

**EU OCH EKONOMISKA SANKTIONER UTAN FN-MANDAT  
MOT ICKE-MEDLEMSSTATER**

**Juridiska institutionen**

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet  
JURISTPROGRAMMET

Ina Engelbrektson

Tillämpade studier, 20 poäng

Handledare: Docent Per Cramér

1999/2000

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1. SYFTE.....	3
1.2. AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION.....	3
1.3. DEFINITIONER.....	4
<b>2. EKONOMISKA SANKTIONER</b> .....	<b>5</b>
2.1. EKONOMISKA SANKTIONER .....	5
2.2. EFFEKTEN AV EKONOMISKA SANKTIONER.....	7
<b>3. EU - FORMELLA KOMPETENSER OCH POLITISKA ASPEKTER</b> .....	<b>12</b>
3.1. ROMFÖRDRAGET.....	13
3.2. UNIONS- OCH AMSTERDAMFÖRDRAGEN.....	15
3.3. UNDANTAG OCH POLITISKA ASPEKTER.....	18
3.4. SVERIGE OCH EU.....	22
<b>4. FN - LAGSTIFTNING OCH BESLUTSGÅNG</b> .....	<b>24</b>
4.1. FN:S INSTITUTIONER OCH KAPITEL VII .....	24
4.2. FN OCH EU.....	26
<b>5. SANKTIONER BESLUTADE UTAN FÖREGÅENDE FN-RESOLUTION</b> .....	<b>27</b>
5.1. SOVJETUNIONEN 1980 OCH 1982.....	27
5.2. ARGENTINA 1982 .....	27
5.3. SYDAFRIKA 1985-86.....	29
5.4. GEMENSKAPEN KONTRA MELLANSTATLIGHETEN OCH SANKTIONERNA MOT IRAK .....	30
5.5. SANKTIONERNA MOT DET FORNA JUGOSLAVIEN.....	30
<b>6. AVTAL</b> .....	<b>33</b>
6.1. EG SOM AVTALSPART.....	33
6.2. GRUPPER AV AVTAL.....	34
6.3. AVTALEN MED DET FORNA JUGOSLAVIEN.....	36
<b>7. FOLKRÄTTEN</b> .....	<b>39</b>
7.1. RETORSION OCH REPRESSALIER .....	39
7.2. INTERVENTION, PROPORTIONALITET OCH LEGALITET.....	40
7.3. RÄTTEN ATT VIDTA REPRESSALIER.....	44
7.4. STATERS SEDVANA.....	48
<b>8. ANALYS</b> .....	<b>48</b>
8.1. LEGALITETEN AV ARGENTINA-SANKTIONERNA.....	49
8.2. ILLEGALITETEN AV JUGOSLAVIEN-SANKTIONERNA.....	50
<b>SLUTORD</b> .....	<b>53</b>
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>55</b>

## **1. INLEDNING**

### **1.1. SYFTE**

Ämnet ekonomiska sanktioner behandlas inom ett antal olika discipliner, bl.a. statsvetenskapen, freds- och konfliktforskningen, juridiken och nationalekonomin. Det mesta av det som finns skrivet handlar dock om effekterna av ekonomiska sanktioner, medan det finns mycket lite skrivet om de rättsliga aspekterna och framförallt om hur dessa påverkas av effekterna.

Som framgår i uppsatsen har det vid ett flertal tillfällen hänt att EU och andra regionala organisationer infört ekonomiska sanktioner mot icke-medlemsstater utan föregående FN-auktorisering, och det kommer med all säkerhet att ske igen. Några av skälen till att det förs så lite diskussion om de rättsliga aspekterna av detta är troligen att FN är så svagt att det inte finns något internationellt forum som beivrar eventuell illegal användning av sanktioner, och att det finns de som anser att regionalt initierade sanktioner behövs när FN är förlamat t.ex. av vetoströmmen i Säkerhetsrådet.

Det är dock av största vikt att diskutera legaliteten av sådana sanktioner, då man i nuläget riskerar en utveckling av internationell sedvanerätt som kan få allvarliga konsekvenser. Syftet med denna uppsats är därför att redogöra för rättsläget och den pågående utvecklingen. Detta kräver inledningsvis en bakgrund till varför instrumentet ekonomiska sanktioner är problematiskt genom sin karaktär, och varför effekterna är relevanta ur juridisk synpunkt.

Jag redogör också för vilka de aktuella regelverken är och vad de stadgar, i detta fallet EG:s fördrag, FN-fördraget och folkrätten som omfattar både traktatsrätt och sedvanerätt, för att klargöra rättsläget idag och sedan utreda huruvida det är lagligt eller inte att EU inför ekonomiska sanktioner mot en tredje stat utan FN-auktorisering.

Denna uppsats kan också ses som en fallstudie över regionala organisationers generellt alltmer självständiga agerande i det inkompleta internationella systemet. Ett problem med denna utveckling är att det inte finns några garantier för vilka normer som kommer att genomdrivas. Dessutom innebär den en risk för att oönskade intressen tar över och vrider fokus från målet med det ekonomiska tvånget till en politisk maktkamp. Ett exempel på detta måste väl anses vara att USA:s utrikesminister Madeleine Albright i TV-programmet "Sixty Minutes" svarade ja på frågan om det varit värt att en halv miljon irakiska barn dött i kampen mot Saddam Hussein och hans regim.<sup>1</sup>

### **1.2. AVGRÄNSNINGAR OCH DISPOSITION**

Vad gäller avgränsningar har Europeiska Kol- och Stålgemenskapens (EKSG) regler och sanktioner lämnats utanför denna uppsats även om dessa ofta följt de beslut som tagits inom Gemenskapen. Skälet till detta är att de ligger helt utanför det gemenskapsrättsliga området då

---

<sup>1</sup> Aftonbladet, 000119.

EKSG-fördraget lämnar utrikeshandelspolitiska beslut åt medlemsstaterna att verkställa nationellt.<sup>2</sup> Uppsatsen behandlar inte heller regelverken för strategiska produkter.

Jag tar inte heller upp neutralitetsrätten i denna uppsats då den utgör ett eget regelverk som skulle föra alltför långt bort ifrån det EG- och folkrättsliga sammanhanget.

Även extraterritoriella aspekter har jag lämnat därhän. Även om Gemenskapen i vissa fall har stött sig på principer för extraterritoriell lagstiftning har det ännu inte lett till några problem.<sup>3</sup> Den framtida utvecklingen är intressant, men av utrymmesskäl måste den utelämnas här.

Uppsatsen är disponerad så att kapitel 2 behandlar ekonomiska sanktioner som instrument, och kapitlet omfattar även två fallstudier för att ge en förståelse för problemen med effekterna av ekonomiska sanktioner. I de två efterföljande kapitlen 3 och 4 går jag sedan igenom EU:s och FN:s regelverk, och jag tar även upp Sveriges inställning till att EU vidtar åtgärder utan FN-auktorisering.

Därpå har jag valt att lägga ett kapitel som behandlar de fyra fall då EU vidtagit ekonomiska sanktionsregimer utan FN-mandat, vilka är mot Sovjetunionen, Argentina, Sydafrika och Förbundsrepubliken Jugoslavien. Detta för att jag tror att det underlättar att ha fakta att relatera till när man läser de efterföljande kapitlen som behandlar de folkrättsliga reglerna, med avtalsrätten i kapitel 6 och därefter den allmänna folkrätten i kapitel 7. Uppsatsen avslutas med en analys av rättsutvecklingen i kapitel 8 och ett slutord.

### **1.3. DEFINITIONER**

Sanktionsåtgärder kan vara positiva eller negativa. Positiva sanktioner har genomförts av Gemenskapen t.ex. genom ekonomiskt stöd till projekt knutna till anti-apartheidorganisationer i Sydafrika, och genom de förmånliga handelsvillkoren som infördes för handel med de ockuperade områdena i Västbanken och Gaza.<sup>4</sup> Termen ekonomiska sanktioner syftar dock normalt på negativa åtgärder och det är i den meningen jag kommer att använda uttrycket.<sup>5</sup> Jag vill också redan här som ett förtydligande betona att de sanktioner som är intressanta för uppsatsen är de säkerhetspolitiskt motiverade, varför rent handelspolitiska sanktioner faller utanför.

Vad gäller de inblandade parterna refererar uttrycket den sanktionerande staten/staterna till den som vidtar sanktionsåtgärder, medan den part som åtgärderna riktar sig mot kallas målstaten.

Begreppen ”icke-medlemsstat” och ”tredje land” används i lite olika betydelser. Båda kan beteckna en stat som inte är medlem i EU eller FN, men det senare uttrycket kan även beteckna en stat som inte är direkt kränkt av en handling. Jag tror dock att det framgår av sammanhanget i vilken betydelse begreppet används.

---

<sup>2</sup> Cramér, s. 525.

<sup>3</sup> Kuyper (1993), s. 396.

<sup>4</sup> Kuyper (1993), s. 389-390.

<sup>5</sup> Kuyper (1990), s. 145.

Vad gäller EU använder jag i uppsatsen begreppet EG om organisationen innan Unionsfördragets ikraftträdande i november 1993. När jag talar om Gemenskapen efter 1993 innebär det den första överstatliga pelaren, och namnet Europeiska Unionen betecknar istället situationer som även inbegriper det mellanstatliga GUSP.

När jag talar om Unionsfördraget inkluderar det ändringarna som gjordes genom Amsterdamfördraget som godkändes av Sveriges riksdag den 29 april 1998, såvida jag inte uttryckligen skiljer på de olika fördragen.

Vad gäller artiklarna i EU-fördragen använder jag den nu gällande numreringen som infördes i och med Amsterdamfördraget. Eftersom vissa artiklar gjort sig kända under andra namn har jag dock satt deras tidigare numrering inom parantes första gången de omnämnes i texten.

## **2. EKONOMISKA SANKTIONER**

### **2.1. EKONOMISKA SANKTIONER**

Ekonomiska sanktioner kan införas av internationella organisationer, av en grupp av stater eller av en ensam stat. När EU inför ekonomiska sanktioner fungerar Unionen ibland som en internationell organisation och ibland som en grupp av stater.

Sanktioner beslutade av FN:s Säkerhetsråd intar dock en särställning. Detta grundar sig i att alla medlemsstater genom att de skrivit under FN-stadgan på förhand givit sitt samtycke till att de kan komma att sanktioneras av övriga medlemmar om de bryter mot stadgans innehåll. Eftersom nästan alla stater idag är medlemmar i FN, uppstår inget rättsligt problem så länge en sanktionsregim har sin grund i FN.

Mönstret för sanktionsregimer har förändrats tydligt i och med det kalla krigets slut, vilket innebar att den politiska uppdelning som i många fall omöjliggjorde ett gemensamt agerande inom FN upphörde. Innan 1990 hade FN infört multilaterala sanktioner vid endast två tillfällen, 1966 mot Syd-Rhodesia och 1977 mot Sydafrika. Efter 1990 har användningen av multilaterala sanktioner ökat markant, både av FN och av andra organisationer och grupper, medan utövandet av unilaterala sanktioner har minskat.<sup>6</sup>

Ekonomiska sanktioner används oftast vid utrikespolitiska eller säkerhetspolitiska konflikter som rör mänskliga rättigheter och demokratiska principer.<sup>7</sup> Det kan gälla ett problem inom målstaten som t.ex. mänskliga rättigheter i dagens Kina, eller en situation där målstaten agerar utanför sina gränser som t.ex. vid Sydafrikas ockupation av Namibia.<sup>8</sup> Redan här skall det dock betonas att användningen av ekonomiska sanktioner inte förutsätter att målstaten brutit mot internationell rätt, vilket jag återkommer till nedan i kapitel 7.<sup>9</sup>

Olika författare kategoriserar sanktioner på olika sätt, men jag har här valt att använda Margaret Doxeys indelning av de icke-militära sanktionerna i:

---

<sup>6</sup> Cortright och Lopez, s. 5-6.

<sup>7</sup> Kuyper (1993), s. 389.

<sup>8</sup> Reisman och Stevick, s. 87.

<sup>9</sup> Kuyper (1990), s. 145.

- I) Diplomatiska och politiska åtgärder, t.ex. officiella protester och fördömanden av statens/regimens beteende, avbrytande eller minskande av diplomatiska och politiska samarbeten och förbindelser med landet.
- II) Kulturella och kommunikationsåtgärder, t.ex. restriktioner för olika typer av transporter, visumstopp för målstatens medborgare, avbrytande eller minskande samarbeten och förbindelser med landet inom sport, kultur, forskning m.m.
- III) Ekonomiska åtgärder, som Doxey delar in i:
  - i) Finansiella, t.ex. reducerat ekonomiskt bistånd, frysning av målstatens utländska banktillgodohavanden och annan egendom.
  - ii) Kommersiella och tekniska, t.ex. import och exportkvoter, tariffier och uppsägning av handelsavtal.<sup>10</sup>

Dessutom finns normalt i internationella organisationers stadgor möjligheten att utesluta medlemmar, vilket utgör ett starkt politiskt påtryckningsmedel.

Margaret Doxey menar att det av de ovanstående typerna av sanktioner bara är de ekonomiska som har en tvingande funktion och därför förlitar sig ofta sanktionsregimer till stor del på just ekonomiska åtgärder. Av de icke-militära åtgärderna är det också de ekonomiska sanktionerna som normalt får allvarligast konsekvenser för målstatens invånare. Detta trots att man idag alltid gör humanitära undantag i sanktionsregimerna för varor som är nödvändiga för att tillgodose befolkningens behov av mat, medicin, kläder etc.

Man får dock inte glömma att de ekonomiska sanktionerna vanligen införs i kombination med åtgärderna under I) och II) och det kan därför vara svårt att avgöra vilka åtgärder som haft vilken effekt. I t.ex. fallet Sydafrika finns det anledning att tro att de sanktioner som inte var militära eller ekonomiska hade stor del i den press man lyckades sätta på apartheid-regimen.<sup>11</sup>

Sanktionsregimer har normalt ett antal olika mål av instrumentell och symbolisk karaktär. En del av dem är öppna, t.ex. de som deklarerats i offentliga uttalanden från sanktionerarstaten, medan andra är dolda. Det är nödvändigt att man tar hänsyn till detta när man analyserar hur framgångsrik en sanktionsregim varit eftersom de synliga målen inte är de enda som behöver uppnås.<sup>12</sup> Om en sanktionsregim varit effektiv måste dessutom bedömas från fall till fall eftersom förutsättningar och inte minst öppna och dolda mål aldrig är desamma.<sup>13</sup> Målen ändras också ofta under tiden en sanktionsregim pågår allteftersom förutsättningarna i både sanktionerarstaten och målstaten ändras.<sup>14</sup>

Man måste också skilja på effektivitet och framgång. Christopher Joyner menar att sanktioner kan vara effektiva utan att vara framgångsrika på så vis att alla praktiska åtgärder lyckas, men att

---

<sup>10</sup> Doxey, s. 14-15.

<sup>11</sup> Ibid., s. 11-12.

<sup>12</sup> Eland, s. 30-31.

<sup>13</sup> Doxey s. 54-58.

<sup>14</sup> Eland, s. 30-31.

man ändå inte lyckas ändra på det oönskade beteendet, vilket innebär att de politiska målen förblir ouppfyllda.<sup>15</sup>

Vilken typ av sanktioner som bör väljas beror naturligtvis främst på vilken som kan förväntas ha bäst effekt. Att det är en svår bedömning har tydliggjorts av de allt fler fall där ekonomiska sanktioner misslyckats med att uppnå de politiska målen.

Man vet dock idag att vissa grundförutsättningar krävs för att en sanktionsregim skall ha möjlighet att lyckas och inte orsaka mer skada än nödvändigt på vägen mot målet. Kalevi Holsti nämner som viktigaste förutsättningar;

I) Att det finns en internationell opinion mot målstaten /regimen.

II) Att målstaten har en svag och sårbar ekonomi.

III) Att den sanktionerande parten är avsevärt starkare än målstaten.

IV) Att målstaten har svårt att tillverka eller skaffa ersättning för de varor och tjänster som sanktionsregimen omfattar.

V) Att det finns en tillräckligt stor missnöjd del av befolkningen, t.ex. de svarta i Sydafrika, som kan öka sitt inflytande till följd av sanktionernas ekonomiska effekter.

VI) Att kostnaden för sanktionerna är betydligt lägre för de sanktionerande staterna än för målstaten.

VII) Att försöken att utöva ekonomiskt tvång mot målstaten införs i kombination med andra typer av påtryckningar.<sup>16</sup>

En annan faktor vars betydelse kommit att bli allt tydligare är att sanktionerna införs snabbt och i tillräcklig omfattning för att målstaten inte skall få möjlighet att anpassa sin försörjning. Det är också en viktig ur psykologisk synpunkt att sanktionerarstaten/staterna markerar sitt engagemang på ett tidigt stadium.<sup>17</sup> En allmän uppfattning är att ett stort misstag vid sanktionerna mot Jugoslaviska Förbundsrepubliken från 1991 och framåt var att de kom för sent och hade för liten omfattning.

## **2.2. EFFEKTEN AV EKONOMISKA SANKTIONER**

Användningen av ekonomiska sanktioner har ökat kraftigt. En av anledningarna är att de är en politiskt och ekonomiskt ”billig” lösning jämfört med militära sanktioner. Även om så fortfarande är fallet har man de senaste åren kunnat se början till en omvärdering av ekonomiska sanktioner som instrument. Tidigare var den rådande uppfattningen att endast militära sanktioner är starkt destruktiva och dödliga, men genom erfarenheterna från t.ex. Irak och Haiti har det tydliggjorts att ekonomiska sanktionsregimer kan ha väl så allvarliga effekter.<sup>18</sup> Dessutom

---

<sup>15</sup> Joyner, s. 73.

<sup>16</sup> Holsti, s. 178.

<sup>17</sup> Elliot, s. 53.

<sup>18</sup> Reisman och Stevick, s. 95.

tenderar skadeverkningarna att öka och bli av alltmer irreparabel art ju längre en sanktionsregim pågår.<sup>19</sup>

Det finns naturligtvis en mängd olika negativa och oönskade effekter av ekonomiska sanktioner, och jag tar bara upp några exempel här. En politisk effekt är det Johan Galtung kallat ”rally-around-the-flag-effekten” vilken innebär att vid press utifrån, som orsakar ekonomiskt lidande, sluter folket i högre grad upp kring den ledare eller regim som är de ekonomiska sanktionernas syfte att motarbeta. Detta innebär ofta att nationalistiska tendenser i ett land förstärks, vilket skett t.ex. i Förbundsrepubliken Jugoslavien runt Milosevic p.g.a. sanktionerna mot FRY under 1990-talet.<sup>20</sup>

Ett annat problem är att en del av de skador som uppstår inte kan repareras och om det går tar det mycket lång tid. Sådana skador kan t.ex. vara att medelklassen, som är väsentlig för ett lands politiska och ekonomiska stabilitet, luckras upp och att kriminaliteten ökar. Det har också sagts att de ekonomiska sanktionerna gynnar de besuttna och de kriminella genom t.ex. den svarta marknaden.<sup>21</sup> Just denna utveckling kan ses i Irak där den starka medelklass som fanns under 1970- och 1980-talen minskat kraftigt till följd av sanktionsregimen. Istället har uppdelningen i fattiga och rika blivit tydligare, där en del av den forna medelklassen blivit välbärgade på smugglingsaffärer, medan andra nu tillhör de fattiga.<sup>22</sup>

En av de viktigaste oönskade effekterna, grundar sig i att ekonomiska sanktioner generellt drabbar de fattiga värst eftersom de inte har något överskott att ta av.<sup>23</sup> Den välbärgade eliten man vill åt, eftersom de har makten, klarar sig betydligt bättre eftersom de har resurser samt lättare att hitta alternativa vägar att skaffa vad de behöver.<sup>24</sup> Effekten av detta blir naturligtvis att incitamentet till förändring inte blir tillräckligt starkt hos makteliten. Istället är det de redan utsatta som starkast känner av effekterna, trots att ett av huvudmålen i många fall av sanktioner är att förbättra villkoren för just denna grupp.

Därför har vissa förordat differentierade och mer selektiva sanktioner. Förhoppningen med sådana att de skall åsamka allmänheten i målstaten betydligt mindre skador, genom att man väljer åtgärder som är smalare men slår hårdare mot eliten genom att man riktar dem mot t.ex. kapitalmarknaden. Ivan Eland menar också att de t.ex. kan vara ett sätt att undvika ”rally-around-the-flag-effekten” eftersom de inte har samma övergripande destruktiva effekt på ekonomin. Genom att man har större chans att undvika en politisk uppslutning runt målregimen är också chansen för den sanktionerande staten att uppnå de uppsatta politiska målen större.<sup>25</sup>

Differentierade sanktioner är dock problematiska att bygga upp. Doxey menar att det är svårt att hitta starkt riktade typer av sanktioner som har tillräckligt stor effekt för att ändra ett beteende.

---

<sup>19</sup> Christiansen och Powers, s. 113.

<sup>20</sup> Galtung, s. 26-28, 31, 47-48.

<sup>21</sup> Doxey, s. 129.

<sup>22</sup> Göteborgs-Posten, 991011.

<sup>23</sup> Doxey, s. 81.

<sup>24</sup> Ibid., s. 102, 110.

<sup>25</sup> Eland (1993), s.36-40.



Doxey anser också att även om man lyckas öka pressen på de önskade målgrupperna något är det svårt att undvika en försämrad situation för resten av befolkningen. Hon menar att de välbeställda normalt har alltför många sätt att skydda sig, och att dessa metoder ofta är på de fattigas bekostnad.<sup>26</sup>

Möjligheterna att uppnå resultat med riktade sanktioner är också beroende av målstatens ekonomiska struktur. I vissa fall är denna i hög grad uppbyggd på handel med en vara som är viktig både för landet och för de önskade målgrupperna. Det kan vara mycket effektivt att rikta åtgärderna mot just denna vara, t.ex. kan man tänka sig diamanthandeln i Nigeria. Om man ser till exemplet Irak fick det enorma konsekvenser för landets ekonomi att man stoppade oljehandeln, men i det fallet spred regimen ändå ut effekterna på civilbefolkningen vilket bekräftar Doxeyes uppfattning om svårigheterna med riktade sanktioner.<sup>27</sup>

Även om det fanns FN-mandat för sanktionerna mot Irak och åtgärderna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien 1991-1995, och de därmed inte är problematiska enligt ämnet för denna uppsats, har jag valt att här använda dem som exempel. Detta eftersom de är väl och tillförlitligt dokumenterade exempel på hur negativa effekterna av ekonomiska sanktioner kan se ut och hur de kan inverka på grundläggande rättigheter och behov såsom rätten till liv, mat, rent vatten och sjukvård.

