

Nr 1 Folkrätt

Rätten till krig och rätten i krig



När detta skrivs talas det inte om utan när kriget mot Irak startar. När Framsyn kommer ut om några veckor kanske amerikanska soldater strider på Bagdads gator. Vägen fram till det eventuella kriget har handlat mycket om ett lands rätt att gå i krig. När kriget väl har brutit ut skiftar fokus till med vilka medel och metoder som ett krig utkämpas.

Sedan den 11 september 2001 har det talats mycket om folkrätt. Men det är nog inte så många som vet vad folkrätt egentligen är, varför den finns och varför den hotas.

I Framsyn skingras dimmorna av en grupp folkrättsexperten som utgör Folkrättscentrum på Försvarshögskolan. Detta nummer av Framsyn är till stor del dessa folkrättsexperters förtjänst som med stor entusiasm gripit sig an verket att sprida kunskap om folkrätten. Mer om FHS och folkrätten blir det i vår på Hugo Grotius-dagen. Hugo Grotius räknas som folkrättens fader. Han verkade på 1600-talet och var bland annat svensk ambassadör i Paris.

I detta nummer räckte inte det vanliga mittuppslaget till. Folkrätten krävde ett större utrymme. Den som tror att folkrätten är något nytt påfund med marginell betydelse lär få tänka om.

För några år sedan var folkrätten ett ämne som snabbt passerades i den militära karriären. Under invasionsförsvarets tid kunde folkrätsfrågor lösas med det som kallades den militära nödvändigheten. När försvaret nu engagerar sig internationellt i fredsinsatser duger inte denna inställning längre. Folkrätten har blivit en grund på vilken en operation vilar.

Juridikstudenten passerar snabbt igenom det lilla rum som är folkrätten och vandrar vidare i salongerna för att så småningom få välbetalda anställningar. Några få studenter hittar tillbaka till folkrättsrummet och ser vad som finns bakom dörrarna. Då öppnas en fascinerande värld som inte ger skattejuristens välstånd men väl andra värden.

Folkrättsprofessorn Ove Bring berättar att det inte bara handlar om ett liv med bland dammiga luntor. Under Gulfkriget 1991 kallades han hastigt till Saudiarabien för att förhandla om det svenska fältsjukhuset. Resan dit var inte utan risk och väl framme i Riyadh blev det ännu värre. Ove Bring såg i den arabiska natten hur spåren av Scudrobotar och amerikanska antirobotrobotar. När det blir akut så är folkrätten med.

Hur folkrättsaspekten kommer in när nya vapen studeras berättar överstelöjtnant Anders Callert. Det kalla krigets tunga vapen löser inte morgondagens problem. Nu gäller det inte att skjuta så mycket som möjligt utan att skjuta med måtta så att inte oskyldiga drabbas.

Och hur det nya försvaret kan komma att se ut visar försvarets tankesmedja perspektivplaneringen. Nu står försvaret inför ett vägval där den traditionella värnplikten får svårt att överleva. Antalet som kommer att uttas för militär utbildning har nu närmast sig den nivån att högvakten och militärmusiken är en faktor i beräkningarna. Ett årligt intag av 5 500 motsvarar ungefär dagens sjuksköterskeutbildning.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn

Innehåll

Nr 1 Folkrätt	2
Folkrätten ska vägleda världens stater.....	4
Folkrättens rötter.....	4
Svårt att spåra fiende i cybervärlden	5
”Det vi ser i Tjetjenien förskräcker”	8
Folkrättsliga regelverk.....	10
Rättslösa Kubafångar oroar Röda Korset	11
Inget förbud mot utarmat uran i vapen.....	13
Folkrättens historia	16
Regler sätter gränser för soldat på fredsuppdrag.....	17
Militärt försvar en rättighet efter terrordådet.....	18
Hotfull skugga vilar över freds soldatens skydd	20
Rättsregler givet ämne på schemat	21
Tre klassiker på folkrättshyllan	23
Närmiljön lika viktig som målet	25
Gamla vapen inte nog.....	27
Försvaret vid vägvalet	27
De smider planer för försvarets framtid	27
Kalla krigets arv bromsar Europas omställning	31

Folkrätten ska vägleda världens stater



Ove Bring

Det här temanumret av Framsyn handlar om folkrätt. Det ger en bild av den forskning och utbildning som sker vid Försvarshögskolan men vidgar också bilden med presentationer av folkrättsarbetet vid Försvarsmakten och Svenska Röda Korset samt utrikesdepartementet, som ytterst företräder svensk uppfattning internationellt rörande folkrätten.

Av Ove Bring

Alla är vi medvetna om att vi lever i ett samhälle där allt är reglerat genom lagar och förordningar: man får inte slå en medmänniska, inte ställa bilen var som helst och inte bilda ett aktiebolag hur som helst. Alla inser vi att den nationella rättsordningen som vi är vana vid är en högst relevant företeelse i vårt samhälle. Den som hävdar att den internationella rättsordningen - folkrätten - är en högst relevant företeelse i internationell politik riskerar mötas med tvivel. Det är till och med så att frågan om det överhuvudtaget finns en internationell rättsordning anses helt berättigad i den statsvetenskapliga litteraturen.

Vänder sig till staterna

Folkrätten utgör en del av den internationella rätten. Termen folkrätt tyder på att vi har att göra med rättsregler som rör förhållanden mellan folken. Det är endast delvis korrekt eftersom det är staterna som de folkrättsliga reglerna i första hand vänder sig till. Man säger att folkrätten i huvudsak har två slags adressater, stater och internationella organisationer, och att dessa till följd av folkrättens regler är förpliktigade att handla på det ena eller det andra sättet i förhållande till varandra. Folkrätten är statsamfundets rättsordning.

Del av social verklighet

Ett av de sammanbindande elementen i detta statsamfund är människors rättsövertygelse och som de fört med sig från sina nationella samhällen om att staterna är bundna av vissa normer. Följden är att regeringarna i vissa slag av situationer (i sin praxis) regelmässigt följer bestämda handlingsmönster. Regeringar och statsmän förnekar heller aldrig förekomsten av en internationell rätt som sådan. De inser att det är staternas egenintresse som ligger bakom behovet av internationella normer. De internationella aktörerna behöver veta vad som gäller. De önskar förutsägbarhet. Folkrätten är således inte en teoretisk konstruktion. Den är en del av en social verklighet.

Stora problem med efterlevnad

Folkrätten fungerar till följd av medvetenheten om ett behov av internationella regler. Den fungerar även till följd av moraliska föreställningar om hur stater bör uppträda och av en världsopinion som värnar om dessa moraliska föreställningar. I sista hand fungerar den till följd av vissa rudimentära sanktionsformer.

Men folkrätten står också inför oerhörda problem när det gäller efterlevnaden av dess regler. Detta blir särskilt tydligt när man lämnar det internationella samlivets vardagsrutin och hamnar i storpolitikens turer, eller när man engagerar sig i försök att skydda dissidenter och minoriteter från diktatoriska regeringars förtryck.

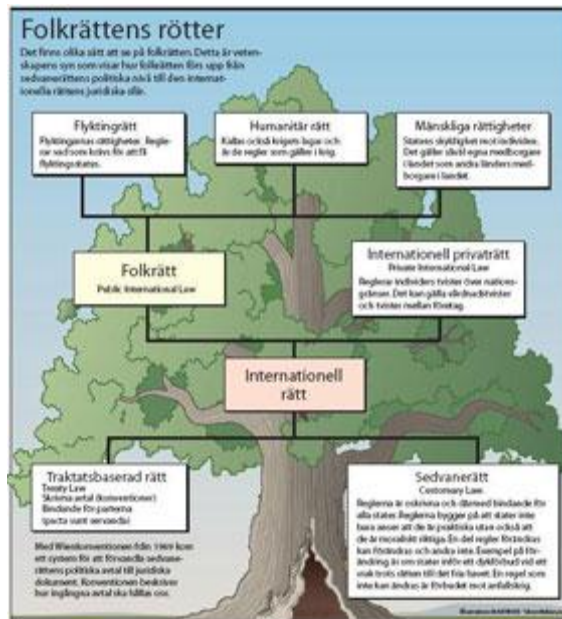
Folkrätten utvecklas

Nya hot i form av terrorism och "IT-krig" kräver en analys av hur folkrättens regler ska implementeras i de nya konflikttyperna. De internationella fredsfrämjande operationerna blir alltmer komplexa med behov av utvecklade folkrättsliga regelverk.

Vapenutvecklingen ställer krav på analys av folkrättens vapenkonventioner och deras implementering. Det ökande antalet interna väpnade konflikter ställer krav på en humanitär rättsutveckling och sist men inte minst ökar kravet på utbildning. Sverige har, i likhet med ett stort antal stater, förbundit sig att utbilda sina officerare och soldater i folkrätt - ett omfattande utbildningsuppdrag.

Ove Bring är chef för Folkrättscentrum vid Försvarshögskolan samt professor i folkrätt vid Stockholms universitet.

Folkrättens rötter



Klicka på bilden för att ladda hem "folkrättsträdet" som pdf-fil!

Det finns olika sätt att se på folkrätten. Detta är vetenskapens syn som visar hur folkrätten förs upp från sedvanerättens politiska nivå till den internationella rättens juridiska sfär.

Svårt att spåra fiende i cybervärlden

Vilka lagar och konventioner gäller om Sverige utsätts för en IT-attack? Betyder det krig? Tidigare har enskilda individer knappast kunnat hota vår nationella säkerhet. I dag är detta möjligt, men var finns egentligen vår fiende i cybervärlden?

Av Cecilia Hellman

Kalla krigets slut öppnade dörren för en ny världsordning och nya hotbilder. Risken för ett traditionellt angrepp från öst minskade och nya icke-traditionella hotbilder började växa fram.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningens rapport (Säkerhet i ny tid; SOU 2001:41) från i maj förra året belyser hur de säkerhetspolitiska förutsättningarna har förändrats sedan 1990-talet och pekar på den allt större betydelsen den tekniska infrastrukturen har fått i såväl fredstid som vid en säkerhetspolitisk kris.



Cecilia Hellman

Det är just den snabba utvecklingen av modern teknologi, med informations- och kommunikationsteknologin i spetsen, som utmärkt det senaste decenniet. I dag bygger stora delar av det svenska samhället på en fungerande informationsbaserad ekonomi och infrastruktur. Det högteknologiska samhällets styrka kan även utgöra dess akilleshäla. Begrepp som informationsoperationer (IO) och informationskrigföring beskriver metoder för att påverka eller utnyttja någon annans information och/eller informationssystem medan man utnyttjar och skyddar egen information och/eller informationssystem.

Förödande effekter

IO täcker ett stort område, inom vilket inte allt är nytt (till exempel telekrig och psyops). Det som är nytt är bland annat it-attacker, på engelska kallat computer network attacks (CNA). Det definieras som operationer som syftar till att förstöra, ändra eller hindra information i datorer, datanätverk eller själva nätverken.

Exempel på förödande effekter av en IT-attack är lätt att föreställa sig. Det skulle kunna bli mycket allvarliga konsekvenser om kraftfulla datavirus slog ut el- och vattenförsörjningssystem under vintern. Följderna skulle kunna vara att bank- och transaktionsväsendet paralyseras, att orenat vatten sprider

epidemier, att det blir en härdsmlita på grund av havererade kylsystem i kärnkraftverk samt allmän oordning i samhället. Det är alltså möjligt att uppnå samma förödande konsekvenser på samhället med IT-attacker som vid ett angrepp med traditionella militära medel. Den skrämmande skillnaden är att det är betydligt fler aktörer som kan angripa med datavirus. It-attacker är inte längre ett framtidsscenario, utan en del av dagens hotbild.

Många frågor väntar på svar

Komplexiteten av denna nya hotbild är mångfacetterad och frågorna är svåra. Det beror dels på att folkrätten inte specifikt behandlar det nya hot som IT-attacker kan utgöra och dels på att paralleller till kända situationer är svåra att göra på grund av den annorlunda och nya karaktären av IT-attacker. Vidare har, till dags dato, endast ett fåtal större officiellt erkända IT-attacker skett. Därför finns det lite material från världssamfundet och enskilda stater agerande att analysera. Det pågår lite normativt arbete om IT-frågor inom den säkerhetspolitiska sfären och inget mellanstatligt arbete avseende frågor som rör förhållandet mellan vålds- och interventionsförbudet och it-attacker.

Ett sätt att se på dessa frågor är att följa den folkrättsliga uppdelningen mellan rätten till krig, jus ad bellum och rätten i krig, jus in bello.

Rätten till krig

Statens rätt till våldsanvändning är begränsad och genom FN-stadgans artikel 2(4) råder sedan 1945 ett generellt våldsförbud. Förbudet är dock inte absolut. Stater har rätt att använda våld i två situationer.

- För individuellt eller kollektivt självförsvar vid händelse av väpnat angrepp (FN-stadgan art 51).
- FN:s säkerhetsråd bemyndigar våldsanvändningen för att upprätthålla internationell fred och säkerhet enligt FN-stadgans kapitel VII.

Frågan är hur "våldsanvändning" och "väpnat angrepp" ska tolkas i vår tid av föränderliga hotbilder och nya aktörer?

Klassificering av händelser som våldsanvändning eller icke våldsanvändning är viktigt såväl ur ett internationellt som svenskt perspektiv. Internationell klarhet om händelseklassificering kan:

- Minska risken för mellanstatlig aktivitet som skulle kunna uppfattas som olovlig våldsanvändning.
- Skapa klarhet i vilka motåtgärder, inklusive rätten till väpnat självförsvar, som står till buds för ett land som utsätts för en IT-attack.

Den traditionella uttolkningen av vad som utgör olovlig våldsanvändning enligt artikel 2(4) inbegriper en stat som med traditionella militära medel kränker en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende.

Kan då IT-attacker jämföras med den aktivitet som anses kränka artikel 2(4) våldsförbud, trots dess avsaknad av traditionella förtecken? FN-stadgan eller dess förarbeten ger inget svar. It-attacker kan dock kränka artikel 2(4) eller utgöra ett väpnat angrepp. Men dagens tolkningar är inte tänkta för IT-attacker. Det krävs en alternativ tolkningsmodell.

Från medel till verkan

Från att ha tittat på vilka medel som används vid ett angrepp, flyttas därför fokus mot konsekvenserna. Det innebär att vi avgör om skadorna av en IT-attack påminner om skadorna av ett militärt angrepp. Problemet har nu omvandlats till att avgöra om det finns tydliga likheter mellan IT-attacker och bomber. Finns det tydliga likheter i termer av omfattning, fysiska konsekvenser och mätbarhet skulle även IT-attacker vara våldsanvändning i FN-stadgans mening och kunna utlösa rätten till självförsvar.

