



Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud

Sammanfattning

Utskottet anser att massförstörelsevapen i händerna på den irakiska regimen innebär ett hot mot internationell fred och säkerhet, något som FN uppmärksammat alltsedan invasionen av Kuwait 1990. Användning av massförstörelsevapen, eller hot om sådan användning, kan inte accepteras. FN:s vapeninspektörer borde ha fått mer tid.

Utskottet konstaterar att företrädare för regeringen, bl.a. stats- och utrikesministrarna, utifrån gjorda folkrättsliga bedömningar framfört väl grundad kritik mot USA och dess allierade. Den valda formen för detta är lämpligt avvägd och lägger en konstruktiv grund inför framtiden. Utskottet utgår ifrån att regeringen aktivt kommer att verka för att FN:s auktoritet återställs och att frågan om Irak även fortsättningsvis behandlas i säkerhetsrådet.

Det är viktigt att FN:s våldsmandat inte undermineras eftersom det skulle riskera att fragmentisera folkrätten samt undergräva det reformarbete som pågår inom FN.

Enligt utskottets uppfattning har det som motionärerna begärt i betydande utsträckning redan genomförts. Därför avstyrks motionen.

I ärendet finns 3 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Motionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Reservationer.....	7
1. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1) (v och mp)	7
2. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1, motiveringen) (m, fp och kd).....	8
3. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1, motiveringen) (c)	8
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Motionen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Utskottets överväganden föreslår utskottet att riksdagen fattar följande beslut:

1. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud

Riksdagen avslår motion 2002/03:U3.

Reservation 1 (v, mp).

Reservation 2 (m, fp, kd) - motiv.

Reservation 3 (c) - motiv.

Utskottet föreslår att ärendet företas till avgörande efter endast en bordläggning.

Stockholm den 27 mars 2003

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carl B Hamilton (fp), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Lars Ohly (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Cecilia Wigström (fp), Agne Hansson (c), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Lotta N Hedström (mp), Anita Johansson (s), Björn Hamilton (m) och Kaj Nordquist (s).

Redogörelse för ärendet

Motion med anledning av händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen ej har kunnat förutses eller beaktas under motionstid som avses i 10 § eller kunnat föranleda motionsrätt enligt annan bestämmelse i detta kapitel (RO 3 kap. 15 §).

Vänsterpartiet (Ulla Hoffman m.fl.) har i enlighet med denna bestämmelse medgivits rätt att väcka motion 2002/03:U3 Omedelbart förestående brott mot FN-stadgans våldsförbud. Motionen väcktes före krigsutbrottet i Irak.

Motionen har hänvisats till utrikesutskottet för beredning.

Motionens huvudsakliga innehåll

Vänsterpartiet framhåller i motion 2002/03:U3 (v) att det hotande kriget mot Irak skulle komma att utgöra ett brott mot FN-stadgan, och följaktligen också mot folkrätten, om det inte auktoriseras genom en ny och klar FN-resolution. Undantag från våldsförbudet i FN-stadgans artikel 2 (4) gäller i två fall: för självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon FN-medlem eller om det auktoriserats av säkerhetsrådet.

Motionärerna anser att självförsvar inte är tillämpligt, eftersom varken USA eller Storbritannien eller någon av deras allierade har attackerats eller står under hot om omedelbart väpnat angrepp från Irak. Om FN-stadgan skulle anses medge något utrymme för preventivt självförsvar är de aktuella omständigheterna sådana att de ligger långt ifrån vad som skulle kunna utgöra folkrättsligt korrekt, förebyggande självförsvar, även med en mycket extensiv tolkning av artikel 51 i FN-stadgan.

Motionärerna anser vidare att det inte föreligger någon auktorisation för bruk av vapenmakt från säkerhetsrådet. Resolution 1441 konstituerar inte någon sådan auktorisation då hänvisningen till ”allvarliga konsekvenser” inte är tillräckligt preciserad för att rättfärdiga krig. Motionärerna menar att resolutionen var avsiktligt vagt formulerad eftersom det inte var möjligt att ena säkerhetsrådet om våldsanvändning.

Ett beslut om krig mot Irak utan vederbörlig auktorisation av säkerhetsrådet skulle på ett mycket allvarligt sätt försvaga FN och undergräva folkrätten. Klockan skulle vridas tillbaka till en tid då staterna var tvungna att lita till osäkra och skiftande allianser och sina egna militära resurser. Detta skulle ofrånkomligen leda till att mer resurser kommer att satsas på militär upprustning och mindre på fredlig utveckling.