## I) Irak

Vid de fortfarande pågående sanktionerna mot Irak, som infördes som en reaktion på landets invasion av Kuwait 1990, har man använt sig av en mängd olika typer av sanktioner (även militära). Blandningen av åtgärder kan bidra till statistiken nedan, men den absoluta huvuddelen av siffrorna nedan anses bero på de ekonomiska sanktionerna som lett till brist på mat och medicin. Det skall dock nämnas redan här att den svåra situationen även har sin grund i att trots att mat och medicin undantagits från sanktionerna har Saddam Husseins regim valt att inte införskaffa dem i tillräcklig mängd så länge sanktionerna pågår för att sätta mottryck på sanktionerstaterna.<sup>28</sup>

Enligt irakiska hälsodepartementets beräkningar har 1 159 807 människor dött till följd av de ekonomiska åtgärderna. Dödsorsaker är t.ex. diarré, diabetes, undernäring och svält. Samtidigt har sjukdomar som kolera, polio och kikhosta ökat kraftigt.<sup>29</sup>

Enligt Unicef var barnadödligheten i Irak en av de lägsta i världen innan 1990, men är idag en av de högsta. Unicef beräknar att mer än en halv miljon barn i Irak dött till följd av sanktionerna sedan 1990.<sup>30</sup> En ny brittisk studie som bygger uppgifter från våren 1999 från

---

<sup>26</sup> Doxey, s. 110.

<sup>27</sup> Hernqvist, 981119.

<sup>28</sup> Göteborgs-Posten, 990825.

<sup>29</sup> Ibid., 990623.

<sup>30</sup> Aftonbladet, 000119, s. 4.

37 000 irakiska kvinnor har kommit fram till att mer än vart tionde barn dör innan ett års ålder. Ett viktigt skäl till detta uppges vara att mödrarna är undernärda vilket leder till för tidiga födselar och otillräcklig näring i modersmjölken. Bland barn mellan ett och fem års ålder dör 131 barn av tusen, till stor del beroende på den bristande tillgången till sjukvård och rent vatten. Det enda område där barnadödligheten minskat är den kurdiska delen i norra Irak, vilket kan ha sin grund i att matförsörjningen där sköts av FN-organ istället för av de irakiska myndigheterna.<sup>31</sup>

När sanktionerna infördes inkluderades bl.a. gödningsmedel samt ett antal typer av redskap och reservdelar för jordbruket i FN:s lista över förbjudna varor, vilket bidragit starkt till att skördarna under sanktionsperioden har varit endast 25 - 30 % av vad de var innan sanktionerna infördes. Redan före Kuwait-kriget utgjorde importerade livsmedel så stor del som ca 70 % av konsumtionen i Irak. Dessa faktorer i kombination gav en mycket negativ effekt på tillgången till mat i Irak.<sup>32</sup>

Matbristen har lett till matransonering, vilket skötts av staten. Experter menar att det är tack vare att Saddam Husseins regim organiserat ransoneringen som man har sluppit en värre massvält än den kollektiva undernäring som uppstått. Samtidigt innebär denna kontroll över livsmedlen att sanktionerarstaterna givit den irakiska regimen ytterligare ett maktmedel som kan användas i förtrycket av befolkningen.<sup>33</sup> Ransonerna är också otillräckliga och enligt siffror från 1999 räcker matransonerna bara till en tredjedel av befolkningens näringsbehov.<sup>34</sup>

De militära och ekonomiska sanktionerna har också lett till stora problem med produktionen och distributionen av el. Denna brist är ett viktig skäl till svårigheterna att återuppbygga landets infrastruktur efter bombningarna trots att vattenreningsverk och avlopp för tillgång på rent vatten, vägar, kommunikationssystem etc. är i akut behov av reparationer.<sup>35</sup>

I Irak har samma effekter uppstått som i de flesta andra fall av omfattande sanktioner, nämligen att de övre samhällsskikten berörts minst av åtgärderna och t.o.m. skott sig på den ökade svarta marknaden. Samtidigt har stora delar av medelklassen istället hamnat under fattigdomsgränsen, då den genomsnittliga realinkomsten för en familj minskat till 5 %, mätt i köpkraft för livsmedel, av vad den var innan sanktionerna genomfördes.<sup>36</sup> Detta beror inte endast på de ekonomiska sanktionerna, men med importstopp av ett antal nödvändiga varor, och exportstopp för den inhemska produktionen är en stor del av denna minskning att hänföra till sanktionsregimen. Utöver den lavinartade ökningen av svart handel har brott som stöld, mutbrott och prostitution ökat kraftigt.

Samtidigt med sanktionerna har FN gått in med en rad biståndsprojekt och hjälpaktiviteter för att förbättra situationen för civilbefolkningen, men dessa har varit otillräckliga. Situationen i landet ledde till att FN:s humanitära samordnare i Irak, Dennis Halliday, avgick i protest i

---

<sup>31</sup> Göteborgs-Posten, 000530.

<sup>32</sup> Hoskins, s.107.

<sup>33</sup> Ibid., s. 110.

<sup>34</sup> Göteborgs-Posten, 000530.

<sup>35</sup> Hoskins, s. 116-117.

september 1998<sup>37</sup> och kallade resultatet av sanktionerna för den “folkmordsliknande ödeläggelsen av en hel nation”.<sup>38</sup> Från samma post blev Hans von Sponeck hemkallad i februari 2000 därför han bl.a. i TV-kanalen CNN kritiserat ”mat-mot-olja-programmet” för dess otillräcklighet och krävt att sanktionerna skulle hävas.<sup>39</sup>

Det är som sagt mycket svårt att skilja på vilka negativa effekter som beror på de ekonomiska eller på de militära sanktionerna, men det står klart att de ekonomiska har förlängt befolkningens lidande och att de inom ett flertal områden varit den största orsaken till försämringarna. De har också orsakat allvarliga skador på längre sikt genom t.ex. de livslånga sviterna av undernäring och sjukdomar och de kraftigt försämrade utbildningsmöjligheterna för dagens irakiska barn.<sup>40</sup>

Tilläggas skall att Irak självt har bidragit till situationen genom att inte utnyttja de möjligheter att importera livsmedel och dyl. som FN erbjudit i sina kompromissförslag, främst genom ”mat-mot-olja-programmet”. Regimen har också lagt en stor del av de resurser de trots allt haft på armén och partiet istället för på att förbättra civilbefolkningens situation.

Målen med de ekonomiska sanktionerna har ändrats under sanktionsperioden. Åtgärderna infördes som en reaktion mot Iraks invasion av Kuwait, men har kvarstått efter krigets slut främst för att uppnå en rad delmål i fredsavtalet samt för att tvinga fram en förbättring av den irakiska regimens respekt för de mänskliga rättigheterna.

Sanktionerna har dock haft liten framgång vad gäller de politiska målen. Saddam Hussein och hans regim sitter orubbade kvar och det begår fortfarande grova kränkningar av befolkningens mänskliga rättigheter, framförallt vad gäller minoritetsgrupperna kurder och shiiter. Istället har befolkningen blivit mer beroende av regimen för matransoner etc. och makteliten har fått fler verktyg för att utöva politiskt förtryck.

Vad gäller de mer praktiska målen har de vapeninspektioner som FN krävt att få utföra, och som är den främsta officiella orsaken till att sanktionerna mot Irak vidmakthålls ännu, inte fungerat tillfredsställande och problemen fortsätter. Är då denna kontrollfunktion värd priset? Många menar att svaret är nej. Opinionen mot sanktionerna växer sig allt starkare i Västvärlden,<sup>41</sup> och det har t.ex. hävdats att FN brutit mot bl.a. principerna i internationell humanitär rätt om “right to life and livelihood” genom Irak-sanktionerna.<sup>42</sup>

## II) Jugoslaviska Förbundsrepubliken

Detta exempel behandlar som sagt bara den första omgången av sanktioner under perioden 1991-1995 eftersom de senare sanktionerna ännu inte hunnit utvärderas ordentligt.

---

<sup>36</sup> Ibid., s. 112.

<sup>37</sup> Aftonbladet, 000507, s. 3.

<sup>38</sup> Aftonbladet, 000119, s. 5.

<sup>39</sup> Dagens Nyheter, 000213, s. A8.

<sup>40</sup> Hoskins, s. 136-137.

<sup>41</sup> Se t.ex. Aftonbladet, 000507.

<sup>42</sup> Hoskins, s. 140-141.

Effekten av sanktionerna 1991-1995 är mer komplicerad att analysera än i fallet Irak eftersom Jugoslaviens ekonomi var i mycket dåligt skick redan innan kriget, och det råder delade meningar om hur mycket av försämringarna som egentligen berodde på sanktionerna.<sup>43</sup> Vissa drastiska förändringar inträffade dock under sanktionsperioden och siffror man kan peka på är t.ex. att 1994 hade den genomsnittliga realinkomsten sjunkit till 55-60 % av värdet från 1989. Efter några år av restriktioner hade hyperinflationen m.m. lett till att hushållen förbrukat sina ekonomiska reserver och inte klarade sin ekonomi längre. Detta ledde till att i slutet av 1993 levde 85 % av den arbetande befolkningen och 92 % av pensionärerna i fattigdom enligt FN:s standard.

Det innebar att stora delar av medelklassen plötsligt levde i fattigdom, vilket den starkare majoriteten trots allt klarade. För de sjuka, gamla och för barnen kom dock sanktionerna att i många fall leda till döden p.g.a. bristen på medicin, uppvärmning, resurser i den offentliga sektorn, matbrist m.m.<sup>44</sup>

Den typ av svält och de dödskal som blivit resultatet av sanktionerna mot Irak uppkom dock aldrig i Förbundsrepubliken Jugoslavien, mycket tack vare att landet redan innan kriget var en stor matproducent och hade helt andra möjligheter till självförsörjning även om utbudet blev begränsat och långa matköer blev vardag i städerna.<sup>45</sup>

Ett faktor som gjorde att sanktionerna ändå slog hårt var att de skar av möjligheten till extern handel i ett läge då den interna handeln inom forna Jugoslavien omöjliggjordes av landets sönderfall. Detta fördröjde möjligheterna till utveckling i de nya stater som uppstod under kriget.

Experter menar att ur politiskt synpunkt har de ekonomiska sanktionerna ökat risken för fortsatt och mer utbredd krig på Balkan eftersom de nationalistiska strömningarna i Förbundsrepubliken Jugoslavien förstärkts då man haft en tydlig ”rally-around-the-flag-effekt” runt Milosevic-regimen. Samtidigt har sanktionsregimen isolerat och försvårat för demokratiska rörelser i landet och ökat risken för att de som företräder den demokratiska idén går i landsflykt.

Sanktionerna har också, som i Irak, lett till att rika blivit rikare tillsammans med de kriminella genom svarta marknaden. Även i Förbundsrepubliken Jugoslavien har också den politiska eliten fått ännu ett maktmedel genom kontroll över ransonering och distribution av mat och t.ex. medicin.

Några av de viktigaste positiva effekterna som sanktionerna haft är att de bidrog till att Belgrad-regimen drog in sitt stöd till Bosnien-serberna, och godkände ett fredsavtal de tidigare avvisat. Sanktionerna har också genom sina effekter på ekonomin omöjliggjort för de strömningar som velat skapa ett Stor-Serbien.<sup>46</sup>

### **3. EU - FORMELLA KOMPETENSER OCH POLITISKA ASPEKTER**

---

<sup>43</sup> Reisman och Stevick, s. 116.

<sup>44</sup> Devin och Dashti-Gibson, s. 168-170.

<sup>45</sup> Ibid., s. 177.

<sup>46</sup> Christiansen och Powers, s. 109.

### 3.1. ROMFÖRDRAGET

Möjligheten att besluta om ekonomiska sanktioner fanns med i Romfördraget redan i dess ursprungliga form, men de var uppdelade i vad Per Cramér kallar ekonomiskt/handelspolitiskt motiverade sanktioner och säkerhetspolitiskt motiverade sanktioner. Per Cramér beskriver denna uppdelning som målrelaterad eftersom motivet avgjorde om de skulle beslutas inom Gemenskapen eller inte.

De ekonomiska/handelspolitiska sanktionerna ansågs ligga inom Gemenskapens område och beslutades om under artikel 133 (f.d. 113) Romfördraget, genom att förslag från Kommissionen antogs i Ministerrådet med kvalificerad majoritet.

Artikel 133 lyder:

1. The common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion on tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in the event of dumping or subsidies.
2. The Commission shall submit proposals to the Council for implementing the common commercial policy.
3. Where agreements with one or more States or international organisations need to be negotiated, the Commission shall make recommendations to the Council, which shall authorise the Commission to open the necessary negotiations.  
The Commission shall conduct these negotiations in consultation with a special committee appointed by the Council to assist the Commission in this task and within the framework of such directives as the Council may issue to it.  
The relevant provisions of Article 228 shall apply.
4. In exercising the powers conferred upon it by this Article, the Council shall act by a qualified majority.<sup>47</sup>

De säkerhetspolitiska sanktionerna är ett sätt att genom ekonomiska åtgärder försöka få en stat som man anser brutit mot sina folkrättsliga förpliktelser att ändra det beteende som är oönskat ur säkerhetspolitisk synvinkel,<sup>48</sup> och bedömdes ligga utanför Gemenskapens kompetens och omfattning enligt artikel 2 Romfördraget. Dessa lämnades därför istället åt medlemsstaterna att besluta om på nationell nivå enligt artikel 297 (f.d. 224) Romfördraget.

Artikel 297 lyder:

Member States shall consult each other with a view to taking together the steps needed to prevent the functioning of the common market being affected by measures which a Member State may be called upon to take in the event of serious internal disturbances affecting the maintenance of law and order, in the event of war, serious international tension constituting a threat of war, or in order to carry out obligations it has accepted for the purpose of maintaining peace and international security.<sup>49</sup>

Den typ av beslut som beskrivs i artikel 297 innebär dock problem inom EG-rätten eftersom artikeln är en slags undantagsregel och de beslut som en medlemsstat fattar under den riskerar att innebära en konflikt med dess åtaganden inom Gemenskapen, speciellt vad gäller artikel 133. Gemenskapen har av nödvändighet fått acceptera detta eftersom medlemsstaterna måste ha visst utrymme för individuellt handlande inom det säkerhetspolitiska området, t.ex. finns det situationer när en medlemsstat har nationella intressen som organisationen inte kan eller vill

---

<sup>47</sup> Artikel 133, Unionsfördraget.

<sup>48</sup> Cramér, s. 515.

<sup>49</sup> Artikel 297, Unionsfördraget.

skydda. Dock föreskrivs i artikel 297 att medlemsstaterna skall samråda för att skydda Gemenskapens intressen.<sup>50</sup>

Det målrelaterade perspektivet kom att dominera till början av 1980-talet då ett instrumentellt synsätt successivt tog överhanden. Det innebar att man istället för motiven bakom sanktionerna koncentrerade sig på de olika åtgärdernas innehåll. Ett viktigt skäl till detta var att alla restriktioner av handel med icke-medlemsstater, oavsett motiven bakom dem, på så vis hamnade inom Gemenskapens kompetens- och intresseområde under artikel 133. Det hade den stora fördelen att risken minskade för de störningar av den inre marknaden som lätt kunde uppstå om medlemsstaterna agerade individuellt under artikel 297.<sup>51</sup>

Något som kom att ha stor betydelse för beslutsprocessen för ekonomiska sanktioner var skapandet av EPS (Europeiska Politiska Samarbetet). EPS var ett mellanstatligt samarbete som startade i oktober 1970 med målet att på lång sikt verka för en gemensam utrikespolitik för medlemsstaterna.<sup>52</sup>

Det dröjde ett decennium innan samarbetets roll etablerats fullt ut, men från 1980 fram till Unionsfördragets ikraftträdande valde man i alla fall av ekonomiska sanktioner mot icke-medlemsstater att ta ett beslut inom EPS innan beslut togs inom Gemenskapen.<sup>53</sup>

Att man valde att varje gång gå via det mellanstatliga samarbetet fick betydelse eftersom kravet för beslut om ekonomiska sanktioner inom EPS var enhällighet istället för kvalificerad majoritet, som gällde inom Gemenskapen. Om man lyckades uppnå enhällighet i EPS tog innehållet i beslutet sedan formen av ett förslag från Kommissionen. Därefter kunde Ministerrådet med kvalificerad majoritet ta beslut om ekonomiska sanktioner grundat på artikel 133. Konsekvensen av detta tillvägagångssätt blev naturligtvis att det krävdes enhällighet för att Gemenskapen skulle kunna införa åtgärder, vilket ledde till att Kommissionens inflytande minskade drastiskt och att Romfördragets lägre krav på kvalificerad majoritet förlorade sin betydelse.

På detta vis suddades skillnaden mellan artikel 133 och artikel 297 till viss del ut, eftersom artikel 133 användes i fall då utrikeshandeln berördes oavsett motiven bakom sanktionerna.<sup>54</sup>

Även om man mestadels under 1980-talet valde att inte gå via artikel 297 fanns dock inga säkra regler för i vilken situation vilka grunder skulle tillämpas. Som synes nedan i avsnittet om sanktionsregimer verkar detta istället ha styrts av politiska intressen.

Per Cramér menar också att konflikten inom Gemenskapen mellan det målrelaterade och det instrumentella synsätten fanns kvar och att detta bottnar i den grundläggande konflikten mellan överstatlighet kontra medlemsstaternas nationella suveränitet.<sup>55</sup>

Som en följd av att EPS funktion fanns med i Enhetsakten som trädde i kraft 1 juli 1987 kom det instrumentella synsättet att dominera helt, och EPS funktioner flyttades in inom ramen för

---

<sup>50</sup> Cramér, s. 519-520.

<sup>51</sup> Ibid., s. 121.

<sup>52</sup> Ibid., s. 316.

<sup>53</sup> Ibid., s. 522.

<sup>54</sup> Ibid., s. 527.

EG även om samarbetet även fortsättningsvis var mellanstatligt.<sup>56</sup> Även FN-resolutioner om ekonomiska sanktioner verkställdes inom Gemenskapen istället för på nationell nivå och under artikel 297, trots att denna är formulerad för att omfatta FN-beslut. Man samrådde även i dessa fall inom EPS, men besluten togs sedan under artikel 133 eller 235.

### 32. UNIONS- OCH AMSTERDAMFÖRDRAGEN

I Unionsfördraget som trädde i kraft i november 1993 kodifierades den praxis som beskrivits ovan i två nya artiklar, artikel 301 (f.d. 228a) och 60 (f.d. 73g). Detta avtal kompletterade Romfördraget och de två artiklarna kom att utgöra den nya beslutsgrunden för säkerhetspolitiskt ekonomiska sanktioner, medan de handelspolitiskt motiverade sanktionerna låg kvar under artikel 133. Som Cramér påpekar verkar detta innebära ett nytt slags målrelaterat synsätt.<sup>57</sup>

I och med Unionsfördraget kom EPS att ersättas av GUSP (Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken), och denna institution finns kvar även i Amsterdamfördraget. GUSP är en fördjupning av det mellanstatliga politiska samarbetet inom EPS, och dess funktioner återfinns i avdelning V i Unionsfördraget. Där stadgas bl.a. att GUSP:s syfte skall vara:

- to safeguard the common values, fundamental interests and independence of the Union;
- to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways;
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the United Nations Charter as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter;
- to promote international cooperation;
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

I och med att man byggde vidare på ovan nämnda praxis under Romfördraget kom den nya konstruktionen, som även den består under Amsterdamfördraget, att se ut så att det uttryckligen krävs ett mellanstatligt beslut först. Detta kan sedan leda till antingen åtgärder på nationell nivå eller på gemenskapsnivå, beroende på om frågan faller inom Gemenskapens kompetens eller inte.<sup>58</sup> Om den bedöms falla inom kompetensen tas sedan ett beslut om verkställighetsåtgärder under artikel 301 och/eller 60.

Under Unionsfördraget beslutade först Europeiska rådet om generella riktlinjer för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.<sup>59</sup> Sedan fanns det två vägar att gå inom GUSP, innan beslutet lämnades över till Gemenskapen för beslut om verkställighetsåtgärder under artikel 301 eller 60. Den ena vägen var att Ministerrådet med enhällighet<sup>60</sup> beslutade om en

---

<sup>55</sup> Ibid., s. 522.

<sup>56</sup> Prop. 1998/99:27, s. 9.

<sup>57</sup> Cramér, sid. 532.

<sup>58</sup> Ibid., s. 358-359.

<sup>59</sup> Artikel J 8(1), Unionsfördraget.

<sup>60</sup> Artikel J 8(2), Unionsfördraget.

gemensam ståndpunkt under artikel J 2. Den andra var att Ministerrådet med enhällighet<sup>61</sup> beslutade om gemensamma åtgärder, men också om vilka följdbeslut som kunde tas med kvalificerad majoritet.

Med Amsterdamfördraget, som Sveriges riksdag godkände den 29 april 1998, gjordes vissa ändringar i beslutsgången i avdelning V.

Numera kallas de allmänna riktlinjer som Europeiska rådet utarbetar och beslutar om med enhällighet för gemensamma strategier.<sup>62</sup> Det är sedan Ministerrådet som skall se till att dessa syften och mål efterlevs hela vägen till verkställighet på gemenskapsnivå, och Ministerrådet skall även ge Europeiska rådet förslag till framtida gemensamma strategier.

De gemensamma strategierna förverkligas sedan i form av beslut om gemensamma åtgärder som regleras i artikel 14 (f.d. J 4) och gemensamma ståndpunkter under artikel 15 (f.d. J 5).<sup>63</sup> Dessa beslutas av Ministerrådet med kvalificerad majoritet enligt artikel 23 (f.d. J 13), alltså ett undantag från huvudregeln i avdelning V om enhällighet.

Enligt artikel 15 (f.d. J 5) och 19 (f.d. J 9) innebär gemensamma ståndpunkter bl.a. att medlemsstaterna i sin nationella politik samt i sitt agerande i internationella organisationer och konferenser, är skyldiga att följa den inställning Unionen beslutat inta i en fråga. De gemensamma åtgärderna används för beslut om verkställighet genom operativa insatser.