För Sverige är dessa frågor viktiga. Grundlagen och lagstiftningen kring totalförsvaret är baserad på en traditionell hotbild med kända aktörer. Regeringsformen (RF kap 10 § 9) fastställer att det krävs ett väpnat angrepp för att regeringen ska få insätta Försvarsmakten. Hur tolkar Sverige då detta begrepp? Måste angreppet genomföras av en annan stat? Ja, troligtvis var detta lagstiftarens tanke. Rubriken på 10 kapitlet i RF är just "Förhållandet till andra stater". Medför detta att IT-attacker mot Sverige kommer att vara en uppgift för polisen att hantera?

I Sverige har denna fråga börjat behandlas, men ännu har inget besked kommit från statsmakten om hur denna, och andra folkrättsliga frågor inom området, bäst besvaras. Viss vägledning kan komma i betänkandet mars 2003 från utredningen om samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra liknande extraordinära händelser ("11-september utredningen"; dir

2001:120). Denna utredning kommer bland annat att belysa hur det legala och administrativa regelverket bör förändras i förhållande till dessa nya hotbilder.

Privata aktörer mål

En annan praktisk svårighet att avgöra om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp, är att privata aktörer kan vara mål. Syftet kan vara att med större samordnade aktioner mot näringslivet underminera ekonomin och skada samhället. I dag finns ingen skyldighet för privata aktörer att informera om attacker, och de själva kanske inte uppfattar enstaka aktioner som del av något större. Den militära och polisiära underrättelsen överlappar endast till viss del i denna fråga, och risk för luckor i vad vi ser och vet är stora. Post- och telestyrelsen har fått uppdraget att inrätta "Sveriges IT-incidentcentrum" (Citic) för att inhämta och sammanställa information om IT-incidenter från myndigheter och näringslivet samt varna för dessa. Olyckligtvis är denna rapportering frivillig. Vi kan inte få en samordnad och uppdaterad lägesbild om attacker mot Sverige och svenska intressen.

Rätten i krig

Den vidgade hotbilden kräver en översyn av regleringen inom den humanitära rätten. Flera av de grundläggande folkrättsliga principerna, bland annat om distinktion och proportionalitet, är svåra att anpassa till it-attacker.

En kardinaltanke inom den humanitära rätten är skilja mellan civila och kombattanter, samt att endast rikta militära operationer mot de senare. I samhället vävs civila och militära funktioner och system samman. Militären stödjer sig allt mer på civila resurser. Det gör det svårare att skilja på civila och militära objekt.

Möjligtvis är målen för IT-attacker, medvetet eller oundvikligt, just civila funktioner och system. Men ska inte oskyldiga civila även fortsättningsvis besparas krigets fasor? Kopplat till denna distinktionsprincip är förbudet mot urskillningslösa attacker. Men kan IT-vapen någonsin vara annat än urskillningslösa? Ligger det inte i själva konceptet hos till exempel ett datavirus att vara urskillningslöst? Innebär detta att it-attacker, i likhet med andra världskrigets områdesbombningar, redan är förbjudna?

Vem är kombattant?

Kombattant, terrorist, hacker eller datanörd? En av de stora och svåra frågorna inom den humanitära rätten är hur de olika aktörerna som kan genomföra IT-attacker ska klassificeras. Folkrättens svartvita indelning i civila och kombattanter är svår att tillämpa på morgondagens konflikter. Det är lätt att föreställa sig att förövarna bakom IT-attacker, vilka kanske bör klassas som väpnade angrepp, inte är soldater. Med vilka medel ska dessa aktörer mötas? Och av vem? Om Försvarsmakten agerar är kanske dagens "soldatregler" inte tillräckliga. USA:s försvarsdepartement ska ta fram handlingsregler för IT-krig. Detta behöver även Sverige göra. Inte minst med tanke på Försvarsmaktens "Projekt IT-försvar" och dess arbete med IT-försvarsheter.

Efterlevnad av den humanitära rätten kan bli svår, men förblir ett krav som ställs på militären. Det är därför viktigt att regelverket ses över i god tid och att man är förberedd på hur den humanitära rätten ska tillämpas när man möter och genomför IT-attacker.

Neutralitetskrav

Hur långt sträcker sig kravet på neutralitet i förhållande till konflikter med stort inslag av IT-attacker? Har neutrala stater ett krav att se till att telekomoperatörer och Internet Service Providers (ISP) i landet inte upplåter servrar för IT-krigföring? Kan detta kontrolleras? Och hur definieras ett lands gränser i cyberrymden? Det behövs uppenbarligen en översyn av den förordningen om ingripanden vid kränkningar i fred och neutralitet (IKFN). Denna ger Försvarsmakten rätt att tillgripa våld för att hindra gränskränkningar i fred och neutralitet. Problemet är att med gällande lydelse blir denna förordning mycket svår att tillämpa på de alternativa "gränskränkningar" IT-attacker kan innebära.

Rätten att straffa

Ännu en dimension i IT-komplexet är kopplingen mellan IT-attacker och straffrätt. Även en allvarlig och storskalig IT-attack börjar förmodligen som ett olaga dataintrång, systemintrång eller datarelaterat bedrägeri. Dessa är brott som hanteras genom brottslagstiftningen. Ett problem är att sekretessen på trafikdata hävs först då brottet som utreds har ett straffvärde på minst två års fängelse. Ett olaga dataintrång har inte detta straffvärde. Detta riskerar att försvåra att snabbt spåra, avlyssna och undersöka IT-attacker som kan få långtgående konsekvenser.

Det är viktigt att säkerställa de lagliga möjligheterna att snabbt spåra angrepp mot och via Sverige. Vi bör vara observanta på det EU-gemensamma lagstiftningsarbetet inom området, som till exempel förändringen av Telelagen (efter EU direktiv 2002/58/EG), vilken bland annat syftar till att få gemensamma bestämmelser för hur länge och vilken slags data som får sparas i leverantörernas loggar. Direktivet medför att all lagring av trafikdata måste ske frivilligt.

Rätten till folkrätt

I över 4 000 år har det funnits regler för hur krig får och ska bedrivas. Dessa tidiga uttryck av folkrätt skiljer sig självklart markant från dagens. Folkrättens styrka ligger dock i att den har anpassat sig till föränderliga hotbilder och nya konfliktyper. Utan att kompromissa med de grundläggande värderingar den står för, har folkrätten hanterat och reglerat nya vapentyper, nya aktörer, nya angreppsformer. För att inte folkrätten ska riskera marginalisering är denna anpassning ett måste.

I dag står folkrätten inför nya utmaningar. Flera centrala folkrättsliga områden behöver analyseras i förhållande till it-attacker. Det är viktigt att folkrätten återigen visar sig vara "spänstig" - flexibel och uppdaterad - utan att göra avkall på sin *raison d'être*.

Svaren på ovanstående folkrättsliga frågeställningar står inte att enbart finna i en noggrann juridisk analys av området. Tillsammans med en försiktigt framväxande, och folkrättsligt förankrad, statspraxis kommer svaren med tiden. Det är dock redan nu viktigt att det folkrättsliga regelverket ses över av regering, riksdag, försvarsmakt och andra berörda parter för att vår förmåga att agera "rätt" vid en IT-attack säkerställs. Och det börjar bli hög tid för att detta ska kunna ske i god tid.

Cecilia Hellman är lärare i folkrätt vid institutionen för säkerhet och strategi vid Försvarshögskolan.

"Det vi ser i Tjetjenien förskräcker"

Folkrätten står i dag högt uppe på den utrikespolitiska agendan. Terrorattacken den 11 september och spåren efter denna har gjort att folkrättens ställning har ifrågasatts. I sitt tal vid Folk och försvars Rikskonferens i Sälen gjorde utrikesminister Anna Lindh folkrätten till ett huvudtema.

Av Jan-Ivar Askelin

"Vi möts i en tid av stora förändringar, av nya hot men också av dynamisk utveckling. Vi ser upptrappning och kanske ett nytt Irakkrieg, i en region som är en krutdurk av våld, olösta konflikter och förtryck. Vi ser hur folkrättens regler överträds och krisen mellan israeler och palestinier förvärras".

Så inledde Anna Lindh sitt tal på Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen nyligen och underströk att kampen mot terrorismen inte får föras på ett sådant sätt att den hotar rättssäkerhet och mänskliga rättigheter.

Hon sade vidare att den tid är förbi när staters väl och ve var den enda centrala frågan för den internationella ordningen. I dag står människans säkerhet i fokus. Skyldigheten att skydda den enskilde och respekten för mänskliga rättigheter har blivit centralt även i ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

"Samtidigt vet vi att det inte är självklart att rätt går före makt i världspolitiken", sade Anna Lindh. "Alltför ofta styrs utvecklingen av girighet och arrogans som sätter egenintresset i främsta rummet. Men det största hotet är kanske kortsiktighet. Utrikespolitik måste grundas på värderingar. Politiskt ledarskap i en tid av globala hot och möjligheter är att arbeta långsiktigt, att utgå från mänskliga rättigheter, allas lika värde och en rättvis och hållbar värld."



Anna Lindh

FN stadgan grunden

Ett par dagar efter sitt Sälentale berättar Anna Lindh för Framsyn hur hon ser på folkrättens ställning i dag mot bakgrund av att internationella organisationer som FN upprättar sanktionslistor riktade mot

individer och att USA har ett fångläger där fångarna varken har status som misstänkta för brott eller betraktas som krigsfångar.

FN-stadgan har ju varit grunden för hur stater ska umgås. Efter den 11 september sägs ibland att det blivit sprickor i den grunden?

- FN-stadgan är fortfarande grunden. I den finns rätten till självförsvar. Det nya är att i det här fallet jämförs en terroristattack med en militär attack. Men det finns fortfarande FN-resolutioner som stöder eller reglerar USA:s agerande efter 11 september. Och det innebär inte att det är fritt fram att attackera i förebyggande syfte eller att använda militära attacker som svar på terroristattacker.

Rättssäkerheten försämrad

Har det juridiska läggspelet kommit i oordning? På en annan plats i denna tidning skriver folkrättsprofessorn Ove Bring att det krävs engagerade stater som går i spetsen för att få brickorna på plats igen.

- Jag håller med. Rättssäkerheten har klart försämrats. Det var inte förutsett att enskilda individer skulle drabbas av sanktioner på det sätt som skedde. Enskilda som drabbades förr var främst statsöverhuvuden och dessa var lätta att urskilja. Det behövs mycket tydligare kriterier för att sätta upp en individ på en sanktionslista. Detta hade ingen förutsett. Därmed fick vi ett system som alls inte fungerade på den nivån.

- I Sverige hade vi ju fallet med de tre svenskar med somaliskt ursprung som fördes upp på sanktionslistan.

Hur ska individens skydd förstärkas?

- Vi har fått igenom en del förbättringar. Vi måste få samma system när det gäller FN som vi fick för EU. Det ska finnas tydliga kriterier när någon sätts på listan. De anklagade måste veta vad som gäller så att de kan överklaga. Och sedan måste du ha rätt till undantag för försörjning för dig själv och din familj.

- Fånglägret på Kuba, Guantanamo, är också ett exempel på när rättssäkerheten kommer ur spel. Alla har rätt att få veta vad de är anklagade för, de har rätt att få sin sak prövad i en juridisk process. Det får inte de som sitter på Guantanamo.

- Försämringen märks också när det gäller mänskliga rättigheter. Många länder hävdar nu att de har rätt att angripa terrorister. Och de internationella protesterna är inte lika stora. Ryssarna i Tjetjenien är kanske det bästa exemplet. Där har de internationella protesterna avklingat.

- Vi ifrågasätter inte Rysslands territoriella integritet och inte heller landets rätt att bekämpa terroristdåd på det egna territoriet. Men insatser måste göras med urskiljning och så att de grundläggande mänskliga rättigheterna, och internationell humanitär rätt, inte åsidosätts. Det vi ser i Tjetjenien förskräcker.

Hur ska man göra med fångarna på Kuba som inte har status som krigsfångar och inte behandlas som misstänkta kriminella?

- Här har USA inte några bra argument. Vår rättschef ska åka över och fortsätta diskussionen om reglerna bakom och den fortsatta processen. Det är ett problem.

Vilken väg bör folkrätten ta i framtiden?

- Jag tycker det är viktigt att utveckla folkrätten så att den fortsätter att stärka individens säkerhet. Vi har tidigare talat om staters säkerhet. Nu borde vi se hur vi kan utveckla en trygghet för att folkrätten och det internationella samhället ingriper om människors säkerhet är i fara.

- Det är inte bara staters säkerhet och att skydda staters rätt till självbestämmande som är viktigt, man måste också titta på hur stater hanterar sina egna medborgare. Och det här är väldigt svårt. För det är klart att ingen ska komma utifrån och styra, då finns det en risk för godtycke. Men samtidigt måste man kunna ingripa. Rwanda är väl det värsta exemplet på att världen vet vad som händer men ändå inte ingriper.

Grundbult i utrikespolitiken

Vad spelar folkrättens för roll i svensk utrikespolitik?

- Den är en grundbult för oss. Vi är ett av de länder som hårdast hävdar folkrätten och det är ju för att vi själva är beroende av den.

- Folkrätten är viktig för alla länder. Folkrätten handlar i grunden om att det är rätt och inte makt och styrka som avgör. Det får inte bara vara den starkares rätt som gäller, utan det ska faktiskt vara den som har rätt som får rätt.

- Och vi måste alltid sträva efter fredliga lösningar och vägar ut ur konflikter.

Hur ser man på folkrätten i större länder som till exempel Storbritannien och Frankrike?

- De ger väl sällan FN riktigt samma starka roll som vi gör. De ger visserligen FN en stark roll men vi tillhör de länder som är väldigt tydliga med att det är FN som spelar huvudrollen för utvecklingen av folkrätten och som avgör takten i förändringarna av folkrätten.

Hur pass mycket kan Sverige använda folkrätten som argument i till exempel konflikten mellan israeler och palestinier.

- Att Israel bryter mot folkrätten har vi ju sagt. Det har andra länder sagt och det har EU sagt. Den enda som kan se till att FN-beslut efterlevs är FN självt. Och det kan vi se att så inte sker i dag. Detta är ett stort problem - att länder kan bryta mot FN:s beslut och FN-resolutioner utan att det händer något. Som Israel. Det är ett problem.