Motionärerna understryker att det är av yttersta vikt för Sverige och för det internationella samfundet att det överhängande hotet om brott mot freden avvärs. Den svenska regeringen bör därför i FN verka för att USA:s och Storbritanniens planerade angrepp på Irak, utan stöd av en ny och klar FN-resolution, fördöms som brott mot FN-stadgan och folkrätten.

Utskottets överväganden

Krig innebär alltid ett ohyggligt mänskligt lidande. Utskottet beklagar därför de umbäranden som såväl oskyldiga individer som kombattanterna drabbas av under de nu pågående striderna i Irak. Omfattande åtgärder måste vidtas för att främst undvika att civilbefolkningen drabbas. Den humanitära rättens regler måste följas. Detta ansvar har båda parterna i kriget.

Massförstörelsevapen i händerna på den irakiska regimen innebär ett hot mot internationell fred och säkerhet, något som FN uppmärksammat alltsedan invasionen av Kuwait 1990.

Användning av massförstörelsevapen, eller hot om sådan användning, kan inte accepteras.

FN:s vapeninspektörer borde ha fått mer tid. Att så inte blev fallet är en motgång för alla de krafter som ville göra ytterligare ansträngningar för att lösa krisen utan våld.

Sverige har kunnat godta konventionella militära insatser mot Irak som en sista utväg om Irak vägrat att samarbeta med FN:s säkerhetsråd i enlighet med resolution 1441, och Irak fortsatt att utveckla eller inneha massförstörelsevapen. Dock har endast säkerhetsrådet – och ingen enskild stat – rätt att utvärdera det irakiska agerandet och fatta beslut om våldsanvändning.

Även om den militära insatsen nu genomförs utifrån andra förutsättningar har FN en fortsatt central roll att spela. Detta gäller inte minst i hanteringen av den humanitära situationen, även i ett Irak efter krig. Tyngdpunkten i den politiska behandlingen av konflikten måste, enligt utskottets uppfattning, fortsättningsvis ligga i säkerhetsrådet. Även om USA tillgripit militärt våld så fortsätter säkerhetsrådet att ha det yttersta ansvaret för internationell fred och säkerhet.

Utskottet har inhämtat att från svensk sida följer regeringen på nära håll utvecklingen av den humanitära situationen i Irak, och den har beredskap för att i samverkan med FN, EU och andra internationella aktörer bidra med extra stödinsatser på det humanitära området och till flyktingar i regionen, om ett sådant behov skulle uppstå. Sverige är en av de största bidragsgivarna vad gäller humanitärt bistånd till Iraks befolkning. För insatser av denna typ finns för närvarande avsatt ca 50 miljoner kronor per år.

I den motion som ligger till grund för detta betänkande yrkas att regeringen i FN bör verka för att ett militärt angrepp mot Irak utan stöd av en ny och klar resolution i säkerhetsrådet fördöms som ett brott mot FN-stadgan och folkrätten. Motionen väcktes kort före krigsutbrottet i enlighet med bestämmelserna i RO 3 kap. 15 §. De förutsättningar som motionsyrkandet utgår från – militärt angrepp mot Irak samt avsaknaden av en ny och klar resolution i säkerhetsrådet – är numera uppfyllda.

Utrikesutskottet har tidigare, i betänkande 2000/01:UU4 En säkerhetsordning för 2000-talet, redovisat sin syn på användandet av våld och därvid anförts bl.a. följande:

Folkrätten slår fast alla staters rätt till självbestämmande och suveränitet. Det generella våldsförbudet är grundläggande i FN-stadgan. Förutom i fall av självförsvar är det endast FN:s säkerhetsråd som kan besluta om undantag från förbudet att bruka våld.

Sverige företräds internationellt av regeringen, och det ankommer på denna att i förekommande fall ta ställning till och inför det internationella samfundet redovisa Sveriges uppfattning i folkrättsliga frågor.

I här aktuellt fall har regeringen, såväl i publicerade dokument som i riksdagens kammare och i andra forum, som sin mening framfört att angreppet på Irak strider mot folkrätten. Den svenska uppfattningen har observerats internationellt och bl.a. föranlett ett offentligt genmäle från brittisk sida.

