörelse vara lovliga handlingar både enligt folkrätten och svensk nationell rätt. Men det finns vissa spärrar som följer av krigets folkrätt. Denna folkrätt bygger på en rad av internationella konventioner och deklarationer, framförallt Haagkonventionerna och Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll. Dessa anses i allt väsentligt utgöra bindande internationell sedvanerätt.

Krigsförbrytelse är vissa övergrepp i en pågående väpnad konflikt. Sverige har kriminaliserat krigsförbrytelse i 22 kap. 6 § brottsbalken som folkrättsbrott. Brottet finns med i Nürnbergstadgans brottskatalog och det ingår i Romstadgan.

Det är en förutsättning för att en gärning skall vara en krigsförbrytelse att den företas under väpnad konflikt. Det kan vara en konflikt mellan stater eller en intern väpnad konflikt. Var gränsen går för att situationen skall kvalificeras som ”väpnad konflikt” är inte helt klart. Och vad som gäller vid internationella konflikter avviker från vad som gäller vid interna konflikter.

Dråp, misshandel, ödeläggelse osv. är enligt krigets folkrätt som utgångspunkt lovliga handlingar. När är då sådana handlingar straffbara? Man kommer här först in på vissa allmänna principer som är tänkta att vara riktgivande: distinktionsprincipen (militära attacker skall riktas mot militära mål och inte mot civilbefolkningen eller dess egendom); principen om onödigt lidande (den som redan är försatt ur stridbart skick skall inte åsamkas ytterligare lidande); proportionalitetsprincipen (avvägningen mellan legitim militär nytta och civil skada, så kallat collateral damage) samt Martens-klausulen (när folkrättsliga regler saknas skall ändå humanitetens krav beaktas).

Straffbart är vissa angrepp på skyddade personer, angrepp på skyddad egendom, användning av förbjudna stridsmedel, vissa urskillningslösa anfall m.m.

Genom USA:s (och Israels) nya krigföring i form av ”utomrättsligt dödande” eller, som det brukar kallas på engelska, ”targeted killings”, har frågorna om krigsförbrytelser och brott mot humanitär rätt enligt Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll ställts på sin spets. USA har hävdat att personer, som utpekas som terrorister, deltar i eller kan komma att delta i ett väpnat angrepp mot USA. Med den motiveringen hävdar den amerikanska administrationen en rätt att använda ”targeted killings” i en sorts preventivt självförsvar. Det är en tolkning som starkt tillbakavisas av bland andra FN:s specielle utredare av ”targeted killings”, Philip Alston (se vidare kapitlet Targeted Killings – Utomrättsligt dödande).

TARGETED KILLINGS – UTOMRÄTTSLIGT DÖDANDE

av Lars-Gunnar Liljestrand

Targeted killings kallas den nya form av krigföring, som börjat tillämpas under 2000-talet, främst av USA men även av Israel. Begreppet innefattar olika sätt att döda motståndare i andra stater utan att man förklarat krig mot landet och utan någon rättslig prövning. USA-administrationen började 2009 och 2010 att styra om sina militära insatser i ockuperade länder från att använda stora markstyrkor till att koncentrera sig på targeted killings genom bombflyg, nattliga räder med specialstyrkor och drönarattacker utförda med obemannade flygfarkoster som kan bestyckas med missiler och avfyras och styras från en plats långt från målet för attacken.

Nattliga räder i Afghanistan, som genomförs av USA:s specialstyrkor, innebär att man nattetid bryter sig in i hus, där det antas finnas motståndsmän. Räderna slutar ofta med att människor, ibland helt oskyldiga, skjuts, såras eller förs bort. Reuters uppgav den 24 februari 2011 att 600 människor hade dödats i nattliga räder bara under en 3-månadersperiod.

Antalet nattliga räder har tredubblats sedan 2009 från i medeltal 5 till 17 per natt år 2011 (Hallinan 2011). Ökningen av antalet drönare är markant. Före 11 september hade USA 50 drönarfarkoster och man planerar att nå 9 500 år 2012 enligt Nick Turse, en amerikansk journalist som undersöker den nya krigföringen. Turse uppger också att USA har cirka 60 baser runt om i världen som kan skicka drönare (Turse 2012).

Attacker med drönare utförs av USA mot påstådda terrorister i främst Afghanistan och Pakistan men också mot andra länder som Jemen och Somalia. Operationerna har varit sekretessbelagda av administrationen men president Obama skall ha godkänt ett dokument som anger de juridiska ramarna för drönarattacker. New York Times och juridiska fakulteter vid flera amerikanska universitet begärde i början av 2012 att hemligstämpeln skulle lyftas från dokumentet men utan resultat.

Pakistans regering har upprepade gånger fördömt operationerna: ”Vår ståndpunkt vad gäller drönarattacker är klar och baseras på principer. Drönarattacker är olagliga, kontraproduktiva och därför oacceptabla. Vi kan inte acceptera kränkningar av vår suveränitet.” (BBC, 31 januari 2012)

Targeted killings har skapat en våldsam vrede hos befolkningarna i Afghanistan, Pakistan och andra länder som utsätts för den nya krigföringen. Den oroar också allmänheten och folkrättskunniga då operationerna genomförs utan hänsyn till folkrätt och humanitär rätt.

En undersökning av USA:s targeted killings utförd av de juridiska fakulteterna vid Stanford University och New York University i september 2012 som baserades på intervjuer med drabbade människor i Pakistan kritiserar hårt den amerikanska administrationens bild av attackerna som ett sätt att eliminera terrorister med minimala effekter på oskyldiga civila: ”Den beskrivningen är falsk”. Rapporten ger en bild av situationen i Pakistan: ”Drönare cirklar tjugofyra timmar om dygnet över samhällen i nordvästra Pakistan, angriper hem, fordon och offentliga byggnader utan varning. Drönarnas närvaro terroriserar män, kvinnor och barn och medför psykiskt trauma bland civilbefolkningen”. Antalet personer som identifierats som dödade ”high-level”-mål är extremt lågt i procent av det totala antalet dödade och uppskattas till bara 2 procent (HRCRC & GJC 2012).

Den förre amerikanske presidenten Jimmy Carter skrev i New York Times den 24 juni 2012: ”Vi vet inte hur många hundra oskyldiga civila som dödats i dessa drönarattacker, samtliga godkända av de högsta ansvariga i Washington. Detta skulle varit

otänkbart tidigare". Men även om Carter med rätta är upprörd över det utomrättsliga dödandet så är det inget nytt. Under Vietnamkriget genomförde USA ett systematiskt dödande av personer som, ofta godtyckligt, utpekades som motståndare i det så kallade Phoenix-programmet, enligt vilket över 20 000 vietnameser mördades under åren 1967 till 1972 av så kallade hunter-killer teams.

I den offentliga debatten om targeted killings har företrädare för USA:s regering hänvisat till folkrätten och då främst till rätten till självförsvar. Kritiker har tillbakavisat detta och hävdat att targeted killings måste bedömas utifrån internationell humanitär rätt och att terrorister måste bekämpas med polisiära och rättsliga medel samt att folkrätten, där självförsvarsrätten ingår, gäller förhållandet mellan stater och inte mellan en stat och enskilda personer.

I ett tal den 5 mars 2012 på Northwestern University förklarade USA:s högste åklagare Eric Holder att drönare kan användas också för att döda amerikanska medborgare. Holder angav några utgångspunkter för den nya policyn. Det ena var att USA är i krig med al-Qaida och det andra var att USA i enlighet med folkrätten har rätt till självförsvar. Han förklarade att USA kommer att respektera andra staters suveränitet såvida inte administrationen bedömer att en stat är oförmögen eller ovillig att åtgärda de hot som kan riktas mot USA från dess territorium. Ett tredje klarläggande var att USA:s president kan ta beslut att döda en amerikansk medborgare.

Holder tillbakavisade kritiken mot administrationen: "Vår lagliga rätt är inte begränsad till slagfälten i Afghanistan" och "En del har sagt att presidenten måste få tillstånd från en federal domstol innan han vidtar åtgärder mot en amerikansk medborgare som är en högre operativ ledare i al-Qaida eller liknande grupper. Det stämmer helt enkelt inte. Vederbörlig process och juridisk process är inte ett och detsamma speciellt inte när det gäller nationell säkerhet. Konstitutionen garanterar vederbörlig process inte juridisk process." USA har enligt Holder rätt att slå till när målet "utgör ett omedelbart hot om en våldsam attack"

och ”Konstitutionen kräver inte att presidenten avvaktar med att handla tills en teoretisk slutlig planering föreligger med exakta angivelser av tid, plats och sätt för i vilken form attacken kommer att utföras.”

I ett memo från amerikanska justitiedepartementet, som läckts till NBC News, vidgas möjligheterna till targeted killings ytterligare, då det skall räcka med att en ”bredare uppfattning existerar om ett omedelbart angrepp” utan att det finns bevis för någon pågående komplott mot USA (NBC News 4 februari 2013).

Holders hänvisning till folkrätten håller inte. Förebyggande självförsvar är inte tillåtet enligt folkrätten. Självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan förutsätter väpnat angrepp. Grundläggande är också att självförsvar endast får utövas vid väpnat angrepp mellan stater. En terrorhandling, som inte utförs på en stats vägnar, är inte ett väpnat angrepp i folkrättens mening. Attackerna den 11 september definierades av FN:s säkerhetsråd som terrorhandlingar, vilka skulle bemötas med civila rättsliga åtgärder av staterna i samarbete. Självförsvarsrätten kan därför inte tillämpas på det sätt som Holder gör gällande. Även Internationella domstolens i Haag slutsatser 2005 i målet rörande konflikten mellan Kongo och Uganda visar att påståendet att en terroristhandling skulle ge rätt till självförsvar inte är hållbart (se vidare kapitlet om FN-stadgans våldsförbud).

Enligt FN-stadgan artikel 2.4 och 2.7 skall alla stater respektera varandras suveränitet och avhålla sig från användning av våld. Holders påstående att USA på egen hand kan besluta att attackera med drönare om ett annat lands regering inte gör tillräckliga insatser, saknar grund i folkrätten.

En skarp kritiker av den nya doktrinen, Glenn Greenwald, kommenterade:

> ”Presidenten och hans hantlangare är åklagare, domare, jury och bödel, allt i ett och de agerar i total hemlighet och utan att du känner till det har han anklagat dig och dömt dig till döden och du har ingen möjlighet att ens få kännedom om vad han har anklagat och dömt

> dig till döden för och du har inte en chans att veta det, mycket mindre ta upp och bemöta hans anklagelser." (Greenwald 2012)

USA:s försvarsminister Leon Panetta har bekräftat att presidenten slutligen avgör om en amerikansk medborgare skall avrättas: "USA:s president granskar dessa fall, granskar den legala juridiska grunden och säger slutligen go eller no go" (Serwer 2012).

Även amerikanska militanta islamister kan sättas upp på en "dödas eller fångas"-lista av en hemlig panel av högre regeringstjänstemän, som sedan informerar presidenten om sina beslut. Det finns inga offentliga rapporter om verksamheten eller panelens beslut. Panelen är en undergrupp till Vita Husets Nationella Säkerhetsråd (Reuters, 5 oktober 2011). Den USA-födde islamistiske imamen Anwar al-Awlaki som påstods ha al-Qaidakontakter dödades av en drönarattack i Jemen i september 2011. Två veckor senare dödades hans son (också han amerikansk medborgare) av en drönarattack i Jemen. USA-adminstrationen har erkänt att ytterligare två amerikanska medborgare dödats av drönare.

Philip Alston, professor i juridik vid New York University och FN:s specielle rapportör om folkrättsaspekter på targeted killings, har i en rapport ifrågasatt amerikanska regeringens beslut att låta CIA genomföra drönarattacker och särskilt tagit upp attackerna mot Afghanistan och Pakistan och kallat dem "den största utmaningen" mot principen att följa folkrätten i väpnade konflikter.

"Det är uppenbart att folkrättens krav på öppenhet och möjlighet att utkräva ansvar överträds i stor omfattning", säger Alston, och att "USA har lagt fram en teori om en splitter ny 'lag om 9/11' enligt vilken man kan kringgå krigets lagar eller hitta på nya tolkningar av dem när det passar. Den här inställningen är utan tvivel bekväm på kort sikt. Men den kommer oundvikligen att slå tillbaka mot USA och kommer att underminera folkrättens ramverk, på vilket USA stöder sig i andra sammanhang" (Alston 2010). Alston menar att det är symptomatiskt att USA vägrat att svara eller kommentera hans rapport till FN:s råd för mänskliga rättigheter om targeted killings (A/HRC/14/24/Add).

Alston utgår från krigets lagar (bland andra Haagkonventionen 1907, Genevekonventionen IV och Tilläggsprotokollet) när han granskar targeted killings. Allmänt gäller att targeted killing bara är lagligt när målet är en stridande (kombattant) eller en civil person som direkt tillfälligt deltar i strid. Dödandet måste vara militärt nödvändigt, användningen av våldet proportionellt så att risken för civila offer minimeras och allt rimligt måste göras för att minska skador på civila och undgå misstag.

Alston är mycket kritisk till hur stormakter använder targeted killings: ”Staterna som genomför drönarattacker har ofta underlåtit att ange de lagliga förutsättningarna för sina aktioner. Resultatet har blivit ett åsidosättande av en klar laglig standard med en vagt definierad ’license to kill’ och skapandet av ett jättestort ansvarsvakuum.”

Den amerikanska administrationen har gjort en egen tolkning av folkrättsliga begrepp som skall ha bäring på targeted killings. Resonemanget görs i steg som syftar till att man skall hamna inom folkrättens domän. Det första steget är att regeringen själv tar sig rätten att peka ut vilka som är terrorister. Som steg två likställer USA terrorister med kombattanter. Steg tre är att definiera terroristattentat som väpnat angrepp enligt folkrätten. Då man väl kommit dit påstår man att man använder självförsvarsrätten för att bekämpa de som agerar (eller kan komma att agera) mot USA med terrorhandlingar. Targeted killings blir enligt USA:s regering ett sätt att bekämpa vad som kallas ”asymmetrisk krigföring” dvs. krig mot en motståndare som tillämpar gerillataktik mot en konventionell ockupationsarmé. Alston kommenterar den tolkningen: ”Resultatet av den här hopblandningen av begrepp har blivit i högsta grad problematisk och utvidgar gränserna för det tillämpbara lagrummet: humanitär rätt, krigets lagar och folkrätt som reglerar användandet av våld mellan stater.”

USA använder olika definitioner av dem som uppfattas som motståndare beroende på vilken insats man vill legitimera. Å ena sidan förnekar USA att fångar som tas i Afghanistan är krigsfångar. Eftersom Genèvekonventionerna då inte är tillämpliga kan fångarna behandlas lite hursomhelst, och t.ex. in-

terneras utan rättegång i Guantanamo eller någon annanstans. Å andra sidan definierar USA, när det gäller att försvara drönarattacker mot påstådda al-Qaida-medlemmar och talibaner, sina motståndare som kombattanter, eftersom landet anser sig vara i krig med dessa organisationer. Beteckningar som ”olagliga kombattanter” eller ”terrorister” motsvaras inte av någon kvalificering av personer enligt internationell humanitär lag som endast anger kategorierna kombattanter och civila. Någon rätt till targeted killings utanför vad som följer av mänskliga rättigheter och internationell humanitär lag existerar inte, som understrukits av bland andra den tyske juristen Roland Otto. Han avfärdar USA:s och Israels påståenden om att targeted killings kan inordnas under självförsvarsrätten enligt folkrätten. ”De relevanta och avgörande reglerna som gäller för targeted killings är mänskliga rättigheter och internationella humanitära lagar.” Internationella lagar om humanitär rätt kräver att statliga myndigheter fängslar och ställer de utpekade personerna inför rätta istället för att döda dem (Otto 2012). Hans Corell, tidigare FNs rättschef hävdar samma sak: Om det är så att man är i krig, har man ett slagfält. Man kan definiera var någonstans kriget förs. Då får man döda motståndare, kombattanter, och då kan man använda såväl flygplan som drönare för att avfyra raketer mot fienden. Men det man talar om nu är så kallade targeted killings alltså riktat dödande. Då definierar man en misstänkt terrorist i något land och så sitter man i USA och avfyrar en raket och dödar den här personen. Jag är rädd för att jag måste säga som det är – en sådan handling är mord. Därför att den misstänkte terroristen är en misstänkt brottsling och sådana skall man hantera enligt rättsstatens principer. Man skall alltså ställa personen inför rätta (Sveriges radio 27 april 2013).

Targeted killings är som Pakistans regering säger en kränkning av länders suveränitet och som Alston slår fast ett uppenbart hot mot den gällande folkrätten. Targeted killings är en aggression och brott mot FN-stadgans våldsförbud.

BOMBKRIGET MOT JUGOSLAVIEN 1999

av Lars-Gunnar Liljestrand

Bombkriget mot Jugoslavien 1999 som föregicks av Kroatienkriget och kriget i Bosnien-Herzegovina kom att på flera sätt bilda mönster för de efterföljande krigen på 2000-talet.

Efter den jugoslaviske presidenten Titos död 1980 och murens fall 1989 kom de gamla nationella motsättningarna i Jugoslavien på nytt i dagen och olika nationaliteter reste krav på självständighet. Konflikterna skulle möjligen ha kunnat lösas på fredlig väg eller åtminstone med begränsade våldshandlingar, om omvärlden (främst Tyskland och USA) låtit bli att blanda sig i.

Jugoslavien med sina sex delrepubliker var en stat. De i landet pågående konflikterna var interna angelägenheter, som de stridande parterna hade att lösa mellan sig. Dessa interna konflikter utgjorde ingen grund för inblandning från varken FN:s eller andra staters sida. Stridigheterna kom emellertid att underblåsas och internationaliseras genom utländsk inblandning som underminerade de fredsprocesser som pågick. För Tyskland var det viktigt att stödja Slovenien och Kroatien som sågs som framtida delar i en tysk intressesfär. Tyskland hade redan under andra världskriget bildat en lydstat i Kroatien. USA sökte en roll i Europa som kunde legitimera både den fortsatta amerikanska närvaron och NATO:s berättigande som militärallians efter Warszawapaktens upplösning. USA tog ställning för Bosnienmuslimerna i konflikten i Bosnien-Herzegovina och för Kosovoalbanernas krav på självständighet. Tysklands och USA:s

politik riktade sig mot Serbien och de krafter som försökte hålla ihop Jugoslavien. Serbiens traditionella bundsförvant Ryssland var alltför försvagat efter Sovjetunionens upplösning för att kunna bjuda motstånd mot de västliga stormakterna.

Krigen på Balkan resulterade i 130 000 till 140 000 dödade, oändliga flyktingströmmar och två misslyckade och etniskt rensade klientstater, Bosnien-Herzegovina och Kosovo.

Det kroatiska kriget

Delrepubliken Kroatiens självständighetsförklaring 1991 påskyndades av Tyskland, trots starkt motstånd från övriga EG-medlemmar, som varnade för farliga konsekvenser och strider mellan kroater och serber, om ett för tidigt erkännande drevs fram. Lord Carrington som var ordförande i den av EG initierade Fredskonferensen för Jugoslavien konstaterade att ett för tidigt erkännande av Kroatien som stat kunde vara gnistan som satte eld på Bosnien-Hercegovina. Tyskland ignorerade dessa varningar och tvingade med sig övriga EG-stater till att erkänna Kroatien och Slovenien som stater. Lord Carrington förklarade

> ”Jag sade mycket tydligt att jag kände att tidpunkten var fel. Jag underströk att det tidiga erkännandet skulle torpedera fredskonferensen. Det fanns ingen möjlighet att fortsätta fredskonferensen efter detta. Det skulle inte vara någon mening alls med konferensen. Om de erkände Kroatien och Slovenien skulle de bli tvungna att fråga alla övriga delstater om de önskade oberoende. Och om man frågade bosnierna om de ville ha oberoende skulle de oundvikligen tvingas säga ja, och det skulle medföra ett inbördeskrig i Bosnien. Jag lägger fram detta för er så starkt jag bara kan.” (Silver 1995)

Resultatet blev också omfattande etnisk rensning och blodiga strider mellan serber och kroater. Mellan 250 000 och 300 000

serber fördrevs från Krajina i Kroatien i augusti 1995. Det var den största etniska rensningen under de balkanska krigen och den största i Europa sedan andra världskriget.

Även Sverige som då ej var medlem i EG anslöt sig till EG:s linje och regeringen Bildt med utrikesminister Margareta af Ugglas erkände Kroatien den 16 januari 1992. Därmed bröt regeringen mot den traditionella svenska politiken att endast erkänna stater som uppfyllde tre kriterier: en regim som har kontrollen över territoriet eller större delen därav (Kroatiens ledare Tudjman hade inte kontroll över det som sades vara den nya statens territorium), ett folk (serber i området var emot utbrytningen) och klara gränser för den nya staten (gränserna var inte definierade för Kroatien). Den traditionellt restriktiva svenska hållningen i erkännandefrågor hade sin grund i FN-stadgans principer om icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter och respekt för staternas suveränitet.

Erkännandet av Kroatien (och Slovenien) internationaliserade konflikten i Jugoslavien och öppnade för andra stater att blanda sig i jugoslaviska angelägenheter. Detta skulle visa sig få dramatiska konsekvenser under de följande åren och bidra till att Jugoslavien genom utländsk inblandning steg för steg bröts upp och att hela konflikten slutade med bombkriget 1999.

Det bosniska kriget

Efter Kroatiens självständighet kom frågan om delrepubliken Bosnien-Hercegovinas status inom Jugoslavien i fokus. Bosnien-Hercegovina erkändes av EG som stat 1992. Erkännandet som var rent politiskt saknade förankring i de faktiska förhållandena (det fanns ingen regering som hade kontroll över ett bestämt territorium med ett visst folk). De tre nationella grupperna bosnienmuslimer, serber och kroater, hade alla olika syn på frågan om statsbildning och statstillhörighet. USA och EG valde emellertid att ensidigt stödja bosnienmuslimerna. USA:s före detta utrikesminister Cyrus Vance och den före detta brittiske utrikesministern David Owen var nya medlare sedan Lord

Carrington avgått i protest mot västs stöd till upplösningen av Jugoslavien. Vance och Owen lade fram en fredsplan, som efter många förhandlingsvändor fick ett motvilligt men dock, godkännande av alla parterna i Bosnien. Även bosnienserberna som fick avstå mest gick med på planen efter ett kraftfullt ingripande av Serbiens president Slobodan Milošević (1997 blev Milošević Förbundsrepubliken Jugoslaviens president). Vance-Owensplanen gick ut på att bilda ett antal självstyrande områden efter schweizisk modell med kantoner.

Trots Vance–Owenplanen agerade Clintonadministrationen med ett nytt initiativ som skulle komma att ge USA den ledande rollen i det fortsatta kriget i det forna Jugoslavien. Den amerikanska regeringen sammankallade en konferens med väststaterna och Ryssland och den 23 maj 1993 antogs Washingtonplanen (Washington Declaration of Joint Action Programme). Den byggde på upprättandet av sex så kallade säkra områden och sköt Vance-Owenplanen helt i sank. Washingtonplanen fick alla tre parter, muslimer, serber och kroater, att snabbt inse att någon politisk lösning inte längre fanns på bordet utan nu gällde det att med våld skaffa sig så stora områden som möjligt med våld.

Kriget i Bosnien-Hercegovina som delvis fördes mellan miliser och paramilitära grupperingar rekryterade från de tre nationaliteterna blev än blodigare än i Kroatien. Att bosnienserbiska styrkor dödade flera tusen bosnienmuslimer i Srebrenica 1993 är mest känt, men samtliga militära grupperingar begick grova övergrepp mot civilbefolkningarna i det inbördeskrig som rasade.

NATO tog ledningen i kriget 1995, då alliansen manövrerade bort FN. Det var resultatet av en bitter strid mellan FN:s dåvarande generalsekreterare Boutros Boutros-Ghali och USA-administrationen om befälet över styrkorna. Boutros-Ghali förlorade och tvingades avgå efter endast en mandatperiod. Han tvingades bort genom USA:s veto mot honom i säkerhetsrådet 1996. Enligt Kofi Annan, som tillträdde som ny generalsekreterare, var orsakerna att Boutros-Ghali hade en ”instinktiv avsmak för USA:s dominans efter det kalla kriget”, att han gick

emot ”USA:s ständiga intolerans mot varje ledare inom FN som agerade oberoende” och att han ”verkade obstruera den alltmera robusta position som USA intog beträffande det balkanska kriget” (Annan 2011).

Resultatet av kriget var en icke-fungerande statsbildning med tre etniskt rensade områden, där muslimer, kroater och serber i princip hade var sitt område.

Avgörande för USA:s inblandning var att NATO gavs en ny offensiv roll efter Warszawapaktens upplösning. I NATO:s strategibeslut från 1991 underströks alltjämt att alliansen var ”rent defensiv till sitt syfte”. Denna formulering togs bort 24 april 1999 (mitt under bombkriget) och man begränsade sig inte längre till försvar av medlemsstaterna utan skulle upprätthålla fred och säkerhet i ”the Euro-Atlantic region”. Man hänvisade särskilt till Kosovo och Jugoslavien.

BBC:s speciella reporter under Balkankrigen Misha Glenny sammanfattade stormaktsagerandet fram till 1993: ”Washingtonplanen fick lika katastrofala konsekvenser som Tysklands för tidiga erkännande av Kroatien och Slovenien. Den här gången var det emellertid amerikanarna som fiskade i grumligt vatten” (Glenny 1996).

Bombkriget 1999

Den tredje och sista fasen i krigen kom med USA:s och NATO:s bombningar av Serbien. Samtliga NATO-stater utom Grekland deltog med större eller mindre insatser. Förspelet var Rambouillet-avtalet som USA förelade Jugoslavien. Avtalet var ett diktat och ett ultimatum, som innebar en rätt för NATO att placera trupper på serbiskt territorium. Det ställde president Milošević inför ett omöjligt val: säga nej till avtalet och riskera bombkrig eller godta NATO-trupper på Serbiens territorium och uppge landets nationella suveränitet vilket knappast någon statschef i något land skulle gå med på. Detta insåg USA och avsikten var att Serbien skulle säga nej så att bombningarna skulle kunna inledas. Bombkriget hade föregåtts av en massiv propaganda i

västliga medier om påstådd etnisk rensning och massmord på Kosovoalbaner. Bombkriget 1999 pågick oavbrutet i 78 dygn (24 mars till 10 juni) mot landet, inklusive huvudstaden Belgrad, och bostadsområden, fabriker, broar, och elverk förstördes. NATO satte in över 1 000 flyg och bombade från hög höjd (5 000–7 000 m) och använde bland annat tiotusentals klusterbomber, vilket ledde till många civila offer. Uppgifter om antalet dödade går något isär. Det var 4 000 dödade och 10 000 sårade enligt Jugoslaviens tidigare utrikesminister Zivadin Jovanovi medan Independent Commission of Inquiry bedömde att ”flera tusen” civila dödades. Över 6 000 skadades allvarligt, varav 40 % var barn, och omkring 900 000 människor i centrala Serbien tvingades lämna sina hem för att undkomma bombningarna enligt International Action Center. För första gången sedan andra världskriget hade huvudstaden i en europeisk suverän stat som var medlem i FN bombats.

Bombningarna saknade stöd i folkrätten och utgjorde ett öppet brott mot FN-stadgans våldsförbud. NATO intervenerade i ett inbördeskrig till stöd för ena parten. USA motiverade politiskt kriget som en ”humanitär intervention” för att skydda kosovoalbaner i provinsen Kosovo från påstådd förföljelse från serbisk milis. I säkerhetsrådets debatt den 26 mars 1999 förklarade USA:s representant: ”FN-stadgan innebär inte godkännande av väpnade övergrepp på etniska grupperingar eller att det internationella samfundet skall blunda för en växande humanitär katastrof. NATO:s åtgärder är fullkomligt berättigade. De är nödvändiga för att stoppa våldet och förhindra ytterligare avvikelse från fred och stabilitet i området. Förbundsrepubliken Jugoslaviens myndigheter skulle snabbt kunna få NATO:s aktioner att upphöra genom att inställa sina brutala attacker mot folket i Kosovo och röra sig i riktning mot ett fredsavtal.” Den brittiske utrikesministern Robin Cook uttryckte dock bekymmer över att det saknades säkerhetsrådsbeslut att bomba. ”Vi har problem med våra jurister”, klagade han för USA:s utrikesminister, som replikerade ”Skaffa nya jurister!” (Mamdani 2004).

Efter bombkriget har världen kunnat konstatera att någon massfördrivning av kosovoalbaner från Kosovo aldrig ägde rum innan kriget inleddes. Inte heller kunde några massgravar med dödade kosovoalbaner påträffas som det hade hävdats i propagandan före bombkriget. Det kanadensiska rättsmedicinska team som efter kriget hade uppgiften att kartlägga dödandet av kosovoalbaner avbröt sin verksamhet i förtid och reste hem då de inte kunna finna några massgravar i Kosovo. En filmfotograf som följde teamet kommenterade USA:s påståenden om att 100 000 till 200 000 kosovoalbaner dödats av serberna: ”Detta var massakern som aldrig inträffat” (Globe and Mail 2 september 2004). En massflykt skedde istället som en följd av bombkriget. Genomförandet av bombkriget – valet av mål, omfattningen och intensiteten – var inte heller styrt av några humanitära överväganden. Syftet var att tvinga Jugoslavien att acceptera NATO:s krav. Efter bombkriget ockuperade NATO Kosovo. Under NATO-ockupationen rensades de delar av provinsen som dominerades av albaner nästan helt från serber, judar och romer. Kosovo har efter kriget blivit en klientstat under västmakterna med erkännande från bara hälften av världens stater. USA kunde efter kriget upprätta sin största militärbas i Europa, Camp Bond Steel, i Kosovo. USA och de flesta NATO-staterna stödde 2008 Kosovos självständighetsförklaring i strid med FN:s säkerhetsråds resolution 1244, som avslutade kriget 1999. Resolutionen var den existerande grunden för Kosovos legala status. Resolutionen bekräftade alla medlemsstaters förpliktelse att värna om Jugoslaviens suveränitet och territoriell integritet. Serbien är idag det dåvarande Jugoslaviens efterföljarstat. Resolutionen talar inte om oberoende för Kosovo, utan om ”väsentlig autonomi och meningsfull självadministration” – vilket var vad Serbien hade gått med på och föreslagit.

Med krigen på Balkan introducerades eller återanvändes en rad företeelser och begrepp som återkommit i senare krig: ”humanitär intervention” som innebär att man godtyckligt blandar sig i interna stridigheter till förmån för den ena eller andra sidan och som försvaras med påståenden om skydd mot förföl-

jelse, ”outsourcing” på oklara villkor av krig till NATO som tar tillfället i akt, ”collateral damage” som är ”oavsiktligt” men kalkylerat dödande av civila och förstörelse av civil egendom under krig, och åtal inför specialdomstol för krigsförbrytelser mot ledare som väst vill göra handlingsförlamade och därför utpekar som skyldiga till övergrepp mot befolkningen. Opinionen i väst förbereddes för bombkriget genom att organisationer för mänskliga rättigheter som Amnesty International och Human Rights Watch bidrog till demoniseringen av serberna och deras ledare, och välkomnade att Slobodan Milošević fängslades och fördes till tribunalen i Haag. Dessa NGO:er motsatte sig inte själva bombkriget men kritiserade i efterhand att en TV-station i Belgrad och civila mål bombats. De kritiserade enskilda övergrepp, men höll tillbaka kritik av kriget som sådant, något som har kommit att kännetecknа många västliga NGO:ers ställningstaganden i senare folkrättsstridiga krig. Väst införde fleråriga drakoniska sanktioner mot Jugoslavien som främst drabbade civilbefolkningen.