Det finns dock också två undantag från regeln om kvalificerad majoritet. Det första är att om en medlemsstat anser att ett beslut skulle få konsekvenser för dess nationella politik och därför tänker sig motsätta sig det, skall Ministerrådet med kvalificerad majoritet rösta om att frågan skall hänskjutas till Europeiska rådet som beslutar med enhällighet.<sup>64</sup> Resultatet blir därmed att medlemsstaten kan lägga in sitt veto genom sin plats i Europeiska rådet och hindra beslutet i sin helhet.

Det andra undantaget stadgas under huvudregeln om enhällighet i artikel 23(1), men är tillgänglig även vid ett förfarande under 23(2). Beslut med militära eller försvarsmässiga konsekvenser faller alltid under denna regel, men den kan användas av en medlemsstat även vid övriga beslut för att helt och hållet ställa sig vid sidan av ett GUSP-beslut om gemensamma ståndpunkter eller åtgärder.

Huvudregeln stadgar att för beslut krävs det enhällighet i Ministerrådet, men att närvarande medlemmar inte använder sin röst hindrar inte beslut om de inte utgör fler än en tredjedel. Undantaget består i att en medlemsstat som inte röstar kan välja att ge en formell motivering till avståndet. Om så sker undgår medlemsstaten i fråga att bli bunden av eller följa beslutet, men måste godta att det är bindande för Unionen i övrigt och får inte på något sätt försvåra verkställandet av beslutet.

---

<sup>61</sup> Artikel J 8(2), Unionsfördraget.

<sup>62</sup> Artikel 13 (f.d. J 3), Unionsfördraget.

<sup>63</sup> Artikel 13-15, Unionsfördraget.

<sup>64</sup> Artikel 23, Unionsfördraget.



Om beslut tas på mellanstatlig nivå och sanktionerna bedöms ligga inom Gemenskapens kompetens tas sedan verkställighetsbeslut av Ministerrådet under artikel 301 och/eller 60. Att Gemenskapen har kompetens för detta stadgas i artikel 301 (se nedan) som är speciell genom att den omfattar både den mellanstatliga och den överstatliga nivån.

Lagstiftning antagen under artikel 301 eller 60 blir omedelbart tillämplig i och bindande för samtliga medlemsstater. De beslut som tagits hittills om ekonomiska sanktioner har fattats i form av förordningar och har alltså haft direkt effekt i medlemsstaterna.<sup>65</sup> Om EU skulle avstå från, eller inte ha kompetens för, att besluta om sanktionsåtgärder måste medlemsstaterna istället införa nationell lagstiftning för att verkställa sanktionsbeslut tagna inom FN eller GUSP.

Artikel 301 lyder:

Where it is provided, in a common position or in a joint action adopted according to the provisions of the Treaty on European Union relating to the common foreign and security policy, for an action by the Community to interrupt or to reduce, in part or completely, economic relations with one or more third countries, the Council shall take the necessary urgent measures. The Council shall act by a qualified majority on a proposal from the Commission.<sup>66</sup>

Artikel 301 stadgar alltså att det fortfarande är Kommissionen som har initiativrätten vad gäller förslag till ekonomiska sanktioner. Fortfarande krävs dock att en gemensam strategi antagits med enhällighet inom GUSP innan Ministerrådet kan fatta beslut. Detta innebär att Kommissionens möjlighet att påverka de förslag de formellt sett har exklusiv kompetens att utarbeta i själva verket är mycket begränsad, och istället ligger denna makt fortfarande hos medlemsstaterna.<sup>67</sup>

En viktig skillnad mot tidigare är att artikel 301 gjorts mycket vidare än artikel 133 för att etablera ett förfarande som täcker så många olika sanktionssituationer som möjligt, i syfte att så långt det går skapa enhetlighet.<sup>68</sup> Artikel 301 omfattar därför alla typer av ekonomiska restriktioner mot en icke-medlemsstat och inte bara de som faller under den gemensamma utrikeshandelspolitiken. Artikelns möjligheter har använts i praxis t.ex. för avbrytande av transportförbindelser och tjänstehandel och för att införa förbud mot att tillmötesgå krav på ekonomisk kompensation för kommersiella avtal som inte uppfyllts p.g.a. sanktionsregimen.<sup>69</sup>

Artikel 60 utgör en pendang till artikel 301. Som synes nedan reglerar artikeln situationer då man måste vidta snabba åtgärder mot ett tredje land inom områdena kapitalrörelser och betalningar, och i andra punkten stadgas att under vissa förutsättningar kan medlemsstaterna vidta unilaterala åtgärder inom dessa områden. Artikel 60 har använts då man valt att införa finansiella sanktioner.<sup>70</sup>

Artikel 60 lyder:

---

<sup>65</sup> Cramér, s. 546.

<sup>66</sup> Artikel 301, Unionsfördraget.

<sup>67</sup> Cramér, s. 515.

<sup>68</sup> Ibid., s. 525.

<sup>69</sup> Ibid., s. 533.

<sup>70</sup> Ibid., s. 515, 533.

1. If, in the cases envisaged in Article 301, action by the Community is deemed necessary, the Council may, in accordance with the procedure provided for in Article 301, take the necessary urgent measures on the movement of capital and on payments as regards the third countries concerned.
2. Without prejudice to Article 297 and as long as the Council has not taken measures pursuant to paragraph 1, a Member State may, for serious political reasons and on grounds of urgency, take unilateral measures against a third country with regard to capital movements and payments. The Commission and the other Member States shall be informed of such measures by the date of their entry into force at the latest.

The Council may, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, decide that the Member State concerned shall amend or abolish such measures. The President of the Council shall inform the European Parliament of any such decisions taken by the Council.<sup>71</sup>

Per Cramér påpekar dock att trots att det är artikel 301 och 60 som används för införande av ekonomiska sanktioner är det fortfarande möjligt att t.ex. införa säkerhetspolitiskt motiverade handelssanktioner grundade på artikel 133, vilket skulle kunna utnyttjas för att kringgå förfarandet i GUSP. Även om risken för att detta skall ske troligen är liten skulle möjligheten kunna användas av Kommissionen tillsammans med medlemsstater, om de senare var tillräckligt många för att uppnå kvalificerad majoritet, för att undvika kravet på enhällighet i fall då man vet eller misstänker att en eller flera medlemsstater tänker lägga in sitt veto. Om så skulle ske finns visserligen möjligheten att föra ogiltighetstalan om att artikel 301 varit den korrekta grunden, men det är ett krångligt och knappast tillfredsställande alternativ.<sup>72</sup>

Undantagna från EU:s kompetens är fortfarande beslut om sanktioner av vapenhandel som istället faller under medlemsstaternas nationella kompetens enligt artikel (f.d. 223) och som koordineras inom GUSP. Även sanktioner inom kol- och stålsektorn ligger kvar på mellanstatlig nivå och beslutas inom EKSG efter föregående GUSP-beslut.

Konsekvensen av detta är att trots samordningen som gjordes i och med Unions- och Amsterdamfördragen är kompetenserna rörande ekonomiska sanktioner fortfarande utspridda inom EU:s struktur.<sup>73</sup>

### 3.3. UNDANTAG OCH POLITISKA ASPEKTER

Vilka möjligheter har då en medlemsstat att hindra att den blir bunden av ett säkerhetspolitiskt beslut mot sin vilja?

Den första möjligheten är vid beslutet om gemensamma strategier i Europeiska rådet, för vilket kravet alltså är enhällighet och medlemsstaten kan lägga in sitt veto vid ett oönskat förslag. Om så av någon anledning inte sker, eller om senare förslag till beslut om gemensamma ståndpunkter eller åtgärder skulle innehålla önskade aspekter, finns möjligheten att hävda nationella intressen i Ministerrådet varpå beslutet bör återgå till Europeiska rådet och medlemsstaten återigen har vetorätt.

Det kan dock finnas andra skäl än säkerhetspolitiska nationella intressen och som diskuteras längre ner i detta avsnitt kan alternativet att helt hindra ett beslut framstå som alltför drastiskt. Det är här undantaget som ger en medlemsstat möjlighet att ställa sig vid sidan av ett beslut utan

---

<sup>71</sup> Artikel 60, Unionsfördraget.

<sup>72</sup> Cramér, s. 543.

<sup>73</sup> Ibid., s. 533-534.

att bli bunden av det blir så viktigt. Skälen till att man vill detta kan vara många, men det är intressant att man skapat ett undantag för regeln om kvalificerad majoritet, som i sig är ett undantag till huvudregeln om enhällighet i avdelning V. Resultatet blir naturligtvis att det lägre krav för beslut om gemensamma ståndpunkter eller åtgärder som infördes med Amsterdamfördraget till viss del urvattnas, eftersom medlemsstaterna kan hindra att de blir bundna mot sin vilja.

Som jag uppfattar det innebär systemet också en försäkring mot att man i framtiden skulle avvika särskilt mycket från den enhälligt beslutade gemensamma strategin. Avvikelser från denna i beslut med kvalificerad majoritet om gemensamma ståndpunkter eller åtgärder skulle kunna leda till att medlemsstater blir bundna av beslut som inte stämmer överens med den säkerhetspolitiska linje de godkände i Europeiska rådet. I och med undantagen i artikel 23 kan en medlemsstat istället bemöta sådana avvikelser med att antingen hävda nationella intressen eller ställa sig utanför beslutet.

Ministerrådet har i praxis följt GUSP:s beslut mycket tätt sedan 1993, och ett led i denna tendens var troligen att man valde att ta sanktionsbeslut under artikel J 2 och undvek artikel J 3. Detta eftersom den senare öppnade för följdbeslut med kvalificerad majoritet medan den första krävde enhällighet rakt igenom, och återigen hade alltså medlemsstaterna valt den väg som lät dem behålla mest kontroll över processen.<sup>74</sup> Det innebär att medlemsstaterna redan innan Amsterdamfördraget behöll sitt inflytande och Kommissionen lämnades mycket lite svängrum.

Det är lite för tidigt att uttala sig om vad ändringarna i Amsterdamfördraget kommer att innebära, särskilt som de första beslut om sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien som EU tog utan FN-mandat togs i mars 1998 precis innan ändringarna trädde i kraft. Som diskuteras nedan i detta avsnitt är det inte endast de formella reglerna som styr utvecklingen, utan i hög grad även de politiska.

Ännu en möjlighet till undantag finns på verkställighetsnivån inom Gemenskapen. Trots att det är artikel 301 och 60 som idag används för verkställighet av GUSP-beslut om ekonomiska sanktioner så finns artikel 297 kvar. Artikel 297, som återges i sin helhet i avsnitt 3.1., innebär att en medlemsstat kan ställa sig utanför beslut som landet inte anser förenligt med dess säkerhetspolitiska hållning, även efter att GUSP-nivån är passerad.

Det skall observeras att det inte finns någon motsvarande möjlighet i Euratom och EKSG-fördragen. Det skall även noteras att artikeln innehåller ett krav på samråd mellan medlemsstaterna för att undvika störningar av den inre marknaden.

Artikel 297 stadgar att en medlemsstat under vissa förutsättningar kan vidta åtgärder, som annars skulle anses strida mot dess förpliktelser mot ett tredje land under fördragen, för att skydda viktiga nationella intressen.<sup>75</sup> Detta innebär t.ex. att om medlemsstaterna inte skulle

---

<sup>74</sup> Ibid., s. 539.

<sup>75</sup> Ibid., s. 545.

kunna enas om en gemensam strategi i GUSP så kan en medlemsstat alltid införa ekonomiska sanktioner på egen hand genom att stödja sig på grunderna ”krig” eller ”allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara” i artikeln.

Intressant är att artikel 297 även omfattar åtgärder som syftar till att undvika att verkställa de sanktioner man beslutat om inom Gemenskapen. Detta ger en extra möjlighet för en medlemsstat att agera självständigt för att skydda sina nationella säkerhetspolitiska intressen.<sup>76</sup>

Att avvika från övriga Gemenskapen genom att vidta eller avstå från åtgärder under artikel 297 aktualiserar dock det ständigt återkommande problemet med lojaliteten inom EU. Det är därför inte särskilt förvånande att synen på artikel 297 inte är enhetlig. Medan Kommissionen och EG-domstolen upprepade gånger slagit fast att artikel 297 är en undantagsregel och skall tolkas restriktivt<sup>77</sup> så har flera medlemsstater tydligt uttryckt att de vill ge artikeln en vid tolkning.<sup>78</sup> Själva formuleringen av artikel 297 och 298 ger i sig stort utrymme för medlemsstaterna vad gäller deras interna utrikes- och säkerhetspolitik, och de åtgärder de vidtar kan vara acceptabla även om de har negativa effekter för den inre marknaden.

Det är naturligt att medlemsstaterna vill ha en generös tolkning av artikeln, för att de inte skall vara bakbundna om en säkerhetspolitisk situation uppstår där de inte har samma intressen som övriga Unionen. Att utnyttja denna möjlighet kräver dock en del, eftersom det politiska tryck som hänger samman med solidariteten som organisationen bygger på är mycket starkt. Den politiska situationen kan dock förändras och i ett annorlunda scenario än dagens kan den möjlighet som artikel 297 innebär få en viktig betydelse.

Om det finns skäl att misstänka att en medlemsstat använt 297 på ett oriktigt sätt kan en annan medlemsstat eller Kommissionen initiera judiciell prövning enligt reglerna för extraordinär prövning i artikel 298.<sup>79</sup>

Det enda fall som varit uppe under artikel 298 för rättsligt prövning i EG-domstol är *C-120/94 Commission v. Hellenic Republic* och detta kom aldrig till något avgörande eftersom Kommissionen drog tillbaka sin talan då de aktuella åtgärderna som Grekland verkställt mot Makedonien avslutats.<sup>80</sup>

En eventuell judiciell prövning under artikel 298 omfattar två steg. Det första är att pröva om någon av de fyra situationerna som räknas upp i artikel 297 är för handen, och det andra är att pröva om medlemsstaten i fråga missbrukat sina befogenheter under artikeln.

Redan det första steget innebär komplikationer. Hur och vem skall avgöra om en av de fyra situationerna i artikel 297 föreligger? Generaladvokat Jacobs menade i ovan nämnda mål att det är mycket svårt för en domstol att göra en rättslig prövning. Han menade att om en prövning

---

<sup>76</sup> Ibid., s. 552.

<sup>77</sup> Se t.ex. mål 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (1986) ECR 1651, grunderna 26-27, samt s. 1674.

<sup>78</sup> Cramér, s. 547.

<sup>79</sup> Ibid., s. 545.

<sup>80</sup> Ibid., s. 545.

skall göras måste det ske ur den aktuella statens synvinkel med den statens speciella förutsättningar för ögonen, och med hänsyn till vad den staten upplever som ett allvarligt hot.<sup>81</sup>

Nästa steg är alltså att avgöra om medlemsstaten missbrukat sina möjligheter när man använt sig av artikel 297. Missbruk kan vara att medlemsstaten försummat sin plikt att samråda eller att det egentliga motivet är ekonomiska egenintressen. Den grundläggande frågan i en judiciell prövning skulle sannolikt komma att handla om en bedömning av proportionaliteten mellan å ena sidan medlemsstatens säkerhetspolitiska intressen i frågan mot å andra sidan Gemenskapens behov och medlemsstatens lojalitetsplikt mot detta behov.<sup>82</sup>

När jag läser avdelning V i fördraget slås jag av hur starkt man i texten trycker på medlemsstaternas skyldighet att handla solidariskt, följa Unionens inställning, samråda och om de har en avvikande uppfattning välja att lägga ner sin röst men i alla fall inte på något sätt försvåra Unionens arbete. Allt detta uppfattar jag som ett försök att så långt det är möjligt genom teoretiska konstruktioner skapa ett politiskt tryck på Unionens medlemsstater att vara lojala.

Sverker Åström påpekar t.ex. att det inte i varken Rom-, Maastricht- eller Amsterdamfördraget finns några bestämmelser om att övriga medlemsstater skall vidta några åtgärder om en medlemsstat hamnar i konflikt med en utomstående part. Åström menar att man istället förlitar sig på den solidaritet som organisationen bygger på.<sup>83</sup>

Solidariskt handlande är en grundförutsättning för Unionen då alla medlemmar har intresse av att övriga är starka eftersom detta krävs för att organisationen skall fungera optimalt, och i ett större perspektiv kan egna uppoffringar löna sig. Det är speciellt viktigt för de svagare medlemmarna att en sådan solidaritet stärks och upprätthålls, eftersom de är mer beroende av det skydd organisationen kan ge än de starkare medlemsstaterna.

Åström menar att integrationen pågår inom en mängd olika plan och forum, men att GUSP är ett av de viktigaste sammanhangen genom det nära och löpande samarbetet mellan regeringar och medlemsstaternas företrädare. Att man har etablerat ett förfarande för samråd för att försöka nå en gemensam ståndpunkt i frågor som är aktuella, även i ett politiskt organ som t.ex. FN, ger naturligtvis en mycket stark förhandlingsposition. Det innebär att varje medlemsstat vinner på solidariteten den dagen det är man själv som kan driva en fråga med mer utsikt till framgång än vad som skulle vara fallet om den drevs utan stöd av övriga EU-medlemmar.

Resultatet av denna solidaritetstanke blir att även om det inte finns någonting skrivet om en plikt att skydda andra medlemsstater finns det en sådan plikt i praktiken.<sup>84</sup> En annan konsekvens av detta är naturligtvis att ju starkare solidariteten blir, desto svårare är det att avvika från gruppen vid t.ex. ett GUSP-beslut om ekonomiska sanktioner. Det skulle idag innebära ett högt politiskt pris för medlemsstaten att använda de vetorätter som finns i avdelning V, och därmed bryta

---

<sup>81</sup> Ibid., s. 551-552.

<sup>82</sup> Ibid., s. 554.

<sup>83</sup> SOU 1997:143, s. 13.

<sup>84</sup> Ibid., s. 27-28.

samstämmigheten i gruppen och hindra ett beslut. En mindre drastisk väg att gå är den möjlighet som beskrivits ovan att ställa sig utanför ett GUSP-beslut, men även ett sådant handlande har sitt pris och är troligen ingenting en medlemsstat skulle göra utan mycket god anledning.

Avslutningsvis har Åström har en intressant synpunkt när han säger att ett skäl till att man ändrat röstningssystemet är den förestående utvidgningen av Unionen . Risker finns att solidaritetskänslan och homogeniteten urvattnas i och med den, och det är därför önskvärt att ha ett system där det så långt som möjligt räcker med kvalificerad majoritet.<sup>85</sup>

### 34. SVERIGE OCH EU

Det främsta skälet till Sveriges tveksamhet inför medlemskap i EU var den oro som fanns för vad ett sådant skulle innebära för landets möjligheter att föra en självständig säkerhetspolitik. Det tog många år innan Sveriges ledning beslutade sig för att medlemskap i EG var förenligt med alliansfrihet i den utsträckning man ansåg behövdes för att bevara neutraliteten. När man kommit fram till denna ståndpunkt gavs den uttryckt i ett riksdagsbeslut från 1992.<sup>86</sup>

Vilken position har då Sverige tagit i frågan om huruvida EU kan och bör införa ekonomiska sanktioner mot ett tredje land när inget FN-mandat finns?

I propositionen 1998/99:27 föreslog regeringen en rad ändringar i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, vilken innehåller straffbestämmelser för situationer då enskilda rättssubjekt bryter mot sanktionsregimer. Lagen är uppbyggd som en fullmaktslag, vilket innebär att riksdagen delegerat kompetens till regeringen så att den senare kan utfärda förordningar under lagen. Denna kompetens uttrycks i 3 § lagen om vissa internationella sanktioner, men där stadgas även att sådana förordningar måste godkännas av riksdagen.

De föreslagna ändringarna i lagen syftade till att den skulle kunna tillämpas även i fall då EU beslutar om ekonomiska sanktioner mot tredje land utan föregående FN-beslut.

Skälet till denna lagändring var att man inom Unionen beslutade om egna sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien<sup>87</sup> i april 1998<sup>88</sup> efter ett enhälligt GUSP-beslut.<sup>89</sup> I dess tidigare lydelse gällde lagen om vissa internationella sanktioner endast för FN-initierade åtgärder. Det fanns därför ingen rättslig grund för att inom Sverige beivra eventuella överträdelse av enskilda rättssubjekt av sanktionsbestämmelserna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien. Därför infördes först en provisorisk lagändring på Utrikesutskottets initiativ, som kom att gälla från den 1 juli 1998 t.o.m. den 31 december samma år, medan man förberedde en permanent lagändring.

Majoriteten av partierna stödde förslaget. Vänsterpartiet hemställde dock att propositionen skulle avslås med motiveringen att EU inte bör besluta om sanktioner utan FN-förankring, samt

---

<sup>85</sup> Ibid., s. 39.

<sup>86</sup> Ibid., s. 63-64.

<sup>87</sup> Se avsnitt 5.5.

<sup>88</sup> Rfo nr 926/98, EGT nr L 130/1.

<sup>89</sup> 98/240/GUSP, EGT nr L 95/1.

att de ställde sig tveksamma till Sveriges demokratiska möjligheter att ställa sig utanför eller påverka ett sådant beslut inom EU.<sup>90</sup>

Miljöpartiet ansåg att det i de fall då vetorätten i Säkerhetsrådet blockerar ett FN-beslut bör finnas en öppning för EU att införa sanktioner på egen hand. Partiet menade dock att denna möjlighet borde begränsas till EU:s närområde och att Sveriges målsättning skall vara att först och främst arbeta för att FN-sanktioner kan komma till stånd.<sup>91</sup>

Denna senare åsikten har bred förankring vilket kan ses i bl.a. SOU 1995:28 där det stadgas att Sverige bör följa även rekommendationer från FN eftersom det är en uttalad strävan för Sverige att på alla sätt främja FN:s arbete. Man har därför uttalat att Sverige bör införa sanktioner även om de bara grundar sig i en rekommendation eftersom denna ger uttryck åt en ”allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan”.<sup>92</sup>

Även majoriteten av remissinstanserna stödde förslaget till lagändring. Hovrätten över Skåne och Blekinge påpekade dock rättsäkerhetsaspekterna, och Sveriges Industriförbund motsatte sig förslaget eftersom de inte ansåg att EU bör fatta beslut om sanktioner utan stöd i FN.<sup>93</sup>

Lagändringen trädde ikraft den 1 januari och den 1 maj 1999 genom lag (1998:1451) och (1998:1452) om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.<sup>94</sup>

I propositionen slås fast att det är högst troligt att EU även i framtiden kommer att besluta om ekonomiska sanktioner på egen hand, och att Sverige skall arbeta för att GUSP:s syften skall kunna uppfyllas. Det sägs också att detta skall ske endast när ett beslut eller en rekommendation från FN inte är att vänta, men man uttrycker sig enligt min mening luddigt och det framstår som om det eventuellt kan räcka att det inte finns någon vilja till agerande inom FN.