- Jag har inget bra svar på frågan hur man ska angripa detta problem. Vårt system bygger ju på att stater ska följa de beslut som fattas i FN. Och när de inte gör det så är det svårt att se till att så sker.

- Det som är politiskt svårt är framför allt att för att det ska hända någonting måste USA kräva att Israel uppfyller de folkrättsliga kraven och FN-resolutionerna. USA har störst makt att påverka Israel - FN har försökt, FN:s säkerhetsrådet har försökt, EU har försökt. Det är visserligen viktigt att alla stater uppträder gemensamt, men den som kan ställa de starkaste kraven och få Israel att lyssna är nog ändå USA.

Om det skulle bli ett angrepp på Irak från USA och Storbritannien utan FN-mandat, ska det då betraktas som ett brott mot folkrätten?

- Vi har sagt att vi förutsätter att USA inte gör det, och det skulle bli stora internationella protester. Vi kan inte acceptera att ett land angriper ensidigt, själv utan FN-mandat. Det är inte i enlighet med FN-stadgan. Vi förutsätter att det inte sker.

Finns det en tendens att stormakter försöker att urholka folkrätten?

- Det har de väl delvis alltid gjort. Stormakterna ser i första hand till sina egna nationella intressen och är mindre intresserade av att följa de internationella spelreglerna. Sverige och många andra länder hävdar att folkrätten måste följas. Jag tror att det är farligt för alla om inte folkrätten följs.

- Brotten mot mänskliga rättigheter har ökat och rättsäkerhet försämrats. Men jag tror inte att det går att säga att folkrätten i allmänhet försämrats så mycket, mer att det står och väger. Det kan också vara en positiv utveckling att humanitär rätt och individers säkerhet kommer mer i fokus.

- Just nu arbetar en folkrätsdelegation med dessa frågor där man ser på den föränderliga folkrätten, hur den humanitära rätten ska förstärkas, hur individers säkerhet ska skyddas, hur man ska kunna ingripa när man ser risker och vad den 11 september har betytt i dessa sammanhang.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

Folkrättsliga regelverk

Av Anders Stävberg

Antalet interna väpnade konflikter ökar. De internationella fredsfrämjande operationerna blir alltmer komplexa med behov av utvecklade folkrättsliga regelverk. Båda dessa områden påskyndar en utveckling och implementering av folkrätten. Forsvarshögskolan (FHS) bidrar i denna process.

"The Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts", till vardags kallat "San Remo-projektet", syftar till att ta fram en folkrättsmanual för skydd av civila vid inomstatliga väpnade konflikter. Arbetet har pågått i tre år och beräknas vara klart hösten 2003.

Projektet drivs av "International Institute of Humanitarian Law" i San Remo. Sverige (UD och FHS) är starkt engagerat i projektet och har en ledande roll. FHS stod förra året värd för ett femdagars arbetsmöte för ett trettiotal utländska folkrättsjurister vilket resulterade i en slututgåva av manualen (augusti 2002).

"Stockholmsprojektet" sammanställer lagstiftning och regelverk rörande fredsfrämjande operationer från ett antal länder. Med denna sammanställning som grund kommer möjligheterna att utvärderas om lagstiftning och regelverk kan harmoniseras för att underlätta fredsfrämjande insatser sett ur ett folkrättsligt perspektiv.

Projektet har sin grund i en konferens vid FHS, "The Legal Dimension of Peace Support Operations", vid vilken Dr. Bakhtiyar Tuzmukhamedov, Ryska författningsdomstolen, föreslog att Sverige skulle leda ett projekt med ovanstående syfte. Professor Ove Bring och Dr. Tuzmukhamedov leder projektet.

Anders Stävberg är kommandör 1 gr vid Folkrättscentrum (FHS) och har varit projektsamordnare för två internationella folkrättsprojekt samt för boken Folkrätt för totalförsvaret.

Rättslösa Kubafångar oroar Röda Korset

- Vi säger att vi ska följa de grundläggande rättigheterna, men samtidigt märks inga större protester mot vad USA gör på Kuba. Det säger Röda korsets folkrättsjurist Malin Greenhill som oroas över tendenserna till att starka krafter vill ompröva folkrätten.

Av Jan-Ivar Askelin

Vid Mariatorget i Stockholm ligger nationella upplysningsbyrån. Om Sverige skulle angripas aktiveras upplysningsbyrån. Den har till uppgift att samla in och lämna uppgifter om de krigsfångar som Sverige tagit. Anhöriga ska snarast underrättas. Svenska Röda Korset har skyldighet att upprätta den nationella upplysningsbyrån i statens ställe. I Genève ansvarar Internationella rödakorskommittén för den centrala upplysningsbyrån. Röda korsets delegater besöker regelbundet 350 000 krigsfångar i 72 länder. I Lund och Malmö bor sammanlagt 364 000 människor. Svenska Röda Korset återförenar cirka 300 familjer per år. Varje år öppnas cirka 800 efterforskningsärenden.

Den humanitära rätten

På Röda korsets huvudkontor vid Mariatorget sitter Malin Greenhill. Hon är folkrättsjurist och ser till att den humanitära rätten efterlevs, ansvarar för utbildning i humanitär rätt och att vi gör allt som vi åtagit oss.



Malin Greenhill

- Som till exempel att påtala om ett befäl säger till soldaterna att här skiter vi i konventionerna. Vilket har hänt.

Humanitär rätt ingår i folkrätten i krig, även kallad krigets lagar. Det är krigföringsregler och regler om skydd för krigets offer som gäller i olika slag av väpnade konflikter. Det finns flera tolkningar av vad den humanitära rätten är. Ett sätt är att se den som ett samlingsbegrepp för krigets humanitära lagar och sådana mänskliga rättigheter som är humanitärt motiverade.

Trots allt elände som vi ser dagligen på TV vill ändå Malin Greenhill hävda att den humanitära rätten fungerar.

- Det är undantagen vi ser.

Men ändå är Malin Greenhill orolig och ser tendenser till att starka krafter vill ompröva folkrätten. Ett exempel är att USA vill ha bilaterala avtal med länder om den permanenta internationella brottmålsdomstolen.

- Man säger att man vill utveckla den humanitära rätten. Men jag frågar mig varför räcker inte den humanitära rätten längre?

- Det görs trevande framstötter och vi måste fråga oss vad som ligger bakom. Vad är de verkliga skälen. Det talas om att det behövs nya regler. Men varför? Man hänvisar till att läget har ändrats. Men vad är det som är nytt? Svenska Röda Korset anser däremot att den humanitära rätten är fullt tillämplig.

Ingen större opinion mot Kubaläger

- Vi säger att vi ska följa de grundläggande rättigheterna och samtidigt märks inga större protester mot vad USA gör på Kuba. Det verkar på något vis OK. Och hur många reagerade mot robotattacken i Jemen där påstådda terrorister dödades, men där även oskyldiga dödades.

- Det finns många frågor att ta ställning till, säger Malin Greenhill. Som till exempel när den humanitära rätten är tillämplig vid en konflikt. Och när börjar den väpnade konflikten? Och om det är en konflikt gäller då mänskliga rättigheter eller vanlig lag? Den som hände den 11 september är inte en väpnad konflikt. När nu väst är attackerat så verkar de vanliga lagliga reglerna inte räcker som skydd. Och vad är ett militärt mål? En radiostation som i Belgrad?

En rättighet att vara krigsfånge

På Guantánamobasen på Kuba håller USA cirka 650 fångar. De har tagits vid den väpnade konflikten i Afghanistan, men har enligt USA inte status som krigsfångar. De behandlas inte heller som vanliga fångar.

- Det här har satt den amerikanska administrationen i ett dilemma. För vad händer om USA anfaller Irak och amerikanska soldater tas till fånga. Rimligtvis förväntar man sig att de ska behandlas som krigsfångar. Vi måste fråga oss och det nu uppstått ett mellanting mellan krigsfångar och vanliga fångar.

På Kuba sitter fångar från många olika länder bland annat från Sverige. Reaktionerna i Europa på Kubalägret är enligt Malin Greenhill olika.

- I Sverige har fångens pappa fått stöd medan kolleger i Belgien berättat för mig att de anhöriga nästan blivit utfrysade.

Att Kubafångarna inte har status som krigsfångar ser Malin Greenhill som en stor inskränkning av deras skydd.

- Det är faktiskt en rättighet att vara krigsfånge och att bli registrerad som krigsfånge är en livförsäkring. I och med att man är registrerad så har den kvarhållande makten mycket svårt att förklara ett försvinnande. Däremot kan man provas för misstänkta brott i en rättsäker domstol även som krigsfånge. Det finns överenskomna definitioner på vad som är en krigsfånge och man ska bedömas som krigsfånge om inte en riktig domstol beslutat annorlunda.

- Ömsesidighet är ett starkt skydd för krigsfången, säger Malin Greenhill. Med det menas att parterna i den väpnade konflikten respekterar reglerna. Under andra världskriget respekterade Tyskland reglerna gentemot England, men inte i kriget mot Sovjetunionen.

Döda fångar räknades i miljoner

Östfronten var den stora krigsfångekatastrofen. Antalet döda räknas i miljoner. Några uppgifter som brukar nämnas är följande:

- Sovjet tog under slutoffensiven 1944-45 tre miljoner tyska krigsfångar. Hälften dog under transporten till fånglägren och i lägren var dödligheten mycket hög.
- Under de första åtta månaderna av kriget mot Sovjet dog 2,8 miljoner krigsfångar som tyskarna tagit.

- Totalt tog tyskarna 5,5 miljoner sovjetiska krigsfångar. Vid mitten av 1944 hade 3,5 miljoner försvunnit.

Under Gulfkriget bröt båda sidor mot reglerna. I TV visades hur tillfångatagna irakiska soldater på sina knän bad om barmhärtighet. Det var en förödmjukande behandling som är förbjuden. I irakisk TV tvingades tillfångatagna piloter be om ursäkt för sina handlingar.

Regler som räddar liv

Internationella rödakorskommittén, ICRC, besökte för första gången krigsfångar under det dansk-preussiska kriget 1864. Reglerna för ICRC-delegaterna är följande:

- Rätt att besöka alla krigsfångar på alla platser och få tillträde till alla lokaler där krigsfångar kan tänkas finnas.
- Samtal utan närvaro av vittnen,
- Rätt att få en förteckning över alla fångar i lägret. Finns inte en sådan förteckning har ICRC rätt att upprätta en sådan.
- Rätt att när som helst att besöka fångarna och att hur många gånger som helst upprepa besöken.

Vad dessa regler kan innebära för en fånge vittnar en anonym ICRC-delegat om från ett land i Västafrika:

”En bråkdel av de 90 krigsfångarna hade klarat sig utan psykiska skador. Omänskliga förhållanden rådde. Fångarna hade varit där i åtta år. De sa att det fanns fler och förde mig till toalettavdelningen. De lyfte bort de primitiva toaletterna. Ur ett hål i golvet stirrade ögon mot mig. Där fanns tolv män. De hade suttit där i sex år utan kontakt med yttervärlden. Jag fick deras namn och gick till lägerchefen. Jag krävde att de skulle släppas ut till de andra fångarna. Annars skulle jag rapportera. Han vägrade släppa fångarna, rapporten kom upp på regeringsnivå och det utpekade landets ambassadör försökte att få mig avsatt som delegat i Röda korset. En månad senare togs fångarna upp ur latrinhållet. Ett år senare frigavs de.”

”Inte så mesiga som ni tror”

ICRC publicerar normalt inte sina rapporter. Erfarenheten talar för att det är för fångarnas bästa. Om ett land väljer att offentliggöra delar av en rapport i syfte att framstå i en bättre dager kan ICRC publicera hela rapporten.

Fånglägret på Kuba besöks nästan dagligen av ICRC, säger Malin Greenhill. Vi håller tyst för fångarnas bästa, när det gäller politisk fångar är Amnesty ett utmärkt Vi verkar i det tysta. Vi får kritik och kan då också kritisera. Vi är inte så mesiga som ni tror.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.



Foto Martin Naclér

Anna Körlof

Inget förbud mot utarmat uran i vapen

En eventuell attack mot Irak kommer att aktualisera en rad folkrättsliga frågor som rör själva krigsföringen. En fråga är användningen av olika vapen - även sådana som inte är massförstörelsevapen.

Av Anna Körlof

Ett problem som kan förväntas hamna i mediefokus om USA anfaller Irak är användning av ammunition som innehåller utarmat uran. Sådan ammunition användes av Nato i Kosovo och Bosnien under konflikten på Balkan, och av USA och Storbritannien under Gulfkriget 1991. Frågan debatterades då främst på grund av den allmänna oron avseende uranets eventuella påverkan på människors hälsa och miljö.

Ammunition med utarmat uran förekommer främst i pansarbrytande ammunition och kommer vid en nytt krig troligen att användas mot Iraks mekaniserade förband. När uranprojektiler träffar pansar bildas uranoxid och damm med en låg radioaktivitet som kan vara hälsofarligt. Bland annat skyldes utarmat uran för att vara en av orsakerna till det så kallade Gulfsyndromet. Det är dock inte klarlagt att utarmat uran skulle ha orsakat de symptom som många Gulfveteraner lider av. Flera utredningar har snarare indikerat att de befarade riskerna med utarmat uran i själva verket är mycket låga.

Det finns inget uttalat folkrättsligt förbud mot utarmat uran. Några folkrättsliga regler kan kanske ändå vara av visst teoretiskt intresse i sammanhanget.

Utarmat uran används uteslutande i ammunition till konventionella vapen. Dessa vapen behandlas som medel för krigföring främst i 1980 års FN-konvention om särskilt inhumana vapen. Konventionen behandlar enligt sin officiella titel vapen som är särskilt skadebringande eller är urskillningslösa till sin natur. De principer som kan utläsas härur är dels principen som förbjuder vapen som orsakar överflödiga skador och onödiga lidanden för de soldater som blir utsatta för dem, dels distinktionsprincipen som innebär att en distinktion måste göras i krigföringen mellan civilt och militärt. Civilbefolkningen får således inte drabbas av vapnen.

En diskussion om reglering av utarmat uran under denna regim, skulle avse frågan om utarmat uran orsakar sådana skador, till exempel svår sjukdom som cancer, eller sådant lidande för människor att det kan anses falla under definitionen "onödigt lidande eller överflödiga skada", vilket är ett kriterium. Om utarmat uran visade sig orsaka sjukdom och lidande för människor skulle diskussionen också handla om huruvida det är möjligt att begränsa uranets effekter enbart till militära mål så att det inte riskerar att drabba civilbefolkningen.

