

Befinner sig rymden bortom juridikens räckvidd?
Katrín Nyman Metcalf diskuterar rymdrättens historia
och de dilemman som rymden gett upphov till på det
juridiska planet, i en tillvaro i förändring där privata
aktörer tar allt mer plats.



Lag och rätt i rymden



KATRIN NYMAN METCALF

Rymdrätten föddes den 4 oktober 1957. Det är bara en liten överdrift att ge en så specifik födelsedag för en gren av juridiken. Detta är datumet då den första satelliten sköts upp – den sovjetiska Sputnik I – och före denna händelse hade varken akademiska författare eller praktiker nästan alls tänkt på rymdens juridiska situation. Man trodde nog att det skulle dröja innan sådana frågor skulle vara av praktisk betydelse. Efter att rymdåldern startat på detta – för de flesta oväntade – sätt gick det fort. Rymdens juridiska aspekter diskuterades i olika sammanhang av olika organisationer, kända jurister och rymdentusiaster. Bara en dryg månad efter Sputniks uppskjutande, den 14 november 1957, antogs den första juridiska texten om rymden i FN:s generalförsamling, resolution 1148/XII. Generalförsamlingsresolutioner är inte juridiskt bindande, men kan trots det ha stor betydelse, i synnerhet om det saknas bindande rätt på området.

Inte förvånande var det möjliga militära aspekter som man först reglerade. Vad som är mer förvånande är att de stora rymdnationerna USA och Sovjetunionen, som befann sig mitt uppe i en frostig period av det kalla kriget, kunde komma överens ganska fort och lätt. Detta kunde man observera även under kommande år när flera resolutioner antogs. Till exempel antogs 1963 en resolution med allmänna principer om rymdrätt (*Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*, resolution 1962/XVII) som så småningom, 1967, ledde till framarbetandet och antagandet av Rymdfördraget (*Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies*) där samma principer upprepas och blir juridiskt bindande. Ett antal mer specifika konventioner om olika ämnen antogs under de följande åren. Redan 1958 bildades en – till en början tillfällig men från 1959 permanent – kommitté i FN, Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, COPUOS, som fortfarande är ett viktigt forum för dis-

kussioner om rymden från juridisk och teknisk synvinkel.

Ingen kan väl säga exakt hur det kom sig att länderna var villiga att samarbeta trots att relationerna annars var dåliga. Det var troligen viktigt att rymden sågs som något exotiskt och nytt, framför allt av vetenskapligt intresse. Därtill kan man anta att eftersom båda parter visste så lite om vad den andra planerade så ansåg man att det var säkrare att iallafall ha några regler, även om man själv också var tvungen att lyda dem. Vad vi däremot vet är att denna dynamik där man kan komma överens om rymden även när relationerna annars är dåliga inte längre gäller. Även före den ryska aggressionen mot Ukraina så hade man kunnat se hur det geopolitiska läget på jorden avspeglade sig i rymden. Efter krigets början har detta blivit ännu tydligare. Dagens situation är annorlunda även därför att det nu finns så många fler aktörer i rymden. Redan tidigt i rymdrättens utveckling var visserligen ett flertal länder inblandade i diskussionerna, även om de inte själva hade rymdaktiviteter, eftersom rättssystemet utvecklades i FN:s regi. Idag är fler nationer själva aktiva i rymden och bidrar inte bara teoretiskt. Till detta kommer ett antal privata aktörer. Under 2022 sköt den privata firman Starlink, ägd av **Elon Musk**, upp fler objekt i rymden än något land eller annan aktör. Ingen bindande konvention för rymden har antagits sedan 1970-talet och idag ser de flesta bedömare pessimistiskt på möjligheten att utarbeta och anta nya bindande regler.

VAD HANDLAR RYMDRÄTTEN OM?