Vad gäller GUSP:s syften är de värda att titta närmare på. I propositionen sägs uttryckligt att sanktioner beslutade inom ramen för GUSP inte nödvändigtvis behöver vara att skydda internationell fred och säkerhet eller mänskliga rättigheter och friheter. Det kan också vara något av de andra av GUSP:s syften,<sup>95</sup> t.ex. att stärka Unionens säkerhet. Vad gäller EU:s egen lagstiftning säger artikel 60 och 301 Unionsfördraget ingenting om syftet med sanktioner, inte ens att de skall vara ett led i GUSP:s mål.

Sanktionerna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien motiverades med att man ville ”bevara freden, stärka internationella säkerheten, befästa respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”, men med den expansiva praxis man inlett inom EU vad gäller sanktioner kanske det inte dröjer så länge innan motivet blir ”att skydda Unionens gemensamma värden, grundläggande intressen och oavhängighet” eller ”att på alla sätt stärka Unionens och dess medlemsstaters säkerhet”.

---

<sup>90</sup> Motion 1998/99:U1.

<sup>91</sup> Motion 1998/99:U2.

<sup>92</sup> SOU 1995:28, s. 52.

<sup>93</sup> Prop. 1998/99:27, s. 13.

<sup>94</sup> Ibid., s. 15.

<sup>95</sup> Se avsnitt 3.2.

Detta skulle kunna leda till mycket tveksamma beslut och resultat, och jag menar att man bör vara uppmärksam på vad för utveckling Sverige medverkar till inom GUSP. I lagen om vissa internationella sanktioner finns dock en försäkring mot att Sverige skall kunna använda lagen för sådana syften. I 1 § 2 p. stadgas nämligen att lagen skall användas för genomförandet av sanktioner som beslutats inom GUSP ”och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet”. Övriga av GUSP:s syften är alltså inte inkluderade och resultatet blir att om en rådsförordning som föll under dessa antogs, kan Sverige hänvisa till att man inte har möjlighet att sanktionera överträdelser nationellt. Dessutom innebär det faktum att lagen är uppbyggd som en fullmaktslag att regeringen inte har några möjligheter att tänja användningen av den i sina förordningar, då dessa måste godkännas av riksdagen.

## **4. FN - LAGSTIFTNING OCH BESLUTSGÅNG**

### **4.1. FN:S INSTITUTIONER OCH KAPITEL VII**

Beslut om multilaterala sanktionsregimer i FN kan tas antingen i Säkerhetsrådet eller i Generalförsamlingen. Säkerhetsrådets resolutioner kan vara antingen bindande eller endast utgöra en rekommendation, medan Generalförsamlingens beslut aldrig utgör mer än en rekommendation.

Säkerhetsrådets beslut tas under reglerna i kapitel VII i FN-fördraget som behandlar hot, brytande av fred och våldshandlingar, och därför reglerar användandet av allt från diplomatiska till militära sanktioner.<sup>96</sup> För att sådana beslut skall bli aktuella måste dock Säkerhetsrådet, enligt artikel 39 i FN-fördraget, slå fast att det föreligger ett hot eller brott mot freden eller en aggression eftersom det är en förutsättning vilken typ av insats under kapitel VII man än väljer. I praktiken uppfylls inte alltid detta krav formellt, och hänvisningarna till vilken rättslig grund man stödjer sig på är ofta vaga.<sup>97</sup>

Utvecklingen har gått mot en allt vidare tolkning av begreppet ”hot mot internationell fred och säkerhet”, och Säkerhetsrådet har under senare år inkluderat inte bara externa utan även interna konflikter. Ännu ett steg i samma riktning är att man har sagt att utbredda kränkningar av internationell humanitär rätt utgör ett hot mot freden.<sup>98</sup> Detta är inte okontroversiellt då det kan ses som ett led i tendensen att begränsa omfattningen av artikel 7(2). Artikeln utgör en av FN-stadgans grundsatser och stadgar att FN inte har rätt att blanda sig i konflikter som ligger inom en stats exklusiva jurisdiktion, med aktioner under kapitel VII undantagna.<sup>99</sup>

Artikel 39 hänvisar också till artikel 41 där reglerna för de ekonomiska åtgärderna regleras.<sup>100</sup> Artikel 41 ger Säkerhetsrådet möjlighet att införa en rad olika typer av ekonomiska sanktioner

---

<sup>96</sup> Vad gäller kapitel VII lämnar jag i detta arbete reglerna som rör militära sanktioner därhän.

<sup>97</sup> Malanczuk, s. 394.

<sup>98</sup> Shaw, s. 855-856.

<sup>99</sup> Principen har vållat stora problem inom det globala samfundet vilket jag återkommer till i kapitel 7 och 8.

<sup>100</sup> Reisman och Stevick, s. 127.



mot en stat, ensamma eller i kombination med varandra, och sådana beslut utgör internationell rätt.<sup>101</sup> Artikeln lyder:

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

Säkerhetsrådet kan alltså välja att utfärda en bindande resolution, men även institutionens rekommendationer ger FN:s medlemsstater auktoritet att införa sanktioner även om de endast utgör en uppmaning. För att en resolution, bindande eller ej, skall få juridisk verkan för enskilda rättssubjekt i medlemsstaterna måste innehållet antas som nationell lagstiftning.<sup>102</sup> Säkerhetsrådet kan också nöja sig med ett göra ett fördömande av målstaten/regimen utan medföljande uppmaning om sanktioner, i syfte att markera att ett brott mot internationell rätt har begåtts.<sup>103</sup> För ett beslut om införande av ekonomiska sanktioner i FN:s Säkerhetsråd krävs att nio av femton medlemmar röstar för och ingen av de permanenta medlemmar lägger in sitt veto. I procedurfrågor räcker det att nio medlemmar röstar för och det spelar ingen roll om dessa är permanenta eller inte.<sup>104</sup>

En uppmaning eller rekommendation från Generalförsamlingen om ekonomiska sanktioner ger endast politisk legitimitet. De kan därför bara användas av medlemsstaterna för att vidta åtgärder som inte strider mot rättsliga principer eller avtal, som t.ex. bojkott av vissa varor.

Generalförsamlingen kan alltså aldrig ge legitimitet åt sanktioner som ingriper i målstatens suveräna rättigheter. Dess rekommendationer har sin största rättsliga betydelse genom att de kan bidra till skapandet av ny internationell sedvanerätt om tillräckligt många medlemsstater ger uttryck för en gemensam uppfattning som skiljer sig från gällande rätt, speciellt om denna uppfattning uttrycks upprepade gånger under en längre tid.

När en sanktionsregim införs inom FN:s ramar upprättas även en s.k. sanktionskommitté. Dessa sköts främst av Säkerhetsrådets medlemmar i samarbete med ett centralt sekretariat.

Kommittéernas uppgift är främst att övervaka att sanktionerna verkställs och att följa upp misstänkta brott mot sanktionsregimen. Deras andra viktiga uppgift är att de har ansvaret för de justeringar som måste göras för att säkra tillgången på varor för humanitära behov i målstaten.<sup>105</sup>

Det har dock riktats stark kritik från många håll mot kommittéernas sätt att arbeta. Det anses vara alltför politiserat, informellt och ineffektivt. En utbredd uppfattning verkar vara att ett viktigt skäl till detta är att en ny kommitté sätts upp för varje sanktionsregim och att dessa är så nära knutna till Säkerhetsrådet, istället för att ha en permanent och oberoende kommitté som kunde bygga på tidigare erfarenheter.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Weiss, Forsythe och Loate, s. 34.

<sup>102</sup> Prop. 1998/99:27, s. 9.

<sup>103</sup> Doxey, s. 5-6.

<sup>104</sup> Motion 1998/99:U1.

<sup>105</sup> Conlon, s. 330.

<sup>106</sup> Conlon, s. 334-335, 338. Se även Doxey, s. 93.

## 42. FN OCH EU

Stora delar av FN-stadgan har idag uppnått status av internationell sedvanerätt, t.ex. reglerna för fredlig lösning av tvister, våldsförbudet och stora delar av rätten till självbestämmande. Att en norm utgör sedvanerätt innebär att den binder alla stater och inte bara FN-medlemmar.

Frågan om FN:s bindande verkan har dock fler aspekter. Enligt artikel 4(1) i FN-fördraget är det endast stater som kan vara medlemmar i FN, och artikel 25 stadgar att Säkerhetsrådets beslut binder FN:s medlemmar. Detta innebär att EU:s medlemsstater binds av FN:s beslut, men som utgångspunkt inte EU som organisation. I flera resolutioner har dock hänvisats till ”alla stater, medlemmar och internationella organisationer” som skyldiga att följa Säkerhetsrådets beslut, vilket har givit upphov till en diskussion om EU:s position. Detta bruk har dock inte varit konsekvent, och är inte tillräckligt för att man skall kunna dra slutsatsen att EU som organisation blir bundet även om utvecklingen går åt det hållet. Det hindrar inte att EU, som alla andra internationella aktörer, är bundet av de delar av FN:s arbete som stödjer sig på regler som redan utgör internationell sedvanerätt.<sup>107</sup>

Vad gäller medlemsstaternas lojaliteter stadgas i artikel 103 i FN-fördraget att organisationens medlemmar i första hand skall fullgöra sina skyldigheter under FN i händelse av konflikt med plikter inom andra internationella organisationer. I de flesta fall av ekonomiska sanktioner har EU:s medlemsstater löst det så att man verkställt besluten från FN:s Säkerhetsråd inom Gemenskapen när resolutionens innehåll fallit inom EG:s kompetens, och annars på nationell nivå.<sup>108</sup>

I Kapitel VIII ges visst utrymme för regionala insatser, men möjligheterna till sådana står under en pågående utveckling i praxis och det är svårt att uttala sig med säkerhet om rättsläget idag. Enligt artikel 52 i FN-stadgan skall sådana åtgärder följa stadgans regler för internationell fred och säkerhet. Artikel 53 uttrycker att Säkerhetsrådet kan välja att verkställa en ”enforcement action” genom en regional organisation, men om en sådan organisation tänker agera självständigt krävs fortfarande auktorisation från Säkerhetsrådet. Frågan är vad ”enforcement action” betyder. Enligt t.ex. Pieter Jan Kuyper omfattar det bara militära aktioner och inte ekonomiskt tvång, medan t.ex. Malcolm Shaw menar att svaret är oklart.<sup>109</sup>

Oavsett vad uttrycket innebär finns det formellt sett inte någonstans i FN-stadgan uttryckligt stöd för att EU kan vidta ekonomiska sanktioner mot en icke-medlemsstat utan FN-auktorisering.

Ett viktigt undantag finns dock i artikel 51 som stadgar att alla medlemsstater har rätt till självförsvar om de blir angripna. Det innebär att om en eller flera av EU:s medlemsstater är inblandad i en väpnad konflikt med målstaten kan man kollektivt stödja sig på denna rätt och i

---

<sup>107</sup> Bohr, s. 263-264.

<sup>108</sup> Ibid., s. 265.

självförsvaret inbegripa ekonomiska sanktioner,<sup>110</sup> som t.ex. mot Argentina vilket behandlas i avsnitt 5.2.

## **5. SANKTIONER BESLUTADE UTAN FÖREGÅENDE FN-RESOLUTION**

### **5.1. SOVJETUNIONEN 1980 OCH 1982**

Som en följd av att Sovjetunionen 1979 gick in med militära styrkor i Afghanistan initierade USA ett embargo för spannmålsexporten till Sovjetunionen. EG valde att stödja detta embargo genom att se till att det upprätthölls inom sitt territorium. Medlemsstaterna tog därför ett säkerhetspolitiskt beslut inom EPS som, eftersom embargot i sin helhet föll under jordbrukspolitik, uppdrog åt Kommissionen att genomföra nödvändiga åtgärder inom EG:s ramar.<sup>111</sup>

I mars 1982 införde EG återigen utan föregående beslut i Säkerhetsrådet säkerhetspolitiskt motiverade handelssanktioner mot Sovjetunionen, denna gång som en regional protest mot Sovjetunionens agerande i krisen i Polen som EG ansåg utgöra inblandning i Polens interna angelägenheter. Det skall noteras att detta beslut föregicks av ett beslut inom NATO från den 11 januari 1982 i form av en utrikesministerdeklaration som uppmanade alla NATO:s medlemsstater att införa sanktioner mot Sovjetunionen.<sup>112</sup>

Ett beslut togs i EPS om importrestriktioner,<sup>113</sup> varpå Ministerrådet antog en förordning grundad på artikel 133.<sup>114</sup> Att denna artikel användes istället för artikel 297 berodde på att det knappast fanns förutsättningar att hävda att Sovjetunionens handlande innebar ”allvarlig internationell spänning som utgjorde hot om krig”, allvarliga internationella störningar eller aktualiserade medlemsstaternas plikt att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Trots användningen av artikel 133 och inte 297 lämnades det till medlemsstaterna att separat genomföra restriktionerna, för att sedan rapportera till Kommissionen.

Intressant är att Grekland undantogs från sanktionsregimen, eftersom landet hade politiska skäl att inte vilja införa sanktioner mot Sovjetunionen. Eftersom Gemenskapen valt att stödja sig på artikel 133 som endast reglerar ekonomiska aspekter var det dock omöjligt att redovisa den verkliga orsaken till detta undantag då den var politisk, och istället hävdades i förordningens preambeltext att Grekland hade ekonomiska skäl till sitt handlande.<sup>115</sup>

### **5.2. ARGENTINA 1982**

---

<sup>109</sup> Kuyper (1990), 156, samt Shaw, 882.

<sup>110</sup> Ibid., s. 882

<sup>111</sup> Cramér, s. 522. Bull. EC 1/80, s. 7-9, 29-30.

<sup>112</sup> Ibid., s. 523.

<sup>113</sup> Bull. EC 3/82, s. 19.

<sup>114</sup> Rfo 596/82, EGT nr L 72/15.

<sup>115</sup> Kuyper (1982), s. 146-147. Rfo 597/82, EGT nr L 72/19.

Sanktionerna mot Argentina var unika eftersom det är den enda gång som ekonomiska sanktioner införts p.g.a. att en medlemsstat legat i krig med målstaten, då orsaken till åtgärderna var att Storbritannien och Argentina stred om Falklandsöarna.

Säkerhetsrådet hade i en resolution krävt att Argentina drog tillbaka sina trupper,<sup>116</sup> men EG valde att gå mycket längre än så, hävdande regionala skäl. Efter att Storbritannien infört egna sanktioner fr.o.m. 7 april med hänvisning till artikel 297, diskuterade även övriga medlemsstater inom ramen för EPS åtgärder enligt samma artikel. Efter beslut i EPS<sup>117</sup> överlät man åt Ministerrådet att efter förslag från Kommissionen anta en förordning om en månads totalt importstopp till EG för varor från Argentina, vilket grundades på artikel 133.<sup>118</sup> I preambeltexten hänvisade man dock till samrådet och konsultationerna i EPS enligt artikel 297 och lät på så vis förstå att dessa steg var nödvändiga för att artikel 133 skulle kunna användas.

Att säkerhetspolitiskt motiverade sanktioner beslutades under artikel 133 och inom Gemenskapen var ett tydligt uttryck för att ett instrumentellt synsätt vid tillfället dominerade framför ett målrelaterat perspektiv.<sup>119</sup>

Sanktionerna förlängdes sedan två gånger,<sup>120</sup> innan de upphävdes i juni 1982. Detta skedde genom att beslut först fattades i EPS, och sedan i Ministerrådet. När beslutet om förlängning togs meddelade dock Irland och Italien att de inte tänkte tillämpa förordningarna, även om de förband sig till att verka för att de inte undergrävdes.<sup>121</sup> Sitt ställningstagande stödde de på passusen om nationell säkerhet i artikel 297, och i Irlands fall även på ett neutralitets-resonemang. Man underlät dock att hålla det i artikeln föreskrivna samrådet med övriga medlemsstater.

Även Danmark vägrade att tillämpa förordningarna, men på helt andra grunder än Italien och Irland. Istället sade Danmark att eftersom det inte förelåg något beslut från FN:s Säkerhetsråd om sanktioner mot Argentina krävdes nationell lagstiftning för att ge förordningarna auktoritet som dansk lag. Detta är dock något som normalt inte krävs eftersom EG-rättsliga förordningar är direkt effektiva i en medlemsstat, vilket tyder på att Danmark egentligen menade att beslut om säkerhetspolitiska åtgärder inte skulle tas under artikel 133 och att förordningarna därför var olagliga. Om så var fallet borde Danmark istället ha fört en ogiltighetstalan vid EG-domstolen, men det skedde aldrig.<sup>122</sup>

Varken Irlands, Italiens eller Danmarks handlande ledde till åtgärder från Kommissionen eller övriga medlemsstater enligt artikel 298, trots att underlåtenhet att samråda är ett klart fall av missbruk under artikel 297 som redogjorts för ovan i avsnitt 3.3., och prövades därför inte heller av EG-domstolen.

---

<sup>116</sup> SC Res. 502 (1982).

<sup>117</sup> Bull. EC 4/82, s. 7-8.

<sup>118</sup> Rfo 877/82, EGT nr L 102/1.

<sup>119</sup> Cramér, s. 524-525.

<sup>120</sup> Rfo 1176/82, EGT nr L 136/1 samt Rfo 1254/82, EGT nr L 146/1.

<sup>121</sup> Europe 3357 (ns), 20 maj 1982, s. 8.

<sup>122</sup> Kuyper (1982), s. 150. Europe 3375 (ns), 20 maj 1982, s. 8.

EG motiverade sitt handlande med lojalitet mellan Gemenskapens medlemmar och en därpå följande rätt till kollektivt självförsvar genom att en medlemsstat låg i krig. Denna rätt har i folkrätten kodifierats i artikel 51 i FN-stadgan.<sup>123</sup>

### 5.3. SYDAFRIKA 1985-86

Efter sanktionerna mot Argentina kom en motreaktion hos EG:s medlemsstater som genom Ministerrådet försökte återgå till att hålla de säkerhetspolitiska frågorna utanför Gemenskapens område för att istället skötas på mellanstatlig nivå. Som en följd av detta blev det många komplicerade turer innan man kunde enas om sanktionsåtgärder mot Sydafrikanska republiken som en protest mot apartheid-regimen i landet.

FN:s Säkerhetsråd hade redan 1977 antagit ett tvingande resolution om ett vapenembargo mot Sydafrika.<sup>124</sup> Inga fler åtgärder beslutades förrän 1985 då Säkerhetsrådet endast rekommenderade FN:s medlemsstater att bl.a. stoppa nyinvesteringar i målstaten, stoppa handeln med Krugerrands och dra tillbaka exportkrediter.<sup>125</sup> Det skall noteras att ett förslag om mer omfattande restriktioner lades fram i Säkerhetsrådet i februari 1987, men det blockerades genom att Storbritannien och USA lade in sina veton.<sup>126</sup>

Det var först 1985 som EG:s medlemsstater enades i EPS om att samordna de respektive åtgärder som införts på nationell nivå för att verkställa FN:s sanktionsbeslut. När man väl gjort det beslutade man att gå längre än FN och utöver vapenembargot stoppade man exporten av olja och strategiska produkter till Sydafrika.<sup>127</sup>

Under 1986 kom medlemsstaterna överens om att utöka sanktionerna vilket gjordes genom att förbjuda import av guldmynt, s.k. Krugerrands, från målstaten. Detta skedde genom beslut i EPS som följdes av en förordning vars preambeltext hänvisade till EPS-beslutet.<sup>128</sup> Precis som fallet var med sanktionerna mot Argentina stod den hänvisningen före redovisningen av rättslig grund, trots att den omvända ordningen är det normala, vilket var en markering av EPS-beslutets betydelse för det gemenskapsrättsliga beslutets tillkomst.

Dock stödde man sig inte på artikel 133 i fallet med guldmynten, utan på Romfördraget generellt. Detta är enligt Kuyper ett tecken på att det uppstått stora problem vid bestämmandet av den rättsliga grunden. I detta fallet berodde det troligtvis på en tidigare dom från European Court of Justice (ECJ) som fastslog att Krugerrands inte är gods utan pengar vilket faller utanför Gemenskapens kompetens.<sup>129</sup>

---

<sup>123</sup> Cramér, s. 527, Bull. EC 4/82, s. 7-8.

<sup>124</sup> SC Res. 418 (1977).

<sup>125</sup> SC Res. 569 (1985).

<sup>126</sup> S/PV. 2738, s. 67.

<sup>127</sup> Bull. EC 9/85, s. 76-77.

<sup>128</sup> Rfo 3302/86, EGT nr L 305/11.

<sup>129</sup> Kuyper (1992), s. 65. Mål 7/78 *Regina v. Ernest George Thompson* (1978) ECR 2247, consideration 25.

På mellanstatlig nivå kom man också överens om restriktioner av direkta investeringar i Sydafrika. Även här refererade man till ett föregående EPS-beslut.<sup>130</sup> I första skedet hade Kommissionen lagt fram ett förslag med detta innehåll under artikel 235, men detta motsatte sig medlemsstaterna inom ramen för Ministerrådet.<sup>131</sup> Det skall tilläggas att den allmänna uppfattningen var att Gemenskapens kompetens inte omfattade direkta investeringar i icke-medlemsstater.<sup>132</sup>

#### **5.4. GEMENSKAPEN KONTRA MELLANSTATLIGHETEN OCH SANKTIONERNA MOT IRAK**

Även om gemenskapsstrukturen var att föredra framför nationella åtgärder för den inre marknadens skull, var medlemsstaterna ovilliga att avstå från inflytande. Genom att konsekvent förkasta de förslag från Kommissionen som inte hade stöd i en överenskommelse i EPS, och att i alla sanktionsfallen hänvisa till EPS-besluten, markerade EG:s medlemsstater att det var de och inte Kommissionen som hade den egentliga initiativrätten. Sanktionerna styrdes alltså hela tiden från mellanstatlig nivå och som framgick ovan släpptes delar av sanktionsregimerna överhuvud taget aldrig upp på gemenskapsrättslig nivå.

