

Nr 5

Utrikesutskottets betänkande i anledning av motioner om en internationell konvention angående ekocid.

Motionerna

I motionen 1972: 145 (punkt g) av herr Helén m. fl. (fp) hemställas "att riksdagen hos Kungl. Maj:t som sin mening ger till känna att Sverige inom FN och andra internationella organ bör verka för att förbud upprättas mot miljömord i samband med krigföring".

I motionen 1972: 947 av herr Takman m. fl. (vpk) föreslås "att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om initiativ — med stöd av art. 13 i Förenta nationernas stadga eller på annat sätt — för att få till stånd en internationell konvention som förbjuder ekocid (miljömord)".

Tidigare riksdagsbeslut

Riksdagen har 1971 tagit ställning till ett motionsyrkande om en konvention mot ekocid. Motionen i fråga tog huvudsakligen sikte på användningen av växtbekämpningsmedel i krigföring. Motionen avslogs (UU 1971: 17) under hänvisning till att initiativ syftande till att få till stånd en konvention på detta område skulle kunna minska den internationella tilltron till det folkrättsliga förbud som redan finns mot användningen i krig av biologiska och kemiska stridsmedel.

Utskottet

"Ekocid" eller "miljömord" definieras i motionen 1972: 947 som en "förstörelse i stor omfattning av ekosystem och därmed en förstörelse eller allvarlig rubbning av de framtida betingelserna för växtliv, djurliv och mänskligt liv". Motionen syftar till en "folkrättslig definition och en folkrättslig kriminalisering av en förbrytelse som inte täcks av folkrätten i dag".

I motionen 1972: 145 framföres krav "inte bara på förbud mot vissa typer av stridsmedel mot människor utan även på förbud mot att man medvetet och på lång sikt skadar och förstör människans levande omgivning".

De frågor som tas upp i motionerna avser således möjligheterna att vidareutveckla folkrätten i fråga om krigets lagar, dvs. de internationella överenskommelser som syftar till en humanisering av krigföringen.

Folkrättens regler om krigföring utgår i huvudsak från principen att krigets förödelse skall begränsas till vad som är militärt nödvändigt. De allmänna reglerna på detta område återfinnes framför allt i 1907 års Haag-konvention och Genève-konventionerna av 1929 och 1949. Ett särskilt förbud mot användande i krig av kvävande, giftiga eller liknande gaser och mot bakteriologisk krigföring infördes genom 1925 års Genève-protokoll.

I Nürnberg- och Tokio-rättegångarna efter andra världskrigets slut dömdes flera tusen personer för brott mot vad man kallade krigets lagar. Dessa rättegångar innebar en ytterligare utveckling av folkrättens regler beträffande förpliktelserna under krig. Förenta nationerna antog den 11 december 1946 en resolution, som bekräftade de folkrättsliga principer som nedlagts i Nürnberg-tribunalens stadga och som uttrycktes i tribunalens domslut.

I motionen 1972: 947 hänvisas till olika stridsmetoder som avses med begreppet ekocid. Det talas om användning av växtförstörelsemedel i krigföringen, om områdesbombningar (till skillnad från målbombningar), om nedmejsling av skogar genom s. k. bulldozer-program, om användning av superbomber samt om tvångsförflyttningar för att åstadkomma zoner för fri eldgivning.

De folkrättsliga förbudsreglerna enligt nämnda internationella överenskommelser och beslut är helt eller delvis tillämpliga på de i motionen nämnda stridsmetoderna. Den svenska inställningen härvidlag klargjordes i ett interpellationssvar av utrikesminister Nilsson i riksdagen den 20 januari 1971. Däri pekades på en rad stridsmedel och stridsmetoder som är folkrättsstridiga eller vars förenlighet med folkrätten är tvivelaktig, såsom terrorbombning, användning av napalm- och splitterbomber, kemisk krigföring samt upprättande av s. k. zoner för fri eldgivning, dvs. områden från vilka befolkningen tvångsförflyttas för att beskjutning, bombning och förstörelse skall kunna bli möjlig.

