

”Kollektiv säkerhet”, i Per Ahlin (ed), *Tandlös eller tiger -- sju uppsatser om FN*, 147-189 (1995). Detta är en längre version med fotnoter 65 s)

Kollektiv säkerhet?

Inledning

FN-stadgan inleds med följande ord: ”Vi, de förenade nationernas folk, beslutna att rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten utsägliga lidanden...” Det som oroade ledarna 1945 var det mellanstatliga kriget, och nyckelordet var kollektiv säkerhet.¹ Samtliga stater i världen skulle ta ett gemensamt ansvar för att bevara mellanstatlig militär säkerhet.

Under flera decennier var problemet med den kollektiva säkerheten hur den skulle verkställas, eftersom stormakterna inte kunde enas i säkerhetsrådet. Idag, däremot, verkar många mena att konceptet i sig är förlegat. T ex är ”Our Global Neighborhood”, Carlsson-kommissionens rapport,² full av referenser till de stora strukturella förändringar som har ägt rum runt om i världen, samtidigt som den ena akademiska konferensen efter den andra rapporterar att de suveräna staterna är på väg ut och att hoten mot freden idag kommer från inbördeskrig snarare än från mellanstatliga krig. Denna nya värld verkar vara helt annorlunda den från 1945.

Två sätt att kritisera denna attityd ligger nära till hands. För det första kan man säga att inte så mycket har förändrats. Man kan peka på att å ena sidan innehöll FN-stadgan av år 1945 faktiskt referenser till mänskliga rättigheter och rättvisa och många prov på att dess författare var synnerligen medvetna om att internationella konflikter har underliggande orsaker, och å andra sidan inleder faktiskt generalsekreteraren år 1992/1995 sin ”An Agenda for Peace” med orden ”The United Nations is a gathering of sovereign States...” Allt det som vi förknippar med 1995 (nationella problem ger upphov till internationella hot) fanns alltså redan 1945, och allt det som vi föreställer oss är 1945 (betoningen av suveräniteten) finns fortfarande 1995.

Den andra kritiken går ut på att de faktiska förändringar som ägt rum i världen är ännu så mycket större än samtiden förstått att de inte ens går att diskutera i den gamla tidens termer av stater, krig, fred, säkerhet och internationella (mellanstatliga) organisationer.³ Ugglan Minerva lyfter först i skymningen.⁴

Vilket av dessa förhållningssätt som är rimligast skall inte avgöras här. Vår uppgift är mycket mindre, men ändå tillräckligt stor. Vi skall försöka undersöka några av rötterna till idén om kollektiv säkerhet, samt ge en analys och kritik av denna idé i allmänhet och av dess gestaltning i FN-stadgan i synnerhet.

¹ Inget begrepp har förknippats så med FN som den kollektiva säkerheten. Ändå är det förvånansvärt okänt, även bland den s k bildade allmänheten.

² Egentligen Carlsson-Ramphal-kommissionen, då den hade två ordföranden, varav Ingvar Carlsson den ena. Se Global.

³ Dessa två förhållningssätt är inte nödvändigtvis motsatta. Man kan t ex påstå att den internationella diskursen inte har förändrats nämnvärt medan de strukturella förhållanden som borde avhandlas av denna diskurs har transformerats fundamentalt, eller vice versa.

⁴ Detta refererar till en berömd passage i förordet till G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*, från 1821.

Vad är nu kollektiv säkerhet? Det kan framstå som ett amorft begrepp,⁵ men de seriösa definitionsförsök som gjorts innehåller trots allt några gemensamma element: (a) alla stater i systemet skall enas mot angrepp/aggression⁶ som avskräckning/sanktion; (b) för de enskilda staterna är det inget fritt val om angreppet/aggressionen skall bemötas eller ej (ingen neutralitet, inga ensidiga aktioner); (c) de kollektiva åtgärderna inträder automatiskt; (d) angriparen/aggressorn kan vara medlem i det kollektiva säkerhetssystemet; (e) angripare och offer är inte utpekade på förhand; och till sist brukar detta kopplas till (f) ett förbud mot angrepp.⁷ Kärnan är säkerhet *för* alla stater *av* alla stater,⁸ där "alla" innefattar inte bara alla som skall skyddas utan också alla som kan tänkas utgöra hot. Det är det senare som skiljer den kollektiva säkerheten från alliansen, som är ett förbund mellan vissa stater mot vissa *andra* stater.⁹

Kollektiv säkerhet är bara ett av flera möjliga sätt att tillsammans med andra stater organisera säkerhet.¹⁰ Varje förslag till en sådan organisation måste ta ställning till följande spörsmål:

1. Vem skall skyddas — staten eller något annat?
2. Kommer hotet inifrån staterna eller utifrån (dvs från andra stater)?
3. Säkerhet från vad — krig, ekonomiska hot, miljökatastrofer eller annat?

Dessa tre frågor har oftast besvarats "mellanstatlig militär säkerhet". Skyddet har gällt stater (som i "mellanstatlig"), det har oftast handlat om externa hot (som i "mellanstatlig"),¹¹ och till sist har det varit kriget man fruktat (som i mellanstatlig *militär* säkerhet).

⁵M.V. Naidu påpekar kritiskt att säkerhet har uppfattats gälla allt från "avoidance of any kind of conflict or clash of interests" till "avoidance of a military defeat, as an extreme possibility". Och, om kollektiv betyder "mer än en stat tillsammans", så blir resultatet att kollektiv säkerhet kan betyda varje multilateral icke-våldsam åtgärd för att undvika varje typ av konflikt, inklusive "peaceful change", fredlig tvistlösning och fredsbevarande operationer, men det kan också betyda vilken typ av multilateralt försvarsarrangemang som helst. (M.V. Naidu, s 12-13. Se även Claude, s 248.)

⁶En del uppfattar en skillnad mellan "angrepp" och "aggression". Det förra är en neutral term medan "aggression" betecknar ett angrepp som är rättsvirigt.

⁷M.V. Naidu tillägger kriterierna att det går att tillskriva någon skulden för ett brott mot den kollektiva säkerheten (vilket innebär att brottet måste vara definierat på förhand) samt att systemet är permanent (Naidu, s 17-20). En del skulle inte innefatta förbudet mot angrepp i den kollektiva säkerheten. Vi kommer i slutet av denna artikel att diskutera huruvida det krävs ett förbud mot angrepp för att man rättsenligt skall kunna ingripa mot angrepp.

Martin Wight beskrev kollektiv säkerhet som ett system "in which any breach of the peace is declared to be of concern to all the participating states, and an attack on one is taken as an attack on all." "The concept of collective security as it has developed may be defined as an institutionalized universal or regional system in which States have agreed by treaty jointly to meet any act of aggression or other illegal use of force resorted to by a member State of the system. The concept of collective security is thus primarily directed against the illegal use of force from within the group of States forming the collective security system rather than against an external threat." (Collective Security s 106.) Som framgår är dessa definitioner inte helt kongruenta. Martin Wights definition, t ex, skulle också kunna tillämpas på allianser. Jfr även Werner Conze, *Sicherheit, Schutz*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band IV, 1979, s 831, på s 861; Simma, s 51; Bindschedler, s 68. Att begreppet är problematiskt, och att definitioner kanske inte ens är önskvärda, indikeras av att en bok som *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, (Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht..., 1987) utgiven av FN-organet UNITAR, såvitt jag kunde se inte innehöll någon definition, trots att det torde ha varit centralt för bokens ämne.

⁸Naidu, s 15; Pick & Critchley, s 16.

⁹Som vi skall se har termen kollektiv säkerhet använts på allianser (se bl a Bindschedler, s 68), — vilket är intressant i sig — men i denna artikel kommer begreppen att hållas isär. Jfr även Pick & Critchley, s 22.

¹⁰Det inses lätt att spegelfrågan är om, och under vilka förutsättningar, det går att vara neutral.

Många har menat att den kollektiva säkerheten är något slags mellanposition mellan världsregering och allians/anarki (se Naidu, s 14).

¹¹Jfr Pick & Critchley, s 17.

Vi har därutöver också en rad frågor som handlar om hur den internationella säkerheten skall organiseras. Till skillnad från de tre första frågorna har svaren på dessa varierat kraftigt.

4. Vilka krav ställs på medlemmarna vad avser avstående från våld?

5. Vilka krav ställs på medlemmarna för skyddande av säkerheten (sanktioner)?

6. Vilka är med i systemet — alla eller några — och vilka villkor ställs för medlemskap?

7. Vem fattar besluten?

8. Fordras status quo, eller är förändring möjlig?

9. Är säkerheten rättsligt eller politiskt grundad — dvs utgör hot eller intrång mot det som den kollektiva säkerheten skall skydda också brott mot folkrätten?

Som vi kommer att se finns det en mängd problem med den kollektiva säkerheten, men de vi nämnt här ligger redan i begreppet, och är alltså oberoende av de materiella och politiska förutsättningarna för varje konkret kollektivt säkerhetssystem. Det är lätt att se att det konkreta kollektiva säkerhetssystem som bildats genom FN 1) har varit byggt på stater, att det 2) har avsett externa hot som 3) haft att göra med militärt våld, att det 4) varit kopplat till ett våldsförbud och 5) förpliktat staterna att delta i fredliga sanktioner, att det 6) velat omfatta alla stater utan att ställa substantiella krav för medlemskap, att 7) besluten har fattats av säkerhetsrådet, och att det 8) inte har funnits några mekanismer för att framtvunga nödvändiga förändringar (även om FN ofta underlättat och välkomnat dem, som avkoloniseringen). Det är också lätt att se att just denna konkreta version av kollektiv säkerhet inte har hållit streck, utan har fått anpassas, vilket vi skall se närmare på mot slutet av denna artikel.

FN:s kollektiva säkerhetsarrangemang kan förstås i kontrast till flera olika alternativ. Endast vissa av dessa kan kallas kollektiv säkerhet i den form vi definierat ovan. Men, alla har varit kollektiva i någon mening:¹²

*Den lösa och skiftande maktbalansen som existerade i Europa under 1700-talet och under efterkrigstiden i t ex Afrika. Den var inte kopplade till något våldsförbud, och den hade inte som mål att omfatta alla stater i regionen.

*Konserten som till stor del styrde Europa under 1800-talet. Till skillnad från den kollektiva säkerheten hade bara stormakterna fullt "medlemskap".

*Den fasta alliansbaserade balansen,¹³ som cementerades under årtiondena före det första världskriget, och som behärskade världen under det kalla kriget.¹⁴ Här ligger skillnaden i att den kollektiva säkerheten riktar sig mot hot från dess medlemmar, medan alliansen är inriktad på hot från andra stater. I kontrast till den kollektiva säkerheten ställs också ofta substantiella krav för medlemskap.

*NF:s kollektiva säkerhetsarrangemang, där skillnaden ligger i hur sanktionsplikterna bestämdes; inom FN beslutas det av en liten grupp stater

¹²Det konceptuellt enklaste, men praktiskt svåraste, sättet att ordna sin externa säkerhet är ju annars att ensam bli så stark att ingen rör på en. Men, detta fordrar inget kollektiv och ingen internationell arena.

¹³Allianser är ett av flera sätt att utöva maktbalansen, men alliansen kan också hindra det smidiga utövandet av maktbalansen. M.V. Naidu, *Alliances and Balance of Power: A Search for Conceptual Clarity*, MacMillan, London..., 1974, s 187-188.

¹⁴Jag använder här termen "det kalla kriget" för att beteckna tiden från ungefär 1945-47 till ungefär 1985-1991, vilket är det vanliga bruket idag. Annars finns det goda skäl för att sätta tidigare datum som slutdatum, t ex 1963, då det partiella provstoppsavtalet undertecknas, eller 1972, då Nixon reste till Moskva för att underteckna SALT-avtalet och ansluta sig till den fredliga samexistensens princip. Mot dessa datum kan den förnyade kylan 1980-1985 anföras.

— säkerhetsrådet — medan NF:s förbundsakt angav att varje medlem själv skulle avgöra.

Vi ska nu göra en kort historisk genomgång av de olika sätt som staterna har valt att lösa sina säkerhetsproblemm.

1648-1789. Suveränitet, statsintresse, maktbalans

Den Westfaliska freden 1648 brukar sättas som startpunkt för den moderna internationella politiken. Det säkerhetsproblem som då skulle lösas var hur man skulle kunna upprätthålla freden inom furstarnas riken, dvs hur man skulle undvika interna strider¹⁵ — ett problem som nyss hade drabbat Tyskland, som under de följande åren skulle drabba såväl Frankrike (för andra gången på några decennier) som England, och som hade drabbat Sverige, Spanien och andra länder. Det var en kamp mellan centralmakten och lokala herrar, men det var också en kamp om religionen.

I frederna 1648 erkände furstarna formellt varandra som suveräner.¹⁶ De kom också överens om att religion inte fick utgöra ett mål för krig. Formeln *cujus regio ejus religio* från freden i Augsburg 1555 blev genom Westfaliska freden normerande för hela Europa: varje område skulle ha en religion, och vilken, det bestämdes av fursten.¹⁷

Istället för genom religiösa principer eller härskarens personliga intressen började furstestaternas politik uppfattas i termer av *raison d'état* och statsintresse,¹⁸ bortanför moraliska hänsyn,¹⁹ och centralt bland dessa intressen var säkerheten.²⁰ På 1700-talet var så suveräniteten tagen för given.²¹ Internationella relationer blev mindre personifierade och mer fokuserade på staten som en enhet i sig.²² Staten som en *persona moralis* kunde nu helt fritt interagera med andra *personae morales*, var och en fri inom sin konstitution — republikansk eller monarkisk, katolsk eller protestantisk.²³ Suveränerna kände sig fortfarande som en del av kristenheten, men istället för den delade makten uppifrån, från kyrkan eller från kejsaren, kom nu den fulla suveräniteten underifrån.²⁴

¹⁵Wilhelm Janssen, *Krieg*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band III, 1982, s 567, s 577. Spinoza hade t ex skrivit att det största hotet kom inifrån (Spinoza, *A Theologico-Political Treatise*, (R.H.M. Elwes, övers), Dover Publications, New York, 1951 (1670), kap XVII, s 216.

¹⁶Det är emellertid en förenkling att tala om ett horisontellt internationellt samhälle med helt jämställda stater; det var fortfarande strid om rangordningen mellan furstarna, och det var inte för inte som *kurfursten* av Brandenburg, sedermera Fredrik I, fick kalla sig *kung* av Preussen först efter ett visst mått av erövring. Men, furstarna erkände varandra, och erkände också att ordningen med ett flertal suveräner var värd att bevara.

¹⁷Det var fråga om tolerans *mellan* furstarna, inte *inom* staterna. I själva verket brukar 1600-talet räknas som den religiösa ortodoxins århundrade, till skillnad från de före- och efterkommande åldrarna. Se Watson, s 169 ff.

¹⁸Detta möjligen med undantag för Habsburgarna. Watson, s 183 -184; Ernst Wolfgang Orth, *Interesse*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band III, 1982, s 305, s 321; Reinart Koselleck, *Interesse*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band III, 1982, s 344, s 345-347. Se även, och kanske framförallt, Bartelson, s 139-161. Analysen av intressen var dagens "politiska teknologi" (Bartelson, s 141). För ett tydligt exempel, se Rohan i Wright, s 35: "Furstarna styr folket, och intresset styr furstarna."

¹⁹Koselleck, s 16.

²⁰Werner Conze, *Sicherheit, Schutz*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band IV, 1979, s 831, s 842.

²¹Om den absoluta statens konsolidering, se Anthony Giddens, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, 1985, s 93-103.

²²Jfr t ex Vattel, bok I, kapitel IV, s 20-27. Se även Murphy, s 49; Grewe, s 421.

²³Se Koselleck, s 43.

²⁴Watson, s 654.

De tongivande tänkarna,²⁵ som Machiavelli, Bacon och Hobbes, målade upp en bild av självständiga politiska enheter — stater — som suveränt opererade på den arena som lämnats av den abdikerande *respublica Christiana*.²⁶ Den nya folkrätten (den mellanstatliga rätten) präglades av motsättningen mellan å ena sidan skolastisk naturrätt — förmedlad genom Grotius — och å den andra Hobbes segrande absolutism.²⁷ Efter att tidigare ha varit delar av samma ordning, börjar den internationella rättsordningen ses som väsensskild från den nationella.²⁸ Om den interna rätten är vertikal (dekret från suveränen) så är den folkrättsliga ordningen horisontell (avtal mellan suveräner), baserad på en strikt gräns mellan statens moraliskt oantastade inre och de ömsesidiga politiska förbindelserna på utsidan.²⁹ Människornas naturtillståndet hade transponerats till den mellanstatliga sfären,³⁰ och Hobbes menade att då allas krig mot alla (naturtillståndet) fortsatte mellan staterna så överfördes också naturrätten till staterna, men var inte bindande på samma sätt som egentlig rätt.³¹

Den gamla läran om det rättfärdiga kriget hade haft tre element — rätt mål (*justa causa*), rätt utfört, och rätt auktoritet. Men i naturtillståndet möter krigande stater varandra med samma rättigheter, bortom frågan om *justa*

²⁵Politiska teoretiker har haft ganska lite att säga om internationella relationer, som har setts som ett oroligt vilt område, som kanske inte låter sig styras. (Se Vilho Harle, *Burke the Internationalist Thepris — or the War of the Sons of Light and the Sons of Darkness*, Vilho Harle (red), *European Values in International Relations*, 1990, s 58, på s 59.) Detta är naturligtvis inte helt utan betydelse. De som har funderat över internationella relationer har ofta gjort så utifrån "domestic analogy", dvs att den internationella ordningen måste skapas ungefär på samma sätt som den nationella (se Suganami, *passim*). E.H. Carr argumenterar på ett närmast dråpligt sätt för att NF bildades utifrån teorier som vad gäller den inhemska arenan redan hade förkastats årtionden tidigare (Carr, s 26).

²⁶Bull, s 27-28. I den westfaliska freden märks denna ambivalens. *Respublica Christiana* nämns uttryckligen i fördraget, och det finns ännu ingen ny princip eller nytt ethos som kan ligga grund för ordningen. (Se Gihl, s 47. Se även Watson, s 182.)

²⁷Murphy, s 10; 3064:114-116. Skillnaden bestod egentligen inte i frågan om det fanns någon rättsordning för suveränerna, utan snarast i vilken typ av rättsregler det var fråga om, bara ren naturrätt (Hobbes) eller därtill också en positiv folkrätt (Grotius) (se nedan).

²⁸Se Watson, s 203-204; David Kennedy, *Primitive Legal Scholarship*, *Harvard International Law Journal*, vol 27, 1986, s 1, s 8.

²⁹Se David Kennedy, *Primitive Legal Scholarship*, *Harvard International Law Journal*, vol 27, 1986, s 1, på s 8 & 20. Se även Koskenniemi, s 92. I embryonisk form visar sig detta redan hos Hobbes: "But though there had never been any time, wherein particular men were in a condition of warre one against another; yet in all times, Kings, and Persons of Sovereigne authority, because of their Independency, are in continuall jealousies, and in the state and posture of Gladiators... But because they uphold thereby, the Industry of their Subjects; there does not follow from it, that misery, which accompanies the Liberty of particular men." (Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Books, 1968 (1651) Book I, Chap 14, s 187-188.) Och det utvecklades av Spinoza, Pufendorf, Wolff och Vattel (Suganami, s 12-13).

³⁰Murphy, s 11. Se även Anthony Carty, *The Decay of International Law? A reappraisal of the limits of legal imagination in international affairs*, 1986, s 7. Suveräniteten resulterade alltså inte i någon fragmentering, utan i en annan form av samlevnad. (Jfr R.B.J. Walker, *On the Possibilities of World Order Discourse*, *Alternatives*, vol 19, 1994, s 237-245, på s 238.)

³¹Det var inte alltså så att Hobbes menade att staterna befann sig i ett rättslöst tillstånd, men den rätt som gällde var emellertid naturrätten, som var rent moralisk (Thomas Hobbes, *De cive*, kap XIV, § 4, refererad från Robinson A. Grover, *Hobbes and the Concept of International Law*, i T. Airaksinen & M.A. Bertman, *Hobbes: War Among Nations*, 1989, s 79, på s 87, och även Reibstein, s 385-388. Jfr även Thomas Hobbes, *Leviathan*, Penguin Books, 1968, (1651) bok 2, kap 21, & bok 1, kap 14). Före 1800-talet har ingen filosof, mig veterligen, hävdatt att staterna inte befinner sig under någon slags rätt. Jean Bodin hävdade att suveränen lydde under naturlig och gudomlig rätt. (Jean Bodin, *Six livres de la République*, bok 1, kap 8, & bok 3, kap 5 (1579) [den latinska versionen 1576], citerad från *Staat und Souveränitet*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band VI, s 109.] Jfr även Zouche: "Law between Nations is the law which is recognized in the community of different princes or peoples who hold sovereign power — that is to say, the law which has been accepted among most nations by customs in harmony with reason, and that upon which single nations agree with one another, and which is observed by nations at peace and by those at war." (Richard Zouche, *Iuris et indicii*, *Classics of International Law* 1911, (1650), s 1. [Zouches namn stavas i tyskspråkiga verk i allmänhet "Zouch".] Jfr även Vattel, *Introduktion*, s 3-4, & bok I, kapitel I, s 11.)

causa, där var och en är en *justus hostis*, en rättssenlig fiende.³² De två förstnämnda elementen tonades alltså ner alltmer, medan frågan om rätt auktoritet (dvs suveränitet) blev viktigare.³³ Även de naturrättsliga tänkarna menade att det i praktiken inte fanns något sätt att avgöra vem som hade rätt och vem som hade fel.³⁴ Som en logisk konsekvens av suveräniteten började man nu också skilja på intern och extern säkerhet, dvs hotet om inbördeskrig — privatkriget, fejden — blev nu något annat än hotet från andra furstar.³⁵ Om det tidigare hade det funnits tre sorters krig — privatkrig (fejder), offentliga krig och heliga krig (mot de otrogna) så satte de westfaliska frederna punkt för de privata liksom för de heliga krigen;³⁶ varje stat hade rätt att föra (offentliga) krig mot andra stater — *jus ad bellum*³⁷ — och ingen brydde sig om huruvida de fördes för rätt mål.³⁸ Kriget var helt enkelt ett medel för att skydda en stats rättigheter, sådant den själv uppfattade dem.³⁹ Neutraliteten blev klart erkänd, och rekommenderades för den som vill slippa drabbas av kriget.⁴⁰

³²I och med att den moderna folkrätten — *jus publicum Europæum* — konstituerades utmönstrades religionskrigens *justa causa* som förutsatte en demonisering av fienden, och alla krigförande blev *justus hostis*, lagliga krigförande med lika legitima krav. (Se Schmitt, s 119. Se även Paul Piccone & G.L. Ulmen, *Schmitt's 'Testament' and the Future of Europe*, Telos, 1990, s 3, på s 5; David Kennedy, *Primitive Legal Scholarship*, Harvard International Law Journal, vol 27, 1986, s 1, på s 91; Carl Schmitt, *Theorie des Partisanen. Zwischenbemerkungen zum begriff des Politischen*, 1963, s 18.) Detta innebar en stor förbättring för krigets lagar, och krigets reglering i övrigt, jämfört med de tidigare absoluta fiendskapens krig. (Carl Schmitt, här a a, 56-57.) Detta innebar klara åtskillnader mellan krig och fred, mellan kombattant och icke-kombattant, och mellan fiende och förbrytare (Carl Schmitt, här a a, s 16). Under 1700-talets kabinetskrig blev den konventionella fienden t o m snarare en motspelare i ett krigsspel (Carl Schmitt, här a a, s 90).

³³Redan hos Ayala och Gentili, på 1500-talet, är det klart att endast suveränen kan vara en *iusti hostes*, och diskussionen om rättfärdighet hamnar i bakgrunden (Stefan Oeter, *Ursprünge der neutralität. Die Herausbildung des Instituts der Völkerrechts der frühen Neuzeit*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol 27, 1988, s 447, på s 463).

³⁴Därför måste i tvivelsmål naturligtvis utgå från att båda har rätt. Koskenniemi, s 95; Suganami, s 5; Murphy, s 44. Vattel, bok III, kap III, § 40, s 247; (Grotius, *De jure belli ac pacis*, bok I, kap V, § 1-2. Christian Wolff var av samma uppfattning (*Jus Gentium*, VIII 886-889, VI:632-634). Jfr även Wolff, a a, kap II, s 180-182; Grotius, a a, bok II, kap XXIII. Pufendorf, *De jure naturae et gentium libri octo*, C.H. Oldfather & W.A. Oldfather (övers), *Classic of International Law*, At the Clarendon Press, Oxford, 1934 (1688), bok VIII, kap VI, § 3-4, s 1294-1295. Jfr också Murphy, s 18 & 43.

³⁵Conze, s 853.

³⁶Samtidigt var gränsen mot andra och mindre långtgående våldsmedel, som repressalien, inte klart dragen förrän på 1800-talet (Grewe, s 237).

³⁷Koselleck, s 43-44.

³⁸Koselleck, s 44. Se även Janssen, s 583. Denna åtskillnad hade gjorts redan hos Gentili i slutet av 1500-talet, och bekräftades av Zouche år 1650 (se Schmitt, s 135). Enligt Hobbes statsdoktrin var naturrätten *inter civitas* (mellan folken) obegränsad och det förelåg ett tillstånd av *bellum omnium in omnes* (allas krig mot alla) (Janssen, s 578).

Spinoza hävdade att självbevarelsen var den första plikten (C.F. Murphy, Jr., *Commentary to Jiménez de Aréchaga: The Grotian Heritage And The Concept Of A Just World Order*, International Law and the Grotian Heritage, s 25). Till skillnad från vad som var fallet med t ex den senare G.F. von Martens följde detta emellertid inte av balansen, utan av suveräniteten (jfr även Koskenniemi, s 91). Jfr Montesquieu, *The Spirit of the Law* (Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller & Harold Samuel Stone, red), (L'ésprit des lois), 1991, (1748), s 155.)

³⁹Koskenniemi, s 95.

⁴⁰Koskenniemi, s 95. Under 1600-talet och början av 1700-talet fanns emellertid inga allmänna regler som gällde för alla neutrala, utan rättsläget bestämdes ofta ad hoc i neutralitetsfördrag mellan de enskilda furstarna. Beslutet om neutralitet var helt upp till den neutralt själv att bestämma och var i själva verket en viktig del av dess oberoende (Vattel, bok III, kap VII, § 106, s 268-269). Den som följer Vattels argumentation ser att han å ena sidan är fast i det kristna arv naturrätten förde med sig — idén om det rättfärdiga kriget — men att han å andra sidan måste förena det med kraven och föreställningarna från hans tids internationella politiska system. Genom tanken att man aldrig kan veta vem som har rätt neutraliseras doktrinen om det rättfärdiga kriget. Och, genom den "realistiska" (till skillnad från kristna) naturrättsliga idén om plikten att bevara sig själv (som stat) etableras slutligen rätten att stå utanför krig, om det är mer gynnsamt.

Krigsmålen gällde inte längre religiösa frågor utan utökandet av territorier,⁴¹ dynastiska rättigheter och (framförallt kononial) handel.⁴² När furstarna sökte ursäkter för sina krig var det inte moraliska eller religiösa ämnen som togs upp, utan snarare legitimitet — t ex dynastiska anspråk — eller maktbalansen.⁴³ Krigen blev också under senare delen av 1600-talet och början av 1700-talen alltmer civiliserade. Målen var i allmänhet begränsade,⁴⁴ och krigen blev snarare ett led i konsolideringen av staterna auktoritet och i upprättandet av naturliga gränser än kamper på liv och död, med en diplomati som fortsatte striderna igenom.⁴⁵ Kriget hotade inte ordningen utan ägde rum inom den, och många menade att det t o m var en förutsättning för denna ordning. Det hänvisade striden från inbördeskriget till det betydligt mindre farliga internationella kriget.⁴⁶

Hur garanterades då ordningen? I Westfaliska freden infördes något som idag kanske skulle kallas en kollektiv säkerhetsgaranti.⁴⁷ Denna kom dock aldrig i bruk. Det förekom också under denna tid flera fredsplaner, mest kända Sullys och Crucés, men de var snarare återspeglningar av gamla idéer eller förtäckta hegemoniplaner för potentater, och fick ingen direkt påverkan på politiken.⁴⁸

I denna värld bestämdes alltså frågor om krig och fred inte av etiska eller religiösa principer, och inga stater var för evigt uppbundna med några andra genom gemensamma mål eller intressen.⁴⁹ Ordningen skapades genom antagandet att det är i statens egenintresse att uppfylla sina förpliktelser,⁵⁰ och, omvänt, att individualismen sammanföll med samfundets intressen.⁵¹ Då statsnyttan och makten var något kalkylerbart så uppstod möjligheten till en uträknad balans, eller jämvikt, mellan makterna.⁵² Även det faktum att den totala segern eller herraväldet visade sig illusoriskt gjorde att föreställningen om en maktbalans spred sig.⁵³

⁴¹Weltman, s 31.

⁴²Grewe, s 341; Kaiser, s 140. Detta innebar emellertid inte att alla stater hade samma mål med sina krig. Habsburgarna ville återskapa den kristna enheten (Watson, s 179), Ludvig XIV hade snarast egna hegemonianspråk, (Watson, s 190) medan holländska republikens mål var utpräglat kommersiella (Kaiser, s 168).

⁴³Fenske, 729. Se även Grewe, s 388.

⁴⁴Även i de få fall då målen var mindre begränsade gjorde truppernas orörlighet att det var praktiskt taget omöjligt att nå avgöranden, och dessutom var arméerna så dyra att man helst inte ville riskera stora förluster (Weltman, s 29-31). Det stora nordiska kriget 1700-1721 var faktiskt ett undantag från denna utveckling (Kaiser, s 200). Under 1700-talet var krigen begränsade och fördes med små professionella arméer. Som Rapaport säger: "The 'art of war', as it was conceived in the eighteenth century, was largely an art of manoeuvre." (Anatol Rapaport, *Introduction till Carl von Clausewitz, On War*, 1982, s 19.)