Inget kemiskt vapen

Vad gäller utarmat uran kan även räckvidden vad avser förbud mot kemiska vapen vara relevant. Det är dock troligen svårt att få stöd för åsikten att utarmat uran faller under existerande regleringar för kemiska vapen. Den kemiska giftigheten hos tungmetaller är inte jämförbar med den hos de exempel på vapen som förbjuds under 1997 års Kemvapenkonvention. Inte heller är det militära syftet med utarmat uran att verka genom kemisk giftighet.

Hittills har ingen stat försökt driva frågan på internationell nivå. Det är inte troligt att utarmat uran kommer att bli föremål för folkrättsliga förhandlingar inom en överskådlig framtid, såvida inte nya vetenskapliga rön skulle visa att utarmat uran är mer hälsofarligt än vad som antagits.

Gas väckte avsky

En situation då folkrättsliga förbud mot kemiska och biologiska vapen emellertid kan bli relevanta är om Saddam Hussein sätter in sådana som svar på en attack. Redan under första världskriget hade den frekventa användningen av gas väckt stark avsky. Efter krigsslutet framförhandlades därför ett protokoll om förbud mot användning av kemiska och biologiska vapen, som undertecknades 1925 i Genève. Eftersom flera stater gjorde en reservation för så kallad "second-use" (att man förbehåller sig rätten att slå tillbaka med kemiska eller biologiska vapen om man blir attackerad med sådana), fortsatte kemiska och biologiska vapen att tillverkas. Historien har visat att användningsförbud som inte åtföljs av rustningskontroll och nedrustningsrättsliga regler tenderar att bli kraftlösa. Till exempel användes senapsgas av både Iran och Irak under den konflikt som rådde dem emellan. Saddam Husseins krigsmakt använde också 1988 nervgasen sarin mot den lilla kurdiska byn Halabja under den interna konflikt som då rådde i Irak.

1997 trädde en konvention som totalförbjuder kemiska vapen i kraft. Ett totalförbud innebär inte bara ett förbud mot användning utan också mot innehav, utveckling, lagring och export. Biologiska vapen hade blivit förbjudna redan 1972. Irak är part till 1925 års Genèveprotokoll samt till B-vapenkonventionen, men inte till 1997 års konvention. Under alla omständigheter är det folkrättsligt förbjudet att använda kemiska och biologiska vapen.

Folkrätten tillåter kärnvapen

Om USA anfalls med kemiska vapen kan det inte uteslutas att man svarar med kärnvapen. Har USA en sådan rätt?

Det finns inget folkrättsligt användningsförbud mot kärnvapen. 1996 avgav den internationella domstolen ett rådgivande yttrande där den kom fram till att användning av kärnvapen generellt sett strider mot folkrätten i krig, den humanitära rätten. Domstolen hänvisar här till den humanitära rättens grundläggande principer till skydd för civilbefolkningen; det vill säga principerna om humanitet, proportionalitet, distinktion och försiktighet. Den kunde dock inte utesluta att användningen av kärnvapen kan vara tillåtet i ett enskilt fall om civilbefolkningen inte drabbas. Ett annat fall kunde enligt domstolen vara då en stats hela existens står på spel.

Även om ett visst vapen inte är förbjudet i sig enligt folkrätten faller dock användningen alltid under den generella humanitära rättens regler såsom en metod för krigföring. Civilbefolkningen måste alltid skyddas mot effekterna av ett vapen. Om det i ett enskilt fall inte skulle finnas några risker att civilbefolkningen drabbas, kan det inte uteslutas att användningen skulle anses folkrättsligt tillåten. Exempel på ett sådant fall skulle kunna vara användningen av ett taktiskt kärnvapen i ett ökenområde.

Extrema tryckvapen

En annan fråga som blev aktuell under Gulfkriget och Afghanistankonflikten är användningen av den konventionella bomben BLU-82B, "Commando vault" eller "Daisy cutter". Den framtogs ursprungligen för att röja helikopterlandningsplatser i tät vegetation under Vietnamkriget. BLU-82B har senare under Gulfkriget och Afghanistankonflikten använts även mot människor. Det är inte omöjligt att BLU-82B kommer att användas mot trupp vid en eventuell konflikt med Irak. Ytterligare en teknik som leder till samma eller liknande effekter på människor som BLU-82B och varit föremål för diskussioner är extrema tryckvapen som FAE, "fuel air explosives".

Genom sin extremt stora sprängverkan har dessa vapen en nästan total dödlighet inom sitt verkansområde 80-100 meters radie. De människor som befinner sig i det angränsande området till den starka tryckvågen riskerar att få allvarliga inre skador som leder till en mycket plågsam död.

Folkrätten förbjuder, som ovan nämnts, användningen av vapen som orsakar onödigt lidande och överflödigt skada för soldater. Att döda kombattanter under en väpnad konflikt är folkrättsligt tillåtet. Civilbefolkningen får dock inte attackeras över huvud taget under väpnad konflikt. I det fall det föreligger svårigheter att urskilja civila och kombattanter i såväl verkansområdet som i det angränsande området är användningen av en BLU-82B eller en FAE folkrättsligt utesluten.

Frågan bör kanske ställas om världssamfundet bör ta upp frågan till diskussion och överväga, i ljuset av principen om onödigt lidande och överflödigt skada, om användningen av BLU-82B och FAE:s mot människor bör förbjudas eller på annat sätt regleras.

"Krig bör förbjudas, inte regleras"

Att de folkrättsliga problemen uppkommer vad gäller de kombattanter som skadas på ett särskilt plågsamt sätt, och inte främst de som dör direkt i verkansområdet kan kanske verka paradoxalt. Ett argument mot folkrättsliga regler för krigföring som ibland uttalas är att krig helt bör förbjudas och inte regleras. Bland annat på denna grund möttes valet av Röda korsets grundare Henry Dunant som mottagare av Nobels fredspris 1901 av protester från fredsrörelsen. Det motargument som då framfördes var att krig kommer med största sannolikhet att uppkomma oavsett om man förbjuder det eller inte. Mot den bakgrunden är det bättre att försöka att göra så mycket det går för att lindra krigets lidanden såväl för soldater som civilbefolkningen, även om det ibland leder till resultat som kan förefalla motsägelsefulla.

Intelligenta vapen

Precisionsvapen fick stor uppmärksamhet under Gulfkriget. I jämförelse med vanliga bomber har de mycket preciserad verkan, och lämpar sig därför till exempel bättre i strid i bebyggelse. De är bra för att slå ut militära mål om civila finns i närheten. Tekniken har sedan Gulfkriget utvecklats. Rent folkrättsligt har den många fördelar eftersom riskerna för direkta civila förluster minimeras. Skulle det däremot bli ett tekniskt fel på en sådan bomb, kommer den att utgöra ett betydligt större hot än en vanlig bomb. Vad gäller vanliga bomber vet man det möjliga nedslagsområdet inom en viss radie. En robot som kommit ur kurs på grund av tekniskt fel kan få katastrofala effekter.

Explosiva lämningar

En mycket aktuell folkrättslig fråga rör explosiva lämningar av krig, Elak. Ett krig mot Irak kommer att alstra blindgångare och andra explosiva lämningar från exempelvis granater, minor, robotar och understridsdelar till klusterbomber. Klusterbomber med alla typer av substridsdelar, även minor, kommer sannolikt att användas, exempelvis för att slå ut militära flygbaser. Mängden Elak efter en konflikt med Irak kommer delvis att avgöras av hur mycket av äldre ammunition amerikanerna använder. Den äldre ammunitionen tenderar att orsaka fler blindgångare än senare tillverkad, mer tekniskt förfinad, ammunition.

Livsfarlig verklighet

Explosiva lämningar från tidigare väpnade konflikter utgör i dag en livsfarlig verklighet för civilbefolkningen i drygt en tredjedel av världens länder. En särskilt grym effekt av sådana lämningar är att de fortsätter att skörda civila offer, inte sällan barn, decennier efter den aktuella konfliktens slut. Dessutom förhindras och fördröjs återuppbyggnaden av landets ekonomi och infrastruktur, liksom att humanitär hjälp får svårt att nå fram i de områden där explosiva lämningar förekommer.

Vapensystemen i fråga är av stort militärt värde för sina respektive syften. Minor är mycket effektiva när det gäller fördröjningsstrid, och klusterbomber ger bra områdestäckning kombinerat med hög dödlighet. Eftersom minor och blindgångare tenderar att slå urskillningslöst, och är mycket oförutsägbara, har problemet blivit föremål för folkrättslig diskussion.

Regler för minor

Världssamfundet har redan framförhandlat regler för en typ av Elak, nämligen minor. Minor regleras dels i protokoll II (reviderat 1996) till ovan nämnda konvention om särskilt inhumana konventionella vapen, dels i Ottawakonventionen. Den senare innehåller ett totalförbud mot truppminor. USA är part till det reviderade protokollet II, men inte till Ottawakonventionen. Protokoll II förbjuder dess parter att använda minor på ett sådant sätt att civilbefolkningen drabbas. Den ålägger också parterna till ett skäliga långtgående ansvar för utmärkning och röjning av de minor staten använder.

Problemet med kvarliggande explosiva lämningar andra än minor återstår dock. I december 2002 fattade de stater som är parter till 1980 års konvention beslut om ett mandat för att börja förhandla i frågan. Diskussionerna kommer att röra dels möjligheten att tekniskt förbättra sådan ammunition som ger upphov till mycket Elak exempelvis genom att införa självförstörmekanismer, dels huruvida och i vilken utsträckning staterna ska åläggas ett ansvar för bland annat röjning av Elak.

Kvar står också alla övriga problem som de länder som varit drabbade av en väpnad konflikt har att lösa. Det gäller röjning av de minor som lades ut innan folkrätten ålade staterna ett ansvar, stöd till kriget offer och till dem som faller offer som en direkt verkan av de vapen som använts under konflikten. En utveckling av folkrättens regler är härvid önskvärd.

Anna Körlof är doktorand i folkrätt vid Försvarshögskolan och Åbo Akademi.

Folkrättens historia



På samma sätt som individer i ett samhälle ibland behöver lagar och andra rättsregler i umgänget med varandra, behöver också staterna rättsregler för sina relationer. Staternas och statsamfundets egen rättsordning kallas för folkrätt.

Folkrättens regler delas traditionellt in i krigets och fredens folkrätt. Ibland talar man också om "konfliktpreventionens folkrätt". Dessa regler utgör en del av fredens folkrätt men kan samtidigt gälla i krig. Till detta rättsområde hör t ex FN-stadgans regler om våldsförbud och rätt till självförsvar, avtal om nedrustning, demilitarisering och neutralitet.

Grafiken berättar folkrättens historia från 3000 f Kr fram till i dag. De första folkrättsliga reglerna finns i enskilda avtal, som exempelvis handlade om förbud mot vissa vapen och stridsmetoder eller skydd för vissa personer under krig, som kvinnor och pilgrimer. Under den feodala tiden i Europa finns folkrättsliga tankegångar i den katolska kyrkans dokument.

Den holländske diplomaten Hugo Grotius, som levde under det 30-åriga krigets dystra tid, kallas ibland "folkrättens fader". Han var med och förhandlade fram det Westfaliska fredsfördraget 1648, som kan sägas vara en milstolpe i folkrättens historia. Grotius strukturerade ett system för folkrättens regler, där han delade in folkrätten i fredens och krigets rätt. Han avled efter ett skeppsbrott sedan han besökt drottning Kristina i Stockholm.

Folkrätten utvecklas ofta som en reaktion på historiska händelser. Efter furstekrigen växte nationalstaterna fram med stora organiserade försvarsmakter. Kriget blev i takt med industrialiseringen nationella katastrofer. Efter första världskrigets blodbad gjordes med Nationernas förbund ett försök att

avskaffa kriget. Med andra världskrigets utbrott stod det klart att NF som en internationell krigsförhindrande organisation hade misslyckats. Idén om en global fredbevarande organisation var dock inte misslyckad och efter andra världskriget kom Förenta nationerna. Namnet gavs för att hedra den nyss avlidne amerikanske presidenten Franklin D Roosevelt.

Regler sätter gränser för soldat på fredsuppdrag

Hur mycket våld får en soldat använda i en fredssituation? Och när finns det ett reellt hot? Några självklara svar finns inte. Men handlingsreglerna, rules of engagement, ROE, är ett viktigt verktyg när det gäller bedömning och handling i både strategiska och taktiska situationer.

Av Jan-Ivar Askelin

Två bilder på kyrkogårdar. En civil där en ensam pojke står vid en grav och en militär där korsen står i räta led.

- Det är för att undvika detta som vi har handlingsregler, rules of engagement ROE) sade Mark Rundle, brittisk överstelöjtnant med erfarenheter från bland annat Gulfkriget.

Mark Rundle talade inför en internationell församling av officerare i samband med en stabsövning som Försvarshögskolan (FHS) arrangerade. ROE är numera ett viktigt inslag i alla typer av sådana övningar.

- ROE handlar mycket om politisk vilja, sade Mark Rundle. Självförsvaret regleras i nationell lag och alla vet vad det personliga självförsvaret innebär. Den andra sidan är ROE som är skrivna för att gälla vid ett viss uppdrag.

ROE sätter gränser för användande av våld i en fredssituation. I de krig som planerades för 50 år sedan fanns inga ROE.

Reglerna finns i skärningspunkten mellan de politiska, militära och juridiska fälten. Politikerna säger vad de vill uppnå. Militären säger vad de behöver för att uppnå detta. Och juristerna säger vad som är tillåtet.

- Alla dessa tre områden måste täcka varandra för att ROE ska vara bra, sade Mark Rundle. Bombningen av Serbien var knappast laglig, men segrarna skriver historien. Som militär måste man alltid fråga som om alla de tre områdena är med. I Irak var det en krigsliknande situation, men våldet måste ändå kontrolleras. Till det yttre var det ett krig, men i praktiken var det ett FN-uppdrag. Politikerna måste beskriva uppdraget. Juristerna ska ge råd. Men det är till slut befälhavarna, även på den lägsta nivån, som bär ansvaret. För soldaten gäller att han inte bara ska känna till ROE utan också förstå dem. Det gäller att vara säker på att man gör rätt. Och ROE måste vara hemliga för motståndaren. Han ska inte kunna känna till de begränsningar vi satt och kunna utnyttja dem.

Den enskilde soldaten

- Det var enklare förr. Då skulle soldaten hitta sin fiende och förgöra honom. Det går inte i dag. Men de soldater vi skickar ut måste ha så bra ROE att de inte utsätter sig själva för onödig fara, sade Mark Rundle.