Det pågår ett internationellt arbete för att vidareutveckla reglerna för humanisering av krigföringen. I nämnda interpellationssvar framhöll utrikesministern bl. a. följande om nödvändigheten av detta arbete:

För att folkrättens regler skall kunna respekteras och vinna utbredning i världen är det nödvändigt, säger jag, att de efterlevs, framför allt kanske av världens mäktigaste nation, i synnerhet som denna nation varit den främsta drivkraften — det skall erkännas — för utvecklingen av krigets lagar såsom de har fastställts i Nürnberg. Det är emellertid även nödvändigt att folkrättens regler anpassas till en verklighet som gäller i dag.

Utrikesministern tillade att det särskilt i ljuset av vad som händer i Indokina fanns anledning överse åtskilliga av de regler som gäller för krigföring.

Även bestämmelserna om flygkriget är i behov av en översyn. Enligt

Haag-konventionen får luftbombardemang endast riktas mot militära mål. Likväl tog Nürnberg- och Tokio-domarna inte upp frågan om folkrättsstridigheten av andra världskrigets terrorbombningar.

Arbetet för att utveckla folkrätten på dessa områden bedrivs huvudsakligen inom ramen för de konferenser som anordnas av Internationella rödakorskommittén i Genève. Sverige deltog aktivt i den konferens som sammankallades av kommittén förra året i syfte att diskutera regler för att humanisera krigföringen.

Om det internationella arbetet beträffande dessa frågor anförde utrikesminister Wickman i ett interpellationssvar i riksdagen den 23 mars 1972 följande:

Vid Genèvekonferensen framhölls från svensk sida särskilt följande: Flygkriget, som aldrig blivit föremål för någon konvention, behöver uttryckligen regleras. Grundläggande principer som är tillämpliga finns i Haagkonventionerna, men de behöver utvecklas med direkt sikte på det moderna kriget. Icke-militära mål som är nödvändiga för civilbefolkningens överlevande får inte förstöras eller skadas, t. ex. bostäder, bevattningssystem, risfält, boskap etc. Det är av vital betydelse att hålla en skarp åtskillnad mellan militära och icke-militära mål. All bombning som sker på måfå i syfte att träffa enstaka mål av militärt värde inom ett större område måste betecknas som folkrättsstridig. Särskilt terror- och zonbombning måste anses förbjuden, och detta förbud bör klart fastslås, eftersom denna form av krigföring har fruktansvärda konsekvenser för civilbefolkningen.

Som exempel på vapen som åstadkommer onödigt lidande har från svensk sida pekats på napalm och andra *brandbomber* och *fragmenteringsbomber*.

Rödakorskonferensens uppgift var att vägleda Internationella rödakorskommittén i dess förberedelser för att framlägga konkreta konventionsförslag för staterna. Konferensen fattade därför inga beslut, men en ny session förutsågs för våren 1972. Den kommer att äga rum i maj i Genève och alla parter i Genèvekonventionerna har inbjudits att sända regeringsexperten till dem.

Under tiden har FN:s generalförsamling vid sessionen i höstas granskat rapporten från förra årets session. Sverige lade därvid tillsammans med några andra stater fram ett resolutionsförslag, i vilket man uppmanade den Internationella rödakorskommittén att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om rättsliga förbud och restriktioner beträffande vissa stridsmetoder och vapen som visat sig särskilt förödande för civilbefolkningen. I samma resolution uppmanades generalsekreteraren att med hjälp av experter framlägga en rapport rörande napalm och andra brandvapen. Resolutionen antogs med 110 röster för, 1 emot och 5 nedlagda röster. Portugal röstade emot; de nedlagda rösterna tillhörde USA, England, Frankrike, Canada och Nicaragua.

Dess värre synes Internationella rödakorskommittén också numera skygga för att lägga fram förslag som förbjuder eller begränsar användningen av vissa vapen.

På svensk sida är vi på denna punkt besvikna på den hållning som Rödakorskommittén i Genève intagit, och vi kommer naturligtvis att fortsätta att hävda att nya överenskommelser till skydd bl. a. för

civilbefolkning bör innehålla inte bara regler mot områdesbombning och terror och allmänt uttryckta förbud mot särskilt grymma vapen utan också förbud mot eller begränsningar beträffande specifika moderna vapen.