⁴⁵Kaiser, s 141 & 196. Richelieu sa att den som förhandlar hela tiden till slut finner den rätta tidpunkten för att nå det han vill.

⁴⁶Koselleck, s 44. Jfr också Janssen, s 583.

⁴⁷Bestämmelserna i artiklarna 5-7 i freden i Osnabrück mellan Sverige och kejsaren är slående lika regleringen i förbundsakten (NF:s stadga). Tvister skulle lösas av en förlikare eller genom rättsligt beslut, och om en part inte rättade sig efter detta skulle de andra fördragsparterna enas mot den felande, med råd och dåd, inklusive vapenmakt. Freden finns avtryckt i Wilhelm G. Grewe (red.), *Fontes Iuris Gentium. Quellen zur Heschichte des Völkerrechts*, Vol II, 1988.

⁴⁸Se Der Derian, s 146-147; Carr, s 20-32.

⁴⁹Weltman, s 32. Se även Watson, s 191; Reibstein, s 473. Vattel erkände moralen, men menade att ordningen krävde att den underordnades politiken. (Koselleck, s 45, 47. Jfr Vattel bok, III kap 12, § 188, s 304 & introduktionen, §§ 16 & 21, s 6 & 7.)

⁵⁰Koskenniemi, s 94 .

⁵¹Koskenniemi, s 96.

⁵²Bartelson, s 163; Alker, s 138

⁵³Kaiser, s 141.

Tidigare hade maktbalansen varit något som hade gällt i förhållande till en viss potentiell hegemon, främst Habsburgarna,⁵⁴ men under andra halvan av 1600-talet började den åberopas som en generell princip⁵⁵ och stadfästes 1713 i freden i Utrecht (då Ludvig XIV:s maktanspråk slutligen stäcktes), samt fördes in i folkrättens huvudfåra genom Vattels "Droit des Gens" från 1758.⁵⁶ Detta allt rörligare equilibrium⁵⁷ var under de första decennierna av 1700-talet fram till slutet av 1800-talet helt etablerat som övergripande ordningsprincip,⁵⁸ och som mediet för att förena statens egenintresse med statssamfundets allmänintresse.⁵⁹ Freden i Utrecht var det sista fördrag där *respublica Christiana* nämndes, och det första som explicit hänvisade till maktbalansen. Det var vattendelaren mellan å ena sidan försöken att förena genom gudomlig rätt och övermakt, och å den andra sidan försöken att förmedla genom folkrätt och maktbalans.⁶⁰ Det blev balansen som skulle upprätthålla staternas överlevnad⁶¹ och, med Utrechtfredens formulering, "fred, samförstånd/endrätt (concord) och lugn".⁶²

Vad var då innehållet i maktbalansen? Man kan se den som tre olika saker: för det första en uppsättning normer eller grunden för rättsordningen; för det andra en politisk maxim om ett eftersträvansvärt tillstånd — i båda fallen något som skall nås med enskilda mänskliga handlingar⁶³ — samt för det tredje med tiden också en "naturlag", något som uppstår av sig självt.⁶⁴

Först normer. Då balansen garanterade en rättvis fördelning av folk och makt var den något som skulle eftersträvas av det internationella samfundet som helhet, och eftersom den hotades av otyglad makt fanns det en rätt att justera den, även till nackdel för enstaka stater.⁶⁵ Principiellt sett följde av suveräniteten att det var otillåtet att intervensera i andra stater,⁶⁶ men en del menade trots det att intervention med syfte att upprätthålla jämvikten var rättsenligt.⁶⁷ Maktbalansen tog så småningom också helt över statsintresset som grundläggande raster för den internationella ordningen.⁶⁸

⁵⁴Watson, s 181.

⁵⁵Murphy, s 35. Man får nog säga att den hade förberetts av det allt tätare nätverket av fördrag, t ex 1648, 1678/79, 1697 och 1713/1714. (Stefan Oeter, *Ursprünge der Neutralität. Die Herausbildung des Instituts der Völkerrechts der frühen Neuzeit*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, vol 27, 1988, s 447, på s 470.)

⁵⁶Bull s 37. Se även Fenske, s 959 & 971.

⁵⁷Watson, s 198.

⁵⁸Se Grewe, s 393; Schmitt s 160. Detta berodde bl a på att England, Preussen och Ryssland under 1700-talet blev etablerade stormakter vid sidan av Österrike och Frankrike (Anderson, s 196; Charles Dupuis, *Le principe d'équilibre et le concert européen de la paix de Westphalia*, Paris, 1919, s 33-34). "By the 1740s in England the idea of the international balance was familiar and everyday enough to be used as a vehicle for political satire" (Anderson, s 184).

⁵⁹Jfr Wright, s xii.

⁶⁰Der Derian, s 133.

⁶¹Gulick, s 30.

⁶²Fenske, s 972. Jfr Hertigen av Berry i Wright, s 50. Jfr även Fénelons instruktioner till den unge hertigen av Burgund i början av 1700-talet, som innehåller uttalandet att bildandet av en balanserande kraft är att arbeta för fred och frighet (Butler, s 13. Jfr Fénelon i Wright, s 41).

⁶³Anderson, s 190.

⁶⁴Se Pecquet, som förenar dessa två synsätt (Pecquet i Wright, s 68).

⁶⁵Fenske, s 973. Som den kritiske Justi påpekade innebar detta att balansen kunde hota den staternas frihet som den var satt att värna (Grewe, s 397). Paradoxer av denna typ tycks vara ofrånkomliga, och vi kommer att stöta på fler i slutet av artikeln.

⁶⁶Anderson, s 191.

⁶⁷Fenske, s 974 och Vattel, bok III, kap III, § 44, s 248-250. Detta var emellertid en minoritetsuppfattning (Fenske, s 987). Christian Wolff, naturrättaren, menade att även om balansen upprätthöll friheten så var upprätthållandet av balansen inget tillräckligt skäl för att intervensera (Fenske, s 974.; Wolff, § 646, § 649-650, not § 650). G.F. von Martens menade däremot att självbevarelse blev en generell rätt, deducerad ur balansen (Reibstein, s 478).

⁶⁸Bartelson, s 173.

Maktbalansens politiska maximer var en reflektion av upplysningens tro på vetenskapen och människans möjligheter att kontrollera sin omgivning och sin framtid.⁶⁹ Intresset bestämdes inte längre utifrån statens karaktär i sig, utan utifrån dess förhållande till andra stater.⁷⁰ Dessa doktriner var ofta kvantitativa; man mätte territorier, befolkning, handel, arméer etc,⁷¹ och om någon stat eller något block blev alltför mäktigt skulle andra stater öka sin makt på motsvarande sätt, t ex genom allianser.

Vissa såg t o m maktbalansen som en naturlag, bortanför de enskilda statsmännens handlande, som styrde den internationella politiken på samma sätt som astronomins eller nationalekonomins osynliga händer.⁷² Det var en allmän uppfattning att maktbalansen uppstod p g a staternas inneboende aggressivitet; som Fredrik II uttryckte det: "Le principe permanent des princes est de s'aggrandir autant que leur pouvoir le permet."⁷³

Så, om suveräniteten hade etablerats under 1600-talet, så såg 1700-talet det internationella systemet.⁷⁴ Och, om suveräniteten var dess konstituerande princip, så var maktbalansen den regulerande, som förklarade förändringar likväl som stabilitet inom systemet.⁷⁵ Om maktbalansen inte lyckades fanns bara en utväg: den stora antihegemoniska koalitionen, som var ett minne av de tidigare anti-habsburgska och anti-bourbonska⁷⁶ allianserna, men också en föregångare till den kollektiva säkerheten.⁷⁷

Under de första decennierna efter freden i Utrecht var optimismen stor. Många hade förhoppningen att kriget inte längre skulle plåga mänskligheten och de moraliska och mänskliga framstegen sågs som resultat av maktbalansens fred och stabilitet.⁷⁸ Men, naturligtvis är framsteg och stabilitet motsatta, och den intellektuella utveckling som maktbalansen på sätt och vis gött slog tillbaka. Under den andra halvan av 1700-talet radikaliserades upplysningen.

I och med att staten började uppfattas som ett från furstarna självständigt väsen blev det möjligt och legitimt att kritisera den förda politiken. Upplysningens universalism och individualism stred mot absolutismen,⁷⁹ och styret borde nu underordnas det civila samhällets behov.⁸⁰ Efter hand som minnet av religionskrigets fador bleknade, ökade också missnöjet med den reellt existerande Leviathan, och i takt med att kritiken mot det inhemska styret växte, så växte kritiken mot den krigiska utrikespolitiken.⁸¹ Det mellanstatliga kriget blev "das große Verbrechen der

⁶⁹Anderson, s 197; Watson s 200. Se även Paul Kennedy s 94.

⁷⁰Bartelson, 173. Schmitt skriver att det verkliga innehållet i Vattels rättsordning var medlemskapet i det regionala och gemensamma maktbalanssystemet (Schmitt, s 137).

⁷¹Anderson, s 185-186. Se även exemplet i Wright, s 139-143.

⁷²Alker, s 139; Wright, s xiii-xiv.

⁷³Anderson, s 188. Se även Koselleck, s 49.

⁷⁴Termen det internationella systemet tillskrivs ofta Pufendorf, men, Bartelson menar övertygande att Pufendorf inte menade samma sak med termen som vi gör.

⁷⁵Bartelson, s 205.

⁷⁶Bourbon var Ludvig XIV:s släkt. Freden i Utrecht resulterade i att Frankrike och Spanien inte fick enas under samma kung, trots att Bourbonerna redan var vid makten i Frankrike och en Bourbon var tronföljare i Spanien. Trots detta förekom flera "familjeallianser" mellan Bourbonerna i Frankrike, Spanien och Bägge Sicilierna (Sicilien/Neapel) på 1700-talet.

⁷⁷Som Vattel diskuterar, bok III, kap III, § 45, s 250. Koalitionerna var föregångare till den kollektiv säkerheten i så måtto att idén med koalitionen var att alla skulle förenas mot den hotande staten.

⁷⁸Koselleck, s 49 och 173.

⁷⁹Gihl, s 57-59.

⁸⁰Se Bartelson, s 176-177.

⁸¹Koselleck, s 41 .

Beherrscher dieser Erde und die ewige Geißel ihrer Bewohner".⁸² Detta utmynnade i två trender: reformförslag för evig fred, och krig mot den krigiska staten.

Till skillnad från tidigare fredsförslag var det nu inte andrahandstänkarna eller fursteslickarna utan förstarangsfilosoferna (Rousseau, Kant, Fichte) som bekymrade sig om detta. Medan Penn i sin "Essay towards the Present and Future Peace in Europe" (1693) och Abbé St. Pierre i sin "Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe" (1713) hade förespråkade ganska svepande och orealistiska förslag⁸³ så kom Kant med en skarp analys i sin lilla "Zum ewigen Frieden" från 1795. Kant menade att fredsförbundet mellan nationerna krävde en republikansk — alltså inte absolutistisk — stat,⁸⁴ och Fichte förklarade att roten till alla krig är den obegränsade monarkiska konstitutionen.⁸⁵ Istället för krig *mellan* suveräner blev det rätt att i fredens namn föra krig *mot* suveränen, dvs inbördeskrig.⁸⁶

1789-1919. Revolution, restauration och konsert

Genom den franska revolutionen fullbordades attacken mot staten och den internationella ordningen. Den sena upplysningen fick ett radikalt uttryck i Robespierres jakobinska diskurs⁸⁷ från 1793: "I. Les hommes de tous les pays sont frères ... II. Celui qui opprime une nation se déclare l'ennemie de toutes. ... IV. ... le souverain de la terre, ... est le genre-humain..."⁸⁸ Jakobinerna strävade efter att radera föregående epoks omsorgsfullt upprättade gräns mellan det nationella och det internationella genom att internationalisera inbördeskriget mot tyrannerna. Resultatet av detta blev, med Edmund Burkes berömda ord, att "the usual relations of peace and amity" i Europa försvann, då Frankrike hade ett system som var "inimical to all other governments".⁸⁹

Även om den efterföljande napoleonska ordningen varade kort tid, så medförde den varaktiga förändringar, särskilt på den nationella arenan, och dessa förändringar skulle också påverka den internationella.⁹⁰ Den fråga som statsmännen efter Napoleons fall 1814 ställdes inför var hur man skulle

⁸² Joh.Valentin Embser, *Die Abgötterey unsers philosophischen Erster Abgott: Ewiger Friede*, Mannheim, 1778, citerad från Janssen, s 593.

⁸³Collective Security, s 105-106. Se även Suganami, s 20. Fredrik den store noterade sarkastiskt om St: Pierres förslag att det var full realiserbart; allt som krävdes vara Europas medgivande och ett par andra liknande detaljer (Hinsley, s 312).

⁸⁴Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, 1795, andra definitivartikeln.

⁸⁵Fichte, *Beitrag zur Berichtigung der Urtheile des Publikums über die französische Revolution*, 1793, citerad från Janssen, s 592.

⁸⁶Janssen, s 589.

⁸⁷Robespierre var ledare för jakobinerna, de radikala republikaner som hade makten i Frankrike 1793-94.

⁸⁸Citerad från Janssen, s 588.

⁸⁹Cit från Vilho Harle, *Burke the Internationalist Thepris — or the War of the Sons of Light and the Sons of Darkness*, Vilho Harle (red), *European Values in International Relations*, 1990, s 58, på s 68. Edmund Burke var engelsk politiker och skriftställare under slutet av 1700-talet och brukar ibland kallas "konservatismens fader".

Krigen 1793-1815 fördes på många sätt enligt helt nya mönster. Så blev t ex fransmännens *levée en masse* en föregångare till värnplikten, och arméerna övergick från att ha varit professionella till att bli folkarméer. Men, det fanns också många traditionella drag kvar. Fransmännen spelade själva maktblansspelet (se David Armstrong, *Revolution and World Order. The Revolutionary State in Internationall Society*, Clarendon Press, Oxford, s 286-287) och flera stater försökte undgå att delta i kampen mot den tidens store Satan (Frankrike) och vara neutrala. Enligt Burke innebar deklarerandet av en ny slags ("new species") av styre en kris för den europeiska politiken. Burke menade att "there has been no instance of this spirit of general political faction, separated from religion, pervading several countries, and arming a principle of union between the partisans in each" (citerat från Harle, a a, s 72).

⁹⁰Citerat från Paul Kennedy, s 174.

återupprätta ordningen när de gamla legitimitetsprinciperna (bl a dynastiska rättigheter) ifrågasatts. De var rädda för hegemonen, men de var lika, eller mer, rädda för revolutionen.

Staten var nu något mer än furstarnas maktapparat — för många var det en förening av befolkning, territorium och styre. Under absolutismen hade staten fått sin personlighet *inifrån*, från suveränen och från statsintresset. Nu blev nationen en subjektiv aktör med objektiv personlighet⁹¹ genom skillnaden mot *andra stater*.⁹² Och alla hade de olika uppfattningar om hur det internationella systemet skulle organiseras. Trots det var de tvungna att hitta ett gemensamt språk. Det blev därför nödvändigt att etablera ordningen och förbindelserna från utsidan, eftersom insidan — statsuppfattningarna, och uppfattningarna om deras intressen — såg olika ut i olika stater.⁹³ Ett rent formellt begrepp fick tjäna som matris för ordningen — suveräniteten (dvs nu statens, inte furstens) som drevs till nya höjder.⁹⁴ Vi fick nu en verklig internationell arena⁹⁵ och en grundläggande skillnad mellan det internationella och det nationella.⁹⁶ Men, till skillnad från i t ex 1700-talsfilosofen Wolffs idé om en *civitas maxima*, transformeras inte statsintressena till ett *gemensamt* intresse.⁹⁷

Folkrätten och de internationella förbindelserna utvecklades genom praxis och avtal mellan ömsesidigt erkända suveräna enheter, istället för efter naturrättsligt färgade allmänna principer.⁹⁸ För den nya kadern av professionella folkrättsjurister (till skillnad från tidigare tiders filosofer) var det en ovedersäglig sanning att världen bestod av en samling stater som genom sin suveränitet hade en uppsättning absoluta rättigheter.⁹⁹

Kriget var något helt neutralt — ett medel för att upprätthålla balansen eller främja nationen, eller ett ont som störde handeln — och folkrättarna avfärdade slutligt¹⁰⁰ frågan om krigens rättfärdighet.¹⁰¹ Så skrev t ex William Edward Hall: "International law has consequently no alternative but to accept

⁹¹Koskenniemi, s 119-120.

⁹²Som Jens Bartelson skriver, blev Den Andre, dvs de andra staterna, en nödvändig förutsättning för statens identitet (Bartelson, s 210).

⁹³Som Anthony Carty skriver: "After the French Revolution the 'Machiavellian' expediency of Prince gave way to a clash of ideas in European international relations. For the whole of the nineteenth century historical and dynastic legitimacy had to contend with the principles of nationality and representative government." (Anthony Carty, *The Decay of International Law? A reappraisal of the limits of legal imagination in international affairs*, 1986, s 2.)

⁹⁴Heinard Steigler, *Völkerrecht*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band VII, 1992, s 97, s127.

⁹⁵Ordet "internationell" myntades av Bentham 1789 (3069:369). Detta ord var, enligt Bentham, "a new one ... sufficiently analogous and intelligible." (Jeremy Bentham, *Introductin to 'the Principles of Morals and Legislation*, 1988, (1789), s 326.)

⁹⁶Se Wilhelm Janssen, *Krieg*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band III, 1982, s 567, s 597. Fredrek de Martens (icke att förväxla med G.F. de Martens) menade t ex att det fanns ett objektivt internationellt samfund, baserat på ömsesidiga statsintressen (Koskenniemi, s 111).

⁹⁷Koskenniemi, s 112.

⁹⁸Bull, s 36. Jfr även Gentz i Wright, s 97. Det var alltså bara staterna själva — inte någon naturgiven ordning — som skapade folkrätten, precis som de upprätthöll maktbalansen (se Wrights, s xv). Som Koskenniemi riktigt påpekar innebar inte detta att naturrätten helt rensades ut (Koskenniemi, s 106-107).

⁹⁹Koskenniemi, s 118. Staten är "the professional a priori, the transcendental condition from which discourse proceeds and which is not itself subject to discussion." (Koskenniemi, s 107.) Enligt Wienkongressen var alla stater juridiskt jämlika (Watson s 241. Jfr även Gentz i Wright, s 95). Istället blir alltså den beräkningsbara makten — en synbarligen värdeneutral måttstock — det avgörande.

¹⁰⁰Se Grewe, s 240.

¹⁰¹Koskenniemi, s 125. Se även t ex Stephen Neff, *Economic Warfare in Contemporary International Law: Three Schools*, *Stanford Journal of International Law*, vol 26, 1989, s 67, på s 69.

war, independently of the justice of its origin... Hence both parties to every war are regarded ... as being possessed of equal rights.”¹⁰²

Det säkerhetsproblem som skulle lösas under kongressen i Wien 1814-1815 efter Napoleons fall var alltså dels revolutionen, dels risken för en hegemon.¹⁰³ Kongressens två grundprinciper var följdaktligen legitimitet och balans, även om olika stater hade olika uppfattningar om vilken av dem som var viktigast.¹⁰⁴ Den lösning som accepterades under större delen av 1800-talet — även om det är en grov överdrift att påstå att den helt dominerade seklet — var konserten i kombination med den gamla, men nu alltså styrda och närmast institutionaliserade, maktbalansen.¹⁰⁵

Dess första uttryck var emellertid mer konservativt: Den Heliga Alliansen mellan Ryssland, Preussen och Österrike, vilken förstärktes av fyrmaktsalliansen, där också Storbritannien deltog. Den Heliga Alliansen strävade efter att upprätthålla vissa substantiella värden, nämligen den dynastiska principen, och detta krävde intervention för att upprätthålla denna princip (minns Napoleon!).¹⁰⁶ Men, inte bara var alliansen anakronistisk, den kunde inte heller tåla att England steg av detta reaktionära samarbete 1822,¹⁰⁷ och Alliansens idéer fick vika för den mer neutrala konserten.¹⁰⁸

Konserten var delvis en konsekvens av att statsmännen nu menade att balansen var något som kunde regeras, inte bara en politikens naturlag.¹⁰⁹ De två principerna om territoriell kompensation och “containment” blev vägledande.¹¹⁰ Europa delades inte upp i inflytandesfärer, utan underställdes ett kollektivt maskineri¹¹¹ som bestod dels av diplomatiska konferenser, dels av kongresser (“toppmöten”), vilka sammankallades när någon fann behov föreligga. Artikel 32 i Parisfreden 1815 angav att områden innanför “domaine commun de l'Europe” endast kunde utbytas genom “société générale de l'Europe”.¹¹² Beslutanderätt hade de “intresserade” makterna, och då “les premières puissances” (stormakterna) hade ett intresse i allt, så var det de som bestämde.¹¹³ Konserten blev ett neutralt verktyg för att

¹⁰²W.E. Hall, *A Treaties on International Law*, 1880, s 51-52, citerad från Grewe, s 624. Den teoretiska grundvalen för denna syn var antingen att krig endast var en rent faktisk händelse, eller att det var ett rättsligt accepterat sätt för att effektuera rättsligt skyddade intressen och anspråk (Grewe, s 625). Se även Phillimore, *Commentaries upon International Law*, vol III, 1861, § 49, s 77.

¹⁰³Watson, s 239.

¹⁰⁴Scelle, s 6. Se mer utförligt Nardin, s 86-97. Om legitimiteten, se Henry A. Kissinger, *Att återvinna världen*, (A World Restored), Berghs förlag, Malmö..., 1973, s 390 f och *passim*.

¹⁰⁵Grewe, s 502.

¹⁰⁶Fenske, s 987. Castlereagh, den engelske utrikesministern under Wienkongressen, ville bara ingripa mot *öppen* aggression, medan Metternich ansåg att man också borde kunna förebygga omvälvningar (Henry A. Kissinger, *Att återvinna världen*, (A World Restored), Berghs förlag, Malmö..., 1973, s 12). Metternich var diplomat för Österrike och räknas tillsammans med Castlereagh och den franske chefsdelegaten Talleyrand, samt möjligen Preussens Hardenberg, till arkitekterna bakom Wienkongressens säkerhetssystem.

¹⁰⁷Grewe, s 506. Castlereagh hade visserligen varit kritisk till alliansens principer, men hade ändå engagerat England i kontinentens affärer. När Canning tillträdde 1822 förändrades detta (se, bl a, Gulick, s 295; Murphy, s 81).

¹⁰⁸Grewe, s 507. “Konserten” var ett namn som gavs först i mitten av 1800-talet.

¹⁰⁹Jfr Barry Buzan, *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the 'English School'*, manus, s 25; Wright, s xviii.

¹¹⁰Paul Kennedy, s 179; Gulick, s 304.

¹¹¹Se Watson, s 240.

¹¹²Citerad från Grewe, s 503. I takt med att maktbalansteorierna förlorde i kraft så förstärktes också förbudet mot intervention i andra stater (Reeve i Wright, s 118).

¹¹³Följdaktligen: “[l]es grandes puissances seules, embrassant l'ensemble, ordonneraient chaucune des parties par rapport au tout.” (Parisfreden, citerad från Grewe, s 503.) Som Friedrich Gentz skrev så var alla stater lika inför lagen, men de hade inte samma rättigheter (Gentz i Wright, s 95). De små

upprätthålla den lönsamma freden.¹¹⁴ Dess ”*raison de système*” uteslöt inte intressekonflikter, men alla sådana konflikter skulle lösas innanför systemets ram.¹¹⁵

Trots att konserten vanligtvis associeras med maktbalanstänkandet så visade den också, som ett minne av koalitionen mot Napoleon, drag av kollektiv säkerhet, eftersom den föranstaltade om aktion gentemot vilken potentiell angripare som helst av de medverkande stormakterna.¹¹⁶ Som Friedrich Gentz skrev, så var det viktigaste att redan faran för gemensamt motstånd skulle vara tillräcklig för att avskräcka.¹¹⁷

En annan och kanske mindre känd teknik för tvistlösning var skiljedomen. Sedan de s k Jay Treaties¹¹⁸ 1794 hade antalet skiljedomar mellan stater ständigt ökat. Det ställdes stora förhoppningar på detta institut, och bl a ägnades en god del av energin inför 1899 och 1907 års Haagkonferenser åt detta.¹¹⁹ Samtidigt var skiljedomsidén svår att förena med den allt starkare suveräniteten.¹²⁰

Under denna tid fanns en stark fredsrörelse. Cobden och de andra Manchesterliberalerna ville att regeringarna skulle ha så lite med varandra att göra som möjligt, medan folken skulle ha så mycket med varandra att göra som möjligt.¹²¹ Detta kunde också motiveras i rent utilitaristiska termer, varigenom nyttan (som var något annat än den tidigare statsnyttan) ersatte viljan till makt som grundlag för staternas förhållande till varandra.¹²² Bentham skrev att ”[a]ll trade is in its essence advantageous... All war is in essence ruinous...”¹²³ Men liberalerna hade ett intresse gemensamt med de konservativa, nämligen ordning och stabilitet, och den understöddes av medel så olika som konserten och frihandelsavtalen.¹²⁴

Efter hand hittade staterna också formler för att ta upp eller neutralisera den liberala och den socialistiska kritiken. Alla stater fick så småningom någon typ av konstitutionell regering,¹²⁵ och även om delningen mellan stat och civilt samhälle blev tydligt, så samlades allt i ”nationen”.¹²⁶ Regeringarna lärde sig använda propagandan för att förklara krigen utifrån

staterna fick så småningom, efter den heliga alliansens fall, ett större inflytande, och folkrätten likaså (Grewe, s 507-509).

¹¹⁴Watson, s 236.

¹¹⁵Watson, s 240.

¹¹⁶Collective Security, s 106; Grewe, s 490. Se även Gentz (Metternichs medhjälpare i Wien 1814-1815) karaktärisering av balansen: (1) Ingen stat får bli så stark att den kan hota alla andra; (2) varje stat som hotar dessa villkor kan bli tvingad in i ledet av de andra; (3) hotet om tvång skall avskräcka; och (4) en stat som har blivit stark nog att motstå detta förbund skall anses vara alla de andras fiende (Gentz och Reeve i Wright, s 97 & 121, respektive). Med undantag för att Gentz maktbalanssystem sätter in på ett tidigare stadium än FN:s kollektiva säkerhetsmaskineri så motsvarar idén om kollektivt agerande gentemot ett anonymt hot ganska väl den kollektiva säkerhetsidén. Jfr dock Claude, s 255 & s 258.

¹¹⁷Gentz i Wright, s 97. Se även Fenske, s 986.

¹¹⁸Det första moderna skiljedomsavtalet, slutet mellan Storbritannien och USA.

¹¹⁹Jfr Hinsley, s 131; Northedge, s 13-16; J.G. Merrils, *International Dispute Settlement*, 2 u, Grotius Publications, Cambridge, 1991, s 80 ff

¹²⁰Murphy, s 106; Hinsley, s 96 ff. Se även Francis Anthony Boyle, *World Politics and International Law*, 1985, s 28, om idéerna 1899 och 1907.

¹²¹Gihl, s 190.

¹²²Michael Joseph Smith, *Liberalism and International Reform*, Terry Nardin & David R. Mapel (red.), Traditions of International Ethics, 1992, s 201, på s 202-203.

¹²³Jeremy Bentham, *Plan for a Universal and Perpetual Peace*, 1927, s 25, citerad från Michael Joseph Smith, *Liberalism and International Reform*, Terry Nardin & David R. Mapel (red.), Traditions of International Ethics, 1992, s 201, på s 204.

¹²⁴Paul Kennedy, s 185.

¹²⁵Kaiser, s 307.

¹²⁶Se Grewe, s 568-570.

nationella intressen,¹²⁷ ibland med socialdarwinistiska undertoner,¹²⁸ och medelklassen kunde stundtals finna kriget lönsamma.¹²⁹ Det visade sig också att det folkliga styret — demokrati — och den folkliga legitimiteten — nationalism — inte nödvändigtvis var mer fredliga än furstarnas.¹³⁰ Det blev rätt att föra krig *med*, inte *mot* staten.

När det förenade Tyskland under slutet av 1800-talet gjorde anspråk på en plats i solen framgick det att de för tyskarna nödvändiga förändringarna i systemet inte kunde genomföras av systemet i sig, utan bara genom statens suveräna handlingskraft. De nationalistiska ambitionerna och den folkliga viljan ville inte låta sig hindras av en internationell konsert.¹³¹ Minnet av de förödande kriget försvann, och många trodde att det avgörande slaget var en möjlighet.¹³² Konsertens elasticitet gav vika för en ny, rigid alliansstruktur,¹³³ och på det följde det första världskriget.

1919-1939. Institutioner, kaos och kollektiv säkerhet

Världskriget blev inte vad dess statsmän hade tänkt sig. Från ett vanligt litet stormaktskrig transformerades det till "the war to end all wars" mellan de imperialistiska, oligarkiska centralmakterna på den ena sidan och rättens och demokratins försvarare på den andra (Storbritannien, Frankrike, USA m fl),¹³⁴ och i processen förändrades också synen på krigets laglighet.¹³⁵ Efter kriget måste därför en helt ny ordning skapas.¹³⁶ Det problem som skulle lösas var givetvis hur man skulle hindra nya krig, men det fanns olika uppfattningar om vad det var som egentligen hade orsakat det första världskriget. Den första gruppen, vanlig framförallt i Frankrike men även i USA, var att kriget orsakats av elaka egenskaper hos *vissa* stater, t ex den tyska imperialismen och nationella egoismen.¹³⁷ Denna uppfattning bekräftades också i Versaillesfördraget, som ålade Tyskland skadestånd¹³⁸

¹²⁷Wilhelm Janssen, *Krieg*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), Geschichtliche Grundbegriffe. Band III, 1982, s 567, s 600.

¹²⁸Wilhelm Janssen, *Krieg*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red), Geschichtliche Grundbegriffe. Band III, 1982, s 567, s 603; Kaiser, s 305-306.