Natos ROE kallas MC 362.

- Om någon riktar en pistol mot mig skulle en politiker säga att det proportionellt riktiga svaret är att jag riktar min pistol mot honom. Men militären vet att detta bara leder till en ond cirkel av pistolhot. Denna cirkel måste brytas och därför är det rätt att använda stridsvagnar mot krypskyttar. Då har man en bra chans att få slut på eländet.

ROE finns från strategisk till taktisk nivå. Längst ner finns den ensamme soldaten som står i ett gathörn och blir beskuten.

- Han är inte betjänt av ett ramverk på 25 sidor av hur ROE ska användas i den operation som han är en liten del av, sade Mark Rundle. Han behöver något som han förstår just i denna stund. Och det har han. Hans ROE är en liten informationslapp i benfickan där det står vad som gäller. Det kanske bara gäller för den dagen, för ROE skrivs om beroende på läget.

Hur svårt det kan vara för den enskilde soldaten att göra rätt illustrerade Mark Rundle med några situationer från den amerikanska operationen i Somalia.

- En amerikansk soldat sköt ihjäl ett barn som rusade mot honom därför att han upplevde barnet som ett hot. Man visste att barn skickades fram med bomber och man hade sett bombfabriker i närheten. Den soldaten gjorde rätt. Ett annat barn sprang omkring med en amerikansk automatkarbin över axeln. Hade den soldaten rätt att skjuta? Knappast. Det fanns redan så många amerikanska vapen i omlopp att ett mer eller mindre inte spelade någon roll. Dessutom riskerade soldaten att hamna i CNN på kvällen och få världspinionen att rasa mot USA.

- Det är en hemsk situation att behöva utsätta våra soldater för att avgöra om man ska skjuta barn. Därför behövs det flera steg på våldsstegen upp till den skarpa kulan. Ett förband fick order att bara skjuta vuxna i benen. I den höjden skjuter man barn i huvudet.

Svårt avgöra hot

Att avgöra om det finns ett hot eller inte är något av det svåraste som finns, sade Mark Rundle och tog som exempel en kolonn stridsvagnar som kommer på en väg. Luckorna är öppna och eldrören pekar bakåt och nedåt. Det verkar inte finnas något hot. Men är det säkert?

Nästa gång kommer stridsvagnarna inte på rad utan på linje. De är utspridda i terrängen med stora avstånd mellan vagnarna. Luckorna är stängda och eldrören pekar framåt. Linjen rör sig med en vagn i taget. Det ser hotfullt ut. Men kan man vara säker?

- När Sovjet 1983 sköt ned det japanska trafikflygplanet ställdes landet inför en svår situation, sade Mark Rundle. Sovjet visste att ett amerikanskt underrättelseplan varit där tidigare. Den sovjetiska jaktpiloten, som skickats upp mot det okända planet, var pressad. Det var mörkt, ont om bränsle och målet var på väg ut ur sovjetiskt luftrum. Stridsledaren på marken som ledde uppdraget visste inte vad han skulle göra. Han gick till sina handlingsregler. Han hade en minut på sig. Han gav order om eld.

- I juli 1988 sköt den amerikanska robotkryssaren Vincennes ner ett iranskt trafikflygplan i Persiska viken. I media drogs paralleller med nedskjutningen av den sydkoreanska planet. Men det håller inte. Det iranska planet kunde uppfattas som att det flög mot fartyget och bedömdes därför som ett hot. Stora fartyg, som bedöms som nästan oersättliga, har en större rätt i ROE att skydda sig än ett litet fartyg.

Detaljerade regler

Handlingsregler måste vara mycket detaljerade. De varierar från fartyg till fartyg, från flygplan till flygplan och så vidare.

På ett fartyg är det många saker som ska regleras. Det är inte bara vapnen utan även sensorer som laser och eldledningsradar och det är skillnad på olika fartyg. Ett hangarfartyg har mycket större rätt att försvara sig mot en misstänkt patrullbåt än en jagare som ligger långt utanför hangarfartyget.

Inom flyget är regeln att identifiera, avvärja eller få att landa. Som sista utväg används vapen. Men samma flygplan har ofta flera roller och det finns regler för olika roller. När planet fällt sina bomber är det att betrakta som ett jaktplan. Då är det lättare, kan manövrera bättre och är ett större hot som jaktplan än när det var lastat med bomber. Därför gäller andra regler när planet fällt sin last. Det finns också olika regler för olika luftrum. Det finns Natos luftrum, internationellt luftrum och luftrummet över operationsområdet.

Handlingsreglerna till havs och i luften är ändå tämligen enkla jämfört med förhållandet på marken. Det är chefen på flygplanet eller fartyget som fattar beslut. En infanteribataljon har 700 beslutsfattare. Var och en av dessa kan under en internationell operation göra ett misstag som leder till en stor politisk kris.

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

Militärt försvar en rättighet efter terrordådet

Kampen mot terrorismen har intensifierats sedan den 11 september 2001. FN-stadgan medger i dag en utökad självförsvarsrätt och möjligheter för en stat att militärt förebygga en terrorattack.

Av Ove Bring

Ett problem med att få till stånd en enad front mot den internationella terrorismen är det faktum att "den enes terrorist kan vara den andres frihetskämp". Det påpekade FN:s generalsekreterare Kofi Annan hösten 2001, liksom många andra gjort före honom.

Detta är en riktig iakttagelse om skilda politiska förhållningssätt. Men rent juridiskt är situationen förhållandevis klar. Folkrättsligt går det att skilja på vad som är oacceptabel terrorism och legitim motståndsvärksamhet. Även om det ännu inte existerar någon allmänt accepterad definition på terrorism finns det en tumregel. Väpnat motstånd mot en ockupationsmakt är inte internationellt olaglig så länge motståndsmännens attacker är riktade mot ockupantens militära eller administrativa strukturer. Motståndsrörelsen får i sin tur bekämpas, men dess verksamhet är inte olaglig i folkrättslig mening. Först när dess attacker riktar sig mot civila strukturer och drabbar utomstående människor rör det sig om ett förbjudet handlande som aldrig går att rättsligt försvara. Inte heller går ockupantens agerande att försvara i den mån dess väpnade insatser drabbar oskyldiga civila. Dessa slutsatser, som framförallt är av stor relevans för Mellanösternkonflikten, följer av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter, av mänskliga rättighetsnormer (MR), samt - om man så vill - av nedärvda naturrättsliga föreställningar.

Det juridiska-polisiära samarbetet

Kampen mot den internationella terrorismen har traditionellt följt ett ickemilitärt spår. Staterna har samarbetat - och samarbetar än mer intensivt i dagens läge - inom ramen för ett dussintal internationella avtal. Samarbetet är individfokuserat och avser informationsutbyte, efterspaning samt utlämning av misstänkta för lagföring i länder där bevisning finns. Efter den 11 september har det på ett dramatiskt sätt ökat i omfång.

Kraven på nationalstaterna har blivit alltmer omfattande genom resolutioner som antagits av FN och implementerats av EU. Sanktioner riktade mot individer och deras tillgångar har beslutats centralt och genomförts med automatik. Det traditionellt mellanstatliga samarbetet har antagit en överstatlig dimension genom att beslutsprocessen medfört en begränsning av det nationella handlingsutrymmet. Processen har också lett till kontroversiella situationer och spänningar mellan olika folkrättsliga normsystem.

FN-stadgans och EU-rättens möjligheter till snabbverkande sanktioner har kommit i konflikt med MR-normernas rätts säkerhetskrav för individer (fallet med Somaliasvenskarna), liksom rätten att ta krigsfångar och utlämna misstänkta förbrytare har kommit i konflikt med den humanitära rättens regler om krigsfångars behandling och/eller MR-normernas krav på skuldprövning (Guantanamo fångarna på Kuba). Här krävs helhjärtade insatser från engagerade stater och organisationers sida för att det internationella juridiska läggspelet ska skaka rätt.

Den nya självförsvarsrätten

Kampen mot den internationella terrorismen har sedan den 11 september också förts på ett nytt spår - det rent militära. Förutsättningarna för att detta skulle accepteras av FN och statsamfundet var av två slag. För det första att militära motåtgärder endast kunde komma ifråga i fall av storskalig terrorism av typen den 11 september, det vill säga att det i FN-stadgans mening rörde sig om en väpnad attack mot en stat som sådan eller framtida hot om sådana attacker. För det andra att staterna allmänt accepterade de bevis och indicier som åberopades för en terroristnärvaro på det territorium som utsattes för militära aktioner. Bombningarna mot mål i Afghanistan kunde på dessa grunder legitimeras som självförsvar mot internationell terrorism, medan osäkerheten om existensen av terroristiska mål på exempelvis Iraks territorium är sådan att självförsvarsrätten för närvarande inte kan åberopas mot Saddam.

Militära aktioner på andra stater territorier kan även utövas med territorialstatens samtycke, som i fallet Jemen nyligen, där dock USA bröt mot andra folkrättsliga regler genom att låta roboten från sitt obemannade flygplan döda även oskyldiga personer.

Den moderna folkrätten har vid flera tillfällen visat sig kapabel till utveckling och anpassning för att svara upp mot nya behov. De tragiska händelserna den 11 september visade på ett behov att utöka självförsvarsrättens räckvidd, så att en stat inte enbart kan agera i förhållande till ett pågående angrepp (som vid ett traditionellt militärt anfall), utan även kan agera för att förebygga nya attacker (det hot som terrorister alltid står för).

Det preventiva självförsvaret har aldrig varit allmänt accepterat i relationen stat-stat, men blev nu accepterat i relationen stat-terroristiskt nätverk. Självförsvarsartikeln i FN-stadgan - artikel 51 - gavs därmed en ny tolkning. Den töjdes och det gäller nu att bevaka att de nya tolkningsmöjligheterna inte missbrukas.

Effekter för Sverige

FN-stadgans artikel 51 medger således självförsvar i händelse av ett "väpnat angrepp". Den termen

innefattar nu även storskaliga terroristattacker. Den svenska författningen medger, i regeringsformens 10:9, att regeringen får insätta rikets försvarsmakt "i strid" för att möta ett "väpnat angrepp" mot riket. Den tolkning, som sedan hösten 2001 gäller för den övergripande FN-stadgan, måste nu också vara gångbar för Sverige. Detta följer av regeringsformens anslutning till stadgans terminologi. De konsekvenser som kan dras härav för svensk försvarsplanering är nog så intrikata.

Ove Bring är chef för Folkrättscentrum vid Försvarshögskolan samt professor i folkrätt vid Stockholms universitet.

Hotfull skugga vilar över fredsoldatens skydd

Det är riskabelt att arbeta i fredsfrämjande insatser. FN-flaggan eller den blå baskern är ingen garanti för säkerhet. Enligt FN:s skyddskonvention ska personalen skyddas, men den fungerar inte alltid i praktiken.

Av Ola Engdahl

Den folkrättsliga positionen för personal i fredsfrämjande insatser låter sig inte på ett enkelt sätt inordnas i den traditionella uppdelningen mellan folkrättsliga regler tillämpliga i fred respektive i krig. Den militära personalen har en rätt att använda våld och kan agera i området för en väpnad konflikt, utan att därför betraktas som kombattanter. Vilken folkrättslig status har de? Svaret på frågan måste sökas i såväl fredens som i krigets folkrätt.

Redan 1956, när United Nations Emergency Force (Unef) bildades som ett svar på Suezkrisen, var personalens rättsliga status i värdlandet en viktig fråga. Till skillnad mot FN:s militära observatörer, vilka anställdes av FN och erhöll status som så kallad experts-on-mission, förblev den militära personalen i nationell tjänst. De betraktades ändå som internationell personal under FN:s ledning och var underkastade styrkechefens order. I motsats till de militära observatörerna var militären i Unef beväpnad och hade rätt att använda våld, inklusive dödligt våld, i självförsvar.



Ola Engdahl

Operationens militära karaktär ställde därför krav på ett rättslig skydd anpassat för de särskilda uppgifter som anförtrots styrkan. Ett bilateralt avtal slöts mellan värdlandet Egypten och FN. Där behandlades frågor som exempelvis fri rörlighet för FN-styrkan inom landets gränser, dess rätt att bära uniform och vapen samt möjlighet att upprätta ett eget kommunikationssystem.

Dag Hammarskjöld, som då var FN:s generalsekreterare, menade att avtalets viktigaste bestämmelse fastslog principen om att sändande stat behåller exklusiv straffrättslig jurisdiktion över egna trupper. Den funktionella immunitet som experts-on-mission erhåller kan upphävas under vissa förutsättningar, men den exklusiva straffrättsliga jurisdiktionen innefattar inte någon sådan möjlighet. Enligt Hammarskjöld var denna bestämmelse av grundläggande betydelse för en effektiv rekrytering av militär trupp från FN:s medlemsländer.

Ett bilateralt statusavtal, så kallat status-of-forces agreement (Sofa), har FN sökt sluta med alla värdstater därefter. 1990 utfärdade FN:s generalsekreterare ett modellavtal (UN Model Sofa) baserat på en etablerad praxis. Modellavtalet skulle vara förhandlingsunderlag inför kommande operationer samt tillämpas under förhandlingar om ett specifikt Sofa mellan FN och värdstaten. Sådana förhandlingar kan ibland pågå länge men tyvärr har den interimistiska funktionen inte kommit till användning i praktiken.

Dagens konflikter har ställt allt större krav på FN och de regionala organisationer som leder fredsoperationer. Det är inte längre endast en buffert mellan stridande parter som efterfrågas. I stället är operationer ofta av en multidimensionella och är inte bara militära utan även civila. Detta innebär personal med varierande uppgifter och med varierande folkrättslig status.

Mänskliga sköldar

1990-talets början innebar också ny press på den fredsfrämjande personalens säkerhet. Det gick inte längre att förlita sig på att FN-flaggan eller den blå baskern skulle respekteras. Personalen blev

attackerad, tillfångatagen och användes som mänskliga sköldar. Avsaknaden av fungerande statsstrukturer innebar att förövarna ofta gick fria från ansvar. Om det fanns en motpart att teckna ett statusavtal med hade denne ändå inte kontroll över hela territoriet. Icke-statliga aktörer visade sig vara svåra att skydda sig emot. De mest belysande exemplen är insatserna i forna Jugoslavien och Somalia.

Situationen ledde till en folkrättslig utveckling av personalens skydd. Konventionen om skydd för personal i FN-insatser och därtill anknuten personal (skyddskonventionen) antogs i december 1994. Enligt konventionen ska personalens säkerhet garanteras. Medlemsstaterna förbinder sig att i sina rättsordningar, kriminalisera vissa handlingar och det ses som ett brott att angripa personalen.