Det säregna med bombkriget mot Jugoslavien var det stora stöd det kom att få från grupper som vanligen varit krigsmotståndare. Kriget hade stöd av många inom den europeiska vänstern och de europeiska De Gröna. Här hade man en ledare i form av den serbiske presidenten Slobodan Milošević, som beskrevs som ondskan själv, och ett krig som bara hade goda syften: att skydda vissa utpekade hotade etniska minoriteter. Tyskland deltog i kriget 1999 under den röd-gröna regeringen, och Joschka Fischer, från De Gröna, var den förste utrikesminister som förde ut Tyskland i krig sedan andra världskriget. Opinionen i väst påverkades av en massiv krigspropaganda från medier, politiker och inhyrda PR-firmor, som alla hade budskapet att det rörde sig om en ”humanitär intervention” och inget annat, och detta när det i själva verket var fråga om en intervention i ett inbördeskrig, där förutsättningarna för de möjliga fredsprocesserna förvrängdes genom utländsk inblandning.

Detta blev i efterföljande krig modellen för hur konflikterna skulle komma att presenteras för allmänheten i väst.

Samtidigt som opinionen i väst i många fall var positiv till bombkriget fanns också kritiska röster, även bland ledande socialdemokrater. Tidigare statsministern Ingvar Carlsson fördömde kriget som stridande mot folkrätten. Han och Shridath Rampahal, vilka tillsammans var ordförande i FN-kommissionen Commission on Global Governance, skrev i New York Times, 1 april 1999:

> ”NATO:s flygattacker mot Jugoslavien har inte bemyndigats av Förenta Nationerna. Det förekom inte ens ett försök att erhålla sådant bemyndigande. De utgör följaktligen angreppshandlingar mot ett suveränt land; och som sådana slår de mot själva hjärtat i den internationella rättsordningen och mot FN:s auktoritet. Då detta är handlingar utförda av världens militärt mäktigaste länder blir denna skada oöverskådlig.” (Carlsson 1999)

De flesta stater i Asien, Afrika och Latinamerika ställde sig avvisande eller tvekande inför bombkriget, även om många muslimska stater var positiva till kriget och uttalade sin solidaritet med de muslimska kosovoalbanerna. De latinamerikanska staternas organisation Rio-Gruppen uttalade redan dagen efter att bombningarna börjat sin oro över att FN-stadgans krav på förhandlingar och fredlig lösning inte uppfyllts. De alliansfria staterna antog en deklaration den 9 april, där man uppmanade till omedelbart stopp för fientligheterna och fastslog att endast säkerhetsrådets resolutioner utgjorde grunden för att lösa konflikten. Sydafrikas regering gjorde sig till tolk för de stater som var emot kriget och sammanfattade att intervention utan FN-mandat, oberoende av vilka nobla motiv som används, inte är acceptabel.

Svenska regeringen ställde sig bakom Europeiska Rådets uttalande vid mötet i Berlin den 24–25 mars 1999 (EU:s officiella ståndpunkt) som lade all skuld på Serbien och sanktionerade bombkriget genom skrivningen: ”NATO genomför nu sina in-

satser mot militära mål i Förbundsrepubliken Jugoslavien för att få ett slut på den humanitära katastrofen i Kosovo."

Statsminister Göran Persson gjorde ett särskilt uttalande den 24 mars där han i viss mån modererade ställningstagandet:

> "I en folkrättslig bedömning är det svårt att finna en entydig grund för den militära insats som nu genomförs. Jag beklagar att det inte varit möjligt att få ett enat världssamfund att ställa sig bakom aktionen genom ett mandat i FN:s säkerhetsråd." (Persson 1999)

I Sveriges fanns relativt få röster mot kriget men socialdemokrater som riksdagsledamöterna Bengt Silfverstrand och Karin Wegestål engagerade sig aktivt mot kriget från första stund. Mona Sahlin medgav också, nio år efter kriget, att "det var ett misstag att utlösa bombkriget" (intervju i Sveriges Radio, 10 september 2008).

Fjorton år efter bombkriget fick den kanadensiske generalen Lewis MacKenzie (tidigare chef för FN:s Bosnienstyrka) frågan om de verkliga motiven för kriget vid en utfrågning i FNs Generalförsamling 10 april 2013 och svarade: NATO hade sitt 50-årsjubileum, Sovjetblocket hade kollapsat och NATO saknade en uppgift ("NATO was looking for work").

Den skarpaste kritiken mot USA:s och NATO:s bombkrig kom från en av åklagarna som varit med vid Nürnbergrättegången, Walter J. Rockler, som i en artikel i Chicago Tribune skrev om USA:s bombkrig under titeln: "Lag om krigsförbrytelser gäller även USA":

> "Vi har utlöst en flagrant militär aggression, oupphörligt attackerat ett litet land främst för att visa att vi styr världen."

Rockler tar upp jämförelsen med nazisternas krigsförbrytelser, som behandlades i Nürnberg, och USA:s bombkrig mot Jugoslavien:

”Domarna i Nürnbergrättegångarna 1945–46 mot nazisterna är en enkel och klar grund för internationell rätt. Våra ledare hänvisar ofta till de domarna och prisar dem, men tydligen har de inte läst domsluten. Domstolen i Nürnberg deklarerade: att börja ett angreppskrig är därför inte bara ett internationellt brott. Det är det överordnade internationella brottet som skiljer sig från andra krigsförbrytelser genom att det i sig rymmer den samlade ondskan av krigsförbrytelser.

Vid Nürnbergrättegångarna lade USA och Storbritannien största vikten vid anklagelserna mot nazistledarna för att ha planerat och utlöst anfallskrig. Robert Jackson som var domare i USA:s högsta domstol och ledare i Nürnberg för de amerikanska åklagarna underströk: ’Att starta ett angreppskrig är ett brott som ingen politisk eller ekonomisk situation kan rättfärdiga.’ Han deklarerade också att ’om vissa handlingar i strid med internationell lag är brott, så är de brott vare sig USA begår dem eller Tyskland och vi kommer inte att fastlägga en regel för kriminellt beteende för andra som vi inte är beredda att tillämpa också på oss själva.’

Förenta nationernas stadga betraktar aggression på liknande sätt. Artiklarna 2.4 och 2.7 förbjuder interventioner i andra länders rättskipning och hot om våld eller användning av våld av en stat mot en annan.” (Rockler 1999)

INTERVENTIONEN I AFGHANISTAN

av Lars-Gunnar Liljestrand

Kriget i Afghanistan har pågått i 12 år och är det längsta kriget i USA:s historia. Kriget kan inte vinnas militärt vilket de intervenerande staterna har insett och Förenta staterna har lidit ett strategiskt nederlag i Afghanistan.

Det afghanska motståndet, både det militära och civila, har förhindrat att landet görs till ett säkert område att användas för stormaktsspelet i Centralasien och den USA-ledda koalitionen har tvingats att steg för steg dra tillbaka huvuddelen av sina trupper utan att ha uppnått sina krigsmål. Men det betyder inte att kriget är slut för folket i Afghanistan.

I medierna framställs det som om interventionen i Afghanistan ska avslutas helt 2014. Men USA strävar efter fortsatt militär närvaro i landet och vill ha tillgång till baser. Risken är stor att det blir ett fortsättningskrig genom ombud och fortsatt närvaro av specialstyrkor under obestämd tid efter 2014.

De folkrättsliga frågorna har kommit i skymundan för krigsrapporteringen och de politiska utspelen om kriget i Afghanistan. Folkrätten debatterades i samband med USA:s attack mot Afghanistan i oktober 2001 och kriget reser flera allvarliga frågor om efterlevnaden av FN-stadgan och det allmänna våldsförbudet: Var USA:s angrepp den 7 oktober 2001 förenligt med folkrätten? Är den utländska interventionen och ockupationen tillåten? Är regimen i Kabul behörig att företräda landet?

Terroristattacker som skäl för intervention

Folkrättsdiskussionen kring starten av bombkriget 2001 har rört två frågor

> terroristattacker som skäl för militärt angrepp,
>
> var bombkriget mot Afghanistan i enlighet med folkrätten?

USA anförde terrorattentaten den 11 september 2001 som skäl för angrepp mot Afghanistan i självförsvar och startade bombkriget den 7 oktober. Säkerhetsrådet antog två viktiga resolutioner med anledning av den 11 september: 1368 den 12 september 2001, alltså dagen efter attentaten, och 1373 den 28 september. Resolution 1368 nämner i det inledande avsnittet rätten till individuellt och kollektivt självförsvar enligt stadgans artikel 51. Denna bakgrund innebär dock ingen auktorisation från säkerhetsrådets sida av användning av militär makt. Det är bara ett konstaterande av att ett eventuellt bruk av våld måste ske inom ramarna för självförsvarsrätten. I resolutionen sägs vidare att attentaten var att ses som handlingar av internationell terrorism och som sådana att betraktas som ett hot mot internationell fred och säkerhet. Den frasen kan i och för sig öppna för politiska, ekonomiska och militära sanktioner beslutade av säkerhetsrådet enligt kapitel VII. Men resolutionen nämner inte kapitel VII utan uppmanar istället staterna till samarbete för att förövarna och de som understödjer dem skall kunna ställas inför rätta. I resolutionens operativa del sägs inget om rätt att använda militär makt.

I resolution 1373 av den 28 september 2001 hänvisar rådet till kapitel VII och utvecklar vilka åtgärder som får användas mot terrorister. Inte heller den resolutionen ger fullmakt att använda militärt våld. Åtgärderna är återigen straffrättsliga, alltså civila: polisiära ingripanden, rättsliga undersökningar, dömande av terrorister, samarbete vid anskaffning av bevis, effektiva gräns-

kontroller, vaksamhet vid utfärdande av pass m.m. Det framgår otvetydigt att rådet vill bekämpa terrorismen med andra medel än militära och att det inte ger någon stat mandat att ingripa militärt. Afghanistan nämndes inte heller i resolutionerna.

Den amerikanska regeringen hävdade att terroristattentaten var likvärdiga med ett väpnat angrepp från en stat och att al-Qaida och Usama bin Ladin hade en fristad i Afghanistan. Av det skälet menade USA:s regering att man hade rätt att anfalla staten Afghanistan. Självförsvarsrätten gäller för en stat som är utsatt för ”väpnat angrepp” från en annan stat, men får inte användas mot enskilda terrorister som inte opererar på en viss stats vägnar. För ”terroristattacker” som är benämningen i resolutionerna skall rättsliga åtgärder vidtas: ”bring to justice” som det sägs i resolutionerna.

Distinktionen mellan ”väpnat angrepp” och ”terroristattack” är central och bestämmer vilka slags åtgärder en stat får vidta.

EU och därmed Sverige godkände att USA skulle ha rätt att göra en ”ripost” (kortvarigt, särskilt riktat motangrepp). Däremot definierade de flesta stater i världen i övrigt angreppet den 11 september som en terroristattack och inte som ett väpnat angrepp (Organisationen för amerikanska stater 21 september, Afrikanska Unionen 17 oktober).

Europarådet, som skall främja rättsstatsutvecklingen och består av 47 stater i Europa, uttalade vid ett möte 25–26 september 2001: ”Den internationella brottmålsdomstolen var den relevanta institutionen att hantera terroristhandlingar” och att 11 septemberdåden var ”kriminella handlingar, inte krigshandlingar.” Vidare uttalade rådet: ”Varje åtgärd, antingen av USA på egen hand eller i en internationell koalition, måste vara i linje med nuvarande FN-konventioner och säkerhetsrådsresolutioner och måste inriktas på att ställa förövarna, organisationerna och de som stöder dem inför rätta istället för att utlösa en hastig hämndaktion.”

Svensk debatt

I den svenska debatten förekom olika uppfattningar. Gregor Noll, professor i folkrätt vid Lunds universitet, var av samma uppfattning som Europarådet: ”Med dagens informationsläge måste slutsatsen vara att ett militärt angrepp av USA mot Afghanistan eller annan värdstat skulle strida mot folkrätten” (Noll 2001).

Professor Ove Bring, tongivande svensk folkrättsexpert, hävdade att angreppet var legitimt, då – enligt vad han hävdade – många stater höll med USA (Dagens Nyheter, 20 oktober 2001). Oavsett argumentets folkrättsliga bärkraft, stod påståendet alltså inte i överensstämmelse med verkligheten. Bring hänvisar till de muslimska staternas toppmöte i Qatar den 10 oktober, men där avvisades angreppskriget: ”Konferensen uttryckte sin oro över de möjliga konsekvenserna av kampen mot terrorismen, inbegripet dödandet av oskyldiga civila i Afghanistan och underströk nödvändigheten att säkra Afghanistans territoriella integritet och dess islamska identitet. Konferensen avvisade att något islamskt eller arabiskt land skulle få attackeras under förevändning att bekämpa terrorism”.

Bring menade att kriget i Afghanistan visade att våldsförbudet i FN-stadgan hade förändrats med USA:s tolkning (men han har senare börjat gå till reträtt och tala om att den utveckling han menade var på väg kanske inte blev bestående).

Ett par år efter bombkriget gjorde Internationella domstolen i Haag ett viktigt klarläggande om en stats användande av militärt våld enligt självförsvarsrätten mot en annan stat, där rebellstyrkor har baser och riktar attacker mot den förstnämnda staten. Ett rådgivande yttrande 2004 och samma domstols beslut i fallet Kongo mot Uganda (19 december 2005) klarlade att sådana förhållanden inte gav rätt till väpnat självförsvar, såvida rebellstyrkorna inte var utsända av den senare staten. Detta rättsfall är fullt ut tillämpligt på det fallet att terroristband utnyttjar ett statsterritorium för attacker mot en annan stat (se vidare kapitlet om FN-stadgans våldsförbud).

Domstolens utslag är viktigt. Med USA:s tolkning skulle en stormakt i framtiden kunna utnyttja terroristattacker och med åberopande av självförsvarsprincipen starta krig mot det land som man påstår hyser terrorister, något som skulle öppna för i det närmaste godtyckligt användande av våld.

Självförsvarsrätten och bombkriget mot Afghanistan

Ståle Eskeland, professor i rättsvetenskap vid Oslo universitet, kritiserade vid ett seminarium i Stockholm den 4 oktober 2011 den amerikanska tolkningen och gick även emot Ove Brings uppfattning:

> ”Er landsman, folkrättsprofessor Ove Bring, har hävdat att i och med angreppet på World Trade Center den 11 september förändrades folkrätten. Folkrätt skapas inte bara genom traktat eller genom beslut i FN:s säkerhetsråd. Den skapas också genom folkrättslig praxis som den kommer till uttryck i sedvanerätt. Man har försökt att säga att det är folkrättslig sedvana med humanitär intervention. Det skulle vara något som kommer i tillägg till självförsvarsrätten. Men det finns ingen grund att hävda det. Argumentet att man använder självförsvarsrätten är väldigt dåligt. Angreppet på World Trade Center var omfattande med 3 000 människor som dödades omedelbart och med enorma materiella skador och ledde till att hela världen förändrades på flera sätt. Det var starten på det stora kriget mot terrorismen. Det var inte det att den 11 september var en bagatell. Snarare var det tvärtom. Men var det en självförsvarssituation? Nej, uppenbart inte. Angreppet var avslutat då tvillingtornen kollapsade och då de två andra planen kraschade. Det var klart något som låg utanför den snäva självförsvarsrätten. Men det stod inte klart för Ove Bring. Han menade att attentatet den 11 september ändrade

> självförsvarsrätten inom folkrätten. I en artikel 2006 gick han gick så långt att han påstod att ett tillägg till FN-stadgans artikel 51 (om självförsvarsrätten) hade skapats och blivit artikel 51 ½! Som grund för detta påstående hänvisade han till att USA:s angrepp hade accepterats som lagligt av 15 utrikesministrar i EU och att många stater hade förhållit sig 'tolerant passiva' till USA:s krig. Varför dessa förhållanden skulle ha någon som helst rättslig betydelse förklarar han inte, och de har heller inte någon rättslig betydelse. Rättsläget när det gäller självförsvarsrätten har varit stabilt under lång tid och den ändras självklart inte för att USA påstår att det föreligger en självförsvarssituation."

Fortsatt intervention och ockupation

FN-stadgan syftar ytterst till att lösa konflikter med fredliga medel och förbjuder intervention och inblandning i andra staters inre angelägenheter samt att med våld eller andra påtryckningar störta regimen i en annan stat (FN-stadgans artiklar 2.4 och 2.7). Utländsk intervention på inbjudan av en statsledning strider mot folkrätten, om den innebär stöd åt ena sidan i en inre konflikt i landet. Det är heller inte tillåtet att med utländsk intervention stödja oppositionen i ett land där en inre konflikt pågår. Säkerhetsrådet kan med stöd av kapitel VII, som förutsätter att det föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet, sätta sig över det förbudet och intervenera. Frågan blev aktuell i slutet av november 2001, då det blev omöjligt för USA att fortsätta att hänvisa till självförsvar.

Det finns två utländska styrkor i Afghanistan, OEF (Operation Enduring Freedom) som består av amerikanska och brittiska soldater samt ISAF (International Security Assistance Force) som utgörs av USA:s, NATO:s och några andra staters (bland annat Sveriges) soldater. Båda står under gemensamt kommando av

en amerikansk befälhavare. För båda styrkorna gäller att de har intervenerat i en inre konflikt till stöd för ena parten i Afghanistan och därmed att staterna som deltar brutit mot FN-stadgans förbud mot inblandning. ISAF-styrkan har ett mandat från säkerhetsrådet vilket diskuteras vidare i detta kapitel.

De intervenerande staterna hänvisar till ”inbjudan” eller ”samtycke” från regimen i Kabul. Men även om en sådan inbjudan finns upphäver det ej interventionsförbudet. En inbjudan kan vara folkrättsenlig om det handlar om kollektivt självförsvar mot väpnat angrepp från en annan stat. I fallet Afghanistan handlade det inte om hjälp mot något väpnat angrepp utifrån. Inte heller går det att hänvisa till att det finns terroristgrupper i landet som skäl för intervention. FN-stadgans interventionsförbud gäller för stater. Det finns ändå skäl att granska västmakternas argument om ”inbjudan” och ”samtycke”, då det är en argumentation som återkommit i andra fall av intervention.

USA och Storbritannien hade intervenerat i landet med styrkan OEF hösten 2001. Men det fanns inget FN-beslut om intervention. USA och Storbritannien tog då initiativ till bildandet av en internationell säkerhetsstyrka, ISAF, vid en konferens i Bonn i början av december 2001. Den amerikanska regeringen hade handplockat de afghanska delegaterna så att endast de som stödde ockupationen fanns representerade. Bonnkonferensen utsåg USA:s kandidat Hamid Karzai att leda en interrimsadministration under 6 månader. Sedan förelades förslaget om ISAF säkerhetsrådet den 6 december. Rådet ”välkomnade” informationen om Bonnöverenskommelsen av den 5 december och auktoriserade den 20 december 2001 ISAF att upprätthålla säkerheten i Kabul med omgivningar genom resolution 1386. Bonnöverenskommelsen och ISAF planerades vid sidan av rådet och lades sedan fram fixt och färdigt. Resolution 1386, som åberopats under hela det mer än 10-åriga kriget, beslutades av rådet på mötet, vilket enligt protokollet varade i 5 minuter. ISAF var ingen FN-operation som det ibland påståtts av svenska regeringar utan skapades och leddes av USA och dess NATO-allierade.

Ove Bring hävdar i en artikel i boken *Afghanistan. A Developing*

Democracy (SAC, 2005) att USA var tvunget att basera sin militära ockupation genom OEF-styrkan på ”samtycke” från interimsadministrationen i Kabul. Men USA har aldrig under 10 år kunnat visa någon inbjudan från Karzairegimen. Enligt USA-kongressens utredningstjänst gav gällande avtal, åtminstone till och med 2010, mellan USA och Afghanistan ”inte USA uttrycklig rätt att bedriva militära operationer i Afghanistan, men man medgav att sådana operationer ’pågår’” (CRS Report for Congress den 16 juni 2008).

Kabulregimens folkrättsliga legalitet kan med rätta ifrågasättas. Det beror inte på det faktum att Karzais regering anses vara en av de mest korrupta i världen och att valen i landet beskrivs som riggade. Korrupta regimer finns i många länder och valfusk kan förekomma på många håll i världen. Det betyder inte att sådana länders regimer är illegala folkrättsligt. Men i Afghanistan saknar regimen folkrättslig legalitet. Den bestod från början av en grupp afghaner utvalda av USA efter Bonnkonferensen. Varje val som sedan har hållits har genomförts med kandidater som godkänts av ockupationsmakten och valen har kontrollerats genom massiv bevakning av de utländska styrkorna. En regering måste ha kontroll över statens territorium (eller större delen av territoriet) för att vara legitim att tala för staten i det internationella umgänget. Karzairegimen hade och har liten kontroll över landet och behöver till och med utländska trupper för sin säkerhet i Kabul.

Bring förkastade i sin bok om FN-stadgans folkrätt 1992 helt riktigt Sovjetunionens påstående om att inbjudan från dess skyddsling i Kabul, Babrak Karmal, 1980 hade någon folkrättslig giltighet. ”Inbjudan” kom först efter Sovjetunionens intervention i Afghanistan. Dessutom underströk Bring det folkrättsstridiga i att Sovjet intervenerade till stöd för ena sidan i en inre konflikt. 13 år senare vänds argumenten till försvar för Karzairegeringens ”samtycke” till USA:s intervention, trots att ”samtycket” nu som 1980 kom först efter att stormakten intervenerat genom krig och trots att det nu som 1980 rörde sig om intervention på en sida i en pågående inre konflikt.

Tidigare kabinettssekreteraren Sverker Åström kommenterade interventionen i Afghanistan på en fråga från Amnesty Press den 29 september 2003: ”... om USA och dess allierade ändå inte har ett godkännande av den afghanska regeringen för sitt krig i Afghanistan? Då fnyser Sverker Åström: ’Hamid Karzai är en quisling! Det är samma situation nu som när Sovjetunionen brukade använda marionetter för att motivera militära inmarscher’” (Åström 2003).

ISAF

Vilken roll har resolution 1386 för ISAF:s folkrättsliga status?

Säkerhetsrådet befullmäktigade ISAF med hänvisning till FN-stadgans kapitel VII att utföra vissa angivna uppgifter, men frågan är om detta överensstämmer med FN-stadgans principer, syfte och anda. Afghanistan var ju olagligen ockuperat och den regim ISAF sattes att försvara var uppenbarligen en amerikansk marionettregim.

Sveriges riksdag beslöt 18 januari 2002 att delta med 45 man. ISAF-insatserna ökades under de kommande åren. Genom resolution 1510 från år 2003 utvidgade FN:s säkerhetsråd ISAF:s mandat till att innefatta hela det afghanska territoriet och till att omfatta stöd till insatser bland annat för att avväpna och demobilisera beväpnade grupper. År 2012 uppgick den svenska styrkan till 550 man. ISAF kommenderades från starten av befälhavare från NATO-länder och 2003 blev ISAF formellt en NATO-styrka. USA tillsatte en amerikansk general som gemensam befälhavare för OEF och ISAF och i början av 2012 var den utländska styrkan omkring 160 000 man. År efter år säger svenska regeringen i sina propositioner om förlängning av truppernas närvaro i Afghanistan: ”I tillägg till mandatet från säkerhetsrådet finns det även en inbjudan av den afghanska regeringen vilket utgör ytterligare en folkrättslig grund för insatsen”. Det verkar som om regeringen själv insett den svaga folkrättsliga grunden för ISAF:s närvaro och vill plussa på med en särskild inbjudan. Någon sådan inbjudan kan dock inte UD visa. Efter upprepade förfrågningar

från journalisten Stefan Lindgren erkände UD också hösten 2011 att det inte fanns något dokument med en inbjudan.

Säkerhetsrådets resolution den 20 december 2001 pekar alltså i en riktning när det gäller ISAF:s legala status, medan FN-stadgans principer, syfte och anda är att olagliga ockupationer och insättande av marionettregimer är förbjudet. Det är ett av flera exempel på hur stormakterna i rådet under det senaste decenniet tagit beslut som inte står i överensstämmelse med stadgan och dess anda.

Den tyske försvarsministernThomas De Mazière ombads den 27 december 2011 av *Der Spiegel* att dra slutsatser efter tio års krig i Afghanistan och fick frågan om NATO-länderna åter skulle kunna invadera ett land. Han svarade att man vis av erfarenheterna i så fall skulle göra det på FN-mandat, ett indirekt att erkännande av att kriget var initierat och genomfört av USA och NATO och att FN:s roll bara varit en formalitet för att få någon legitimitet för Afghanistankriget.

Fortsättningskrig efter 2014?

En så kallad strategisk partnerskapsöverenskommelse mellan USA och Afghanistan träffades 2 maj 2012 och undertecknades av Karzai och president Obama. (The White House Office of the Press Secretary, 1 maj 2012). Syftet med avtalet var att lägga en i världssamfundets ögon hållbar juridisk grund för USA att behålla militär kontroll över landet till 2024 och längre.

Landet gavs beteckningen ”major Non-NATO ally” (viktig icke-NATO-allierad), samtidigt som det föreskrivs att Afghanistans krigsmakt i allt ska samordnas med NATO vad gäller utrustning etc.

Vidare anger avtalet att USA ”ska söka finansiering” av den afghanska armén. NATO:s medlemmar ska fortsätta att ”stödja och förbättra afghansk säkerhetsförmåga efter 2014”. Kort sagt: USA ska stanna i sina baser och övriga NATO ska övertalas att vara med och finansiera.

Under rubriken ”Utvecklad långsiktig säkerhet” anges att

”Afghanistan skall ge USA-personal fortsatt tillgång till och användning av afghanska anläggningar från 2014 och framåt, som skall överenskommas i det bilaterala säkerhetsavtalet, med syfte att bekämpa al Qaida och dess anhängare, träna afghanska säkerhetsstyrkor och andra gemensamt överenskomna uppdrag för att stärka gemensamma säkerhetsintressen.” En fredsorganisation, Afghan Peace Volunteers, menar att med detta avtal planerar USA att etablera ett ”afghanskt Okinawa”, alltså permanenta amerikanska baser på liknande sätt som gjordes i Japan efter andra världskriget.

Avtalet undertecknades den 2 maj 2012 och ställde medlemsländerna, som minst av allt önskade någon fortsättning på kriget efter 2014, på NATO:s toppmöte i Chicago två veckor senare, inför fullbordat faktum.

Tunga NATO-länder som Holland och Kanada hade redan dragit sig ur och Frankrike hade förklarat att man avslutar sin insats i under 2012. Liknande besked kom från Australien och andra länder. I USA och NATO-länderna i Europa var krigsmotståndet massivt med runt 70 procent som vill avsluta kriget.

NATO-toppmötet i Lissabon 2010 uttalade att ”stridande” trupper ska dras bort till slutet av 2014. Chicagomötet handlade om tiden efter 2014 med strategin att fortsätta kriget tio år till genom ombud och med ”stödjande” trupper.

USA:s utrikesminister Hillary Clinton besökte Sverige den 3 juni 2012. Dels ville USA ha med Sverige i Afghanistan efter 2014, dels ville man få svenska regeringen att bidra med finansiering av uppbyggnaden och underhållet av den afghanska armén och polisen. Sveriges deltagande i fortsättningskriget efter 2014 med ”stödjande” trupper bekräftades av den nya försvarsministern Karin Enström veckan efter Hillary Clintons besök.

Med Chicagouppgörelsen riskerar vi att få ett krig utan slut där USA satsar på flygattacker, nattliga räder med specialstyrkor i afghanska hem och attacker med drönare (obemannade luftfarkoster).

Förväntningarna är höga hos NATO-ledningen på Sveriges deltagande militärt i Afghanistan efter 2014. Generalsekreteraren

Anders Fogh Rasmussen talade på konferensen Folk och försvar i Sälen 14 januari 2013 om att svenska representanter satt med och planerade fortsättningskriget: ”Vi planerar ett nytt uppdrag att träna, rådgiva och stödja de afghanska styrkorna efter 2014. Vi enades på vårt NATO-toppmöte i Chicago i maj att det nya uppdraget skall ha en sund legal grund i form av en resolution från FN:s säkerhetsråd. Jag är mycket nöjd med att Sverige tänker bidra på ett betydelsefullt sätt. Och svenska representanter sitter redan vid bordet tillsammans med sju andra partnernationer då vi skapar vårt nya uppdrag.”

Utländsk militär i Afghanistan efter 2014 betyder fortsatt intervention och fortsatt krig. Afghanistans historia visar att främmande trupper alltid bekämpas. USA:s intervention 2001 ledde till det femte Afghanistankriget. Tidigare försökte britterna ockupera landet tre gånger på 1800-talet och Sovjetunionen försökte samma sak på 1980-talet. Alla utländska trupper har förr eller senare tvingats lämna landet. Det är inte för inte som Afghanistan kallas Imperiernas kyrkogård.

Från blå baskrar till NATO-ledda styrkor

Under 90-talet togs steg bort från den svenska traditionella utrikes- och säkerhetspolitiken. 1992 utvidgades regeringens möjlighet att sätta in trupp utomlands i andra operationer än sådana beslutade av FN.

Svensk utrikes- och säkerhetspolitik hade varit att endast delta i militära operationer i FN:s regi och då enbart i fredsbevarande insatser. Den linjen bröts under kriget i forna Jugoslavien då det första beslutet togs att Sverige skulle delta i fredsframtvingande insatser 1993. (Fredsframtvingande insatser går numera under den mer positivt laddade benämningen ”fredsfrämjande”). År 1995 fick NATO FN:s godkännande att ingripa med en multinationell markstyrka i Bosnien. För de svenska soldaterna innebar detta att de bytte sina blåa baskrar mot ljusbruna och att deras

vita fordon målades gröna. Några år senare deltog svensk trupp under NATO också i Kosovo.

Med Sveriges deltagande i kriget i Afghanistan togs ytterligare ett steg bort från den traditionella försvars- och säkerhetspolitiken. Hur besluten togs och hur de ansvariga politikerna uttalade sig finns dokumenterat i skriften *Sverige i krig igen – vägen in i Afghanistankriget* (Liljestrand 2012). Regeringen har angett flera motiv till deltagandet i kriget i Afghanistan. Det är en rad ambitiösa målsättningar för den kombinerade militära och civila insatsen: bekämpa terrorism, demokrati, kvinnors rättigheter, skolor för flickor, stopp för opiumhandeln m.m. I kontrast till detta har tidigare inte redovisade motiv kommit fram i uttalanden och artiklar från politiker och försvarsstrateger på Försvarshögskolan. Det ansvariga politiker inte vill säga till svenska folket blev först känt genom en artikel i Washington Post den 8 januari 2010. Där skrev utrikesminister Carl Bildt tillsammans med NATO:s generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen om hur Europa skall hjälpa USA i Afghanistan och att USA kan räkna med Europa som ”Amerikas allierade partners och vapenbröder”. Pierre Schori kommenterar det i sin bok *Vägen ut ur Afghanistan* med att Bildt brukar säga att gränsen mellan icke-medlemskap och medlemskap börjar bli hårfin genom vårt deltagande i olika NATO-operationer och att han kanske gjorde sig skyldig till en freudiansk felskrivning i artikeln då han skrev om vapenbrödraskap.