¹²⁹Watson, s 247.

¹³⁰Hinsley, s 119. Jfr Einstein i Wright, s 131.

¹³¹Watson, s 245. Se även Wright, s xix.

¹³²Weltman, s 81-82, 89-90 & 93.

¹³³Watson, s 250; Grewe, s 511. Det är dock fel att likna detta allianssystemt vid det kalla krigets fixa bipolaritet. Det var inte förrän efter det att första världskriget brutit ut som alliansmönstret slutligt klargjordes.

¹³⁴Léon Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des nations*, Bibliothèque-Charpentier, Paris, 1919, s 20; Scelle, s 9. Jfr även Wilsons inställning (Schwarzenberger, s 33) och Brantings (Torbjörn Norman, *Hjalmar Branting och Folkens förbund*, Arbetarhistoria: Mededelande från Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, årgång 9, 1985, s 13-16, på s 15).

Se f ö sista stycket före de 14 punkterna i Wilsons berömda tal till amerikanska kongressen den 8 januari 1918, där denna transformering av kriget sker direkt i texten. Wilson inleder stycket med att säga att USA gick in i kriget för att försvara sina rättigheter, och han avslutar med att proklamera att man kämpade för världsfreden.

¹³⁵Schmitt, s 232-233.

¹³⁶På frågan om detta kan vara det sista kriget jämför t ex Hadjiscos med utvecklingen inom staten mot ökad ordning (Hadjiscos, s 8-9). Analogin med utvecklingen inom staten mot ökad ordning var över huvud taget vanlig vid denna tid (Suganamm, s 6. Jfr även Carr, s 26; Bourquin, s 145). För ett tydligt exempel, se Maxime Leroy, *L'Ere Wilson. La Société des Nations*, M.Giarrd & É. Brière, Paris, 1917, s 198.

¹³⁷Se t ex Scelle, s 8. Jfr också Hadjiscos, s 213; Nardin s 99 och Lord Cecil (brittisk chefsförhandlare 1919) citerad i Schwarzenberger, s 28.

¹³⁸Artikel 231. Se Quincy Wright, *The Outlawry of War*, American Journal of International Law, 1925, vol 19, 76, s 83-84. Se också Jörg Fisch, *Krieg und Frieden im Friedensvertrag*, 1979, s 205; Schmitt, s 233 ff. För de allierade var Tysklands skuld en självklarhet (Fisch, a a, s 208).

och t o m gjorde Kaiser Wilhelm II straffrättsligt ansvarig.¹³⁹ En liknande förklaring var de odemokratiska strukturerna inom vissa stater. En andra grupp förklaringar, vanlig hos anglosaxiska bedömare, var allmänna strukturella orsaker, som det stela allianssystemet¹⁴⁰ eller nationalismen i gemen.¹⁴¹ Den första gruppen problem skulle lösas genom Versaillesfreden, som avväpnade Tyskland, medan den andra — "the Accidental War" — skulle bemästras av NF.¹⁴²

Under kriget hade en mängd förslag lagts fram, huvudsakligen från privat håll. De sträckte sig från propåer om världsvid federation med parlament och internationell armé till mer modesta försök att förbättra den internationella tvistlösningen genom skiljedom och domstolar.¹⁴³ Det avgörande initiativet brukar dock tillskrivas den amerikanske presidenten Wilson, som i den sista av sina berömda 14 punkter från 1918 sa: "A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small States alike."¹⁴⁴

Förbundsakten anknöt till fyra traditioner från 1800-talet: internationalismen — dvs samarbete runt konkreta sakfrågor, konserten, pacifismen samt folkrätten och skiljedomsförfarandet.¹⁴⁵ Men den innehöll

¹³⁹Artikel 227: "[F]or a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties." (Lassa Oppenheim & Hersh Lauterpacht, *International Law*, vol II, 7 u, 1952, s 569 not 3. Se även Schmitt, s 233 ff.) Wilhelm flydde emellertid till Holland, som inte utlämnade honom.

¹⁴⁰Se Paul Kennedy, s 321; Watson, s 278; Northedge, s 28; Claude, s 45. Även Wilson verkar ha haft den uppfattningen (se Schmitt, s 242). Fransmannen George Scelle tillskrev de diplomatiska försäkringarna och återförsäkringarna, dvs allianserna, en del av skulden (Scelle, s 8). Jan Smuts, en av NF:s upphovsmän, skrev att krig hade "many complex forces" (Ellis, s 80).

¹⁴¹"Predatory economics and savage nationalism", som Ellis tillskriver alla stater i varierande grad (Ellis s 28 & 31).

¹⁴²Bland botemedlen märktes t ex "avkylningsperioden" för stelheten i allianssystemet och frihandel för den ekonomiska nationalismen; se artikel 23.e i förbundsakten, samt punkt 3 i Wilsons berömda 14 punkter. Jfr även Scelle, s 391.

¹⁴³Kennedy, s 873-899; Walters, s, s 22.; J.T. Shotwell, *First Pages form the History of the League of Nations*, i *The League of Nations Starts: An Outline by its Organisers*, MacMillan and Co, London, 1920, s 46, s 47.

Ett ambitiöst förslag var Raleigh Minors, som förespråkade en federal unioin mellan stater. (Raleigh C. Minor, *A Republic of Nations: A Study of the Organisation of a Federal League of Nations*, Oxford University Press, New York, 1918.) En betydligt mer "realistisk" propå kom i ett svenskt *Betänkande rörande en internationell rättsordning*, Stockholm, 1919. Denna kommitté, som samarbetade med norska och danska kommittéer för att tillvarata dessa neutrala staters intressen i samband med världskrigets slut (a a, s 1), utredde bl a organisation samt fredlig tvistlösning, men undvek medvetet "internationella tvångsmedel" och krigets lagar. Kommittén kunde inte ansluta sig till idén att skiljdeomsförfarandet skulle vara obligatoriskt. Den "fullt genomförda reglering av den materiella rätten, som äger rum inom kulturstaterna och som gör det möjligt att inom varje stat framtinga lösning på rättslig väg av tvister, som ej annorlunda kunna biläggas, torde ej inom en överskådlig framtid vara att påräkna på det internationella området och över huvud knappast vara förenlig med de suveränitetskrav, som de flesta stater kunna förväntas i det längsta vilja upprätthålla." (A a, s 2-3, s 7.)

Redan under krigets första år fanns stöd på hög nivå för förslag om NF-liknande förbund i Storbritannien (League of Nations Society, med inofficiellt stöd från Sir Edward Grey) och en liknande organisation i USA med förre presidenten Taft som ledare (Walters, s 18).

¹⁴⁴Walters, s 20. Wilson betonade ofta att hans förslag om NF i huvudsak var förlängningen av amerikanska principer om icke-intervention (dvs hans egen välvilliga version av Monroedoktrinen) till resten av världen. Se Walters, s 25; Ellis, s 72. T ex, i talet den 22 januari 1917: "I am proposing, as it were, that the nations should, with one accord, adopt the doctrine of President Monroe as the doctrine of the world: that no nation should seek to extend its polity under any other nation or people..." (Cit Shotwell, s 27.) Jfr även Francis Anthony Boyle, *World Politics and International Law*, 1985, s 52

¹⁴⁵Walters, s 7. Ellis menar t ex att NF var en permanentning och koordinering av de redan beprövade mekanismerna konserten, Haagkonferenserna, skiljedomen samt 1800-talets internationella organisationer (som hade rört samarbete om framför alt kommunikationer) (Ellis, s 61).

Redogörelserna för tidigare mer eller mindre liknande förslag är vanliga i dåtidens böcker om NF. Butler räknar t ex inte helt oväntat upp Grotius, Sully och Crucé, som kontrast till Machiavelli (Butler, s 9-13). Hadjiscos finner bland föregångarna bl a Crucé, de Sully, Saint-Pierre, Rousseau,

också nyheter: förutom den kollektiva säkerheten var det universaliteten och ett permanent, allmänt forum som stod öppet även för små stater.¹⁴⁶ Staternas jämlikhet accepterades,¹⁴⁷ och NF såg inte ut som någon ny stormaktskoncert¹⁴⁸ eller Helig Allians¹⁴⁹.

NF hade tre mål: upprätthålla freden, verkställa fredsfördraget, samt organisera världen.¹⁵⁰ Som lätt kan inses var dessa mål besläktade, och alla hade freden som slutligt mål. Men som vi skall se blir det uppenbart när man läser förbundsakten att den oscillerar mellan helt olika uppfattningar om *hur* freden skall upprätthållas, och förbundsakten lider av kompromissens vaghet och tvekan.¹⁵¹ Gemensamt för de angloamerikanska förslagen var att tvistlösning och "avkylning" hade setts som viktigare än sanktioner, medan fransmännen hade föreslagit kraftigare militära medel.¹⁵² Men briter och amerikaner var också oense sinsemellan; briterna (liksom senare den amerikanska senaten) var skeptiska till garantier och menade att enhälliga beslut i rådet borde räcka för att återföra en fredsstörare till ordningen.¹⁵³

NF:s tre hörnpelare för att upprätthålla freden var, enligt allmän uppfattning, kollektiv säkerhet,¹⁵⁴ nedrustning och fredlig tvistlösning.¹⁵⁵ Trots att NF brukar räknas som inledningen till den kollektiva säkerheten formulerades det emellertid aldrig något sammanhållet koncept för förbundets kollektiva säkerhet; mycket tyder på att själva termen uppstod först under mitten av 1930-talet.¹⁵⁶ Vi får därför titta på de olika elementen

Bentham, Kant, Saint-Simon samt Napoleon I och Napoleon III! Enligt Hadjiscos har Chevaliers dröm om att nationerna skulle gå från naturtillståndet till civilisationen nu förverkligats genom NF (Hadjiscos, s 10-13). Vad som är kanske mer förvånande är att Phillimorekommittén, som förberedde det första inflytelserika officiella brittiska förslaget, ägnade nio möten åt att gå igenom inte bara förslag som hade lagts fram under kriget, utan även planer som skrivits under 1500- och 1600-talen! (Ellis s 75.)

¹⁴⁶Watson, s 284 .

¹⁴⁷Även om nya stater var tvungna att deklarerat att de godkände vissa grundläggande principer, så var det ingen europeisk klubb av "civiliserade stater" (jfr art 1.2 NF-stadgan; Schwarzenberger, s 44. Angående begreppet "civiliserade stater", se Grewe, s 546). Under fredskonferensen sa t ex konferensens president, M. Paderewski: "It has for long been the established procedure of the public law of Europe that when a state is created, or even when large accessions of territory are made to an established state, the joint and formal recognition by the Great Powers should be accompanied by the requirement that such State should, in the form of a binding international convention, undertake to comply with certain principles of government." (*British and Foreign State Papers*, 1919, s 266. Citerad från Leo Gross, *The Peace of Westphalia*, *American Journal of International Law*, vol 42, 1948, s 20, på s 23.

¹⁴⁸Även om de västliga stormakterna hade permanenta platser i rådet, så vägrade deras röster formellt sett inte tyngre. Jfr även Rigaux, s 657

¹⁴⁹Ordet "external" i artikel 10 i förbundsakten angav att NF inte kunde blanda sig i staters inre angelägenheter i sig (se Butler, s 73; se även Shotwell, s 41). Ett motsvarande skydd mot inblandning i inre angelägenheter fanns i artikel 15.8. Ett stort undantag var givetvis den inblandning de besegrade staterna fick utstå (Grewe, s 700), liksom de regler för minoritetsskydd som NF skulle övervaka.

¹⁵⁰Hadjiscos, s 54 ff. Jfr dock Th. Niemeyer, C. Rühländ & J. Spiropoulos, *Der Völkerbund: Verfassung und Funktion*, Verlag des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 1926, s vii.

¹⁵¹Se H.A. Smith i förordet till Schwarzenberger, s xii.

¹⁵²Frankrike krävde en effektiv militär sanktionsstyrka (se Ellis, s 74).

¹⁵³Se Carr, s 34; Northedge, s 26). Maurice Bourquin, *L'Etat Souverain et l'Organisation Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, s 81; Northedge, s 25 & 283. Det fanns också en tro på att den allmänna opinionen skulle ha stor betydelse för att hålla tillbaka angripare (Hinsley, s 148).

¹⁵⁴Eller, snarare, det som sedermera kom att kallas kollektiv säkerhet.

¹⁵⁵Schwarzenberger, s 133 & s 133, not 2; C.Wilfred Jenks, *The World Beyond the Charter in Historical Perspective*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1969, s 59; Schmitt, s 250. Uppfattningen om dessa tre hörnpelare var emellertid inte klar förrän efter Genèveprotokollet, 1924 (Paul Barandon, *Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes*, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1933, s 240). Northedge lägger till en fjärde grundpelare, nämligen "defusion of international conflicts" (Northedge, s 54).

¹⁵⁶Den första referens jag har hittat kommer från 1936, bl a Bourquins volym, som innehåller referat från konferenser hållna 1934-35. Detta kanske lite överraskande påstående fordrar en

för att se vad det gick ut på. Grundidéerna var att varje aggression var rättsstridig, att varje hot mot freden var ett hot mot allas fred, att hot skulle avväjas genom kollektivt agerande, och att allt detta skulle institutionaliseras.¹⁵⁷

Som den ena delen av den kollektiva säkerheten, men ibland också som en separat del, angavs krigsförbudet.¹⁵⁸ Artikel 10 föreskriver att medlemmarna skall respektera och bevara den territoriella integriteten och politiska oberoendet för alla medlemmar gentemot aggression. Dvs, det var förbjudet att självt utöva aggression, likväl som det fanns en plikt att upprätthålla andra staters frihet från aggression (se nedan).¹⁵⁹ Wilson såg detta som hjärtat i NF: "Article 10 strikes at the taproot of war."¹⁶⁰ (Det ironiska var emellertid att denna Wilsons hjärtefråga var skälet till att den amerikanska senaten aldrig ratificerade Versaillesfördraget med förbundsakten, medan det sedan visade sig att NF aldrig kom att grunda något beslut på artikel 10.¹⁶¹) Samtidigt var våldsförbudet inte absolut (se t ex artikel 15.7), och någon hade konstruerat nio fall av under förbundsakten tillåtna krig.¹⁶² Staterna försökte därför att täppa till detta med Genèveprotokollet 1924 (se nedan) samt den s k Briand-Kellogg-pakten 1928, genom vilken de avsa sig rätten att använda krig för nationella syften.¹⁶³ Men en brist med denna pakt, liksom med artikel 10, var att det inte var definierat vad som var "krig"¹⁶⁴ respektive "aggression"¹⁶⁵.

redovisning av sin grund. Jag har gått igenom (läst och/eller skummat) ett antal böcker och artiklar om NF och förberedelserna för NF från tiden från 1915 och framåt och inte stött på begreppet i dessa texter där det borde ha funnits. Vidare har jag tittat på ett antal biografier och inte upptäckt begreppet i verkstitlar, vilket står i skarp kontrast mot förhållandena efter 1936. Jag har också gjort en förfrågan på den stora elektroniska konferensen om diplomatisk historia på Internet (H-Diplo) och fått två oberoende svar om att begreppet uppstod runt 1934-35, möjligen myntat av Churchill. (I så fall har han gett oss två begrepp som varit fundamentala för vår uppfattning om internationell politik — han myntade ju "järnridån" 1946.) Se även Se H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 3 u, Oxford university Press, Oxford, 1967, s 23. David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, New York & London, 1928.

Närbesläktade begrepp var "kollektiva sanktioner" samt "säkerhet" — som enligt t ex Barandon omfattade krigsförbud samt garantier/sanktioner (Paul Barandon, *Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes*, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1933, s 3 & 240).

¹⁵⁷Alker, s 145

¹⁵⁸En bedömare har t o m menat att det var den viktigaste nyheten i NF (Rigaux, s 657). Wehberg skriver att det var först mot slutet av kriget som frågan om ett våldsförbud blev riktigt aktuell (Hans Wehberg, *Die Aechtung des Krieges*, Verlag von Franz Vahlen, Berlin, 1930, s 10).

¹⁵⁹Detta innebar också en återkomst för det diskriminerande krigsbegreppet, dvs att det inte längre var så att alla stridande var *justus hosti* (se Grewe s 728-731).

¹⁶⁰Och: "Article 10 is a statement that the very things that have always been sought in imperialistic wars are henceforth foregone by every ambitious nation in the world." (Shotwell, s 30. Se även Ellis, s 72.)

¹⁶¹Shotwell, s 29. Artikel 10 sågs snarare som en allmän sammanfattning av de mer specificerade artiklarna 11-17 (Ellis, s 73).

¹⁶²von Freytag-Loringhoven, s 188. Se t ex artiklarna 12.1 och 15.7. Walter Schücking & Hans Wehberg, (*Die Satzung des Völkerbunds*, Verlag von Franz Vahlen, Berlin, 1921, s 50-51) drar slutsatsen att rätts- och fredsordningen därmed relativiserats.

¹⁶³Briand-Kellogg-pakten (även Pact of Paris) utgjorde också ett sätt att försöka engagera USA i fredsordningen (jfr Sir Arthur Salter, *The United States of Europe*, George Allen & Unwin, London, 1933, s 275-277). Pakten utgjorde en av grunderna när Nürnbergtribunalen dömde naziledarna för brott mot freden. Men även ¹⁶³Det ironiska var emellertid att denna Wilsons hjärtefråga var skälet till att den amerikanska senaten aldrig ratificerade Versaillesfördraget med förbundsakten, medan det sedan visade sig att NF aldrig kom att grunda något beslut på artikel 10 detta dokument hade sina sidor. Det kunde t ex hävdas att man använde krig för altruistiska, till skillnad från nationella, ändamål (se Carl Schmitt, *Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus* (1932), Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimer-Genf-Versailles, 1940, s 162, på s 177). Även om nästan alla världens stater anslöt sig till detta avtal så gjorde flera stater viktiga reservationer.

¹⁶⁴Det förekom under mellankrigstiden en mängd fall av militär verksamhet som inte rubricerades som "krig" av parterna, vilket naturligtvis var ett sätt att försöka undgå såväl Briand-Kellogg-pakten som förbundsakten.

Även om krigsförbudet hade kryphål så medförde det folkrättsliga begränsningar för staternas handlingsfrihet. Men gentemot en illasinnad gällde detta förstas bara om det fanns tillräckligt starka sanktioner, vilket utgjorde den andra viktiga delen av det vi nu kallar den kollektiva säkerheten.¹⁶⁶ Som nyss nämnts innehöll artikel 10 en plikt för varje medlem att skydda varje annan medlem, den s k garantin. Vidare var varje krig eller hot om krig, enligt artikel 11, "a matter of concern to the whole League". Artikel 16.1 konkretiserar detta genom att ange att vid krig skall fredliga sanktioner sättas in, vilket enligt ett tolkningsbeslut från 1921 var upp till varje stat att avgöra enskilt.¹⁶⁷ Militära sanktioner skulle enligt artikel 16.2 rekommenderas av rådet, men till skillnad från besluten i FN:s säkerhetsråd var NF-rådets beslut inte direkt bindande och varje medlem av rådet hade dessutom veto.¹⁶⁸

Det var alltså inte klart vem som skulle fatta besluten om sanktionerna eller vem som bar det yttersta ansvaret.¹⁶⁹ Artiklarna 10 och 11, som utgör grunden för systemet, hänvisar till olika subjekt. Artikel 10 anger att det är *medlemsstaterna* som skall agera, medan artikel 11 lägger bördan på *förbundet*.¹⁷⁰ Som vi nyss såg upprepas denna dualism i artikel 16. Fredliga sanktioner skulle utföras av medlemsstaterna, medan militära var avsedda att ledas av NF:s råd. I själva verket blev det tvärtom så att rådet ledde de fredliga sanktionerna (som mot Italien 1935-36)¹⁷¹ medan NF genom ett beslut 1921 klargjorde att staterna själva beslutade över militära insatser.

Många menade därför redan tidigt att förbundsaktens säkerhetssystem var otillräckligt, framförallt vad avser militära medel.¹⁷² Genom Genèveprotokollet från 1924 försökte man täppa till hålet i artikel 15(7),¹⁷³

¹⁶⁵ Genèveprotokollet utgjorde ett ambitiöst försök att råda bot på detta, men som vi vet trädde det aldrig i kraft. Frågan om en definition av angrepp/aggression drevs sedan av Sovjetunionen, och kröntes till slut med framgång i 1974 (!) års Definition of Aggression (generalförsamlingens resolution 3314 (XXIX)). Se nedan.

Jfr följande lite överraskande uttalande: "Collective security could not work as a previously arranged plan to combat a threat because the threat could not be specified. Had it been possible to agree on a definition of aggression, collective security might have been interpreted as a variation of the balance-of-power concept. Instead of the traditional system of alliances and counter-alliances, collective security could have been regarded as an alliance of all against the aggressor." (Pick & Critchley, s 29.)

¹⁶⁶ Maurice Bourquin, *L'Etat Souverain et l'Organisation Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, s 82.

¹⁶⁷"[I]t is the duty of each Member of the League to decide for itself whether a breach of the Covenant has been committed." League of Nations Official Journal, spec supplement, no 6, oct 1921, s 24 ff. Se Claude, s 263.

¹⁶⁸Vad gäller parter i konflikten var detta dock begränsat (se artikel 15.10).

¹⁶⁹Även här var Genèveprotokollet ett försök till åtgärd. I valet mellan att låta staternas handlingar bestämmas av i förväg uppgjorda rättsregler och att låta ett kraftfullt organ diskretionärt fatta beslutet ger protokollet oss ett mellanting. Det fastslår i förväg vilka beslut rådet skall fatta (se artikel 10.2.4).

¹⁷⁰Det är typiskt att två prominenta NF-amerikaner, Wilson och James T. Shotwell, hade olika uppfattningar om vilken av artiklarna 10 och 11 som var viktigast. Som vi såg ovan höll Wilson, i likhet med de flesta, på artikel 10. Shotwell, däremot, menar att det är i artiklarna 11 och 16 som den kollektiva säkerheten ligger nedlagd (Shotwell, s 30-33). Jfr, om artikel 11: "Here was collective security set forth in the broadest conceivable framework." (A a, s 31.) Det kan noteras att den kände franske folkrättsprofessorn Redslob menade att obestämdheten i artikel 11 var ett utslag av anglosaxisk empirism (Redslob, s 51. Jfr även Butler, Lord Cecil's sekreterare, i Kennedy, s 921).

¹⁷¹NF koordinerade och rekommenderade, men formellt fattades besluten av varje stat för sig (Sikka, s 607. Se även Hinsley, s 320).

¹⁷²Hadjiscos, s 208. Scelle, t ex, avslutar sin bok med att försvara det franska, men inte antagna, förslaget om en internationell styrka, som enligt en del skulle ha kunnat "prévenir la guerre par la guerre" (Scelle, s 406).

¹⁷³Shotwell, s 37. Protokollet bar det officiella namnet "Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes", League of Nations Official Journal, Special Supplement 23, s 498-502. Hålet i artikel 15.7 innebar att om NF:s råd inte kom fram till något förslag till lösning av en tvist så fanns ingen skyldighet att avhålla sig från krig. Se artiklarna 3 och 10 i protokollet.

men det ratificerades aldrig. Istället slöts år 1925 de bilaterala Locarnoavtalen med säkerhetsgarantier av en något mer traditionell typ, som många — men inte alla — menade var en återgång till traditionell maktbalanspolitik.¹⁷⁴ Allt detta — oklarheten i förbundsakten, besluten i NF 1921, misslyckandet 1924 samt Locarno 1925 — medförde att systemet såg helt annorlunda ut, och var betydligt traditionellare, än optimisterna hade hoppats 1919.

Efter den kollektiva säkerheten var nedrustningen, reglerad i artikel 8, den andra hörnstenen i NF:s fredsvärv. Även om många stater drog ner på försvarsanslagen så rönste emellertid de organiserade nedrustningsförsöken ingen större framgång, vilket var naturligt, så länge säkerhetssystemet hade de luckor vi sett ovan.

Den tredje hörnspelaren var fredlig tvistlösning, som reglerades i artiklarna 12-15. Tvistlösning sågs som ett nödvändigt komplement till krigsförbudet, eftersom krigsförbudet bara kan upprätthållas om tvister kan lösas på annat sätt än genom vapenmakt. Man lyckades dock inte nå enighet om något heltäckande tvistlösningsförfarande kopplat till sanktioner, och som nämnts fanns det därför situationer då det var rättsenligt att gå i krig för att avgöra en tvist.¹⁷⁵

Ett än viktigare, och enligt flera kommentatorer ödesdigert, problem var det följande. Varje våldsförbud innebär de facto att de besittningsförhållanden som råder för tillfället permanentas, vilket också blir tydligt i artikel 10. Status quo, right or wrong. För många, särskilt fransmännen, var detta status quo värt att bevara,¹⁷⁶ och för dem var övervakandet av fredsfördragen NF:s kanske väsentligaste uppgift.¹⁷⁷ Tyska observatörer, däremot, fann detta mer odiöst, och i deras ögon hade NF i första hand ett politiskt mål, nämligen bevarandet av den orättfärdiga Versaillesfreden.¹⁷⁸

Oavsett vilken sida man stod på så var det emellertid ett allmänt problem att status quo inte kan bevaras, eftersom allting runt omkring förändras, och ett dogmatiskt fasthållande vid 1919 skulle till slut bli outhärdligt.¹⁷⁹ Förbundsaktens fäder hade förutsett detta genom att i artikel 19 ange att förbunds församlingen från tid till annan skulle granska fördrag

Protokollet skulle ha varit det sista steget i att skapa det kollektiva säkerhetssystem som kontinentala statsmän hade förespråkade (Shotwell, s 38). Jfr även Schmitt, s 244-248.

¹⁷⁴Pick & Critchley, s 26; Murphy, s 124-125. Se även Jenks s 57. 1924 och 1925 "thus offered to the world two theories of security, one a general guarantee and the other a limited one." (Shotwell, s 39.) Britterna såg på NF mer som ett förlikningsinstrument än ett säkerhetsverktyg (A.J.P. Taylor, *Förspelet till andra världskriget*, (The Origins of the Second World War), Olle Moberg (övers), Rabén & Sjögren, Stockholm, 1968, (1961), s 79; jfr även Howard-Ellis, s 84).

¹⁷⁵Se artiklarna 12.1 och 15.7. NF:s angloamerikanska fäder såg helt klart den politiska processen som viktigare än den juridiska (se Kennedy, s 889-891). Juridisk tvistlösning prövades inte ens under krisen före andra världskriget (Grew, s 726).

¹⁷⁶Schmitt, s 220-221. Redslob menade dock att garantin i artikel 10 inte betydde status quo (Redslob, s 118).

¹⁷⁷Scelle, s 380; Schmitt, s 251. Ändå hölls NF utanför arrangemangen beträffande krigsskulder och krigsskadestånd (C.Wilfred Jenks, *The World Beyond the Charter in Historical Perspective*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1969, s 75).

¹⁷⁸Se t ex Schmitt s 232 ff; Grew, s 728 ff; Northedge, s 1; A.J.P. Taylor, *Förspelet till andra världskriget*, (The Origins of the Second World War), Olle Moberg (övers), Rabén & Sjögren, Stockholm, 1968, (1961), s 13. Jfr också von Freytag-Loringhoven, s 18 & 131; Kennedy, s 913; Claude, s 49.

¹⁷⁹Northedge, s 43 & 288; Pick & Critchley, s 29-30. Det svenska betänkandet inför 1919 visade medvetenhet om detta problem: "[M]edan varje inre rättsordning huvudsakligen avser bevarande av bestående rättsförhållanden, en dylik konservativ princip icke i samma grad låter sig upprätthållas på det mellanfolkliga området..." (*Betänkande rörande en internationell rättsordning*, Stockholm, 1919, s 7.) För en del var NF ett remedium för att revidera misstagen i Versailles, medan det för andra var ett medel för att cementera dem (se Kennedy, s 911 & 946-947).

och förhållanden som kunde hota freden.¹⁸⁰ Men NF kunde bara *föreslå* förändringar, och det gjordes inga seriösa försök till "peaceful change"¹⁸¹ innan Hitler tvingade fram det.

Man kan fråga sig om den kollektiv säkerheten i NF:s regi var något helt nytt i förhållande till konserten och maktbalansen. Allmänt sågs NF framför allt som ett framsteg i förhållande till maktbalansen. Wilson avskydde balansen,¹⁸² och Robert Cecil, en annan av huvudarkitekterna bakom förbundsakten, skrev 1919 att NF var ett steg i rätt riktning för "it proceeds on the line of the Concert of Europe rather than on that of the Balance of Power."¹⁸³ Förhållandet till stormaktskonserten var mer oklart.¹⁸⁴ Rådets roll i sanktionsfrågor, och kanske framförallt dess roll vad gäller "peaceful change", påminner om konserten, men stormakterna kunde inte fatta bindande beslut.¹⁸⁵ Och trots att förbundsakten var skriven som ett universellt antihegemoniskt fördrag, så var det i realiteten en rumphuggen konsert,¹⁸⁶ rumphuggen därför att den aldrig innehöll alla stormakter samtidigt.¹⁸⁷ NF blev i praktiken mer av ett (ganska misslyckat) instrument för segrarmakterna Frankrikes och Storbritanniens maktbalanspolitik,¹⁸⁸ där det t ex länge gällde att få Italien på samma sida som västmakterna för att balansera det enligt allmän uppfattning allt starkare Tyskland.¹⁸⁹

¹⁸⁰Butler skrev t ex 1919 att artiklarna 11 och 19 "make it plain that the Covenant is not intended to stamp the new territorial settlement as sacred and unalterable for all time, but, on the contrary, to provide machinery for the progressive regulation of international affairs in accordance with the needs of the future." "The absence of such machinery ... led to many quarrels of the past..." (Butler, s 73). Och skulle göra det igen, kan man tillägga. Jessup, den amerikanske sedermera domaren i Internationella domstolen, skrev också 1934-35, att stabiliserandet av freden inte är samma sak som status quo (Jessup i Bourquin, s 102).