I likhet med de så kallade "terroristkonventionerna" innebär skyddskonventionen en skyldighet för medlemsstaterna att antingen åtala eller utlämna personer misstänkta för brott mot konventionen. Genom konventionens utformning är det individuella straffansvaret inte i samma grad beroende av fungerande institutioner i värdlandet. En person misstänkt för brott mot konventionen kan straffas av en annan medlemsstat om denne skulle befinna sig på dess territorium. På så vis kommer det geografiskt "straffria" utrymmet successivt att minska.

Då fredsfrämjande insatser är av ett senare datum än den internationella humanitära rätten, finns där få referenser. Den fredsfrämjande personalens status enligt den humanitära rätten har dock kommit till uttryck genom stadgan till den internationella brottmålsdomstolen. Där anges att attacker mot sådan personal är en särskild krigsförbrytelse. Detta gäller dock endast om personalen inte uppträder som kombattanter i en väpnad konflikt.

Likaså är skyddet enligt skyddskonventionen beroende av att den militära personalen inte tar aktiv del i den väpnade konflikten. Om detta sker erhåller de kombattantstatus och förlorar sitt skydd enligt konventionen. De blir då legitima militära mål och får krigsfångestatus om de blir tillfångatagna. Nästan undantagslöst ska alltså den militära personalen i en fredsfrämjande operation erhålla samma skydd som civila enligt den internationella humanitära rätten.

Ökad medvetenhet

Trenden i FN-operationer går mot en ökad medvetenhet om och förståelse för personalens säkerhet. Säkerhetsrådet agerar mer aktivt och har vid senare operationer uppmanat värdstaten att inom 30 dagar sluta ett Sofa för operationen.

Den internationella straffrättens utveckling, speglad i skyddskonventionens bestämmelser och i stadgan till den internationella brottmålsdomstolen, är av stor betydelse för personalens folkrättsliga skydd. Det är förmodligen först när det finns en reell risk att straffas för begångna brott som även icke-statliga aktörer respekterar den fredsfrämjande personalens status.

Svårigheterna med att uppnå ett fullgott skydd ligger främst i att implementera normerna. Skyddskonventionen fungerar inte särskilt bra i praktiken. FN arbetar med att stärka konventionen samt att utröna om den kan skydda fler personalgrupper. Det gäller främst personal i humanitära insatser och som ofta saknar en formell koppling till FN. Härvid diskuteras möjligheterna att skapa ett tilläggsprotokoll till konventionen. Dessutom krävs att fler stater ansluter sig till skyddskonventionen, och det eventuella tilläggsprotokollet, och framförallt stater som står värd för en fredsfrämjande operation.

FN:s modell Sofa anses till stora delar spegla sedvanerättsliga normer vilka därmed är tillämpliga även om inget statusavtal hunnit slutas. Däremot är det naturligtvis bättre om modellavtalet formellt sett är tillämpligt under förhandlingarna. På så sätt tydliggörs personalens folkrättsliga status och möjligheterna ökar därigenom för att den också i praktiken kommer att respekteras.

Ola Engdahl är doktorand i folkrätt vid Försvarshögskolan och Stockholms universitet.

Rättsregler givet ämne på schemat

Demokratiska samhällen kräver att alla som fått förtroendet att bruka tvång och våld kan rättsreglerna och även har förståelse för dem. Därför ingår folkrätten som en naturlig del i många stabsövningar i den svenska officersutbildningen.



Foto Martin Nauclér
Per Broström

Invasionsförsvaret och vår allians- och neutralitetspolitik gav länge föreställningen om situationer där våld och tvång skulle utövas mot en tydlig fiende i utrymda områden. Utbildningen i folkrätt och allmän juridik kom därför att främst kopplas till scenarier med krigsfångar, sårade och sjuka. Det innebar också att ansvar och frågor med folkrättslig innebörd i första hand sågs som en angelägenhet för officerarna vid personal- och underhållssektionerna. Kunskaperna om rättsreglerna vid insatser med tvång och våld blev därmed starkt begränsade.

Försvarsmaktens nuvarande uppgifter innebär i likhet med tidigare att försvara Sverige mot ett väpnat anfall samt att hävda den territoriella integriteten, men också att i ökad grad kunna delta i fredsfrämjande operationer utanför Sverige. Försvarsmakten ska därutöver kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar vilket efter händelserna den 11 september kan komma att innebära nya uppgifter. Den anpassning, som inom ramen för detta hela tiden pågår, föder nya rättsliga frågeställningar. Utbildningen har därför också förändrats genom tydliggörandet av chefens ansvar att i militära operationer, oavsett krisnivå, beakta folkrättens krav.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) kan ses som startpunkten i förändringsprocessen. Genom förordningen ges de berörda myndigheterna uppgiften att "se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet". Innebörden av detta har uttolkats mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser och framgår av bestämmelser (FIB 1997:2) meddelade av Försvarsmakten. Man kan även i annan lagstiftning såsom i Förordning (1995:336) med anledning av vissa åtaganden inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) finna anvisningar för den utbildning lagstiftaren vill att Sveriges militära personal ska ha.

Krav på samordning

Även om utbildningens omfattning är förhållandevis väl definierad måste kunskaperna prövas och kontexten varieras. Försvarsmakten ställer dessutom andra krav och önskemål på officersutbildningen som måste beaktas tillsammans med faktorer vilka utmärker Sverige i förhållande till andra länder. Ett exempel är det svenska totalförsvarskonceptet vilket för oss inneburit särskilda krav på samordning mellan den väpnade konflikten legitima mål och vad som är folkrättsligt skyddat. Ett annat exempel är värnpliktsystemet med allt fler som har god studievana vilket till skillnad från länder med renodlade yrkesarméer medger en mer krävande utbildning. Ett tredje exempel är att Sverige efter närmare 200 år med fred saknar nationella historiska exempel på väpnad strid. Slutligen bör också nämnas den svenska alliansfriheten vilken inneburit att vi tidigare endast i ringa omfattning behövt anpassa oss till de allierades regelverk och tillämpningar. Mot denna bakgrund har utbildningen funnit sina egna "svenska" former.

Många olika ämnen

Betydelsen av chefens ansvar för såväl planering som genomförande av militära insatser har först och främst inneburit att ämnena folkrätt och allmän juridik i stor omfattning integrerats med ämnet krigsvetenskap och därmed med de militära disciplinerna taktik och operationer. Men folkrätt innehåller även ämnena mänskliga rättigheter och flykting- och asylrätt vilka oftast bäst belyses i sammanhang med kraven på god etik och moral i officersrollen. Ämnena teknik, strategi, säkerhetspolitik och informationsoperationer är andra exempel med folkrättsliga beröringspunkter.

Folkrättens många och nära kopplingar till ämnena i officersutbildningen innebär att frågeställningar med folkrättslig innebörd blir en naturlig faktor i inhämtandet av kunskaper och förståelse för militärt planerande och genomförande, såväl som moment att öva under de tillämpade studierna. Till skillnad från de flesta andra länder med folkrättsutbildning har Sverige därför valt metoden att utbilda integrerat vilket också har väckt internationellt intresse.

1997 blev Försvarshögskolan (FHS) en egen myndighet under försvarsdepartementet varför det är Försvarsmakten som i beställningarna av de militära utbildningarna ger uttryck för vad en svensk officer ska kunna i dag och på längre sikt. Dessa beställningar och Försvarshögskolans regleringsbrev utgör tillsammans med de allmänna kraven på tillfredsställande utbildning, som framgår av förordningar och bestämmelser, därmed grunden för folkrättsutbildningen i samtliga skolsteg. I det omfattande arbete som ständigt pågår för att integrera, anpassa och jämkas samman de många ämnesområdena ansvarar Försvarshögskolan för den röda tråden.

Ämnet folkrätt ingår alltså i såväl yrkesofficersprogrammet som reservofficersprogrammet och de taktiska programmen samt i stabsprogrammet och chefsprogrammet. Ämnets integrering med andra ämnen skiljer sig dock åt mellan skolorna. En strävan pågår dock för att skapa enhetlighet och därmed underlätta för de stegrande kunskapskraven. Avseende folkrättsutbildningen på förband och vid högre militära staber har Försvarsmakten förordnat särskilda folkrättsliga rådgivare vid de högre staberna.

Detta för att ge cheferna folkrättsliga råd och för att medverka i utbildningen av Försvarsmaktens personal.

Förstärkt utbildning

Resurserna för ämnet folkrätt är i huvudsak personella. Tidigare var det i regel någon intresserad officer som tagit på sig uppgiften att utbilda i folkrätt vid förband och skolor. Denne gjorde det ofta med den äran men i takt med att de rättsliga frågeställningarna blev fler och mer komplicerade anställdes folkrättsjurister vid såväl Högkvarteret som vid Försvarshögskolan. Ämnet fick därmed en fackmannamässig och större uppmärksamhet och utbildningen kunde till såväl kvalitet som kvantitet förbättras.

Då ämnet i högsta grad är en angelägenhet för hela totalförsvaret anställde Försvarshögskolan med medel från dåvarande ÖCB också forskarstuderande för att leda projekt inom relevanta ämnesområden för folkrättens utveckling (se artiklar på annan plats). Deras forskning, under handledning av Försvarshögskolans professor i folkrätt samt att FHS anställt ytterligare folkrättsjurister, har inneburit att utbildningen i folkrätt är vetenskapligt väl förankrad och kvalitetssäkrad. Ytterligare lärare och forskare har också senare knutits till Folkrättscentrum som utan jämförelse i Sverige nu har en mycket hög kompetens inom det humanitärrättsliga området inklusive mänskliga rättigheter och flykting- och asylrätt. FHS kan därför också erbjuda kurser i folkrätt öppna även för andra än militära studenter.

Fördjupning i framtiden

Den framtida utbildningen i folkrätt kommer med all sannolikhet fortsatt att ske fullt integrerat med övriga ämnen inom officersprogrammen. Det internationella konceptet med handlingsregler för insatser med tvång och våld (ROE) kommer att få en ökad betydelse inte minst avseende en ökad politisk styrning av militära operationer. Fördjupade kunskaper i ämnena mänskliga rättigheter och allmän juridik kommer att behövas om Försvarsmakten i framtiden får ökade befogenheter att agera utanför de traditionella militära uppgifterna. Ämnets teoretiska grund kommer att läggas tidigare i utbildningen och en tydligare stegring av kunskapskraven kommer att märkas.

Utbildningens omfång kommer i någon mån öka samtidigt som stora möjligheter erbjuds att som tillval fördjupa sig inom rättsområden vilka i enlighet med FM:s nya personalförsörjningssystem är relevanta för kommande befattningar. En betydande del av utbildningen kommer att vara webbaserad och all litteratur digitaliserad för den som så önskar. Den för kunskaperna så viktiga förståelsen kommer däremot alltid att kräva inlärningsmiljöer där argument kan brytas i mindre grupper och under fysisk medverkan av såväl studenter som lärare. Det är i mötet mellan normernas teoribildare och reglernas väktare som folkrättens krav blir tydliga och utvecklar förståelsen för ett gott etiskt förhållningssätt till ställda uppgifter.

Jur kand Per Broström är biträdande chef för Folkrättscentrum samt utbildningsansvarig.

Tre klassiker på folkrättshyllan

Folkrätt för totalförsvaret



Försvarshögskolan bidrar med folkrättslig informationsspridning. I oktober 2002 utkom den tredje upplagan av handboken Folkrätt för totalförsvaret. Professor Ove Bring och jur kand Anna Körlof, doktorand vid FHS folkrättscentrum och knuten till Åbo akademi, har gjort en översyn bland annat mot bakgrund av händelserna den 11 september 2001.

Denna bok är ett måste för den som vill veta vad folkrätten betyder för Sverige i fred, kris och krig.

Krigets lagar



En annan klassiker är Krigets lagar som ges ut av Försvarsdepartementet och totalförsvarets folkrättsråd. Den är mer detaljerad och behandlar de folkrättsliga konventionerna i krig, neutralitet och ockupation. Man får lära sig hur ett fångenskapskort för krigsfånge ska se ut för att uppfylla III Genèvekonventionen från 1949. Rätt mått är 10,5 cm x 15 cm.

Den blå boken



En nyhet på marknaden är Den blå boken av Christopher Werner och utgiven av FHS. Boken behandlar många marina områden av vilka den internationella rätten upptar en stor plats.

Närmiljön lika viktig som målet

När framtidens vapen planeras står folkrätten i fokus. De scenarier som nu spelas upp gäller inte slaget om den svenska kusten. I stället kan det handla om att få stopp på en stridsvagn som står i en by långt från Sverige utan att byn utplånas.

Av Jan-Ivar Askelin

Allt sedan Gustav II Adolfs dagar har markmålsbekämpning handlat om skjuta så mycket som möjligt för att skapa så stor effekt som möjligt. Enligt de tabeller som härstammar från andra världskriget ger motståndaren upp när förlusten uppgår till 30-50 procent.

I framtiden blir det annorlunda. I den pågående studien Framtida markmålsbekämpning tas nya grepp och inte minst folkrätten spelar en stor roll för vilka vapen som ska användas. Vapnen bör ha graderad verkan och hotet om våld ska omfattas av handlingsregler, rules of engagement (ROE).

Överstelöjtnant Anders Callert är studiens sekreterare och säger att när liknande studier gjorts tidigare har det mest handlat om att byta ut gamla system mot nya.

- När man tidigare studerade mål intresserade man sig endast för typen av mål. Om det till exempel kom en ny hotstridsvagn krävde den bättre vapen för att stoppas. Det nya i den här studien är att vi inte bara tittar på målet utan också lika mycket på miljön runt målet. Vi kallar det för målets närmiljö. Sådana kan vara kulturskatter, befolkning, miljöfarlig industri, väder, dag eller natt och så vidare.

Markmålsstudien visar på nya problem som försvaret tidigare inte brytt sig om eller inte vetat om. Anders Callert tror inte att alla dessa problem enbart kan lösas av den tekniska utvecklingen.

- I diskussionen om informations- och ledningsöverläge finns en tendens att vi ska kunna se och följa allt som sker på stridsfältet. Men det finns en övertro på tekniken. Tekniken i sig är inte revolutionerande, möjligen vårt sätt att använda den.

Anders Callert säger att vi har lättast att upptäcka mål i luften. Som tvåa kommer mål på havet. I skärgården blir det svårare, på marken ännu svårare och lättast är det att gömma sig i bebyggelse.