Ett annat bevis på det instrumentella perspektivets dominans framför det målrelaterade var att efter 1988 verkställdes även sanktioner som beslutats av FN:s Säkerhetsråd inom Gemenskapen grundat på artikel 133 eller 308 (f.d. 235) istället för på nationell nivå under artikel 297. Detta är intressant eftersom sista meningen i artikel 297 tydligt reglerar situationer då FN:s Säkerhetsråd fattat ett tvingande beslut om ekonomiska sanktioner. Istället stödde man sig alltså på artikel 133 och hänvisade till den aktuella FN-resolutionen i preambeltexten.

Detta innebar dock inte att man var slutgiltigt överens om gränserna för artikel 133:s tillämplighet, vilket speglas av de komplicerade processer som föregick införandet av sanktioner mot Irak.

Denna sanktionsregim är av speciellt intresse då EG:s medlemsstater genom en EPS-deklaration fördömde Iraks agerande i Kuwait och krävde att Irak omedelbart skulle dra tillbaka sina trupper, och dessutom deklarerade man att man skulle införa ekonomiska sanktioner mot Irak oavsett om FN beslutade om dylika eller inte.<sup>133</sup>

Strax därefter antog Säkerhetsrådet en tvingande resolution som omfattade en rad ekonomiska sanktions-åtgärder,<sup>134</sup> vilka EG nöjde sig med att verkställa.<sup>135</sup>

#### **5.5. SANKTIONERNA MOT DET FORNA JUGOSLAVIEN**

Krigen på Balkan har grundat sig i ett flertal konflikter som utspelat sig i olika områden och vid olika tidpunkter. När de första stridigheterna bröt ut 1991 beslutade FN:s Säkerhetsråd den

---

<sup>130</sup> Cramér, s. 528, Beslut 86/517/EEG, EGT nr L 305/45.

<sup>131</sup> Bull. EC 9/86, s. 25.

<sup>132</sup> Kuyper (1992), s. 63.

<sup>133</sup> Bull. EC 8/90, s. 122.

<sup>134</sup> SC Res. 661 (1990) samt SC Res. 670 (1990).

25 september samma år om ett vapenembargo mot det forna Jugoslavien.<sup>136</sup> Man vidtog dock inga ytterligare åtgärder, varför EG beslöt att genom de medlemsstater som satt i FN:s Säkerhetsråd föreslå sanktioner för att förstärka vapenembargot, samt ett oljeembargo.<sup>137</sup>

Man nöjde sig dock inte med det utan den 11 november 1991 beslutade Ministerrådet att med omedelbart verkan bryta det samarbetsavtal man hade med Jugoslavien, och därtill anknutna avtal.<sup>138</sup> Eftersom avtalen utgjorde en positiv särbehandling, och brytandet av dem innebar en återgång till *status quo*, var åtgärden inte problematisk under folkträten. Den behandlas däremot närmare som exempel på avtalsrelationer i avsnitt 6.3.

Eftersom situationen på Balkan blev allt allvarigare, och eftersom FN fortfarande inte agerade, utarbetade man inom EG en plan för ekonomiska sanktioner mot området.<sup>139</sup> Man antog dock aldrig någon rådsförordning om verkställighet av förslaget, utan trots att allt var förberett avvaktade man tills en resolution antogs i FN:s Säkerhetsråd den 30 maj 1992 som innebar omfattande ekonomiska sanktioner.<sup>140</sup>

Precis som vid sanktionerna mot Irak inväntade EG alltså FN:s beslut, vilket man också hänvisade till i den efterföljande rådsförordningen,<sup>141</sup> men frågan är vad som hänt om FN inte agerat? Med tanke på vad som skulle komma att ske 1998-1999 framstår det som troligt att EG hade infört sanktioner utan FN-mandat.

Läget hade också i stabiliserats i stora delar av det forna Jugoslavien när Kosovo-krisen kom i början av 1998. Plötsligt hade ännu en konflikt brutit ut i Europa, i EU:s närområde, och på den ena sidan stod återigen Serbiens/Föbundsrepubliken Jugoslaviens ledning och Slobodan Milosevic som världssamfundet utan större framgång försökt bekämpa sedan 1991.

Problemet var att FN:s Säkerhetsråd var blockerat genom att Ryssland hotade att lägga in sitt veto om omröstning skulle ske om åtgärder mot Föbundsrepubliken Jugoslavien.<sup>142</sup> Läget i Kosovo förvärrades dock stadigt och med FN:s goda minne bildades en kontaktgrupp som bestod av Frankrike, Tyskland, Italien, Storbritannien, USA och Ryssland. Inom några dagar efter Serbiens första anfall mot Kosovo i slutet av februari 1998 agerade gruppen, utom Ryssland som återigen motsatte sig åtgärder, för att införa ekonomiska sanktioner. Med tanke på vilka de övriga medlemmarna i gruppen var är det föga förvånande att NATO trädde in på arenan och tog över kommandot i FN:s frånvaro.<sup>143</sup>

EU agerade genom att anta politiska beslut om, och senare verkställa, en rad ekonomiska sanktioner. Min tolkning är att EU ville agera handlingskraftigt efter den starka kritik som riktades mot organisationens agerande vid de föregående krigen på Balkan. Denna kritik gick ut

---

<sup>135</sup> Cramér, s. 529-531.

<sup>136</sup> SC Res. 713 (1991).

<sup>137</sup> Bull. EC 11/91, para 1.4.8.

<sup>138</sup> Rfo 3300/91, EGT nr L 315/1. Rfo 3301/91, EGT nr L 315/3. Rfo 3302/91, EGT nr L 315/46.

<sup>139</sup> Bohr, s. 261.

<sup>140</sup> SC Res. 757 (1992).

<sup>141</sup> Rfo nr 1432/92, EGT nr L 151/4.

<sup>142</sup> Financial Times, 980701.

på att EU agerade för sent och för lite, och att det var ett misslyckande för Unionen i den roll som internationell medlare och fredsbevarare man eftersträvat.

Redan den 19 mars 1998 antog Ministerrådet en gemensam ståndpunkt om restriktiva åtgärder mot Förbundsrepubliken Jugoslavien.<sup>144</sup> Därefter beslutade FN:s Säkerhetsråd den 31 mars 1998 i resolution 1160 (1998) om införande av ett vapenembargo mot Förbundsrepubliken Jugoslavien inklusive Kosovo, samt ett förbud mot träning och beväpning av terrorister i området.<sup>145</sup>

EG antog då en rådsförordning, baserad på ovan nämnda gemensamma ståndpunkt, i vilken man förutom vapenembargot beslutade att inskränka en del av sina ekonomiska förbindelser med Förbundsrepubliken Jugoslavien.<sup>146</sup> Denna rådsförordning gick alltså betydligt längre än FN:s resolution.

EG beslutade också genom rådsförordningar från 1998, utan grund i FN resolutioner, om:

- frysande av tillgångar som Förbundsrepubliken Jugoslaviens och Serbiska republikens regeringar hade utomlands, grundat på artikel 301 och 60.<sup>147</sup>
- förbud mot nya investeringar i Serbiska republiken, grundat på artikel 301 och 60.<sup>148</sup>
- förbud för Jugoslaviska transportföretag att flyga mellan Förbundsrepubliken Jugoslavien och EG, grundat på artikel 301.<sup>149</sup> Denna förordning motsatte sig dock Storbritannien och Grekland då landen hade avtal med Jugoslaviska Förbundsrepubliken som stadgade 12 respektive 6 månaders uppsägningstid.<sup>150</sup>

Alla dessa tre rådsförordningar grundade sig på gemensamma ståndpunkter som beslutats med enhällighet av Ministerrådet under artikel 12 Unionsfördraget.<sup>151</sup>

Situationen i Kosovo förvärrades dock stadigt. Diskussionen kretsade nu kring ett militärt ingripande, men i och med att Ryssland ställde sig på Serbiens sida var FN:s Säkerhetsråd blockerat genom Rysslands vetorätt.<sup>152</sup> I FN:s frånvaro inledde NATO den 24 mars 1999 en militär attack mot Serbien. För att dessa insatser skulle bli maximalt effektiva krävdes dock ytterligare åtgärder, främst en strypning av energitillgången i målstaten. I ett uttalande den 23 april 1999 från NATO:s möte i Washington meddelade man därför att ytterligare ekonomiska sanktioner, och framförallt ett oljeembargo, skulle införas och att detta skulle organiseras av EU.<sup>153</sup>

---

<sup>143</sup> Financial Times, 990820.

<sup>144</sup> 98/240/GUSP, EGT nr L 95/1.

<sup>145</sup> SC Res. 1160 (1998).

<sup>146</sup> Rfo nr 926/98, EGT nr L 130/1. Av den 27 april 1998.

<sup>147</sup> Rfo nr 1295/98, EGT nr L 178/33. Av den 27 april 1998.

<sup>148</sup> Rfo nr 1607/98, EGT nr L 209/16. Av den 24 juli 1998.

<sup>149</sup> Rfo nr 1901/98, EGT nr L 248/1. Av den 7 september 1998.

<sup>150</sup> Financial Times, 980909.

<sup>151</sup> Prop. 1998/99:27, s. 13-14.

<sup>152</sup> Sydsvenska Dagbladet, 990426.

<sup>153</sup> NATO-deklaration "Statement on Kosovo".



Så skedde också genom en rådsförordning<sup>154</sup> som grundade sig i en gemensam ståndpunkt från den 23 april 1999,<sup>155</sup> alltså samma dag som NATO gjorde sitt officiella uttalande. Dessutom utökade man flygförbudet<sup>156</sup> samt vidtog ytterligare finansiella åtgärder och förstärkte varuembargot.<sup>157</sup>

I sanktionsbesluten från 1998 och 1999 gjordes kontinuerligt humanitära undantag för civilbefolkningens behov.

Det är viktigt att notera att den konstruktion som uppstod var att istället för FN blev det NATO som först tog ett övergripande beslut om handlingsplan och embargo. Man lämnade sedan åt EU att med detta beslut som riktlinje verkställa och organisera sanktionerna. Organisationerna har samarbetat tidigare, t.ex. då införde EU ekonomiska sanktioner på direkt uppmaning från NATO på ett liknande sätt redan vid åtgärderna mot Sovjetunionen i början av 1980-talet. Kopplingen mellan dem är dock intressant för den framtida utvecklingen och jag återkommer till frågan i slutordet.

## 6. AVTAL

### 6.1. EGSOM AVTALSPART

I takt med den ökade internationaliseringen har nationalstater blivit alltmer beroende av varandra, och av att ha ett fungerande samarbete. Ett led i säkerställandet av externa relationer är att stater ingår ett antal multilaterala traktat och unilaterala avtal (jag använder nedan ordet avtal som gemensam benämning för alla typer av kontraktuella förbindelser).

Den grundläggande principen *pacta sunt servanda*, d.v.s. att avtal skall hållas, är en del av den internationella sedvanerätten och gäller alltså även ovannämnda avtalstyper. Det innebär att samma krav på fullgörelse gäller för ett internationellt avtal som för ett nationellt sådant, och uppfylls inte det föreligger ett avtalsbrott oavsett om det rör ett världsomspännande traktat eller en överenskommelse mellan två parter i Sverige.

När det gäller ekonomiska sanktioner riskerar införandet av sådana att medföra ett avtalsbrott från sanktionerarstatens sida. Exempel på detta kan vara att åtgärderna innebär att sanktionerarstaten plötsligt upphör att importera en viss vara från målstaten, trots att det finns ett avtal om att sanktionerarstaten förbundit sig att varje år köpa en viss kvantitet till ett visst pris och detta avtal har sex månaders uppsägningstid. I de fall de ekonomiska sanktionerna leder till ett avtalsbrott, innebär de alltså också ett brott mot internationell rätt.<sup>158</sup>

När en sanktionsregim beslutats genom FN uppkommer dock normalt inga sådana problem, eftersom FN kan besluta att avtal med målstaten inte skall upprätthållas då de kan motverka åtgärdernas effektivitet. Detsamma som gäller för FN-sanktioner i övrigt gäller för

---

<sup>154</sup> Rfo nr 900/99, EGT nr L 114/7.

<sup>155</sup> 99/273/GUSP, EGT nr L 108/1.

<sup>156</sup> Rfo nr 1064/99, EGT nr L 128/27.

<sup>157</sup> Rfo nr 1294/99, EGT nr L 153/63. 99/318/GUSP, EGT nr L 123/1.

<sup>158</sup> Kuyper (1990), s. 148.

avtalsrelationer, d.v.s. att genom att organisationens medlemsstater på förhand accepterat att de kan bli föremål för sanktioner uppstår ingen kollision med folkrättsliga principer.<sup>159</sup> De situationer som är potentiellt problematiska är därför de då EU inför ekonomiska sanktioner utan FN-mandat.

Den interna bundenheten, d.v.s. att Unionen med dess institutioner och dess medlemsstater blir bundna av avtal, uttrycks i artikel 300(7) (f.d. 228(7)). Den externa bundenheten, d.v.s. att de blir bundna under folkrätten, följer däremot av den internationella sedvanerätten och en eventuell tvist om bundenhet skall därför avgöras på internationell nivå av t.ex. skiljedomstol.

Däremot uppkommer ingen bundenhet för Gemenskapen vad gäller medlemsstaternas egna avtal med tredje länder vilket uttrycks i artikel 307 (f.d. 234) och särskilda bestämmelser för tillkommande medlemsstater. Detta får konsekvenser vad gäller s.k. blandade avtal som innebär att EG blir avtalspart i förening med ett antal av medlemsstaterna (ibland alla) gentemot en eller flera tredje parter. Denna konstruktion används oftast när Gemenskapens kompetens inte anses räcka till så att medlemsstaterna får täcka gapet med sin kompetens, t.ex. är det ovan nämnda EES-avtalet ett blandat avtal. Blandade avtal binder Gemenskapen endast till den del organisationen har kompetens och är avtalspart, medan endast medlemsstaterna binds av de delar de har täckt med sin kompetens.<sup>160</sup>

## 6.2. GRUPPER AV AVTAL

Jag kommer i detta avsnitt att kort nämna några av de viktigaste typerna av avtal som Gemenskapen själv kan ingå och som ofta berörs av ekonomiska sanktioner.

En sådan grupp av avtal är associationsavtalen. EG:s kompetens att ingå sådana avtal uttrycks i artikel 310 (f.d. 238) och omfattar alla delar av fördraget. Associationsavtalen kan ingås med en stat som planeras bli medlem, t.ex. de s.k. Europaavtalen med de Central- och Östeuropeiska länderna. Avtalstypen kan också användas för att etablera en särskild relation med en stat istället för medlemskap, t.ex. EES-avtalet. Ett tredje användningsområde är för icke-europeiska stater som har en speciell anknytning till Gemenskapen, t.ex. i egenskap av f.d. kolonier. Exempel på sådana är Lomé- och Yaoundé-konventionerna. Eftersom associationsavtalen ofta har stor materiell spännvidd krävs det ibland att de utformas i form av blandade avtal.

En annan grupp av avtal är tull- och handelsavtalen som regleras i artikel 133. Artikeln är som beskrivits ovan central för EU:s utrikeshandelspolitik och mycket vid. Under den faller därför allt från multinationella handelsavtal till t.ex. ensidigt exportstöd till en icke-medlemsstat. Sedan december 1969 har Gemenskapen exklusiv kompetens att sluta avtal på utrikeshandels område, och medlemsstaternas enda möjlighet att göra detsamma är det snävt tolkade undantaget i artikel

---

<sup>159</sup> Joyner, s. 75.

<sup>160</sup> Publica, s. 49:23-25.

134 (f.d. 115) som säger att sådant tillstånd kan ges av Kommissionen i händelse av ekonomiska svårigheter inom medlemsstaten.<sup>161</sup>

Det multinationella avtalssystem som oftast blir aktuellt, och därför förtjänar att nämnas särskilt, är GATT/WTO (Allmänna tull- och handelsavtalet/World Trade Organisation). Det har mycket stor betydelse eftersom det har så många anslutna stater från olika ekonomiska/politiska samarbeten och världsdelar och avtalet helt koncentrerar sig på ekonomiska relationer.

I GATT/WTO-avtalen har den problematik som kan uppstå i samband med ekonomiska sanktioner reglerats särskilt i ett viktigt undantag i artikel XXI.

Artikeln fanns ursprungligen i själva GATT-avtalet men genom att liknande klausuler inkluderats i avtalen om handel med tjänster (GATS) och avtalet om immateriell egendom (TRIPS), täcker undantagen i princip hela det nya GATT/WTO-systemet som skapades genom Marrakesh-avtalet från den 15 april 1994.<sup>162</sup>

Reglerna i artikeln kan användas vid FN-initierade sanktioner, men en medlemsstat kan i de fallen lika gärna stödja sig direkt på artikel 103 i FN-stadgan som säger att medlemsstaternas skyldigheter under FN-stadgan går före deras plikter under andra internationella överenskommelser. Artikel XXI har därför sin viktigaste betydelse just i situationer som den att EU inför ekonomiska sanktioner utan FN-mandat, och sanktionerna leder till att EU:s medlemsstater som är medlemmar i GATT/WTO systemet, bryter mot avtal med andra GATT/WTO-medlemmar.

Artikel XXI lyder:

Nothing in this Agreement shall be construed

- a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or
- b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests
  - i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;
  - ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;
  - iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or
- c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.<sup>163</sup>

Som synes är undantagen under b) och c) mycket vida. De generella formuleringarna under b) iii) om "... kritiska lägen i de internationella relationerna..." och under punkten c) om plikten att upprätthålla internationell fred och säkerhet ger stort utrymme för att använda undantagsreglerna.

Artikeln har i praxis också givits en vid om än delvis vag tolkning. Att lägga restriktioner på vapenexport och andra strategiska varor är tveklöst lagligt, men vad gäller t.ex. regeln om kris i

---

<sup>161</sup> Ibid., s. 49:12-13.

<sup>162</sup> Jackson, s. 231.

<sup>163</sup> Utrikesdepartementet, s. 95.

de internationella relationerna är frågan inte lika klar. Frågan om tolkning av artikel XXI har varit uppe bl.a. i samband med EG:s sanktioner mot Argentina och USA:s sanktioner mot Nicaragua. GATT/WTO har dock inte lyckats enas om en vägledande tolkning utan har istället uttalat att det är upp till medlemsstaterna själva att avgöra om deras väsentliga säkerhets-intressen är hotade, en uppfattning som verkar ha stöd hos International Court of Justice även om domstolens hållning inte är helt tydlig.<sup>164</sup>

Slutsatsen måste bli att risken är mycket liten att det uppkommer en situation då en stat som är medlem i GATT/WTO bryter mot internationell rätt genom införandet av ekonomiska sanktioner mot en annan medlemsstat, så länge avtalsbrottet med någon rimlighet kan stödjas på artikel XXI. Den uppenbara risken för missbruk av artikeln har lett till att det endast är vid några få tillfällen som artikel XXI använts då medlemsstaterna själva varit skeptiska till artikeln och undvikit den. Man skall inte heller glömma att risken för en felaktig användning i hög grad motverkas av att det i praktiken finns ett politiskt tryck som grundar sig i bl.a. reciprocitetstanken. I en situation där artikeln faktiskt används gör praxis och regelns ordalydelse det dock mycket svårt för motparten (i detta fall målstaten) att hävda att artikeln inte varit tillämplig och få rätt.<sup>165</sup>

### **6.3. AVTALEN MED DET FORNA JUGOSLAVIEN**

För att belysa hur Gemenskapens avtalsrelationer med ett land kan påverka möjligheterna att införa ekonomiska sanktioner kommer jag här att återigen använda det forna Jugoslavien som exempel. Som har redogjorts för ovan, i avsnitt 5.5., innebar EG:s brytande av avtalen med landet endast ett upphörande av en positiv särbehandling och därför inte ekonomiska sanktioner enligt definitionen i denna uppsats.<sup>166</sup> De utgör dock ett bra exempel på hur EU:s avtalsförbindelser kan se ut, och illustrerar väl de komplikationer som uppstår vid brytande av avtal utan FN-auktorisering oavsett om de utgör positiv särbehandling eller bara vanliga avtalsrelationer.

Vid krigsutbrottet 1991 hade EG och dess medlemsstater ett gällande samarbetsavtal med Jugoslavien. Avtalet omfattade ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete och inkluderade även handel och sociala frågor. Avtalet gällde för obestämd tid, men innehöll en klausul som stadgade en ömsesidig uppsägningstid om sex månader.

I oktober 1991 nåddes en överenskommelse om vapenvila och Gemenskapen och medlemsstaterna använde då som påtryckningsmedel hot om uppsägning av avtalet i det fall att vapenvilan bröts. När stridigheterna trots detta nästan omedelbart blossade upp igen sade Gemenskapen genom ett beslut i Ministerrådet i november 1991 upp avtalet med omedelbar verkan. Eftersom beslutet grundades på artikel 310 (f.d. 238) krävdes Europaparlamentets samtycke, vilket gavs.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> Kuyper (1990), s. 149.

<sup>165</sup> Jackson, s. 230-231.

<sup>166</sup> Se avsnitt 1.3.

<sup>167</sup> Rfo nr 3301/91, EGT nr L 315/3.

Då uppsägningen skedde utan hänsyn till uppsägningstiden måste beslutet motiveras med en grund som var godtagbar under folkrätten för att inte betraktas som ett avtalsbrott. Gemenskapen hävdade därför i preambeltexten till beslutet att de fortsatta stridigheterna och deras effekt på de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna innebar en radikal förändring av de förutsättningar som gällt vid avtalets ingående, och att uppsägningen därför skulle godtas under internationell rätt.

Samtidigt med detta antog Ministerrådet en förordning som innebar att Gemenskapen drog tillbaka alla handelsförmåner som var inkluderade i eller följde på samarbetsavtalet. Man hävdade samma ändrade förutsättningar som för huvudavtalet.<sup>168</sup>

Utöver uppsägningen av samarbetsavtalet vidtogs en rad andra åtgärder som syftade till att reglera handeln med det forna Jugoslavien så att även övriga förmåner upphörde, t.ex. vad gällde handeln med textilier.<sup>169</sup>

I och med att det forna Jugoslavien delades upp i ett antal olika republiker, kunde EG istället välja att gynna de man ville. Därför beslutades genom en förordning om nya avtal som motsvarade det gamla samarbetsavtalet vad gällde handel och tullar med Kroatien, Slovenien, Bosnien-Herzegovina, Makedonien<sup>170</sup> och senare Montenegro.<sup>171</sup>

Grunderna som Gemenskapen hävdade var alltså ändrade förutsättningar och omöjlighet för parterna att fullgöra samarbetsavtalet och de associerade avtalen, eftersom den jugoslaviska regeringen som var avtalspart inte längre hade kontroll över sitt territorium.