¹⁸¹Schwarzenberger, s 132.

¹⁸²Gulick, s 42; 1805:296.

¹⁸³Robert Cecil, *Introduction*, i Butler, s v. Se även Northedge, s 22; Nardin, s 98. Jfr också den franske förhandlaren i Versailles, Léon Bourgeois: "Messieurs, il y a deux politiques: il y a celle qu'on appelle la politique de l'équilibre..." och det finns "celle du droit". (Léon Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, Bibliothèque-Charpentier, Paris, 1919, s 18-19.) Murphy var dock av annan uppfattning: "Stability was seen as depending upon a balance of power. It was thought by the statesmen that the League would give a legal framework to the balance: make it more reliable, efficient, and effective in preventing the outbreak of war." (Murphy, s 118).

¹⁸⁴I de tidiga anglo-amerikanska utkasterna var det förutsatt att rådet bara skulle bestå av stormakter (Carr, s 104).

¹⁸⁵Angående rådets förhållande till konserttanken, se Northedge, s 48-49; Claude; Zimmern, s 288, som menar att genom att rådet kom att innehålla också små stater förhindrades att rådet blev en konsert.

¹⁸⁶Jfr Watson, s 283.

¹⁸⁷USA var, som enda nation, aldrig med. Tyskland var medlem 1926-1933, Sovjet 1934-1939, medan de ursprungliga medlemmarna Japan och Italien gick ur 1933 respektive 1937. NF:s anspråk att varje krig angår det skulle de bara kunna upprätthålla om det verkligen var universellt, vilket det inte var (jfr von Freytagh-Loringhoven, s 132. Se också Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (1927), Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimer-Genf-Versailles, 1940, s 67, på s 74).

¹⁸⁸Följande intressanta uppfattning hade förtjänat en mer ingående behandling: "One can transform this somewhat cyclical view into a more dialectical one by arguing that certain repressed possibilities of the past become the future, that internal contradictions effect international security systems, and that collective security arose from within, but also transformed, the practice of attempting a great power concert on important security issues. In a sense, the collective security idea was a recessive tendency within the European balance of power. More provocatively, perhaps, one might argue the dialectical unity of opposites: that Wilsonian collective security was not diametrically opposed to power balancing, but rather redefined and globalized an older Eurocentric power-balancing system. It was within this qualitatively transformed system that the United States first emerged (in 1919) and later (after 1944) played the British role of major or hegemonic system balancer." (Alker, s 144-145. Se även a a, s 146. Se även, för denna uppfattning, Gulick, s 308.)

¹⁸⁹Jfr t ex den s k Hoare-Laval-planen, som skulle ha gett Mussolini halva Abessinien (A.J.P. Taylor, *Förspelen till andra världskriget*, (The Origins of the Second World War), Olle Moberg (övers), Rabén & Sjögren, Stockholm, 1968, (1961), s 108-110). Jfr också allmänt t ex A.J.P. Taylor, *Förspelen till andra världskriget*, (The Origins of the Second World War), Olle Moberg (övers), Rabén & Sjögren, Stockholm, 1968, (1961), s 103. Faktum är att den europeiska säkerhetsarkitekturen — som det nu brukar kallas

Ofta framställs NF som ett totalt brott med den gamla ordningen.¹⁹⁰ Det är endast delvis sant. Å ena sidan var NF ett resultat av ett flertal olika rörelser och en kombination av ett flertal gamla idéer,¹⁹¹ och den bar, som vi nyss såg, också starka traditionella drag. Den under FN:s tidigaste år vanliga analogin mellan internationella sanktioner och polisaktioner var inte så vanlig,¹⁹² och inte heller tog sig NF rätten att bestämma över ickemedlemmar; i förhållande till dessa var det snarare en allians än en världsregering.¹⁹³ Och alla var eniga om att det inte var fråga om någon "superstate", "Etat d'États".¹⁹⁴ Som Roth Williams skrev: NF är "a method of conducting foreign affairs."¹⁹⁵

Å andra sidan fanns det också en bestämd känsla av att man var inne i ett språng: Winston Churchill betecknade NF som "en milstolpe på mänsklighetens steniga väg".¹⁹⁶ Något hade förändrats; tankar hade realiserats och institutioner hade bildats. "[T]he League, however flawed in practice, was the first attempt at a constitution for the new global society of states."¹⁹⁷ Och detta återspeglades också i den allt viktigare allmänna opinionen.¹⁹⁸

På samma sätt som NF var en reaktion på det tidigare Haagsystemet skulle FN bli en reaktion på NF:s brister, och tolkningen av NF:s misslyckande blev därför avgörande för FN. Många var besvikna, men en del menade att det inte alls var idén det var fel på: "[W]e may conclude that collective security did not fail but that it was never tried."¹⁹⁹ Så, år 1944 kunde det skrivas:

— var baserad på dessa två stater som båda var försvagade av kriget (Paul Kennedy, s 357), och de hade inte ens samma uppfattning om hur NF skulle användas (se Northedge, s 285). Fortfarande 1934-35 kunde British Co-ordinating Committee for International Studies skriva att NF inte var en integrerad del av den brittiska utrikespolitiken (Bourquin, s 121).

¹⁹⁰Jfr t ex Grewe, s 679, som menar att 1919 är ett viktigare årtal än 1648 och 1815.

¹⁹¹Bland dessa idéer märks t ex skiljedomsplikt, våldsförbud, stormaktskonsert, skydd för små stater och för minoriteter och andra folk, samt universalitet.

¹⁹²Jfr t ex Redslob, s 53; von Freytagh-Loringhoven, s 193 — båda ansåg att militära sanktioner rent juridiskt skulle betraktas som krig. Georges Scelle menade att först den av Frankrike föreslagna internationella styrkan skulle ha varit "une gendarmerie internationale" (Scelle, s 406). Hadjiscos fann dock att sanktioner inte var krigshandlingar (Hadjiscos, s 204).

¹⁹³Jfr artikel 17 i förbundsakten med artikel 2.6 i FN-stadgan. Se Zimmern, s 278. Redslob menade att stadgan juridiskt sett var en allians (Redslob, s 53).

¹⁹⁴Zimmern, s 277; Scelle, s 371. Se även Butler, s 67; Hinsley, s 145. Scelle menade också att NF har åstadkommit utan att man har försakat den traditionella folkrätten, vilket han ansåg värdefullt (Scelle, s 370).

¹⁹⁵Roth Williams, *The League of Nations To-Day. Its Growth, Record and Relation to British Foreign Policy*, George Allen & Unwin Ltd, London, 1923, s 12. Jfr även Zimmern, s 284: "a new form of international politics".

¹⁹⁶Winston S. Churchill, *Andra Världskriget: Minnen. Första bandet: Stormmolnen hopas. Del I: Från krig till krig*, (The Second World War: Memoirs), Skoglunds förlag, Stockholm, 1948, s 19-20. Jfr även: "[O]n le sentiment très net qu'un monde nouveau s'élabore." (Scelle, s 6.) Om stämningarna efter det att NF bildats, se Kennedy, s 872; Claude, s 54-55.

¹⁹⁷Watson, s 284. Jfr även Walters, s 1.

¹⁹⁸Se Paul Kennedy, s 366-368; Watson, s 180; Quincy Wright, *Changes in the Conception of War*, American Journal of International Law, vol 18, 1924, s 755, på s 755. Jfr även G. John Ikenberry & Charles A. Kupchan, *Socialization and hegemonic power*, International Organization, vol 44, 1990, s 83, på s 295 ff.

¹⁹⁹Shotwell, s 41. Carr och Hinsley var dock betydligt bistrare (se Carr, s 40; Hinsley, s 321). Jfr även i Kennedy, s 877 citerade författare. Jag har av flera ytterst trovärdiga källor blivit rekommenderade följande artikel, som jag inte kunnat finna under den korta tid som varit avsatt för denna uppsats: George Egerton, *Collective Security as Myth and History*, i the League of Nations in Retrospect: Proceedings of the symposium, Walter de Gruyter, Berlin & New York, 1983; i reviderade form, *Collective Security as Political Myth: Liberal Internationalism and the League of Nations in Politics and History*, International History Review, vol V, 1983, 475-627. Gary Ostrower skrev: "Egerton argued that collective security can better be understood as myth than policy; and as myth, it works in two ways: as a kind of emotive ideal for a generalized ideology (e.g., liberal internationalism), and as a dramatic narrative (say, the story of the League, or of the UN). He went on to argue that the failure to reify the myth of collective security during the interwar period (stemming from the League's failure to halt

“Mankind has come a long way, through various stages of family, clan, tribe, village, town, city, and state; he stands now a second time at the threshold of the final stage in his social organization.”²⁰⁰

1945-1989. Kallt krig och kollektiv säkerhet (igen)

När detta steg togs och FN bildades var man emellertid betydligt mer skeptisk till mänsklighetens möjligheter att skapa en fredlig framtid.²⁰¹ Samme författare skrev t ex att en ny organisation visserligen var möjlig, men att ”it cannot do much unless “an almost complete revolution of thought and policy occurs amongst governments and peoples...”²⁰²

Liksom i Versailles 1919 var det inför Dumberton Oaks och San Fransisco frågan om hur man skulle förhindra krig och aggression som var den viktigaste.²⁰³ 1941 års Atlantic Charter deklarerade t ex att ”all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force”,²⁰⁴ och det första målet i FN:s stadgan artikel 1 är följaktligen ”att upprätthålla internationell fred och säkerhet.” 1945 års statsmän var övertygade om att det var tandlösheten i NF-systemet som bar en del av skulden till det andra världskriget,²⁰⁵ och framförallt reagerade många över misslyckandet med sanktionerna mot Italien 1935-36.²⁰⁶ Men även om FN var en reaktion mot NF:s ”deceptions and futility”,²⁰⁷ så ville man inte överge tanken på ett institutionaliserat system som sådan, och kollektiv säkerhet blev åter slagordet för dagen.²⁰⁸ Denna förbundets huvudidé borde kompletteras med starkare makt mot aggressorn²⁰⁹ och en större dos av konsertprincipen.²¹⁰

Konsertprincipen är dock begränsad till säkerhetsarrangemangen. FN är öppet för alla fredsälskande stater och principen om universell suverän likställighet finns nu för första gången inlagd i den internationella ordningens grundläggande dokument (artikel 2.1).²¹¹

Mussolini in Ethiopia) led straight to the end of the League as a security organization; and he further argued that a security organization could only be effective if it could free itself of the moralizing of the myth-makers.” (Gary Ostrower, ostrower@bigvax.alfred.edu.)

²⁰⁰Sweetser, s 2.

²⁰¹Ian Clark, *The Hierarchy of States: Reform and resistance in the international order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, s 169. Se även Claude, s 71.

²⁰²Sweetser, s 6.

²⁰³Roberts & Kingsbury, s Sweetser, s 11.

²⁰⁴Murphy, s 131. Atlantic Charter var en deklaration av Churchill och Roosevelt.

²⁰⁵Hinsley, s 336; Northedge, s 51. Jfr även: ”The differences illustrate a major conundrum of orld order design: are the causes of war to be found in deep-seated prior conditions — usually referred to as the underlying causes — or to the immediate circumstances that dominated the decisions that led to the outbreak of war?” (Ernst B Haas, *The Collective Management of International Conflict, 1945-1984*, The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, UNITAR, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht..., 1987, s 3, på s 5. Jfr även David Kennedy, *A New World Order: Yesterday, Today, and Tomorrow*, Transnational Law and Contemporary Problems, vol 4, 1994, s 1 på s 29.)

²⁰⁶Goodrich, s 161. NF:s råd beslöt om sanktioner mot angriparen Italien, men de genomfördes på ett sådant sätt att tillförseln av den för Italien helt nödvändiga oljan inte stryptes, och inte heller användes några militära medel (se Winston S. Churchill, *Andra Världskriget: Minnen. Första bandet: Stormmolnen hopas. Del I: Från krig till krig*, (The Second World War: Memoirs), Skoglunds förlag, Stockholm, 1948, s 167-173).

²⁰⁷Eugene Rostow, refererad i Murphy, s 135. Se även Suganami, s 200-201.

²⁰⁸Se t ex Pick & Critchley, s 30. Om FN-stadgans tillkomst, se även Bring, s 17 ff; Simma, s 1-22.

²⁰⁹Claude, s 77.

²¹⁰Leland M. Goodrich, *The United Nations in a Changing World*, Columbia University Press, New York..., 1974, s 21 och också s 9-10. Jfr även Murphy, s 135.

²¹¹Roberts & Kingsbury, s 44; Francois Rigaux, s 659. Se även Simma, s 88.

NF:s tre grundpelare var kollektiv säkerhet (dvs sanktioner), tvistlösning och nedrustning. Med två undantag — som båda rör den kollektiva säkerheten — var plikterna på dessa områden vagare i FN-stadgan.²¹² Det första undantaget rör våld. Här går stadgan längre, och förbundsaktens ”hål” täpps igen med ett ovillkorligt våldsförbud i artikel 2.4, vars enda undantag är självförsvar (artikel 51) och kollektiva aktioner (kapitel VII). Å andra sidan var den ömsesidiga garantin i förbundsaktens artikel 10 om att också *bevara* den territoriella integriteten och politiska oberoendet ”notably absent” i artikel 2.4.²¹³

Denna garantiplikt är istället överförd på säkerhetsrådet. Det andra undantaget rör nämligen NF:s akilleshäl, sanktionerna. Till skillnad från 1919 var det inte många i San Francisco som motsatte sig tanken att den nya organisationen skulle kunna vidta kollektiva åtgärder och ha tillräckliga styrkor för detta ändamål,²¹⁴ och polisanalogin var central i diskussionerna inför bildandet av FN.²¹⁵ Sanktioner skall därför inte beslutas av varje stat för sig, utan av säkerhetsrådet i enlighet med stadgans centrala sjunde kapitel (artiklarna 39-51); många ansåg att det var viktigt att det var stormakterna som skulle stå för dessa beslut, för makt och ansvar måste följas åt.²¹⁶ Rådet fick befogenhet ingripa med såväl fredliga som militära medel (artiklarna 41 respektive 42). Enligt artikel 43 skall medlemsstaterna sluta avtal om att ställa trupper till FN:s förfogande för dessa aktioner, vilket jämfört med NF ansågs vara ”a long step forward.”²¹⁷

Vad är det då man skall ingripa mot, eller, med andra ord, vad finns det för koppling mellan våldsförbudet och sanktionerna? Artikel 39 anger följande alternativa rekvisit (villkor) för ingripande: ett hot mot internationell fred och säkerhet,²¹⁸ ett brott mot freden eller ett angreppskrig

²¹²Se C.Wilfred Jenks, *The World Beyond the Charter in Historical Perspective*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1969, s 94. Se även Goodrich, s 160-161.

²¹³H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 3 u, Oxford university Press, Oxford, 1967, s 23. Se även Hinsley, s 339. Detta innebär att garantin i FN:s kollektiva säkerhetssystem förlorar sin fullständiga ömsesidighet genom att det inte som i NF är alla stater, utan de starka — dvs säkerhetsrådet — som utfärdar garantin (Nicholas, a a, s 23).

²¹⁴Report, s 41 & 89.

²¹⁵Suganami, s 200-201. För en långt driven polisanalogi, se Johansen och Mendlowitz som menar att "[c]reating a transnational police force and generating political and moral support for it will nourish the taproot of system change. ... When a global police force eventually will be able to monitor national military conduct and enforce laws... the transformation of human civilization may be comparable in its far-reaching significance to the social metamorphosis that attended the shift from hunting to farming 10,000 years ago." (Robert C. Johansen & Saul H. Mendlowitz, *New International Order*, R.Falk, F.Kratochwil & S.Mendlovitz (red.), *International Law: A Contemporary Perspective*, 1985, s 346, på s 349.)

²¹⁶Jfr t ex Sweetser, s 9. Många var emellertid kritiska (Simma, s 9), men inte den amerikanska delegationen, som sammanfattade sin rapport i denna fråga: "The total effect is to strike a proper balance between what is essential if the organization is to be effective in maintaining peace and security and the realities which must be accepted in creating an association of sovereign states rather than a super-state." (Report, s 100.) De fördelar man såg med det nya systemet jämfört med NF var: 1) lättare att möta våld eftersom alla nu var klart förpliktade att följa säkerhetsrådets beslut; 2) vetot var nu begränsat till fem stater; 3) flexiblare procedurer; 4) vidare kompetens för organisationen, som kunde ta itu med rötterna till problemen; och 5) alla stormakterna var med (Evan Luard, *A History of the United Nations. Vol I: The Years of Western Domination, 1945-1955*, MacMillan, 1982, s 86).

²¹⁷Report, s 95. Det var ju detta som amerikanare och briter hade motsatt sig i Versailles, trots fransmännens enträgna begäran (se M.V. Naidu, s 52).

²¹⁸I artikel 39 står egentligen "hot mot *freden*", men då säkerhetsrådets uppgift enligt artikel 24.1 är att upprätthålla "*internationell fred och säkerhet*" är det detta uttryck som används. Vad gäller infogandet av ordet "internationell" föreligger nog ingen skillnad, då det var klart för alla att det var internationella strider och inte inbördeskrig som avsågs. Tillägget av "säkerhet" har däremot en självständig betydelse (jfr Cot & Pellet, s 32, skrivet av Manfred Lachs).

(”aggression”). Och, för att kunna lösa varje särskild konflikt på bästa sätt²¹⁹ är mandatet som vi skall se relativt vitt; säkerhetsrådet har möjlighet att diskretionärt (godtyckligt, skulle en del säga) avgöra om och hur sanktioner skall sättas in. Det finns alltså ingen automatik mellan brott mot våldsförbudet och sanktioner.²²⁰ Man menade att omständigheterna skulle kunna variera mycket, och man måste därför lita på rådets goda vilja,²²¹ som uppenbarligen ansågs bättre ägnad att bevara världsfreden än juridikens traditionella metod: den allmängiltiga normen.

Det var Roosevelts uppfattning att FN ”spells — and it ought to spell — the end of the system of unilateral action, exclusive alliances, and spheres of influence, and balances of power, and all the other expedients which have been tried for centuries and have always failed.”²²² Som vi alla vet fick han fel. Säkerhetsrådets effektivitet förutsatte två saker som inte inträffade: att staterna ställde styrkor till förfogande enligt artikel 43 och att medlemmarna i säkerhetsrådet skulle samarbeta.²²³ Men, faktum är att detta fiasko var förutsett i FN-stadgan, genom bestämmelserna om självförsvar och om regionala arrangemang.²²⁴

Artikel 51, som stadgar att staterna har rätt att agera i självförsvar, enskilt eller tillsammans med andra, togs in för att möta invändningen att vetot skulle kunna hindra säkerhetsrådet från att vidta åtgärder mot en angripare, och att den angripne därmed skulle vara frångången allt skydd.²²⁵ En annan kompromiss med ”realistiska” ”pre-FN”-föreställningar var förhållandet till regionala säkerhetsorganisationer, som uppfattades som något mellan den gamla maktbalansen och den kollektiva säkerheten.²²⁶ Artikel 51 — som Atlantpakten (NATO) hänvisar till²²⁷ — accepterade ”kollektivt självförsvar” medan artikel 53 gav utrymme för ”regionala arrangemang”. Spänningarna i stadgan illustreras väl av Koreakriget. Visserligen beskrevs FN-engagemanget i Korea officiellt som en polisaktion,²²⁸ men efter krigets slut kunde ändå två ”neutrala” övervakningskommissioner tillsättas.²²⁹

Nedrustningen, som var en viktig del av NF-tanken, fick en undanskynd roll i FN; i artikel 11.1 finns angivet att generalförsamlingen kan diskutera nedrustning, men det är också allt. Till skillnad från vad man 1919 menade om det första världskriget så ansågs det andra världskriget

²¹⁹ Det sas att rådet inte skulle behöva vidta åtgärder i förtid, vilket skulle kunna förvärra situationen (Report, s 92).

²²⁰ Den materiella regleringen av våldet i FN-stadgan är följdaktligen hänskjuten till en procedur (se David Kennedy, *International Legal Structures*, 1987, s 273).

²²¹ Report, s 91.

²²² Howard, s 63.

²²³ Goodrich, s 164.

²²⁴ Se t ex Goodrich, s 21; Herbert Vere Evatt, *The United Nations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1948, s 26-30.

²²⁵ Goodrich, s 163.

²²⁶ Annars skulle icke-amerikanska stater ha kunnat hindra aktioner på den amerikanska kontinenten under det inter-amerikanska säkerhetssystemet (Goodrich, s 163; Simma, s 687-688). Redan förbundsakten hade innehållit en uttrycklig hänvisning till Monroedoktrinen (artikel 21) för att hindra just detta. Bland amerikanska säkerhetsarrangemang kan nämnas Saavedras-Lamas-pakten från 1933, samt efterkrigstidens system bestående av Riofördraget från 1947, Bogotapakten från 1948 och OAS från samma år.

²²⁷ För en analys och kritik av artiklarna 51 och 53 och NATO, se Hans Kelsen, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, London, Stevens & Sons Limited, 1951, s 913-915 & 917-918.

²²⁸ Michael Walzer, *Just and unjust wars*, 1977, s 117.

²²⁹ Neutraliteten strider givetvis mot allt vad kollektiv säkerhet och polisaktioner heter. (Se Jürg Martin Gabriel, *The American Conception of Neutrality after 1941*, 1988, s 132 & 151-152; Howard J. Taubenfeld, *International Actions and Neutrality*, American Journal of International Law, vol 47, 1953, s 377, på s 394.)

inte vara orsakat av att det fanns för mycket vapen, utan av att ”de goda” hade för lite.²³⁰

Genom FN:s kollektiva säkerhetssystem går tanken att det är viktigare att få ett slut på striderna än att avgöra vem som har gjort fel.²³¹ Som Adam Roberts och Benedict Kingsbury skriver är FN ständigt indragen i en kompromiss mellan ordning och rättvisa, där tyngdpunkten verkar ligga på ordning.²³² Det var t ex först på småstaternas begäran som hänvisningar till internationell rätt (folkrätt) las in i stadgan.²³³ Det är således inte FN:s huvudmål att se till att folkrätten efterlevs, utan att skapa sådan ordning att den *kan* efterlevas.²³⁴ Då det rena upprätthållandet av fred och säkerhet implicerar status quo och betonande av ordning framför rättvisa, så krävs det emellertid också att man tar upp ”peaceful change” och rättvisa.²³⁵ Kopplingen här emellan är synlig i FN-stadgan, för kapitel VI om fredlig tvistlösning kommer omedelbart före kapitel VII om tvångsåtgärder. Men, till skillnad från förbundsakten finns ingen preciserad plikt för staterna att lösa sina tvister på visst sätt,²³⁶ och säkerhetsrådets befogenheter i detta avseende är inte särskilt långtgående.²³⁷

FN-stadgans fäder var inte bara upptagna av säkerhet. Det fanns i betydligt högre grad än i Versailles 1919 en medvetenhet om att krig har orsaker som går djupare än till statsmännens sinnelag. Men det fanns också ett idealistiskt engagemang för mänskliga rättigheter och utveckling i sig.²³⁸ Det andra världskriget var ett korstågskrig,²³⁹ och det var naturligt att man

²³⁰Se dock Urquhart, citerad i Howard, s 79

²³¹D.W. Bowett, *The Security Council*, B.A.Wortley (red), The United Nations: The First Ten Years, Manchester University Press, Manchester, 1957, s 29

²³²Roberts & Kingsbury, s 47. Se även Hinsley, s 338.

²³³Angående artikel 2.3, som anger att tvister skall lösas med fredliga medel, fanns det i stormakternas utkast från Dumberton Oaks inte med någon hänvisning till rätten eller rättvisan, utan den las in i San Fransisco på småstaternas inrådan (Report, s 40). I kontrast till NF-stadgan så lovar FN inte heller att upprätthålla traktater, och det var först som en kompromiss i San Fransisco som referenser till folkrätten infördes: respekten för traktater och för folkrätt nämns i preambulen; men vad det gäller är inte att se till att de efterlevs, utan att skapa sådana *betingelser* att de efterlevs, vilket inte är riktigt samma sak (Cot & Pellet, s 11-12; se även sakNardin, s 106). Som vi skall se nedan har emellertid sanktionsmekanismen de facto använts på ett sådant sätt att den har tvingat fram efterlevnad av folkrättsliga normer.

²³⁴Se föregående not, *in fine*.

²³⁵Ernst B Haas, *The Collective Management of International Conflict, 1945-1984*, The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, UNITAR, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht..., 1987, s 3, på s 6. Se även Nardin, s 109.

²³⁶Artikel 2.3 talar bara om att tvister skall lösas med fredliga medel, medan artikel 33 räknar upp ett antal metoder för tvistlösning, vilka parterna kan — men inte behöver — använda sig av.

²³⁷Säkerhetsrådet kan enligt artiklarna 36 och 37 *föreslå* en tvistlösningsmetod eller en lösning. Det är emellertid möjligt att man i ljuset av de senaste årens agerande i säkerhetsrådet numera skall se det så att rådet kan inte bara rekommendera utan också *bestämma* hur en lösning skall se ut. Internationella domstolens rådgivande yttrande i Namibiamålet har implikationer åt samma håll (se ICJ Reports, 1971, s 16 ff).

Å andra sidan innehåller FN-stadgans artikel 2.4, motsvarigheten till förbundsaktens artikel 10, ingen cementerande ömsesidig garanti av bevarandet av den territoriella integriteten och det politiska oberoendet. Den brittiska delegationen förklarade efter Dumberton Oaks att detta berodde på att en sådan garanti skulle skapa ett status quo (H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 3 u, Oxford university Press, Oxford, 1967, s 23).

²³⁸Ändå är det en relativt vanlig uppfattning att det var just inom t ex arbetarskydd och hälsovård som NF lyckades bäst (se bl a Roberts & Kingsbury, s 18).

²³⁹År 1942 vägrade general Eisenhower att möta en tysk tillfångatagen general (som däremot togs väl emot av sin engelske kollega). ”The custom had its origin in the fact that the mercenary soldiers of old had no real enmity toward their opponents. Both sides fought for love of a fight, out of a sense of duty or, more ²³⁹ I den amerikanska rapporten från San Fransisco-konferensen sägs det först att upprätthållandet av fred och säkerhet var det första målet, men i samma stycke hävdas också att ”the fundamental freedoms could be enjoyed only if international peace and security were assured.” Och, omvänt, något senare, ”the Charter thus expresses an overriding and unqualified purpose to maintain international peace and security ... also by creating conditions favorable to the preservation of peace through the solution of

angav mänskliga rättigheter som ett mål redan på den andra raden av stadgans preambül (inledning).²⁴⁰ En annan inflytelserik inriktning var "välfärdsinternationalismen", som fick sitt uttryck i stadgans IX kapitel om ekonomiskt och socialt samarbete.²⁴¹ I den amerikanska rapporten från San Fransisco-konferensen sägs det först att upprätthållandet av fred och säkerhet var det första målet, men i samma stycke hävdas också att "the fundamental freedoms could be enjoyed only if international peace and security were assured."²⁴² Och, omvänt, något senare, "the Charter thus expresses an overriding and unqualified purpose to maintain international peace and security ... also by creating conditions favorable to the preservation of peace through the solution of economic, social, cultural and humanitarian problems and through the promotion of respect for human rights and freedoms...."²⁴³ Freden, välståndet och friheten förutsätter alltså varandra.

Men bläcket hade inte ens torkat innan problemen uppstod, och 1946 deklarerade Churchill att en järnridå hade dragits ner från Stettin till Trieste.²⁴⁴ Och kommentarer som att kapitel VII inte var något annat än en fantom²⁴⁵ blev snart klichéer. Även om termen "kollektiv säkerhet" ibland

economic, social, cultural and humanitarian problems and through the promotion of respect for human rights and freedoms...." Freden, välståndet och friheten förutsätter alltså varandra.

probably, for money. ... The tradition that all professional soldiers are comrades in arms has ... persisted to this day. For me, World War II was far too personal a thing to entertain such feelings. ... [T]he forces that stood for human good and men's rights were ... confronted by a completely evil conspiracy with which no compromise could be tolerated." (Michael Walzer, *Just and unjust wars*, 1977, s 37.) Jfr även Winston S. Churchill, *Andra Världskriget: Minnen. Första bandet: Stormmolnen hopas. Del I: Från krig till krig*, (The Second World War: Memoirs), Skoglund's förlag, Stockholm, 1948, s 31.

²⁴⁰Cot & Pellet, s 6-7 & 12. Hur viktigt detta var framgår t ex i rapporten från International Law Associations årsmöte 1947 (International Law Association, Report of the Forty-Second Conference, 1948, s 14).

²⁴¹Suganami, s 200-202. Det är alltså en grov litterär överdrift när Erskine Childers skriver: "Yet, almost as if some unseen but more far-seeing hand was guiding the drafters, the purposes and work-programme in the Charter provided a remarkably sound framework to tackle the whole world's problems when liberation did suddenly sweep like grass-fire across the South and make the UN universal." (Erskine Childers, *Introduction*, E.Childers (red), Challenges to the United Nations. Building a safer world, St. Martin's Press, New York, 1995, s 2.) Även om just kolonialmakterna inte hade förutsett vad som skulle komma under 1950- och 1960-talen så fanns tankarna där redan 1945. Jfr dock Simma, s 13.

Vad som är frapperande med välfärdsnationalismen i stadgan är emellertid att de stadgandena är påfallande vaga jämfört med de som rör det politiska samarbetet (se H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 3 u, Oxford University Press, Oxford, 1967, s 22).

²⁴²Report, s 36

²⁴³Report, s 39. Jämför även Rigaux, s 661; Erskine Childers, *Introduction*, E.Childers (red), Challenges to the United Nations: Building a safer world, St. Martin's Press, New York, 1995, s 3; Roberts & Kingsbury, s 55.