Robert Egnell, strateg på Försvarshögskolan, utvecklade Bildts resonemang ytterligare i en artikel på DN Debatt 13 oktober 2010 och skrev om varför svensk trupp måste stanna i Afghanistan. Det rör ”Sveriges trovärdighet som internationell aktör inom fred och säkerhet. Ett av de främsta skälen till den svenska militära insatsen i Afghanistan var att vi ville uppfattas som en trovärdig aktör inom internationell säkerhet, inte minst i USA:s ögon.” Sveriges trovärdighet som en internationell aktör särskilt i USA:s ögon ser Egnell som regeringens huvudskäl för att Sverige är med i kriget. Samma skäl ser professorn vid Försvarshögskolan Gunnar Åselius: ”Även om det är värdefullt och viktigt att man kan bidra till ett bättre liv för människorna

så är det inte ett syfte man är beredd att offra svenska liv för i Sverige. Det som för Sverige är viktigt är att styrkan skapar en sorts inflytande för Sverige. Det skapar en bild av Sverige som en del av en västlig allians och det är det som är viktigt för Sverige. Dom här soldaterna är i Afghanistan för Sveriges skull, inte så mycket för Afghanistans skull. Att det är så det vet alla här i huset (Försvarshögskolan, red:s anm.). Men det är någonting som kan vara svårt för svenska politiker att tala öppet om med det svenska folket för det är inte så vi är vana vid att se vår försvars-och utrikespolitik. Historiskt har Sveriges engagemang i världen framställts som ett väldigt osjälviskt bidrag som vi lämnat till världens uppbyggnad." (Radioprogrammet God morgon, världen! den 24 oktober 2010). Av uttalandena från strategerna på Försvarshögskolan framgår att regeringen gått med i kriget för att kvalificera Sverige som en pålitlig partner till NATO och USA i kommande militära operationer i världen. Talet om att skapa demokrati, kvinnors rättigheter, skolor osv. i Afghanistan är till för att sälja in kriget hos svenska folket.

Sveriges traditionella politik efter andra världskriget med fredlig konfliktlösning, deltagande i FN:s fredsbevarande styrkor, alliansfrihet och försvar för folkrätten och FN-stadgan har under det senaste decenniet med Afghanistankriget som det tydligaste exemplet förbytts i uppslutning på västmakternas sida och deltagande i globala militära insatser under NATO. Från en fredspolitik har svenska regeringar slagit in på en krigspolitik med militära insatser som lösning på konflikter. Sverige hade 2012 inte en soldat i fredsbevarande FN-operationer (blå baskrar) trots upprepade vädjanden från FN:s generalsekreterare om att Sverige skulle bidra. Istället har den svenska regeringen satsat alla sina militära resurser på den NATO-ledda insatsen i Afghanistan.

Kriget och dess mål har aldrig tydligt redovisats för svenska folket. Wilhelm Agrell skriver i sin bok, *Ett krig här och nu – Sveriges väg till väpnad konflikt i Afghanistan*:

"Den svenska Afghanistanpolitiken och den väpnade

> insatsen har genomgående betecknats av en långt driven ogenomskinlighet. Bakgrundsinformation, motiven bakom beslut och vad som faktiskt hänt på plats har redovisats sparsamt, ofullständigt och i vissa fall i förskönande eller missvisande form. Vid ingen tidigare internationell mission har så mycket av den relevanta informationen sekretessbelagts och fortsatt att vara sekretessbelagd. Det internationella samarbetet har här, liksom på många andra samhällsområden, haft en informationsbegränsande effekt." (Agrell 2013)

Agrell skriver om hur den svenska ISAF-styrkan deltar i USA:s offensiva krig mot motståndsgrupper, så kallad COIN (Counterinsurgency Warfare). COIN innebär fullskaligt krig för att nedkämpa motståndet och har inte stöd i resolution 1510 som talar om att upprätthålla säkerheten och avväpna och demobilisera grupper. Det syftar dock på att inlemma olika milisgrupper i den afghanska armén och inte att allmänt jaga talibaner. Agrell visar att svenska regeringens påstående att COIN är något som bara den amerikanska OEF-styrkan står för och inte svenska ISAF helt enkelt inte stämmer och att regeringen undanhållit riksdagen information om hur kriget verkligen förs.

Det har varit relativt lite debatt om kriget trots att det handlar om den största svenska militärinsatsen sedan Napoleonkrigen. Regeringen har nämnt Afghanistan bara i en bisats i de utrikespolitiska deklarationerna. Sekretessen kring allt som rör den militära insatsen samt de relativt få svenska offren för kriget (fem dödade) liksom att kriget för allmänheten framställs som ett FN-uppdrag har gjort att det inte uppfattats som en viktig fråga för svenska folket. Motståndet mot kriget har dock funnits inom alla läger och år 2007 startade ett brett upprop mot kriget med kravet att ta hem trupperna omedelbart. Initiativtagare var politiker, kulturpersoner och Afghanistankännare: Hans Alfredson Bo Cavefors, Peter Curman, Thage G. Peterson, Tom Heyman, Peter Hjukström, Gösta Hultén, Stefan Lindgren, Eva Moberg, Birger Schlaug och Margareta Zetterström. Uppropet som 2008

hade 7 000 undertecknare publicerades i flera rikstidningar. I Sverige växer insikten också bland de politiska makthavarna om att kriget är dömt att misslyckas och att någon form av fredlig förhandlingslösning som inkluderar talibanerna måste komma till stånd förr eller senare. En av de främsta förespråkarna för kriget, folkpartiets talesman i försvarsfrågor Allan Widman, har gjort helt om och menar att alla svenska soldater borde tas hem direkt då man inte längre har någon rimlig utsikt till framgång."Vi har inte förmått att ingjuta ett hopp hos afghanerna om en bättre morgondag och utan det hoppet har stabilisering inte varit möjlig" (Sveriges Radio 7 april 2012). Hemlighetsmakeriet kring kriget har kritiserats från flera håll. Riksrevisionens granskning av Sveriges deltagande i kriget i Afghanistan kom i en rapport i mars 2011. Där konstaterades att de totala kostnaderna för kriget aldrig redovisats och att regeringen inte informerat riksdagen om att krigets mål och genomförande helt och hållet bestäms av NATO. Thage G. Peterson har tillsammans med andra krävt en oberoende utredning av Sveriges deltagande i hela kriget och en vitbok om de politiska besluten, krigets kostnader och vad svenska soldater har gjort i Afghanistan – ett krav som även socialdemokratiska partikongressen 2013 ställde sig bakom.

KRIGET MOT IRAK

av Rolf Andersson

De amerikanska militära styrkorna lämnade Irak med utgången av 2011. USA:s militära uttåg är en stor seger för det irakiska motståndet mot ockupationen. Detta motstånd gjorde det omöjligt för den av USA stödda al-Maliki-regimen att överleva politiskt utan att distansera sig från ockupationsmakten. Det gavs inget utrymme för de amerikanska planerna på att bygga långsiktiga baser i Irak eller att hålla begränsade styrkor där, något som man förhandlade om in i det sista.

USA är givetvis fortfarande närvarande, både militärt och ekonomiskt. Stora amerikanska styrkor är förlagda på andra sidan gränsen, i Kuwait. USA:s flygstridskrafter och flotta är verksamma i regionen. I Bagdad finns den största amerikanska ambassaden (bunkern) i världen. USA:s ekonomiska intressen i landet är starka.

Men det ändrar inte att USA har lidit ett svårt nederlag. President Obama försökte hylla de återvändande trupperna för deras insats. Den insatsen har lett till massomfattande död, flyktingströmmar, skadegörelse och förstörelse av det civila samhället. Detta är resultatet av ett brutalt angreppskrig i direkt strid mot folkrätten.

Till enorma kostnader har det irakiska motståndet visat att USA inte godtyckligt och uthålligt kan behärska ett land genom våld. Detta motstånd, liksom motståndet i Afghanistan, har höjt tröskeln för stormakters benägenhet att starta nya anfallskrig mot småstater och vägts in i de kalkyler som gjorts när det gäller eventuella krig mot Iran, Syrien och Nordkorea.

Texterna i detta kapitel belyser mer än tio år av aggression mot Irak. De börjar med Gulfkriget 1990 och behandlar därefter sanktionerna mot Irak under perioden 1990–2003, interventionen 1991, bombkriget 2003 samt ockupationen.

A. Säkerhetsrådet, Sverige och kriget vid Gulfen 1990

Den 2 augusti 1990 överskred irakiska trupper gränsen till Kuwait och besatte landet. Kuwaits regering flydde utomlands. Irak förklarade att Kuwait införlivades med det irakiska statsområdet. Iraks invasion och annektering av Kuwait utgjorde ett flagrant exempel på folkrättsstridig aggression. Irak isolerades och fördömdes av världens nationer.

Genom resolution 678, som antogs av säkerhetsrådet den 28 november 1990, öppnades möjligheterna till militära åtgärder mot Irak. Säkerhetsrådet bemyndigade med Kuwaits regering samarbetande medlemsstater att bruka alla nödiga medel för att uppfylla och genomdriva rådets resolutioner och för att återställa internationell fred och säkerhet i området.

Krig i FN:s regi eller kollektivt självförsvar

Kriget mot Irak karakteriserades bl.a. i Sverige som ett av ”FN-alliansen” utkämpat krig. Av skäl som framgår nedan menar jag att denna legitimerande stämpel inte bör godtas. Kriget var USA:s och med USA allierade staters krig.

Det krig USA-alliansen förde mot Irak hade kunnat föras inom ramarna för säkerhetsrådets system enligt artikel 42. Det hade även kunnat föras som ett krig för kollektivt självförsvar.

FN-stadgan delegerar inte med exklusiv verkan all våldsanvändning till säkerhetsrådet. Vid sidan av säkerhetsrådets aktioner finns det även utrymme för självförsvar, individuellt eller kollektivt (artikel 51). Kraven för att sådant självförsvar skall vara lagligt är dock strikta jämfört med det långtgående mandat som tillerkänts säkerhetsrådet. Självförsvarsrätten medger inte offensiva åtgärder in på angriparens territorium. De militära åt-

gärderna skall styras av och stå i proportion till syftet att avvärja aggressionen och driva ut angriparen ur landet. Det är oförenligt med självförsvarsrätten att bita sig fast på angriparens territorium, då aggressionen är avvärjd.

FN-stadgan anvisar alltså två alternativ för laglig våldsanvändning, dels i säkerhetsrådets regi (artikel 42), dels genom självförsvar (artikel 51). Något ytterligare alternativ finns inte enligt FN-stadgan.

Ett krig mot Irak enligt säkerhetsrådets beslut skulle medfört klara fördelar för USA-alliansen. Det var i det närmaste nödvändigt att söka mandat hos FN för att samla den eftersträvade alliansen och hålla den samman. Ett agerande under FN:s baner var också nödvändigt för att säkra hemmafronter och skeptiska parlament, inte minst i USA, där det ju hängde på håret att president Bush lyckades utverka fullmakter från senat och representanthus.

Ett krig som legitimerats av säkerhetsrådet hade också andra fördelar. Ett sådant krig pressade normalt neutrala stater till aktivism och uppslutning på USA-alliansens sida. Det förhindrade normala processer inom FN för fredsskapande åtgärder enligt FN:s övergripande mål. Härtill kommer att ett krig som förs under säkerhetsrådets baner medför ett mandat som ger de krigförande friare händer, såväl under som efter kriget. Vilka åtgärder kan inte motiveras med att det föreligger ett bestående hot mot freden?

Men att gå fram via säkerhetsrådet var inte oproblematiskt. Det förutsatte en bestående enighet mellan säkerhetsrådets medlemmar, som ju skulle ha ansvaret för och leda de militära aktionerna. En så pålitlig sammansättning hade rådet inte (Kina lade ned sin röst då krigsresolutionen antogs, Ryssland var inte att lita på och Frankrike var inte lika följsamt som Storbritannien).

USA hade alltså två grundalternativ, av vilka inget var riktigt tillfredsställande. Den väg man valde blev att säkra ”det bästa” ur båda utan att underkasta sig insyn, kontroll och verkliga restriktioner. Legitimitet försökte man hämta ur säkerhetsrådets resolution nr 678.

Härigenom lyckades USA åstadkomma ett krig som FN var ansvarigt för och vid misslyckande kunde skyllas för. USA-alliansen bestämde över krigets mål och förlopp och satte dess gränser. FN fick en rapport i efterhand. Strategin och vapeninsatsernas omfattning avgjordes av alliansen under USA:s ledning. Alliansen avgjorde i vilken omfattning vapeninsatserna skulle drabba civilbefolkningen och civila mål.

Den svenska hållningen

Innebörden av krigsresolutionen 678 diskuterades i riksdagens konstitutionsutskott, som hörde dåvarande utrikesministern Sten Andersson och UD:s folkrättssakkunnige, Ove Bring.

Andersson var bekymrad. Han ville egentligen ha haft ett rent säkerhetsrådsbeslut enligt artikel 42, men framhöll att Sverige trots beslutets oklarhet fick anses bundet. Ove Bring menade att säkerhetsrådet hade ”kryssat” mellan olika paragrafer. Denna karakteristik är riktig. Bring framhöll dock även han att Sverige var bundet. Men resolution 678 borde inte ha godtagits som ett beslut om militära åtgärder enligt artikel 42. En medlemsstat skall inte vara bunden av säkerhetsrådets beslut utan att medlemsstaten samtidigt tillförsäkras de garantier som FN-stadgan förutsätter genom att de militära operationerna skall kontrolleras av rådet. Resolutionen är medvetet oklar på den här punkten. Den håller öppet för olika tolkningar men det råder ingen tvekan om att man eftersträvade att hamna nära artikel 42.

Den officiella svenska inställningen var att Sverige var bundet av resolutionen. Sverige var inte neutralt i det krig som fördes mot Irak. Neutralt hade Sverige kunnat förbli om kriget hade förts med stöd av artikel 51. Däremot hävdade man från svensk sida att Sverige inte var krigförande. Sverige sände på brittisk begäran ett fältsjukhus till Saudiarabien och levererade krigsmateriel till mot Irak krigförande stater.

Sverige accepterade en långtgående tolkning av resolutionen i riktning mot artikel 42. Ove Bring karakteriserade resolutionen

som en legitim nyskapelse inom denna ram. Det krig som genomfördes mot Irak hade laglig grund i artikel 51 men inte i artikel 42. För svensk del hade det varit angeläget att klargöra detta. Kriget som genomfördes i FN:s namn saknade spärrar. Det var inte ett krig i självförsvar. Det skapade osäkerhet och instabilitet i hela regionen och ledde till massomfattande död, förödelse och misär samt en bestående etablering av stormakterna i området.

B. Sanktionerna

FN:s säkerhetsråd tog beslut om sanktioner mot Irak under 1990 och 1991. I en rad resolutioner, särskilt 687, som dikterade villkoren för vapenvilan, lades grunden för den sanktionspolitik som Irak underställdes och som tillämpades fram till USA:s invasion 2003.

Genom sanktionerna spärrades Irak av från export och import. Den för landets försörjning helt centrala oljeexporten blockerades. En mäktig sanktionskommitté, utsedd av säkerhetsrådet, bestämde över landets export och import, och förfogade över intäkterna av oljeexporten. Landet utsattes för inspektioner och kontroller genom det särskilt inrättade FN-organet UNSCOM och Internationella Atomenergimyndigheten, IAEA. Ingen annan stat har utsatts för så ingripande sanktioner.

Enligt UNICEF fördubblades dödligheten för barn och vuxna i Irak under en tioårsperiod. Det var ”ett mycket svårt val”, förklarade USA:s utrikesminister Madeleine Albright, när hon 1996 i TV fick frågan hur hon reagerade på en halv miljon irakiska barns förtida död under en femårsperiod, ”men priset – vi tycker att priset är värt det”.

Sanktionspolitiken modifierades vid några tillfällen. Genom resolutioner 1995 och 1999 utvidgades möjligheterna till export av olja (det så kallade mat-för-olja programmet), men exporten kontrollerades fortfarande av sanktionskommittén.

Sanktionerna var så uppenbart motbjudande att anständigt folk inte ville ta i dem. Så avgick FN:s biträdande generalsekre-

terare Dennis Halliday 1998 i protest mot sanktionspolitiken. Av samma skäl slutade Hans von Spocken, FN:s koordinator för ”mat-för-olja programmet”.

Inspektionerna

Vapeninspektionerna pågick under åren 1991–1998. De var kantade av kriser. UNSCOM hade under en period en svensk ordförande, Rolf Ekéus. Irak kritiserade UNSCOM för att gå USA:s ärenden och för att bedriva spioneri. Information som UNSCOM inhämtade gick enligt Irak vidare till USA och Storbritannien för att användas vid planeringen av dessa staters bombningar av mål i Irak.

UNSCOM genomförde under åren 1991–1998 tusentals inspektioner i Irak. Inspektionerna hade en genomgående tendens att mynna ut i att man inte var säker. I en av de sista rapporterna från UNSCOM, som framlades av Ekéus i april 1997, påstods det att Irak inte hade visat beredskap till full öppenhet och samarbetsvilja samt att det inte gick att utesluta att landet ännu innehade betydande massförstörelsekapacitet.

UNSCOM ersattes 1999 av ett nytt FN-organ, UNMOVIC. Till chef för detta organ utsågs Hans Blix. Amerikanen Scott Ritter, som under fem år hade lett UNSCOM:s vapeninspektioner, menade att Iraks förmåga att producera massförstörelsevapen sedan länge var väsentligen krossad. Han bekräftade också att UNSCOM under hans period bytte äpplen mot päron med USA:s och Israels underrättelseorganisationer. Hans Blix vidgick kritiken mot UNSCOM, när han i intervjuer refererade till UNSCOM:s cowboyattityd och till metoder som låg för nära spioneri och innefattade samarbete med CIA (Dagens Nyheter 1 september 2000). Det var, enligt Blix, ”för djupt vatten för oss”.

Irak valde linjen att inte samarbeta med UNMOVIC. Iraks kritik mot UNSCOM hade delvis bekräftats. UNMOVIC var i grunden en fortsättning på en politik, som siktade till att hålla greppet om Irak.

Säkerhetsrådet

Sanktionerna mot Irak hade beslutats av FN:s säkerhetsråd. Detta förhållande är en del av förklaringen till att Irak så länge satt fast i stormakternas grepp.

Att sanktionerna upprätthölls under en så lång period och med sådan hårdhet var inte förenligt med FN-stadgan. Det bidrog inte till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. De ledde till destabilisering av Irak och en humanitär katastrof. Hotet mot freden utgick inte från det efter Gulfkriget och genom sanktionerna alltmer försvagade och splittrade Irak.

C. Bombningarna 1991

USA, Storbritannien och Frankrike gick in med militär trupp i norra Irak 1991. Interventionen försvarades under hänvisning till den kurdiska frågan. Det angavs att flyktingströmmar över gränsen utgjorde ett hot mot fred och säkerhet. Aggressionen hade dock inte stöd i någon av säkerhetsrådet beslutad resolution. Angreppet stred alltså mot FN-stadgan. Säkerhetsrådet tog efteråt en resolution (nr 688), som vissa har velat tolka som ett försök till legitimering av den militära interventionen.

I juni 1991 upprättade USA med stöd av Storbritannien och Frankrike ”flygförbudszoner” för irakiskt flyg i områden i norr och söder. Dessa zoner saknade förankring i säkerhetsrådets resolutioner. USA och Storbritannien bombade löpande mål i Irak och påstod att det skedde för att upprätthålla ”flygförbudszonerna”.

Riksdagens utrikesutskott behandlade frågan i sitt betänkande 1999/2000:UU11. Utskottet slog fast att det inte förelåg några säkerhetsrådsresolutioner som stödde flygförbuden. Enligt utskottets uppfattning förelåg det inte någon folkrättslig grund för bombningarna och utskottet ”anser det därför orimligt att bombningarna under dessa förutsättningar fortsätter”.

När dåvarande utrikesministern Anna Lindh i riksdagen utfrågades om bombningarna och ”flygförbudszonerna”, var hen-

nes hållning att regeringen ”hyser förståelse” för syftet med flygförbuden. Hon tillade: ”Zonerna har dock inte något entydigt folkrättsligt mandat och således är det också tveksamt om det finns någon fullödig folkrättslig grund för dessa aktioner” (Svar på fråga i riksdagen 2001/02:1001). Formuleringarna känns igen från de som användes i samband med bombningarna av Jugoslavien.

D. Anfallskriget mot Irak 2003

USA och Storbritannien inledde anfallskriget mot Irak den 20 mars 2003 med massiva bombningar och efterföljande invasion. Regeringen störtades och landet ockuperades.

I överläggningar mellan säkerhetsrådets medlemmar före angreppet hade det framkommit att rådet inte skulle komma att auktorisera något våld mot Irak. Frankrike, Kina och Ryssland skulle lägga in sina veton mot ett sådant förslag. Även Tyskland, som ingick i rådet, skulle rösta nej. USA och Storbritannien valde då av taktiska skäl att inte ta upp saken i rådet. Tydligen ansåg man att det inte skulle vara möjligt att inleda ett uppenbart olagligt anfallskrig, om säkerhetsrådet hade sagt nej till användning av våld.

USA och Storbritannien gjorde försök att ange folkrättsliga grunder för anfallskriget. Detta skedde efter i huvudsak två linjer. Den ena linjen gick ut på att det skulle ha förelegat någon sorts auktorisation från säkerhetsrådet att använda våld. Detta var huvudlinjen. Den andra linjen innebar att man skulle ha haft rätt att inleda ett preventivt krig. Den senare linjen var egentligen bara USA:s, och den tonades ned under hand.

Jag skall beröra dessa två linjer nedan. Ingen av linjerna kan tas på riktigt allvar. Men det är ändå nödvändigt att dokumentera hur dessa två stormakter valde att argumentera folkrättsligt sett. De bör inte ges möjlighet att etablera en myt om att det var oklart huruvida attacken mot Irak var rättsenlig eller inte. Argumentationen som användes då tenderar också att upprepas, bl.a. i samband med president Obamas hot mot Iran.

Att USA och Storbritannien i sin krigspropaganda inför och under anfallskriget framförallt spelade på andra strängar än de rent folkrättsliga är väl dokumenterat och skall inte beröras här.

Påståendet att det förelåg auktorisation från säkerhetsrådet

Gulfkriget 1991 baserades folkrättsligt sett på säkerhetsrådets så kallade krigsresolution 678 (1990), som auktoriserade FN:s medlemsstater att använda ”alla nödvändiga medel” för att se till att Irak omedelbart drog tillbaka sina styrkor från Kuwait. Sedan Irak hade tvingats lämna Kuwait, fastställde säkerhetsrådet genom resolution 687 (1991) villkoren för vapenstilleståndet. I en senare resolution 1441 (2002) slog säkerhetsrådet fast att Irak bröt mot sina förpliktelser att nedrusta. Rådet gav Irak en ”sista chans” och varnade landet för ”allvarliga konsekvenser”.

Den 20 mars 2003 skickade Storbritannien och USA skrivelser till säkerhetsrådet och angav de legala grunder de åberopade till stöd för det militära angrepp de just hade inlett mot Irak. Storbritannien hävdade en rätt att verkställa säkerhetsrådets resolutioner om nedrustning av Irak. USA hävdade att vapenstilleståndet hade fallit till följd av Iraks upprepade överträdelser av villkoren, något som ”återupplivade” auktorisationen att använda våld mot Irak enligt krigsresolutionen 678. USA hävdade också vagt att man agerade ”för att försvara Förenta Staterna och det internationella världssamfundet mot det hot Irak utgör”, men USA hänvisade inte till rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. USA drev knappast folkrättsligt sett Bush-doktrinens aggressiva linje om rätt till föregripande våld.

Av resolutionerna, som man hänvisade till, är det bara krigsresolutionen 678 (1990) som auktoriserar våldsanvändning. Men den resolutionen antogs alltså 13 år före angreppet mot Irak 2003. Och syftet med resolutionen från 1990 var att befria Kuwait från irakisk ockupation, vilket hade uppnåtts redan året därpå.

Krigsresolutionen 678 från 1990 antogs dessutom innan Irak hade ålagts att nedrusta enligt villkoren för vapenstilleståndet. Skyldigheten att nedrusta pålades Irak först 1991 genom resolution 687, som reglerade villkoren för vapenvilan. Och i den resolutionens sista paragraf beslutade säkerhetsrådet att ”fortsätta att hålla i saken och att vidta sådana ytterligare åtgärder som kan krävas för implementering av förevarande resolution och för att säkra fred och säkerhet i området.” Resolution 687 (1991) innehåller alltså ingen auktorisation för någon stat att använda våld. Det är uteslutande upp till säkerhetsrådet att fatta beslut om den fortsatta hanteringen.

Inte heller resolution 1441 från 2002, som nämnts ovan, innehåller någon auktorisation att använda våld. I den ges ingen rätt att vidta ”all necessary means”. Resolutionen anger bara att om Irak bryter mot sina åtaganden att nedrusta så skall säkerhetsrådet pröva saken ”för utvärdering” och ”i avsikt att överväga situationen”. Säkerhetsrådet bekräftade också att rådet ”fortsätter att hålla i saken”. Resolutionen ger alltså inget utrymme för individuella utvärderingar eller ensidigt beslutat våld. Formuleringarna är entydiga. När resolutionen 1441 från 2002 anger att Irak får en ”sista chans att iaktta sina förpliktelser att nedrusta” så är detta bara en påtryckning från säkerhetsrådets sida. Vid irakiska överträdelser var det säkerhetsrådets sak att utvärdera situationen och fatta beslut om eventuella åtgärder.

Rent teoretiskt kan man naturligtvis tänka sig att krigsresolutionen 678 från 1990 skulle ha kunnat ”väckas till liv” (inklusive de restriktioner den innehåller, bl.a. att syftet var att befria Kuwait). Men det hade i så fall krävt att majoriteten av säkerhetsrådets medlemmar, inklusive de fem vetostaterna, hade enats om detta. Någon sådan enighet förelåg emellertid inte. De permanenta vetostaterna Frankrike, Ryssland och Kina intog, liksom i vart fall Tyskland, ståndpunkten att det krävdes ett nytt beslut av säkerhetsrådet om ytterligare åtgärder skulle vidtas mot Irak.

Denna enkla läsning av dokumenten bekräftas också av att USA i resolution 1441 från 2002 förgäves försökte få in en rätt

att använda våld. För att få igenom den resolutionen blev USA och Storbritannien dessutom tvungna att förklara att texten inte innehöll några ”hidden triggers” eller någon ”automatik”, utan att om Irak bröt mot resolutionen så skulle saken upp i säkerhetsrådet på nytt. Detta klargörande framhävdes under förhandlingarna särskilt av vetostaterna Frankrike, Ryssland och Kina (S/PV.4644; www.un.org).

USA:s och Storbritanniens hållning saknade på det hela taget stöd från andra stater. Bland de stater som faktiskt stödde aggressionskriget mot Irak, ett drygt 40-tal, var det bara ett fåtal som tog fasta på USA:s och Storbritanniens försök till rättslig argumentation.

Slutsatsen är entydig. USA och Storbritannien agerade utan auktorisation från säkerhetsrådet. Deras positioner har också fått ringa stöd av stater och folkrättsjurister. Den korrekta bild av övergreppet mot Irak som alltjämt lever kvar är att detta var ett mycket grovt och flagrant brott mot folkrätten.

Preventivt krig?

Påståendet att det skulle finnas en rätt till preventivt krig var ett moment i USA:s försvarslinje. Helhetsintrycket är emellertid att USA inte drev denna aggressiva Bush-doktrin på allvar. USA var naturligtvis väl medvetet om att den saknade förankring i folkrätten och kunde leda till isolering.

Politiskt hävdade USA en rätt att intervenera genom preventiva krig – mot terrorism, ”skurkstater”, ”ondskans axelmakter” och massförstörelsevapen. När Bush talade i FN:s generalförsamling i september 2002 framhöll han att Irak hade massförstörelsevapen, särskilt kemiska och bakteriologiska, och att landet hade band till al-Qaida. Enligt Bush kunde man därför befara att terroristgrupper skulle kunna införskaffa vapen från Irak för attacker liknande 11 september 2001. Detta användes som politiska argument för ett preventivt krig.

Denna hållning saknar stöd i folkrätten. Redan samma dag som talet hölls avvisades också tanken på ensidigt beslutade

preventiva åtgärder av Frankrike. Den Alliansfria rörelsen, som omfattar majoriteten av FN:s medlemsstater, framhöll att Iraks politiska oberoende skulle respekteras och bekräftade sitt bestämda avvisande av varje slag av ensidigt agerande mot någon av FN:s medlemsstater. Det gjorde även Islamic Conference Organisation, liksom länder som Tyskland och Belgien. Inte ens de stater som slöt upp bakom USA i kriget tycks ha använt argumentet preventivt krig. Ett mycket stort antal framstående folkrättsjurister gick öppet emot denna linje, bl.a. Ian Brownlie och Martti Koskenniemi.

Staternas majoritet höll fast vid att FN-stadgans restriktiva text om rätt till självförsvar i artikel 51 är bestämmande och uttömmande. Självförsvar förutsätter ”väpnat angrepp”, något som över huvud taget inte var aktuellt här. Att en stat innehar massförstörelsevapen – vilket Irak inte hade – utgör i sig ingen grund för att utöva våld mot den staten enligt artikel 51.

USA:s position var inte hållbar och ledde till isolering. Den amerikanska ledningens påståenden om förekomsten av massförstörelsevapen och kopplingar till al-Qaida visade sig dessutom vara lögnaktiga.

Humanitär intervention

Varken USA eller Storbritannien hävdade att man skulle ha haft rätt att inleda ett angreppskrig mot Irak med hänvisning till s.k. humanitär intervention eller R2P. Tony Blair talade om det inledningsvis men det argumentet för intervention drevs inte. Folkrättsprofessorn Ove Bring beklagade detta. Han framhöll att om USA och Storbritannien hade använt denna argumentationslinje, fått nej i säkerhetsrådet och därefter genomfört invasionen och ”betecknat den som en befrielse av Irak” så hade antagligen ett betydande mått av politisk legitimitet kunnat inkasseras (Bring 2006: 100). Denna naiva ”rådgivning” till interventionsmakterna förbiser bl.a. att USA och Storbritannien inte var beredda att först driva fram ett nej i säkerhetsrådet för att sedan börja bomba i strid mot det beslutet.

Kriget var olagligt och orättfärdigt. Den svenska hållningen var att USA och dess allierade bröt mot folkrätten. Bush-doktrinen blev ordentligt skamfilad.

