

Nedrustningsjuridik

av Allan Rosas

Recension av Ove Bring: Nedrustningens folkrätt. Stockholm 1987: Norstedts. 400 s.

Det är allmänt känt att upprustningen skördat större lagrar än nedrustningen. Trots det har också nedrustningsförhandlingarna producerat vissa resultat, särskilt sedan 1960-talet. I själva verket har ett stort antal internationella avtal som åtminstone till någon del reglerar kapprustningen kommit till under de senaste 25 åren. Vissa äldre fördrag och arrangemang är fortfarande i kraft i dag.

Den "nedrustningens folkrätt" som sålunda uppkommit är relativt detaljerad och svåröverskådlig. Många av dess förgreningar har antagligen undgått medborgarrörelserna, experterna i folkrätt eller internationell politik - ja t.o.m. delar av det man kunde kalla nedrustningsetablissemang.

Ove Bring är därför ute i synnerligen prisvärda ärenden. Det skall genast sägas att han producerat en nyttig och gedigen översikt. Annat var väl knappast att vänta. Författarens karriär omspannar såväl det akademiska livet som det svenska utrikesdepartementet. Han har i många olika avscenden sysslat med frågor i anslutning till nedrustning, rustningskontroll, internationell humanitär rätt och folkrättens allmänna frågor.

Författaren undrar i förordet om titeln på boken är helt adekvat. Här är han kanske onödigt försiktig. Det folkrättsliga regelverket på området är idag såpass omfattande och detaljerat, att man mycket väl kan tala om en "nedrustningens folkrätt". Det skall dock erkännas att dessa rader skrivs år 1988, då avtalet om att skrota ned alla medeldistansmissiler (INF) redan är undertecknat. Brings bok har gått i tryck sommaren 1987, så han har inte kunnat beakta det nya avtalet annat än som en hägrande möjlighet.

Bring har valt att presentera en relativt heltäckande översikt, med tyngdpunkten på gällande traktater och i detta sammanhang även pågående förhandlingar. Ansatsen är att välkomna, då det varit tunnsått med undersökningar som binder ihop de olika fragmenten.

Det är klart att framställningen härvid blir tämligen allmän och att alla enskildheter inte kan penetrereras. Boken är dock ingen rent deskriptiv uppräknings. Författaren har i mitt tycke lyckats väl med balansgången mellan lärobok och analys.

För att nu lyfta fram några saker på plussidan så gillade jag författarens val att gå något utöver det rent juridiska resonemanget (fredsrörelserna, kärnavapendoktrinerna, nedrustningens aktuella perspektiv osv.). Likaså fann jag det motiverat att koppla nedrustningsavtalen och -förhandlingarna

till vissa angränsande rättsområden (folkrätten i krig, internationell miljö- och havsrätt). Särskilt nyttig fann jag översikten över existerande demilitariserade och neutraliserade områden (inkl. Medelhavet m.m.), då information om dylika specialarrangemang varit svår att uppbringa.

Ovan noterades redan det faktum att författaren inte kunnat beakta det färdiga INF-avtalet, vilket är synd. Ett annat framsteg som jag önskat läsa mera om är Stockholmskonferensens slutdokument (1986) om förtroendeskapande åtgärder. Tidtabellsmässigt hade det inte varit omöjligt att behandla dem mera i detalj.

Kanske på grund av att INF-avtalet inte kunnat beaktas och att Stockholmskonferensens slutakt intar en undanskymd ställning verkar författaren att ge en förenklad och något stereotyp bild av stormakternas inställning till verifikationsspörsmålet (kontrollen). Han menar att USA och Storbritannien önskar långtgående verifikationsmekanismer medan Sovjet och andra öststater oftast prioriterar suveränitetshänsyn (s. 135, 234). Sovjetunionens hållning är ju nuförtiden betydligt flexiblare än tidigare, och i vissa fall har USA hamnat delvis på defensiven (t.ex. den amerikanska oviljan att tillåta inspektion av amerikanska privatägda kemiska industrier och av amerikanska örlogsfartyg).

Ove Bring nöjer sig inte med att referera de avtalsreglerade frågeställningarna utan han pekar också på och analyserar luckor i regelsystemet. Jag skall här ta upp en dylik frågeställning, och en där våra åsikter i substansen inte helt sammanfaller.

Jag tänker på den tämligen omdebatterade frågan om folkrättens hållning till användning av kärnvapen i krig. Problemet följer av att ingen global norm uttryckligen förbjuder kärnvapenbruk. Författaren strävar här (som i några andra frågor) till att inta en "realistisk" hållning, och han upprepar sin även i andra sammanhang framförda åsikt att en första användning av kärnvapen i en konflikt endast "tenderar" att vara - men inte i sig är - folkrättsstridig (s. 89).