²⁴⁴Motsättningarna var både ideologisk och maktrealistisk (Pick & Critchley, s 4). Följande citat är typiskt: De två parterna i kalla kriget "shared the same messianic belief in their own righteousness." (Evan Luard, *A History of the United Nations. Vol I: The Years of Western Domination, 1945-1955*, MacMillan, 1982, s 373.) Samtidigt var konflikten intrikatare än så, eftersom USA utgick från ett statscentrerat univervalistiskt paradigm, medan Sovjetunionen tänkte i termer av intressesfärer och klasser (Ian Clark, *The Hierarchy of States. Reform and resistance in the international order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, s 171), och samtidigt som USA predikade liberalism och frihandel svarade Sovjetunionen med argument om suveränitet och icke-inblandning. För en intressant uppfattning, se Robert Latham, *Liberalism's Order/Liberalism's Other: A Genealogy of Threat*, Alternatives, vol 20, 1995, s 111-146.

²⁴⁵Maurice Bourquin, *L'Etat Souverain et l'Organisation Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, s 82. Jfr även t ex Northedge, s ix. Evan Luard nämner t ex följande brister i systemet: 1) det skulle inte kunna ta itu med tvister där en stormakt var "part" och det fanns ingen procedur för att avgöra när stormaktn verkligen var part; 2) vetot kunde därmed inte begränsas; 3) förpliktelsen att stödja FN:s aktioner var i praktiken svag (jfr art 43); 4) stadgan förutsåg inte de nya förhållande i efterkrigstiden — det kalla kriget; 5) ingenting gjordes, under de första 20 åren, för att utveckla förhandlingsmaskineriet i säkerhetsrådet — staterna bara la resolutionerna på bordet utan föregående diskussioner (Evan Luard, *A History of the United Nations. Vol I: The Years of Western*

användes om Nato,²⁴⁶ så bildades Nato och Warszawapakten som klassiska allianser, och var designade för att upprätthålla maktbalansen i Europa.²⁴⁷ Förutom maktbalansen återkom också den klassiska diplomatin som ett grundläggande element,²⁴⁸ och FN sågs till slut "mer som ett slagfält än som en fredskammare".²⁴⁹ Ändå menade många att FN-stadgan faktiskt påverkade staternas beteende genom att den som obedd invaderade ett annat land fick en tung bevisbörda,²⁵⁰ och det finns goda skäl att hävda att detta våldsförbud nu är accepterat.²⁵¹

Samtidigt skedde en utveckling bort från den princip om icke-inblandning som fastställts i artikel 2.7 och som framförallt tredje världen sett som en hörnsten i suveräniteten. Trots Dag Hammarskjölds varningsord användes den fredsbevarande styrkan (ONUC) i Kongo (Zaire) till att hindra ett utbrytningsförsök,²⁵² och genom generalförsamlingens upprepade fördömanden av Sydafrika och säkerhetsrådets sanktionsbeslut mot Rhodesia 1965-1968 togs ytterligare steg bort från principen om icke-inblandning,²⁵³ steg som sedan fullföljts med de senaste årens aktivistiska politik i säkerhetsrådet (se nedan). Detta har motsvarats av en omformulering av medlemmarnas nationella intressen utöver den militära säkerheten,²⁵⁴ och, som en logisk motsvarighet, försöken från t ex tredje världen att göra allvar av stadgans formuleringar och utsträcka den kollektiva säkerheten även till ekonomiska frågor.²⁵⁵ Såväl den statliga suveräniteten som den militärt inriktade uppfattning som varit grundläggande för den gamla ordningen har alltså naggats i kanten.

Trots FN:s (eller dess medlemmars) misslyckanden så var ändå organisationen ett tecken på att idéer som i början av seklet hade varit otänkbara år 1945 hade slagit rot på ett sådant sätt att man vågade göra om

Domination, 1945-1955, MacMillan, 1982, s 87-89.) Naturligtvis är det också vanligt att, som James T. Shotwell hade sagt om NF, mena att huvudfelet inte är FN-maskineriet i sig utan medlemmarnas ovilja att få det att fungera. T ex D.W. Bowett, *The Security Council*, B.A.Wortley (red), *The United Nations: The First Ten Years*, Manchester University Press, Manchester, 1957, s 32; Caradon i förordet till Kenneth J. Twitchett, *The Evolving United Nations: A Prospect for Peace?*, Europa Publications, London, 1971, s vii; Global, s 227.

²⁴⁶ "Naidu, s 4. Bindschedler, t ex förklarar att "[k]ollektiven Sicherheit und Bündnisse widersprechen sich übrigen grundsätzlich." (Bindschedler, s 68.) För ett exempel, se president Eisenhowers uttalande den 7 juni 1956, citerat i Hans J. Morgenthau, *Neutrality and Neutralism*, *The Year Book of World Affairs*, 1957, s 47-49.

²⁴⁷ Pick & Critchley, s 44. Draget av kollektiv säkerhet fick dessa regionala arrangemang genom den stabilitet som supermakternas medverkan gav (a a, s 45). De facto höll de också ordning inom respektive regionala allians. Jfr även a a, s 48.

²⁴⁸ Roberts & Kingsbury, s 60.

²⁴⁹ Evan Luard, *A History of the United Nations. Vol I: The Years of Western Domination, 1945-1955*, MacMillan, 1982, s 382.

²⁵⁰ Roberts & Kingsbury, s 23. Se även Daniel S. Cheever & H.Field Haviland, Jr, *Organizing for Peace. International Organization in World Affairs*, Houghton Mifflin Company, Boston... , 1954, s

²⁵¹ Jfr t ex F.H. Hinsley, *The Fall and Rise of the Modern International System*, The Australian National University Canberra 1981, s 16-17. Sedan är det en helt annan sak att omfattningen av detta våldsförbud är kontroversiell. För denna diskussion, se t ex Belatchew Asrat, *Prohibition of Force Under the UN Charter. A Study of Art. 2(4)*, Uppsala, 1991; Oscar Schachter, *The Right of States to Use Armed Force*, *Michigan Law Review*, vol 82, 1984, s 1620 ff; Derek W. Bowett, *Self-Defence in International Law*, Manchester, 1958, George Schwarzenberger, *International Law and Order*, 1971, s 164-165.

²⁵² Se Oscar Schachter, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, i L.F.Damrosch & David J. Scheffer (red) , *Law and Force in the New International Order*, Westview Press , Boulder, 1991, s 65, på s 86.

²⁵³ Det kan också hävdas att sanktionerna mot Rhodesia inte bara grundades på dess apartheidpolitik, utan också på att man brutit sig ur det brittiska kolonialväldet på ett okonstitutionellt sätt.

²⁵⁴ Roberts & Kingsbury, s 2.

²⁵⁵ Hedley Bull & Adam Watson, *Conclusion*, H.Bull & A.Watson (red), *The Expansion of international Society*, 1984, s 407, på s 434.

det försök som nyss misslyckats till priset av 50 miljoner döda.²⁵⁶ åter skulle världsfreden bevaras genom ett institutionellt arrangemang. Stadgan visade också att man menade att det finns ett samband mellan världsfreden och mjuka, interna frågor som ekonomisk utveckling och social rättvisa. FN har drag av tidigare internationella säkerhetsarrangemang — medeltidens rättfärdiga krig, den Heliga Alliansens interventionsrätt, stormaktskonsertens fåtalsvälde, maktbalansen, NF — men det är ett unikt system i sig.²⁵⁷ Och när världen efter 40 år av frustrationer i slutet av 1980-talet fortfarande stod kvar vid FN var det redo för den ”renässans”²⁵⁸ vi sett under de senaste åren.²⁵⁹

1989-? Renässans och förvirring

Men istället för att återfödas in i en ny och fredligare världsordning²⁶⁰ sattes det kollektiva säkerhetssystemets i fråga. Det första problemet var inbördeskrigens återkomst till världsarenans mitt och FN:s allt större engagemang i det som en del skulle kalla för interna angelägenheter.²⁶¹ Det andra var att när FN väl lyckades organisera militära tvångsaktioner — först i ”Gulfkriget” 1990-91 — så skedde det på ett sätt som inte motsvarade idealbilden av kollektiv säkerhet (se nedan).²⁶²

Omvälningarna runt 1989 har inte följts av någon ny kongress där världens förhållanden reglerats, såsom skedde i Osnabrück/Münster 1648, i Wien 1814-1815, i Versailles 1919 och i Jalta/Potsdam/San Francisco 1945. Det saknas inte reformförslag, men stormakterna har inte kommit längre än till det historiska mötet den 31 januari 1992, då FN:s säkerhetsråd för första gången sammanträdde på toppmötesnivå (stats- och regeringschefer). Efter mötet gjorde ordföranden ett uttalande för rådets räkning. Senare samma år kom den ”Agenda for Peace” som generalsekreteraren fått i uppdrag att sammanställa, vilken därefter under en serie möten har behandlats av säkerhetsrådet och generalförsamlingen, och tidigare i år kom så ett tillägg till generalsekreterarns rapport. Det finns hyggliga skäl att betrakta dessa texter som det samtida statssamfundets policydokument. Till skillnad från tidigare omvälvningar finns här inget av storslagen omorganisation.²⁶³ Istället innehåller agendan en realistisk och uppfordrande analys av de

²⁵⁶Jfr F.H. Hinsley, *The Fall and Rise of the Modern International System*, The Australian National University, Canberra, 1981, s 22.

²⁵⁷Jfr Rigaux, s 659.

²⁵⁸Termen ”renässans” har visat sig mer välvald än några av dess användare kanske föreställt sig. Epoken renässansen var en av de oroligaste i Europas historia, och den innebar också en fullständig omvandling av det europeiska systemet.

²⁵⁹Generalsekreteraren kunde t ex 1989 tala om en ”...extraordinary improvement of the international climate during the past three years...” samt avsluta sin rapport sålunda: “[I]t is the combat against the causes of conflict, the struggle against economic inequities, and social evils and the degradation of the environment that must evoke all the courage and determination of battle. Obstacles to stable peace and balanced progress are many and the world's political, intellectual and moral imagination will need to be fully employed in overcoming them. The United Nations stands ready as the instrument for the effort.” (Generalsekreterarens rapport 1989, A/44/1, s 8 & 28.)

²⁶⁰Se t ex Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup & Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, London, 1993, s 6.

²⁶¹Jfr: ”Den nya världspolitiska situationen rymmer flera spänningar som det kollektiva säkerhetssystemet knappast kan hantera.” (Bring, s 362.) Det var med viss förvåning som euforin runt murens fall dämpades av de ”nya” konflikterna. Som Erskine Childers bittert säger: ”There never were any grounds for the Northern euphoria. It only served to demonstrate how distracting the Cold War was from the real world's long-accumulating real problems...” (Erskine Childers, *Introduction*, E.Childers (red), *Challenges to the United Nations: Building a safer world*, St. Martin's Press, New York, 1995, s 1.)

²⁶²Se Urquhart, s 82.

²⁶³Det finns dock en kommitté som arbetar med förslag om sannolikt mindre förändringar av FN-stadgan.

sofistikerade fredsskapande, fredsbyggande etc mekanismer som skapats och skapas inom det redan befintliga FN-systemet.

Uttalandet efter det historiska toppmötet 1992 avslutas med konstaterandet att rådets medlemmar är ense om att "the world now has the best chance of achieving international peace and security since the founding of the United Nations."²⁶⁴ Nästa parti skall innehålla ett försök att — delvis teoretiskt, det medges — diskutera om den kollektiva säkerheten är ett bra medel för att åstadkomma detta.

Kritik av den kollektiva säkerheten

Låt oss nu återgå till de frågor vi ställde inledningsvis om den internationella säkerheten. Först de grundläggande.²⁶⁵

1. Vem skall skyddas — staten eller något annat?
2. Varifrån kommer hotet — inifrån staterna eller utifrån (dvs från andra stater)?
3. Säkerhet från vad — krig, ekonomiska hot, miljökatastrofer eller något annat?

Vi har därutöver också en rad frågor som berör frågan hur den internationella säkerheten skall organiseras:

4. Vilka krav ställs på medlemmarna vad avser avstående från våld?
5. Vilka krav ställs på medlemmarna för skyddande av säkerheten (sanktioner)?
6. Vilka är med i systemet — alla eller några — och vilka villkor sätts för medlemskap?
7. Vem fattar besluten?
8. Fordras status quo, eller är förändring möjlig?
9. Är säkerheten rättsligt eller politiskt grundad, dvs utgör hot eller intrång mot det som den kollektiva säkerheten skall skydda också brott mot folkrätten?

De tre första frågorna har sedan 1600-talet besvarats med att 1) staterna skall skyddas från 2) andra staters²⁶⁶ 3) militära hot. Det har alltså handlat om mellanstatlig militär säkerhet. Men, sätten att organisera detta har varierat. Det mesta av diskussionen har hittills gällt det nuvarande systemets överensstämmelse med verklighetens krav, och det har framförallt gällt problemen 4-9.²⁶⁷ Idag ställs emellertid också de tre första frågorna. Vi skall här titta lite på kritiken, men vi skall också gå längre och diskutera huruvida den kollektiva säkerheten skulle kunna fungera i något system över huvud taget. Eller, m a o, finns det en inneboende motsättning i hela idén?

²⁶⁴Statement by the President of the Security Council, S/23500, 31 januari 1992

²⁶⁵Min skuld till andra verk avspeglas inte helt i fotnotsapparaten till denna del. Även om upplägget nog är helt min eget, och det mesta av resonemangen också är utförda självständigt, så hade jag inte kunnat skriva denna kritik utan de mycket skarpsinniga, och sinsemellan olika, analyserna i Claude, Koskenniemi *Kollektiv*, Naidu (som delvis bygger på Claude) och Schmitt.

²⁶⁶Ibland har det dock, som vi har sett, varit fråga om att skydda från interna hot, så t ex den Heliga Alliansen.

²⁶⁷M.V. Naidu räknar upp följande subjektiva förutsättningar. Man skall ha tilltro till människans godhet eller rationalitet, till världssamfundet, till fredens odelbarhet, till kollektiva garantier, till systemets opartiskhet samt till status quo (Naidu, s 20-23; se även Claude, s 250-261). Han räknar också upp ett antal objektiva förutsättningar: att makten är utspridd, att alla är med i systemet, att begrepp, procedurer och institutioner är legala, samt att det finns något slags styre över det hela (Naidu, 24-27). Roberts och Kingsbury räknar upp ett antal saker som måste avgöras i ett kollektivt säkerhetssystem: vilka territorier och gränser som skall skyddas; vilka hot systemet riktar sig mot; att alla behandlas lika; maktolikheter; alliansernas roll; försäkran om avskräckning; beslutsprocedur; styrkor och ordergång dem emellan; stående styrkor; möjligheten till neutralitet; fördelande av bördorna; försäkringar mot missbruk; förhållande till nedrustning och vapenkontroll (Roberts & Kingsbury, s 30-31).

Låt oss först säga några ord om grunderna för den internationella ordningen. FN-stadgan är ett folkrättsligt fördrag. Folkrätten utgår från staterna som de grundläggande enheterna,²⁶⁸ och den suveräna staten är det medium genom vilket det internationella samarbetet genomförs. I inledningen till "Agenda for Peace" heter det: "The United Nations is a gathering of sovereign States..."²⁶⁹ Tom: "The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress."²⁷⁰ Folkrätten, liksom FN, är alltså beroende av de suveräna staterna; det är därifrån den får sin legitimitet.

Å andra sidan får också staterna sin legitimitet från folkrätten. Det finns ingen anledning för en stat att respektera en annan stats suveränitet om det inte vore för de folkrättsliga begränsningarna. Folkrätten skyddar följaktligen suveräniteten, och låter var stat utvecklas efter sin förmåga och önskan. Men detta skydd får inte gå för långt, för generalsekreteraren säger att suveräniteten kan vara ett hinder. "The time of absolute and exclusive sovereignty ... has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world."²⁷¹

Man kan också uttrycka det så att staterna genom folkrätten åstadkommer en viss universalism — regler som gäller för alla — medan folkrätten genom staterna åstadkommer en viss pluralism — inom dess begränsningar får var och en utvecklas som den vill. Eller åtminstone är detta de antaganden man måste göra för att folkrätten och den internationella ordningen skall bli begriplig. Kruxet är förstås att dessa två positioner inte går att förena. Pluralism är bra, men inte för mycket, för då hotas vissa grundläggande universella värden, och omvänt.²⁷² Som vi kommer att se nedan kan man inte ha både pluralism och universalism samtidigt. Man kan ha lite av varje, men då blir det omöjligt att *principiellt* avgöra när det

²⁶⁸Med en ofta missbrukat analogi kan man säga att staterna har samma plats inom folkrätten som individerna inom den nationella (t ex den svenska) rättsordningen. Till skillnad från den interna rättsordningen finns emellertid ingen heltäckande överordnad överstatlig makt. Internationella organisationer spelar delvis en sådan roll — främst FN inom sitt område och EU inom sitt. (Det är tveksamt om denna brist på överstatlighet nödvändigtvis är en egentlig brist. Se Suganami, *passim*.)

För en genomgång av suveränitetsidéns utveckling, se bl a Bartelson. För en kritik av hur suveränitetsbegreppet används i det europeiska samarbetet, se Pål Wrange, *The Concept of Sovereignty — Alive and Kickin'*, Juridisk Tidskrift, vol 6, 1994, s 350-366.

²⁶⁹Och: "what it can do depends on the common ground that they create between them" (Agenda, S 1). Se även a a, § 10.

²⁷⁰Agenda, § 17. Den betoning av suveräniteten som de nya staterna på 1960- och 70-talen förde med sig har av många setts som ett steg bakåt i en utveckling där suveräniteten alltmer beskärs till förmån för det internationella samarbetet. Från generalsekreterarens perspektiv är detta sannolikt inte en riktig analys. För att en sant global ordning skall kunna etableras krävs först att den suveräna jämlikheten etableras. Och de globala angelägenheter som pochar på uppmärksamhet måste genomföras av någon enhet, dvs den suveräna staten. (Så även Global, s 229.) Det är knappast någon sensation att generalförsamlingen, med sina många små och svaga stater, håller med: "Emphasizing ... that respect for the principles of sovereignty, territorial integrity and political independence of States is crucial to any common endeavour to promote international peace and security..." (*An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters*, A/RES/47/120 A, 18 december 1992.) Samtidigt verkar denna starka betoning också vara ett tecken på en fruktan för att denna suveränitet, med åtföljande skydd mot inblandning i inre angelägenheter, är på väg att erodera.

²⁷¹Agenda, § 17. Jfr även den förre generalsekreteraren: "There is a need to train the searchlight of scrutiny on the often ill-based assumptions, fears and suspicions and outdated notions of national interest that influence official work of analysis..." (Javier Pérez de Cuellar, *Foreword*, The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, UNITAR, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht..., 1987, s xi, på s xii.)

²⁷²Självfallet har uppfattningen om vilka de grundläggande värdena är förändrats, men *någon* sådan uppfattning har alltid funnits.

skall vara det ena eller det andra. Låter det teoretiskt? Som vi kommer att se mot slutet är det högst reella problem.

1. Vem skall skyddas?

Den första frågan är vad det är som skall skyddas²⁷³ — staten eller något annat. Kritiken har gått ut på att den ursprungliga idén att det var staterna som skulle försvaras²⁷⁴ är förlegad. Vi har sett begrepp som "societal security", som betyder ungefär "säkerhet för det civila samhället" (dvs samhället utanför staten),²⁷⁵ "human security" och "security of the planet".²⁷⁶ Ett stort antal av FN:s aktioner har också gällt situationer där det varit befolkningsgrupper snarare än stater som varit hotade, t ex de svarta i Rhodesia 1965-1979 (bl a res 221 och 232) och i Sydafrika 1977 (res 418), kurderna i Irak (res 688), civilbefolkningen i Somalia (res 733 och 794), i det f d Jugoslavien (bl a res 836), i Rwanda (res 929), och på Haiti (bl a res 841 och 940) m fl,²⁷⁷ och det har talats allt mer om att interventionsförbudet och suveräniteten bör få vika för humanitära krav.²⁷⁸

Den första frågan blir då vad av staten det egentligen är som skall skyddas — regeringsmakten, regeringsapparaten, regeringsapparatus kontroll över territoriet, eller kanske det civila samhället?²⁷⁹ Olika stater har olika uppfattningar om vad som är det väsentliga i staten. T ex menar vissa att territoriet är det viktigaste medan andra håller befolkningen för lika viktig. Därför kan en del stater kränka andras territorium för att skydda sin egen befolkning, som t ex USA gjorde i Grenada 1983 och Panama 1989. Följaktligen innebär varje definition en homogenisering, dvs motsatsen till den pluralism som folkrätten också vill åstadkomma.

Men problemet går djupare än så. Å *ena sidan*, om vi skulle acceptera denna kritik är problemet att det civila samhället, eller grupper inom det civila samhället, inte är parter i den internationella rättsordningen, och de kan alltså inte vara rättssubjekt med rättigheter och dithörande rättsliga krav på ingripande.²⁸⁰ Om andra — trots det — ingriper mot en stat på en påstådd rätt som de fått genom folkrätten, dvs via staten, så ingriper de mot just den som gett den rätten, och som givetvis just då förnekar den. En sådan interventionsrätt kan inte generaliseras, för då försvinner suveräniteten, och

²⁷³Se R.B.J. Walker, *Inside/Outside: international relations as political theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, s 140.

²⁷⁴Artikel 2.4 skyddar bara stater (Simma, s 115).

²⁷⁵Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup & Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers Ltd, London, 1993, s 57. Jfr: "Societal security is relevant in itself and not only as an element of state security, because communities (that do not have a state) are also significant political realities, and their reactions to threats against their identity will be politically significant." (A a, s 27.) Citatet visar alltså att författarna inte helt lyckats frigöra sig från statsparadigmet. Även om "societal security" påstås ha en vikt i sig, så måste man ändå påpeka att samhällenas väl och ve är "politically significant". Och det som har att göra med politik handlar just om staten!

²⁷⁶Global, s 80-84, 132 & 338.

²⁷⁷Detta är något som tillämpas inte bara i FN:s säkerhetsråd, utan även i flera av FN:s specialorgan, t ex Världsbanken och IMF (se Thomas M. Franck, *Intervention Against Illegitimate Regimes*, L.F.Damrosch & David J. Scheffer (red), Law and Force in the New International Order, Westview Press, Boulder ..., 1991, s 159, på s 169).

²⁷⁸Så t ex Global, s 71-72 och 339.

²⁷⁹Här definierat vitt, som allt utanför staten. Detta innebär inte att jag menar att det alltid är den bästa definitionen av det "civila samhället". Det kan t ex finnas skäl att göra en analytisk skillnad mellan det civila samhället och marknaden.

²⁸⁰Detta innebär inte att de inte skulle kunna agera internationellt. Men, de gör det enbart med staternas godtyckliga medgivande.

Jfr t ex Global, s 88, där det sägs att "the international community" har rätt att skydda befolkningen i vissa fall, trots icke-interventionsprincipen.

därmed folkrätten. FN är uppbyggt av stater²⁸¹ och inte av befolkningsgrupper, och FN skall bevara staternas politiska oberoende och territoriella integritet. Enligt denna logik är alltså statens fortbestånd viktigare än civilbefolkningen,²⁸² för utan staten faller folkrättsordningen samman.

Om svaret å *andra sidan* är försiktigare, dvs att det enbart är staten som skall skyddas, så innebär inte det att saken blir lättare. En stat som hotar den befolkning den skall representera upphör att vara en legitimerad medlem av det internationella samfundet och bör inte längre kunna påräkna respekt för sin suveränitet.²⁸³ Om det som är innanför staten — invånarna, miljön etc — inte kan skyddas av folkrätten så försvinner också grunden för den internationella flerstatliga ordningen, eftersom suveräniteten motiveras just av självbestämmanderätten hos det folk som hotas.²⁸⁴

2. Varifrån kommer hotet — inifrån staterna eller utifrån (dvs från andra stater)?

Nästa fråga gäller var hotet kommer ifrån — bara från andra stater eller också från krafter innanför territoriet.²⁸⁵ Det blev närmast en chock när västvärlden för några år sedan förstod att inte alla konflikter hade sitt upphov i kampen mellan de två stora imperierna.²⁸⁶ FN-stadgan har varit inriktad uteslutande på mellanstatliga hot,²⁸⁷ men av 23 krig 1994 var alla utom fem inbördeskrig.²⁸⁸ Som den tidigare Dag Hammarskjöld-medarbetaren och FN-veteranen Brian Urquhart skriver ställer detta en del fundamentala frågor om FN:s grundläggande uppgift.²⁸⁹ Det verkar alltså uppenbart att FN-stadgans koncept även i detta avseende inte längre riktigt motsvarar de krav som ställs. Och säkerhetsrådet, erkänner fullt ut att

²⁸¹Se Pål Wrange, *The Concept of Sovereignty — Alive and Kickin'*, Juridisk Tidskrift, vol. 6, 1994, s 350-366.

²⁸²Under FN:s tidigaste år hade både såväl kolonialmakterna som Sydafrika motsatt sig att FN engagerade sig i kolonialpolitiken under hänvisning till att det skulle strida mot artikel 2.7 (John F. Murphy, *The Nations and the Control of International Violence*, Manchester University Press, Manchester, 1983, s 138; Simma, s 147).

²⁸³Den så kallade Friendly Relations-deklarationen i FN:s generalförsamling (res 2625 (XXV)) angav under principen om folkens självbestämmanderätt att den territoriella integriteten skall respekteras för en stat *som representerar hela sin befolkning*.

²⁸⁴Naturligtvis är det inte så enkelt; stater kan t ex existera också därför att de utgör redskap för en klicks privata intressen, eller av andra lokala anledningar. Men, statssamfundet som sådant förutsätter att staterna generellt sett kan grunda sin legitimitet på att var och en av dem är annorlunda, att svenska intressen är andra än danska eller franska. Annars finns det inget som skiljer Norge från General Motors, annat än att den senare har större omsättning.

²⁸⁵Vi skiljer här på inbördeskrig och mellanstatliga krig. Detta är naturligtvis en grov förenkling. Inbördeskrig kan t ex vara etniska eller politiska, röra makten i en staten eller utbrytningsförsök från en stat. Inbördeskrig kan också internationaliseras, genom att FN engagerar sig eller genom att en stat direkt eller indirekt stöder regeringssidan eller upprorsmakarna. Alla dessa faktorer påverkar läget politiskt och folkrättsligt.

²⁸⁶Jfr Erskine Childers, *Introduction*, E.Childers (red), *Challenges to the United Nations: Building a safer world*, St. Martin's Press, New York, 1995, s 1. Och generalsekreteraren framhåller i sin agenda: "We have entered a time of global transition marked by uniquely contradictory trends. Regional and continental associations of States ... National boundaries are blurred. ... At the same time, however, fierce assertions of nationalism and sovereignty spring up..." (Agenda, §11.)

²⁸⁷Cot & Pellet, s 32 (skrivet av Manfred Lachs). Våldsförbudet i artikel 2.4 riktar sig bara till stater (Simma, s 114).

²⁸⁸Ted Robert Gurr, *Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System*, *International Studies Quarterly*, vol 38, 1994, s 347-377, på s 350. Ca tre fjärdedelar av världens 27 millioner flyktingar har flytt från etniska konflikter. Men inget av detta var något nytt; det var bara osynligt före 1989. "Tendencies toward ethnic fragmentation have characterized world politics since the 1960s and have long been evident to observers who were not preoccupied by Cold War issues." (Ted Robert Gurr, a a, s 355-356.)

²⁸⁹Urquhart, s 87. Jfr även: "Revolutionary violence represents the most serious challenge that the United Nations has had to face since its establishment in 1945" (John F. Murphy, *The Nations and the Control of International Violence*, Manchester University Press, Manchester, 1983, s 169).

”social peace is as important as strategic or political peace ...”²⁹⁰ Ett stort antal FN-aktioner har också gällt situationer där en stat hotats från interna krafter, t ex Kongo (res nr...etc), Angola, och Kambodja,²⁹¹ och man har t o m utsatt grupper och individer för sanktioner, t ex bosnienserberna, krigsförbrytarna i det f d Jugoslavien (res 827), UNITA i Angola och General Aidid i Somalia (res 837).²⁹²

Problemet är det följande. Om vi *å ena sidan* skulle acceptera att hot kommer från annat än stater, så är kruxet att det kommer från någon som inte är part till FN-stadgan, och som alltså inte kan straffas, då den inte brutit mot någon plikt. Detta kan vi komma runt genom att hävda att det inte är fråga om ett straff utan om en ren ordningsaktion. I så fall kommer FN:s rätt att ingripa via regeringen — som är part till FN-stadgan. Men, om FN tvingas ingripa så innebär det ett indirekt erkännande av att staten har slutat existera, och att den alltså inte längre kan legitimera ingripandet! Regeringen får nämligen sin legitimitet genom att effektivt behärska sitt territorium, vilket enligt den traditionella folkrätten utgör det viktigaste kravet för att en stat skall kunna erkännas. Och det är just det effektiva behärskande som sätts i fråga genom inbördeskriget.²⁹³ Om vi, som en tredje utväg, skulle hävda att statssamfundet kan ingripa direkt mot icke-statliga enheter utan en legitimering från regeringen, skulle det innebära att FN har befogenheter *direkt* över enskilda och grupper, utan att gå via staten. Men, som vi fann under den förra punkten, så skulle det ta oss långt ifrån det mellanstatliga paradigm som FN är byggt på. Frågan kan synas akademiskt, eftersom t ex alla var ense om att det behövdes intervenseras i Rwanda och i Somalia, men frågan om legitimiteten hade högst påtagliga effekter i båda fallen.²⁹⁴

. *Å andra sidan*: Den mer konservativa uppfattningen — att hot bara kommer från andra stater — är heller inte oproblematiserad. Denna icke-inblandning i staters inre angelägenheter, dvs respekt för suveräniteten,

²⁹⁰Statement by the President of the Security Council, S/25696, 30 april 1993. Vi är här osäkra på om ”social peace” betyder fred mellan befolkningsgrupper, klasser etc, eller om det betyder något mer djupgående, men klart är i alla fall att omprövningen sker. Jfr också Global, s 11 & 15. Generalsekreteraren noterar också att de allra flesta konflikter idag är inomstatliga.”...so many of today’s conflicts are within States rather than between States. ... Inter-State wars, by contrast, have become infrequent.” (Agenda II, s 7). Vad gäller nedrustning talar Boutros-Ghali mest om micro-disarmament; lätta vapen dödar hundratusentals människor (a a, s 23).