E. Irak under ockupation

Den svenska regeringen under statsminister Göran Persson uttalade sig klart mot USA:s invasion av Irak och framhöll att den genomfördes utan FN-mandat och därmed bröt mot folkrätten. Det var av principiell vikt att Sverige och många andra stater drev den linjen, som bars fram av en stark rörelse. USA:s brott blev mycket tydligt.

När det gäller ockupationen och den efterföljande utvecklingen i Irak skedde under hand en förskjutning i positionerna. Stormakterna gjorde upp. Stater som Frankrike, Ryssland, Kina och Tyskland fann det förenligt med sina intressen att anpassa sig efter USA. Sverige kom att följa efter. Svängrummet för små stater snävades in.

Prövostenen blev om ockupationen av Irak hade upphört. Staterna ställdes under hårt tryck, när det plötsligt påstods att Irak inte längre befann sig ”under den fientliga arméns herravälde” (”Ett område anses vara ockuperat, då detsamma faktiskt befinner sig under den fientliga arméns herravälde”, artikel 42, Lantkrigsreglementet, annex till den fjärde Haagkonventionen från 1907).

Resolution 1546/2004

FN:s säkerhetsråd gav ett tydligt direktiv om vart det hela var på väg, då rådet den 8 juni 2004 antog resolution 1546. I den förklarar rådet att det ser fram emot upphörandet av ockupationen och att en suverän och oberoende irakisk interimsregering övertar det fulla ansvaret den 30 juni 2004. Beslutet var enhälligt. I beslutet deltog stater som Kina, Frankrike och Ryssland. Tyskland hade ordförandeskapet.

Den 28 juni 2004 spelades resolutionens scenario upp vid en

kort ceremoni i en byggnad inom den säkrade gröna zonen i Bagdad. USA överlämnade makten till Iraks interimsregering. Den ersatte det av ockupationsmakten tidigare utsedda styrande rådet, men var besvärande lik detta. I realiteten var det inte mycket som hände. Motståndsrörelsens styrka avtog inte. Den över 138 000 man starka ockupationsarmén stannade kvar. Till ockupationsmakten anslutande säkerhetsstyrkor, agenter, byråkrater och affärsmän fortsatte som tidigare. USA:s militära, politiska och ekonomiska kontroll över Irak bestod.

Det irakiska folket var inte medvetet om sin stora dag för suveränitet. Det var signifikativt att det i säkerhetsrådets resolution angivna datumet för full suveränitet i hemlighet ändrades av president Bush från den 30 till den 28 juni av rädsla för det irakiska motståndet.

Säkerhetsrådets resolution anammades av den svenska regeringen. Den fick direkt genomslag i en rad uttalanden av dess företrädare. I ett uttalande den 28 juni 2004 hälsade utrikesminister Laila Freivalds med glädje att suveräniteten i Irak hade återlämnats till irakierna. Det innebar enligt Freivalds att en suverän, irakisk övergångsregering under ledning av premiärminister Iyad Allawi övertog makten i Irak och att ockupationsstyret av landet upphörde. I riksdagen förklarade Freivalds den 23 november 2004: ”För att ett territorium ska anses ockuperat krävs att det kontrolleras av en fientlig styrka – något som i detta fall motsägs av inbjudan från Iraks interimsregering. Ockupationen kan med andra ord i rättslig mening sägas ha upphört, trots att de utländska styrkorna är kvar i landet, eftersom de agerar efter inbjudan av en FN-sanktionerad regim.”

Från ockupant till mångnationell styrka

Enligt resolution 1546 var den mångnationella styrkan, dvs. ockupationsarmén, på plats på begäran av Iraks tillträdande interimsregering. Säkerhetsrådet noterade att det förelåg ett brev med inbjudan till styrkan från premiärminister Allawi och ett anslutande svar från den amerikanske utrikesministern Colin Powell.

En avgörande förutsättning enligt resolutionen var således att det förelåg en inbjudan från interimsregeringen. Av denna inbjudan skulle följa att den mångnationella styrkan inte längre var en ockupationsstyrka, utan en inviterad, vänligt sinnad militär armé. Denna konsekvens förutsätter dock bl.a. att inbjudan till ockupanten var giltig.

Vid en prövning av denna inbjudan aktualiseras ett flertal frågor: Var interimsregeringen suverän? Hade den faktisk kontroll över Iraks territorium? Härledde den någon legitimitet från det irakiska folket? Var med andra ord interimsregeringen behörig att företräda Irak och genom inbjudan förvandla den fientliga ockupationsarmén till en vänligt sinnad styrka?

Giltig inbjudan

Inbjudan är daterad den 7 juni 2004. Vid denna tidpunkt hade Interimsregeringen under premiärminister Allawi inte tillträtt. Interimsregeringen tillträde först den 28 juni 2004. Inbjudan var alltså utställd av en interimsregering som inte ens hade tillträtt.

Interimsregeringen var resultatet av ockupationsmaktens (CPA:s) och det av ockupationsmakten utsedda styrande rådets kohandel. FN var på plats, men generalsekreteraren Kofi Annans sändebud hade inget reellt inflytande. FN:s roll blev att i någon mån ge legitimitet åt spelet. Sändebudet, Lakhdar Brahimi, var klar över vad som gällde. Signifikativt var att Allawi, en exilpolitiker med starka band till CIA och medlem av det styrande rådet, utsågs till premiärminister.

Interimsregeringen var ett resultat av den främmande, fientliga interventionen. Dess sammansättning dirigerades på plats av CPA:s ledare amerikanen Paul Bremer, ”Iraks diktator”, enligt Brahimi. Processen skildras ganska öppet i Bremers bok *My year in Iraq*, 2006:

> ”Rumsfeld sa, ’Vi måste ha en premiärminister som är solid som en klippa.’

> ’Absolut’, svarade presidenten, ’Vi måste vara säkra på att den nya premiärministern inte kommer att be oss att lämna dagen efter suveräniteten’.”

Det var naturligtvis aldrig aktuellt att ta någon sådan risk. Inte minst den handplockade Allawi med etablerade kontakter till amerikansk säkerhetstjänst skulle borga för det.

Lakhdar Brahimi kom i en intervju den 2 juni 2004 in på ockupationsmaktens roll i processen:

> ”Iraks regering, säger jag ibland, jag är säker på att han inte har någonting emot att jag säger det, att Mr Bremer är Iraks diktator. Han har pengarna. Han har underskrifterna. Inget händer i det här landet utan hans medgivande” (Brahimi 2004).

Effektiv kontroll

Interimsregeringen hade inte effektiv kontroll över Irak. Den hade inte alls kontroll över Iraks territorium.

Den mångnationella styrkan var enligt resolution 1546 i Irak inte bara på inbjudan av den tillträdande interimsregeringen. Dess militära närvaro auktoriserades direkt av säkerhetsrådet. Detta aktualiserar frågan varför säkerhetsrådet auktoriserade den mångnationella styrkans militära närvaro, om nu interimsregeringen var fullt suverän och det var den som begärde att ockupationsmaktens militärstyrkor skulle vara kvar. Detta gick inte ihop med att interimsregeringen var suverän, vilket den ju inte heller var.

Enligt resolution 1546 gav Säkerhetsrådet den mångnationella styrkan mandatet ”att vidta alla nödvändiga åtgärder för att bidra till bevarandet av säkerhet och stabilitet i Irak”. Mandatet från Säkerhetsrådet var riktat direkt till den mångnationella styrkan, som om den var rådets egen militära styrka.

Av resolution 1546 framgår att de ”irakiska säkerhetsstyrkorna” stod under interimsregeringens befäl. Det framgår också att

den mångnationella styrkan inte alls gjorde det. Den mångnationella styrkan behövde bara agera koordinerat och i samråd med interimsregeringen. Den var inte ansvarig gentemot interimsregeringen. Och genom USA rapporterade den mångnationella styrkan direkt till Säkerhetsrådet.

Bestående mandat

Den mångnationella styrkans mandat skulle enligt resolutionen granskas på begäran av interimsregeringen eller tolv månader från dagen för resolutionen. Mandatet skulle löpa ut vid fullbordan av den politiska process som beskrivs i resolutionen. Säkerhetsrådet deklarerade att det skulle upphäva mandatet tidigare om så begärdes av interimsregeringen men gav inte interimsregeringen rätt att upphäva mandatet.

Kärnan i detta var att mandatet till den mångnationella styrkan inte löpte ut med automatik en viss senaste dag. Mandatet upphävdes inte utan att ett nytt beslut fattades i säkerhetsrådet. Och ett sådant beslut kunde i princip inte komma till stånd i strid mot ett veto från USA. Dessa realiteter säkrade att USA ytterst kontrollerade ockupationsarméns mandat.

Enligt resolutionen skulle interimsregeringen avstå ”från att vidta några åtgärder som påverkar Iraks öde bortom den begränsade interimsperioden tills en vald irakisk övergångsregering tillträder”. Inbjudan till ockupationsmaktens militärstyrkor att kvarbli i landet var inte förenlig med den restriktionen. Att hålla kvar en fientlig armé i landet gick stick i stäv med det kravet.

Utländsk legitimering och inblandning

Interimsregeringen fick politiskt stöd och legitimering från säkerhetsrådet, men också från en rad utländska stater och andra internationella aktörer. Den erkändes av många stater.

Men att säkerhetsrådet förklarade som suverän en regering, som var resultatet av en militär, folkrättsstridig intervention och

efterföljande ockupation, och som saknade kontroll över territoriet och inte kunde härleda någon legitimitet från det irakiska folket, ändrade inte på de faktiska förhållandena. Den vägen kunde det irakiska folket inte påtvingas en regering, som det inte självt hade valt. Detta stred mot den övergripande principen om folkens självbestämmanderätt.

Professor Ove Bring har gjort ett viktigt klarläggande i denna fråga:

> ”Den 30 juni 2004 upphörde ockupationen formellt (enligt ett tidigare amerikanskt-brittiskt beslut) och en irakisk provisorisk regering tog över. Ockupationsrättens regler utgår emellertid ifrån att en ockupations upphörande speglar en faktisk händelseutveckling. Det kan inte enbart vara fråga om att deklarera ett visst datum, utan den militära närvaron måste reduceras på ett sådant sätt att kontrollen över det aktuella territoriet faktiskt upphör. Först när militärmakten inte längre har kontroll över territoriet ifråga kan den slippa hållas ansvarig för befolkningens försörjning och trygghet. En folkrättsjurist kan därför våga påståendet att de ockupationsrättsliga förpliktelserna gentemot den irakiska befolkningen dröjde kvar även efter den 1 juli 2004.” (Bring 2006)

Ockupationen fortsatte

Vad som hände i Irak har en parallell i den sovjetiska invasionen i Afghanistan 1979. Även där sattes en regering upp och även där hette det att invasionen skedde på inbjudan. Det spelet fungerade inte. USA:s manövrerande i Irak hade i grunden inte bättre underlag.

USA erhöll inte någon giltig inbjudan. Interimsregeringen var skapad av och helt beroende av ockupationsarmén och dess administration. Irakiska domstolar hade ingen jurisdiktion över

den fientliga styrkans soldater, som var immuna mot legala åtgärder från irakisk sida. USA hade som ockuperande makt förmåga att genomdriva sin vilja inom Iraks territorium. Detta hade inte ändrats.

I en rad efterföljande resolutioner förlängdes mandatet, men bilden förändrades inte. Ockupationsstyrkans närvaro legitimerades av säkerhetsrådet.

Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet har tillerkänts långtgående makt enligt FN-stadgan, särskilt när rådet agerar vid hot eller brott mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådets resolutioner är enligt FN-stadgan i princip bindande för medlemsstaterna. Men säkerhetsrådet är ett organ som etablerats i enlighet med FN-stadgan. Rådet har att agera inom de konstitutionella ramar som FN-stadgan anger och i överensstämmelse med FN:s ändamål och principer. Dit hör principen om staternas självbestämmanderätt, vilken är en norm av högsta rang inom den internationella rätten.

Någon formell process för direkt översyn av rådets beslut föreligger inte. En indirekt rätt att juridiskt pröva rådets beslut har erkänts av internationella domstolar, men frågorna har inte ställts på verkligt prov.

”Demokratisering”

Under amerikansk ledning utarbetades en ny interimistisk konstitutionell ordning för Irak, Transitional Administrative Law (TAL). Den antogs den 8 mars 2004 och reglerade bland annat etablerandet av interimsregeringen. Den införde ett regeringssystem som baserades på en maktdelning mellan de etniska grupperna shia, sunni och kurder.

Den internationella rätten utesluter en påtvingad ”demokratisering” av ockuperade territorier. Enligt den internationella rätten har folken rätt till självbestämmande. Den rätten innebär att folken själva bestämmer sitt regeringssystem.

I resolution 1546 sanktionerade Säkerhetsrådet arrangemangen som hade introducerats genom TAL. Säkerhetsrådet bekräftade påbudet om en regering baserad på etnisk maktdelning under ockupationsmaktens auktoritet och uttalade sitt stöd för etablerandet av ett ”federalt, demokratiskt, pluralistiskt, och enat Irak.”

Det uppenbara missbruk av FN-stadgan som USA drev igenom med stöd av säkerhetsrådet ställer frågan om gränserna för rådets makt på sin spets. Staterna kan inte vara bundna när säkerhetsrådet grovt bryter mot grundläggande internationell rätt.

Internationella domstolen i Haag uttalade i sitt avgörande angående uppförandet av en mur i det ockuperade Palestina att alla stater hade skyldighet att inte erkänna den illegala situation som hade kommit till stånd genom byggandet av muren och innebar ett brott mot folkens självbestämmanderätt. Den principen var enligt domstolen en norm av högsta rang, som staterna hade att respektera. Detta gäller även för säkerhetsrådet.

Endast det irakiska folket självt har rätt att avgöra vilket statsskick som skall vara deras. Ett fritt sådant avgörande kunde inte komma till stånd, medan landet behärskades av en främmande armé. Det finns förutsättningar för detta sedan ockupationsstyrkan tvingats lämna landet.

INTERVENTIONEN I LIBYEN

av Lars-Gunnar Liljestrand

Den 17 mars 2011 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1973, som öppnade för angreppet på Libyen. Den centrala formuleringen var mandatet till medlemsstaterna att ”vidta alla nödvändiga åtgärder … för att skydda civila och civilt befolkade områden som står under hot om attack i Libyen, inklusive Benghazi, men med uteslutande av en utländsk ockupationsstyrka i någon form och på någon del av Libyens territorium”. Vidare beslutade rådet att upprätta en flygförbudszon ”som hjälp att skydda civila”.

Med mandatet att vidta alla nödvändiga åtgärder gavs medlemsstaterna, dvs. i praktiken NATO, rätt att använda militärt våld för att uppnå de angivna målen att skydda civila. Resolutionen hänvisar till kapitlet VII i FN-stadgan om hot mot internationell fred och säkerhet, som möjliggör användning av militärt våld.

Vilken var bakgrunden till detta aggressiva beslut?

Interna stridigheter

När resolutionen togs hade konflikten i Libyen pågått i ett par månader. Motståndarna till regeringen var i huvudsak lokaliserade till staden Benghazi i östra delen av landet.

Den 22 februari 2011 beklagade säkerhetsrådet i ett pressmeddelande att konflikten hade lett till ”hundratals dödade civila”. Generalsekreteraren Ban Ki Moons särskilda rådgivare i frågor om skydd av civila talade om ”omfattande och systematiska at-

tacker mot civilbefolkningen” och att detta mycket väl kunde ”utgöra ett brott mot mänskligheten för vilket nationella myndigheter skulle ställas till ansvar”. Den 25 februari uttalade Ban Ki Moon i ett pressmeddelande från FN, utan att ange någon källa, att mer än 1000 människor dödats av regeringens säkerhetsstyrkor och milis. Jämförelser gjordes mellan Gaddafi och Pol Pot i samma pressmeddelande utan att någon källa angavs.

Ban Ki Moon förklarade också att östra delen av Libyen enligt rapporter var under oppositionens kontroll och att oppositionen ”tagit vapen och ammunition från vapendepåer.” Därmed indikerade generalsekreteraren att ett inbördeskrig hade inletts och att det inte längre bara rörde sig om fredliga demonstrationer av ungdomar i Facebook-generationen såsom det framställdes i västliga medier. Samtidigt som generalsekreteraren rapporterade om ett väpnat uppror, rapporterade västliga medier bara om fredliga protester.

Dagen efter, den 26 februari, antog säkerhetsrådet resolution 1970, som bland annat innehåller ett beslut om vapenembargo och andra sanktioner mot Libyen. Rådet beslutade också att referera händelserna i Libyen till Internationella Brottmålsdomstolen (ICC), vilket försvårade möjligheterna att internt i landet nå en lösning på konflikten. Syftet var att lamslå och splittra Libyens statsledning genom att ställa den inför rätta. Därmed blev möjligheterna till en förhandlingslösning mycket små. Sannolikt förbereddes bombkriget redan vid denna tidpunkt, eftersom resolutionen undantar amerikansk personal, som kan komma att delta i operationer i Libyen, men enligt resolutionen inte kan ställas till svars inför ICC.

Den 10 mars erkände Frankrike ogrundat rebellernas nationella övergångsråd, som den enda legitima företrädaren för Libyen, något som ytterligare minskade möjligheterna att nå en förhandlingsuppgörelse. Detta erkännande utgjorde en otillåten inblandning i landets interna angelägenheter.

Angreppet

NATO inledde interventionen redan samma dag som resolution 1973 antogs. Sverige anslöt sig till angreppet genom riksdagsbeslut den 1 april: ”Regeringen ställer en svensk väpnad styrka på högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i Förenta Nationernas säkerhetsråd. Det planerade svenska bidraget utgörs av flygstridskrafter och stödresurser om totalt ca 130 personer.” Hos många av riksdagsledamöterna var tilltron till NATO stor: ”Att gå utanför resolutionstexten är en farlig väg att gå. Vi har dock fått försäkringar från NATO-chefen om att inga övertolkningar av resolutionen, som till exempel införsel av vapen till någon av parterna, kommer att göras. Uppdraget handlar om att skydda civila” (Bodil Ceballos, mp, enligt riksdagsprotokollet 31 mars 2011).

Den viktigaste folkrättsliga frågan, som aktualiseras av anfallet på Libyen, rör säkerhetsrådets resolution 1973 och hur den förhåller sig till FN-stadgans ändamål och syfte. Den andra folkrättsfrågan av betydelse är om NATO följde resolution 1973, när man genomförde sin intervention.

Resolution 1973 och FN-stadgans våldsförbud

Bombkriget mot Libyen bröt på flera punkter mot FN-stadgan och främst mot det generella våldsförbudet.

I stadgans artikel 2 slås det också fast: ”Alla medlemmar skola lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättas i fara.” Den möjligheten togs inte till vara.

Endast för självförsvar eller då det föreligger ett hot mot internationell fred och säkerhet får militärt våld användas. I fallet Libyen rörde det sig inte om något självförsvar, utan det var fråga om en inre konflikt, som inte hotade internationell fred och säkerhet. FN:s säkerhetsråd påstod visserligen i sin resolution

att det förelåg ett hot mot freden, men anförde inga skäl för den bedömningen. Libyen var inte angripet utifrån (före det av FN sanktionerade angreppet). Konflikten i Libyen hade inte heller antagit karaktären av ett krig mellan två stater.

Stridigheterna i Libyen (före västs ingripande) var som Ban Ki Moon själv rapporterade på väg mot ett inbördeskrig. Det är förbjudet i folkrätten för en tredje part att ingripa i ett inbördeskrig mot statsledningen, något som bekräftas bl.a. av ett avgörande av den enligt FN-stadgan inrättade Internationella Domstolen i Haag den 27 juni 1986 beträffande Nicaragua. Domstolen förklarade att USA:s militära stöd till upprorsmännen i Contras, som bekämpade den lagliga regeringen, var folkrättsstridigt.

Säkerhetsrådets Libyen-resolutioner uttömde inte heller de fredliga medlen. Något allvarligt försök att åstadkomma eldupphör genom förhandlingar gjordes inte. Därtill kommer att enligt artikel 42 i FN-stadgan, som reglerar när säkerhetsrådet får använda våld, är militära medel endast tillåtna när sanktioner utan våldsanvändning är otillräckliga. I ett läge där de blivande angriparstaterna till och med fortsatte att köpa olja av det statliga libyska oljebolaget fanns det inte skäl att göra bedömningen att sådana sanktioner var otillräckliga.

Det stod tidigt klart att västmakterna inte var intresserade av förhandlingar som kunde leda till vapenvila. En delegation från Afrikanska Unionen, som skulle resa till Libyen den 20 mars för att initiera förhandlingar, nekades att komma in i landet, som då övervakades av västs stridsflyg. Frankrikes erkännande den 10 mars av upprorsmännen i Benghazi som Libyens legitima regering var ytterligare ett grundskott mot möjligheten att nå en fredlig förhandlingslösning. Det är korrekt att säga att säkerhetsrådet genom sina resolutioner, och med hjälp av västmakternas agerande, aktivt blockerade en förhandlingslösning.

Hur man än ser på händelserna i Libyen så var det inte fråga om något folkmord. Säkerhetsrådet ansåg att regeringstruppernas angrepp mot civila ”möjligen kan utgöra brott mot mänskligheten”. Angrepp mot civilbefolkningen är visserligen förbjudna enligt Genèvekonventionens 1:a tilläggsprotokoll, men

det finns i gällande folkrätt inget som ger rätt att inskrida mot sådana brott med militärt våld.

Resolution 1973 gav USA och dess allierade rätt att tillgripa våld för att skydda civilbefolkningen. Redan härigenom, men särskilt genom att resolutionen också nämner civilt befolkade områden, som hotas av attack, kunde mandatet vridas till att gå längre än syftet att skydda civila. Genom att inlemma varje civilt befolkat område, det vill säga alla städer, inklusive städer som befinner sig i de beväpnade rebellernas händer, åstadkom säkerhetsrådet en möjlighet för NATO att godtyckligt utnyttja resolutionen så att alliansen kunde intervenera till förmån för de beväpnade upprorsmännen, vilket strider mot folkrätten.

Genom hänvisningar i resolutionens ingress till ”the responsibility to protect its population” (skyldighet att skydda sin befolkning) har säkerhetsrådet vagt antytt en behörighet att blanda sig i interna konflikter, som rådet inte har enligt FN-stadgan, annat än om konflikten utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, vilket inte var fallet här.

Resolution 1973 baseras i hög grad på anklagelser om omfattande, grova och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter och våld mot civilbefolkningen. Att civilbefolkningen drabbades svårt genom våld från båda sidor, råder det inga tvivel om. I en intern konflikt, där beväpnade rebeller gör uppror mot statsmakten, blir civilbefolkningen utsatt. Den drabbades än hårdare av NATO:s bombningar.

Säkerhetsrådet har inte rätt att ta vilka beslut som helst. Även rådet är förpliktigat att följa FN-stadgan, men genom resolution 1973 öppnade rådet för otillåten inblandning i interna stridigheter och brott mot stadgans våldsförbud. FN-stadgans artikel 24 stipulerar att rådet vid fullgörandet av sina förpliktelser skall ”handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.” Rådet överträdde dessa ramar.

Förvägrades komma till tals

Det var också ett brott mot FN-stadgan när Libyen, som suverän

stat och medlem av FN, inte fick närvara med sin representant vid säkerhetsrådets möte i New York den 17 mars, då resolution 1973 antogs. USA förvägrade Libyens representant, förre ordföranden i FN:s generalförsamling Ali Abdel-Salam Treki, inresa. Libyen begärde i ett brev den 19 mars en extra session för att diskutera situationen, vilket rådet vägrade gå med på. Rådet höll två sessioner dagarna efter det att resolutionen antagits, den 21 mars och den 24 mars, då man diskuterade situationen i Libyen. Libyen inbjöds inte att delta på något av mötena. Redan före behandlingen av resolution 1973 gick rådet vid sidan om Libyens företrädare och gav istället avhoppade libyska representanter diplomatisk status och rätt att tala i rådet.

Den amerikanske advokaten Curtis Doebbler, som är inriktad på mänskliga rättigheter, skrev den 7 april i Al Ahram:

> ”Först intalades och hotades libyska diplomater att avgå från sina uppdrag och utlovades att bli ’omhändertagna’ om de stödde oppositionen. Detta resulterade i att libyska FN-diplomater inte bara avgick, utan gjorde det och ändå behöll ett slags diplomatisk status som tillät dem att tala för de väpnade rebeller som utmanande Libyens regering om kontrollen av deras land …
>
> Detta uppnåddes genom det falska agerandet från FN:s generalsekreterare Ban Ki Moon, som utfärdade särskilda pass till de tidigare libyska diplomaterna sedan deras regering hade dragit tillbaka deras fullmakter. Genom att kringgå FN:s generalförsamlings fullmaktsutskott och etablerat protokoll, gynnade FN:s generalsekreterare för första gången i organisationens historia personligen den ena sidan i vad som nu var ett inbördeskrig.” (Doebbler 2011)

Rådets resolution 1973 saknar stöd hos många av världens stater.

Fem tunga medlemmar i säkerhetsrådet, Kina, Indien, Bra-

silien, Ryssland och Tyskland, valde att lägga ned sina röster, när beslut fattades om resolution 1973. Kina, Indien, Brasilien och Ryssland har sedan kritiserat resolutionen och hur den verkställdes. Arabförbundet gjorde ett uttalande till stöd för resolutionen, men det modifierades snabbt av förbundets ordförande, som uttalade att man inte stödde det ”omfattande bombkrig som nu pågår”. Asia Times uppgav att Arabförbundet fattade sitt beslut när bara 11 av de 22 medlemmarna var närvarande (därav sex Gulfstater som är helt beroende av USA). Sydafrika, Gabon och Nigeria röstade för, men Afrikanska Unionen var emot resolutionen. Likaså är kritiken mot resolutionen stark bland latinamerikanska stater. Indiens FN-ambassadör Manjeev Singh Puri menade efter beslutet att rådet hade vilseletts, och att man inte fått ta del av någon dokumentation från generalsekreteraren eller dennes särskilda rapportör om de påstådda övergreppen: ”Rådet har idag antagit en resolution som bemyndigar till långtgående åtgärder enligt kapitel VII i FN-stadgan men med ganska lite trovärdig information om situationen på marken i Libyen” (Al Jazeera, 9 april 2011).

NATO och resolution 1973

NATO:s intervention inskränktes inte till att upprätthålla en flygförbudszon, utan utsträcktes redan från början till bombningar av regeringskontrollerade områden och kom därmed att direkt stödja rebellerna.

Interventionen hade det uttalade målet att uppnå ett regimskifte genom att störta statschefen Gaddafi och dennes regering, något som helt saknar stöd i resolutionen och dessutom är i direkt strid med FN-stadgan. Redan den 15 april krävde Barack Obama, David Cameron och Nicolas Sarkozy i en gemensam artikel i *The Guardian* att Gaddafi skulle ”avgå och avgå för gott”, och de avvisade vapenvila och en förhandlingslösning.

Den 20 oktober 2011 bombade NATO en konvoj där Gaddafi ingick. Rebellsidan uppgav att man då fann och avrättade den libyske ledaren.

Västmakterna och Qatar använde sig av specialstyrkor på marken i Libyen, trots förbudet mot sådana operationer i resolutionen. Det är dokumenterat att brittiska specialstyrkor (SAS- och MI6-styrkor) började operera i Libyen redan en månad innan resolution 1973 antogs. Frankrike bröt mot vapenembargot i resolution 1970 genom att förse rebellsidan med vapen av olika slag. Likaså levererade Qatar vapen till rebellerna och intervenerade med ”hundratals” soldater i specialstyrkor på marken (*The Guardian*, 26 oktober 2011).

Ola Tunander har i sin bok *Libyenkrigets geopolitik* (Tunander 2012) redovisat uppgifter som kommit i medier om den utländska militära inblandningen. ”Qatars stabschef generalmajor Hamad bin Ali al-Attiyah sade att qatariska styrkor hade fungerat som förbindelselänk mellan de lokala libyska styrkorna och NATO-styrkorna. När rebellstyrkorna intog Tripoli i augusti 2011 leddes de förmodligen av brittiska SAS-styrkor medan de qatariska styrkorna samverkade med de libyska rebellerna (som aldrig skulle accepterat att ta order direkt från britterna).” Vidare skriver Tunander: ”De qatariska styrkorna var ’hundratals i varje region’ sade general al-Attiyah, vilket skulle innebära mer än tusen qatarer på marken. Le Figaro-journalisten Georges Malbrunot, som står nära den franska underrättelsetjänsten, uppskattade att det fanns 5 000 specialstyrkor från Qatar i Libyen.”

Sverige, som deltog i interventionen genom att övervaka flygförbudet med JAS-plan, var också delaktigt i den folkrättsstridiga aktionen för att störta regeringen. Det svenska flyget var en integrerad del av NATO:s krigföring och styrdes direkt av NATO-kommandot i Neapel. Det finns goda skäl att anta att JAS-planens spaning syftade till att underlätta NATO:s angrepp på regeringssidan. Planen opererade med närmare 2 000 flygtimmar över Libyen och levererade nära 40 procent av det totala spaningsbehovet i det NATO-ledda angreppet Operation Unified Protector.

Resolution 1973 som påstods syfta till att skydda civila resulterade i en illegal och blodig intervention. När NATO intervenerade var antalet offer 1 000–2 000 enligt FN:s uppskattning.

Tidningen *The Independent* sammanfattade den 26 juli 2011 rapporter från Amnesty International och Human Rights Watch som visade att antalet dödade före interventionen istället var ett par hundra personer.

The Guardian skrev den 26 oktober 2011 om bombkrigets offer: Åtta månader efter interventionen var dödssiffran oerhört mycket högre än före västs ingripande och låg på 10 000 till 30 000 dödade och upp emot 50 000 skadade. Till detta kommer övergreppen på de cirka en miljon svarta afrikaner från andra länder som tvingades på flykt söderut genom Sahara. Tidningen sammanfattade: ”Om Libyenkriget handlade om att rädda liv var det ett katastrofalt misslyckande.”

Säkerhetsrådet hänvisade i resolution 1973 till att situationen i mars 2011 utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet, men anförde inga skäl för den bedömningen. Däremot kom NATO:s intervention att skapa ett hot mot grannstater. Flyktingströmmarna söderut orsakade en humanitär och konstitutionell kris och utlöste ett inbördeskrig i grannstaten Mali.

Resolution 1973 hade redan från början mycket svag bas. Resultatet av resolutionen har lett till att ytterligare ett stort antal stater har tagit avstånd från resolutionen eller åtminstone distanserat sig från den. Ryssland och Kina har med hänvisning till Libyenresolutionen vägrat gå med på en liknande intervention i Syrien. Den indiske FN-ambassadören Manjeev Singh Puri deklarerade efter interventionen att ”Libyen har gett R2P ett dåligt rykte” (Los Angeles Times 25 augusti). Liknande synpunkter fördes fram av Sydafrikas representant som hävdade att man känt sig utnyttjad och var upprörd över att vädjanden från Afrikanska unionen om eld-upphör ignorerades.