Utskottet har genom föredragningar av Utrikesdepartementets folkrättrådgivare fått redovisat för sig de grunder och överväganden som regeringens ställningstaganden baserats på. Utskottet har i anslutning till ärendets beredning vidare erhållit föredragningar av utomstående folkrättsjurister.

Beaktande vad som sålunda inhämtats finner utskottet att det delar regeringens bedömning att USA och dess allierades angrepp på Irak i avsaknad av FN-mandat innebär ett brott mot folkrätten.

Utskottet konstaterar vidare att företrädare för regeringen, bl.a. stats- och utrikesministrarna, utifrån gjorda folkrättsliga bedömningar framfört väl grundad kritik mot USA och dess allierade. Den valda formen för detta är lämpligt avvägd och lägger en konstruktiv grund inför framtiden. Utskottet utgår ifrån att regeringen aktivt kommer att verka för att FN:s auktoritet återställs och att frågan om Irak även fortsättningsvis behandlas i säkerhetsrådet.

Enligt utskottets uppfattning har det som motionärerna begärt i betydande utsträckning redan genomförts. Därför avstyrks motionen.

Som motionärerna påpekar kan konsekvenserna av angreppet på Irak och de händelser som ledde fram till detta menligt komma att inverka på FN:s framtida ställning samt undergräva folkrätten.

Utskottet har tidigare (bet. 2000/01:UU4) framhållit att ”Sverige betonar det våldsmonopol som givits FN:s säkerhetsråd och understryker vikten av att utveckla och stärka FN:s förmåga att i tid kunna fatta kraftfulla beslut.” Med ett bättre fungerande säkerhetsråd skulle tendensen att använda våld utan säkerhetsrådets medgivande kunna stävjas. Det är viktigt att FN:s våldsmandat inte undermineras eftersom det skulle riskera att fragmentisera folkrätten samt undergräva det reformarbete som pågår inom FN. En viktig historisk lärdom är att instrumenten för att förebygga konflikter och för att bedriva en effektiv sanktionspolitik måste utvecklas.

Reservationer

1. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1) (v och mp)

av Lars Ohly (v) och Lotta N Hedström (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:U3.

Ställningstagande

Vänsterpartiet och Miljöpartiet välkomnar den svenska regeringens tydliga ställningstagande mot det folkrättsbrott som det USA-ledda kriget mot Irak innebär. Det får inte råda någon tvekan om att denna tolkning av folkrätten har ett mycket brett stöd i den svenska riksdagen.

Samtidigt tvingas vi konstatera att utskottsmajoriteten vägrar dra några som helst konsekvenser av den hårda kritik mot detta brott mot folkrätten som regeringen framfört. Att kritisera ett folkrättsbrott är självklart, men när väl detta är gjort måste ställningstagandet dels bekantgöras, dels också följas av ett konsekvent arbete för att förhindra att sådana folkrättsbrott accepteras i framtiden.

Därför är det av yttersta vikt att regeringen agerar i enlighet med sin inställning. Det enklaste och tydligaste sättet att göra detta är att agera för att FN:s generalförsamling inkallas för att diskutera frågan och att Sverige i generalförsamlingen tydligt framför sin uppfattning. Den regering som inte är beredd att agera i konsekvens med sina uppfattningar är en inkonsekvent regering. Signalerna till omvärlden blir att USA:s och Storbritanniens krig visserligen var ett brott mot folkrätten, men egentligen inte särskilt allvarligt.

Det har framförts att det vore ”meningslöst” att agera i FN för att fördöma brott mot folkrätten. Det är en mycket märklig hållning hos dem som brukar påstå att de värnar FN-systemet. Vem skall hantera brott mot folkrätten om inte FN?

Det har också framförts att det är en ”omständlig procedur” att sammankalla generalförsamlingen. Men när skulle det anses mer befogat att sammankalla generalförsamlingen än när två av säkerhetsrådets permanenta medlemmar enligt svensk uppfattning startat ett krig i strid med folkrätten?

Nu tas initiativ från en rad håll för att sammankalla generalförsamlingen. Det är mycket troligt att en extra session kommer att hållas. När utskottet nu föreslår att riksdagen skall avslå motionen leder det till att riksdagen avstår från att ha en uppfattning om vad regeringen bör säga i den debatten. Det är allvarligt.

Vi föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad vi framför. Vårt förslag lämnas med anledning av motion 2002/03:U3.

2. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1, motiveringen) (m, fp och kd)

av Göran Lindblad, Ewa Björling, Björn Hamilton (alla m) Carl B Hamilton, Cecilia Wigström (båda fp) och Holger Gustafsson (kd).

Ställningstagande

Moderaterna, Folkpartiet och Kristdemokraterna delar inte majoritetens motiv för avslag på motionen. Att hävda folkrätten är centralt. En anständig och civiliserad värld måste byggas på lag och rätt.

Vi menar att Irakoperationen inte entydigt kan påstås strida mot folkrätten. Ett ytterligare säkerhetsrådsbeslut hade självklart varit att föredra då det skulle ha givit större legitimitet åt operationen. Denna ståndpunkt överensstämmer med den bedömning som FN:s generalsekreterare Kofi Annan gör.

FN-resolution 1441 som säkerhetsrådet enhälligt beslöt om den 8 november 2002 innehåller hänvisningar till över ett tiotal tidigare FN-resolutioner i frågan och gäller fortfarande.

Resolution 1441 konstaterar att Irak bryter mot sina förpliktelser mot FN och regimen får en sista chans att avrusta sina massförstörelsevapen. Den sätter press på Iraks regim genom att varna för de allvarliga konsekvenserna som fortsatta brott mot förpliktelserna medför.

Eftersom FN saknar militär styrka var det USA och Storbritannien som genom sin militära uppladdning satte makt bakom resolutionens bestämmelser och ord. Detta har även EU enats om och påtalat i sina gemensamma slutsatser från Europeiska rådet den 17 februari 2003.

Det riktiga hade varit att FN:s säkerhetsråd, efter att ha konstaterat fortsatta brott mot förpliktelserna, uttryckligen hade auktoriserat de allvarliga konsekvenserna. Detta kunde inte ske därför att vissa säkerhetsrådsmedlemmar med veto i förväg uteslutit att säkerhetsrådet skulle fullfölja sin linje.

Att få bort Saddam Hussein-regimen med dess hårda förtryck av Iraks folk är önskvärt och står i vid mening i överensstämmelse med FN:s principer om att främja mänskliga rättigheter.

3. Irakkonflikten och FN-stadgans våldsförbud (punkt 1, motiveringen) (c)

av Agne Hansson (c).

Ställningstagande

Centerpartiet anser i likhet med utskottsmajoriteten att motionen bör avslås. Vi delar därmed inte motiveringen för avslag. Centerpartiet anser, i likhet med motionärerna, att regeringen bör verka för att det militära angreppet mot Irak utan stöd av en ny och klar resolution i säkerhetsrådet, fördöms som ett

Okänt namn på dokumentegenskap.

brott mot FN-stadgan och folkrätten. Hittills har regeringen varit alldeles för passiv i agerandet för att förhindra ett krig utan ytterligare resolutionsbeslut i FN:s säkerhetsråd. Även när nu kriget är ett faktum har regeringen varit för passiv för att fördöma det folkrättsbrott som USA:s och Storbritanniens agerande på egen hand innebär, och belysa de konsekvenser det kan medföra för FN:s framtida ställning och för folkrätten. Centerpartiet menar, i motsats till motionärerna, att regeringen direkt till berört lands regering borde framföra en officiell protest. Det blir både enklare och tydligare och bör ge större effekt. Ett svenskt agerande i enlighet med motionens förslag i just detta fall är mer omständligt och riskerar att möta blockeringar genom veton.

Det är viktigt att FN nu får ansvaret för återuppbyggnaden av Irak när krigshandlingarna upphört. Ett särskilt ekonomiskt ansvar för återuppbyggnaden åvilar USA och Storbritannien. De signaler vi nås av, bl.a. via UNAID, om att enbart amerikanska företag skall få kontrakt för återuppbyggnaden, är ej acceptabla. En framtida demokrati måste byggas av irakierna själva när diktaturregimen har fallit.

Centerpartiet vill vidare se en utveckling av folkrätten som i första hand skyddar mänskliga fri- och rättigheter, och inte staters och regimers inre angelägenheter. Det förutsätter en ny, gemensamt beslutad folkrätt och även nya former för beslut inom FN:s ram.

Förteckning över behandlade förslag

Motionen

2002/03:U3 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

Riksdagen begär att regeringen i FN verkar för att ett militärt angrepp mot Irak utan stöd av en ny och klar resolution i säkerhetsrådet fördöms som ett brott mot FN-stadgan och folkrätten.