²⁹¹Av de fem peace-keeping-uppdrag som existerade i början av 1988, var fyra mellanstatliga. Av de 21 som etablerats sedan dess är 8 mellanstatliga. Av dessa har 11 kommit till sedan januari 1992, varav endast 2 mellanstatliga (Agenda II, s 7-8). Det bör tilläggas att gränsen mellan denna kategori och den föregående (hot *mot* icke-statliga enheter) inte är helt klar. I t ex Angola och Mocambique hotades staten inifrån samtidigt som civila dödades i stort antal. Det är väl också så att olika aktioner i samma områden har haft olika syften. FN kan agera rent politiskt för att bevara internationell fred och säkerhet samtidigt som man verkar humanitärt för att i någon mån upprätthålla det civila samhällets säkerhet.

²⁹²Jfr Global, s 107, som menar att sanktioner skall vara utformade så att de drabbar de styrande eliterna.

²⁹³Detta är naturligtvis frågor som folkrätten har diskuterat länge, såväl erkännandet som rätten att intervensera i inbördeskrig, och man har ofta funnit sätt att komma förbi den typ av invändningar jag här gör. Som Martti Koskenniemi visat går det emellertid inte att konsistent ta sig ur detta (Koskenniemi, s 236-245 & *passim*). Jag har här utgått från den s k deklarativa erkännandeteorin, dvs att erkännandet bara konstaterar ett faktum — den effektiva kontrollen. Om man istället skulle acceptera den konstitutiva teorin, dvs att erkännandet konstituerar staten, innebär det att det kvarhållna erkännandet innebär att befolkningen i staten påtvingas en regering (den som fortfarande erkänns, trots att dess legitimitet utmanas), vilket verkar strida mot den självbestämmanderätt som idag utgör suveränitetens legitimitet.

²⁹⁴Det fanns många som fruktade att den franska aktionen i Rwanda skulle utgöra ett stöd för den tidigare hutu-regeringen som var ansvarig för massmord på en halv miljon människor. Resolutionen accepterades med knappa röstsiffror i säkerhetsrådet, varav en röst kom från Rwanda! FN-debaklet i Somalia berodde delvis på att man vägrade tillerkänna General Aidid — den kanske viktigaste ledaren — legitimitet.

innebär att vi nekar staten den hjälp den begär, och därmed också förnekar dess suveränitet.²⁹⁵ Ett icke-ingripande innebär att vi accepterar att ett område är utan härskare och att staten — garanten för pluralismen — försvinner.

3. Säkerhet från vad? Krig, ekonomiska hot eller miljökatastrofer?

Den tredje frågan är om det längre är militära hot som är det relevanta. Både generalsekreteraren och generalförsamlingen erkänner de icke-militära hoten,²⁹⁶ och säkerhetsrådet håller med: "The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security."²⁹⁷ Carlsson-kommissionen har t o m föreslagit att man skall inrätta ett ekonomiskt säkerhetsråd.²⁹⁸

FN-stadgans fäder utgick från att de ekonomiska etc hoten endast är indirekta, dvs att de skulle kunna utgöra ett led i ett händelseförlopp där staten blir så svag att den inte kunde skydda sig mot *andra*, mer avgörande militära hot. Men krigen blir allt mindre realistiska som politiska medel, då priset i mänsklig och materiell förstörelse är alltför högt även för vinnaren,²⁹⁹ och det folkrättsliga och politiska avståndstagandet från våld har också gjort det svårare att få legitimitet för förändringar genomförda med våld. Istället kan t ex depressioner, kapitalspekulation, kapitalflykt etc hota centrala statsfunktioner, såsom valutaväsende och finanspolitik etc, för att inte tala om ekonomisk politik i allmänhet eller välfärdspolitik, och *direkt* leda till att staten upphör. De konstitutionella förändringar i Östeuropa 1989-1991 var lika omfattande som de som ägde rum efter de båda världskrigen.³⁰⁰

Problemen här är flera. För det första så emanerar dessa hot ofta från enheter som inte är stater, och som därmed inte heller kan göras direkt

²⁹⁵Folkrätten har varit ganska ambivalent till frågan om intervention i inbördesstrider. En vanlig uppfattning är att det är tillåtet att intervensera på regeringens sida innan öppna strider brutit ut. Detta motiveras av att regeringen har den suveräna makten och alltså kan begära hjälp av vem den vill. När oppositionen väl samlar sig militärt och strider bryter ut, däremot, bör andra stater hålla sig utanför, eftersom varje medverkan skulle utgöra inblandning mellan två någorlunda etablerade regeringspretendenter. Kruxet är förstås att då sätter sig den utomstående staten över regeringens eget omdöme, eftersom regeringen självfallet nekar till att upprorsrörelsen har någon som helst legitimitet.

²⁹⁶Generalsekreteraren tar upp begreppet internationell säkerhet i samband med inbördeskrigen. "The concept of peace is easy to grasp; that of international security is more complex" (Agenda, § 12) eftersom konflikter har källor som är envisa (Agenda, § 5). Därför måste FN:s ansträngningar att bygga fred, stabilitet och säkerhet omfatta frågor bortom militära hot (Agenda, § 13). Generalförsamlingen talar i samma ordalag om konfliktorsaker och om FN:s engagemang: "Emphasizing that international peace and security must be seen in an integrated manner and that the efforts of the Organization to build peace, justice, stability and security must encompass not only military matters, but also, through its various organs within their respective areas of competence, relevant political, economic, social, humanitarian, environmental and developmental aspects..." (Generalförsamlingen: *An Agenda for Peace: preventive diplomacy and related matters*, A/RES/47/120 A, 18 december 1992.)

²⁹⁷Statement by the President of the Security Council, S/25696, 30 april 1993. Jfr även Global, s 29; Simma s 48.

²⁹⁸Global, bl a s 153 & 338.

²⁹⁹Se F.H. Hinsley, *The Fall and Rise of the Modern International System*, The Australian National University, Canberra, 1981, s 23. Jfr även: "Perhaps war has become too costly and too unpredictable to be relied upon. Perhaps the important questions are increasingly those about which the use of violence is irrelevant or counterproductive." (Weltman, s 109.)

³⁰⁰Jfr Weltman, s 199-200. Det är inte heller av en slump som begreppet "säkerhet" under senare år kommit att användas i kombination med en rad andra termer (t ex "social security"), när det från början bara gällde politisk och militär säkerhet.

En kritiker skulle säga följande: Den liberala idén om hur stater skall se ut och vad som skiljer dem från andra organisationer är att den utgör ett organiserat våldsmopol vars väsentligaste uppgift är att skydda medborgarna från våld (brottsligt och militärt). Om staten bara bekymrar sig om dessa sysslor finns ingen anledning att anta att den skulle vara hotad av t ex en ekonomisk eller finansiell kris; så länge den fullföljer sin begränsade ordningsuppgift behåller den sin legitimitet. Om man däremot skulle erkänna att dessa icke-militära hot skulle kunna störta stater, eller statsformer, skulle det innebära en helt annan syn på staten och dess uppgifter. Och om det inte längre finns någon gräns mellan vad en stat skall och inte skall göra, mellan stat och civilt samhälle, så kan resultatet i sin förlängning bara bli den totala staten.

folkrättsligt ansvariga (se ovan, *punkten 2*). Och om man ingriper mot dem internationellt så innebär det också ett indirekt erkännande av att de (transnationella företag, valutaspekulanter etc) är lika viktiga (eller kanske viktigare än) internationella aktörer som staterna.³⁰¹

Men det är också något i hotet i sig som är djupt problematiskt. Å *ena sidan*, då allt kan vara föremål för statlig verksamhet — det är svårt att föreställa sig något område av mänsklig verksamhet som inte är statskontrollerat *någonstans* — så kan också all aktivitet vara inblandning i en annan stats inre angelägenheter. Inte ens positiv verksamhet, t ex u-hjälp, handel eller kulturutbyte, undgår denna karakteristik. För en del stater har det varit viktigt att *inte* handla eller ta emot hjälp (Burma, Albanien) och många har varit rädda för kultur- och informationsspridning.³⁰² Vidare ger varje utbyte utrymme för påtryckningar under hotet att det inställs; det är ju ingen slump att artikel 41 i FN-stadgan nämner avbrott i förbindelserna som sanktioner. Om vi skulle anta en smal definition av "hot" så innebär det alltså att vi inte respekterar staternas rätt att själva definiera sina uppgifter, dvs statsskicket, som är kärnan i suveräniteten.

Å *andra sidan*: Stater har alltså olika uppfattningar om vad det är som utgör hot eller våld, och det begränsade (militära) våldsförbudet verkar otillräckligt, eftersom hoten kommer från annat än militärt våld.³⁰³ Men om vi accepterar en bred definition av "hot", dvs att allt kan utgöra ett hot mot en viktig statsfunktion, så blir en stats legitima påtryckningar eller kanske t o m sedvanliga förbindelser en annan stats rättsvidriga hot, och då blir följden att alla internationella kontakter, och därmed också det internationella systemet i sig, måste upphöra.

Vi kan alltså konstatera att ingen av de tre grundläggande frågorna — vem skall skyddas, mot vem och från vad — kan ha något slutgiltigt svar. Vi går nu vidare till de klassiska frågorna om säkerhetssystemets uppbyggnad, som inte är mindre problematiska.

4. Vilka krav ställs på medlemmarna vad avser avstående från våld?

Den första av dessa gäller de förpliktelser staterna har accepterat om våldet. Varje rättsordning förutsätter våld, samtidigt som det försöker exkludera våldet.³⁰⁴ Denna ekvation löses genom att våldet monopoliseras under rätten; ett sådant ekvilibrium har vi i de flesta nationella rättsordningar. I den internationella rättsordningen, däremot, är situationen

³⁰¹Se t ex Carlsson-kommisionens redogörelse för alla de aktörer som är involverade i "Global Governance" beträffande socker i Global, s 3, samt Agenda, § 84, som betonar privata organisationers roll.

Många av de rikaste och rörligaste praktiskt taget struntar i staterna. Här är t ex två citat från panelen om internationell privaträtt på American Society of International Laws årsmöte 1995: "For an increasing proportion of international actors, the world is seen not as a collection of interacting nation states, but as private individuals and entities dealing with one another." "What we find to be the 'New World Order' is the unabashed, unapologetic, unbiased profit motive. Individuals and governments from Vietnam to Angola are openly seeking profits — ideology be damned." (Seth Grae respektive Gerald Jay Sanders i panelen *The Year in Review in Private International Law*, på American Society of International Law, Annual Meeting, 1995.)

³⁰²Därav t ex talet om en ny internationell ordning vad gäller information för några år sedan (se Inger Österdahl, *Freedom of Information in Question*, Iustus, Uppsala, 1993; David Fischer, *Prior Consent to Satellite Broadcasting*, Nijhoff, Leiden, 1989).

³⁰³Det skulle innebära att vi gav tredje världen rätt, som under flera decennier hävdat att ekonomiskt tvång är lika allvarligt som militära hot, och därmed bör vara lika förbjudet (se Simma, s 112-113). Detta ligger i och för sig redan i idén med fredliga sanktioner att de skall kunna få en stat på fall. Många menade när NF bildades att fredliga sanktioner borde räcka, eftersom man ansåg att det ekonomiska kriget mot Tyskland hade varit minst lika betydelsefullt som det militära.

³⁰⁴Problemet är naturligtvis att om rättsordningen skall bygga på den monopoliserade rätten så står den sig slätt när våldet gör uppror (revolutionen, myteriet), samtidigt som detta nakna våld står sig lika slätt utan en legitimitet (militärdiktaturen, ligan).

betydligt ömtåligare. Som vi sett har man under århundradena valt olika vägar för att lösa detta problem; det radikalaste var kanske 1800-talets uppfattning att kriget helt enkelt låg utanför folkrätten, medan den kollektiva säkerheten ålägger staterna inte bara att själva avstå från våld utan också att undertrycka andras våld.

Våldsförbudet i FN:s artikel 2.4 lyder: "Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål." Detta ser ut som en ganska rak och enkel bestämmelse. Icke desto mindre är den full av problem.

Det första är själva definitionen av våld, och vi talar då om *varje* definition av våld.³⁰⁵ Som vi såg ovan (*punkt 3*) är det inte längre självklart att militärt våld är det enda hotet, och "våld" är inte något neutralt begrepp. Olika stater har olika uppfattningar om vad som utgör förkastligt våld, och olika stater har också olika resurser och möjligheter att använda olika typer av maktmedel (våld). Varje definition av förbudet våld innebär därför en omfördelning av politisk makt.³⁰⁶

Huvudproblemet under denna punkt är emellertid att varje förbud fordrar ett undantag, nämligen tillåtelsen att *inte* iaktta detta bud mot någon som själv bryter det.³⁰⁷ Således står det i artikel 51 att "[i]ngen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet."³⁰⁸ Denna svårtydda bestämmelse har gett upphov till en mindre akademisk industri, på samma gång som praxis runt den paradox som ligger begravd där har betytt liv eller död för miljontals människor. *Å ena sidan*, i fall rätten till självförsvar skulle vara obegränsad, dvs om det skulle vara upp till varje stat att bestämma när en rätt till självförsvar föreligger, då skulle det kollektiva säkerhetssystemet ätas upp inifrån. Om våldsanvändningen inte disponeras av kollektivet ("världssamfundet"), eroderar våldsförbudet för olika stater har olika uppfattningar om när "självförsvar" är nödvändigt (jfr t ex ovan *punkten 2*).

³⁰⁵Vi bortser därmed i detta sammanhang från bl a följande problem som är specifika för artikel 2.4: Begreppet "force" (engelska och franska versionerna) är vidare än det svenska uttrycket "våld" (jfr dock punkt 3, ovan). Specifieringen till politiskt oberoende och territoriell integritet har ibland uppfattats så att de inskränker våldsförbudet och gör våld tillåtet om det inte har som syfte att angripa just territoriet eller oberoendet. (Så menade följande också Redflood avseende samma formulering i artikel 10, förbundsakten; Redflood, s 117.) För en kritik av denna uppfattning, se bl a Simma, s 117.

³⁰⁶Se Julius Stone, *Conflict Through Consensus: United Nations Approaches to Aggression*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London, 1977, s 155 & 156. Samma gäller för övrigt den humanitära rätten. Det är naturligtvis ingen tillfällighet att billiga B- och C-vapen ("fattigmans kärnvapen") är förbjudna, medan användning av atomvapen fortfarande (i princip) är tillåten. Lika lite är det någon tillfällighet att USA har engagerat sig i kampen mot minor (ett billigt vapen) men är hårdnackad motståndare till förbud mot så kallad antipersonell laser (ett dyrt vapen). För en revisionistisk syn på våldsförbudet, se Belatchev Asrat, *Prohibition of Force Under the UN Charter: A Study of Article 2(4)*, Iustus, Uppsala, 1992, s 64. Se även min beundrande men kritiska recension, *Law, force and contingency: Notes on a bold monograph on Article 2(4) and the problems of finding a proper basis for international legal reasoning*, Nordic Journal of International Law, 1992, s 83-99.

³⁰⁷Detta är en allmän rättsgrundsats. I svensk civilrätt finns den t ex företrädd i Zug om Zug-principen, dvs att jag inte skall behöva prestera innan min motpart har presterat. I folkrätten finns den uttryckt bl a i doktrinen om statsansvar samt i artikel 60, Wienkonventionen om traktaträtt (Sveriges överenskommelser med främmande makter [SÖ], 1975:1).

³⁰⁸Belatchev Asrat menar att detta undantag ligger så nära som möjligt i våldsförbudet (se Belatchev Asrat, *Prohibition of Force Under the UN Charter: A Study of Article 2(4)*, Iustus, Uppsala, 1992, s 199 & 209).

Och utan våldsförbudet kan det inte finnas något självförsvar, bara laglös våld, för utan *förbudet* blir *rätten* till självförsvar meningslös.³⁰⁹

Å *andra sidan*, om rätten till självförsvar inte skulle finnas, dvs om våldsförbudet skulle vara absolut, skulle staterna ha frånsagt sig sin mest grundläggande rättighet — rätten till självbevarelse — utan att ha några garantier (jfr nedan, *punkten 6*), och det skulle innebära förlust av deras säkerhet och i sin förlängning också av suveräniteten. Och vidare, om våldsförbudet alltså skulle vara obegränsat, skulle det inte finnas någon möjlighet att genomdriva det, för ett förbud är tomt utan sanktioner.³¹⁰

Artikel 51 försöker bota det med en omöjlig kompromiss. Självförsvar får äga rum, men endast intill dess att säkerhetsrådet "vidtagit nödiga åtgärder". Vad som är "nödiga åtgärder" och vem som bestämmer det — dvs gränsen mellan suverän självbevarelse och kollektiv säkerhet — får vi emellertid inte veta. På ett sätt kan man säga att denna formulering innehåller hela knuten med den kollektiva säkerheten, men liksom vad gäller formuleringen av våldsförbudet (och alla andra frågor här) går problemet djupare än till det sätt som orden råkade falla på i San Fransisco. För, som vi skall se under punkterna 5 och 7, så finns ingen metod att garantera att kollektivet verkligen kommer till en angripen stats försvar.

5. Vilka krav ställs på medlemmarna vad avser sanktioner?

Den andra förpliktelsen om våld gäller medverkan i sanktioner. Då freden är odelbar, så kan säkerhet bara vara kollektiv,³¹¹ och då måste varje hot bemötas av *varje stat* som om den själv var hotad.³¹² Följaktligen har staterna enligt art 25 FN-stadgan åtagit sig att verkställa de beslut FN:s säkerhetsråd fattar om fredliga åtgärder enligt artikel 41 eller militära enligt artikel 42. Låt oss koncentrera oss på de militära aktionerna, då problemen syns skarpast där. Enligt artikel 43 skall FN:s medlemsstater sluta avtal om att ställa trupper till förfogande. Några sådana avtal finns inte. Enligt den vanligaste tolkningen, innebär detta att säkerhetsrådets makt enligt artikel 42 förfaller.³¹³ Många har sett det som en brist, men det finns ingen

³⁰⁹Jfr David J. Scheffer, *Commentary on Collective Security*, L.F.Damrosch & David J. Scheffer (red), Law and Force in the New International Order, Westview Press, Boulder ... , 1991, s 100, s 102.

De senaste årens "auktoriseringar" av enskilda staters militära aktioner — t ex "Gulfkriget" — har varit en medelväg, som dock inte har varit helt oproblematiske. "The 'pseudo-multilateralism' of acting through the Security Council in the Gulf conflict was quickly recognized and indeed unmasked as giving unilateral decisions a multilateral sheen." (Helmut Freudenthuss, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, European Journal of International Law, vol 5, 1994, s 492, på s 528.)

³¹⁰Jämför kritiken av pacifismen: Pacifismen kan inte vara något annat än en privatmoral; den kan inte utgöra en etik med anspråk på att binda också andra. Som Robert Phillips säger (Robert Phillips, *War and Justice*, 1984, s 111) går det inte att både påstå att det är fel att använda våld och att man har en rätt att inte utsättas för våld, dvs att det är fel för andra att använda våld, för om våld inte får användas finns inte heller någon möjlighet att genomdriva förbud mot våld (åtminstone såvida vi inte hittar något medel som är starkare än det fysiska våldet, men då är det nog så att detta starkare medel utgör ett större hot än det fysiska våldet). Detta inte sagt för att påstå att pacifismen är mer problematisk än andra inställningar. Jag bekänner mig till idén om kollektiv säkerhet, trots att en god del av denna artikel behandlar problemen med denna doktrin.

Någon kanske skulle hävda att våldsförbudet kan kombineras med kollektiv säkerhet utan rätt till självförsvar, men förutom de problem vi stöter på nedan (*punkterna 5 och 7*) så kan man då fråga sig hur det skulle gå att legitimera ett kollektivt självförsvar (i den kollektiva säkerhetens form) mot en angripare om man inte först kan legitimera det enskilda självförsvaret.

³¹¹Naidu, s 15; R.B.J. Walker, *Inside/Outside: international relations as political theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, s 139. Manfred Lachs läste uttrycket "internationell fred och säkerhet" i artikel 1.1 så att det är fråga om *internationell* fred och säkerhet, vilket betyder att säkerheten är en och odelbar; även om freden kan vara delbar — fred i Sverige, krig i Bosnien — så är säkerheten sant internationell (Manfred Lachs i Cot & Pellet, s 32).

³¹²Daniel S. Cheever & H.Field Haviland, Jr, *Organizing for Peace: International Organization in World Affairs*, Houghton Mifflin Company, Boston... , 1954, s 828. Se även Morgenthau, s 412-413.

³¹³Detta var Sveriges officiella uppfattning i samband med "Gulfkrisen".

anledning att tro att det var något slags misstag. Det var snarare ett utslag av en olöslig motsättning. Det är alltså inte att förundras över att de militära tvångsåtgärder som faktiskt har genomförts — Korea, Irak/Kuwait, Jugoslavien, Somalia, Haiti, Rwanda — alla har genomförts, inte efter bindande beslut, utan med "auktorisering" av aktioner som de deltagande staterna redan erbjudit sig att utföra.

Å ena sidan: Om den militära sanktionsplikten vore total (dvs om artikel 42 inte var villkorad av artikel 43), skulle alla krig kunna bli världskrig.³¹⁴ Hans Morgenthau beskriver det på följande sätt:

By the very logic of its assumptions, the diplomacy of collective security must aim at transforming all local conflicts into world conflicts. If this cannot be one world of peace, it cannot help being one world of war. Since peace is supposed to be indivisible, it follows that war is indivisible, too. Under the assumptions of collective security, any war anywhere in the world, then, is potentially a world war.³¹⁵

Alltså: en fullt genomförd kollektiv säkerhet medför att varje krig riskerar att bli totalt — i alla ordets bemärkelser, dvs den totala förlusten av internationell fred och säkerhet, och därmed negationen av allt det som FN vill uppnå.

Men som moralfilosofen Michael Waltzer skriver kan ickedeltagandet, dvs neutraliteten, vara nog så solidarisk, eftersom den är solidarisk med de människor som bor i det neutrala landet.³¹⁶ Det är just denna pluralism av suveräner med solidaritet mellan regering och medborgare som FN:s kollektiva säkerhet skall skydda.³¹⁷ Därav följer att *å andra sidan*, om militära kollektiva säkerhetsaktioner fordrar medgivande av varje stat som deltar,³¹⁸ så finns det inga skäl att anta att staterna skulle åta sig sådana uppdrag i någon större omfattning. Som Morgenthau skriver kräver den kollektiva säkerheten att staterna är beredda att underordna den sina intressen.³¹⁹ Han är skeptisk:

Collective security expects the policies of the individual nations to be inspired by the ideal of mutual assistance and a spirit of self-sacrifice which will not shrink even from the supreme sacrifice of war should it be required by that ideal. ... The fact of the matter is that states have conflicting interests which prevent their acting in harmony.³²⁰

Som lätt inses eroderas alltså den kollektiva säkerheten, som skall skydda de olika staterna, om var och en av dessa stater sätter sin egen

³¹⁴Redan plikten att delta i fredliga sanktioner är farlig. En krigförande kan dra in den partiska (icke-neutrale) som sanktion för icke-neutral handlingar. Se Suganami, s 173-174).

³¹⁵Morgenthau, s 418. Jfr även Claude, s 252, samt Schmitt, s 219, som nog påverkat Morgenthau (se Alfons Söllner, *German Conservatism in America: Morgenthau's Political Realism*, Telos, Nr 72, 1987, s 161 ff).

³¹⁶"The same solidarity that makes noninvolvement at home morally questionable may well make it obligatory in the international arena: this group of men and women must save one another's lives first." (Michael Walzer, *Just and unjust wars*, 1977, s 237.) Neutralitet strider annars mot idén med kollektiv säkerhet (se t ex Wilson i Hinsley, s 317). Under slutet av efterkrigstiden arbetade dock några författare med att försöka förena neutralitet med kollektiv säkerhet (se Nathaniel Berman, *Between Alliance and Localization: Nationalism and the New Oscillationism*, New York University Journal of International Law and Politics, vol 26, 1994, s 449-491, på s 462-464).

³¹⁷Jag kan personligen inte finna det mer främmande att gå i döden för bosniska muslimer eller för rwandier än att göra det för svenskar, men konsekvensen av en sådan globalism är förstas att nationalstaten upphör, och därmed också FN, som är byggt på nationalstaten och är till för att försvara den.

³¹⁸Beträffande Korea (res 83) användes dock ordet rekommendera, men det hade samma eller liknande effekt).

³¹⁹Morgenthau, s 413.

³²⁰Morgenthau, s 417.

säkerhet främst. Tanken med den kollektiva säkerheten var att hotet om kollektiva aktioner sällan eller aldrig skulle behöva verkställas, och att konflikten mellan globalism och pluralism alltså aldrig skulle behöva ställas på sin spets.³²¹ Men, eftersom avskräckningshotet är så fruktansvärt även för de stater som skall delta i avskräckningen, så blir det därmed mindre trovärdigt, vilket situationen i f d Jugoslavien visar alltför tydligt.³²²

Alltså: *å ena sidan* innebär den fullt ut genomförda kollektiva säkerheten den totala förlusten av fred för varje stat. *Å andra sidan*, om staterna var och en för sig värnar sin fred så faller den gemensamma säkerheten. Vi skall strax, i *punkt* 7, se om balansen mellan dessa kan uppnås genom beslutssystemet.

6. Vilka är med i systemet? Alla eller några, och vilka villkor sätts för medlemskap?

Som angetts måste ett kollektivt säkerhetssystem vara globalt, dels eftersom varje krig påverkar hela världen, dels eftersom alla stater måste vara med för att åtgärderna skall bli effektiva.³²³ Det var ju i själva verket detta som skilde den kollektiv säkerheten från alliansen. Det är helt klart att FN, till skillnad från NF, har varit en enorm succé på denna punkt. Det enda land som frivilligt framhärdat i att stå utanför är Schweiz. Icke desto mindre är även detta ett olösligt problem.

De villkor som idag ställs för medlemskap i FN är inte omfattande. De gäller inte staternas uppfattning i substansfrågor (t ex demokrati, mänskliga rättigheter etc), utan det enda villkoret är enligt artikel 4 i FN-stadgan att medlemmarna är "fredsälskande".³²⁴ Vilken fred det är de älskar — därom råder dock, som framgått, olika uppfattningar. Men som vi såg menar många att det måste växa fram en slags internationell medvetenhet, en "anima societas", för att den kollektiva säkerheten skall fungera.³²⁵ Eller åtminstone, som Manfred Lachs skrev (se ovan), förutsätts att alla anser att säkerheten verkligen är internationell, dvs att säkerheten överallt är ett intresse för alla, vilket i sin tur kräver att alla stater har åtminstone delvis samma intressen.³²⁶ Men stater skiljer sig åt just därigenom att de har olika intressen, för annars skulle det inte finnas någon anledning att upprätthålla nationsgränserna. Därmed inte sagt att allt kollektivt säkerhetssamarbete är omöjligt — verkligheten visar motsatsen — men det ligger i sakens natur att det blir allt tunnare ju mer olika staterna är, och ju mer begrepp som

³²¹ Maurice Bourquin, *L'Etat Souverain et l'Organisation Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, s 83

³²² Saddam Hussein litade också på denna mekanism, men som vi vet tog han miste. Han räknade inte med att det amerikanske egenintresset att säkra Persiska viken råkade sammanfalla med det globala gemensamma intresset att hindra aggression.

³²³ Bindschedler, s 75.

³²⁴ Huvudsakligen har det varit den rena ordningen som har varit det privilegierade värdet. Det som har varit intressant i den internationella politiken har varit hur en stat har uppfört sig utåt — gentemot andra stater — inte hur den har agerat inåt. (Med folkrättsliga termer skulle man kunna säga att det har gällt avgränsningen av jurisdiktion, inte hur den skall utövas.) Villkoren gäller knappast heller ens förmågan att bidra till den kollektiva säkerheten. Vad kan Andorra eller Palau göra för att upprätthålla internationell fred och säkerhet?

³²⁵ Schwarzenberger, s 44. Se även Grewe, s 762. Jfr även Howard, s 64-65; Kenneth J. Twitchett, *The Evolving United Nations: A Prospect for Peace?*, Europa Publications, London, 1971, s 182; H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 3 u, Oxford University Press, Oxford, 1967, s 25; Helmut Freudenthuss, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, *European Journal of International Law*, vol 5, 1994, s 492, på s 530; Quincy Wright, *Collective Security in the Light of the Korean Experience*, *Proceedings, American Society of International Law*, 1951, s 165, på s 179. Detta kräver, enligt Bindschedler, "die Aufrichtung der Herrschaft der Vernunft über Gefühle und Leidenschaften." (Bindschedler, s 88.)

³²⁶ Jfr även Alexander Wendt, *Anarchy is what states make of it*, *International Organization*, vol 46, 1992, s 391, på s 138

säkerhet och fred utvidgas till att täcka allt fler aspekter av mänskligt liv (se ovan, punkt 3). Universalitet och lokal intressegemenskap (pluralism) tycks alltså strida mot varandra.

Alltså: Om man å *ena sidan* är pluralist och behåller de låga kraven för medlemskap ligger det i sakens natur att medlemmarna generellt inte är intresserade av att gå i krig för varandras skull. Om staterna med oförändrat låga inträdeskrav, skulle tvingas in i gemensamma uppfattningar om vad som är fred och säkerhet, dvs om alla som är med i det kollektiv säkerhetssystemet mot sin vilja skulle nödgas acceptera samma definition av våld (se ovan, punkt 1-3), status quo (se nedan, punkt 8) eller rättvisa (se nedan, punkt 9), så skulle det motverka det väsentliga värde som den kollektiva säkerheten skall skydda, pluralismen.