I oktober 2011 skrev förre biträdande generalsekreteraren i FN, Marcel Boisard, om Libyenkriget:

> ”Ingenting har respekterats. Inga verkliga förhandlingar för eldupphör har ägt rum. Flygförbudszonen användes för att stödja rebellerna. Skydd för civila var

föreändningen för att rättfärdiga varje operation … Principen om ’skyldighet att skydda civilbefolkningen (R2P)’ dog i Libyen precis som ’humanitär intervention’ dog i Somalia 1992.” (Boisard 2011)

SYRIEN OCH DEN INTERNATIONELLA RÄTTSORDNINGEN

av Rolf Andersson och Lars-Gunnar Liljestrand

President Assads regim är av det auktoritära slaget, men det gör den inte särskilt unik. Det finns gott om exempel på sådana regimer bland världens stater, inte minst bland Arabförbundets övriga medlemmar.

Delar av oppositionen i Syrien har ställt sig målet att störta Assad. Vissa upprorsmän har även tagit till vapen. Dessa konflikter och stridigheter är uteslutande interna syriska angelägenheter. Bland befolkningen föreligger det olika meningar om vad som är bäst för Syrien.

De västliga stormakterna och deras olika allierade utövar ett allt hårdare tryck mot landet. Man blandar sig i en intern konflikt genom tyngande sanktioner, krav på regimförändring, stöd till upprorsmän och annan intervention i landets angelägenheter.

Händelseutvecklingen i Syrien aktualiserar centrala frågor om grundläggande principer i FN-stadgan. Händelserna bör ses mot bakgrund av angreppet på Libyen.

Libyen som mönster

I fallet Libyen lyckades de västliga stormakterna i mars 2011 driva igenom en resolution (1973) i säkerhetsrådet som öppnade för användning av våld mot landet. Enligt vår uppfattning var detta beslut inte förenligt med FN-stadgan. Säkerhetsrådet har

visserligen rätt att agera med användning av våld vid ”hot mot internationell fred och säkerhet”, men konflikten i Libyen var inte av det slaget. Det var en intern konflikt. De västliga stormakternas agerande skärpte interna stridigheter och försvårade fredliga lösningar. Resolutionen var inte laglig, då den gick utanför ramarna för det mandat som staterna gett säkerhetsrådet enligt FN-stadgan.

Resolutionen gav utrymme, om än begränsat, för användning av våld, och de västliga stormakterna tog tillfället i akt och inledde ett omfattande och långvarigt bombkrig, som ledde till död, söndring och förödelse. De spärrar som finns i resolutionen negligerades, och man drev fram ett krig för regimskifte, där även markstridskrafter sattes in, trots att detta stod i direkt strid mot säkerhetsrådets beslut. Bombkriget ledde enligt de bedömningar som gjorts till att över 50 000 människor offrades (Merkel 2011).

Efter angreppet mot Libyen har kritiken växt mot detta krig, inte bara från oroade stater i tredje världen, utan även från vetomakterna Ryssland och Kina, som tillsammans med Tyskland och Brasilien, lade ned sina röster då resolutionen antogs.

Våldsförbudet och noninterventionsprincipen

Sedan oroligheter bröt ut i Syrien under mars 2011 har förhållandena i landet stått på säkerhetsrådets agenda vid ett flertal tillfällen. Enligt FN-stadgans helt grundläggande norm, som återfinns i artikel 2.4, ska FN:s organ och alla medlemsstater avstå från hot om våld och användning av våld i sina internationella förbindelser. Detta är den internationella rättens grundfundament: krig är förbjudna. Från detta absoluta förbud finns det bara två undantag: (i) rätt till självförsvar för att avvärja ett väpnat angrepp och (ii) enligt beslut av säkerhetsrådet för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Våldsförbudet kompletteras av principen om nonintervention som framgår av artikel 2.7 i FN-stadgan och förbjuder inblandning i staternas interna affärer.

Förhållandena i Syrien har inte varit sådana att de ger grund för inblandning i landets interna angelägenheter. Syrien hotar inte sina grannar. Förhållandena i landet utgör inte ett hot mot internationell fred och säkerhet. I Syrien handlar det om en intern konflikt som skärpts under hand och kommit närmare ett inbördeskrig.

FN-stadgan ger inte säkerhetsrådet rätt att ingripa i inbördeskrigsliknande strider av det slag som nu utkämpas i Syrien. Inte heller kan en sådan rätt grundas på så kallad humanitär intervention, som tillbakavisas av en överväldigande majoritet av världens stater. En intervention har inte heller rättsligt stöd i hänvisningar till det snarlika ”R2P” (Responsibility to Protect), som inte ändrat FN-stadgan men lyfts fram för att luckra upp våldsförbudet.

Säkerhetsrådet får endast gripa in för att återställa eller upprätthålla internationell fred och säkerhet. Vilket statsskick och vilken regim Syrien ska ha är en intern syrisk angelägenhet.

I internationella medier spekuleras det om huruvida regionala makter som Saudiarabien och Turkiet ska intervenera med egna styrkor eller genom ombud och med stöd av västmakterna. Det skulle i så fall strida mot FN-stadgans våldsförbud på samma sätt som om väst självt intervenerade.

Förhållandena i Syrien och Arabförbundets observatörsstyrka

Rapporterna om utvecklingen i Syrien har varit otillförlitliga och ensidiga. I hög grad har rapporteringen byggt på tvivelaktiga eller oredovisade källor.

En rapport från Arabförbundets observatörsstyrka i Syrien avviker från mönstret. Där redovisas iakttagelser gjorda på plats, som knappast alls kommit till allmän kännedom. Rapporten omfattar perioden från den 24 december 2011 till den 18 januari 2012.

Observatörsstyrkan bevittnade på plats i Baba Bar, Homs och

Hama intensiva eldstrider mellan armén och oppositionen. I Homs och Dera observerades beväpnade grupper som utövade våld mot regeringsstyrkor som resulterade i döda och skadade. I vissa situationer svarade regeringsstyrkor på attacker mot dess personal med våld. Observatörerna noterade att vissa av de beväpnade grupperna använde pansarbrytande projektiler. I Homs, Idlib och Hama bevittnades våldshandlingar mot regeringsstyrkor och civila som resulterade i flera dödade och skadade. Exempel på sådana gärningar var bombningen av en civil buss, som dödade åtta personer och skadade andra, inklusive kvinnor och barn, och bombningen av ett tåg som transporterade dieselolja. I en annan incident i Homs sprängdes en polisbuss och två polismän dödades. En bränsleledning och några mindre broar bombades också.

Observatörsstyrkan noterar att många parter felaktigt rapporterade att explosioner eller våld hade inträffat på många platser. När observatörerna tog sig dit fann de att rapporterna var ogrundade. Observatörsstyrkan konstaterar vidare att medier överdrev antalet incidenter och antalet dödade i incidenterna och protesterna i vissa städer.

Av rapporten framgår att man bevittnade fredliga demonstrationer med anhängare av regeringen och anhängare av oppositionen på flera platser. Ingen av dessa demonstrationer stördes, med undantag för några mindre sammanstötningar med observatörsstyrkan och mellan lojalister och oppositionen.

Observatörsstyrkan konstaterar i sin utvärdering att det finns en ”beväpnad enhet” som är verksam. I vissa zoner agerade denna ”beväpnade enhet” genom att attackera säkerhetsstyrkor och medborgare, vilket ledde till att regeringen svarade med ytterligare våld.

Rapporten bekräftar alltså att det förekommer strider mellan regeringsstyrkor och beväpnade upprorsmän. Sådana strider ska säkerhetsrådet inte blanda sig i till förmån för den ena eller andra sidan. Rapporten som uppenbarligen inte var vad väst och Arabförbundets ledning förväntat sig hemlighölls och först när innehållet läckt ut blev den tillgänglig på FN:s hemsida.

Säkerhetsrådets uttalande den 3 augusti 2011

Sedan oroligheterna bröt ut i Syrien har säkerhetsrådet enats om ett gemensamt uttalande den 3 augusti 2011. Av detta framgår bl.a. att säkerhetsrådet manade till omedelbart stopp för våldet och uppmanade ”alla sidor” att agera med yttersta återhållsamhet, och att avstå från motattacker, inklusive attacker mot ”statliga institutioner”.

Rådet underströk också att den enda lösningen på den nuvarande krisen i Syrien är ”genom en inkluderande och Syrienledd politisk process”.

Säkerhetsrådets uttalande framhåller alltså att våld utövas från flera sidor och att lösningen måste vara en intern syrisk angelägenhet. Någon anledning att göra något uttalande utöver detta har säkerhetsrådet inte haft.

Säkerhetsrådet den 3 oktober 2011

På sammanträdet den 3 oktober 2011 röstade säkerhetsrådet om ett resolutionsförslag från Frankrike, Tyskland, Portugal och England, som inte antogs. Kina och Ryssland, som hade tagit fram ett eget förslag, lade in sitt veto och röstade emot. Brasilien, Indien, Libanon och Sydafrika lade ner sina röster. Övriga nio medlemmar röstade för.

Ryssland hänvisade särskilt till fallet Libyen och framhöll att det inte fick bli ett prejudikat för framtiden.

Även Sydafrika refererade till hur säkerhetsrådsresolutioner nyligen missbrukats. Sydafrika ansåg att det var fel att hota med sanktioner och framförde oro över en dold agenda för regimskifte.

Säkerhetsrådet den 4 februari 2012 och Arabförbundets plan

Arabförbundet har tagit fram en ”fredsplan”. Den har avvisats av Syrien som en flagrant inblandning i landets interna angelägenheter.

Enligt planen har Arabförbundet en central roll att spela i genomförandet av planen, vilket troligen är en del av förklaringen till att den syriska ledningen inte har accepterat den. Arabförbundet har beslutat om sanktioner mot Syrien och har även suspenderat landet från medlemskap i förbundet.

Denna plan drivs av västmakterna fram som lösningen på krisen och något som Syrien måste finna sig i.

Enligt planen uppmanas regering och opposition att inleda en politisk dialog under Arabförbundets ”beskydd”. Målet anges vara att bilda en nationell enhetsregering med deltagande av den nuvarande regeringen och oppositionen under en ”agreed leader”. Dess uppgift ska vara att verkställa planen och förbereda fria, parlamentariska val med deltagande av flera partier och ett presidentval. Republikens president bör enligt planen ge vicepresidenten fullt mandat för totalt samarbete med den nationella enhetsregeringen.

Denna plan utgör en otillåten inblandning i Syriens interna angelägenheter med sina krav på regimskifte och ändringar i statsskicket.

Tanken från västmakternas sida var att få säkerhetsrådet att ställa sig bakom planen. Men Ryssland och Kina lade i rådet den 4 februari 2012 in veto mot ett sådant av västmakterna sponsrat resolutionsförslag, som i ett första steg skulle öppna för framtida ”åtgärder” mot Syrien om man inte genomförde planen. Vetot innebar i sak ett ställningstagande för FN-stadgans princip om nonintervention. FN-stadgan fungerade som det var tänkt. Västmakternas förhoppningar om att göra interventionen i Libyen till ett mönster för framtida interventioner avvisades. Oavsett hur man ser på Rysslands och Kinas egenintressen – och sådana föreligger naturligtvis, liksom västmakterna har sina – bidrog deras agerande till att upprätthålla stadgans grundprinciper.

Västmakterna har i viss mån varit framgångsrikare i FN:s generalförsamling där man med stor majoritet fått igenom två resolutioner beträffande Syrien – den 19 december 2011 respektive den 16 februari 2012. Resolutionerna backar framförallt upp

Arabförbundets plan. Men generalförsamlingen är inget organ som kan fatta beslut om den kollektiva säkerheten. Det har säkerhetsrådet att göra inom FN-stadgans ramar.

Sverige

I den svenska regeringens utrikesdeklaration 2012 formuleras inget självständigt övervägande om händelserna i Syrien. Regeringen anammar de västliga stormakternas linje för inblandning i landet med krav på att ”president Assad måste stiga åt sidan”, att Arabförbundets ”fredsplan” ska genomföras och att sanktionerna ska skärpas. Det är fråga om en ren inordning i ledet.

Genom bombkrigen mot Jugoslavien, Afghanistan, Irak och Libyen ifrågasätts en internationell rättsordning, bindande för alla stater. Inblandningen i Syrien har samma karaktär. Frågan gäller ytterst om internationell laglöshet och godtycklighet, där ett antal dominerande västmakter med USA i spetsen kan göra vad som helst, ska breda ut sig.

Bruno Simma (professor i folkrätt och tidigare ledamot av Internationella Domstolen i Haag, FN:s högsta domstol) skriver om den hårda kampen för att hålla tillbaka användningen av våld i internationella relationer och attackerna mot FN-stadgan, särskilt efter 11 september:

> ”Krig har blivit tänkbara, ja faktiskt möjliga, på nytt. Som jag beklagligtvis var tvungen att säga i ett särskilt yttrande till en dom nyligen från Internationella domstolen anser man mer och mer att man inte behöver åberopa en rättslig grund för att motivera användningen av våld inom stadgans system, inte ens som fikonlöv, samtidigt som ett växande antal författare verkar förbereda sig för att fullständigt begrava internationella rättsliga begränsningar av användningen av våld (ICJ Rep (2003) 328). Att vissa röster har blivit mer återhållsamma med hänsyn till fiaskot i Irak är en klen tröst – om våldsanvändningen är legal eller illegal

> kan inte bero på om de väpnade styrkorna är framgångsrika eller inte.” (förordet till Corten 2010)

FN-stadgan gällde för Libyen, och den gäller för Syrien. Med resolutionen om Libyen togs ett steg i farlig riktning. Denna svagt förankrade resolution och det sätt på vilket den utnyttjades har i efterhand mött omfattande kritik. Den vägen har åtminstone tills vidare blockerats beträffande Syrien.

FN-stadgans grundläggande principer måste hävdas mot stormakternas interventionism.

Detta kapitel avslutades i februari 2012.

INBLANDNINGEN I DE INTERNA STRIDIGHETERNA I SYRIEN

av Rolf Andersson och Lars-Gunnar Liljestrand

Stridigheterna i Syrien har trappats upp och spridit sig. Samtidigt har den utländska inblandningen i Syriens interna angelägenheter fortsatt och intensifierats.

I februari 2012 utsågs Kofi Annan till FN:s och Arabförbundets speciella sändebud. Han lade fram ett förslag med sex punkter. I dessa ingick att få till stånd en ”inkluderande Syrien-ledd politisk process” och ett slut på det väpnade våldet i alla dess former ”från alla parter”. Enligt förslaget borde Syriens regering upphöra med trupprörelser mot, och påbörja tillbakadragande av militära koncentrationer i och runt, befolkningscentra. Liknande åtaganden skulle sändebudet begära av oppositionen.

Planen stöddes av säkerhetsrådet. Den syriska regeringen accepterade planen. Vilken inställning de olika delarna av den splittrade syriska oppositionen intog är oklart.

Den riktiga kärnan i denna plan är eldupphör och en intern Syrienledd lösning på konflikten.

Efter ett eldupphör den 12 april började striderna igen.

Aktionsgruppen

På initiativ av Kofi Annan träffades ”Action Group for Syria” i Genève den 30 juni 2012 för att diskutera genomförandet av sexpunktsplanen. I gruppen ingick säkerhetsrådets samtliga vetomakter, Kina, Frankrike, Ryssland, England och USA. I

kommunikén från mötet anges att de syriska parterna på nytt måste åta sig att åstadkomma ett uthålligt eldupphör utan att vänta på den andra parten. Där redovisas också principer och riktlinjer för en Syrienledd övergång. Det anges att det styrande övergångsråd, som ska etableras, kunde inkludera medlemmar av den nuvarande regimen och oppositionen, och andra grupper, och att det ska formeras på basis av ömsesidigt samförstånd. Kommunikén innehåller synpunkter på hur det framtida Syrien bör formas. Den anger att aktionsgruppen ska utöva tryck på parterna i Syrien, att den är emot ytterligare militarisering av konflikten och att oppositionen måste samla sig och vara i position att utse förhandlare.

Syriens regering förklarade att man välkomnade kommunikén. Den splittrade syriska oppositionen intog olika positioner. Stridigheterna fortsatte.

I en intervju i *Le Monde* den 7 juli 2012 konstaterade Kofi Annan att det var slående i sammanhanget att det gjordes så många kommentarer om Ryssland och att Iran nämndes i så ringa omfattning, ”och framförallt att så lite sägs om andra länder som skickar vapen, pengar och påverkar situationen på marken. Alla dessa länder hävdar att de vill uppnå en fredlig lösning, men de tar individuella och kollektiva initiativ som underminerar själva meningen med säkerhetsrådets resolutioner” (Annan 2012b). Den kritiken hade uppenbarligen sin udd riktad mot stater som USA, Turkiet, Saudiarabien och Qatar.

Veto

Den 19 juli 2012 lade Ryssland och Kina in sina veton mot ett resolutionsförslag från västsidan i säkerhetsrådet. Ryssland hade lagt fram ett eget förslag, som drogs tillbaka. Enligt västmaktsförslaget utgör situationen i Syrien ett hot mot internationell fred och säkerhet enligt kapitel VII i FN-stadgan, som öppnar för sanktioner och militära insatser. Avsikten med resolutionen var att göra Kofi Annans sexpunktsförslag tvingande med hotet att om de syriska myndigheterna inte hade fullgjort planens

krav inom tio dagar så skulle åtgärder omedelbart vidtas enligt artikel 41 i FN-stadgan, som handlar om sanktioner och motsvarande åtgärder. Pakistan och Sydafrika lade ned sina röster. Elva länder röstade för. I resolutionsförslaget fördöms inte bara regeringsmaktens våld utan även våldet från de beväpnade oppositionsgrupperna samt bombattentaten ”som tyder på närvaron av välorganiserade terroristgrupper”.

I diskussionen avvisade Ryssland förslaget, då det refererade till kapitel VII och öppnade för sanktioner och senare för extern militär inblandning i Syriens interna angelägenheter.

Sydafrika som inte röstade för utvecklade sin syn på förslaget:

> ”Vi kan emellertid inte se hur texten som sponsorerna överlämnade idag skulle kunna få våldet att upphöra eller bidra till genomförandet av sexpunktsplanen. Istället hotar texten på ett obalanserat sätt med sanktioner mot Syriens regering utan att ge realistiskt utrymme för att någon åtgärd vidtas mot oppositionen, som skulle kunna trotsa sexpunktsplanen utan att det får några följder. I liknande situationer, där det internationella samfundet, inklusive säkerhetsrådet, har föredragit en sida framför den andra har sådan ensidighet resulterat i att konflikten har polariserats.” (protokoll S/PV.680; www.un.org)

Den 2 augusti 2012 meddelade Annan att han inte skulle fortsätta sitt uppdrag efter utgången av augusti. Officiellt förklarade han att den ökande militariseringen på marken och den klara bristen på enighet i säkerhetsrådet hade förändrat förutsättningarna. Han hänvisade till den syriska regeringens omedgörlighet och fortsatta vägran att genomföra sexpunktsplanen, och till oppositionens eskalerande militära kampanj. Att bakgrunden också var den han hade tillkännagivit i intervjun i *Le Monde*, bekräftade han i en artikel i *Financial Times*, 3 augusti 2012. Där nämnde han att också ”jihadistiska element” hade dragits in i

konflikten. Han underströk: ”Men en politisk process är svår, om inte omöjlig, så länge alla sidor – i och utanför Syrien – ser möjligheter att främja sina inskränkta agendor genom militära medel. Internationell splittring betyder stöd för ombudsagendor och ett underblåsande av våldsam konkurrens på marken” (Annan 2012c). Enligt Annans uppfattning måste president Bashar al-Assad avgå. Det uppkomna dödläget innebar enligt Annan att alla måste flytta sina positioner: regeringen, oppositionen, internationella liksom regionala makter.

FN:s generalsekreterare har utsett ett nytt sändebud, den algeriske diplomaten Lakhdar Brahimi, som tillträdde när Annans mandat gick ut. Om dennes förutsättningar kommer att bli bättre än Annans, återstår att se.

Interventionshot

Hillary Clinton förklarade efter ett möte med den turkiske utrikesministern den 11 augusti 2012 att USA stödde oppositionen i Syrien med kommunikationsutrustning och andra former av ”non-lethal” assistans, och med direkt finansiell hjälp. På frågan om ministrarna hade diskuterat t.ex. flygförbudszoner svarade hon att frågeställningar av det slaget ingick i sådant som behövde analyseras djupare. Från bl.a. turkisk sida har det också talats om att inrätta någon slags skyddszon för flyktingar i Syrien mot gränsen till Turkiet.

Att upprätta flygförbudszoner eller skyddszoner skulle kräva en militär intervention i Syrien och utgöra ett flagrant brott mot FN-stadgan och en grov kränkning av Syriens territoriella integritet.

Att USA de facto agerar utöver den av Clinton medgivna ramen, torde stå klart.

Får en stat intervenera på ena sidan i striderna i Syrien? Svaret på den frågan är nej. Detta följer av FN-stadgans principer om suveränitet, nonintervention och folkens självbestämmanderätt. En stat får alltså inte intervenera på rebellernas sida. Inte heller får den intervenera i Syrien på begäran av statsledningen.

Om det förhåller sig så att stater hotar Syrien med våld eller gör bruk av våld mot landet så bryter de mot våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2.4. Och om stater blandar sig i Syriens interna angelägenheter så är detta också förbjudet enligt noninterventionsprincipen i FN-stadgans artikel 2.7. Gränserna för sådan otillåten intervention belyses av Internationella domstolens i Haag avgörande i Nicaragua-fallet, som handlar om stödet till upprorsrörelsen Contras. I enlighet med det avgörandet är det förbjudet att intervenera i en annan stats interna angelägenheter ”genom att rekrytera, träna, beväpna, utrusta, finansiera, leverera till och i övrigt uppmuntra, stödja och hjälpa militära och paramilitära aktioner i och mot en annan stat”. Att sådan olaglig verksamhet pågår, råder det ingen tvekan om.

De av USA ensidigt beslutade, långtgående sanktionerna mot Syrien strider mot FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem. I vad mån åtgärder ska vidtas mot Syrien är uteslutande en fråga för säkerhetsrådet. Sanktionerna slår bl.a. mot export av olja, mot landets centralbank, och mot ett stort antal personer och institutioner med reseförbud och frysning av tillgångar.

Hoten mot Syrien har möjligen trappats upp genom ett utspel av Barack Obama i augusti 2012. Han hänvisade då till risken för att Syriens påstådda innehav av kemiska och biologiska vapen skulle hamna i ”fel” händer och talade vagt om att detta skulle kunna leda till en ändring av ”mina kalkyler”. Vi känner igen något av detta från förspelet till anfallet på Irak 2003, där olika massförstörelsevapen – som inte existerade – användes i krigspropagandan. Det verkar som om Obama här tar ett steg i riktning mot den aggressiva Bush-doktrinens godtyckliga och lagligt sett helt ogrundade påståenden om en rätt till ”förebyggande” krig.

Att en stat innehar massförstörelsevapen är inte något skäl för en annan stat att angripa staten. Stater som inte har åtagit sig något annat har folkrättsligt sett rätt att inneha massförstörelsevapen, t.ex. kärnvapen, som ju USA innehar. Det är först när staten börjar hota med att använda sådana vapen mot en annan stat, som ett ingripande kan ske, men då endast från säkerhetsrå-

dets sida, förutsatt att det är fråga om ett hot mot internationell fred och säkerhet.

Syrien har rätt till självförsvar om landet utsätts för ett väpnat angrepp och har då även rätt att få hjälp av andra stater, dvs. rätt till kollektivt självförsvar. Syrien har dock inte begärt militärt stöd mot yttre aggression.

Det helt centrala i den interna syriska konflikten är att det syriska folket ges möjlighet att bestämma om sitt eget öde utan utländsk inblandning. Mot sådan inblandning bör vi hävda FN-stadgans grundläggande principer.

Detta kapitel avslutades i september 2012.

HOTEN MOT IRAN

av Rolf Andersson och Lars-Gunnar Liljestrand

Icke-spridningsfördraget (NPT eller Non-Proliferation Treaty) trädde i kraft 1970. Internationella Atomenergikommissionen (IAEA) fick i uppdrag att övervaka att avtalet följdes. En överväldigande majoritet av världens stater har anslutit sig till avtalet. Iran har undertecknat det. Kärnvapenstater som Israel, Nordkorea, Indien och Pakistan står utanför.

Bakgrunden till icke-spridningsavtalet var kapprustningen mellan kärnvapenmakterna, och en oro för ytterligare spridning av kärnvapen. Avtalet är dock ett ojämlikt fördrag. De stormakter som redan hade kärnvapen ville befästa sitt monopol och finna ett ”attraktivt” sätt att hindra andra stater från att skaffa kärnvapnen. Samtidigt fanns det ett intresse hos icke-kärnvapenstaterna att få till stånd ett avtal om nedrustning och begränsning av spridningen, men även av att få del av teknik för fredlig användning av kärnkraft, något som utlovas i avtalet, men endast delvis infriats.

Det är värt att notera att kärnvapenstaterna USA, Ryssland, Kina, Storbritannien och Frankrike samtidigt är de fem stater, som har vetorätt i FN:s säkerhetsråd, något som tenderar till att utlämna icke-kärnvapenstater som Iran till dessa stormakters godtycke.

IAEA publicerade en rapport om Iran den 8 november 2011. Den har utnyttjats för att på nytt eskalera frågan om Irans kärnteknikprogram. I eskaleringen har ingått införandet av synnerligen drastiska ekonomiska sanktioner från framförallt USA:s sida. Men den har även innefattat hot om krigsåtgärder från USA och Israel.

Många stater går emot denna aggressiva eskalering. Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika, som omfattar nästan hälften av världens befolkning, uttalade gemensamt vid det fjärde BRICS mötet den 29 mars 2012 att situationen rörande Iran ”inte kan tillåtas att eskalera till konflikt” utan måste ”lösas genom politiska och diplomatiska medel och dialog mellan berörda parter”. Sveriges utrikesminister Carl Bildt och hans finska kollega har i en artikel den 22 mars 2012 (Bildt 2012) intagit motsvarande ståndpunkt, och även framhållit att ett angrepp mot Iran skulle ”vara ett uppenbart brott mot FN-stadgan.” Framstående jurister såsom Hans Blix, tidigare generaldirektör för IAEA, och Hans Corell, FN:s tidigare rättschef, har också klargjort att ett sådant angrepp skulle vara oförenligt med FN-stadgan.

Det är mot bakgrund av dessa aggressionshot motiverat att närmare redogöra för de avtal som Iran träffat och de påståenden om Irans kärnenergiprogram, som gjorts av IAEA och andra.

NPT-avtalet

Iran har rättigheter och skyldigheter enligt icke-spridningsavtalet. Om vi börjar med Irans grundläggande rättigheter så framgår dessa primärt av artikel 4. Där klargörs staternas ”oförytterliga” rätt till utveckling och användning av kärnkraft för fredliga ändamål. Detta omfattar hela kedjan från råmaterial till anrikning och sedan klyvning av kärnbränsle.

Irans grundläggande skyldigheter enligt avtalet framgår av artikel 2. Det centrala i den bestämmelsen är att Iran förbinder sig ”att inte tillverka eller på annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar”.

Nyckelordet är här ”tillverka”. Det har hävdats – särskilt från amerikanskt håll – att ”tillverka” inte skulle betyda just tillverka, utan även omfatta alla möjliga steg som föregår tillverkningen, t.ex. införskaffande av kunskap, förmåga, forskning, utveckling och tester. Men en sådan tolkning kan inte vara riktig.

När man läser en traktat som icke-spridningsavtalet skall man utgå från ordens enkla betydelse. Vad tillverka betyder behöver knappast utvecklas: att framställa produkter av råmaterial genom manuellt arbete eller maskinellt. Det innebär att vad som avses i artikel 2 är att fysiskt tillverka kärnvapen. En sådan läsning av bestämmelsen har också stöd i vad som framkom under förhandlingarna om avtalet. Då fanns det förslag som innebar att icke-kärnvapenstaterna utöver att inte ”tillverka” även skulle åta sig att inte ”förbereda för tillverkning” av kärnvapen. Båda formuleringarna övervägdes alltså, men man stannande för den begränsade lydelsen att ”tillverka”. Detta förslag torde ha varit baserat på ett utkast från USA:s sida, medan Sovjet hade med även ”förbereda för tillverkning” i sitt förslag.

Innebörden av detta är att icke-spridningsavtalet inte hindrar stater från att ha kunskap om och förmåga att bygga kärnvapen. Sådan kunskap och förmåga har ju de facto Japan, Tyskland och andra avancerade industrinationer, som är anslutna till NTP-avtalet. För detta kan de inte kritiseras med åberopande av avtalet. Iran har också rätt att skaffa och inneha sådan kunskap och förmåga, men får liksom övriga icke-kärnvapenstater inte utnyttja detta till att ”tillverka” kärnvapen. Iran har alltså rätt att bl.a. anrika uran och att lagra uran.

En juridisk rådgivare till det engelska utrikesministeriet har påpekat att kontrollerna (safeguards) enligt NTP-avtalet ”är utformade för att upptäcka avledning av material för militära eller okända ändamål. Ingenting i NTP eller safeguardsavtalen förhindrar lagligen en stat som är part i dem från att förvärva kärnvapenförmåga, till exempel genom att anrika uran till höga grader, återvinna förbrukat bränsle och så vidare”. (Edwards 1984)

Man kan naturligtvis försöka argumentera för tolkningar av NTP-avtalet, som siktar till att åstadkomma begränsningar genom spekulationer om staters framtida avsikter. Sådana tolkningar tar dock inte fasta på avtalets lydelse och övervägandena under förhandlingarna som föregick avtalet.

Förre generaldirektören för IAEA, Hans Blix, klargjorde ny-

ligen gränsdragningen i ett föredrag: ”Många icke-kärnvapenstater som är parter till NTP har reagerat mot antydningar om att restriktioner kunde läsas in i eller skrivas in i parternas frihet enligt NTP att ge sig in på aktiviteter avseende bränslecykeln. Jag förstår dem. Det behöver inte anges explicit att anrikning eller upparbetning var tillåtna aktiviteter enligt traktaten. Vad som inte var förbjudet var tillåtet” (Blix 2012).

Blix diskuterar i föredraget hur man ska bedöma en argumentation som går ut på att skapandet av en anrikningsförmåga för att förbereda för den faktiska tillverkningen av ett kärnvapen skulle stå i strid mot utfästelserna som görs i NTP. Han framhåller: ”Det skulle naturligtvis vara tvunget att visa, genom gjorda uttalanden eller på annat sätt, att särskilda aktiviteter var, i själva verket, företagna såsom sådana förberedelser – och inte bara för att skapa en valmöjlighet att bygga ett vapen. Om vi beklagar det korta steget till ett avtalsbrott, och det är ett riskfyllt ett, så låt oss komma ihåg att steget är också mycket kort till tillbakadragande.” Det är alltså förenligt med NTP-avtalet att en stat blir en ”tröskelstat”, dvs. en stat som inte har kärnvapen men har förmågan att tillverka sådana. Detta gäller naturligtvis alla icke-kärnvapenstater, som är anslutna till avtalet, inklusive Iran.

Kärnvapenstaternas skyldigheter

Även de av NPT-avtalet bundna kärnvapenstaterna har skyldigheter. Det uttryckliga krav som ställs på kärnvapenmakterna formuleras i artikel 6: ”Var och en av parterna till traktaten åtar sig att genomföra förhandlingar i god anda om effektiva åtgärder avseende upphörandet av kärnvapenkapprustningen vid en tidig tidpunkt och nukleär nedrustning och om en traktat om allmän och fullständig avrustning under strikt och effektiv internationell kontroll.”