FN:s generalsekreterare har nyligen — och som en följd av den resolution som på svenskt initiativ antogs av generalförsamlingen i höstas — hemställt att Sverige skulle ställa en expert till förfogande att ingå i en grupp som skall bistå generalsekreteraren att utarbeta en rapport om napalm- och andra brandvapen. Mera fakta om dessa vapens struktur, användning och effekt bör göra det lättare att få till stånd en saklig diskussion om regler som begränsar eller förbjuder deras användning. Vi har förklarat oss positiva till att delta i en grupp med allsidig sammansättning. Vi hoppas att det skall gå att få till stånd en sådan sammansättning men måste konstatera att bland de västliga staterna för ögonblicket inte ens sådana som uttryckligen stött förslaget om en rapport velat ställa experter till förfogande för generalsekreteraren.

Vår hållning i denna fråga ligger fast, och vi har intrycket att det finns ett betydande stöd för den. Jag har emellertid inte velat dölja att det — förmodligen utifrån skilda bevekelsegrunder — också finns ett motstånd mot att diskutera dessa ting. Vi hoppas att detta motstånd skall bortfalla. Vi kan inte se annat än att alla stater har att vinna på att söka eliminera eller begränsa användningen av åtminstone vissa vapen och stridsmetoder som är särskilt grymma. Till dessa hör napalm och andra brandvapen och fragmenteringsbomber.

I detta sammanhang må nämnas att frågan om de hot mot den mänskliga miljön som åstadkommes av användningen av massförstörelsevapen även torde komma att behandlas vid den förestående FN-konferensen i Stockholm om den mänskliga miljön. Dagordningen upptar nämligen bl. a. ett förslag till deklaration om den mänskliga miljön, i vilket på svenskt initiativ införts ett avsnitt om användning av massförstörelsevapen. I detta avsnitt uttalas att människan och den mänskliga miljön måste förskonas från de allvarliga följder som kan uppkomma genom prov med eller användning av massförstörelsevapen.

Deklarationen i fråga kommer att, om den antages av konferensen, ha karaktären av en internationell opinionsyttring som kan påverka bl. a. det fortsatta internationella arbetet avseende förbud mot vissa stridsmedel och stridsmetoder.

I fråga om biologiska och kemiska stridsmedel framhölls i utrikesutskottets betänkande 1971: 17 att det med stöd av en resolution som FN:s generalförsamling antagit hösten 1969 kunde hävdas att det existerar ett förbud mot användning i krig av alla former av biologiska och kemiska stridsmedel, däribland användningen i krig av växtbekämpningsmedel. Utskottet har erfarit att denna uppfattning har vunnit terräng i den folkrättsliga diskussionen i Förenta staterna, vilket torde kunna ha en viss betydelse för frågan om en amerikansk ratificering av 1925 års Genève-protokoll utan förbehåll avseende tårgaser och växtgifter.

En folkrättslig kriminalisering av ekocid, dvs. folkrättsliga sanktioner av förbuden mot de stridsmedel och de metoder som avses med ekocid, vidgar inte i och för sig existerande förbudsregler på detta område. Frågan sammanhänger med det arbete på definitioner av brott mot krigets lagar som bedrivs inom FN. Verksamheten har emellertid legat nere sedan man, i samband med försök till kodifiering av principerna i Nürnberg-stadgan, inte kunnat enas om en definition av begreppet aggression. Från svensk sida har man senast under 1971 års generalförsamling yrkat på att definitionen av brott som inte sammanhänger med definitionen av aggression borde fullföljas. Dessutom har Sverige framlagt olika förslag syftande till metoder att beivra brott mot krigets lagar.