- Flygplan var först med att använda smygteknik, fartyg börjar göra det. När stridsfordon i urban miljö signaturanpassas i lika hög grad, hur mycket ser vi då?

Utredarna utgår från den framtida stridsmiljön och så kallade strategiska typsituationer. Därifrån fördjupar de sig i mikrosituationer. En sådan kan vara hur man stoppar ett raketartilleri som grupperats i

en by med civila. Ett exempel på en mikrosituation är en stridsvagn grupperad i anslutning till en skola och samtidigt skjuter mot Röda Korsets kontor. Då finns det mycket att tänka på, säger Anders Callert. Det finns bebyggelse och risk för sidoskador. Stridsvagnen kan inte beskjas när den står nära skolan och det är bråttom för att stridsvagnen skjuter hela tiden.

I vissa mikrosituationer fungerar traditionella metoder som bomber och granater inte så bra. I andra situationer är det just det traditionella som fungerar bäst. För att klara framtidens konflikter behöver försvaret komplettera med nya typer av bekämpningssystem.

Koppling till folkrätten

När målbetingelser kombineras med bekämpningssystem uppstår olika krav och en del av dessa har direkt koppling till folkrätten.

- Insatsen ska kunna avbrytas. En robot ska kunna stoppas i luften. Man kan inte acceptera vad som hände i Kosovo när en bomb träffade en bro just när en buss med civila var på väg över.
- Förr hette det att man skulle spåra sin fiende, regla in honom och sedan slå till. Det kallas på engelska find-fix-kill. Nu gäller det att hitta sin fiende och följa honom med sensorer och slå till så att sidoskadorna blir så små som möjligt. Det kallas för find-track-kill.
- Tiden är viktigare än avståndet.
- Allt pekar på att man behöver ha en blandning av bekämpningssystem.
- Indirekta och psykologiska effekter är viktiga, men det är också det svåraste att mäta.

Den gamla världens eldstorm var minst sagt påtaglig för den som hamnade i den. Även om inte så många mål slogs ut så var effekten ändå stark. En granatchockad soldat fungerar inte. Dagens precisionsvapen kan slå ut många fler mål än de gamla vapnen, men den psykologiska effekten kanske uteblir. Motståndaren ser inte hur illa det är och fortsätter att slåss. Det enda han märker är att hans kamrater inte längre svarar på radion. En klisterbomb kanske inte får motståndaren att svara med samma mynt utan han blir så förolämpad att han skjuter tillbaka med riktiga granater. Här kommer kulturfrågan in. Vi kanske måste ha vapen som är anpassade till motståndarens kultur och vi måste känna vår motståndare.

Tid viktigare är avstånd

- När bin Ladin gick in i sin grotta hade man i vissa fall mindre än en timme på sig att leverera någon form av effekt. Ibland skulle det styras från en annan kontinent, säger Anders Callert.

Insikten om att tid är viktigare än avstånd har lett till en ny syn på bekämpningssystemen som faktiskt blivit internationellt uppmärksammat. Det behövs inga superdatorer för att komma fram till detta. Anders Callert prövade sina funderingar i ett vanligt excelprogram och kurvorna talar sitt tydliga språk.

- När man ser på verkanssystem, deras räckvidd och tid till insats får man fram intressanta resultat som till exempel att systemen överlappar varandra. Har dessa också samma verkansform kanske man kan nöja sig med ett i stället för flera.

I dödande verkan måste det finnas så mycket precision att det går att välja graden av sidoverkan så att det inte uppstår oönskade sidoskador. Det är självklart för internationella uppdrag och borde, enligt Anders Callert, också vara det om det skulle bli strider i Sverige.

- Även vid ett väpnat angrepp mot Sverige måste vi ta hänsyn till folkrätten. Vi har på stridsfältet en civil infrastruktur som blir ett allt viktigare inslag för att hålla Sverige igång under en kris- och krigssituation.

- Vi måste också försöka förstå vad en väpnat strid innebär i framtiden. Motståndaren ska mötas med ett mindre och vassare försvar. Massarmén och massmobiliseringens tid från de senaste världskrigen är förbi, det visar inte minst den internationella utvecklingen.

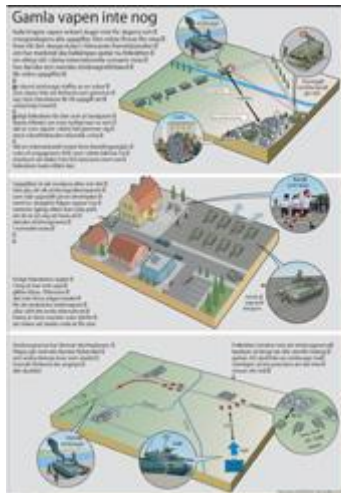
Den gamla klara bilden av angriparen har också försvunnit. Handboken Stormakten ersätts av handboken Fiktiv motståndare. Denne motståndare kan ha hög teknik, gammal teknik, låg teknik och använda alternativa metoder. Den fiktiva motståndaren kan vi möta i Sverige och på internationella uppdrag.

I maj ska markmålsstudien var klar. Resultaten dröjer längre.

- Det tar nog 15-20 år, säger utredare Anders Callert.

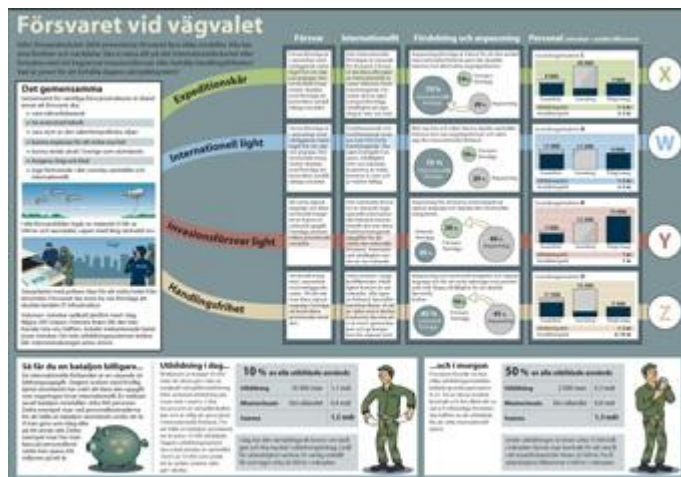
Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

Gamla vapen inte nog



Kalla krigets vapen duger inte för dagens och morgondagens alla uppgifter. Det måste finnas fler steg fram till den skarpa kulan. I försvarets framtidsstudier om hur markmål skall bekämpas spelar nu folkrätten en viktig roll.

Försvaret vid vägvalet



Inför försvarsbeslutet 2004 presenterar försvaret fyra olika modeller. Alla har sina fördelar och nackdelar. Ska vi satsa allt på det internationella kortet eller fortsätta med ett begränsat invasionsförsvaret eller behålla handlingsfriheten? Vad är priset för att behålla dagens värnpliktsystem?

De smider planer för försvarets framtid



Mikael Sjölund och Göran Pettersson vid Högkvarterets perspektivplaneringsgrupp tittar in i kristallkulan.

Ska vi försvara Sverige eller satsa allt på de internationella styrkorna? Har vi råd att betala det pris som dagens värnplikt kostar? Vad vill vi med försvaret? Försvarets planerare tittar in i kristallkulan och konstaterar att nu måste vi välja väg.

Av Jan-Ivar Askelin

Kontorsborgen Tre vapen på Gärdet i Stockholm står som ett monument över ett försvar som har sina rötter i

försvarsbeslutet 1936, beredskapstidens rustning och det kalla kriget. Det skulle vara folkförsvar, självförsörjning och oberoende.

I källaren i Försvarets materielverks (FMV) högkvarter smids planerna för det nya försvaret. Här sitter försvarets tankesmedja, den så kallade perspektivplaneringsgruppen som tillhör Högkvarterets strategiska ledning. Här filas på de sista formuleringarna i den rapport som lämnas in till regeringen i slutet av februari. Politikerna får fyra försvarsmodeller att välja på. Överbefälhavaren (ÖB) Johan Hederstedt kommer att ställa sig bakom en av dem. I höst säger regeringen vad ÖB ska planera för. Även om regeringen inte tar en modell rakt av så blir ändå en av modellerna grunden.

Framme vid vägvalet

Göran Pettersson och Michael Sjölund driver arbetet med att planera för framtiden. Göran Pettersson är överstelöjtnant och ställföreträdande chef för utvecklings- och inriktningsstaben och Michael Sjölund är överstelöjtnant chef för perspektivplaneringssektionen.

I praktiken har man nu nått vägvalet inför försvarsbeslutet nästa år.

- Försvarsbeslutet 2000 var en anpassning till Berlinmurens fall, säger Michael Sjölund. Vi började på allvar tala om att kvalitet var viktigare än kvantitet.

- Försvarsbeslutet 2004 för in Försvarmakten i Europa. Det övriga samhället är redan där medan försvaret varit utanför. Det nya försvarsbeslutet är en anpassning till EU-medlemskapet och utvidgningen av EU och Nato. Fokus är Europas försvar. Vi får inte ett gemensamt försvar, men väl en gemensam säkerhet. Hoten kommer inte att riktas mot Sverige som nation utan mot de gemensamheter som vi är med i.

Michael Sjölund tycker att begreppet territoriell integritet, som är en av försvarmaktens huvuduppgifter ska bytas ut mot nationell integritet.

- Det är inte längre första hand territoriet utan våra verksamheter, värden och värderingar som ska försvaras.

Sämre fysik och andra värderingar

Samhället förändras hela tiden. I rapporten konstateras att de mönstrandets fysik blir sämre och inget tyder på en förbättring. Ungdomens värderingar ändras också. Tidigare var försvaret en angelägenhet för hela folket. Om det brann skulle alla ut och släcka. I dag kanske landets säkerhet betraktas som en samhällsservice på samma sätt som att brandkåren ska släcka bränder. Känslan för att ställa upp för nationen är inte heller samma som förr. Över hela västvärlden minskar nationalstatens betydelse och individen går före kollektivet.

Frågan är hur man bygger ett försvar med dessa ingångsvärden och vad försvaret ska användas till. En sak är säker. Det blir inte som förr. Frågan är hur stor förändringen blir denna gång. Det gäller att hitta en bärande idé. För som det står i rapporten - det måste finnas en tanke bakom att lägga ned förband och förmågor.

Fyra strukturer

Det finns nu fyra försvarsmodeller att välja på. Gemensamt för alla är ett antal bärande tankar exempelvis att det ska finnas stående insatsförband och att försvaret ska vara nätverksbaserat. På militärprosa finns strukturerna:

- X "Internationell krishantering i dag och i morgon med hög ambition"
- Y "Nationell krishantering i dag och i morgon"
- W "Internationell krishantering i dag och i morgon med låg ambition"
- Z "Internationell krishantering i dag, nationell krishantering i morgon"

Målbilderna är valda så att skillnader ska komma fram. De leder till helt olika försvar. Målbilderna finns också för att politiker ska förstå vad konsekvenserna kan bli av olika vägval. Alla målbilder har sina fördelar och nackdelar. Det ska inte tolkas som att försvaret tycker att alla strukturerna är bra. ÖB ska ju i rapporten säga vad han vill satsa på.

Paret Pettersson och Sjölund lotsar in oss på en seglats bland målbilderna:

Alternativ X är "internationell super" eller expeditjonskåren. Fördelarna är att man är solidarisk med det internationella samhället. Nackdelen är att vi inte har någon beredskap för en annan omvärldsutveckling.

Det är som Göran Pettersson säger som att "kasta sig in i ett äktenskap och göra sig av med andrahandskontraktet på ungarlsyan" . Rollspecialiseringen är också en risk. Det är nödvändigt att specialisera sig och då måste vi avstå från förmågor som inte går att återuppväcka inom överskådlig tid. För ett militärt allierat land är specialiseringen mindre allvarlig. Alternativet expeditionskåren är mycket att vara i nuet. Försvaret av Sverige är mycket begränsat och inriktas mot alternativa angreppsformer.

Alternativ Y är som i dag, det vill säga ett invasionsförsvar light. Vi utbildar för det väpnade angreppet och ställer resurserna i lagret. Vi kommer mest att vara hemma, ha få insatsberedda förband och mycket på lagret. Om vi väljer den blågula lösningen är det risk för att vi hamnar här. Vi får ett försvar som kan vara i världsklass i enskildheter, men som inte passar ihop med andra försvarsmakter.

Alternativ W är har en internationell profil i lightversion. Här säljer vi ut kompetensen för väpnad strid och satsar på servicegrejer. Det kan handla om globala mjölkpulverflygningar. De svenska transportplanen ger oss bra pr och "CNN-effekt", men problemet blir om vi ska klara oss själva. Man är bussig och ställer upp, men tänker inte på konsekvenserna. Strukturen har något brutalt kallats för "feg, snål och viljelös". Det finns dock en risk för att vi hamnar här om vi följer den svenska ryggmärgsreflexen att skicka fältsjukhus när det drar ihop sig.

Alternativ Z är hängslen och livrem. Vi behåller handlingsfriheten, gifter oss med ett tydligt äktenskapsförord och har kvar kontraktet på lägenheten ifall kärleken skulle ta slut. Internationellt håller vi hög kvalitet och ska kunna klara de flesta uppgifter. Hemma satsar vi mycket på utveckling för att vara beredda på förändringar. Det sker till priset av antalet gripbara förband. Modellen präglas av långsiktig handlingsfrihet och balans. Det är ingen djärv gissning att tro att detta förslag är det som överbefälhavaren kommer att ställa sig bakom.

Faktorerna som styr

Bakom varje målbild finns mycken tankemöda och mycket räknande. Försvaret ska ju hålla sig inom den ekonomiska ramen som var 36,5 miljarder kronor när arbetet inleddes 2000. Det finns ett resonemang som tar upp följande styrande faktorer:

- Balansen mellan insatsförband, grundorganisation och förstärkningsorganisation. Det är som ett hus med tre våningar där insatsförbanden är på vinden, grundorganisationens verkstad och universitet är på mellanvåningen och lagret i källaren.
- Utformningen och ambitionen av det internationella bidraget. Satsa mycket eller litet? Fredsbevarande eller fredsframtvängande? Kort eller lång uthållighet på missionerna?
- Förmågorna till försvar av landet, internationella insatser och anpassning. Med anpassning menas inte det nu närmast glömde slagordet anpassning som underförstått var en återuppbyggnad av invasionsförsvaret om läget skulle bli sämre. Med anpassning menas i stället en ständig process att kunna blåsa liv i förmågor som vi tillåtit att slumra till men också att skapa helt nya förmågor. Man kan driva anpassning så långt att det tar kort tid att sätta förbanden på fötter. Men den anpassningen kostar och beredskapens pris är antalet förband. Man har ett val mellan anpassning och utveckling. Med utveckling menas att en massa forskningsprojekt dras igång, men målet är okänt. Det kan å ena sidan öka handlingsfriheten därför att man har mer att välja mellan. Å andra sidan är det en osäkerhet att inte veta om det blir något av försöken.
- Avvägningen mellan satsning på antalet insatsförband och kompetenser och utveckling är ungefär samma som ovan.
- Personalförsörjning och utbildning. Reformeringen av personalförsörjningen är den svåraste nöten att knäcka i hela målbildsarbetet.