Idag, drygt 40 år efter avtalet, kan det konstateras att nedrustningskraven knappast alls har uppfyllts. Visserligen är åtagandena i denna del av avtalet uttunnade, men det är bara att konsta-

tera att avtalets intentioner inte har infriats. Obalansen mellan kärnvapenstaterna och icke-kärnvapenstaterna består. I det nyss nämnda föredraget lyfte Hans Blix fram även denna obalans och konsekvenserna för icke-kärnvapenstaterna, som har avstått från att bygga kärnvapen och har accepterat verifiering:

> ”Inga tillägg som introducerar ytterligare restriktioner på dessa stater skulle ha någon chans till framgång – oavsett om det gäller anrikning eller rätten att dra sig ur eller något annat – tills kärnvapenstaterna har bättre fullgjort sin del av traktatöverenskommelsen – att förhandla fram en nukleär nedrustning.”

Utöver bestämmelserna om icke-spridning av kärnvapen och nedrustning finns det ytterligare en pelare i NTP-avtalet, nämligen att underlätta fredlig användning av kärnkraft, särskilt för utvecklingsländer. Inte heller detta har infriats enligt avtalets intentioner.

Kontroll genom IAEA

I artikel 3 i NTP-avtalet förbinder sig varje icke-kärnvapenstat att acceptera olika kontrollåtgärder (safeguards). Dessa kontrollåtgärder ”syftar uteslutande till att verifiera fullgörandet av förpliktelser enligt detta fördrag i syfte att förhindra avledande av nukleär energi från fredlig användning till kärnvapen eller andra kärnladdningar.” Det handlar alltså om kontroll av det klyvbara materialet. Det förutsätts att ett särskilt avtal träffas mellan den berörda staten och IAEA om hur detta skall genomföras. Principen är att kontrollåtgärderna skall genomföras så att de inte hindrar den berörda statens ekonomiska eller teknologiska utveckling av fredlig användning av kärnkraft.

Iran har träffat ett sådant avtal om kontrollåtgärder med IAEA.

Enligt artikel 1 i avtalet förbinder sig Iran att tillåta kontrollåtgärder rörande allt klyvbart material inom landets territorium.

Det exklusiva syftet skall vara att verifiera att sådant material inte avleds för kärnvapen eller andra kärnladdningar. I artikel 2 ges IAEA rätt att tillämpa kontroller inom denna ram. IAEA ges alltså inte här någon allmän övervaknings- eller kontrollrätt. Mandatet är att kontrollera det klyvbara materialet.

Iran skall enligt avtalet förse IAEA med erforderlig information om nukleärt material som enligt avtalet är föremål för kontrollåtgärder. Vidare skall IAEA enligt avtalet ha den iranska regeringens godkännande för att göra inspektioner. För det fall att Iran vägrar inspektioner kan IAEA hänskjuta frågan till IAEA:s styrelse, som har att besluta om vidare åtgärder. Om Iran inte uppfyller avtalet, kan IAEA:s styrelse informera FN:s säkerhetsråd.

Ett tilläggsprotokoll om kontrollåtgärder utformades av IAEA i september 1997. Där specificeras dessa ytterligare och de utvidgas till anläggningar som inte särskilt är till för kärnenergiverksamhet, men som kan misstänkas ha koppling till sådan verksamhet (nu, tidigare eller i framtiden), och krav ställs på mer komplett information om hela processcykeln avseende kärnenergi och användning av bättre kontrollverktyg vid inspektioner.

Iran har skrivit på tilläggsprotokollet, men detta har inte trätt i kraft. Iran har dock under en period frivilligt tillämpat protokollet.

IAEA och Iran

Irans kärnkraftsprogram har varit en het internationell fråga under lång tid. IAEA:s kritik har bland annat avsett att Iran hemlighöll sitt kärnenergiprogram under 18 år (från 1985 till 2003). Det är ett faktum att Iran utan att informera IAEA hade skaffat utrustning, material och teknologi på den ”svarta” marknaden och utvecklat ett hemligt kärnenergiprogram. Irans regering medgav detta, men hävdade att programmet enbart var för fredliga ändamål.

IAEA:s kritik då var befogad. Iran skulle ha lämnat information om sitt nukleära material. Iran försvarade sig med att landets

kärnenergiprogram utsattes för hinder och störningar. Bindande kontrakt avseende kärnkraftsanläggningar hade brutits av leverantörer, och leveranser av nukleärt material hade blockerats. Iran hävdade att utländska stater hade intervenerat för att underminera landets fredliga kärnteknikprogram och därigenom brutit mot en rad av sina åtaganden i icke-spridningsavtalet. På grund av detta, hävdade Irans regering, hade man inte kunnat avslöja detaljer i sitt program, utan Iran ansåg sig tvunget att ta leveranser från den svarta marknaden.

Omfattningen och det yttersta syftet med Irans anrikningsprogram är enligt IAEA den mest kritiska frågan. Efter 2003 har omfattande inspektioner gjorts av Irans anläggningar. Som förtroendeskapande åtgärd införde Iran under 20 månader ett frivilligt stopp för all anrikning av uran i sina anläggningar.

Kritiken har dock fortsatt. Men 2007 gjorde USA:s samlade underrättelseorganisationer en gemensam utvärdering, som mynnade ut i att Iran i vart fall efter 2003 inte hade något program avseende kärnvapen.

IAEA:s rapport den 8 november 2011

I IAEA:s rapport om Iran, som den nye generaldirektören Yukiya Amano överlämnade till styrelsen den 8 november 2011, redovisas information om Irans nukleära program, som rapporten försäkrar ”indikerar att Iran har utfört … aktiviteter som är relevanta för utvecklingen av kärnladdningar.” Det mesta av bevisningen för denna försäkran är inte ny. I sin detaljerade analys diskuterar IAEA särskilt Irans förmåga och aktiviteter avseende produktion och anrikning av klyvbart material.

Diskussionen i rapporten går dock längre än till i och för sig relevanta bedömningar av var Irans förvar av uran är lokaliserade och av anläggningarnas skick, dvs. frågor som är direkt kopplade till produktion och anrikning av klyvbart material, som ju är själva föremålet för IAEA:s kontrollåtgärder enligt Irans avtal med IAEA. IAEA:s fokus blir mer inriktat på att diskutera andra aktiviteter, som IAEA bedömer vara ”relevanta för utvecklingen

av en kärnladdning.” Det är då fråga om aktiviteter relaterade till utformning, forskning och experiment avseende utveckling av kärnvapenstridsspetsar. Det framhålls i rapporten att Iran har ”dokument”, som beskriver aktiviteter med denna inriktning (utveckling av detonatorer, hydrodynamiska experiment, modellering och beräkningar, neutroninitiatorer, integration i en missil, bestyckning, osäkring och avfyring).

När man läser rapporten bör man såsom professor Dan Joyner framhållit (Joyner 2008 och 2011) först ställa frågan om IAEA:s mandat. IAEA:s uppgift är primärt att övervaka det klyvbara materialet och anslutande anläggningar. Det är den uppgiften som framgår av IAEA:s statuter och de avtal om kontrollåtgärder som redovisats ovan och som IAEA skall övervaka och verifiera. Mandatet är inte att allmänt övervaka andra frågor och teknologier, som kan vara relaterade till utvecklingen av en kärnladdning, men inte direkt relaterade till det klyvbara materialet. IAEA:s roll är att tillförsäkra att klyvbart material inte avleds från fredlig användning till militära aktiviteter.

Detta är en förklaring till att IAEA:s redovisning blir så obestämd. IAEA utgår inte från en tydlig norm, när organet diskuterar eventuella aktiviteter relaterade till kärnvapen, som inte inkluderar klyvbart material. Det upprepade temat blir därmed att IAEA är ”oroat” och begär ”förklaringar”, eftersom IAEA inte kan koppla sina resonemang till något i avtalet om kontrollåtgärder beträffande aktiviteter avseende icke-klyvbart material som har samband med utveckling av kärnvapen. Någon slutsats om förenligheten eller oförenligheten med den standard som bedömningen skall grundas på är inte möjlig, då en sådan standard saknas för IAEA:s resonemang i denna del.

Den kunskap och tekniska förmåga IAEA finner intressant besitter andra stater som Japan och Tyskland. Allt talar för att en avancerad industrination som exempelvis Japan utan alltför stort besvär och alltför lång tid skulle kunna bygga kärnvapen, om man verkligen ville det. Att länder som Japan eller Tyskland har sådan kunskap och förmåga är inte förbjudet enligt NPT-avtalet eller avtalen om kontrollåtgärder. Som berörts ovan

avser förbudet i NTP-avtalet att faktiskt bygga kärnvapen, och inte att ha förmågan och teknologin att kunna göra det.

Det finns inga bevis i rapporten för att Iran fysiskt har byggt en kärnladdning eller någon av dess komponenter. Iran har inte brutit mot NPT-avtalet. IAEA:s behandling av Iran har uppenbarligen påverkats av andra faktorer än intresset att objektivt och neutralt utföra kontroller inom mandatets ramar.

Rapporten innehåller inte särskilt mycket ny information. I rapporten återfinns en mängd vaga hänvisningar till medlemsstater som skall ha påstått saker, till underjordiska nätverk som skall ha levererat teknologi, till ett organisationsschema som visar att Iran har en ordnad forskning och utveckling, men som inte säger något om kärnvapen, till tester som inte heller säger något relevant osv. IAEA behandlar i rapporten förhållanden som ligger utanför organets mandat, förhållanden som kan vara avsedda för att uppnå tröskelnivå och förhållanden som kan ha tillämpning på andra vapensystem än kärnvapen.

Iran och USA

Andra icke-kärnvapenstater har också brutit mot NTP-avtalet eller avtalet om kontrollåtgärder. Det speciella med Iran är emellertid stormakternas inblandning. USA hävdar att Irans kärnkraftsprogram är ett hot mot freden. I oktober 1951 försökte USA stoppa Iran från att nationalisera sina oljetillgångar genom ett förslag till FN-resolution, där det också påstods att världsfreden hotades. Detta föregick en kupp mot Iran, där CIA var med och störtade den folkvalde Mosaddeq. Då shahen avsattes 1979 i den islamiska revolutionen, vände USA helt om och backade sedan upp Saddam Hussein i Iraks angreppskrig mot Iran. Brytningen mellan USA och Iran var fullständig efter gisslandramat på amerikanska ambassaden i Teheran, och USA införde sanktioner mot landet.

Amerikanska regeringar var drivande i försöken att omintetgöra Irans kärnenergiprogram i början av 80-talet. Då Irans nya kärnenergiprogram blev känt 2003, erbjöd sig Frankrike,

Storbritannien och Tyskland, att förhandla fram en lösning som kunde accepteras av västvärlden. Iran hade klargjort att en lösning måste omfatta landets rätt att själv anrika uran för fredligt ändamål. Iran lade fram ett paketförslag i början av 2005. Motförslaget senare under 2005 omfattade ingen acceptans av egen anrikning. Irans reaktion blev ett avslag och beslut att häva stoppet för anrikningen.

Därefter har åtskilliga förhandlingsförsök gjorts i omgångar. Ett förhandlingsmöte mellan kärnvapenstaterna och Iran har ägt rum under våren 2012 och ytterligare möten är inplanerade.

Säkerhetsrådet

Den 31 juli 2006 antog säkerhetsrådet resolution 1696, där man ”anmodade” Iran att upphöra med att utveckla anrikningsprocessen. IAEA hade hänfört frågan till rådet.

Säkerhetsrådet antog resolution 1737 den 23 december 2006. I resolutionens inledning anger rådet att man är allvarligt oroat mot bakgrund av IAEA:s rapporter, som listar utestående frågor beträffande Irans nukleära program, inklusive frågor, som kan ha en ”militär dimension”, och att IAEA inte kan dra slutsatsen att det inte finns några odeklarerade nukleära material i Iran. Det noteras att Iran inte har följt resolution 1696 att suspendera alla anrikningsrelaterade aktiviteter. Säkerhetsrådet säger sig vara medvetet om sitt primära ansvar enligt FN-stadgan ”för att upprätthålla internationell fred och säkerhet”, och anger sig agera enligt artikel 41 i kapitel VII i stadgan, sanktionsparagrafen. Rådet beslutar nu att Iran ska suspendera all kärnteknisk verksamhet med anknytning till anrikning.

Iran stod emellertid på sig och vidhöll att dess aktiviteter bestämt höll sig inom ramarna för NPT-avtalet. Detta föranledde säkerhetsrådet att fatta ytterligare beslut om sanktioner.

Säkerhetsrådet antog i mars 2007 resolution 1747, som skärpte och utökade sanktionerna. I bakgrunden anges att IAEA lämnat rapporter och att Iran ”såsom indikeras i dessa” inte har följt de tidigare resolutionerna.

Resolution 1803 antogs i mars 2008. Den följer tidigare mönster. Iran påstås ha brutit mot föregående resolutioner och inte följt IAEA. Sanktionerna skärptes.

Den 9 juni 2010 antogs den senaste säkerhetsrådsresolutionen, 1929. Den skärper ytterligare sanktionerna mot landet. Bakgrunden följer mönstret i tidigare resolutioner. Konkret framhålls särskilt att Iran konstruerat en anrikningsanläggning i Qom, vilket skulle strida mot kravet på att upphöra med all anrikning, och att man inte hade anmält detta till IAEA. Vidare hävdas att Iran anrikat uran till 20 procent utan att anmäla detta till IAEA. Resolutionen är i beslutsdelen främst inriktad på utökat vapenembargo.

Enligt resolutionerna har säkerhetsrådet agerat med hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan, som handlar om hot mot internationell fred och säkerhet och som öppnar för sanktioner och än mer långtgående åtgärder. Rådet påstår alltså att Irans kärnenergiprogram skulle utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Vad rådet primärt beslutat är att Iran skall upphöra med anrikning, något som Iran har rätt till enligt NTP-avtalet. Rådet använder förbudet mot att utöva en traktatsenlig ”oförytterlig” rätt som primär sanktion.

Att anrika uran som deklareras är definitivt inte ett brott mot NPT-avtalet. Det hade och har Iran rätt att göra enligt NPT. Men resolution 1973 från 2006 ändrade bilden genom att säkerhetsrådet förbjöd Iran att anrika uran. Det är svårt att hävda att Iran legalt sett inte var bundet av detta beslut, oavsett den ”oförytterliga” rätten att anrika uran för fredlig användning enligt NPT.

Men säkerhetsrådet har inte haft fog för att hävda att Irans aktiviteter utgjort ett hot mot internationell fred och säkerhet. Ingenting annat är visat än att Iran i allt väsentligt sedan länge hållit sig inom ramarna för NTP-avtalet och avtalet om kontrollåtgärder. Genom att inte lyda säkerhetsrådet gör sig Iran dock skyldigt till ett formellt brott mot FN-stadgan.

Men vad skulle Iran ha gjort? Iran redovisade 2003 skälen till att man för IAEA mörklade sitt kärntekniska program. Landet

var utsatt för en blockad av kärnteknologi, som det hade rätt att få tillgång till enligt NPT. Blockaden har fortsatt. Iran har ställts inför valet att avstå från sina rättigheter enligt NPT eller att bryta mot säkerhetsrådsresolutioner, vilka drivits fram av stater som hotar landet.

Iran har förklarat sitt behov av egen anrikning med att landet inte åter skall hamna i beroende av utländska stormakter. Irans historia visar vad ett sådant beroende kan leda till.

Olagliga sanktioner

Förutom sanktioner beslutade av säkerhetsrådet har västmakter infört ensidigt beslutade sanktioner mot Iran. Dessa aggressiva sanktioner strider mot FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem. De kränker också landets suveränitet och utgör en otillåten inblandning i landets interna angelägenheter. Sanktionerna omfattar ett oljeembargo och riktar sig även mot möjligheterna att försäkra tankfartyg. USA har sedan 1980 genomdrivet ett stort antal sanktioner riktade mot handel och finansiella avtal med Iran, mot iranska medborgare och institutioner, mot iranska finansiella institutioner och deras tillgångar, och mot företag som handlar med Iran.

Dessa sanktioner drabbar Iran hårt. Det har rapporterats att oljeexporten minskat i betydande omfattning. Risken är stor att sanktionerna drabbar civilbefolkningen på liknande sätt som de långvariga sanktionerna mot Irak gjorde fram till 2003, då FN-tjänstemän uppgav att mer än 400 000 barn dött till följd av sanktionerna.

USA:s hot och folkrätten

En enda stat har använt kärnvapen mot en annan stat. Den staten är USA. Det var 1945 mot Japan, en stat som inte hade kärnvapen.

USA har inte lyckats få till stånd en resolution i säkerhetsrådet, som öppnar för militärt ingripande mot Iran, ett fredligt

land, som – i likhet med Sverige – inte angripit någon annan stat sedan oerhört länge.

USA:s president Barack Obama höll ett tal i mars 2012 inför en pro-israelisk lobbygrupp i Washington (AIPAC, American Israel Public Affairs Committee), som innehöll vissa hotfulla inslag. I talet påstod Obama att

> ”... Irans ledare inte borde ha något tvivel om Förenta staternas beslutsamhet, precis som de inte borde betvivla Israels suveräna rätt att fatta sina egna beslut om vad som krävs för att möta dess säkerhetsbehov. Jag har sagt att när det gäller att förhindra Iran från att uppnå ett kärnvapen så kommer jag inte att ta några alternativ från bordet, och jag menar vad jag säger. Det inkluderar alla element av amerikansk makt. En politisk ansträngning inriktad på att isolera Iran; en diplomatisk ansträngning att upprätthålla vår koalition och tillförsäkra att det iranska programmet är övervakat; en ekonomisk ansträngning att sätta i verket förlamande sanktioner; och, ja, en militär ansträngning att vara förberedd för varje eventualitet.” (*The Guardian*, 4 mars 2012)

Det här handlar uppenbarligen om vaga hot från en svag president. Vi hör på nytt antydningar i Bushs tradition om att USA skulle kunna komma att agera helt i strid mot FN-stadgans våldsförbud och åberopa något slags ”förebyggande självförsvar”, som i alla avseenden är oförenlig med internationell rätt.

Frågeställningarna är ju inte nya.

Ett första fall som bör nämnas är Kuba-krisen 1962. Bakgrunden var att robotbaser hade installerats på Kuba. USA satte då Kuba i ”karantän” (blockad) för att förhindra att landet tog emot nukleärt material. USA hävdade att det var fråga om ett hot mot världsfreden. Men USA åberopade inte att Kuba hade brutit mot FN-stadgans våldsförbud och hävdade inte heller en rätt till ”förebyggande självförsvar”. Istället vände sig

USA till OAS (de amerikanska staternas organisation) och fick stöd för blockaden.

Israel bombade 1981 den irakiska kärnreaktorn Osirak. Enligt Israel skulle reaktorn inom kort laddas och detta skulle leda till att Irak inom ett antal år skulle ha en atombomb. Israel hävdade att risken för ett kärnvapenangrepp mot landet därmed var överhängande. Inför säkerhetsrådet åberopade Israel en långtgående preventiv ”självförsvarsrätt”.

Israels bombningar fördömdes av bl.a. premiärminister Margaret Thatcher som ”ett allvarligt brott mot internationell rätt” (King 2012).

Frågan kom också upp i säkerhetsrådet och sedan även i generalförsamlingen. Båda dessa FN-organ fördömde attacken som stridande mot FN-stadgan. Säkerhetsrådet erkände fullt ut den oåterkalleliga suveräna rätten för staterna, särskilt utvecklingsländerna, att utveckla kärnkraft för fredliga ändamål i överensstämmelse med de internationellt accepterade målen att förhindra spridning av kärnvapen. I sin resolution noterade rådet att Irak hade anslutit sig till fördraget om icke-spridning av kärnvapen, men att Israel inte hade gjort det. Rådet var djupt oroat över den fara för internationell fred och säkerhet som Israels uppsåtliga attack utgjorde. Rådet anmodade också Israel att underställa sina kärnkraftsanläggningar IAEA:s övervakning, något som Israel – som har kärnvapen – vägrat, men Iran – som inte har kärnvapen – godtagit.

Säkerhetsrådets fördömande av Israel var enhälligt, men det framkom under debatten i rådet att det fanns olika uppfattningar om hur man principiellt skulle se på frågan om ”preventivt självförsvar”. USA höll saken öppen för framtiden.

Israel fann sig inte i säkerhetsrådets fördömande utan framförde hot om nya attacker. Detta föranledde generalförsamlingen att 1983 bekräfta våldsförbudet i artikel 2.4 i FN-stadgan och att förklara att ”varje hot att attackera och förstöra nukleära anläggningar i Irak och i andra länder utgör ett brott mot FN-stadgan.” Generalförsamlingen bekräftade denna inställning på nytt 1985.

USA åberopade 2003 att Irak hade massförstörelsevapen (särskilt biologiska och kemiska vapen) och att landet hade band med terroristorganisationer. Det fanns, enligt USA, skäl att befara att terroristgrupper kunde få tag på vapen från Irak för användning vid attacker liknande 11 september. Ett ”förebyggande krig” skulle därför vara berättigat i syfte att avväpna Irak för att avvärja ett hot direkt mot USA och indirekt mot alla stater, vilka riskerade att bli mål för sådana attacker. Detta avvisades som bekant av en överväldigande majoritet av väldens stater, bl.a. av Frankrike, Tyskland, Ryssland och Kina. USA framstod med rätta som en aggressiv stat, som ogrundat menade sig stå över den internationella rättsordningens våldsförbud. Påståendena om Iraks massförstörelsevapen visade sig också vara alltigenom felaktiga.

En öppen fråga

Ingen kan idag säga hur konflikten mellan USA och Iran slutar. Ett iranskt kärnvapenprogram någon gång i framtiden är inte uteslutet, och det kan bero på hur landet uppfattar hotet från USA. Ett möjligt scenario kan vara att Iran väljer att gå samma väg som Nordkorea, nämligen att säga upp NPT-avtalet och börja tillverka kärnvapen, för att värna sin egen nationella existens, och då skulle USA:s anklagelser riskera att bli en självuppfyllande profetia.

Att USA pressar IAEA till att bli ett politiskt redskap mot Iran kan även påverka andra stater i framtiden. Tilläggsprotokollet med dess långtgående skrivningar om inspektioner av möjliga framtida kärnanläggningar innebär en risk även för andra stater än Iran, då det kan utnyttjas av en stormakt som USA för att – liksom i fallet med vapeninspektionerna i Irak – tvinga fram ständiga kontroller som bara leder till nya frågor utan att någonsin komma till ett slut.

En annan aspekt är att om Iran – i strid mot NTP-avtalet – skulle tvingas att avstå från egen anrikning av uran så skulle ett allvarligt slag riktas också mot andra icke-kärnvapenstater att i

framtiden bli självförsörjande när det gäller kärnkraft.

USA:s hot mot Iran saknar varje stöd i den internationella rättsordningen. Frågan om Irans kärnteknikprogram är en fråga för säkerhetsrådet (även om den inte borde vara det). På den Alliansfria rörelsens toppmöte i Teheran i augusti 2012, där även FN:s generalsekreterare deltog, försvarade organisationen rätten till fredlig användning av kärnkraft och fördömde de av USA och andra stater ensidigt beslutade och verkställda sanktionerna mot Iran. Även BRIC-staterna (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina) har gått emot den amerikanska politiken och framhållit att endast en fredlig lösning är acceptabel. Skulle USA – trots detta och trots USA:s isolering – angripa Iran, direkt eller via Israel, och därigenom söka underminera FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem, kan priset bli högt. Om detta mot all förmodan skulle inträffa, har Iran rätt till individuellt och kollektivt självförsvar.

FRANKRIKES INTERVENTION I MALI

av Rolf Andersson

När Frankrike inledde militära operationer i Mali den 11 januari 2013 förklarade president Francois Hollande att landet agerade på begäran av Malis president och i enlighet med FN-stadgan. Franska väpnade styrkor skulle stödja armén i Mali för att bekämpa aggression från terroristiska element i norr som hotade Malis existens. Uppdraget var enligt Hollande att förbereda en afrikansk interventionsstyrka för att göra det möjligt för Mali att återvinna sin territoriella integritet i linje med resolutioner beslutade av FN:s säkerhetsråd.

Den franske utrikesministern Laurent Fabius utvecklade den franska positionen på en presskonferens den 14 januari samma år (www.diplomatie.gouv.fr). Även han hänvisade till att Frankrike agerade på begäran av Malis legitima regering: ”så här är det fråga om ett fall av legitimt självförsvar”. Fabius nämnde, i andra hand, alla FN:s resolutioner som medger att stater stöder kampen mot terrorister. Han talade också om en ”legitimitet härledd från artikel 51” i FN-stadgan, som reglerar rätten till individuellt och kollektivt självförsvar. I ett senare uttalande hänvisade Fabius också till att Frankrike intervenerade i den ”kontext” som framgår av säkerhetsrådets resolution 2085, vilken antogs i december 2012.

Möjligen kan detta tolkas så att Frankrike åberopade huvudsakligen tre argument för interventionen: (i) kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan; (ii) medgivande från den

legitima regeringen i Mali; och (iii) auktorisation från säkerhetsrådet.

Jag går nedan igenom dessa argument. Om de alla tre verkligen ger uttryck för Frankrikes faktiska rättsliga inställning är emellertid ytterst tveksamt. Delvis handlade det nog om rena politiska utspel. I Frankrikes skrivelse till säkerhetsrådet den 14 januari 2013 (S/2013/17) är det begäran om assistans från Malis interimspresident som lyfts fram som det centrala. Kollektivt självförsvar nämns inte; inte heller att interventionen skulle vara auktoriserad av säkerhetsrådet.

Kan kollektivt självförsvar göra interventionen laglig?

Den franska statsledningens resonemang tycks alltså gå ut på att det är fråga om kollektivt självförsvar efter en begäran av Malis regering för att möta aggression från terrorister i norra delen av landet.

En sådan position är inte hållbar. Kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan förutsätter att en annan stat riktat ett väpnat angrepp mot Mali. Det står helt klart att så inte är fallet här. Förutsättningar för kollektivt självförsvar föreligger alltså inte.

Det åberopas ibland att så kallad indirekt aggression ger rätt till självförsvar enligt FN-stadgan. Detta avser fall där angriparen inte är en annan stat utan privata grupperingar som dock faktiskt kan knytas till en annan stat, som är inblandad i aktiviteterna eller härbärgerar sådana grupper på sitt territorium. Vi har diskuterat den frågan i kapitlet om FN-stadgans våldsförbud ovan under rubriken Förvrängande tolkningar. Men denna frågeställning är över huvud taget inte aktuell i fallet Mali. Varken Mali eller Frankrike har påstått att sådan indirekt aggression förekommit.

Internationella domstolen i Haag (ICJ) har i flera ställningstagande (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004, och Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), 2005) klarlagt att självförsvar enligt artikel 51 i FN-

stadgan förutsätter att en stat angriper en annan stat och att en sådan självförsvarsrätt inte kan hävdas mot privata grupperingar, t ex terrorister, utan tydlig statlig anknytning.

Det finns inga belägg för att folkrätten ändrats efter dessa avgöranden av ICJ. Inställningen att självförsvar förutsätter väpnat angrepp av en stat eller med en stats understöd bekräftades vid konferensen i Kampala 2010 om Internationella brottmålsdomstolen, då generalförsamlingens Definition av aggression från 1974 bekräftades.

I fallet Mali är det inte fråga om extern aggression. I grunden handlar det om interna motsättningar, där tuaregerna i norr vänt sig mot centralregeringen med krav på oberoende. Det finns – liksom i inbördeskriget i Syrien – begränsade inslag av utifrån kommande utländska ”jihadister”, som försöker utnyttja en intern konflikt, men det ger inte rätt att intervenera.

En annan sak är att statsledningen i Mali naturligtvis har rätt att inom sitt territorium sätta in polis och militär för att undertrycka och slå tillbaka terroristiska aktiviteter.

Kan ett medgivande från en legitim regering i Mali göra interventionen folkrättsenlig?

Denna frågeställning har flera aspekter. En aspekt är om det över huvud taget föreligger en ”giltig” inbjudan att intervenera. När inbjudan till Frankrike gjordes hade interimsregeringen i Mali effektiv kontroll över bara en del av territoriet och den hade tillkommit som resultatet av en kupp 2012. Medgivandets giltighet kan således diskuteras.

Men den grundläggande principfrågan är om en ”giltig” inbjudan till intervention skulle kunna medföra att Frankrikes militära aktioner i Mali inte strider mot folkrätten.

Utgångspunkten är att andra stater inte har någon rätt att blanda sig i interna stridigheter i en annan stat. Intervention efter inbjudan är olagligt enligt FN-stadgan. Staternas suveränitet och folkens rätt till självbestämmande är grundläggande

principer enligt stadgan. En följd av dessa fundamentala regler är principen om nonintervention. Denna kommer till uttryck i artikel 2.4 och artikel 2.7 och innebär att en stat inte får lägga sig i hur en annan stat styrs. Principen skyddar staten som sådan mot yttre inblandning.

Frankrikes intervention påverkar utgången av de interna konflikterna i Mali. Den utgör ett intrång i Malis suveränitet, territoriella integritet och politiska oberoende. Den strider mot principen om folkens självbestämmanderätt, som även innebär en rätt för ett folk, vilket redan grundat en stat, att vidmakthålla sitt politiska oberoende i förhållande till andra stater. Varje intervention från en främmande stat för att främja ena eller andra sidan i en intern konflikt eller egna intressen utgör därmed ett brott mot stadgan. Agerandet är oförenligt med FN:s ändamål, som omfattar självbestämmanderätten.

Det har hävdats att Frankrikes intervention skulle kunna vara laglig, då ändamålet inte varit att blanda sig i interna stridigheter utan att bekämpa terrorism. Men detta kan inte utgöra ett giltigt undantag från FN-stadgans principer. Och vem är det som ska avgöra att en viss grupp är en terroristgrupp? Hur ofta används inte ordet terrorism även av etablerade regeringar för att stämpla politiska motståndare som terrorister och därigenom öppna för utländsk inblandning.

Har säkerhetsrådet auktoriserat interventionen?

Säkerhetsrådet antog den 20 december 2012 resolution 2085. Från Frankrikes sida har man hänvisat till att man agerat inom denna resolutions ”kontext”.

I resolutionens inledning konstaterar säkerhetsrådet att situationen i Mali utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet, något som i och för sig öppnar för våldsanvändning. Hotet beskrivs som en humanitär kris i Sahelregionen, som kompliceras av närvaron av beväpnade grupper, inklusive separatiströrelser och terroristiska och kriminella nätverk, samt spridningen av vapen i och utanför regionen.

Av inledningen framgår vidare att interimsregeringen i Mali begärt att säkerhetsrådet auktoriserar att det sätts samman en internationell styrka, som ska assistera försvarsmakten i landet att återta de ockuperade delarna av norra Mali.

Resolutionen ger rätt att använda våld. Men den rätten tillkommer enligt resolutionen inte Frankrike.