Som här ovan framgått, bedrivs det internationella arbetet som syftar till humanisering av krigsföringen och förbud mot användningen av vissa stridsmedel och stridsmetoder i de fora som ägnar sig åt utvecklingen av krigets lagar, bl. a. Förenta nationerna och Internationella rödakorskonferenserna. Enligt svensk uppfattning utgör överenskommelser om förbud på dessa områden inte nedrustningsåtgärder. Åtgärder för nedrustning eller rustningsbegränsningar har dock självfallet en mycket stor betydelse för att försvåra eller omöjliggöra användningen av förbjudna stridsmedel och stridsmetoder, bl. a. dem som avses med ekocid. Här kan t. ex. hänvisas till 1963 års avtal om förbud mot kärnvapenprov ovan jord, under vatten och i rymden ("provstoppsavtalet"). Det drivande argumentet vid tillkomsten av detta avtal var inte minst oron inför den verkan på den mänskliga miljön som kunde åstadkommas genom utfall från kärnvapenexplosioner. Betydelsefullt är också det arbete som bedrivits av nedrustningskommittén i Genève för att komplettera rådande folkrättsliga förbud mot användningen i krig av biologiska och kemiska stridsmedel med fullständiga förbud också mot utveckling, tillverkning och lagring av sådana stridsmedel. Den av kommittén föreslagna konventionen beträffande de biologiska stridsmedlen antogs hösten 1971 av FN:s generalförsamling. Den öppnades för undertecknande den 10 april 1972 och har hittills undertecknats av ett 70-tal stater. Nedrustningskonferensen torde i år som ett av sina huvudämnen diskutera en uppföljning av detta arbete med en konvention mot utveckling, tillverkning och lagring även av kemiska stridsmedel. En komplettering av rådande folkrättsliga förbud mot användningen i krig av biologiska och kemiska stridsmedel med fullständiga förbud också mot utveckling, tillverkning och lagring av sådana stridsmedel utgör ett väsentligt medel för att hindra omfattande förstörelse av ekosystem genom krig.

Utskottet konstaterar att huvuddelen av de stridsmedel och stridsmetoder som avses med begreppet ekocid eller miljömord kan anses vara täckta av internationella förbud. I de fall där folkrättsenligheten av denna form av krigsföring är föremål för diskussion pågår ett arbete för en vidare utveckling av förbudsreglerna. Sverige har härvid gjort en

uppmärksammas insats. Utskottet anser dock att mycket återstår att göra när det gäller att uppnå en enhetlig tolkning av existerande förbud och att utforma sanktionsbestämmelser om brott mot dessa förbud. Utskottet förutsätter att Sverige också framgent aktivt delar i arbetet på att åstadkomma ovannämnda konvention mot utveckling, tillverkning och lagring av kemiska stridsmedel. Detsamma gäller strävandena att i konventionens form få till stånd förbud mot terror och zombombning och mot användning av sådana stridsmetoder och vapen som direkt riktar sig mot civilbefolkningen.

Vad gäller tanken på en allmän konvention mot ekocid eller miljömord är det tveksamt om det i nuvarande internationella läge vore fruktbart att aktualisera denna metod. Redan definitionen av brottsbegreppet skulle sannolikt möta stora svårigheter. Det är mindre troligt att staterna skulle vilja underkasta sig vagt utformade förbuds- och sanktionsregler på detta område.

Utskottet, som ansluter sig till vad som anföres i motionerna 1972: 145 och 1972: 947 om angelägenheten av att förhindra stridsmedel och stridsmetoder som kan betecknas som miljömord, anser därför att motionernas syften i första hand bäst främjas genom konkret utformade punktförbud på olika områden, samt genom en sanktionering av dessa olika förbud. Utskottet finner det angeläget att Sverige även i fortsättningen aktivt deltar i de internationella förhandlingarna om en utveckling av folkrätten i detta syfte. Skulle dessa strävanden visa sig inte leda till resultat bör man kunna överväga att aktualisera en allmän konvention eller andra lämpliga och realistiska former av initiativ.

Med hänvisning härtill hemställer utskottet

att riksdagen i anledning av motionen 1972: 145, såvitt avser yrkandet om förbud mot miljömord, samt motionen 1972: 947 ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 18 april 1972

På utrikesutskottets vägnar

ARNE GEIJER

Närvarande: herrar Arne Geijer i Stockholm (s), Dahln (fp), Möller i Gävle (s), Bengtson i Jönköping (c), Johansson i Jönköping (s), Wirmark (fp), Palm (s), Göransson (s), Turesson (m), Hellström (s), Ericson i Örebro (s) och Nilsson i Stockholm (s).