Om vi å *andra sidan* skulle anstränga oss för att fördjupa samarbetet genom att ställa högre krav för medlemskap, så skulle detta medföra lika stora problem. Om endast stater som delar väsentlig värderingar skulle få vara med, då skulle den kollektiva säkerheten förfalla. Antingen skulle det bli en allians för dess medlemmar, och då skulle den inte ha någon legitimitet för att ingripa mot andra. Eller också, om den bara skyddade från angrepp inifrån det kollektiva säkerhetssystemet, skulle dess säkerhet bara vara partiell, eftersom hot utifrån inte skulle kunna stoppas.³²⁷

7. Vem fattar besluten?

Vi har tidigare sett att de två viktigaste plikterna för medlemmar av FN är att inte använd våld samt att delta i de kollektiva sanktionerna. Vi kan omformulera detta till två andra frågor: dels fastställandet av *när* det kollektiva säkerhetsmaskineriet skall aktiveras (*casus foederis*), dels *vilka* tvångsåtgärder som skall sättas in.³²⁸ Man kan därvidlag tänka sig två metoder för att bestämma dessa plikter: genom att de definieras i förväg och sedan överläts till de enskilda staterna att verkställa eller genom att det överläts till ett organ att bestämma detta enligt eget gottfinnande.³²⁹ Det första alternativet valdes i förbundsakten, det andra för FN.

Å *ena sidan* kan vi alltså reglera detta med förutbestämde regler, som skall tillämpas av var stat för sig. Men då återkommer problemet med att bestämma vad våld/krig eller självförsvar är, liksom problemet att i förväg bestämma när sanktioner skall sättas in, och att få staterna att delta i dessa sanktioner (se ovan, *punkterna 4 och 5*). Antingen försöker man precisera dessa saker redan när reglerna skrivs, och då är det mycket osannolikt att man kan uppnå enighet i annat än allmänt hållna fraser (se närmare nedan, *punkt 12*). Eller också (mer realistiskt) överläts den närmare tillämpningen till staterna, och då kan man utgå ifrån att de kommer att tolka sina plikter på olika sätt eftersom de har olika uppfattningar om vad som är ett hot (se ovan, *punkt 3*).

³²⁷En del regionala organisationer har klara kollektiva säkerhetsdrag, t ex OAS-systemet och delvis även OSSE (jfr Simma s 694 ff; Naidu, s 16).

³²⁸Skälet till att vi kan göra det är det följande: Om förbudet mot krig är ett förbud som skall genomdrivas med hjälp av det kollektiva säkerhetssystemet — och det är ju hela idén — så är sanktionerna alltså påföljden för brott mot detta förbud. Därmed sammanfaller, idealt sett, beslutet om att konstatera att ett brott mot krigsförbudet begåtts med beslutet att sätta in sanktioner. Naturligtvis har inte säkerhetsrådet fungerat så. I kriget mellan Iran och Irak 1980-1988 fastslog säkerhetsrådet i resolution 598 att det begåtts ett brott mot freden utan att samtidigt besluta om sanktioner. (Det fanns under den tiden fö goda skäl för att införa sanktioner mot båda parter.)

³²⁹Dessa kan också kombineras, genom att ett organ får beslutsrätt utifrån förutbestämde regler som anger förutsättningarna för ett visst beslut. Artikel 16.1 i förbundsakten angav t ex under vilka förutsättningar rådet skulle rekommendera insättandet av militära krafter, men angav inte närmare vari dessa krafter skulle bestå. Vi kommer i fortsättningen enbart att ta upp de två situationerna i renodlad form, för kombinationen innebär inte att problemen elimineras, utan att de kumuleras.

Å *andra sidan* kan vi överlåta åt ett politiskt organ att besluta ad hoc, dvs utan några större förutbestämda begränsningar. De flesta såväl kommentatorer som statsmän ansåg, mot bakgrund av NF:s misslyckande, att en central beslutsfunktion behövdes för ett flexiblare och kraftfullare övervakande av säkerheten, och säkerhetsrådet fick en roll liknande stormakternas i 1800-talets Europa. Skillnaden gentemot konserten är att säkerhetsrådet uttryckligen skall fatta beslut i hela statsamfundets namn. Säkerhetsrådet kritiserades först därför att inga beslut fattades, sedan för att besluten var godtyckliga.³³⁰ Skulle det kunna vara annorlunda?³³¹

Det första problemet med politiskt beslutsfattande är att det medför att varje stat skulle vara osäker rörande vem som skall utsättas för tvångsåtgärder (*se nedan*, punkt 9).

Viktigare är emellertid att det verkar osannolikt att stormakter intresselöst skulle kunna enas om konstaterande av olagligt våld, sanktioner, eller förändringar av status quo.³³² Kollektiv säkerhet som konsert förutsätter att konsertens dirigenter (stormakterna) antingen inte har några särintressen alls (eller i vart fall inga intressen som är viktigare än det globala intresset att upprätthålla ordningen), eller att de har gemensamma intressen.³³³ Om det första alternativet vore sant skulle de inte vara några stormakter, för stormakter blir inte stormakter om de inte alltid har intressen. Och om de inte har några intressen, hur skall man då kunna förmå dem att bidra med trupper?; det var ju just deras förmåga att sätta makt bakom orden som motiverade deras särskilda ställning i säkerhetsrådet. En annan variant av det första alternativet är att de värden som ställs i fråga genom hotet mot säkerheten inte är de väsentliga,³³⁴ och detta betyder i sin tur att den (internationella militära) säkerhet som konserten skall bevara, inte längre är den väsentliga (*se ovan*, punkt 2).³³⁵ Om däremot det andra alternativet är för handen, dvs att stormakterna verkligen har gemensamma intressen, så betyder det att de vill bevara status quo därför att det har dykt upp nya konkurrenter — revisionister. Men då blir arrangemanget snarare en allians mot de andra, mot revisionisterna, än ett kollektivt

³³⁰Många oroar sig för att FN håller på att bli styrt av USA (*se Bring*, s 363). Det bästa exemplet för att styrka detta påstående är aktionerna mot Irak 1990-91 (res 660, 661, 665, 678, 686-688 m fl) samt aktionerna mot regimen på Haiti 1993-94 (res 841, 940 m fl) och Libyen (res 713 & 748). Det fanns i och för sig goda skäl för att inskrida i de två förstnämnda, men det var uppenbart att säkerhetsrådet snarare legitimerade än initierade aktionerna och att USA hade genomfört dem även om säkerhetsrådet hade varit "handlingsförlamat", som under det kalla kriget. (Med detta menar jag att USA hade genomfört dessa tvångsåtgärder utan legitimation i 1988 års världsläge; därmed inte sagt att man hade gjort det i det förändrade världsläget 1994.)

³³¹Claude tror inte det (s 277).

³³²Palme-kommissionen föreslog 1982 försiktigtvis att stormakterna skulle ingå en överenskommelse att inte använda vetot för vissa mindre ingripande åtgärder, t ex tillsättande av undersökningskommissioner. Förslaget föll givetvis på hälleberget (Thomas M. Franck, *Nation Against Nation: What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. Can Do About It*, Oxford University Press, New York, 1985, s 182).

³³³Detta behöver inte vara deras intresse i varje enskild situation, men det skall vara generellt viktigare att upprätthålla ordningen än att expandera, och det är detta som möjliggör kohandel och/eller konsensus runt grundläggande principer. Boutros-Ghali förefaller generellt sett skeptisk när han riktar sig särskilt till stormakterna (och jag behöver inte säga vilken han framförallt tänker på): "Power brings special responsibilities, and temptations. The powerful must resist the dual but opposite calls of unilateralism and isolationism if the United Nations is to succeed." (Agenda, § 80.)

³³⁴Det senare är fallet om den territoriella statssuveräniteten inte är det viktigaste värdet, dvs när de maktresurser som en gång kvalificerade konsertens medlemmar för att bilda en konsert inte längre är de väsentliga.

³³⁵Man kan argumentera för att detta är fallet beträffande Tyskland och än mer Japan i förhållande till Storbritannien och Frankrike.

säkerhetssystem.³³⁶ Eller också innebär det att stormakterna påtvingar andramedlemmar sina värderingar, såsom många idag beskyller säkerhetsrådet under USA:s ledning.³³⁷

Stormakterna kan alltså inte *både* agera som stormakter och intresselöst fatta beslut i världssamfundets namn.³³⁸

8. Fordras status quo, eller är förändring möjlig?

FN:s kollektiva säkerhetssystem förutsätter att våld aldrig är tillåtet. Men, om våld aldrig är tillåtet kan inte heller rätt eller förändring påtvingas den motsträvige,³³⁹ och många menar därför att kraftfulla mekanismer för fredlig tvistlösning och "peaceful change" är nödvändiga för den kollektiva säkerheten.³⁴⁰ Till skillnad från förbundsakten gör FN-stadgan ingen skarp skillnad mellan tvistlösning och "peaceful change".³⁴¹ Båda behandlas i FN-stadgans kapitel VI, som ger säkerhetsrådet makt att föreslå olika procedurer och lösningar av sådana problem. Men de besluten kan inte bli bindande; FN-stadgans fäder var inriktade på ett tillstånd där det visserligen fanns visst utrymme för *peaceful change*, men där fred och säkerhet ändå i huvudsak betydde status quo.³⁴² Status quo verkar också vara en hygglig lösning. Alla tycks kunna enas om vad som är status quo då det har "concreteness and identifiability",³⁴³ i vart fall så länge det rör fördelningen av territorier. Så har t ex principen om *uti possidetis* varit en ledande princip för de afrikanska staterna inom OAU.³⁴⁴ Hur orimliga 1885 års gränser än var, så var det bättre att behålla dem, än att acceptera den oro och de krig som skulle bli följderna av att man rev upp dem. Men, status quo är icke desto mindre ett problematiskt begrepp.

Om vi *à ena sidan* accepterar att det kollektiva säkerhetssystemet kan genomdriva förändringar — vare sig de är grundade på juridiska eller politiska beslut — så kan status quo inte slås fast, och då garanterar den kollektiva säkerheten inte längre någonting alls, och säkerheten försvinner. Varje förändring missgynnar minst en part och måste påtvingas denne. Den obehagligaste exemplet på sådana förändringar är Polens delning enligt

³³⁶I själva verket kan man därför se den stora användningen av vetot som ett tecken på att det kollektiva säkerhetssystemet var rätt tänkt. Om vetot inte använts skulle det ha berott just på att den internationella säkerhet dessa stater skulle garantera hade blivit irrelevant, att fel stater satt i rådet eller att det hade dykt upp allvarligt syftande revisionister utanför rådet. Jfr även Maurice Bourquin, *L'Etat Souverain et l'Organisation Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, s 90.

³³⁷Jfr Simma, s 22.

³³⁸Som vi vet finns det gott om empiriska belegg för att beslut verkligen har fattats i säkerhetsrådet. Men det är först om någon kan peka ut ett enda fall där ett sådant beslut har inneburit militära kraftåtgärder *utan* att minst en stormakt haft intresse i saken som jag (i ren eufori) är beredd att revidera mina teser. (Somalia är inget bra exempel. Internationell goodwill i CNN:s kameranljus är numera hårdvaluta, och Bush räknade nog kallt med att operationen inte skulle medföra några större problem, i vart fall inte under de få veckor som återstod av hans mandattid.)

³³⁹Hinsley, s 318. Jfr även Paul Barandon, *Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes*, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1933, s 102-103.

³⁴⁰Claude, s 245. Jfr också Bindschedler, s 81. FN:s arrangemangen brister därvidlag (Simma, s 128).

³⁴¹I förbundsakten behandlades tvistlösning i artiklarna 12-15 medan "peaceful change" berördes i artikel 19. Denna skillnad var förmodligen naturligt 1919, då tvistlösning associerades med skiljedomsrörelsen medan "peaceful change" hörde samman med konserten. För FN-stadgans fäder, däremot, hade det förmodligen ingen betydelse om ett visst förhållande eller en viss tvist var juridisk eller politisk; det väsentliga var om det hotade freden.

³⁴²Se Howard, s 68. Se även a a, s 64-65.

³⁴³Naidu, s 20-23

³⁴⁴Principen betyder att gränser ligger fast, även om de från början inte var statsgränser. Det behöver inte påpekas att serberna och många ryssar är mindre fästa vid denna princip. 1885 års gränser var resultatet av Berlinkongressen om Afrika mellan stormakterna.

maktbalansprincipen (1772, 1793, 1795), samt Münchenöverenskommelsen, då Tyskland tilldelades Sudetlandet i Tjeckoslovakien (1938).

Det klargjordes därför särskilt under San Fransisco-konferensen att säkerhetsrådets makt att rekommendera förändringar enligt artikel 37 inte var bindande.³⁴⁵ Men status quo är ett problematiskt begrepp. För det första innebär status quo att stabilitet blir ett viktigare värde än t ex rättvisa, och status quo kan därför vara orättfärdigt,³⁴⁶ och därmed förlora sin legitimitet. För det andra kan status quo, som skall garantera ordningen, de facto strida mot ordningen, eftersom det alltid kommer att finnas stater som vill ändra på status quo och tar till våld i sin frustration.³⁴⁷ Vidare innebär varje definition av status quo också en definition av vad det är som är viktigt för en stat, dvs en definition av vad en stat är eller bör vara, och som vi redan sett motverkar det pluralismen (*se ovan*, punkt 3). Det hittillsvarande status quo-kriteriet par préférence, det synbarligen lättdefinierade territoriet, blir allt mindre viktigt, och staternas väsentliga resurser tar sig allt flyktigare form.³⁴⁸

Än *viktigare* är dock att det inte ens *går* att definiera något status quo,³⁴⁹ och ofta beror krig just på olika uppfattningar om vad som är status quo.³⁵⁰ Redan termen status quo implicerar förändring, för status quo blir omöjligt att tänka utan tanken på förändring, på samma sätt som t ex "natur" blir meningslöst utan "kultur".³⁵¹ Allt förändras, inklusive grundvalarna för det som skulle ligga fast (status quo). I varje givet ögonblick förändras något, och även det som synbarligen ligger fast förändras eftersom det därmed intar en annan position.³⁵² Låt mig förklara lite tydligare: Vi kan

³⁴⁵Se Leland M. Goodrich, *The United Nations in a Changing World*, Columbia University Press, New York..., 1974, s 111. Av samma skäl infördes tillägget "i enlighet med rättvisans och den internationella rättens principer" i artikel 1.1 samt hänvisningen till rättvisan i artikel 2.3 om fredlig tvistlösning (Simma, s 51 respektive s 105).

Naturligtvis är förändringar av typen 1772 eller 1938 osannolika under FN-systemet, men poängen är att de skedde under hänvisning till något slags princip. Till detta kan kommenteras att situationen i Sudetlandet (som huvudsakligen befolkades av tyskar, och som avtvingades Tyskland i Versaillesfreden) också var ett bevis för att det behövdes utrymme för förändringar av territorierna. Det kan f ö hävdas, och hävdades också under 1930-talet långt utanför Tyskland, att alla Hitlers revisioner av status quo t o m 1938 (remilitariseringen av Rhenlandet 1936, annektonerna av Österrike och Sudetlandet 1938) var förenliga med status quo på en högre nivå, nämligen status quo för principen om folkens självbestämmanderätt (jfr nedan), som enligt många hade kränkts 1919 för tyskarna (och delvis för österrikarna, som genom fördraget i S:t Germain var förbjudna Anschluss med Tyskland).

³⁴⁶Se Suganami, s 173-174; Bull, s 77-98; Naidu, s 20-23; Quincy Wright, *Collective Security in the Light of the Korean Experience*, Proceedings, American Society of International Law, 1951, s 165, på s 178.

³⁴⁷Daniel S. Cheever & H. Field Haviland, Jr, *Organizing for Peace. International Organization in World Affairs*, Houghton Mifflin Company, Boston..., 1954, s 828; Morgenthau, s 413; Roberts & Kingsbury, s 46.

³⁴⁸Delningen av Tjeckoslovakien 1992/1993 är kanske det första tydliga exemplet på detta. Dåvarande tjeckoslovakiske vice regeringschefen, nuvarande tjeckiske regeringschefen, Vaclav Klaus släppte gärna ungefär halva sitt territorium för att på så sätt bli kvitt den ålderstigna och olönsamma tunga industrin i Slovakien.

³⁴⁹Jfr Schmitt, s 218-219.

³⁵⁰Det gick t ex inte att avgöra vem som var angripare i det korta kriget mellan Bolivia och Peru i år utan att först avgöra var gränsen gick, eftersom striderna ägde rum just i det omtvistade området. Samma gällde kriget mellan Irak och Iran, och t o m den irakiska invasionen av Kuwait. Det kanske får tilläggas att de teoretiska problemen rörande status quo (se nedan) sannerligen inte innebär att folkrättare alltid skulle ha svårigheter med att döma över *rimligheten* av t ex de irakiska anspråken på Kuwait.

³⁵¹Detta anknyter till Jacques Derridas klassiska dekonstruktion av Rousseau i "Of Grammatology", (Spivak, övers), 1977 (1967).

³⁵²Det är därför ingen tillfällighet att folkrätten utarbetat en doktrin om att förändrade förhållanden kan leda till att gamla avtal inte längre gäller — "clausula rebus sic stantibus" (se Wienkonventionen om traktaträtten, Sveriges överenskommelser med främmande makter [SÖ] 1975:1, artikel 62). Det fanns en del som menade att just det faktum att NF (till viss del) institutionaliserat "peaceful change"

tänka oss status quo på ett flertal olika nivåer, som t ex rättvisa, rättsprincip, grunden för ett specifikt rättsförhållande, det specifika rättsförhållandet i sig samt resultatet av ett specifikt rättsförhållande. Så kan t ex två stater som tvistar om en gräns båda två påstå att de vill behålla förhållandena sådana de är, men att de har olika uppfattningar om vad som är status quo. De kan vara ense om var de fysiska gränstolparna går, men den ena parten kan påstå att stolparna inte följer den verkliga gränsen, att området tilldelats den andra staten på ett rättsstridigt sätt, att de förhållanden som låg till grund för gränsdragningen har förändrats och att den i sig oföränderliga regeln som då tillämpades idag borde ge ett annat resultat, eller att den andra parten fått området enligt en folkrättsregel som då visserligen var gällande rätt, men som stred mot den eviga rättvisan på g a att den hörde samman med den gamla koloniala världsordningen.³⁵³ Inte ens fysiska gränser — ett till synes neutralt kriterium — är alltså fastställbara, då det finns sinsemellan motstridiga kriterier på vad det är som ger rätt till territorium, och den som är missnöjd med status quo på en nivå kan alltid hänvisa till ett annat status quo, på en annan nivå. De frågor som ibland brukar presenteras som förändring vs status quo eller rättvisa vs status quo kan alltså omformuleras i termer av *olika* status quo.

Detta medför alltså att om vi *å andra sidan* accepterar status quo, så kommer det att äta upp sig självt, eftersom status quo i sig är omöjligt som grund för ordningen.

9. Är säkerheten rättsligt eller politiskt grundad, dvs utgör hot eller intrång mot det som den kollektiva säkerheten skall skydda också brott mot folkrätten?

Frågan är vad det är säkerhetsrådet gör — utdömer "straff" eller skapar fred.³⁵⁴ Som nämnts förbjuder artikel 2.4 i FN-stadgan våld och hot om våld, medan säkerhetsrådet enligt artikel 39 får ingripa i fall av angreppskrig, brott mot freden eller hot mot (den internationella) freden (och säkerheten). Detta verkar vara en skön symmetri, som anger att den kollektiva säkerheten ingriper vid brott mot folkrättens viktigast bud, våldsförbudet. Tyvärr är verkligheten mindre symmetrisk.

Säkerhetsrådets aktioner kan karaktäriseras som endera sanktioner (dvs påföljd på en rättsstridig handling, "straff"³⁵⁵ m m) eller polisiära ordningsaktioner.³⁵⁶ Om säkerhetsrådets aktion är ett svar på en rättsstridig

medförde att t ex "rebus sic stantibus" kunde användas i större utsträckning, eftersom det då skulle ske i ordnade former (Ellis, s 348).

³⁵³Rättvisan kan kräva att arrangemang som gjorts upp på grundval av ett förhållande skall ändras när detta förhållande ändras (se "rebus sic stantibus" ovan). Detta kan t ex bero på att en flod tagit en ny ströckning, eller på folkomflyttningar eller andra förändringar i en stat, vilka kan komma att läggas till grund för ett ifrågasättande av en gräns eller konstitutionellt arrangemang. Det långa inbördeskriget i Libanon hade sin grund bl a i sådana krav.

³⁵⁴Som lätt inses berör detta frågan vad det är som orsakar krig — sinnelaget hos vissa personer som kan påverkas av sanktionshot, eller djupare liggande orsaker. För en annan dikotomi — realism vs idealism, se Veijo Heiskanen, *International Legal Topics*, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki, 1993, s 355.

³⁵⁵Jfr Hans Kelsen, *Collective Security and International Law*, Naval War College, vol XLIX, 1957, s 37. Det är kontroversiellt huruvida man kan använda termen "straff" inom folkrätten (se bl a I.F. Dekker, *Criminal responsibility and the Gulf War of 1980-1988: the Crime of Aggression*, Ige F. Dekker & Harry H.G. Post (red), *The Gulf War of 1980-1988: The Iran-Iraq War in International Legal Perspective*, 1992, s 249; A.J.J. Hoogh, *The Relationship between Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and International Crimes*, *Austrian Journal of Public International Law*, vol 42, 1991, s 183; Bruno Simma, *International Crimes: Injury and Countermeasures*, s 283.

³⁵⁶Man kan också tänka sig att det är fråga om rent egostiska (politiska i inskränkt bemärkelse) aktioner. Vi bortser här från den möjligheten, då den knappast var förutsedd i stadgan, och dessutom har behandlats ovan, *punkt 7*.

våldshandling lutar det mot att det är en straffliknande sanktion,³⁵⁷ medan det bör betecknas som en polisiär ordningsåtgärd om syftet är att få någon att ändra beteende, snarare än att straffa.³⁵⁸ Av situationerna i artikel 39 utgör de två första brott mot folkrätten, och lämnar alltså utrymme för "straff", medan den tredje är oklar. Man skulle föreställa sig att det vore viktigt att klargöra vilken typ av aktion det är fråga om. Men säkerhetsrådet brukar inte vara så noga med att ange vilken grund det står på när det ingriper. Det behöver inte ens utpeka någon angripare, utan kan inskrida också när ingen rättsstridig handling har ägt rum, och t o m mot en annan stat än den ansvarige.³⁵⁹

Som Tom Franck uttrycker det:

In the simple world of the Charter, when fighting breaks out the Council must ultimately decide who started it and then order the community of states to act collectively to punish the initiator. The real world, however, rarely corresponds to this rather Old Testament-like expectation. Instead, the U.N. has found it all but impossible to fix responsibility for initiating a conflict, since, to do so, would require a sorting out of causes and effects as perceived through the lenses of incompatible ideologies.³⁶⁰

Under tiden som det gäller att stoppa våldet är det sannolikt inte viktigt huruvida sanktionerna är juridiska eller politiska. Men, när ordningen är återställd har det större betydelse. Resolution 687 efter "Gulfkriget", t ex, går betydligt längre än till att bara ange vapenvila. Här finns vissa villkor som tyder på att sanktionerna är juridiska (skadestånd skall betalas m m) och andra, mer politiska, rörande ordningen och säkerheten (flygförbud för irakiskt militärflyg över södra och norra Irak m m).

Problemen är de följande. Om sanktionerna *å ena sidan* är rent politiska, så blir de flexibla. Men frågan är då hur det kan vara legitimt att ingripa utan att det har begåtts ett brott mot folkrätten.³⁶¹ En stat bör ju kunna veta när den skall råka ut för sanktioner eller inte, och bör kunna agera så att den undgår detta.³⁶² Flexibiliteten kan urarta i godtycke och om

För en något annorlunda indelning, se Bindschedler, s 69.

³⁵⁷Bindschedler, s 70.

³⁵⁸Jfr; "If general support for the use of sanctions as an effective instrument is to be maintained, care should be taken to avoid giving the impression that the purpose of imposing sanctions is punishment rather than the modification of political behaviour ..." Agenda II, s 25. Stater är mycket ovilliga att utsätta sig för stigmatisering.

³⁵⁹Bindschedler, s 70. Jfr även Hans Wehberg, *Die Aechtung des Krieges*, Verlag von Franz Vahlen, Berlin, 1930, s 140; Helmut Freudenthuss, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, European Journal of International Law, vol 5, 1994, s 492, på s 530; Leland M. Goodrich, *The United Nations in a Changing World*, Columbia University Press, New York..., 1974, s 129.

³⁶⁰Thomas M. Franck, *Nation Against Nation: What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. Can Do About It*, Oxford University Press, New York, 1985, s 169.

³⁶¹Bindschedler, s 70.

³⁶²Jfr t ex, om artikel 11 i förbundsakten, Redslob, s 55.

Så har det t ex diskuterats mycket runt definitionen av angreppskrig, eller aggression som man nu säger också på svenska, och den tidigare frånvaron av en definition sågs som en risk för kompetensmissbruk av säkerhetsrådet (Bindschedler, s 70-72). 1974 kom en definition, (res 3314 (XXIX)) utarbetad av generalförsamlingen (vilket redan det är FN-konstitutionellt tveksamt). Aggression har använts i t ex uttrycket "act of aggression" om enstaka stridhandlingar (se Simma, s 610), men öppna angrepp, som Iraks invasion av Kuwait (res 660), kriget mellan Iran och Irak (res 598) samt Argentinas invasion av Falklandsöarna (res 502) har istället rubricerats som "brott mot freden". Allmänt, se t ex Ove Bring, *Aggression, självförsvar och non-intervention*, Uppsala, 1982; Julius Stone, *Aggression and World Order*, London, 1958; Bert V.A. Röling, *The 1974 U.N. Definition of Aggression*, A. Cassese (red), *The Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Leiden, 1986, s 413. (Den officiella svenska översättningen av FN-stadgan, publicerad 1946, talar om angreppskrig. Eftersom det folkrättsliga begreppet "aggression" nu innefattar även sådant som ligger utanför det som normalt skulle förknippas med angreppskrig så var den gamla översättningen inte helt adekvat.)

säkerhetsrådet kan ingripa även mot en stat som inte brutit mot någon folkrättsregel imploderar men ändå den säkerhet som hela arrangemanget skall skydda.

Å *andra sidan* blir problemen inte mindre om vi istället tänker oss att säkerhetsrådet reduceras till en slags myndighet som bara verkställer detaljerade bestämmelser i FN-stadgan, kanske övervakade av Internationella domstolen.³⁶³ Rättsregler skall göra rättvisan förutsägbar, men denna säkerhet köps till priset av stelhet, som också den urartar i osäkerhet. Skälet till detta är att om sanktionsbestämmelserna skall utformas på ett förutsägbart sätt så måste det anges vilka hot man skall inskrida mot, och hur. Men då hot mot internationell fred och säkerhet kan ta sig ett oändligt antal former (se ovan, *punkten 3*) så går inte detta att förutse, och därmed blir resultatet för det potentiella offret att det aldrig kan veta om den (militära, ekonomiska etc) attack som väntar kommer att omfattas av de oflexibla bestämmelserna.³⁶⁴

Som vi har sett har en del problemkomplex återkommit flera gånger. Den kollektiva säkerhetens paradox, liksom kanske folkrätten över huvud taget, går också att återföra på några mer grundläggande frågor.

10. Universalism eller pluralis?

En fråga som vi direkt varit inne på i flera av punkterna ovan (*punkterna 1-3 samt 6*) är den om universalism eller pluralism³⁶⁵. Den skulle också kunna omformuleras som globalism eller kommunutarism.³⁶⁶ Frågan gäller om det är det internationella samfundets värderingar och intressen eller den enskilda statens som skall ha företräde.³⁶⁷

Om vi å *ena sidan* skulle acceptera universalismen skulle det innebära att staterna påtvingas uppfattningar, och det skulle strida mot hela idén om ett samarbete mellan jämlika stater. Alltså, om den kollektiva säkerheten blir alltför kollektiv hotas den liberala pluralism som den skall skydda och som är grunden för denna rättsordning³⁶⁸. Å *andra sidan* innebär pluralismen,

³⁶³Internationella domstolen har faktiskt för närvarande tre mål där det bl a är fråga om huruvida säkerhetsrådet överskridit sina befogenheter: Libyen vs USA och Storbritannien, Jugoslavien (Serbien/Montenegro) vs USA och Storbritannien samt Bosnien-Hercegovina vs Jugoslavien (Serbien/Montenegro) (i det senare målet har dock domstolen avvisat just den frågan).

³⁶⁴Se även Hinsley (s 322) om NF:s praxis. Naturligtvis är denna brist också en dygd, för om sanktioner sätts in så riskerar kriget urarta i världskrig (se ovan, *nummer 5*), och säkerhetsrådet kan nu diskretionärt avgöra om det är värt priset, naturligtvis då genom att offra den stat som därmed inte får den hjälp från den kollektiva säkerheten som den hade förväntat sig.

Som Bindschedler (s 79) påpekar så skiljer sig folkrätten från den inhemska rätten, i det att medan den inhemska rätten typiskt sett sysslar med typiserade sakförhållanden där varje rättsregel gäller tusentals händelser, så är händelserna av varje slag på den internationella arenan så pass få att det individualiserade i dem tar överhanden och dessutom ofta rör viktiga statsintressen. Han säger också att detta problem — provisoriskt — kan lösas genom ett undantagslöst våldsförbud. Som vi redan har sett är det dock inte så oproblemlikt.

³⁶⁵Eller, med negativt värdeaddade ord, hegemonism vs partikularism.

³⁶⁶Som kanske kan omformuleras som kollektiv eller suveränitet, eller kanske till och med altruism eller egoism

³⁶⁷Jag bortser i denna diskussion från frågan om vilken legitimitet dessa värderingar har; de internationella värderingarna kan vara ett uttryck för ett fåtal mäktiga staters uppfattningar, likväl som en stats uppfattningar kan emanera från en liten härskande klick.