Enligt punkt 9 i resolutionen beslutar säkerhetsrådet att auktorisera att det sätts samman en ”African-led International Support Mission”, AFISMA, som skall vidta ”alla nödvändiga åtgärder” för att genomföra vissa uppgifter.

En uppgift är att bidra till återuppbyggnaden av landets försvarsmakt. Under den punkten sägs explicit att detta ska ske i koordination med andra internationella partners, som är involverade i processen, inklusive EU och andra medlemsstater. En annan uppgift är att stödja myndigheterna i Mali att ta tillbaka kontrollen över vissa områden i norr som kontrolleras av terrorister, extremister och beväpnade grupper. Under den punkten nämns inte EU och andra medlemsstater explicit.

Vissa krav ställs i resolutionen för att AFISMA ska få inleda offensiva militära operationer.

Enligt punkt 13 anmodar säkerhetsrådet medlemsstater att bidra med trupper till AFISMA. Det kunde Frankrike ha gjort, men resolutionen ger inte Frankrike rätt att använda våld i Mali. Den rätten tillkommer AFISMA och ska utövas under AFISMA:s befäl.

Huruvida säkerhetsrådet resolution 2085 är förenlig med säkerhetsrådets mandat enligt FN-stadgan ska inte diskuteras här. Det beror ju ytterst på bedömningen av om situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet, vilket uppenbarligen kan diskuteras.

Frankrike har genomfört en folkrättsstridig intervention i Mali, som kommer att påverka förhållandena i landet under lång tid. Det står klart att Frankrike, som har starka egna intressen att bevaka i denna del av Afrika, avser att säkra dessa.

Detta kapitel avslutades i mars 2013.

DET ANDRA LIBANONKRIGET 2006

av Rolf Andersson

Israel drog år 2000 tillbaka sina trupper från södra Libanon. En av FN övervakad gräns, ”the Blue Line”, drogs upp mellan länderna, och förhållandena var relativt stabila under en lång period, även om det förekom vissa gränsincidenter och andra konfrontationer.

Uppfattningarna går isär om vad som orsakade det krig, det s.k. andra Libanonkriget, som utlöstes den 12 juli 2006. Rent faktiskt var det ett krig mellan staten Israel och paramilitära styrkor, som var knutna till Hizbollah och opererade utifrån Libanons territorium, men kriget drabbade stora delar av Libanon extremt hårt. Vid tidpunkten för krigsutbrottet hade Hizbollahs politiska gren ett tiotal platser i parlamentet och två minoritetsposter i regeringen. Hizbollah utövade ett starkt inflytande i södra Libanon.

Enligt Hizbollah var den utlösande faktorn att Israel skickade in soldater i en by i Libanon. Enligt Israel – och flera FN-organ – utlöstes kriget av att Hizbollah-milis korsade gränsen och attackerade en israelisk militär patrull, dödade tre soldater och tillfångatog två samt dödade ytterligare fem soldater under det efterföljande försöket att frita de tillfångatagna. Vilken version som är korrekt är naturligtvis av stor betydelse, men ska inte utvärderas här, utan jag utgår nedan från FN:s historieskrivning.

Israel svarade med militära operationer för att frita de tillfångatagna soldaterna. Samtidigt genomförde man omfattande

bombningar i Libanon, bl.a. mot flygplatsen i Beirut. Hizbollah avfyrade missiler mot Haifa och andra städer. På marken ägde sammanstötningar rum i södra Libanon mellan israelisk militär och milis från Hizbollah. Det eskalerande kriget varade i en månad. FN:s säkerhetsråd beordrade den 11 augusti ett eldupphör, som också kom att verkställas.

Självförsvar

Både Israel och Hizbollah gjorde gällande rätt till självförsvar.

Israel rapporterade till säkerhetsrådet att man utövade sin rätt till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Enligt Israel var den libanesiska regeringen ansvarig för attacken den 12 juli. Samtidigt underströk Israel den libanesiska statsledningens oförmåga att kontrollera landet och avväpna Hizbollah enligt en äldre säkerhetsrådsresolution från 2004. Israel lyfte inte fram att Libanons regering faktiskt hade stött Hizbollah-milisen. Enligt Israel var landet emellertid berättigat att vidta lämpliga åtgärder för att frita fångarna och få slut på beskjutningarna mot civila mål i Israel.

Libanon framhöll vid ett första möte i säkerhetsrådet redan den 13 juli att man inte hade varit medvetet om händelserna vid gränsen och att man inte ställde sig bakom dem. Libanon fördömde Israels aggression, som var riktad mot landets civila infrastruktur.

Säkerhetsrådets medlemmar var splittrade. Ett flertal stödde i princip att Israel gjorde anspråk på rätt till självförsvar, men utan att tydliggöra sin syn på Libanons ansvar för Hizbollahs attack. Kina och Qatar ansåg dock att det var fråga om israelisk väpnad aggression. Nästan alla medlemmar uttryckte sin oro över att Israel riktade in sig på civila mål i Libanon. Ryssland och Frankrike fördömde Israels militära kampanj för att den saknade proportioner. Israel fick politiskt stöd för att artikel 51 var tillämplig från bl.a. G8-gruppen och generalsekreteraren Kofi Annan.

Diskussionen i säkerhetsrådet den 21 juli följde i stort linjerna

från det första mötet. Israels rätt till självförsvar fick stöd i princip av USA, EU, Kanada, Australien, Brasilien och vissa andra stater. Arabförbundet (22 medlemmar), liksom Kina, Iran, Kuba och Venezuela fördömde Israels aggression. Länder som Indien och Indonesien fördömde att Israel använde oproportionerligt våld.

Tom Ruys sammanfattar i sin bok *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter* utomstående staters reaktioner: en majoritet av stater ansåg att Israels anspråk på rätt till självförsvar i princip var grundat; och kritiken fokuserade framförallt på de militära operationernas uppenbara avsaknad av proportionalitet.

Flera folkrättsliga frågeställningar aktualiseras av det andra Libanonkriget. En första frågeställning är om Hizbollahs attack den 12 juli var tillräckligt allvarlig, dvs. om den nådde upp till nivån för väpnat angrepp, som är en förutsättning för att utlösa rätt till självförsvar enligt artikel 51.

Den frågan diskuteras av professor Said Mahmoudi vid Stockholms universitet i en artikel om det andra Libanonkriget. Han ställer frågan om den militära sammanstötningen den 12 juli, som utlöste fientligheterna, kunde rättfärdiga fullskaligt våld i självförsvar enligt artikel 51. Hans utgångspunkt är att mindre och tillfälliga gränskonfrontationer inte når upp till nivån för väpnat angrepp. Detta bygger han primärt på den Internationella domstolens i Haag (ICJ) avgöranden. Han nämner Nicaraguamålet, där domstolen gjorde undantag från väpnat angrepp vid mindre allvarliga former av våldsanvändning. Särskilt lyfter han fram det s.k. Oil Plattform Case, där domstolen avvisade tanken på att en serie av påstådda iranska attacker mot amerikanska fartyg och andra intressen i Persiska Gulfen under en rad år på 80-talet sammantaget skulle ha kunnat utgöra tillräckligt allvarlig användning av våld för att ses som väpnat angrepp. Han noterar också att aktörerna, Israel, Libanon och Hizbollah, vid flera tidigare tillfällen under åren hade använt diplomatiska medel vid konfrontationer och utväxlat tillfångatagna civila och militärer. Mahmoudis slutsats blir att attacken den 12 juli inte nådde en nivå som kvalificerade den som väpnat angrepp enligt

artikel 51. Detta är dock en omstridd uppfattning. Så hade Israel enligt folkrättsprofessorn Ove Bring rätt att utöva självförsvar, men någon analys av de faktiska omständigheterna har han mig veterligen inte redovisat.

Ansvar för icke-statliga aktörer

Om det – trots Mahmoudis bedömning – ändå skulle anses ha varit fråga om ett väpnat angrepp, inställer sig en annan speciell fråga. Den gäller själva ansvaret för attacken, som ju Hizbollah-milis och inte staten Libanon hade riktat mot den israeliska militärpatrullen. Kunde Libanon verkligen vara ansvarigt och alltså lagligen bli föremål för väpnat våld i självförsvar från Israels sida, när Libanon inte ens var medvetet om attacken och tog avstånd från den så snart den kom till statsledningens kännedom? Denna frågeställning om en stats ansvar för icke-statliga aktörer är av principiell betydelse. Den aktualiserades bl.a. i samband med kriget i Afghanistan, men då kopplat till Al-Qaida och den talibanledda regimen. Den hänger samman med den godtyckliga men försvagade Bush-doktrinens anspråk på att i ”självförsvar” kunna slå till mot ”internationell terrorism” överallt. Det bör noteras att USA och Israel hävdade att Hizbollah var en terroristisk organisation.

Said Mahmoudi tar upp denna frågeställning och tar även här vägledning av ICJ:s avgöranden. Han lyfter särskilt fram det rådgivande yttrandet 2004 i målet om muren (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory), där domstolen bekräftar sin hållning att självförsvar enligt artikel 51 i princip förutsätter attack av en annan stat. Den ståndpunkten hade ICJ intagit redan i Nicaragua-målet 1986 och den får domstolen anses ha vidhållit i ett avgörande 2005 (Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)).

Nödvändighet och proportionalitet

Kriget varade i 33 dagar. Det krävde enligt gjorda uppskattningar 1 191 civila offer i Libanon och 43 i Israel. Många skadades. Omkring 900 000 libaneser och 300 000 israeler tvångsförflyttades. Tiotusentals hem förstördes i Libanon. Skadorna på infrastrukturen i landet var enorma. Enligt Mahmoudi attackerade Israel civila och civila mål både i södra Libanon och i Beiruts förorter.

Israel kritiserades hårt i rapporter från olika FN-organ, som undersökte anklagelser om brott mot mänskliga rättigheter. Bedömningarna var samstämmiga: Israel hade begått allvarliga överträdelser av mänskliga rättigheter och humanitär rätt. Det fanns starka indikationer på att Israel i många fall bröt mot sin plikt att göra skillnad på militära och civila mål, att fullt ut tillämpa proportionalitet och att vidta åtgärder för att minimera skada på civila och civil egendom. Man förstörde broar, vägar, elkraftverk och vattenanläggningar. Kritik riktades även mot Hizbollah, som avfyrade missiler som träffade befolkade områden, men Hizbollahs överträdelser hade mycket mindre omfattning än Israels.

Ove Bring, som alltså försvarade kriget, konstaterade i Svenska Dagbladet den 27 november 2006: ”Man har beräknat att förödelsen i Libanon uppgår till ett förlorat värde av 3,6 miljarder dollar. Det kommer att ta år att bygga upp landet igen.” Han underströk vidare: ”Vi vet att flera av de israeliska bombningarna över Libanon utgjort folkrättsbrott. Varje attack som drabbat civila oproportionerligt hårt i förhållande till det militära värdet av attacken är ett brott mot krigets lagar. Oavsett om de israeliska beslutsfattarna medvetet bortsett från civilbefolkningens skydd, eller om de civila förlusterna varit oavsiktliga men oproportionerligt stora, rör det sig om folkrättsbrott. Är det fråga om ett medvetet agerande kan det röra sig om den allvarligaste formen av förbrytelse, brott mot mänskligheten.”

I sin sammanfattande bedömning summerar Said Mahmoudi att Hizbollahs attack inte kan ses som ett väpnat angrepp. Han förmodar att när Israel och USA i sammanhanget talade om

självförsvar avsåg de ett militärt svar på internationell terrorism, och Hizbollah anklagades ju av dessa stater för att vara en terroristorganisation. Men påståendet att det skulle vara möjligt att utsträcka användningen av våld till ”självförsvar” mot ”internationell terrorism” har, som Mahmoudi konstaterar, mött allvarliga invändningar, särskilt från ICJ:s sida. Skulle en sådan utvidgning av rätten till självförsvar alls kunna vara försvarbar, kan den enligt Mahmoudi inte bli aktuell annat än vid storskalig skada tillfogad civilbefolkningen och aktivt stöd av en stat, något som över huvud tagit inte var aktuellt när det gäller Libanon.

Mahmoudi tillägger att argumentet om självförsvar även av andra skäl är svårt att acceptera. Han understryker framförallt sättet på vilket kriget fördes: ”Israels upprepade, avsiktliga, storskaliga attacker mot civila i Libanon antog i nästan alla fall en offensiv och även bestraffande (snarare än defensiv) karaktär. Intrycket av en offensiv attack styrks av olika uttalanden av israeliska ledare före och under operationen.”

Såsom Victor Kattan utvecklat i en artikel var det Libanon som hade rätt till självförsvar om det förhöll sig så att Israel inte hade utsatts för ett väpnat angrepp. Han understryker att det våld som Israel utövade inte kan sägas ha varit nödvändigt för att slå tillbaka ett väpnat angrepp. Våldet var inte defensivt inriktat. Det begränsades inte till Hizbollah utan riktades mot civila och civil egendom, och till och med mot den libanesiska armen, som inte hade deltagit i den initiala attacken (Kattan 2007).

I säkerhetsrådet fördröjde USA och Storbritannien i det längsta ett beslut om eldupphör, något som Libanon hade begärt redan vid rådets första sammanträde. Som Kofi Annan påpekar i sina memoarer, *Interventions*, ville de ge Israels bombkrig tid att ”complete the mission”. Men som Annan konstaterar uppnådde Israel inget av sina angivna mål. Israel tvingades att dra sig tillbaka till sitt eget territorium.

Dåvarande statsministern Göran Persson redovisade den svenska regeringens inställning i en debattartikel i Svenska Dagbladet den 15 augusti 2006. Han ansåg att ”Folkrätten ger Israel rätt att försvara sig mot terrorattacker och militära an-

grepp.” men konstaterade samtidigt att ”Israels offensiv mot Libanon har inneburit en helt oproportionerlig våldsutövning. Regler om att skydda civila har åsidosatts på ett utmanande sätt. Det strider mot folkrätten och riskerar orsaka en utbredd bitterhet som försvårar freden.”

INTERNATIONELLA DOMSTOLEN I HAAG

av Rolf Andersson

Internationella domstolen i Haag (ICJ) är FN:s högsta domstol. Den har genom ett flertal viktiga domar och rådgivande utlåtanden klargjort och belyst frågeställningar som är centrala när det gäller FN-stadgans våldsförbud. Flera av dessa avgöranden berör vi i denna bok. Som förhoppningsvis har framgått har domstolen i allt väsentligt fungerat som ett värn för FN-stadgans principer. ICJ:s avgöranden är i praktiken riktgivande och har stor genomslagskraft.

Några av ICJ:s principiellt sett viktigaste avgöranden, vilka samtliga är tillgängliga på domstolens hemsida, www.icj-cij.org, listar vi nedan:

- Corfu Channel Case, 1949. Domstolen kommer här in på frågor om kränkningar av suveränitetsprincipen och vad som krävs för att man skall kunna tala om våldsanvändning.
- Certain Expenses of the United Nations, 1962: ICJ bekräftar att generalförsamlingen inte har rätt att auktorisera stater att använda våld mot andra stater; den rätten tillkommer exklusivt säkerhetsrådet.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. U.S.), 1986: ICJ klargör i den här domen ett stort antal centrala frågor relaterade till våldsförbudet, principen om nonintervention samt

> självförsvar. Detta är ett klassiskt och alltjämt centralt och vägledande rättsfall, varför det finns anledning att ange något om bakgrunden.

Det sistnämnda målet handlade inte direkt om FN-stadgan. Det handlade primärt om sedvanerättens regler om användning av våld. Parterna i målet, USA och Nicaragua, var dock överens om att sedvanerätten i dessa avseenden motsvarade FN-stadgan. ICJ prövade i målet vad detta innebar och hänvisade uttryckligen till generalförsamlingens resolutioner om Friendly Relations och Definition av Aggression som ansågs ge uttryck för gällande rätt. En sedvanerättslig självförsvarsrätt förelåg enligt ICJ men den förutsatte väpnat angrepp. I praktiken utgick ICJ från artiklarna 2.4, 2.7 och 51 i FN-stadgan.

USA:s försvarslinje i målet var att Nicaragua hade varit den aggressiva staten. Domstolen prövade om Nicaragua hade gått till väpnat angrepp mot El Salvador, Honduras eller Costa Rica. Det var dessa tre länder som USA påstod sig ha försvarat mot Nicaragua med kollektivt självförsvar. Bara sådana väpnade angrepp kunde enligt ICJ utgöra grund för rätt till kollektivt självförsvar. Enligt ICJ var så inte fallet beträffande El Salvador, trots leveranser av vapen till oppositionen. Det var inget väpnat angrepp. När det gäller de två andra staterna, var saken enligt ICJ svårbedömd i brist på information. Slutsatsen blev att i ingetdera fallet var det fråga om ett väpnat angrepp. I det första fallet för att man inte hade nått upp till nivån för ett väpnat angrepp, och i de senare för att bevisningen inte höll.

Därtill kom att de ”angripna” staterna enligt ICJ inte hade gett uttryck för att de ansåg sig vara utsatta för väpnat angrepp och inte heller hade begärt assistans av USA.

ICJ klargör i domen vad som krävs för att nå upp till nivån för väpnat angrepp. Leverans av vapen till oppositionen räckte inte. Domstolen diskuterar också gränsincidenter. ICJ konstaterar att ”...förbudet mot väpnat angrepp kan tillämpas på att en stat skickar beväpnade band till en annan stats territorium, om en sådan operation, på grund av sin omfattning och effekter, skulle

ha klassificerats som ett väpnat angrepp snarare än som bara en gränsincident om den hade utförts av reguljära väpnade styrkor." När det gäller Costa Rica och El Salvador hade det förekommit visa gränsöverskridanden som Nicaragua var ansvarigt för men det räckte inte eller var för outrett för att leda till ansvar.

Andra sidan av saken var om USA, som alltså inte hade haft rätt att utöva kollektivt självförsvar, hade ådragit sig ansvar. ICJ fann att USA hade utövat otillåtet våld mot Nicaragua, bl.a. genom att lägga ut minor, och dessutom blandat sig i landets interna affärer.

- Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in armed Conflict, 1996: Domstolen diskuterar här bl.a. vad "hot om våld" innebär.
- Oil Platforms Case (Iran v. U.S.), 2003: ICJ behandlar frågor om självförsvar och kommer bl.a. fram till att minsprängningen av ett enda örlogsfartyg skulle kunna utgöra ett väpnat angrepp som berättigar till självförsvar. Domstolen tar också upp frågan om en serie av olika händelser under en rad av år sammantaget kan åberopas till stöd för att ett väpnat angrepp ägt rum och därmed ge rätt till självförsvar.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004: Domstolen diskuterar bl.a. frågor om självförsvar.
- Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), 2005: ICJ behandlar frågan om rätt för en stat till självförsvar mot en annan stat när rebellstyrkor opererar utifrån den senare statens territorium mot staten som åberopar självförsvar.

LITTERATUR

Av böckerna som är listade nedan är Olivier Cortens bok mycket värdefull. Med förankring i FN-stadgans bestämmelser tar den på djupet och mycket brett upp de överträdelser av våldsförbudet som ägt rum och analyserar hur dessa försvarats och hur övriga stater reagerat. Tom Ruys' bok om väpnat angrepp och självförsvar är också mycket läsvärd. Ian Brownlies bok om folkrätt och staternas användning av våld ger det nödvändiga historiska perspektivet på våldsförbudet före och efter FN-stadgan. Christine Grays breda bok om användningen av våld är mycket intressant att läsa som komplement till de redan nämnda.

På svenska föreligger inga verk baserade på bred grundläggande egen forskning avseende våldsförbudet. Vi har dock i litteraturlistan som orientering tagit med de böcker på svenska som berör de frågor vi diskuterar i denna bok.

Wilhelm Agrell (2013), *Ett krig här och nu – Sveriges väg till väpnad konflikt i Afghanistan*, Atlantis 2013.

Philip Alston (2010), intervju i Harper's Magazine, 9 juni 2010, (http://harpers.org/blog/2010/06/rules-for-drone-wars-six-questions-for-philip-alston/).

Diana Amnéus, & Katinka Svanberg-Torpman (red) (2004), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*, Lund: Studentlitteratur, 2004

Kofi Annan (2000), *New Century, New Challenges*, (www.un.org/millenium/sg/report/full.htm).

Kofi Annan (2012a), *Interventions – A Life in War and Peace*, New York: Penguin, 2012

Kofi Annan (2012b), intervju i *Le Monde*, 7 juli 2012

Kofi Annan (2012c), *Financial Times*, 3 augusti 2012

Olof Beckman (2005), *Armed Intervention: pursuing legitimacy and the pragmatic use of legal argument*, Lund: Lund University, 2005.

Peter Berkowitz (2012), ”A Misreading of Law and History on Preemptive Strikes”, *Real Clear Politics* 11 mars 2012 (http://www.realclearpolitics.com/articles/2012/03/11/a_misreading_of_law_and_history_on_preemptive_strikes_113442.html).

Carl Bildt (2012), ”Det enda tänkbara alternativet när det gäller Iran” (http://www.regeringen.se/sb/d/15780/a/189228).

Ulf Bjerén (2012), *Vad hände i Libyen?* Folket i Bild/Kulturfront, 2012

Hans Blix (2012), Introductory remarks at the BASIC conference on Non-Proliferation in Doha 21 March 2012, (http://www.blixassociates.com/wp-content/uploads/2012/04/Doha-Bx-introduction-21-March-2012-at-BASIC-conf-Non-Prolif.pdf).

Marcel Boisard (2011), *International Review of the Red Cross*, Number 884, 2011.

Lakhdar Brahimi (2004), intervju i *New York Times* 3 juni 2004.

Ove Bring (1974), *Folkrätten och världspolitiken*, Stockholm: Askild & Kärnekull 1974.

Ove Bring (1982), *Aggression, självförsvar och non-intervention: tre studier i internationell rätt*, Uppsala: Iustus, 1982.

Ove Bring (1992), *FN-stadgans folkrätt*, Stockholm: Norstedts juridik, 1992.

Ove Bring och Göran Lysén (1996), *Materialsamling i folkrätt*, Uppsala: Iustus, 1996.

Ove Bring (2002), *FN-stadgan och världspolitiken: om folkrättens roll i en föränderlig värld*, Stockholm: Norstedts juridik, 2002.

Ove Bring (2005), i Maria Aschenbrenner och Bengt Kristiansson (red.), *Afghanistan. A Developing Democracy*, Stockholm: Swedish Committee for Afghanistan, cop. 2005.

Ove Bring och Said Mahmoudi (2006a), *Internationell våldsanvändning och folkrätt*, Stockholm: Norstedts juridik, 2006.

Ove Bring (2006b), ”Irakkriget 2003: Om legalitet och legitimitet” i *Internationell våldsanvändning och folkrätt*, Stockholm: Norstedts juridik, 2006

Ove Bring och Anna Körlof-Askholt (2010), *Folkrätt i krig, kris och fredsoperationer: en handbok*, Stockholm: Norstedts juridik, 2010.

Ove Bring, Said Mahmoudi och Pål Wrange (2011), *Sverige och folkrätten*, Stockholm: Norstedts juridik, 2011.

Ian Brownlie (1963), *International Law and the Use of Force by States*, Oxford: Clarendon, 1963.

Ian Brownlie (2001), *International Law and the Use of Force by States – revisited*, (föredrag 2001).

Ian Brownlie (2008), *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

Ingvar Carlsson och Shridath Rampahal (1999), *New York Times*, 1 april 1999.

David Chandler (2002), *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, London: Pluto, 2002.

Olivier Corten (2010), *The Law Against War – The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Oxford: Hart, 2010.

Yoram Dinstein (2012), *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2012.

Curtis Doebbler 2011, ”Libya: Who wins?”, *Al Ahram* 7–13 april, Issue no 1042, 2011.

D.M. Edwards 1984, ”International Legal Aspects of Safeguards and the Non-Proliferation of Nuclear Weapons” i *International and Comparative Law Quarterly*, nr 1/1984.

Ståle Eskeland (2011a), *De mest alvorlige forbrytelser*, Oslo: Cappelen Damm akademisk, 2011.

Ståle Eskeland (2011b), inlägg vid seminarium i Stockholm den 4 oktober 2011.

Michael Glennon (2003), ”Why the Security Council Failed”, *Foreign Affairs*, maj/juni 2003, s. 16–35 (http://www.foreignaffairs.com/articles/58972/michael-j-glennon/why-the-security-council-failed).

Misha Glenny (1996), *The Fall of Yugoslavia*, London: Penguin, 1996.

Christine Gray (2004), *International Law and the Use of Force*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

Christine Gray (2006), ”The Use of Force and the International Legal Order” i samlingsverket *International Law* (utg. Malcolm D. Evans), Oxford: Oxford University Press, 2006.

Glenn Greenwald (2012), ”Attorney General Holder defends execution without charges”, *Salon*, 6 mars 2012 (http://www.salon.com/2012/03/06/attorney_general_holder_defends_execution_without_charges/).

Conn Hallinan (2011), ”Killing Peace”, *Counterpunch*, 14 januari 2011 (http://www.counterpunch.org/2011/01/14/killing-peace/).

HRCRC & GJC 2012 (Stanford International Human Rights and Conflict Resolution Clinic och Global Justice Clinic at NYU School of Law), *Living under Drones. Death, Injury, and Trauma to Civilians from Us Drone Practices in Pakistan*, september 2012 (http://livingunderdrones.org/wp-content/uploads/2012/10/Stanford-NYU-LIVING-UNDER-DRONES.pdf).

Diana Johnstone (2004), *Dårarnas korståg: Jugoslavien, NATO och västliga villfarelser*, Klavreström: Hägglund, 2004.

Daniel Joyner (2009), *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Daniel Joyner (2011), *Interpreting the Nuclear Nonproliferation Treaty*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Victor Kattan (2007), ”The Use and Abuse of Self-Defence in International Law: The Israel-Hezbollah Conflict as a Case

Study", University of London – School of Oriental and African Studies (www.victorkattan.com).

Ruth King (2012), "Iraq's Nuclear Reactor Osirak then, Iran's Nuclear Reactor Bushehr Now – Operation Opera-Tammuz", www.ruthfullyyours.com, 10 februari 2012 (http://www.ruthfullyyours.com/2012/02/10/nurit-greenger-iraqs-nuclear-reactor-osirak-then-itans-bushehr-now-see-note-please/).

Martti Koskenniemi (2011), *The Politics of International Law*, Oxford: Hart, 2011.

John Laughland (2008), *A History of Political Trials, From Charles I to Saddam Hu*ssein, Oxford: Peter Lang, 2008.

Lars-Gunnar Liljestrand, Tage G Pettersson, Anders Ferm (2012), *Sverige i krig igen – vägen in i Afghanistankriget,* Skarpnäck: Föreningen Afghanistansolidaritet, 2012

Ulf Linderfalk (red.) (2006), *Folkrätten i ett nötskal*, Lund: Studentlitteratur, 2006.

Ulf Linderfalk 2010, "The Post-9/11 Discourse Revisited – The Self-Image of the International Legal Scientific Discipline", *Goettingen Journal of International Law*, nr 2/2010

Anna Lindh 1999, Tal inför FN:s generalförsamling 21 september 1999 (http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/858/47/PDF/N9985847.pdf?OpenElement).

Said Mahmoudi (2008), "The Second Lebanon War: Reflections on the 2006 Israeli Military Operation against Hizbollah", i festskriften *Law at War: The Law as it is and the Law as it Should Be* (red. Ola Engdahl och Pål Wrange), Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

Mahmood Mamdani (2004), *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War, and the roots of terror*, New York: Pantheon Books, 2004.

Reinhard Merkel (2011), ”Der illegitime Triumph”, *Die Zeit*, 8 september 2011.

Samuel Moyn (2010), *The Last Utopia, Human Rights in History*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

Gregor Noll (2001), i SvD 19 september 2001, citerat efter Lars-Gunnar Liljestrand, ”Brott mot FN-stadgan”, *Afghanistan nu* nr 1/09.

Roland Otto (2012), *Targeted Killings and International Law*, Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2012.

Göran Persson (1999), citerad i Lars-Gunnar Liljestrand, ”Officiella reaktioner på kriget”, *Tidskrift för Folkets Rättigheter*, nr 2/1999.

Göran Persson (2006), ”Israel måste retirera”, *Svenska Dagbladet* 15 augusti 2006 (http://www.svd.se/opinion/brann-punkt/israel-maste-retirera_343858.svd).

Walter J. Rockler (1999), ”War Crimes Law Applies To U.S. Too”, *Chicago Tribune*, 23 maj 1999

Tom Ruys (2010), *‘Armed Attack’ and Article 51 of the UN Charter*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Pierre Schori (2010), *Vägen ut ur Afghanistan*, Stockholm: Leopard, 2010.

Adam Serwer (2012), ”Panetta: Decision to Kill Americans

Suspected of Terrorism Is Obama's", *Mother Jones* 30 januari 2012 (http://www.motherjones.com/mojo/2012/01/panetta-obama-signs-killings-americans-suspected-terrorism).

Laura Silver och Alan Little (1995), *The Death of Yugoslavia*, London: Penguin, 1995.

Bruno Simma (red.) (2002): *The charter of the United Nations, a Commentary*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.

Fredrik Stenhammar (2008), *Riktade FN-sanktioner och rule of law i folkrätten*, Stockholm: Jure, 2008.

Ola Tunander (2012), *Libyenkrigets geopolitik*, Lund: Celanders förlag 2012

Nick Turse (2012), "A Drone-Eat-Drone World", TomDispatch.com 31 maj 2012 (http://www.tomdispatch.com/blog/175548/).

Pål Wrange (2011), *Aggressionsbrottet och Internationella brottmålsdomstolen*, Stockholm: Totalförsvarets Folkrättsråd, Försvarsdepartementet, 2011.

Danilo Zolo (2009), *Victors' Justice, From Nuremberg to Baghdad*, London: Verso, 2009.

Sverker Åström 2003, intervju i *Amnesty Press* den 29 september 2003 (http://amnestypress.se/artiklar/reportage/24915/sverker-astrom-omkligt-svenskt-framtradande-i-fn/).

Inger Österdahl (1998), *Threat to the peace: the interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala: Univ. 1998.

BILAGOR

UTDRAG UR FN-STADGAN

Förenta Nationernas stadga

VI, DE FÖRENADE NATIONERNAS FOLK, BESLUTNA

- att rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten outsägliga lidanden,
- att ånyo betyga vår tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde, på lika rättigheter för män och kvinnor samt för stora och små nationer,
- att skapa de villkor, som äro nödvändiga för upprätthållande av rättvisa och aktning för förpliktelser, härrörande ur fördrag och andra källor till den internationella rätten,
- att främja sociala framsteg och bättre levnadsvillkor under större frihet,

OCH ATT I DESSA SYFTEN

- öva fördragsamhet och leva tillsammans i fred med varandra såsom goda grannar,
- förena våra krafter till upprätthållande av internationell fred och säkerhet,
- godtaga grundsatser och införa metoder, som giva säkerhet för att vapenmakt icke kommer till användning annat än i gemensamt intresse, samt
- anlita internationella verksamhetsformer för att främja sociala och ekonomiska framsteg för alla folk;

HAVA ÖVERENSKOMMIT ATT FÖRENA VÅRA ANSTRÄNGNINGAR FÖR ATT FÖRVERKLIGA DESSA SYFTEMÅL.