Vienna Convention on the Law of Treaties från 1969 är det centrala internationella regelverket inom traktatsrätten. EG hade inte ratificerat denna konvention eftersom den inte reglerar avtal där en internationell organisation är part, men den är ändå intressant eftersom den till stora delar uppnått status som internationell sedvanerätt och kodifierar de situationer som kan motivera ett brytande av ett kontrakt med omedelbar verkan. De grunder som konventionen omfattar och som kan bli aktuella här är: parternas samtycke, att motparten brutit avtalet, omöjlighet att fullfölja avtalet, ändrade omständigheter (*clausula rebus sic stantibus*).<sup>172</sup>

De rättsliga grunder man stödde sig på för brytande av avtalen med det forna Jugoslavien torde enligt Kuyper vara både principen *rebus sic stantibus*, d.v.s. ändrade omständigheter, och principen om omöjlighet att fullgöra avtal.

Kuyper menar att av villkoren för *rebus sic stantibus* i artikel 62(1) i Vienna Convention kan åtminstone det första i punkten (a), som säger att ett avtal kan frångås om omständigheter som varit vitala för avtalets tillkomst har ändrats, anses vara uppfyllt i detta fallet. Detta eftersom ett krig måste anses ändra de grundläggande förutsättningarna för ett handels- och samarbetsavtal.

---

<sup>168</sup> Rfo 3300/91, EGT nr L 315/1.

<sup>169</sup> MacLeod, Hendry och Hyett, s. 363. Se t.ex. Rfo 3301/91, EGT nr L 315/3.

<sup>170</sup> Rfo 3567/91, EGT nr L 342/1. Rfo 3587/91, EGT nr L 341/1.

<sup>171</sup> MacLeod, Hendry och Hyett, s.363.

<sup>172</sup> Malanczuk, s. 131, 141-145.

Vad gäller punkten (b) som handlar om ändring av omfattningen av skyldigheterna under avtalet, för Kuyper ett resonemang om att denna ändring inte främst beror på kriget i sig, utan på att det blivit meningslöst att fullgöra samarbetet. Det skulle därför snarast röra sig om force majeure.

Artikel 61(1) i konventionen som reglerar omöjlighet att fullgöra avtal har egentligen skrivits för det fall att en sak som är nödvändig för att fullgöra avtalet har försvunnit eller förstörts. Kuyper menar att artikeln dock tolkats vidare än så i vissa fall, och att man inte kan dra någon säker slutsats vad gäller sanktionerna mot det forna Jugoslavien.

Ett uppenbart problem ligger dock i frågan om uppsägningstiden. Artikel 65 i Vienna Convention stadgar en uppsägningstid om tre månader, och det endast om det inte inkommit någon protest från motparten. Om motparten protesterar skall parterna istället försöka förlikas under artikel 33 i FN-fördraget. Om förlikning inte nås inom ett år kan en av parterna vända sig till International Court of Justice (ICJ) eller så kan parterna gemensamt välja skiljedomsförfarande. Detta ligger som synes långt ifrån Gemenskapens handlande.

Artikel 65 har inte status av internationell sedvanerätt, men det torde ändå krävas en viss frist från det att meddelande om uppsägning ges innan avtalet upphör att gälla. I det aktuella fallet skulle Gemenskapen möjligen kunna hävda att redan det EPS-beslut som togs den 6 oktober 1991 utgjorde sådant meddelande, vilket skulle innebära en frist på över en månad vilket Kuyper anser borde vara godtagbart med tanke på omständigheterna.<sup>173</sup>

Det skall tilläggas att Jugoslavien startade en debatt i GATT-rådet i december 1991 med anledning av Gemenskapens sanktioner mot området och att man senare även inledde en förlikningsprocess under artikel XXIII. Det ledde dock ingen vart och det råder knappast något tvivel om att Gemenskapen i detta fall kunnat försvara sig under artikel XXI.

För att förekomma situationer som den i t.ex. det forna Jugoslavien, har Kommissionen i ett flertal avtal under 1990-talet inkluderat artiklar som stadgar att respekt för demokratin och de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för samarbete. I några avtal som t.ex. i handels- och samarbetsavtalet med Brasilien från 1992<sup>174</sup> har man förstärkt detta genom att säga att denna respekt utgör en väsentlig del av avtalet. I handelsavtalen med de Baltiska staterna, även dessa från 1992 men några månader äldre än avtalet med Brasilien,<sup>175</sup> finns dessutom i artikel 21 (3) uttryckt att hela avtalet kan sägas upp med omedelbar verkan i händelse av ett allvarligt brott mot demokratin eller de mänskliga rättigheterna.

Syftet med dessa hänvisningar är att i avtalet inkludera förutsättningar för att aktualisera principen om *rebus sic stantibus*. Enligt Kuyper borde det räcka med en enkel hänvisning, men att säga att något utgör en grundläggande förutsättning är att vara på den säkra sidan. Att som i avtalet med de Baltiska staterna ha med en uppsägningsklausul som ger rätt att säga upp med

---

<sup>173</sup> Kuyper (1993), s. 416-417.

<sup>174</sup> Undertecknat den 29 juni 1992. COM(92) 209 final.

<sup>175</sup> Lettland COM(92) 176 final, Estland COM(92) 177 final, Litauen COM(92) 179 final.

omedelbar verkan gör att man dessutom undkommer det krav på minsta uppsägningstid som finns i den internationella sedvanerätten och normalt även i avtalsrätten.<sup>176</sup>

## **7. FOLKRÄTTEN**

### **7.1. RETORSION OCH REPRESSALIER**

Grunderna för internationella sanktioner skiljer sig fundamentalt från nationella genom att i internationella sammanhang är det suveräna nationalstater som agerar mot varandra istället för en statsmakt som med full auktoritet agerar mot sina egna invånare. På internationell nivå finns ingen institution med befogenheter som motsvarar statsmaktens, och det närmaste man kommer är internationella organisationer inom vilka en liknande makt kan utövas internt även om den aldrig kan bli lika genomgripande.<sup>177</sup>

Folkrätten reglerar de förpliktelser nationalstater har mot varandra, och om dessa inte respekteras innebär handlingen ett brott mot internationell rätt. Som beskrivits ovan har ekonomiska sanktioner stora konsekvenser för målstaten och för att den sanktionerade staten inte i slutändan skall anses ha begått ett måste åtgärderna kunna motiveras genom någon av följande tre grunder.

Den första grunden är kodifierad i artikel 51 i FN-stadgan som handlar om rätten till individuellt och kollektivt självförsvar. Denna rätt kan dock endast användas i vissa specifika situationer då den förutsätter att den sanktionerade staten själv blivit utsatt för en väpnad aggression från målstaten, och är därför mindre vanlig än de två följande grunderna.<sup>178</sup>

Den andra grunden är vad som i litteraturen benämns retorsioner. De innebär fientliga men lagliga handlingarna som utgör ett svar på handlingar från målstaten som är fientliga men antingen lagliga eller olagliga. I och med att genmälet är lagligt under internationell rätt, kommer jag inte att gå in närmare på retorsioner.

En tredje typ av åtgärder är repressalier. Sådana sanktioner består av åtgärder som är genmälen för lagbrott från målstatens sida, men svarsåtgärderna i sig är illegala under internationell rätt. Karakteristiskt för repressalierna är att denna illegalitet utsläcks av det faktum att de utgör en vedergällning för en illegal handling från målstatens sida. För att utsläckandet skall ske och åtgärderna klassas som repressalier krävs dock att vissa förutsättningar är för handen. Är de inte det blir resultatet istället att illegaliteten består och den sanktionerade staten har begått ett brott under internationell rätt.<sup>179</sup>

Det som är mest intressant för denna uppsats är alltså denna tredje grund, då rätten till självförsvar förutsätter direkt kränkning genom väpnad aggression och retorsioner inte utgör ett rättsligt problem. Jag kommer därför att i nästa avsnitt koncentrera mig på frågan när en i sig olaglig sanktionshandling utgör en repressalie och när illegaliteten istället består.

---

<sup>176</sup> Kuyper (1993), s. 420-421.

<sup>177</sup> Doxey, s. 7-8.

<sup>178</sup> Kuyper (1982), s. 159.

## 7.2. INTERVENTION, PROPORTIONALITET OCH LEGALITET

Ekonomiska sanktioner är, som redogjorts för ovan, ett sätt att försöka förmå målstaten att ändra på ett i sanktionerstatsens ögon oönskat beteende, men dessa åtgärder innebär ofta en typ av tvång. Det finns de som har hävdats att ekonomiskt tvång är olagligt i sig, bl.a. har försök gjorts att inkludera det under förbudet mot användning av eller hot om våld i Artikel 2(4) i FN-fördraget. Dessa försök har dock inte fått gehör och den allmänna uppfattningen är att ekonomiskt tvång som utgångspunkt inte är olagligt. Det innebär dock inte att det inte blir olagligt om det bryter mot antingen avtal eller mot den internationella sedvanerätten.<sup>180</sup>

Det första av alternativen har behandlats separat i kapitel 6 om avtal, och jag skall här istället redogöra för i vilka fall den internationella sedvanerätten kränks genom införandet av ekonomiska sanktioner.

Den allmänna uppfattningen idag är att ekonomiskt tvång bara är olagligt om det utgör en intervention i målstatens suveräna rättigheter. Dessa rättigheters starka ställning visas av artikel 2(7) i FN-stadgan som uttrycker att inte ens FN inte har rätt att inkräkta i en stats interna angelägenheter, med undantag för genom åtgärder som beslutats under kapitel VII av FN-fördraget. Vad som menas med interna angelägenheter är dock långt ifrån klart, och det finns de som menar att begreppet använts så att det passar den politiska situationen.<sup>181</sup>

De grundläggande komponenterna i en stats suveräna rättigheter definieras också olika av olika författare. Man kan dock säga att grundstenen i begreppet brukar anses omfatta rätten att utöva en stats funktioner och ha exklusiv jurisdiktion inom sitt område och över sina invånare. Den innebär också att alla stater har en plikt att inte intervensera i en annan stats sådana rättigheter.<sup>182</sup> Detta ger upphov till problem då ekonomiska sanktioner i många fall kan anses innebära en inskränkning av staters rätt att utan inblandning organisera och styra sitt politiska och socioekonomiska system.<sup>183</sup>

Principen om staters självbestämmande har en mycket stark ställning då det internationella systemet till stor del byggts på denna princip. Detta för att reglera den respekt i relationen mellan stater som varit nödvändig för att samfundet skall fungera, och för att stater skall acceptera att förbinda sig till FN-fördraget och andra internationella förpliktelser.

Principen om staters suveränitet är dock problematisk eftersom den allt oftare upplevs som ett hinder i strävan mot fred och respekt för mänskliga rättigheter. Utvecklingen går därför mot en

---

<sup>179</sup> Kuyper (1990), s. 145-146.

<sup>180</sup> Ibid., s. 149-150.

<sup>181</sup> Weiss, Forsythe och Loate, s. 33-35. För exempel på problemet se tolkningen av artikel 39 i FN-stadgan som diskuterats i kapitel 4.

<sup>182</sup> Steiner och Alston, s. 154.

<sup>183</sup> Kuyper (1982), s. 165.



uppluckring av principen även om den fortfarande står fast och utgör en gräns för vad som anses utgöra en intervention.<sup>184</sup>

När föreligger då en intervention? Meningarna är delade om vad som skall utgöra kriterierna för detta, och som exempel tar jag här upp Kuypers redovisning av några uppfattningar. Ett förslag har varit att motiven bakom sanktionerna skall avgöra, men dessa kan i många fall vara svårt att bedöma rättvist. Ett annat förslag har varit att det skall avgöras av åtgärdernas påverkan på målstatens socioekonomiska system. Denna metod har dock nackdelen att den endast ser till de ekonomiska effekterna och inte relaterar dem till de faktiska effekterna på målstatens politiska och ekonomiska suveränitet, som det i själva verket är svårt att rubba. En tredje metod är att bedöma om en intervention föreligger utifrån om inblandning skett på områden som ligger inom målstatens exklusiva jurisdiktion. Med tanke på hur många områden som idag lagstiftas om utanför nationalstaten, med EU som utmärkt exempel, är dock knappast heller denna metod särskilt lyckad.

Kuyper menar att såväl målet som typen av åtgärd måste tas med i beräkningen och han hänvisar till Bockslaffs krav för proportionalitet för de valda typerna av åtgärder. Enligt denna teori utgör åtgärderna en ekonomisk intervention om de har som mål att inskränka målstatens suveräna rättigheter på ett sätt som gör dem oproportionerliga genom att de inkräktar på målstatens lagliga och skyddsvärda intressen. Interventionen utgör trots detta en laglig repressalie förutsatt att den är proportionerlig i förhållande till den illegala handling från målstatens sida som föranledde svarsåtgärden.<sup>185</sup>

Detta för oss in på proportionalitetsprincipen som i sig utgör ett viktigt kriterium för laglighetsfrågan, eftersom ett av kraven för att illegaliteten av en repressalie skall utsläckas är att den uppfyller kraven enligt proportionalitetsprincipen. Denna kan dock användas på flera förhållanden i en sanktionsregim och det råder olika uppfattningar om vilket som är viktigast. Jag kommer här att redogöra för några av de tänkbara varianterna.

Den vanligaste användningen är troligen att den skada som målstaten åsamkas av sanktionerna måste vara proportionell i förhållande till den tidigare lagöverträdelsen från målstatens sida.<sup>186</sup> Skadan kan utgöras av interventionen som i Bockslaffs teori, men man kan också bedöma den utifrån t.ex. civilbefolkningens lidande.

Drew Christiansen och Gerald Powers däremot beskriver proportionalitetskravet som att den sammanlagda skadan av sanktionerna måste uppvägas av det goda som uppnås. De menar att ett sådant test innebär en försäkran att målen med sanktionerna kommer att styra vilken typ av åtgärder man väljer. De anför som exempel att sanktionerna mot Irak var en proportionell reaktion mot landets väpnade invasion av Kuwait medan denna pågick, men att upprätthålla sanktionerna så här långt efter kriget för att några av villkoren i fredsavtalet inte uppfyllts knappast är proportionellt.

---

<sup>184</sup> Doxey, s. 11.

<sup>185</sup> Kuyper (1990), s. 150-151.

De medger att denna relation är mycket svårbedömd, men menar att den innebär att man måste omvärdera sanktionsregimerna medan de pågår och eftersom skadorna har en tendens att bli både större och mer irreparabla med tiden innebär proportionalitetstestet ett hinder mot alltför långdragna sanktionsregimer.<sup>187</sup> Just denna aspekt har betonats av flera andra författare då de långsiktiga skador som normalt uppstår i infrastrukturen vid fleråriga sanktionsregimer medför stor risk att sanktionsregimen inte kan anses proportionerlig.<sup>188</sup>

Hänsyn till att sanktionerna kan bli oproportionerliga först efter en tid kan man inkludera i både den första och den andra varianten, om man bara gör en kontinuerlig bedömning av situationen. Jag skulle föredra en kombination av de båda, då det är rimligt att sanktionerna skall korrelera till det begångna brottet, men den andra principen har fördelen att den tar med effektiviteten av sanktionerna. Om de förorsakar lidande och dessutom är ineffektiva bör de inte vidmakthållas.

Jag har dock tveksam till hur man överhuvudtaget kan anse det acceptabelt eller proportionellt att målstatens invånare utsätts för lidande (om man bortser från samtyckesprinciperna nedan, som i mitt tycke är svaga då de innehåller många undantag). Det framstår som en felkonstruktion att man inför repressalier som drabbar befolkningen, då det normalt inte orsakat skada. Resultatet blir att ett tredje land som inte blivit direkt kränkt vedergäller en part som inte begått en olaglig handling, och det kan enligt min mening aldrig vara lagligt.

Det finns också ett glapp i argumentationskedjan genom att frågan huruvida en intervention föreligger endast diskuteras utifrån statens befogenheter och rättigheter. I det ledet berörs inte mänskliga rättigheter alls, men de utgör däremot en viktig faktor för den andra bedömningen av illegaliteten av åtgärderna i form av lidande. När man gör ett intrång i en stat gör man lika mycket intrång i befolkningens rättigheter som i statsmaktens, och det borde lika gärna kunna ligga till grund för bedömningen om det föreligger en intervention.

Michael Reisman och Douglas Stevick anser att en stor brist vid införandet av ekonomiska sanktioner är att det inte görs någon rättslig utredning av effekten av olika sanktionsinstrument innan åtgärderna beslutas. Det är onekligen intressant att FN vid mycket få tillfällen har företagit någon sådan utredning och att hänvisningar till internationell rätt gjorts mycket sporadiskt.<sup>189</sup> Författarna menar att en sådan utredning skulle kunna förebygga många av de skador som uppstår, och framförallt de indirekta skador som består i kränkningar av mänskliga rättigheter och starkt bidrar till illegaliteten hos sanktionerna.

Deras förslag är att samma test som tillämpas för militära åtgärder, tillsammans med eventuella andra relevanta normer under internationell rätt, skall användas för ekonomiska sanktioner. Detta innebär att kraven på nödvändighet, proportionalitet och åtskillnad måste vara uppfyllda. De

---

<sup>186</sup> Se t.ex. Patterson, s. 91.

<sup>187</sup> Christiansen och Powers, s. 113.

<sup>188</sup> Se t.ex. Ngobi, s. 23.

<sup>189</sup> Reisman och Stevick, s. 133.

menar att skälet till att dessa krav inte ställts på ekonomiska sanktioner är den missuppfattning som rått att det endast är militära instrument som är dödande och orsakar stora skador.

Regeln om nödvändighet för väpnade konflikter innebär att när man övervägt en metod, skall man även utvärdera alternativa instrument, för att sedan välja det som uppnår de nödvändiga målen med minsta möjliga skador som följd. Regeln om åtskillnad innebär att en sanktionsregim måste kunna skilja på de man vill sanktionera och den oskyldiga delen av befolkningen, precis som med stridande och icke stridande. Enligt denna regel blir de generella sanktioner som visserligen är effektiva men som slår mot hela befolkningen med allvarliga konsekvenser oacceptabla. Istället krävs det att man väljer mer begränsade och riktade sanktioner.

Christiansen och Powers menar dock att man inte helt och hållet kan applicera samma regler som för krigstillstånd på ekonomiska sanktioner. De, och ett flertal andra författare som inte diskuterar utifrån reglerna för väpnade konflikter, menar att två typer av samtycke från befolkningen kan göra att det är acceptabelt att inskränka de mänskliga rättigheterna för de delar av befolkningen som skulle ha ansetts som icke-stridande och därför otillåtna mål vid en väpnad attack.

Den första typen av samtycke består i att stora delar av befolkningen är villiga att utstå visst lidande för att målet med sanktionerna skall kunna uppnås, vilket man erfarit i t.ex. Sydafrika vid åtgärderna mot apartheidregimen. Författarna påpekar dock även om ett sådant samtycke finns måste den sanktionerande staten göra samma bedömningar enligt proportionalitets-principen och göra samma humanitära undantag som vanligt.

Den andra typen av samtycke består tvärtom i att delar av befolkningen stödjer den politik som sanktionerna har som mål att bekämpa, och därmed kan anses medansvariga. Målet blir därför att utsätta dem för åtgärder för att de i sin tur skall dra tillbaka sitt stöd för regimen. Detta får dock den underliga konsekvensen att Sydafrika återigen anges som exempel, då de delar som inte var offer för apartheid istället stödde regimen genom demokratiska val.<sup>190</sup>

Teorierna fungerar dock inte i diktaturer, exempelvis Irak, i vilka befolkningen varken kan uttrycka sitt stöd för regimen genom demokratiska val, eller avvikande uppfattningar då yttrandefriheten satts ur spel. I dessa fall ökar istället kravet på de sanktionerande staterna att välja riktade sanktioner och sörja för humanitära undantag.

Även om samtycke minskar illegaliteten hos repressalien och därför är relevant ur juridisk synpunkt, är jag tveksam till den senare varianten då det i den finns ett inbyggt problem vad gäller effektiviteten hos sanktionerna. Eftersom man vet att press utifrån i många fall leder till en ”rally-around-the flag-effekt” är det motsägelsefullt att man skall använda just sådan press för att få de stödjande delarna av befolkningen att ändra sig och istället motarbeta sin regim. Flera författare tar dessutom Förbundsrepubliken Jugoslavien som exempel på fall där en sådan användning har varit motiverad, då landets medborgare röstade för Milosevic och hans dröm om ett Stor-Serbien framför Milan Panic som utlovat en politik som skulle leda till ett slut på

---

<sup>190</sup> Christiansen och Powers, s. 106 och 109, samt Reisman och Stevick, s. 117.

sanktionerna. Samtidigt blev resultatet i det fallet en tydlig ”rally-around-the flag-effekt”. Detta torde innebära att sanktioner som motiveras med den andra teorin i många fall inte är särskilt effektiva, vilket enligt Christiansen och Powers teori borde öka illegaliteten då starka medel ger små eller oönskade resultat.

Dessutom är ett allmänt erkänt problem med de två teorierna att det alltid finns stora grupper som inte samtycker, både bland den vuxna befolkningen, men framförallt barn och t.ex. kvinnor i länder där de inte är röstberättigade. Teorin om samtycke kan alltså aldrig leda till att illegaliteten motiveras helt, och i enligt min mening borde den endast kunna leda till att illegaliteten påverkas i någon grad.

Christansen och Powers menar också att man måste rangordna de mänskliga rättigheterna, eftersom inskränkandet av vissa av dem ger upphov till endast en låg grad av illegalitet, t.ex. skapad arbetslöshet, medan andra är moraliskt oförsvarbara, t.ex. brist på mediciner. Författarna kommer här in på problemet då målstaten själv bidrar till befolkningens lidanden, genom att inte använda de möjligheter man har för att tillgodose de humanitära behoven. De menar att vid sådana tillfällen har den sanktionerande staten ett ansvar att övergå till mer riktade sanktioner. Författarna säger det inte uttryckligen, men som jag uppfattar det menar de att ett sådant lidande som uppstått i t.ex. Irak innebär en mycket hög grad av illegalitet och är oförsvarbart. I många fall är riktade sanktioner svåra att genomföra på ett effektivt sätt, men sådana är det enda alternativet bredvid att upphäva åtgärderna i sin helhet.<sup>191</sup>

### **7.3. RÄTTEN ATT VIDTA REPRESSALIER**

Som tredje stat benämns i detta sammanhang de stater som inför ekonomiska sanktioner utan att själva ha fått sina rättigheter kränkta av målstaten. Att en sådan stat genomför retorsioner mot målstaten innebär inga problem eftersom dessa är lagliga.