³⁶⁸För Schmitt fanns två huvudtyper av regeringar: *Polis* som en pluralitet; inom staten finns partier, utanför finns vänner och fiender. *Imperium*, å andra sidan, sätter fred över frihet, såväl inom som utom staten. (Cit Demandt i Vilho Harle (red), *European Values in International Relations*, 1990, s 81.)

Man kanske kan säga att vetot har hindrat FN från att urarta i homogeniserande universalism ("imperialism" skulle en del kalla det"), men att de senaste årens aktioner, framförallt kanske Haiti samt sanktionerna mot Libyen, har rest farhågor om att FN är på väg att bli ett verktyg för den amerikanska världsbilden. Därmed inte sagt att jag har något att invända mot aktionerna på Haiti.

dragen till sin spets, att den internationella rättsordningen upphör, och med den även försvaret för vars och ens suveränitet.

11. Fred eller säkerhet?

Om vi definierar fred som "frånvaron av krig" och säkerhet som "frånvaron av hot mot statens existens" så har vi redan sett att också de kan strida mot varandra. Detta är en motsättning som kan dras på samma sätt som den mellan ingripande och passivitet ovan under *punkten 5* (jfr även *punkten 7*), alltså kläs i termer av solidaritet vs isolationism. Men motsättningen går naturligtvis djupare än så. Som Nathaniel Berman har påpekat finns det en motsättning mellan begränsning ("localization") och allians som skär på ett annat håll.³⁶⁹ Begränsning behöver inte betyda avhållsamhet eller passivitet. I själva verket, menar Berman, kan man se mycket av världssamfundets högst aktiva agerande i det f d Jugoslavien — fredsbevarande styrkor i Bosnien, Kroatien och Makedonien, bombräder, flygpatrullering, marinblockad, flyktinghjälp m m — just som ett aktivt försök till begränsning av konflikten. Den är ett sätt att säkra den internationella freden till priset av den bosniska statens säkerhet, och ett sätt att säkra den internationella säkerheten till priset av freden i Bosnien.

I allmänna termer är problemet att om vi å *ena sidan* värnar freden bör angreppskrig mötas av så lite motstånd som möjligt. Det var en prioritering som den danska regeringen gjorde morgonen den 9 april 1940, men det skedde förstås genom det totala uppgivandet av statens säkerhet. För det kollektiva säkerhetssystemet blir valet att om det är freden som skall bevaras så bör konflikter till varje pris lokaliseras; ju mindre självförsvar (jämför *punkten 4*) och kollektiv säkerhet och ju färre som slåss, ju mer fred. Samtidigt, om vi gör denna prioritering av freden på kort sikt, så innebär det att freden på lång sikt äventyras eftersom det inte finns något som kan göra motstånd mot en ambitiös aggressor.

Å *andra sidan*, om det är säkerheten som skall bevaras, kan det t o m vara så att krig måste föras för att främja säkerheten, t ex för att förekomma ett potentiellt hot.³⁷⁰ Freden på kort sikt måste alltså ges upp för att bevara säkerheten på lång sikt. Men då den korta siktperioden aldrig tar slut — eftersom det alltid dyker upp nya hot — så kan inte ens den vaksammaste säkerhetspolitik upprätthålla säkerheten. Vidare måste varje krig kunna universaliseras (se ovan, *punkten 5*), och då varje stat därmed riskerar att dras in i varje krig så försvinner också säkerheten.

12. Ordning eller rätt?

Den sista övergripande frågan för den kollektiva säkerheten är om den skall upprätthålla ordning eller rätt. Gamla tiders "rättfärdiga krig" var ett tillåtet medel för att uppnå rätten. Nu är det kriget som är "the supreme offense" och den internationella regleringen av våld är helt neutral; den tar inte ställning till vilka skäl som ligger bakom våldet (såvida det inte är fråga om att bemöta annat våld). Den kollektiva säkerheten är bara ett medel mot aggression, inte mot brott mot folkrätten i allmänhet.³⁷¹

Flera bedömare har emellertid under de senaste åren noterat att säkerhetsrådet ändå har ingripit i situationer då det varit fråga om grova

³⁶⁹Nathaniel Berman, *Between 'Alliance' and 'Localization': Nationalism and the New Oscillationism*, New York University Journal of International Law and Politics, vol 226, 1994, s 449-491, på s 468-475 & s 490. Howard påpekar att detta är en funktion som FN ärvt av konserten (Howard, s 77).

³⁷⁰Så var antalet krig under maktbalansens epok som fördes i just detta namn oräkneliga.

³⁷¹Claude, s 249.

övergrepp mot mänskliga rättigheter (bl a Rhodesia, Sydafrika, Haiti, och f d Jugoslavien) eller andra överträdelse av folkrätten. Även om säkerhetsrådet i dessa fall formellt har motiverat sina ingripanden med att situationen hotat internationell ordning och säkerhet, så verkar det som om det "riktiga" målet har varit att främja mänskliga rättigheter, dvs att tvinga de angripna staterna att efterleva sina förpliktelser.³⁷²

Att en motsättning mellan dessa två begrepp finns³⁷³ framgår redan av begreppet "rättfärdiga krig". Om den kollektiva säkerheten enbart strävar efter att bevaras ordningen blir varje angrepp mot ordningen i rättens namn ett hot, samtidigt som rätten kan strida mot ordningen, därför att det föreligger förhållanden som måste ändras därför att de strider mot rätten. Ordning och rätt går bara att sammankoppla om status quo är rättvist,³⁷⁴ men som vi såg ovan (*punkten 8*) och kommer att se nedan verkar en sådan värld omöjligt.

Om vi å *ena sidan* prioriterar ordning framför rätt förlorar ordningen sin *raison d'être*. Det finns många belägg för att människor som uppfattar den bestående ordningen som orättfärdig hellre reser sig med livet som insats än lever under oket.³⁷⁵ *Viktigast* är dock att ordning inte är ett neutralt begrepp. Som vi såg i diskussionen om status quo (ovan, *punkten 8*) finns det olika uppfattningar om innehållet i den rådande ordningen. Det finns alltså ingen ordning "i sig", utan vad som utgör ordningen kan bara avgöras utifrån en tolkningsmall — t ex rätten.

Å *andra sidan* kräver varje rätt att ordning råder, för annars kan inte rätten upprätthållas.³⁷⁶ Men om rätt skall bevaras måste det till ett konsensus om vad som är rätt, för annars kommer ordningen alltid att hotas av dem som inte accepterar den rådande versionen av rättvisan.³⁷⁷ Det verkar dock omöjligt att nå konsensus; som diskuterats ovan (*punkten 7*) kan enighet på det principiella planet bara köpas till priset av brist på konkretion, dvs kontroverserna skjuts upp till tillämpningen.³⁷⁸ Och vidare bygger rätten på de suveräna staternas vilja, samtidigt som den alltid måste påtvinga en stat sin vilja (se ovan om universalism och pluralism, *punkten 10*).

Det stora problemet under denna rubrik är emellertid att rätten aldrig kan uppfylla det som är kärnan i dess löfte: rättvisa *och* förutsägbarhet. Förutsägbarhet betyder att lika fall skall behandlas lika. Men det finns inte två likadana fall. För att nå förutsägbarhet har rätten löst detta genom att varje rättsregel bara fäster avseende vid några utvalda omständigheter. Större delen av det universum av orsaker som ligger bakom varje mänsklig handling utesluts alltså från den rättsliga processen. Men detta innebär också ofta att rätten inte kan ta hänsyn till de underliggande skälen till en

³⁷²Jfr t ex Urquhart, s 82; Koskeniemi, *Kollektiv*, s 173-185.

³⁷³Jag har alltså inte samma uppfattning som Bull, s 93. Inis Claude påpekar att på lång sikt måste fred och rättvisa samverka, men på kort sikt kan de motverka varandra (Claude, s 254).

³⁷⁴För den nöjde är rättvisan för övrigt onödig; det räcker med status quo.

³⁷⁵Ju starkare tron på den egna rättfärdigheten är, ju starkare blir också hotet mot ordningen (Se Alker, s 150-151; Carl Schmitt, *Theorie des Partisanen: Zwischenbemerkungen zu den Begriff des Politischen*, 1963. Jfr även Suganami, s 173).

³⁷⁶Bull, s 86.

³⁷⁷Se Bull, s 89 & 95. Jfr Julius Stone, *Conflict Through Consensus: United Nations Approaches to Aggression*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London, 1977, s 157.

Förändringar i det folkrättsliga regelsystemet förutsätter att alla, eller det stora flertalet, stater är ense. Förändringar i nationell lagstiftning förutsätter oftast bara en enkel majoritet, som med partikompromisseras hjälp ibland kan sys ihop med stor fart.

³⁷⁸Den som tvivlar på detta rekommenderas att läsa den s k Friendly Relations-deklarationen, generalförsamlingens resolution 2625 (XXV) från 1970. Resolutionen, som är den kanske mest auktoritativa tolkningen av FN-stadgan, utgör en komplett exempelsamling av tekniker i att förvandla oenighet i sak till enighet på papper.

handling, skäl som kanske gör att en till synes rättsstridig handling kommer i annan dager. Och då blir det omöjligt att uppnå rättvisa. Därför ser sig domare ibland tvungna att gå utanför lagtexten, men då naturligtvis med minskad förutsägbarhet som följd. Den generella, och förutbestämda, rätten kollapsar alltså antingen i ovisshet eller i orättvisa.

Naturligtvis kan generella rättsregler ändå göras användbara om det finns domstolar som tillämpar dem, och tvingar oss andra att också tillämpa dem.³⁷⁹ Under större delen av efterkrigstiden har emellertid de juridiska tvistlösningsmetoderna (skiljedomen och den internationella domstolen i Haag) varit mindre populära, bl a därför att åsiktsskillnaderna om folkrätten varit så mycket större än under tidigare europadominerade epoker.³⁸⁰ Inte bara teorin utan också erfarenheten visar alltså att folkrätten alltid är omtvistad och att den inte är förutsägbar.³⁸¹ Om det emellertid verkligen vore så att folkrätten var förutsägbar skulle det innebära lika stora problem, för då skulle den part som visste sig ha fel knappast acceptera att vända sig till domstol.³⁸²

Vi har här granskat den kollektiva säkerheten och gått igenom den ena aspekten efter den andra, och sett att varenda diskussion har mynnat ut i ett olösligt dilemma.³⁸³ Analysen hade kunnat disponeras eller utföras på ett oändligt antal andra sätt med andra korsningar av problemen än de jag råkade finna mest närliggande.³⁸⁴ Slutsatsen står dock fast: den kollektiva säkerheten är ett i sig paradoxalt, alltså olösligt motsägelsefullt, begrepp.

Naturligtvis är allt detta sofismer. Naturligtvis är inte kollektiv säkerhet omöjlig bara för att den totala kollektiva säkerheten är omöjlig. Naturligtvis kan FN skapa fred och säkerhet och göra livet drägligare för många människor trots de teoretiska problem jag pekat på. Som Inis Claude påpekar kan inget system klara av vad han kallar en "maximalistisk" analys.³⁸⁵ Folkrätten, liksom andra legitimerande diskurser, har också varit duktig på att med hjälp av olika trick³⁸⁶ lösa upp, eller snarare skyla över, dessa motsättningar för att få systemet att fungera.

Man kanske t o m skulle kunna säga att även om den kollektiva säkerheten är en vag idé, så är dess förtjänst just att den är så vag. Vi har alla

³⁷⁹ Inte ens frågor om krig och fred ligger utanför domstolens domäner. Flera frågor om våldsanvändning har hamnat på Internationella domstolens bord, bl a det s k Nicaraguamålet, två mål mellan Iran och USA rörande Iran-Irak-kriget 1980-1988, två mål med anledning av kriget i det f d Jugoslavien samt ett nyligen avgjort mål som indirekt rörde Indonesiens annekktion av Östtimor. Krigsförbytnarna i det f d Jugoslavien hålls idag ansvariga inför krigsförbrytartribunalen i Haag.

³⁸⁰ Som framgår av Ingemar Dolfes artikel har emellertid Internationella domstolen under senare år blivit betydligt populärare.

³⁸¹ Se härom Koskenniemi, *passim*; David Kennedy, *International Legal Structures*, 1987, *passim*. För en oerhört intressant diskussion om tvistlösning, se Martti Koskenniemi, *Peaceful Settlement of Environmental Disputes*, Nordic Journal of International Law, 1991, s 73.

³⁸² I praktiken ligger nog saken ungefär mittemellan dessa två extremer; ibland vet en stat med sig att den kommer att förlora. Folkrättens teoretiskt påvisbara godtycklighet begränsas av att folkrättsjuristerna ändå har vissa gemensamma "fördomar" (se Pål Wrangé, *Från domstolssession till jamsession eller Martti Koskenniemi och juridikens slut*, Retfaerd, Nr 64, 1994, s 3, *in fine*).

³⁸³ Inte bara är det så att det för varje princip finns en contraprincip. Det är också så att varje princip, varje begrepp verkar motsäga sig självt. Med en geometrisk metafor kanske man skulle kunna säga att det varken finns parallella eller raka linjer.

³⁸⁴ Jfr t ex Koskenniemi, *passim*; Danid Kennedy, *International Legal Structures*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1986, *passim*.

³⁸⁵ Claude, s 283.

³⁸⁶ T ex: tvetydigheten, ad hoc-tropen (här föreligger särskilda förhållanden som motiverar en särskild lösning); förmedlande begrepp (begrepp som förenar två motstridiga grunder, t ex sedvanerätten; se Martti Koskenniemi, *The Normative Force of Habit: International Custom and Social Theory*, Finnish Yearbook of International Law, vol 1, 1990, s 77 ff) medvetet vaga begrepp (begrepp som kan tydas åt två radikalt olika håll).

något slags uppfattning om vad den innebär, och vi kan alla peka ut fall då den gäller, och andra fall då den inte gäller, och vi ser instinktivt att det är skillnad på USA:s aktion i Persiska viken och USA:s aktion i Nicaragua. Den dag vi börjar diskutera detaljerna kommer vi att gräva ner oss i ändlösa diskussioner som inte leder någon vart.

Men, syftet med denna analys har inte varit att excellera i en med retoriska gester uppstegrad dekonstruktion av högt värderade begrepp. Syftet har varit att visa på högst reella problem. För teori och praktik är inte åtskilda.

FN:s kollektiva säkerhet var ett försök till fusion av de bästa elementen från tidigare epoker: maktbalansens rörlighet, koalitionen solidaritet, konsertens "management", NF:s institutioner. Men när det religiösa inbördeskrig som den moderna internationella ordningen lyckades hejda på 1600-talet återuppstod i Bosnien ställdes hela det moderna kollektiva säkerhetsmaskineriets patologiska schizofreni i blyxtbelysning. Flera av de senaste årens kontroverser gäller just tillämpningen av hela idén, eller, snarare, tillämpningar av olika uppfattningar av idén om kollektiv säkerhet, och hela den teoretisk matris med paradoxer vi gjort upp kan appliceras på Bosnien:

1. Vems fred och säkerhet är det som skall försvaras i Bosnien? Staten Bosnien-Hercegovinas, den muslimska folkgruppens, det civila och delvis fungerande multietniska samhällets eller de enskilda människornas? (Om det är de senare, varför ingripa i Sarajevo men inte i Bronx?) Och om det är civilbefolkningen (särskilt den muslimska) som skall skyddas med humanitära insatser, varför får inte den bosniska regeringen köpa vapen för att själv göra jobbet?

2. Kan FN införa sanktioner mot de bosniska och kroatiska serberna och samtidigt hävda att Kroatien och Bosnien är fullvärdiga stater (vilket kräver kontroll över de befolkningsgrupper som världssamfundet sett sig tvingat att ingripa mot)?³⁸⁷

3. Kan FN tro att man kan fullständigt betvinga Serbien med ekonomiska sanktioner och samtidigt fortsätta att dra en skarp gräns mellan militär och ekonomisk aggression?

4. Kan FN både fördöma serbisk aggression och samtidigt genom ett vapenembargo hindra de bosniska regeringsstyrkorna från att försvara sig mot denna aggression? (Den amerikanska senaten verkar ha svarat "nej" på den frågan.)

5. Kan den kollektiva säkerheten upprätthållas utan att de stater som förfogar över den (t ex medlemmarna i FN:s säkerhetsråd) bidrar med tillräckliga trupper, till priset av säkerheten för sin egen personal? Och kan de stater som idag tvekar räkna med att själva bli beskyddade?

6. Kan FN efter att ha uteslutit Serbien-Montenegro från FN:s generalförsamling³⁸⁸ agera som en universell och i grunden opartisk organisation?

7. Vem skall ha det yttersta ansvaret för de flygstridskrafter Nato ställt till förfogande? De stater som i Nato har ställt dem till förfogande och i en annan roll i säkerhetsrådet har beslutat om att de skall sättas in, eller FN:s

³⁸⁷Bosnien-Hercegovina har aldrig någonsin existerat som en riktig stat i traditionell mening. Erkännandet var inte ett erkännande av något som redan existerade, utan ett försök till självuppfyllande profetia, grundat på en förment rätt till självbestämmande som en tredjedel av befolkningen inte vill veta av. Den internationella fred som FN försöker skydda i Bosnien blev inte internationell förrän de fyra delrepublikerna erkändes som stater.

³⁸⁸Se bl a Ove Bring, N. Kelly Malone och Yehuda Z. Blum i American Journal of International Law, 1993, s 244-251.

tjänstemän som skall agera som hela världssamfundets ämbetsmän men vars mandat är utformat av säkerhetsrådet, dvs i realiteten av just de stater vars styrkor de skall styra? Och har de fredsbevarande styrkornas hemländer vetorätt vad beträffar deras tjänstgöring?³⁸⁹

8. Vilket status quo är det som inte får förändras genom serbisk aggression? När Kroatien och Slovenien utropade sig självständiga sommaren 1991 åberopade centralregeringen Belgrad status quo, men när status quo efter erkännandet av Kroatien kom att stödja Zagrebs krav på territoriell integritet sökte serberna förändring under åberopande av en högre, statisk princip — folkens självbestämmanderätt.³⁹⁰ Eller, m a o, är det gränserna mellan de gamla delrepublikerna i Jugoslavien eller den etniska sammansättningen av befolkningen som är den relevanta grunden för status quo?³⁹¹

9. Kan FN upprätthålla sanktioner (vapenembargot) mot Bosnien trots att det verkar vara serberna som bryter freden, eller, m a o, kan FN införa vad som liknar straff mot någon som inte har brutit mot folkrätten? Och kan man mildra sanktionerna mot rest-Jugoslavien (Serbien-Montenegro) i utbyte mot ett erkännande av Bosnien som kanske främjar freden, trots att Serbien bevisligen brutit mot våldsförbudet?

10. Strider det alltför mycket mot pluralismen att med kraft hävda den republikanska, dvs etniskt neutrala ("multikulturella") staten framför den etniska eller religiösa, eller är det ett nödvändigt tvång för att upprätthålla vissa grundläggande universella värden?

11. Vad är viktigast — fred och säkerhet i regionen eller fred och säkerhet i Bosnien?³⁹²

12. Har det någon betydelse att den serbiska aggressionen kan ha haft sin grund i berättigade krav på att undgå diskriminering i en ickeserbisk stat? Eller, för att vända på frågan, kan vi särskilja den serbiska aggressionen från de underliggande skälen, och upprätthålla ordningen genom att slå tillbaka aggressionen samtidigt som vi opartiskt undersöker om det finns några skäl för de farhågor som fick dem att ta till vapen? Och, kan Carl Bildt, för att få fred, förhandla med män som bevisligen begått brott mot mänskligheten?

De till synes olösliga problem som dykt upp i konflikten i det f d Jugoslavien kan alltså återföras på paradoxer i den kollektiva säkerhetens begrepp, alla dessa *å ena sidan* och *å andra sidan* vi gick igenom ovan. I en del fall beror problemen på att FN:s kollektiva säkerhetssystem aldrig tagit ställning till om det ena eller det andra alternativet skall gälla, och oscillerar mellan båda. I andra fall har FN bestämt sig för den ena tolkningen, men då med nödvändighet alltid till priset av de värden som den andra tolkningen skulle skydda. Så det som sker i denna kritik, i denna text, sker inte bara där, utan också dagligen, fast i annan form, i medlarnas möten med parterna, i kontaktgruppens slutna rum,³⁹³ i korridorerna utanför säkerhetsrådet, i den

³⁸⁹Dävarande försvarsminister Anders Björks ingripande våren 1994 när de svenska styrkorna skulle omdisponeras utgör en olustig illustration av denna fråga.

³⁹⁰Jfr Martti Koskenniemi, *National self-determination today: Problems of legal theory and practice*, International and Comparative Law Quarterly, vol 43, 1994, s 241-269, s 264-269.

³⁹¹Se härom, Martti Koskenniemi, *National self-determination today: Problems of legal theory and practice*, International and Comparative Law Quarterly, vol 43, 1994, s 241-269.

³⁹²Det effektivaste medlet att värna internationell fred och säkerhet hade faktiskt varit att låta den jugoslaviska federala armén i lugn och ro återta sina förlorade områden 1991. Uppenbarligen var stormaktscynismen inte så stor, eller också — ja kanske snarare — fanns det andra, viktigare intressen.

³⁹³USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

förvirrade orderkanalen mellan FN:s civila och militära befälhavare i det f d Jugoslavien, generalsekretariatet i New York och Nato:s högkvarter, och, i sin blodigaste form upprepas denna text på slagfältet Bihac, i granatregnet ovanför Gorazde, vid massgravarna i Srebrenica, i flyktingkolonnerna från Krajina och genom fönstren vid Sniper Alley i Sarajevo.

Men det är inte nödvändigt att det sker på just detta sätt. För det faktum att den kollektiva säkerheten innehåller paradoxer gör också att det finns utrymme. De flesta, eller kanske alla av de tolv frågorna ovan har antytt ett visst svar för de flesta av oss, trots att paradoxen gör det andra svaret minst lika möjligt. Men det är inte slumpen som bestämmer om vi ger det ena eller det andra svaret. Det beror (i bästa fall) på ett av analys, fakta och moral informerat omdöme. För just det faktum att paradoxen inte bestämmer beslutet gör att den lämnar rum för vår kanske viktigaste förmåga, omdömesförmågan.

Det finns inget i den kollektiva säkerheten eller i FN-stadgan som med nödvändighet leder till fred och säkerhet. Men det finns möjlighet att utnyttja de procedurer, kompetenser och doktriner som den innehåller. Måste vi vänta på nästa Nya Stora Plan eller orkar vi fortfarande tänka om den gamla?

Litteraturlista Listan upptar de oftast refererade verken. Till övriga verk anges fulla hänvisningar i fotnoterna. Vad gäller klassiker som finns i ett flertal olika upplagor har jag hänvisat inte bara till sidan i den version som jag använt mig av utan också till andra förekommande indelningar, t ex bok, kapitel, paragraf etc.

- Alker, Hayward R, Biersteker, Thomas J. & Inoguchi, Takashi, *From Imperial Power Balancing to People's Wars: Searching for Order in the Twentieth Century*, Der Derian, James & Shapiro, Michael J., (red), International/Intertextual relations, 1989, s 135 [cit: Alker]
- Anderson, M.S., *Eighteenth-Century Theories Of The Balance Of Power*, Studies In Diplomatic History, 1970, s 183
- Bartelson, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Stockholm, 1993 (finns även utgiven på Cambridge University Press, Cambridge, 1995)
- Bindschedler, Rudolf L., *Grundfragen der kollektiven Sicherheit*, Festschrift Hans Wehberg, Frankfurt a.M., 1956, s 67
- Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace*, 2 u, United Nations, New York, 1995. [Agendan, som finns utgiven i flera former — bl a som FN-dokument UN Doc A/47/277 och som bilaga till Roberts & Kingsbury — citeras Agenda och §, tillägget citeras Agenda II och sidnummer]
- Bourquin, Maurice (red.), *La sécurité collective*, Institut international de coopération intellectuelle, Paris, 1936
- Bring, Ove, *FN-stadgans folkrätt*, Norstedts juridik, Stockholm, 1992
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1977
- Butler, Sir Geoffrey, *A Handbook to the League of Nations*, Longmans, Green and Co, London, 1919
- Carr, Edward Hallett, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, 2 oförändrade u, Harper & Row Publishers, New York, 1964 (1946)
- Claude Jr., Inis L., *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4 u, Random House, New York, 1971
- Collective Security*, Bernhard m fl (red.), Encyclopedia of International Law

- Conze, Werner, *Sicherheit, Schutz*, O.Brunner, W.Conze & R.Koselleck (red),
Geschichtlich Grundbegriffe Band IV, s 831
- Cot, Jean-Pierre & Alain Pellet (red.), *La Charte des Nations Unis* (2 u.),
Economica, Paris, 1991
- Der Derian, James, *On Diplomacy*, Blackwell, Oxford, 1987
- Ellis, C.Howard, *The Origin, Structure & Working of the League of Nations*,
George Allen & Unwin, London, 1928
- Fenske, Hans, *Gleichgewicht, Balance*, Brunner, Contze & Koselleck (red),
Geschichtliche Grundbegriffe, vol II, 1979, s 959
- Gihl, Torsten, *Om freden och säkerheten: Nationalism och internationalism*,
1962.
- Grewe, Wilhelm G., *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 2 u, Nomos
Veerlagsgesellschaft, Baden-Naden, 1988
- Goodrich, Leland M., *The United Nations*, Stevens and sons, London, 1960
- Gulick, Edwrad Vose, *Europe's classical balance of power*, W.W. Norton &
Company, 1967 (1955)
- Freytagh-Loringhoven, Freiherr von, *Die Satzung des Völkerbundes*, Verlag
von Georg Stilke, Berlin, 1926
- Hadjiscos, D.N., *Les sanctions internationales de la Société des Nations*, Vol I,
Marcel Giard & C, Paris, 1920
- Howard, Michael, *The Historical Development of the UN's Role in International
Society*, Roberts, Adam, & Kingsbury, Benedict (red), United Nations,
Divided World, Clarendon Press, Oxford, 2 u, 1993, s 63
- Janssen, Wilhelm, *Krieg*, Brunner, Contze & Koselleck (red), Geschichtliche
Grundbegriffe, vol III, 1982, s 567
- Kaiser, David, *Politics and War: European Conflict from Philip II to Hitler*,
Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1990
- Kennedy David, *The Move to Institutions*, Cardozo Law Review, vol 8, 1987, s
841
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, 1988,
- Koselleck, Reinhart, *Critique And Crisis: Enlightenment And The Pathogenesis
Of Modern Society*, 1988
- Koskenniemi, Martti, *From Apology to Utopia. The Structure of International
Legal Argument*, Helsingfors, 1989 [cit: Koskenniemi]
- Koskenniemi, Martti, *Kollektiv säkerhet, internationell rätt och grunden för
den internationella ordningen*, Ahlin, Per & Wrangle, Pål (red), Den eviga
freden? Perspektiv på den nya världsordningen, Juristförlaget JF,
Stockholm, 1992, s 76-86 [cit: Koskenniemi, Kollektiv]
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among the Nations*, 3 u, 1961
- Murphy, Cornelius F., *The search for world order: A study of thought and
action*, 1985
- Naidu, M.V., *Collective Security and The United Nations: A Definition of the
UN Security System*, MacMillan, 1974
- Northedge, F.S., *The League of Nations: Its Life and Times 1920-1946*,
Leicester University Press, Leicester, 1986
- Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global
Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1995 [cit: Global]
- Pick, Otta & Julian Critchley, *Collective Security*, MacMillan Press Ltd, London,
1974
- Reibstein, Ernst, *Völkerrecht: Eine Geschichte seiner Ideen in Lehre und Praxis*,
vol I, 1952
- Redslob, Robert, *Théorie de la Société des Nations*, Librairie Arthour
Rousseau, Paris, 1927

- Report to the President on the Results of the San Fransisco Conference*, Washington, 1945 [cit: Report]
- Rigaux, Francois, *Réflexions sur un novel ordre mondial*, African Journal of International Law,, vol 3, 1991, s 653
- Roberts, Adam, & Kingsbury, Benedict, *Introduction: The UN's Role in International Society since 1945*, Roberts, Adam, & Kingsbury, Benedict (red), United Nations, Divided World, Clarendon Press, Oxford, 2 u, 1993, s 1
- Scelle, Georges, *Le Pacte des nations et sa liason avec Le Traité de Paix*, Libraire de la societé du Receuil Sirey, Paris, 1919
- Schmitt, Carl, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlin, 1950
- George Schwarzenberger, *The League of Nations and World Order. A Treaties on the Principle of Universality in the Theory and Practice of the League of Nations*, Constable & Co Ltd, London, 1936
- Shotwell, James T., *Security*, Harriet Eager Davies (red), Pioneers in World Order: An American Appraisal of the League of Nations, Columbia University Press, New York, 1944, s 26
- Simma, Bruno (red), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 1994
- Suganami, Hidemi, *The domestic analogy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- Sweetser, Arthur, *The Framework of Peace*, Harriet Eager Davies (red.), Pioneers in World Order: An American Appraisal of the League of Nations, Columbia University Press, New York, 1944, s 1
- Urquhart, Brian, *The UN and International Security after the Cold War*, Roberts, Adam, & Kingsbury, Benedict (red), United Nations, Divided World, Clarendon Press, Oxford, 2 u, 1993, s 81
- Walters, F.P., *A History of the League of Nations*, Vol I, Oxford University Press, London, 1952
- Watson, Adam, *The evolution of the international society*, Routledge, London & New York, 1992
- de Vattel, Emer, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law: Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*, (Charles G. Fenwick övers), Classics of International Law, Oceana, 1964 (1758)
- Weltman, John J., *World Politics and the Evolution of War*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995
- Wolff, Christian, *Ius gentium methodo scientifica pertractum*, (O.Nippold övers), Classics of International Law, 1934 (1749)
- Wright, Moorhead, *Theory and Parctice of the Balance of Power 1486-1914: Selected European Writings*, Dent, London, 1975.
- Zimmern, Alfred, *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935*, MacMillan and Co, London, 1936