I enlighet härmed hava våra regeringar genom sina i San Francisco församlade ombud, vilka företett fullmakter, som befunnits i god och behörig form, enats om föreliggande Förenta Nationernas stadga och upprätta härmed en internationell organisation, som skall bära namnet Förenta Nationerna.

KAPITEL I. ÄNDAMÅL OCH GRUNDSATSER.

Artikel 1.

Förenta Nationernas ändamål äro:

1. att upprätthålla internationell fred och säkerhet och att 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;
2. att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden;
3. att åstadkomma internationell samverkan vid lösande av internationella problem av ekonomisk, social, kulturell eller humanitär art samt vid befordrande och främjande av aktningen för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion;
4. att utgöra en medelpunkt för samordnande av nationernas verksamhet för dessa gemensamma syften.

Artikel 2.

Organisationen och dess medlemmar skola vid fullföljandet av de i artikel 1 angivna ändamålen handla i överensstämmelse med följande grundsatser:

1. Organisationen grundar sig på principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet.
2. Alla medlemmar skola för att samtliga skola komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner, som följa av medlemskapet, ärligt fullgöra de förpliktelser, som de åtagit sig enligt denna stadga.
3. Alla medlemmar skola lösa sina internationella tvister med fredliga medel på sådant sätt, att internationell fred och säkerhet samt rättvisan icke sättas i fara.
4. Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.
5. Alla medlemmar skola lämna Förenta Nationerna allt bistånd i varje åtgärd, som organisationen företar i överensstämmelse med denna stadga, samt avhålla sig från att lämna bistånd åt någon stat, mot vilken Förenta Nationerna vidtager förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder.
6. Organisationen skall sörja för, att stater, som ej äro medlemmar av Förenta Nationerna, handla i överensstämmelse med dessa grundsatser, i den mån detta kräves för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.
7. Ingen bestämmelse i denna stadga berättigar Förenta Nationerna att ingripa i frågor, som väsentligen falla inom vederbörande stats egen behörighet, eller kräver,

att medlemmarna hänskjuta sådana frågor till lösning enligt denna stadga. Denna grundsats skall dock ej utgöra hinder för vidtagande av tvångsåtgärder jämlikt kapitel VII.

...

KAPITEL V. SÄKERHETSRÅDET.

...

Uppgifter och befogenheter.

Artikel 24.

1. I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycka till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar.
2. Vid fullgörande av dessa förpliktelser skall säkerhetsrådet handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. De särskilda befogenheter, som tillerkännas säkerhetsrådet för fullgörande av dessa förpliktelser, finnas angivna i kapitlen VI, VII, VIII och XII.
3. Säkerhetsrådet skall till generalförsamlingen för granskning avgiva årliga samt, när så befinnes erforderligt, särskilda rapporter.

Artikel 25.

Förenta Nationernas medlemmar samtycka till att godtaga och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga.

Artikel 26.

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 att system till reglering av rustningarna att underställas Förenta Nationernas medlemmar.

...

KAPITEL VI. FREDLIG LÖSNING AV TVISTER.

Artikel 33.

1. I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.
2. Säkerhetsrådet skall, när den finner nödvändigt, uppfordra parterna att lösa tvisten genom sådana medel.

Artikel 34.

Säkerhetsrådet äger utreda varje tvist, liksom varje sakläge som kan leda till internationella motsättningar eller giva upphov till en tvist, i syfte att fastställa, huruvida tvistens eller saklägets fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara.

Artikel 35.

1. Envar medlem av Förenta Nationerna äger fästa säker-

hetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, liksom på varje sakläge av den art som angives i artikel 34.

2. Stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, i vilken den är part, därest den med avseende på tvisten på förhand underkastar sig de i denna stadga fastställda förpliktelserna till fredlig lösning av tvister.
3. För generalförsamlingens handläggning av ärenden, varpå dess uppmärksamhet fästs enligt denna artikel, gälla bestämmelserna i artiklarna 11 och 12.

Artikel 36.

1. Säkerhetsrådet äger i varje skede av en tvist av den art, som avses i artikel 33, eller av ett sakläge av motsvarande natur, föreslå lämpliga tillvägagångssätt eller metoder för sakens tillrättaläggande.
2. Säkerhetsrådet bör taga i betraktande varje tillvägagångssätt för tvistens lösande som redan antagits av parterna.
3. Vid framläggande av förslag enligt denna artikel bör säkerhetsrådet ävenledes beakta, att rättstvister i regel böra av parterna hänskjutas till den internationella domstolen i enlighet med bestämmelserna i domstolens stadga.

Artikel 37.

1. Skulle parterna i en tvist av den art, som avses i artikel 33, ej förmå lösa den genom de medel, som angivas i sagda artikel, skola de hänskjuta den till säkerhetsrådet.
2. Om säkerhetsrådet finner, att tvistens fortbestånd faktiskt kan antagas sätta upprätthållandet av internatio-

nell fred och säkerhet i fara, skall det besluta, huruvida det skall vidtaga i artikel 36 angivna åtgärder eller föreslå sådana villkor för tvistens lösning som det finner lämpliga.

Artikel 38.

Utan intrång i bestämmelserna i artiklarna 33–37 må säkerhetsrådet, om i en tvist, vilken som helt, samtliga parter det begära, för parterna framlägga förslag i och för fredlig lösning av tvisten.

KAPITEL VII. INSKRIDANDE I HÄNDELSE AV HOT MOT FREDEN, FREDSBROTT OCH ANGREPPSHANDLINGAR.

Artikel 39.

Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Artikel 40.

För att förebygga, att läget förvärras, äger säkerhetsrådet, innan det framlägger förslag eller beslutar om åtgärder enligt artikel 39, uppfordra vederbörande parter att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder, som rådet anser nödvändiga eller önskvärda. Dylika provisoriska åtgärder skola ej inverka på vederbörande parters rättigheter, anspråk eller ställning. Säkerhetsrådet skall taga vederbörlig hänsyn till underlåtenhet att foga sig efter dylika provisoriska åtgärder.

Artikel 41.

Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Artikel 42.

Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bliva otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö-, eller landstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och landstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta Nationerna.

...

Artikel 51.

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. Åtgärder vidtagna av medlemmar under utövande av denna rätt till självförsvar skola omedelbart inberättas till säkerhetsrådet och skola ej i något avseende inverka på säkerhetsrådets rätt och skyldighet enligt denna stadga att vid varje tillfälle handla på sätt, som rådet anser nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Kapitel VIII. REGIONALA AVTAL.

Artikel 52.

1. Ingen bestämmelse i denna stadga utesluter regionala avtal eller organ för behandling av sådana angelägenheter rörande upprätthållandet av internationell fred och säkerhet, som lämpa sig för regionala åtgärder under förutsättning att dessa avtal eller organ och deras verksamhet äro förenliga med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

...

Artikel 53.

1. Säkerhetsrådet skall, när så är lämpligt, använda sådana regionala avtal eller organ för tvångsåtgärder under dess myndighet. Utan säkerhetsrådets bemyndigande må dock tvångsåtgärder ej företagas enligt regionala avtal eller av regionala organ, med undantag av åtgärder mot fiendestat i den i moment 2 av denna artikel angivna medling vilka avses enligt artikel 107 eller i regionala avtal riktade mot en förnyad angreppspolitik från sådan stats sida, intill dess organisationen på begäran av vederbörande regeringar må bliva ålagd uppgiften att förebygga ytterligare angrepp från sådan stat.

...

KAPITEL XVI. SÄRSKILDA BESTÄMMELSER.

...

Artikel 103.

I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.

...

KAPITEL XVIII. ÄNDRINGAR.

Artikel 108.

Ändringar i denna stadga träda i kraft för alla medlemmar av Förenta Nationerna, när de antagits med två tredjedelars majoritet av generalförsamlingens medlemmar och i den ordning, som de olika staternas författningar föreskriva, ratificerats av två tredjedelar av Förenta Nationernas medlemmar, bland dem alla ständiga medlemmar av säkerhetsrådet.

UTDRAG UR NÜRNBERGSTADGAN

Article 6

...

The following acts, or any of them, are crimes coming within the jurisdiction of the Tribunal for which there shall be individual responsibility:

(a) Crimes against peace: Namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing;

...

GENERALFÖRSAMLINGENS RESOLUTION OM FRIENDLY RELATIONS

General Assembly—Twenty-fifth Session

RESOLUTIONS ADOPTED ON THE REPORTS OF THE SIXTH COMMITTEE

CONTENTS

Resolution No.	Title	Item	Date of adoption	Page
2625 (XXV)	Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (A/8082)	85	24 October 1970	121
2634 (XXV)	Report of the International Law Commission (A/8147)	84	12 November 1970	124
2635 (XXV)	Report of the United Nations Commission on International Trade Law (A/8146)	86	12 November 1970	125
2644 (XXV)	Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression (A/8171)	87	25 November 1970	126
2645 (XXV)	Aerial hijacking or interference with civil air travel (A/8176)	99	25 November 1970	126
2669 (XXV)	Progressive development and codification of the rules of international law relating to international watercourses (A/8202)	91	8 December 1970	127
2697 (XXV)	Need to consider suggestions regarding the review of the Charter of the United Nations (A/8219)	88	11 December 1970	127
2698 (XXV)	United Nations Programme of Assistance in the Teaching, Study, Dissemination and Wider Appreciation of International Law (A/8213)	90	11 December 1970	128
2723 (XXV)	Review of the role of the International Court of Justice (A/8238)	96	15 December 1970	128
Other decisions				
	Amendment to Article 22 of the Statute of the International Court of Justice (Seat of the Court) and consequential amendments to Articles 23 and 28	89	8 December 1970	129
	Progressive development and codification of the rules of international law relating to international watercourses	91	8 December 1970	129
	Review of the role of the International Court of Justice	96	15 December 1970	129
	Aerial hijacking or interference with civil air travel	99	25 November 1970	129

2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations

The General Assembly,

Recalling its resolutions 1815 (XVII) of 18 December 1962, 1966 (XVIII) of 16 December 1963, 2103 (XX) of 20 December 1965, 2181 (XXI) of 12 December 1966, 2327 (XXII) of 18 December 1967, 2463 (XXIII) of 20 December 1968 and 2533 (XXIV) of 8 December 1969, in which it affirmed the importance of the progressive development and codification of the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States,

Having considered the report of the Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States,[1] which met in Geneva from 31 March to 1 May 1970,

Emphasizing the paramount importance of the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security and for the development of friendly relations and co-operation among States,

Deeply convinced that the adoption of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the United Nations would contribute to the strengthening of world peace and constitute a landmark in the development of international law and of relations among States, in promoting the rule of law among nations and particularly the universal application of the principles embodied in the Charter,

Considering the desirability of the wide dissemination of the text of the Declaration,

1. *Approves* the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, the text of which is annexed to the present resolution;

2. *Expresses its appreciation* to the Special Committee on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States for its work resulting in the elaboration of the Declaration;

3. *Recommends* that all efforts be made so that the Declaration becomes generally known.

1883rd plenary meeting,
24 October 1970.

[1] *Official Records of the General Assembly, Twenty-fifth Session, Supplement No. 18* (A/8018).

ANNEX

DECLARATION ON PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW CONCERNING FRIENDLY RELATIONS AND CO-OPERATION AMONG STATES IN ACCORDANCE WITH THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS

PREAMBLE

The General Assembly,

Reaffirming in the terms of the Charter of the United Nations that the maintenance of international peace and security and the development of friendly relations and co-operation between nations are among the fundamental purposes of the United Nations,

Recalling that the peoples of the United Nations are determined to practise tolerance and live together in peace with one another as good neighbours,

Bearing in mind the importance of maintaining and strengthening international peace founded upon freedom, equality, justice and respect for fundamental human rights and of developing friendly relations among nations irrespective of their political, economic and social systems or the levels of their development,

Bearing in mind also the paramount importance of the Charter of the United Nations in the promotion of the rule of law among nations,

Considering that the faithful observance of the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States and the fulfilment in good faith of the obligations assumed by States, in accordance with the Charter, is of the greatest importance for the maintenance of international peace and security and for the implementation of the other purposes of the United Nations,

Noting that the great political, economic and social changes and scientific progress which have taken place in the world since the adoption of the Charter give increased importance to these principles and to the need for their more effective application in the conduct of States wherever carried on,

Recalling the established principle that outer space, including the Moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means, and mindful of the fact that consideration is being given in the United Nations to the question of establishing other appropriate provisions similarly inspired,

Convinced that the strict observance by States of the obligation not to intervene in the affairs of any other State is an essential condition to ensure that nations live together in peace with one another, since the practice of any form of intervention not only violates the spirit and letter of the Charter, but also leads to the creation of situations which threaten international peace and security,

Recalling the duty of States to refrain in their international relations from military, political, economic or any other form of coercion aimed against the political independence or territorial integrity of any State,

Considering it essential that all States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,

Considering it equally essential that all States shall settle their international disputes by peaceful means in accordance with the Charter,

Reaffirming, in accordance with the Charter, the basic importance of sovereign equality and stressing that the purposes of the United Nations can be implemented only if States enjoy sovereign equality and comply fully with the requirements of this principle in their international relations,

Convinced that the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a major obstacle to the promotion of international peace and security,

Convinced that the principle of equal rights and self-determination of peoples constitutes a significant contribution to contemporary international law, and that its effective application is of paramount importance for the promotion of friendly relations among States, based on respect for the principle of sovereign equality,

Convinced in consequence that any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of a State or country or at its political independence is incompatible with the purposes and principles of the Charter,

Considering the provisions of the Charter as a whole and taking into account the role of relevant resolutions adopted by the competent organs of the United Nations relating to the content of the principles,

Considering that the progressive development and codification of the following principles:

(*a*) The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations,

(*b*) The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered,

(*c*) The duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter,

(*d*) The duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter,

(*e*) The principle of equal rights and self-determination of peoples,

(*f*) The principle of sovereign equality of States,

(*g*) The principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter,

so as to secure their more effective application within the international community, would promote the realization of the purposes of the United Nations,

Having considered the principles of international law relating to friendly relations and co-operation among States,

1. *Solemnly proclaims* the following principles:

The principle that States shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations

Every State has the duty to refrain in its 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. Such a threat or use of force constitutes a violation of international law and the Charter of the United Nations and shall never be employed as a means of settling international issues.

A war of aggression constitutes a crime against the peace, for which there is responsibility under international law.

In accordance with the purposes and principles of the United Nations, States have the duty to refrain from propaganda for wars of aggression.

Every State has the duty to refrain from the threat or use of force to violate the existing international boundaries of another State or as a means of solving international disputes, including territorial disputes and problems concerning frontiers of States.

Every State likewise has the duty to refrain from the threat or use of force to violate international lines of demarcation, such as armistice lines, established by or pursuant to an international agreement to which it is a party or which it is otherwise bound to respect. Nothing in the foregoing shall be construed as prejudicing the positions of the parties concerned with regard to the status and effects of such lines under their special régimes or as affecting their temporary character.

States have a duty to refrain from acts of reprisal involving the use of force.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to in the elaboration of the principle of equal rights and self-determination of their right to self-determination and freedom and independence.

Every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands, including mercenaries, for incursion into the territory of another State.

Every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts, when the acts referred to in the present paragraph involve a threat or use of force.

The territory of a State shall not be the object of military occupation resulting from the use of force in contravention of the provisions of the Charter. The territory of a State shall not be the object of acquisition by another State resulting from the threat or use of force. No territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be recognized as legal. Nothing in the foregoing shall be construed as affecting:

(*a*) Provisions of the Charter or any international agreement prior to the Charter régime and valid under international law; or

(*b*) The powers of the Security Council under the Charter.

All States shall pursue in good faith negotiations for the early conclusion of a universal treaty on general and complete disarmament under effective international control and strive to adopt appropriate measures to reduce international tensions and strengthen confidence among States.

All States shall comply in good faith with their obligations under the generally recognized principles and rules of international law with respect to the maintenance of international peace and security, and shall endeavour to make the United Nations security system based on the Charter more effective.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as enlarging or diminishing in any way the scope of the provisions of the Charter concerning cases in which the use of force is lawful.

The principle that States shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered

Every State shall settle its international disputes with other States by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered.

States shall accordingly seek early and just settlement of their international disputes by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements or other peaceful means of their choice. In seeking such a settlement the parties shall agree upon such peaceful means as may be appropriate to the circumstances and nature of the dispute.

The parties to a dispute have the duty, in the event of failure to reach a solution by any one of the above peaceful means, to continue to seek a settlement of the dispute by other peaceful means agreed upon by them.

States parties to an international dispute, as well as other States, shall refrain from any action which may aggravate the situation so as to endanger the maintenance of international peace and security, and shall act in accordance with the purposes and principles of the United Nations.

International disputes shall be settled on the basis of the sovereign equality of States and in accordance with the principle of free choice of means. Recourse to, or acceptance of, a settlement procedure freely agreed to by States with regard to existing or future disputes to which they are parties shall not be regarded as incompatible with sovereign equality.

Nothing in the foregoing paragraphs prejudices or derogates from the applicable provisions of the Charter, in particular those relating to the pacific settlement of international disputes.

The principle concerning the duty not to intervene in matters within the domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter

No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State. Consequently, armed intervention and all other forms of interference or attempted threats against the personality of the State or against its political, economic and cultural elements, are in violation of international law.

No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights and to secure from it advantages of any kind. Also, no State shall organize, assist, foment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the régime of another State, or interfere in civil strife in another State.

The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has an inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as affecting the relevant provisions of the Charter relating to the maintenance of international peace and security.

The duty of States to co-operate with one another in accordance with the Charter

States have the duty to co-operate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to maintain international peace and security and to promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international co-operation free from discrimination based on such differences.

To this end:

(*a*) States shall co-operate with other States in the maintenance of international peace and security;

(*b*) States shall co-operate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, and in the elimination of all forms of racial discrimination and all forms of religious intolerance;

(*c*) States shall conduct their international relations in the economic, social, cultural, technical and trade fields in accordance with the principles of sovereign equality and non-intervention;

(*d*) States Members of the United Nations have the duty to take joint and separate action in co-operation with the United Nations in accordance with the relevant provisions of the Charter.

States should co-operate in the economic, social and cultural fields as well as in the field of science and technology and for the promotion of international cultural and educational progress. States should co-operate in the promotion of economic growth throughout the world, especially that of the developing countries.

The principle of equal rights and self-determination of peoples

By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights

and self-determination of peoples, in accordance with the provisions of the Charter, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

(*a*) To promote friendly relations and co-operation among States; and

(*b*) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned;

and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

Every State has the duty to promote through joint and separate action universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter.

The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.

Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter.

The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, under the Charter, a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status under the Charter shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination in accordance with the Charter, and particularly its purposes and principles.

Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.

Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country.

The principle of sovereign equality of States

All States enjoy sovereign equality. They have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic, social, political or other nature.

In particular, sovereign equality includes the following elements:

(*a*) States are juridically equal;

(*b*) Each State enjoys the rights inherent in full sovereignty;

(*c*) Each State has the duty to respect the personality of other States;

(*d*) The territorial integrity and political independence of the State are inviolable;

(*e*) Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems;

(*f*) Each State has the duty to comply fully and in good faith with its international obligations and to live in peace with other States.

The principle that States shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the Charter

Every State has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the Charter of the United Nations.

Every State has the duty to fulfil in good faith its obligations under the generally recognized principles and rules of international law.

Every State has the duty to fulfil in good faith its obligations under international agreements valid under the generally recognized principles and rules of international law.

Where obligations arising under international agreements are in conflict with the obligations of Members of the United Nations under the Charter of the United Nations, the obligations under the Charter shall prevail.

GENERAL PART

2. *Declares* that:

In their interpretation and application the above principles are interrelated and each principle should be construed in the context of the other principles.

Nothing in this Declaration shall be construed as prejudicing in any manner the provisions of the Charter or the rights and duties of Member States under the Charter or the rights of peoples under the Charter, taking into account the elaboration of these rights in this Declaration.

3. *Declares further* that:

The principles of the Charter which are embodied in this Declaration constitute basic principles of international law, and consequently appeals to all States to be guided by these principles in their international conduct and to develop their mutual relations on the basis of the strict observance of these principles.

2634 (XXV). Report of the International Law Commission

The General Assembly,

Having considered the report of the International Law Commission on the work of its twenty-second session,[2]

Emphasizing the need for the further codification and progressive development of international law in order to make it a more effective means of implementing the purposes and principles set forth in Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations and to give increased importance to its role in relations among nations,

Noting with satisfaction that at its twenty-second session the International Law Commission completed its provisional draft articles on relations between States and international organizations, continued the consideration of matters concerning the codification and progressive development of the international law relating to succession of States in respect of treaties and State responsibility and included in its programme of work the question of treaties concluded between States and international organizations or between two or more international organizations, as recommended by the General Assembly in resolution 2501 (XXIV) of 12 November 1969,

Noting further that the International Law Commission has proposed to hold a fourteen-week session in 1971 in order to enable it to complete the second reading of the draft articles on relations between States

[2] *Ibid., Supplement No. 10* (A/8010/Rev.1).

UTDRAG UR GENERALFÖRSAMLINGENS RESOLUTION 3314 (XXIX) 14 DECEMBER 1974: DEFINITION OF AGGRESSION

...

Definition of Aggression

The General Assembly,

Basing itself on the fact that one of the fundamental purposes of the United Nations is to maintain international peace and security and to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace,

Recalling that the Security Council, in accordance with Article 39 of the Charter of the United Nations, shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security,

Recalling also the duty of States under the Charter to settle their international disputes by peaceful means in order not to endanger international peace, security and justice,

Bearing in mind that nothing in this Definition shall be interpreted as in any way affecting the scope of the provisions of the Charter with respect to the functions and powers of the organs of the United Nations,

Considering also that, since aggression is the most serious and dangerous form of the illegal use of force, being fraught, in the conditions created by the existence of all types of weapons of

mass destruction, with the possible threat of a world conflict and all its catastrophic consequences, aggression should be defined at the present stage,

Reaffirming the duty of States not to use armed force to deprive peoples of their right to self-determination, freedom and independence, or to disrupt territorial integrity,

Reaffirming also that the territory of a State shall not be violated by being the object, even temporarily, of military occupation or of other measures of force taken by another State in contravention of the Charter, and that it shall not be the object of acquisition by another State resulting from such measures or the threat thereof,

Reaffirming also the provisions of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations,

Convinced that the adoption of a definition of aggression ought to have the effect of deterring a potential aggressor, would simplify the determination of acts of aggression and the implementation of measures to suppress them and would also facilitate the protection of the rights and lawful interests of, and the rendering of assistance to, the victim,

Believing that, although the question whether an act of aggression has been committed must be considered in the light of all the circumstances of each particular case, it is nevertheless desirable to formulate basic principles as guidance for such determination,

Adopts the following Definition of Aggression:

Article 1

Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition.

Explanatory note: In this Definition the term "State":

(*a*) Is used without prejudice to questions of recognition or to whether a State is a Member of the United Nations;
(*b*) Includes the concept of a "group of States" where appropriate.

Article 2

The first use of armed force by a State in contravention of the Charter shall constitute *prima facie* evidence of an act of aggression although the Security Council may, in conformity with the Charter, conclude that a determination that an act of aggression has been committed would not be justified in the light of other relevant circumstances, including the fact that the acts concerned or their consequences are not of sufficient gravity.

Article 3

Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, subject to and in accordance with the provisions of article 2, qualify as an act of aggression:

(*a*) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;
(*b*) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;
(*c*) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;
(*d*) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another

State;

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

(*f*) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;

(*g*) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

Article 4

The acts enumerated above are not exhaustive and the Security Council may determine that other acts constitute aggression under the provisions of the Charter.

Article 5

1. No consideration of whatever nature, whether political, economic, military or otherwise, may serve as a justification for aggression.

2. A war of aggression is a crime against international peace. Aggression gives rise to international responsibility.

3. No territorial acquisition or special advantage resulting from aggression is or shall be recognized as lawful.

Article 6

Nothing in this Definition shall be construed as in any way

enlarging or diminishing the scope of the Charter, including its provisions concerning cases in which the use of force is lawful.

Article 7

Nothing in this Definition, and in particular article 3, could in any way prejudice the right to self-determination, freedom and independence, as derived from the Charter, of peoples forcibly deprived of that right and referred to in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, particularly peoples under colonial and racist regimes or other forms of alien domination; nor the right of these peoples to struggle to that end and to seek and receive support, in accordance with the principles of the Charter and in conformity with the above-mentioned Declaration.

Article 8

In their interpretation and application the above provisions are interrelated and each provision should be construed in the context of the other provisions.

UTDRAG UR ROMSTADGAN FÖR INTERNATIONELLA BROTTMÅLSDOMSTOLEN

Artikel 5 Brott som omfattas av Domstolens jurisdiktion

1. Domstolens jurisdiktion skall begränsas till de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet. Domstolen skall ha jurisdiktion i enlighet med denna stadga i fråga om följande brott:

a) Folkmord.
b) Brott mot mänskligheten.
c) Krigsförbrytelser.
d) Aggressionsbrott.

2. Domstolen skall utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet så snart en bestämmelse har antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123, vilken definierar detta brott och fastställer villkoren för Domstolens utövande av sin jurisdiktion över det. En sådan bestämmelse skall vara förenlig med de tillämpliga bestämmelserna i Förenta nationernas stadga.

UTDRAG UR RESOLUTION ANTAGEN 11 JUNI 2010 AV STATSPARTERNA VID EN ÖVERSYNSKONFERENS OM TILLÄGG TILL ROMSTADGAN

...

Article 8 bis

Crime of aggression

1. For the purpose of this Statute, "crime of aggression" means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.

2. For the purpose of paragraph 1, "act of aggression" means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations. Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the

territory of another State or part thereof;

b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;

c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;

d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;

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

f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;

g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

...

PERSONREGISTER

A

Margareta af Ugglas 67
Wilhelm Agrell 89, 90, 167
Bashar al-Assad 122, 128, 133
Hamad bin Ali al-Attiyah 119
Nuri al-Maliki 92
Madeleine Albright 96
Hans Alfredson 90
Iyad Allawi 105, 106, 107
Philip Alston 57, 62, 63, 64, 167
Yukiya Amano 142
Sten Andersson 95
Kofi Annan 29, 30, 68, 106, 130, 131, 132, 133, 158, 162, 167, 168
Anwar al-Awlaki 62

B

Ban Ki Moon 11, 112, 113, 115, 117, 151
Peter Berkowitz 36, 168
Bildt 67, 88, 137, 168
Usama bin Ladin 78
Tony Blair 103
Hans Blix 97, 137, 138, 139, 140, 168
Marcel Boisard 120, 121, 168
Boutros Boutros-Ghali 68
Lakhdar Brahimi 106, 107, 133, 168
Paul Bremer 106, 107
Ove Bring 20, 21, 41, 43, 50, 79, 80, 82, 83, 95, 103, 109, 160,

161, 168, 169
Ian Brownlie 10, 26, 103, 167, 169
George W. Bush 10, 11, 94, 100, 102, 104, 105, 134, 148, 160

C

David Cameron 118
Ingvar Carlsson 25, 73, 170
Lord Carrington 66, 67
Jimmy Carter 24, 59, 60
Bo Cavefors 90
Bodil Ceballos 114
Bill Clinton 68
Hillary Clinton 86, 133
Robin Cook 70
Hans Corell 64, 137
Olivier Corten 18, 33, 37, 38, 167, 170
Peter Curman 90

D

Thomas de Mazière 85
Curtis Doebbler 117, 170

E

D.M. Edwards 138, 170
Robert Egnell 88
Rolf Ekéus 97
Karin Enström 86
Ståle Eskeland 80, 170

F

Laurent Fabius 152
Joschka Fischer 72
Anders Fogh Rasmussen 86, 88
Laila Freivalds 105

G

Aleksander Gabelic 41, 43
Muammar Gaddafi 25, 113, 118
Michael Glennon 10, 170
Misha Glenny 69, 170
Richard Goldstone 26
Christine Grays 167
Glenn Greenwald 61, 171

H
Dennis Halliday 97
Conn Hallinan 171
Tom Heyman 90
Peter Hjukström 90
Eric Holder 60, 61, 171
Francois Hollande 152
Gösta Hultén 90
Saddam Hussein 144, 172

J
Robert Jackson 75
Zivadin Jovanovi 70
Dan Joyner 143

K
Babrak Karmal 83
Hamid Karzai 82, 83, 84, 85
Victor Kattan 162, 171
Ruth King 149, 171
Martti Koskenniemi 103, 172

L
Ulf Linderfalk 12, 39, 172
Stefan Lindgren 84, 90
Anna Lindh 30, 98, 172
Patrice Lumumba 23

M

Lewis MacKenzie 74
Said Mahmoudi 32, 159, 160, 161, 162, 169, 172
Georges Malbrunot 119
Mahmood Mamdani 70, 172
Myres McDougals; McDougals 36
Slobodan Miloševic 26, 68, 69, 72
Eva Moberg 90
Mohammad Mosaddeq 144

N

Gregor Noll 79, 173

O

Barack Obama 59, 85, 92, 99, 118, 134, 147, 148, 173
Roland Otto 64, 173
David Owen 67, 68

P

Leon Panetta 62
Göran Persson 74, 104, 162, 173
Thage G. Peterson 90, 91
Pol Pot 113
Colin Powell 105
Manjeev Singh Puri 118, 120

R

Shridath Rampahal 25, 73, 170
Scott Ritter 97
Mohammad Riza Pahlavi 144
Walter J. Rockler 74, 75, 173
Tom Ruys 36, 37, 38, 39, 159, 167, 173

S

Mona Sahlin 74
Nicolas Sarkozy 118
Birger Schlaug 90
Bengt Silfverstrand 74
Bruno Simma 39, 128, 174
Harold Stassen 37

T
Carl Tham 26
Margaret Thatcher 149
Tito (eg. Josip Broz) 65
Ali Abdel-Salam Treki 117
Franjo Tudjman 67
Ola Tunander 119, 174
Nick Turse 58, 174

V
Cyrus Vance 67, 68
Hans von Spocken 97

W
Karin Wegestål 74
Allan Widman 91

Z
Margareta Zetterström 90

Å
Gunnar Åselius 88
Sverker Åström 2, 32, 83, 84, 174

FÖRFATTARNA

Rolf Andersson är verksam som advokat. Han har bl.a. medverkat i antologin *Folkrätt och stormaktspolitik*, 1992, och antologin *Med alla till buds stående medel*, 1987.

Mats Björkenfeldt är verksam som advokat. Han har bl.a. medverkat i antologin *Folkrätt och stormaktspolitik*, 1992.

Per Boström är verksam som jurist och arbetar med miljörätt. Han har bl.a. medverkat i antologin *Folkrätt och stormaktspolitik*, 1992.

Lars-Gunnar Liljestrand, ordförande i Föreningen FiB-juristerna. Han är författare till skriften *Sverige i krig igen – vägen in i Afghanistankriget*, 2012, och var tillsammans med Anders R Olsson redaktör för antologin *Till tryckfrihetens försvar – en ögnasten i ett fritt rike*, 2009. Han medverkade i antologin *Folkrätt och stormaktspolitik*, 1992.