Om en tredje stat däremot genomför repressalier blir det komplicerat eftersom det kan tyckas att då statens rättigheter inte kränkts har den inte heller någonting att vedergälla. Resultatet enligt den uppfattningen blir att åtgärderna bryter mot folkrätten och är olagliga. Följdriktigt ansågs ursprungligen i doktrinen att ekonomiska repressalier av tredje stater var olagliga. Denna uppfattning har dock luckrats upp sedan det visat sig att stater sedvana i ett antal fall som löper tillbaka till 1800-talet har accepterat denna typ av agerande.<sup>192</sup>

Denna ändrade inställning grundar sig till stor del i utvecklingen av den tanke som givit upphov till doktrinerna om *erga omnes* och *jus cogens* samt idén om ett internationellt straffrättsligt ansvar för stater. Dessa skiljer sig åt något, men har tanken gemensam att vissa brott som en stat begår är så allvarliga att de ger alla stater självständig jurisdiktion att vidta repressalier oavsett om de fått sina rättigheter direkt kränkta eller inte.

---

<sup>191</sup> Christiansen och Powers, s. 106-108.

<sup>192</sup> Kuyper (1990), s. 151-152.

*Jus cogens*-doktrinen innebär att det finns vissa rättsliga regler, som bara kan utvecklas genom sedvana och möjligtvis fördrag, som är av sådan dignitet att de är bindande för alla i det globala världssamfundet och ingen kan derogera från dem. Denna tanke, som har sina rötter i naturrätten, har vuxit fram både i doktrinen och i den internationella sedvanerätten. Den har även kodifierats i artikel 53 i Vienna Convention on the Law of Treaties som stadgar att ingen kan derogera från sådana regler genom traktat, men i själva lagtexten använder man inte begreppet *jus cogens* utan synonymen peremptoriska normer.

Konventionen reglerar som sagt bara kontraktsrätten, men *jus cogens* omfattar även sedvanerätten. Ett skäl till detta är att en grundtanke med doktrinen är att förhindra ett sönderfall i regionala system, där man tillämpar principer som skiljer sig från vad övriga medlemmar i det internationella samfundet anser acceptabelt.<sup>193</sup>

Doktrinen är dock mycket kontroversiell och även om man accepterar den är det mycket svårt för en regel att uppnå status som *jus cogens* då det krävs att den uppfattas som sådan av i princip hela världssamfundet. Detta innebär också att regeln måste stödjas av länder som representerar alla olika världsdelar och kulturgrupper.

Ett tecken på hur komplicerad frågan är att man under arbetet med Vienna Convention beslutade sig för att inte räkna upp exempel i artikeln då detta skulle kunna verka uteslutande och man var oklar över vilka fall som borde ingå. Tveksamheten om att överhuvudtaget införa en sådan typ av artikel gick så långt att Frankrike röstade emot antagandet av konventionen p.g.a. artikel 53. Som en säkerhetsventil drev stater från Latinamerika och västvärlden igen om artikel 66a som stadgar att konflikter under artikel 53 skall avgöras av ICJ eller skiljedomstol.

ICJ har snuddat vid begreppet *jus cogens* i både *Barcelona Traction*<sup>194</sup> och *North Sea Continental Shelf*-målen.<sup>195</sup> Dessa uttalanden är dock för knapphändiga för att ge någon klarhet angående ICJ:s uppfattning.

I doktrinen förs fram olika åsikter om vilka regler som har uppnått status som *jus cogens*, och statusen av t.ex. miljöbrott är idag omdiskuterad. De enda regler som man idag med säkerhet kan säga utgör *jus cogens* är dock förbudet mot militär aggression av en stat mot en annan, samt allvarliga kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter.

Sedvanerätten och internationella beslut har intagit en försiktig position till användningen av *jus cogens* som rättskälla och ICJ har undvikit att ta ställning i frågan efter *Barcelona Traction*.<sup>196</sup>

Nära förknippad med idén om *jus cogens* är doktrinen om *erga omnes*-förpliktelser. Teorin bygger på att grundregeln bör vara att endast den stat som direkt kränkts har rätt att vidta repressalier, men att det finns undantag som grundar sig i *erga omnes*-förpliktelserna. Dessa bygger på tanken att stater har en civilrättslig skyldighet mot alla andra stater att inte kränka vissa

---

<sup>193</sup> Shaw, s. 97.

<sup>194</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Company Case*, ICJ Reports 1970, s. 33, para. 33 och 34.

<sup>195</sup> *North Sea Continental Shelf Cases*, ICJ Reports 1969, s. 3, para. 72.

<sup>196</sup> Malanczuk, s. 58.

normer, som i hög grad är desamma som de som utgör *jus cogens*. Om så ändå sker är det att betrakta som en kränkning av hela det internationella samfundet och därför har var och en stat rätt att agera mot den kränkande staten.<sup>197</sup>

ICJ gjorde ett intressant uttalande i ett *obiter dictum* i *Barcelona Traction* då man sade att skyddet av grundläggande mänskliga rättigheter såsom förbudet mot väpnad aggression, folkmord, slaveri och rasdiskriminering är alla staters intresse och utgör *erga omnes*-förpliktelser. Betydelsen av detta är dock oklar eftersom man längre ner modifierade uttalandet genom att säga:

”however, on the universal level, the instruments which embody human rights do not confer on States the capacity to protect the victims of infringements of such rights irrespective of their nationality”.<sup>198</sup>

ICJ har kort berört doktrinen i *Namibia*<sup>199</sup> och *Nuclear Test*-målen<sup>200</sup>, och i *East Timor*-målet slog man fast att rätten till självbestämmande ingår bland *erga omnes*-principerna.<sup>201</sup> Liksom med *jus cogens* har dock ICJ oftast undvikit frågan om konsekvenserna av att bryta mot en *erga omnes*-förpliktelse i sina domslut, och det finns lite underlag vad gäller domstolens uppfattning även om den uppenbarligen har accepterat begreppet.

De åtgärder som alla stater har rätt att vidta måste dock följa vissa regler, men vilka råder det delade meningar om. Helt klart är att all användning av eller hot om väpnat våld är förbjudet. ICJ:s uppfattning i *Barcelona Traction* var att rätten till åtgärder främst bestod i att alla stater gavs *locus standi*,<sup>202</sup> samt att varje stat kunde införa diplomatiska protester mot målstaten.<sup>203</sup> Detta innebär att *erga omnes*-doktrinen idag inte ger något uttryckligt stöd för användningen av i sig illegala åtgärder i form av repressalier.

I och med sitt uttalande i *Barcelona Traction* öppnade ICJ upp för idén om ett internationellt straffrättsligt ansvar för stater. International Law Commission (ILC) har tagit upp denna tanke i sina Draft articles on state responsibility. ILC är en kommission inom FN som arbetar med att på olika områden göra en samlad kodifiering av internationell traktats- och sedvanerätt. På en del områden leder arbetet till multilaterala traktat, men det går inte att uppnå inom alla. Ett sådant område är state responsibility, som är mycket komplicerat och omfattande. Det handlar om reglerna för huruvida en stat kan hållas ansvarig för en handling som är olaglig under internationell rätt, och i så fall vilka rättsliga följder denna handling får och hur detta ansvar kan realiseras. Det är under det sistnämnda som retorsioner och repressalier aktualiseras som alternativ.

---

<sup>197</sup> Shaw, s. 489.

<sup>198</sup> *Barcelona Traction, Light and Power Company Case*, ICJ Reports 1970, s. 33, para. 33 och 34, samt s. 47, para. 91.

<sup>199</sup> *Namibia Case*, ICJ Reports 1971, s. 56.

<sup>200</sup> *Nuclear Test Case*, ICJ Reports 1974, s. 253.

<sup>201</sup> *East Timor Case (Portugal v. Australia)*, ICJ Reports 1995, s. 90, para. 29.

<sup>202</sup> *Locus standi* = talerätt.

<sup>203</sup> Harris, s. 489.

Även om ILC:s Draft articles inte ratificeras som multilateralt avtal utgör de till stora delar ett viktigt bevis på vilka regler som idag ingår i folkrätten.<sup>204</sup> Vad som är viktigt att komma ihåg är dock att även om den största delen utgörs av kodifiering av existerande rätt, ägnar sig ILC även åt *de lege ferenda*-resonemang i vissa artiklar. Detta för att styra utvecklingen av rätten på det aktuella området, och man måste därför vara uppmärksam på vad som är gällande rätt eller inte.<sup>205</sup>

Ett *de lege ferenda*-resonemang utgör just den uppdelning ILC har gjort i vad de kallar internationella brott och internationella delikt i artikel 19 i Draft articles on state responsibility. Utgångspunkten är att en kränkning utgör ett internationellt delikt vilket innebär att endast den stat som är direkt kränkt lagligen kan låta bli att uppfylla sina förpliktelser eller aktivt vidta repressalier mot den stat som handlat kränkande.<sup>206</sup> Vissa kränkningar anser dock ILC är så allvarliga att var och en stat har rätt att vidta repressalier oavsett om de är direkt kränkta eller inte. Det är denna typ av kränkningar av den internationella rätten som ILC kallar för internationella brott.<sup>207</sup>

Dessa repressalier måste dock hålla sig inom vissa ramar som t.ex. att de inte får innebära användning av våld, inte får bryta mot mänskliga rättigheter eller eventuella andra *jus cogens*-regler och de måste vara proportionella mot den ursprungliga kränkningen. Enligt ICL är begreppet internationella brott snävare än begreppen *jus cogens* och *erga omnes* då ett internationellt brott alltid innebär en kränkning av en *erga omnes*-förpliktelse medan en kränkning av en *erga omnes*-förpliktelse inte behöver innebära att ett internationellt brott har begåtts.

ICL:s kodifiering närmar sig alltså ett internationellt straffrättsligt ansvar för stater, vilket är ytterst kontroversiellt. Exempelvis har ICJ intagit en mycket försiktig position i frågan och menat att det handlar om en civilrättslig plikt istället för ett straffrättsligt ansvar. Tanken om ett sådant ansvar har idag inte heller generellt stöd i världssamfundet.<sup>208</sup>

Det skall dock tilläggas att ett förslag inom ILC vid skapandet av artikel 19 var att ICJ skulle ha ansvaret för att avgöra när det förelåg ett internationellt brott. Om domstolen ansåg att så var fallet skulle sedan FN organisera vilka åtgärder det internationella samfundet hade rätt och skyldighet att vidta. Detta innebär att även om varje stat hade rätt att vidta repressalier var tanken att förfarandet fortfarande skulle vara starkt formaliserat och kontrollerat.<sup>209</sup>

Doktrinerna om *jus cogens* och *erga omnes* har starka anspråk på att utgöra internationell sedvanerätt, medan tanken om ett internationellt straffrättsligt ansvar för stater alltså är mycket

---

<sup>204</sup> Malanczuk, s. 61, 272.

<sup>205</sup> Harris, s. 484.

<sup>206</sup> Malanczuk, s. 58.

<sup>207</sup> Ibid., s. 271.

<sup>208</sup> Harris, s. 488-490.

<sup>209</sup> Kuyper (1990), s. 153.

mer kontroversiell. Det är troligt att omfattningen av de två förstnämnda doktrinerna i framtiden helt kommer att korrelera med de grundläggande mänskliga rättigheterna.<sup>210</sup>

Har då även EU, i egenskap av internationell organisation, rätt att agera som tredje stat? Redan 1982 skrev Kuyper att både staters sedvana och doktrin lutade mot att så var fallet. Detta eftersom EU är ett internationellt rättssubjekt vilket innebär att organisationen är bundet av *jus cogens*, vilket i sin tur måste betyda att den har intresse av och rätt att själv verka för reglernas upprätthållande. EU skulle därmed ha rätt att införa repressalier enligt samma villkor som andra internationella rättssubjekt.<sup>211</sup>

#### 7.4. STATERS SEDVANA

Finns det då en laglig rätt för en tredje stat att vidta ekonomiska repressalier utan FN-auktorisering? Som redogjorts för ovan finns det i ingen sådan möjlighet i traktatsrätten, och doktrinerna om *jus cogens* och *erga omnes* ger ingen uttrycklig kompetens. Den enda återstående möjligheten till rättslig legitimitet är därför att staters sedvana skapat ny rätt.

Det finns också en del författare som menar att det håller på att utvecklas en sådan rätt. Detta främst genom att regionala organisationer vid ett flertal tillfällen agerat utan att FN protesterat. Exempel på detta är då OAS (Organisation of American States) införde ekonomiska sanktioner mot Haiti, vilket välkomnades av Generalförsamlingen och inte ledde till någon reaktion från Säkerhetsrådet. Istället hänvisade Rådet till OAS beslut i sin efterföljande resolution.<sup>212</sup>

Det faktum att FN inte protesterat kan dock hänföras till att organisationen har varit och är svag till följd av brist på resurser och stelhet i systemet. Även om FN spelar en stor roll då i princip alla stater är representerade där, är det inte det enda förat. Protester har förts fram från andra håll, och inte minst pågår en debatt om regionala organisationers kompetens överlag som en följd av t.ex. NATO:s bombningar av Förbundsrepubliken Jugoslavien 1999.

Kuyper menar att många stater stött sitt självständiga handlande på ICJ:s uttalande om *erga omnes*-förpliktelser i *Barcelona Traction*, och att framförallt EU och stater i Västvärlden agerat som om kränkningar av mänskliga rättigheter ger rätt till ekonomiska sanktioner.<sup>213</sup>

För att en regel skall uppnå status som internationell sedvanerätt krävs också att beteendet upprepas av en tillräckligt stor grupp stater av rätt sammansättning, och att detta beteende accepteras av övriga stater. Med tanke på de konsekvenser en rätt till repressalier för tredje stat skulle ha för den fundamentala principen om staters suveränitet torde det krävas en lång och utbredd sedvana för att en sådan rätt skall uppstå, och min slutsats är att en sådan rätt inte kan anses finnas idag.

## 8. ANALYS

---

<sup>210</sup> Harris, s. 863-864.

<sup>211</sup> Kuyper (1982), s. 159.

<sup>212</sup> Shaw, 884.

<sup>213</sup> Kuyper (1990), s. 153.



## 8.1. LEGALITETEN AV ARGENTINA-SANKTIONERNA

Jag kommer här inte att gå in närmare på sanktionerna mot Sovjetunionen, då de anses ha haft liten tvingande effekt som höll sig inom gränserna för vad som var lagligt och därför endast utgjorde retorsioner. Dessutom bröt de inte mot några existerande några avtal, och var därför okomplicerade under traktatsrätten.<sup>214</sup>

Även sanktionerna mot Sydafrika lämnar jag därhän i den fortsatta analysen, då de inbegrep en rad olika typer av sanktioner och de åtgärder som EG införde inte torde ha haft avgörande effekt. Dessutom hade Säkerhetsrådet i det fallet uppmanat alla medlemsstater att vidta åtgärder utöver det vapenembargo som Säkerhetsrådet själv infört, vilket ger en stark politisk legitimitet åt EG:s åtgärder.<sup>215</sup>

Jag koncentrerar mig därför i det följande på en analys av sanktionerna mot Argentina och mot Förbundsrepubliken Jugoslavien från 1988 och framåt. De förstnämnda utgör ett bra exempel på praktisk användning av de folkrättsliga principer som diskuterats ovan, och de andra är intressanta eftersom de dels ligger nära i tiden, men framförallt för att de är de mest omfattande sanktionsregim som EU har genomfört utan FN-auktorisering.

Vad gäller Argentina protesterade landet vid införandet av sanktionerna, och hävdade att åtgärderna utgjorde en ekonomisk intervention i landets suveräna rättigheter. Man menade också att de bröt både mot GATT-avtalet och mot FN-fördraget då de inte var auktoriserade av FN:s Säkerhetsråd, samt att EG inte var part i konflikten och därför inte hade rätt att vidta repressalier.

EG bemötte aldrig dessa argument utom vad gäller GATT. Enligt Kuyper var Falklandsöarna ett område som måste anses ligga inom EG:s intressesfär, och att det ockuperats måste anses påverka dess säkerhetsintressen. Åtgärderna faller därför under artikel XXI i GATT-fördraget, och bör anses som både proportionerliga och nödvändiga.<sup>216</sup>

Vad gäller FN:s roll skall det noteras att parterna undvek att kalla konflikten för krig, och Säkerhetsrådet valde att definiera det som ett brott mot freden och inte aggression. Handlingarna utgjorde dock ett klart brott mot förbudet mot våldsanvändning.<sup>217</sup>

Vad gäller frågan om EG:s åtgärder utgjorde en intervention påpekar Kuyper att det står klart att syftet med EG:s åtgärder aldrig var att inskränka Argentinas suveräna rättigheter, utan bara att få landet att lämna Falklandsöarna. Kuyper menar att det inte kan ses som utövning av sådana rättigheter att man skickade väpnade trupper, och därför kan EG:s åtgärder inte anses utgöra en kränkning av Argentinas suveräna rättigheter eller en illegal intervention.<sup>218</sup> Personligen har jag dock svårt att förstå relevansen av vad åtgärderna syftade till, då det är frikopplat från sanktionernas faktiska effekter. Dessa uppstod istället i själva Argentina eftersom de ekonomiska åtgärderna reglerade handel. Däremot kan jag instämma i slutsatsen, då ett så kort

---

<sup>214</sup> Kuyper (1982), s. 154.

<sup>215</sup> SC Res. 569 (1985).

<sup>216</sup> Kuyper (1982), s. 152.

<sup>217</sup> SC Res. 502 (1982). Kuyper (1982), s. 158-159.

<sup>218</sup> Kuyper (1982), s. 153.

importstopp knappast kan anses påverka målstaten i tillräcklig omfattning för att det skall utgöra en intervention.

Kuyper anser också att åtgärderna klarar proportionalitetstestet då Argentina begick en kränkning av en av de grundläggande principerna i internationell rätt, nämligen våldsförbudet. Sanktionerna i sin tur var klart begränsade i tiden och kunde anpassas efter omständigheterna och måste därför anses vara proportionella.

Vad gäller EG:s roll är det väl långsökt att påstå att organisationen fått sina rättigheter direkt kränkta, då Falklandsöarna inte ingår i EG:s område även om de är anknutna till det. EG utgör därför ett tredje land vad gäller rätten till repressalier, men i och med Argentinas grova kränkning av internationell rätt i form av *jus cogens* ansåg Kuyper i sin artikel från 1982 att EG troligen kunde anses ha rätt att vidta repressalier.<sup>219</sup>

Dessutom menar Kuyper att i och med att man accepterat att EG sköter sina handelsintressen gemensamt i vanliga fall borde de också ha rätt att försvara dessa intressen under rätten till kollektivt självförsvar, då det dessutom skulle inverka menligt på den inre marknaden om en medlemsstat skulle försvara dem ensam. I artikel 48(2) av FN-stadgan stadgas också att en medlemsstat kan välja att verkställa berättigade ekonomiska åtgärder genom andra organisationer är FN. Kuyper menar att även om rätten till självförsvar normalt förknippas med våldsanvändning, finns det ingenting som säger att man inte kan välja att utöva det genom ekonomiska medel som utgör en mildare form.

Detta innebär att sanktionerna kunde motiveras både som repressalier av tredje land och kollektivt självförsvar. Båda dessa grunder fanns också med i det EPS-uttalande som medlemsstaternas utrikesministrar gjorde den 10 april 1982.<sup>220</sup>

## **8.2. ILLEGALITETEN AV JUGOSLAVIEN-SANKTIONERNA**

Vad gäller EU:s ekonomiska sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien är det av flera skäl svårt att uttala sig om hur de har påverkat civilbefolkningen och eventuellt inskränkt mänskliga rättigheter. Dels var de till stor del ineffektiva, dels var konsekvenserna av NATO:s militära sanktioner så stora att det är svårt att avgöra vilka åtgärder som haft vilka effekter.

Vad som är intressant är dock att undersöka med vilka motiveringar man införde sanktionerna, om de utgjorde en intervention i Förbundsrepubliken Jugoslaviens suveräna rättigheter och därför som utgångspunkt var illegala, om de i så fall var proportionella mot målstatens agerande, och sammanfattningsvis om de kan anses ha varit berättigade som vedergällningar av tredje stat under internationell rätt.

I de gemensamma ståndpunkter som antogs inom GUSP och i efterföljande verkställighetsbeslut tagna inom Gemenskapen betecknades händelserna i Förbundsrepubliken

---

<sup>219</sup> Ibid., s. 159.

<sup>220</sup> Bull. EC 4/82, s. 7-8.

Jugoslavien och framförallt Kosovo som ett ”oacceptabelt brott mot de mänskliga rättigheterna”. Man sade också att de satte ”regionens säkerhet på spel”.<sup>221</sup>

Vid utökandet av embargot den 7 september 1998 talade man om ”det urkillningslösa våldet och våldsamma förtrycket av den egna befolkningen, som utgör allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt”.<sup>222</sup>

I besluten från 1999 nämnde man också genomgående att Förbundsrepubliken Jugoslaviens upprepade gånger kränkt FN:s resolutioner, och i en gemensam ståndpunkt från 10 maj 1999 konstaterade man att Förbundsrepubliken Jugoslaviens agerande hade gjort att de hårdaste åtgärder blivit nödvändiga och berättigade.<sup>223</sup>

I en av rådsförordningarna från 1999 uttryckte man att de beslutade åtgärderna skulle vara proportionella mot de uppställda målen vad gällde Kosovo-krisen, och inte heller fick leda till att Gemenskapens intressen skadades allvarligt.<sup>224</sup>

Det är också intressant att se vilka grunder NATO hänvisade till i det uttalande där man överlät till EU att organisera de ekonomiska sanktionerna. Man började med att säga att situationen i Kosovo stod i strid med NATO:s grundprinciper, som angavs vara demokrati, mänskliga rättigheter och rättsäkerhet. Man konstaterade därefter att Milosevic och Belgrad-regimens användande av förtryck, etnisk rensning och våld var oacceptabelt och att NATO därför måste agera. Angreppen mot Kosovos befolkning definierades som brott mot internationell rätt vilket följdes av en försäkran om att man skulle bidra till att de ansvariga för dessa krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten skall kunna ställas inför rätta. Avslutningsvis betonade man sitt stöd för staterna i områdets suveränitet och territoriella integritet.<sup>225</sup>

När den första omgången av sanktioner vidtogs 1998 rådde delade meningar bland både experter och allmänhet. En del tyckte att det var bra att någon agerade när Ryssland blockerade FN genom att hota att lägga in sitt veto i Säkerhetsrådet. Andra var kritiska till att man gick utanför FN:s ramar, och många såg med oro på den allt större plats NATO intog i världspolitiken.