Mer tågluffarmentalitet behövs

- Vi har till och med svårt att få ut officerare på internationella uppdrag, säger Göran Pettersson. Är det inte båten som ska upp så har man blivit ordförande i golfklubben. Det finns officerare som har extra betalt för att stå i beredskap. Men när försvaret kallar har officeren ändå rätt att tacka nej. Man kan fråga sig om det finns några andra än försvaret som skriver sådana avtal?

- Vi är ute efter nomadsoldaten. Vi vill få in mer av en tågluffarmentalitet i försvaret. Militäryrket ska vara något som man kan ha i några år när det passar i livet, men för huvuddelen ska det inte vara ett livstidsyrke.

I framtiden går det att tänka sig kontrakt för olika grader av tillgänglighet.

- Att hålla sig beredd och gå ifrån svarven när landet kallar.
- Att ställa upp för vissa uppdrag som kan vara en stor internationell övning och stå till förfogande för utbildning.

- Att göra vissa projekt vilket kan vara som en heltidstjänst.

Västgötamanövern tid är förbi. Göran Pettersson säger att i framtiden kommer de flesta större förbandsövningarna att vara stora internationella övningar. Några heltidsanställda bilförare eller kulspruteskyttar tror han inte på. Däremot behövs heltidsanställda operatörer i det nya nätverksförsvaret.

- Jag tycker man ska tala om frivilligt tvång. Det är frivilligt att skriva på kontraktet, men när man väl gjort det så är det samma regler som för invasionsförsvarets värnpliktiga. Kommer inte soldaten så kommer polisen.

- Av alla olika utbildningsmodeller vi tittat på så är dagens den i särklass dyraste därför att de utbildade inte står till förfogande för dagens uppgifter efteråt. Vi måste hela tiden utbilda nya. Att utbilda exempelvis en stridsvagnförare kostar skattebetalarna stora pengar och när utbildningen är klar så har vi inte rätt att nyttja honom/henne för internationella insatser.

I dag utbildas soldaten eller sjömannen oftast på ett ställe. De lär sig att hälsa, skjuta och fungera i den lilla gruppen. På samma ställe ska soldaten sedan lära sig specialkonster och att kunna ingå i större förband. Det här är möjligtvis bra för soldaten som kan åka hem över helgen, men för försvaret är det inte så lyckat. Befälen som ska lära ut allt från det lätta till det svåra blir inte tillräckligt bra på de svåra delarna därför att så mycket av deras tid går åt för den enkla utbildningen.

Att vara på ett ställe kallas märkligt nog på militärspråk för decentraliserad utbildning. Det syftar på att det finns många utbildningsställen spridda över landet. Därför ska begreppet centraliserad utbildning tolkas som att soldaten turnerar runt i landet. Han får sin grundutbildning som kan vara 12-14 veckor på ett av de kanske tre ställen som finns i landet. Sedan slussas han vidare till special- och förbandsutbildning.

- Det har flera fördelar om alla har samma grundläggande soldatutbildning. Då förstår alla vad det handlar om. I amerikanska marinkåren gör alla samma grundutbildning, även de blivande flygarna, säger Michael Sjölund. Marinkårens piloter har därför en helt annat förståelse för soldatens situation än flygvapnets piloter som kanske bara sett soldater på video.

I de fyra utbildningsmodeller som föreslagits är det bara en som påminner om dagens värnpliktssystem. De övriga tre innebär någon form av kontrakt eller anställning. En person kan få 15 000 kronor i månaden för att lumpa och den som står kvar i insatsförbandet några år får 10 000 kronor till. Åker han eller hon sedan ut på uppdrag blir det ett par tusenlappar på det.

Med dagens personalkostnader kostar det 1,5 miljarder kronor att hålla en mekaniserad bataljon ute i ett år visar ett räkneexempel från pergruppen. Med en kontraktlösning blir det 200 miljoner kronor billigare.

Effektivare utbildning

- En effektivare utbildning är en förutsättning för att klara materielen i den nya organisationen, säger Göran Pettersson. När vi ibland talar om en struktur som den stora organisationen så innebär inte det en stor organisation jämfört med i dag. Överlag handlar det om en minskning. Och den kommer att bli mycket större om vi hänger kvar vid det gamla personalförsörjningssystemet.

I ett räkneexempel av struktur Z, handlingsfrihet utgående från oförändrat försvarsanslag minskar antalet mekaniserade bataljoner från dagens 16 till nio. Det blir 100 Jasplan att jämföra med de drygt 200 som beställts. Dagens sju ubåtar minskar till fem. Det blir nio korvetter, fyra av typ Göteborg och fem Visby. Artilleriet kommer att bestå av få pjäser, men stridsdelarna når längre och blir intelligenta.

Hur mycket av detta som kommer att vara rustat för att försvara Sverige är en annan sak. För att hävda territoriet ska det räcka med en ubåt, några korvetter och minjaktfartyg och en Jasdivision.

Världens bästa jaktlänk

Fallet med de 200 Jasplanen som blev 100 säger en del om vad förändringen handlar om. När Jasplanen projekterades var det kallt krig och ingen räknade med något annat. Planen skulle passa ett alliansfritt land. De var inte gjorda för att flyga långt eller för att samverka med andra flygvapen. De 100 första planen är byggda efter denna idé.

- Ändå förutsattes det redan tidigt att planen skulle gå att exportera, säger Göran Pettersson. Av de 200 planen har inte alla full beväpning. Vi behåller de 100 som har vapen och som kan samverka med andra nationer.

Det finns bara 100 Amraamrobotar, en USA-tillverkad radarjaktrobot med lång räckvidd. Dessa ska fördelas på 200 flygplan.

- Det är nästan som 50 skott på 100 kpistar, säger Göran Pettersson och menar att detta med tomma skal inte är något speciellt med Jas. Så har man alltid gjort. "Bara vi får plattformen så kommer resten med tiden."

- Med nya förutsättningar gäller också nya villkor, säger Göran Pettersson. Våra saker måste passa in.

Jaktlänk är förenklat uttryck den förbindelse som finns mellan jaktplan sinsemellan och mellan plan och stridsledning. För att försvara Sverige satsades stora resurser på denna jaktlänk. Den blev också en av de bästa i världen.

- Det är bara ett kruz, säger Göran Pettersson. Den svenska jaktlänken är gjord för ett alliansfritt land och den kan inte fungera ihop med Natos länk som är sämre. Vår försvarsbudget utgör cirka tre procent av EU-ländernas totala försvarsbudget. Är det någon som tror att Nato kommer att anpassa sig till den svenska jaktlänken även om den är bättre?

Jan-Ivar Askelin är redaktör för Framsyn.

Kalla krigets arv bromsar Europas omställning

Flertalet länder i Europa har omställningsproblem för sina försvar. De försvar som byggdes upp för det kalla kriget är mindre lämpade för dagens uppgifter.

Av Jan Foghelin

Under åren närmast efter det kalla krigets slut tvekade många länder inför en militär omställning. Många försvar fortsatte i samma spår inklusive beslut om materielutveckling och materielanskaffning för det kalla krigets behov. I dag vet vi att det kalla kriget tog slut omkring 1990 men det var inte självklart då. Det fanns skäl för en försiktighet och konservatism. Mindre övervägt var dock att binda sig vid utveckling och anskaffning av plattformar som skulle ge effekt på lång sikt. Det hade varit bättre att bibehålla försvarskapacitet på kort och medellång sikt men inte binda sig på lång sikt. Rätt eller fel planerat har försiktigheten under första delen av 1990-talet inneburit en senarelagd omställning.

En annan orsak till omställningsproblemen är att det fanns en tro att det kalla kriget skulle uppstå igen och att försvaret därför skulle bibehålla organisationsstrukturer, personalsystem och plattformar. Detta är ett argument som är svårare att förstå. Att det även i framtiden skulle kunna tänka sig bli krig mellan stater och allianser är rimligt. Att det i en avlägsen framtid skulle vara samma aktörer och medel förefaller dock mycket osannolikt.

När det svenska försvaret väl hade bestämt sig för förändringar fanns produktionsmässiga omställningsproblem. De flesta militära försvar har långa ledtider i produktionen. Detta gäller såväl personal som materiel. Detta var inte något stort problem under det kalla kriget när försvarets uppgifter förändrades relativt långsamt. Långsiktiga bindningar i såväl personal som materielleveranser blir emellertid problem om man vill åstadkomma snabba förändringar. Särskilt stora blir problemen om omställningen ska ske i oförändrade eller sjunkande ramar, något som har varit fallet för de flesta länder i Europa efter det kalla kriget.

Det fanns inte några upplevda tydliga nya hot. Om det efter det kalla kriget hade funnit en politisk enighet om att det fanns tydliga nya farliga hot (inklusive hur försvaret mot dessa skulle ske) hade incitamenten för omställning varit klarare. Trots problem hade då förändringar kommit snabbare.

Risk att välja ut passande hot

Under det kalla kriget fanns ett tydligt hot mot oss i form av en invasion. Dessutom fanns hot på lägre nivåer.

I dag finns flera hot som är mindre tydliga och svårare att ordna i en



Jan Foghelin

hierarki. Detta har lett till en nödvändig debatt om vad vi behöver försvara oss mot. Det går dock inte utan vidare analyser att välja hot som "passar oss". Vi kan inte bestämma vilka hot som kan riktas mot oss från olika aktörer (såväl statliga som icke-statliga) och vilka risker i samhället som vi kan utsättas för på grund av yttre faktorer. Med hjälp av scenarier, generiska fall kan vi skapa en rymd av hot och risker. Sedan kan vi välja vilka hot och risker vi vill beakta i vårt försvar och vilka medel som vi vill använda oss av för detta försvar.

I analysen måste man hålla isär momenten:

- hot/risker
- försvarets uppgifter (som måste prioriteras)
- val av medel

Hoten är antagonistiska. Detta innebär att angriparen försöker utnyttja våra svaga punkter vad gäller vår känslighet (människoliv i stället för störda tekniska system) och vårt försvar (angrepp med ickekonventionella medel).

I en tid då hoten inte är så tydliga och lätta att prioritera kan det gå "mode" i hoten eller att grupptänkande leder till ett snävt val. Vi bör skapa ett försvar mot en bred uppsättning av mot oss farligare hot. Försvar såväl i närtid som i framtiden.

Väpnat angrepp huvuduppgiften

Försvar mot ett väpnat angrepp bör kvarstå som en huvuduppgift. Det ökade antalet aktörer (inte bara stater) som kan ha farliga medel och möjligheterna att verka från långt håll gör det nödvändigt att bibehålla uppgiften. Sätten att angripa oss har förändrats vilket kräver delvis nya försvarssystem.

Den territoriella integriteten behöver fortfarande upprätthållas.

Att Sverige bidrar till internationella operationer blir allt viktigare. Ramen för en operation kan vara EU eller olika "coalitions of willing". Vi kan välja våra bidrag till internationella operationer. De är emellertid inte obegränsade. Det är nödvändigt att vi ger uppskattade bidrag till operationerna. Det bästa bidraget är förmodligen inte en miniatyr av vårt eget försvar mot väpnat angrepp. Vi behöver ett allsidigt luftförsvar medan luftförsvar inte är så efterfrågat i internationella operationer. Det behov som finns täcks bäst av Natoländer. Vi kan överväga att sätta upp vissa förband i första hand för internationella operationer (även om de inte är högst prioriterade för vårt eget försvar).

Att lära sig leva med osäkerheter

Preventiva åtgärder - från preventiv diplomati till gruppering av militära förband i stabiliserande syfte - bör utnyttjas i större omfattning. Det kan dock inte vara det enda medlet. Det är ibland svårt att besluta om åtgärder i tid och det är inte alltid åtgärderna ger effekt även om beslut har fattats i tid.

Operationer/krig kan ta sig allt fler former. Nya aktörer kan skaffa sig avancerade vapen på grund av teknikspridning. Tekniskt avancerade vapen behöver inte alltid vara dominerande. Stridsmiljön kan inte tillåta det och åtminstone demokratier kan dra sig för att utnyttja de moderna vapnen fullt ut. Vi måste kunna behärska operationer från "gårdagens" (exempelvis strid i stadsmiljö) över dagens in mot framtidens. Det är sällan vi som själva kan bestämma typ av stridsfält.

Vikten av interoperabilitet (allt från teknisk interoperabilitet till gemensamma doktriner) framhålles ofta. Det är säkert rätt, men frågan är vilken interoperabilitet som behöver prioriteras för de närmaste åren? Några förslag är:

- För de begränsade väpnade angrepp som vi kan se framför oss behövs bättre interoperabilitet för vissa kapaciteter. Det är inte lika prioriterat att göra hela försvaret interoperabelt.
- De förband som vi erbjuder för internationella operationer måste vara anpassade för sin operativa miljö.
- Behovet av civilmilitär samverkan i operationer ökar. Detta kräver interoperabilitet i vid mening. Här finns både tekniska problem och kulturella.

Vi måste lära oss att leva med osäkerheter beträffande försvarets uppgifter. Följande kan göras:

- Försvaret har i grunden en allsidighet för olika uppgifter. Ett nödvändigt ont är att gamla och nya system måste fungera tillsammans. I bästa fall kan det finnas även något gott med detta nämligen en högre grad av robusthet.

- Optioner för nya uppgifter (demonstratorer etcetera).
- Försvaret måste fungera över hela tiden, en sann evolutionär utveckling.
- Med allt färre enheter och behov av att kunna deltaga i internationella operationer långt borta blir behovet av strategisk transportkapacitet större.

Civila funktioner som el och tele har uppmärksammats på senare år. Det finns säkert anledning att göra dessa funktioner robustare mot olika hot och risker. Finansieringen bör dock ses över. I många fall bör den ske direkt via brukarna än över försvarsbudgeten.

Jan Foghelin är chef för FOI:s avdelning för försvarsanalys.