Några experter (t.ex. Sean MacBride) hävdar att inte endast användning utan även innehav och utplacering av kärnvapen är folkrättsstridigt. Bring lyfter kanske inte fram denna tes tillräckligt utan talar mest enbart om användning. Hur som helst verkar han inte tillmäta tesen någon större giltighetsgrad. Här kan man lätt förena sig med författaren. 1968 års icke-spridningsavtal (NPT) direkt tillåter de dåvarande kärnvapenmakterna att tillverka och inneha kärnvapen. Enligt en vedertagen tolkning, som ingen part motsatt sig, tillåter fördraget också utplacering av kärnvapen på kärnvapenfria staters områden så länge kontrollen kvarstår hos utplaceringen. Att hävda något annat på basen av gamla krigsrättsliga principer men stick i stäv med ett modernt avtal är att blanda ihop önsketänkande och folkrätt.

Däremot finns det större grund för att anse en första användning av kärnvapen folkrättsstridig. Som sagt är dock Bring på en försiktigare linje.

Utrymmet tillåter inte här en närmare diskussion. Själv har jag i andra sammanhang hävdad, att gällande folkrätt förbjuder ett första bruk.

Jag kan inte låta bli att komma med en randanmärkning till Brings resonemang. Han delar in folkrättsjuristerna i "positivister" ("realister") och "naturrättare" ("moralister") och tycks mena att förstnämnda infallsvinkel leder till åsikten att kärnvapenbruk inte i sig kan anses vara förbjudet (s. 87).

Detta är att förenkla saken något. Tesen om att en första användning av kärnvapen är folkrättsstridig behöver inte grundas på några naturrättsliga överväganden. Man kan i stället rada upp en räkka - också enligt ett positivistiskt synsätt, gällande - folkrättsliga principer som alla stater, inklusive Frankrike, Storbritannien och USA, accepterat. Om nu dessa principer leder till slutsatsen, att användning av kärnvapen är förbjuden (en motsatt åsikt kunde t.o.m. betecknas som systemvidrig, då ett kärnvapenkrig med nödvändighet skulle leda till brott mot principerna i fråga), kan inte nämnda kärnvapenmakter fritt "tolka sig ur" förbudet. En stat som accepterat en norm kan inte tolka densamma helt godtyckligt (juridiskt sett, alltså; empiriskt sett kan ju stormakterna nog ibland uppföra sig litet hur som helst).

Det skall erkännas att jag i min tur förenklar frågeställningen något. Situationen kompliceras bl.a. av, att nämnda tre kärnvapenmakter konsekvent och med emfas motsatt sig ovan anförda tolkning och att de utgör majoriteten av de "ursprungliga" fem kärnvapenmakterna. Jag ville bara ha sagt, att de som håller en första användning av kärnvapen för folkrättsstridig, inte behöver bestå enbart av naturrättsligt influerade "moralister".

Till frågan om kärnvapenbruk ansluter sig frågan om vad som sist och slutligen tilldrog sig på diplomatkonferensen i Genève 1974-77, där två tilläggsprotokoll till 1949 års konventioner om skydd av krigets offer antogs. Bring säger att diplomatkonferensen "arbetade ... under den tysta överenskommelsen att ingenting som man kom överens om skulle påverka frågan om användning av massförstörelsevapen" (s. 192). Särskilt de västliga kärnvapenmakterna har nog hävdad en sådan "överenskommelse", men det är inte alls klart att alla andra stater var införstådda. Åtminstone var inte den finska delegationen det.

Nedrustningens folkrätt är skriven med stor sakkunskap. Några smärre felaktigheter eller otydligheter har jag funnit, men de är mestadels petitesseer av tryckfelskaraktär. För att nu nämna några frågor som kan ha ett mera principiellt intresse så hävdar författaren att icke-spridningsavtalet tillåter kärnvapenmakterna att inte endast bistå varandra att tillverka kärnvapen utan även överföra färdiga kärnvapen till varandra (s. 146). Såsom jag läser artikel 1 i NPT förbjuder det dock överföring även i relation mellan kärnvapenmakterna.

Författaren förefaller ibland (t.ex. s. 208) att alltför långt likställa en "andra användning" ("second use") av olika vapen och det folkrättsliga repressalieinstitutet. En (åtminstone ibland) tillåten reservation om "andra använd-

ning" kan enligt mitt förmenande gå längre än vad repressalieinstitutet skulle ha tillåtit.

I en fotnot (s. 254, not 10) säger författaren att begreppet massförstörelsevapen är ett politiskt begrepp utan rättsverkningar. Dock riktar sig 1967 års rymdfördrag och 1971 års havsbottenfördrag mot kärnvapen "och andra massförstörelsevapen", så det kan inte vara juridiskt ointressant att definiera sistnämnda.

De nyttiga förteckningarna över multilaterala och bilaterala rustningskontrollavtal (s. 369 f.) kunde på den multilaterala sidan kanske ha kompletterats med slutakten från ESK-konferensen 1975 samt 1977 års humanitära tilläggsprotokoll.

Nedrustningens folkrätt är värd en större läsekrets, inklusive den nordiska fredsrorelsen och det säkerhetspolitiska etablissemanget. Den borde också ges ut i en engelskspråkig upplaga.

FÖRFATTERUPPLYSNING.

Allan Rosas, professor i statsrätt och folkrätt, Åbo Akademi