Som spekulerats om i avsnitt 5.5. ville troligen EU revanschera sig som stark och effektiv aktör vid internationella kriser, men man misslyckades även vid denna sanktionsregim. Istället riktades stark kritik mot Unionen för att man var för otydlig i sina villkor till Milosevic och hade alltför svårt att enas om åtgärder. När besluten väl kom tog det lång tid innan de verkställdes och restriktionerna hade mycket liten effekt.<sup>226</sup>

Dessutom ledde åtgärderna till en intern konflikt inom Unionen då Tyskland tillsammans med Kommissionens dåvarande president Jaques Santer gick i bräschen för hård kritik mot

---

<sup>221</sup> Se t.ex. 98/240/GUSP, EGT nr L 95/1.

<sup>222</sup> Rfo nr 1901/98, EGT nr L 248/1.

<sup>223</sup> 99/318/GUSP, EGT nr L 123/1.

<sup>224</sup> Rfo nr 1294/99, EGT nr L 153/63.

<sup>225</sup> Natodeklaration, ”*Statement on Kosovo*”.

<sup>226</sup> Financial Times, 980909.

Storbritannien och Grekland för att de av avtalsrättsliga skäl inte upprätthöll sanktionerna mot det jugoslaviska flygbolaget JAT.<sup>227</sup>

Tidigt följande år var NATO:s tålmod slut och man inledde flygattacker mot serbiska mål. Som redogjorts för i avsnitt 5.5. utökade EU de ekonomiska sanktionerna mot landet på direkt uppmaning av NATO, främst genom ett oljeembargo. Detta beslut var dock högst kontroversiellt både utom och inom Unionen, och samarbetet inom NATO började knaka i fogarna. Ryssland aviserade nämligen att man tänkte fortsätta leverera olja till Förbundsrepubliken Jugoslavien, och förhållandet med Ryssland började bli mycket spänt.

Inom Unionen var t.ex. både Grekland och Italien tveksamma till åtgärden då de menade att det kunde få allvarliga konsekvenser för Montenegros regering då mycket av oljan fördes in den vägen, och att man skapade problem för Ungern eftersom landet hade tillåtit leveranser av olja över sitt territorium. Flera länder hade invändningar mot att införa oljeembargot utan Säkerhetsrådets auktorisation, och att en sådan krävdes för folkrättslig legitimitet förordades av bl.a. Frankrike inom NATO. Samtidigt vidhöll USA och andra länder att även om en FN-resolution är en fördel så utgör en sådan inte någon nödvändig förutsättning. Denna grupp länder hade dock intresse av att hålla frågan utanför Säkerhetsrådet då man beförde att Kina och Ryssland skulle vetera förslag om NATO-aktioner.<sup>228</sup> Det skall tilläggas att NATO i det ovan nämnda uttalandet från toppmötet i Washington betonat att FN har de huvudsakliga kompetensen vad gäller upprätthållandet av internationell fred och säkerhet - ett uttalande som mycket snart efter att det hade gjorts hunnit få en rad olika tolkningar.<sup>229</sup>

Brotten som Förbundsrepubliken Jugoslavien begick var mycket grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna, och man helt kan ställa sig bakom de beskrivningar som gjordes i EU:s och NATO:s beslut. Frågan är ändå om EU:s åtgärder var lagliga under internationell rätt. Ur proportionalitetssynpunkt bör de vara acceptabla med tanke på det föregående brottet och att de var begränsade i tiden. Däremot råder det inte något tvivel om att de utgjorde en kränkning av Förbundsrepubliken Jugoslaviens rätt till territoriell integritet och suveränitet.

Åtgärderna utgjorde därför repressalier, och som redogjorts för ovan finns idag ingen etablerad rätt för en tredje stat att vidta sådana. Åtgärdernas illegalitet utsläcktes därför inte och kvarstod istället som ett brott mot internationell rätt.

I fallet Jugoslavien fanns dock också den regionala aspekten. EU talade om att regionens säkerhet var hotad, och periodvis fanns det risk att krigen på Balkan skulle sprida sig. EU blev också direkt påverkat av de flyktingströmmar som blev resultatet av konflikten.

I fallet Balkan godtos därför EU:s handlande p.g.a. den regionala aspekten, men nästa gång kanske konflikthärden finns i t.ex. Asien och hur motiverar man då ekonomiska sanktioner utan FN-auktorisering?

---

<sup>227</sup> Financial Times, 980915.

<sup>228</sup> Sydsvenska Dagbladet, 990426.

## SLUTORD

I dagsläget finns det alltså inte någon kompetens under folkrätten för andra aktörer än FN att använda ekonomiska repressalier i en konflikt där de inte själva är parter. Samtidigt har de förhoppningar som funnits om en förstärkning av FN:s roll efter det kalla krigets slut inte infriats, och organisationen har stått förlamad av vetot vid flera tillfällen av omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter. Alternativen för omvärlden har varit att agera utan FN eller att se på t.ex. då massmord begicks i Kosovo.

Att FN blivit blockerat i de aktuella situationerna och att omvärlden tvingats välja mellan ett moraliskt motiverat ingripande eller en juridiskt korrekt passivitet grundar sig i den normkonflikt som finns inbyggd i det internationella systemet. Denna ligger i att systemet å ena sidan bygger på staters suveränitet och å andra sidan värnar om de mänskliga rättigheterna. Konflikten finns i FN-systemet, som har den första normen som grundprincip medan ett av huvudsyftena är att skydda den senare, likväl som inom den övriga folkrätten.

Konflikten växer sig dessutom allt större i takt med att de mänskliga rättigheterna får en starkare ställning, samtidigt som det finns många stater som inte vill rucka på principen om staters suveränitet och territoriella integritet då de vidhåller att en stat inte skall behöva tolerera inblandning i sina interna angelägenheter. Främsta företrädare för denna syn är många av de länder som inte har en fungerande demokrati, och inte minst Ryssland och Kina.

Det sistnämnda innebär ett viktigt problem, då Ryssland och Kina är permanenta medlemmar i FN:s Säkerhetsråd. Det medför att de i alla situationer kan använda sitt veto mot förslag som bryter mot principen om staters suveränitet. Vektorätten ses av många som det främsta hindret för ett effektivt FN som skulle kunna anta det övergripande ansvar för världsfreden som var tanken med organisationen redan när den skapades. Kina och Ryssland har dock aviserat att om vektorätten skulle tas bort skulle de lämna FN-samarbetet, och troligen skulle en rad stater följa dem.<sup>230</sup> En förlust av dessa medlemmar skulle förfela hela idén med FN och är därför inget alternativ.

Som redogjorts för ovan medför upprätthållandet av principen om staters suveräna rättigheter juridiska komplikationer vad gäller användningen av ekonomiska sanktioner som repressalier av en tredje stat. Då det inte är troligt att någon rätt till sådana åtgärder kommer att kodifieras inom en överskådlig framtid, är den internationella sedvanerätten i dagsläget den enda vägen att gå för att uppnå en rättslig legitimation.

Enligt min mening är detta dock en farlig väg. Skälet till att man kommit så långt som man har mot en sådan rätt beror på att FN idag är mycket svagt, vilket lett till att organisationen inte framfört protester utan istället välkomnat att andra organisationer agerat i dess ställe. Att sedvanerätt skapas inte genom globalt stöd för en norm, utan av frustration och maktlöshet, är dock inte önskvärt.

---

<sup>229</sup> Natodeklaration, "Statement on Kosovo".

<sup>230</sup> Göteborgs-Posten, 990327.

Ett grundläggande skäl till att det är negativt för den framtida utvecklingen att de regionala organisationerna tar alltmer initiativ är att man försvagar FN-systemet. Detta genom att man urholkar organisationens legitimitet då man kringgår den stadga den bygger på. Samtidigt riskerar man att regionala normer och politiska uppfattningar styr användningen av sanktioner trots att de inte har förankring i övriga världssamfundet. Det medför också en uppenbar risk för utövanden av regionala egenintressen i form av t.ex. politiska och ekonomiska mål, vilket i förlängningen skulle kunna leda till en hegemonisk maktutövning av en organisation som t.ex. EU.

Faran med detta tydliggjordes i Kosovo-krisen då en polarisering uppstod mellan Ryssland och NATO som bl.a. ledde till att Ryssland lämnade samarbetet i Partnerskap för fred. Risk för nya sådana konflikter följer med utvecklingen mot ökad regionalisering och riskerar att i det långa loppet motverka internationell stabilitet istället för att främja den.

Detta berör också en viktig fråga vad gäller EU:s agerande. Som diskuterats tidigare i uppsatsen har EU både vid sanktionerna mot Sovjetunionen och mot Förbundsrepubliken Jugoslavien handlat i mycket nära samarbete och på direkt uppmaning av NATO. Ett skäl till att det blivit så är naturligtvis att många av EU:s medlemsstater även är medlemmar i NATO, men att t.ex. Sverige deltog i den ekonomiska sanktionsregim som genomfördes som en del av samma handlingsplan som bombningarna av Förbundsrepubliken Jugoslavien är tänkvärt.

Dessutom blev konsekvenserna av dessa åtgärder att förhållandet blev mycket spänt med Ryssland. Detta grundade sig till stor del i bombningarna, men även i det oljeembargo som EU införde. Jag menar att EU borde vara mycket försiktigt vad gäller samarbete med NATO då den senare löper större risk att skapa konflikter i egenskap av militär allians, i vilken dessutom USA är en ofta pådrivande medlem vilket lätt kan leda till en polarisering med t.ex. Ryssland, Kina och Arabvärlden. Just det faktum att många av EU:s medlemsstater är medlemmar även i NATO och därmed är direkt ansvariga för den senare organisationens handlingar ökar risken för att en eventuell konflikt ”spiller över” på EU då motsättningarna kan komma att handla mer om länder än om organisationer.

Även om jag inte stöder den utveckling som nu sker inom sedvanerätten, kommer det att uppstå nya situationer som t.ex. den i Kosovo där det är moraliskt frånstötande att förhålla sig passiv av det skälet att FN är förlamat. En lösning av den ovan beskrivna normkonflikten verkar dock vara långt borta, och behovet av alternativ är stort. Kan då regionala organisationer ändå utgöra en lösning?

Min mening är att i till viss del kan svaret vara ja, men det förutsätter en utveckling av de regionala organisationer som finns idag. Rätten för tredje stater att vidta ekonomiska sanktioner som utgör repressalier bör även i framtiden stanna inom FN:s ramar. En möjlighet är dock att bygga ut den typ av internationella samarbeten med säkerhetspolitiska mål som t.ex. OSSE (Organisation för Säkerhet och Samarbete i Europa) utgör. Denna organisations mål är att arbeta

för en fredlig lösning av konflikter och att förebygga uppkomsten av sådana. OSSE har också rätt att vidta fredsbevarande åtgärder inom sitt geografiska område även vid en intern konflikt i en medlemsstat. Det skall noteras att organisationen är uppbyggd som ett mellanstatligt nätverk som bygger på enhällighet bland medlemsstaterna och skiljer sig från den typ av fördragsbaserad försvarsallians som t.ex. NATO utgör.<sup>231</sup>

Vad som skulle kunna vara en framkomlig väg är att man inom OSSE och liknande organisationer i andra regioner skapade en rätt att vidta ekonomiska sanktioner mot medlemmar. Sådana sanktioner skulle få sin legitimitet genom medlemmarnas medgivande på förhand, precis som i FN-systemet.

Frågan om vilken auktoritet som skall besluta om ekonomiska sanktioner utgör dock bara den ena sidan av problemen för framtiden. Det är uppenbart att det även krävs en fundamental omvärdering av ekonomiska sanktioner som instrument. Sanktioner som får effekter som kränker mänskliga rättigheter i den omfattning som skett i t.ex. Irak kan enligt min mening aldrig vara acceptabla, oavsett vilken den sanktionerande parten är och om den har formell kompetens eller inte.

## KÄLLFÖRTECKNING

### BÖCKER, ARTIKLAR OCH MUNTliga KÄLLOR

Aftonbladet, John Pilger, "Är hämnden värd en halv miljon döda barn?", 000119, s. 4-5.

Aftonbladet, div. författare, "Upphäv sanktionerna mot Irak!", 000507, s. 3.

Bohr, Sebastian, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community". European Journal of International Law, The European University Institute, Florens, no. 4(2), 1993, s. 256-268.

Cortright, David och George A. Lopez, "Economic Sanctions in Contemporary Global Relations". I David Cortright och George A. Lopez (red.), "Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?", Westview Press, Oxford, 1995.

Christiansen, Drew och Gerard F. Powers, "Economic Sanctions and the Just-War Doctrine". I David Cortright och George A. Lopez (red.), "Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?", Westview Press, Oxford, 1995.

Cramér, Per, "Neutralitet och Europeisk Integration", Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998.

Conlon, Paul, "The UN's Questionable Sanctions Practices". Aussenpolitik, Interpress Verlag GmbH, Hamburg, engelska uppl., 4/95, vol. 46, 1995, s. 327-338.

Dagens Nyheter, Per Jönsson, "Misär och mörker präglar Bagdad", 000213, del A, s. 8.

Devin, Julia och Jaleh Dashti-Gibson, "Sanctions in the Former Yugoslavia: Convolved Goals and Complicated Consequences". I Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez

---

<sup>231</sup> Cramér, s. 345-348.

- och Larry Minear (red.), "Political Gain and Civilian Pain - Humanitarian Impacts of Economic Sanctions", Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford, 1997.
- Doxey, Margaret, "International Sanctions in Contemporary Perspective", Macmillan Press Ltd., London, andra uppl., 1996.
- Eland, Ivan, "Sanctions: Think small". The Bulletin of the Atomic Scientists, November, 1993, s. 36-40.
- Elliot, Kimberly Ann, "Factors Affecting the Success of Sanctions". I David Cortright och George A. Lopez (red.), "Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?", Westview Press, Oxford, 1995.
- "Europafördrag", Norstedts Juridik AB, Stockholm, tredje uppl. 1998.
- Financial Times, förf. Lionel Barber, "Europe's time bomb", 980701.
- Financial Times, förf. Guy Dinmore, "Balkan rerun in Kosovo", 990820.
- Financial Times, förf. Guy Dinmore, "Airlines undermine EU Yugoslavia flight ban", 980909.
- Financial Times, förf. Mike Smith, "EU 'must step up pressure on Milosevic'", 980915.
- Galtung, Johan "On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia". "World Politics", No. 3, Vol. 19, April 1967, s. 378-416.
- Göteborgs-Posten, förf. Britt-Marie Mattsson, "Bombningarna blottställer FN:s kris", 990327, del 2, s. 38.
- Göteborgs-Posten, TT-Reuters, "En miljon döda i Irak", 990623, del 2, s. 26.
- Göteborgs-Posten, förf. Hanna Björnheden, "Bombanfall rutin i Irak", 990825, del 2, s. 28.
- Göteborgs-Posten, förf. Jan Arell, "Här har boken blivit en lyxvara", 991011, del 2, s. 26.
- Göteborgs-Posten, förf. Jan Arell, "Var tionde spädbarn dör", 000530, del 2, s. 30.
- Habermas, Jürgen, "Bestialitet och humanitet – ett krig på gränsen mellan rätt och moral". Ord & Bild, Göteborg, nr. 3, 1999, s. 11-17.
- Harris, D.J., "Cases and Materials on International Law", Sweet and Maxwell Limited, London, femte uppl., 1998.
- Hernqvist, Beatrice, Utrikesdepartementet, telefonsamtal 981119.
- Holsti, Kalevi J., "International Politics: A Framework for Analysis", Prentice Hall International Editions, New Jersey, sjunde uppl., 1995.
- Hoskins, Eric, "The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions". I Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez och Larry Minear (red.), "Political Gain and Civilian Pain - Humanitarian Impacts of Economic Sanctions", Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford, 1997.
- Jackson, John H., "The World Trading System - Law and Policy of International Economic Relations", The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, andra uppl., 1997.
- Joyner, Christopher C., "Sanctions and International Law". I David Cortright och George A. Lopez (red.), "Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?", Westview Press, Oxford, 1995.



- Kuyper, Pieter J., *"Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy"*. I Marc Maresceau (red.), *"The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993.
- Kuyper, Pieter J., *"International Legal aspects of Economic Sanctions"*. I Petar Sarcevic and Hans van Houtte (red.) *"Legal Issues in International Trade"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1990.
- MacLeod, I., I. D. Hendry, Stephen Hyett, *"The External relations of the European Communities"*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Malanczuk, Peter, *"Akehurst's Modern Introduction to International Law"*, Routledge, London, sjunde uppl., 1997.
- Ngobi, James C, *"The United Nations Experience with Sanctions"*. I David Cortright och George A. Lopez (red.), *"Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?"*, Westview Press, Oxford, 1995.
- Patterson, Jack, *"The Political and Moral Appropriateness of Sanctions"*. I David Cortright och George A. Lopez (red.), *"Economic sanctions - Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?"*, Westview Press, Oxford, 1995.
- "Publica EU 5 - Kommentar till EG-rätten"*, häfte 49 "Externa relationer". Dan Eliasson och Nils Wahl (red.), Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996.
- Reisman, Michael W. och Douglas L. Stevick, *"The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes"*. *European Journal of International Law*, The European University Institute, Florens, no.9, 1998, s. 86-141.
- Steiner, Henry J. och Philip Alston, *"International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals"*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Sydsvenska Dagbladet, förf. Lennart Pehrson, *"En enighet som riskerar att bli allt skörare"*, 990426, del A, s. 16.
- Utrikesdepartementet, Handelsavdelningen, *"GATT - Allmänna Tull- och handelsavtalet"*, LiberFörlag, Stockholm, 1984.
- Weiss, Thomas G., David P. Forsythe och Roger A. Coate, *"The United Nations and Changing World Politics"*, Westview Press, Oxford, andra uppl. 1997.

## **Svenska källor**

### **PROPOSITIONER**

Prop. 1998/99:27.

### **MOTIONER**

Motion 1998/99:U1.

Motion 1998/99:U2.

### **STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR**

SOU 1995:28 ”Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn”.  
SOU 1997:143 ”Större EU - säkrare Europa”.

### **Material från Europeiska Unionen**

#### **BESLUT GRUNDADE PÅ UNIONSFÖRDRAGET AVDELNING V**

99/318/GUSP, EGT nr L 123/1.  
98/240/GUSP, EGT nr L 95/1.  
99/273/GUSP, EGT nr L 108/1.  
99/318/GUSP, EGT nr L 123/1.

#### **SEKUNDÄR GEMENSKAPSRÄTT – FÖRORDNINGAR**

Rfo 596/82, EGT nr L 72/15. Rfo 3587/91, EGT nr L 341/1.  
Rfo 597/82, EGT nr L 72/19. Rfo nr 1432/92, EGT nr L 151/4.  
Rfo 877/82, EGT nr L 102/1. Rfo nr 926/98, EGT nr L 130/1.  
Rfo 1176/82, EGT nr L 136/1. Rfo nr 1295/98, EGT nr L 178/33.  
Rfo 1254/82, EGT nr L 146/1. Rfo nr 1607/98, EGT nr L 209/16.  
Rfo 3302/86, EGT nr L 305/11. Rfo nr 1901/98, EGT nr L 248/1.  
Rfo 3300/91, EGT nr L 315/1. Rfo nr 900/99, EGT nr L 114/7.  
Rfo 3301/91 EGT nr L 315/3. Rfo nr 1064/99, EGT nr L 128/27.  
Rfo 3302/91, EGT nr L 315/46. Rfo nr 1294/99, EGT nr L 153/63.  
Rfo 3567/91, EGT nr L 342/1.

#### **SEKUNDÄR GEMENSKAPSRÄTT - BESLUT**

86/517/EEG, EGT nr L 305/45.

#### **ÖVRIGT TRYCK**

Bull. EC 1/80. Bull. EC 9/86.  
Bull. EC 3/82. Bull. EC 8/90.  
Bull. EC 4/82. Bull. EC 11/91.  
Bull. EC 9/85.

Europe 3357 (ns), 20 maj 1982, s. 8.  
Europe 3375 (ns), 20 maj 1982, s. 8.

#### **SAMARBETSAVTAL**

Brasilien COM(92) 209 final.  
Lettland COM(92) 176 final.  
Estland COM(92) 177 final.  
Litauen COM(92) 179 final.

#### **AVGÖRANDE I EG-DOMSTOLEN I KRONOLOGISK ORDNING**

7/78 *Regina v. Ernest George Thompson* (1978) ECR 2247.  
222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (1986) ECR 1651.  
120/94 R *Commission v. Hellenic Republic*, (1994) ECR I-3037.

### **International Court of Justice**

#### **AVGÖRANDE I INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE I KRONOLOGISK ORDNING**

*North Sea Continental Shelf Cases*, ICJ Reports 1969, s. 3.  
*Barcelona Traction, Light and Power Company Case*, ICJ Reports 1970, s. 33.  
*Namibia Case*, ICJ Reports 1971, s. 56.  
*Nuclear Test Case*, ICJ Reports 1974, s. 253.  
*East Timor Case (Portugal v. Australia)*, ICJ Reports 1995, s. 90.

## **NATO**

### **NATO-DEKLARATIONER**

”*Statement on Kosovo*”, Washington 23 januari 1999, Press Release S-1(99)62.

## **Material från Förenta Nationerna**

### **RESOLUTIONER FRÅN FN:S SÄKERHETS RÅD**

SC Res. 418 (1977).	SC Res. 670 (1990).
SC Res. 502 (1982).	SC Res. 713 (1991).
SC Res. 569 (1985).	SC Res. 757 (1992).
SC Res. 661 (1990).	SC Res. 1160 (1998).

### **FÖRSLAG VETERAT I FN:S SÄKERHETS RÅD**

S/PV. 2738, s. 67.