Vad är då innehållet i rymdrätten och är de regler som finns fortfarande aktuella? Hur kan man över huvud taget lagstifta om något som inte tillhör något land och inte ens finns på jordklotet? För att börja med den sista punkten kan det vara värt att understryka att rymdrätten handlar om människors aktiviteter i rymden. Det finns inga seriösa försök att göra regler om hela universum (och på senare år har man inte heller sysslat med relationer med utomjordingar, även om det

faktiskt var något som togs mer på allvar i den tidiga rymdåldern, eftersom man visste så lite om rymden då!). En intressant aspekt av rymdrätten är att det inte finns några bindande regler om var rymden börjar. Vanligtvis är det ju viktigt för jurister att kunna klargöra i vilket område som vissa regler gäller. För rymden verkar det som om det borde vara relevant eftersom lufträtten utgår från andra principer, nämligen att luftrummet är en del av den underliggande statens territorium och det fordras tillstånd för genomflygning. I rymdålderns början var frågan om gränsen mellan rymden och luftrummet en stor fråga, som dock visade sig svår att komma överens om: inte så mycket för att staterna var oense som för att det helt enkelt är svårt att fastställa en gräns i rymden och sedan i praktiken kunna använda den. Frågan är uppe på agendan för FN:s rymdkommité varje år men under tiden fungerar det bra att inte ha något klart svar! Detta är ingen garanti för att frågan inte skulle kunna bli relevant, ifall den tekniska utvecklingen skulle leda till fler praktiska gränsfall.

De huvudprinciper som slogs fast i 1963 års deklaration och sedan i Rymdfördraget 1967 är att rymden tillhör mänskligheten som helhet; den är mänsklighetens arvedel. Alla länder har rätt att använda rymden och ingen får tillägna sig den. Privat aktivitet är tillåten men stater ansvarar för sina subjekt och det finns regler för hur man bedömer vilken stat som är ansvarig för aktiviteter. Militär aktivitet är inte förbjuden, men placering av massförstörelsevapen i rymden är förbjuden. Till de allmänna uttalandena om att rymden är mänsklighetens gemensamma arvedel kommer bestämmelser om samarbete och öppenhet, som skall understryka att det inte handlar om ensidigt agerande. Dessa grundprinciper står sig fortfarande efter mer än 50 år, men delvis för att de är allmänt skrivna och saknar detaljer. I flera fall är det oklart precis hur man skall tolka de olika begreppen och till skillnad från "vanligare" juridiska teman finns det (nästan) ingen praktik eller rättsfall att se på för att avgöra

tolkningsfrågor. Ett exempel, som kan förväntas bli aktuellt om man börjar utvinna fler resurser i rymden, är frågan om vad som skall anses som användande och vad som går över gränsen för tillägnande. Om någon utnyttjar rymden så intensivt att ingen annan har möjlighet att göra det, är det fortfarande *tillåtet* användande bara för att man inte uttryckligen säger att man tillägnar sig rymden? För många sådana frågor kunde man i rymdålderns början inte se den praktiska betydelsen, eftersom man mest hade kortare rymdresor och experiment i åtanke.

Som nämnts antogs ytterligare fyra internationella avtal för att specificera olika aspekter av Rymdfördraget. Först kom en konvention 1968 om astronauter och rymdobjekt (deras skydd och skyldighet att återvända till hemlandet) och därefter en konvention 1972 om ansvar för olyckor. Vidare finns en konvention om registrering av rymdobjekt från 1975 (registret finns hos FN) och en om månen och andra planeter från 1979. De är alla i kraft, men Månavtalet har enbart ett fåtal parter varav ingen är en betydande rymdnation, och avtalet anses irrelevant. Det system för utnyttjandet av månen som avtalet beskriver skapades aldrig och någon uppdatering av avtalet efter viss tid som stipuleras i konventionen har inte heller ägt rum.

ATT "ÄGA" RYMDEN

Ingen stat har försökt hävda att rymden tillhör dem. USA var tydligt med att det faktum att de placerade sin flagga på månen inte var ett försök att hävda att de äger den. Det finns dock ett exempel på att stater åberopade territorialitet i rymden, nämligen gällande den geostationära banan för satelliter genom den så kallade Bogota-deklarationen 1976. Den geostationära banan ligger cirka 36 000 km ovanför ekvatorn och vid den ser det ut som om objekt står stilla, eftersom de rör sig lika snabbt som jorden. Detta ansågs tidigare vara den absolut intressantaste omloppsbanan för kommunikationssatelliter. Även om den fortfarande är intressant för en viss typ av satelliter så har den tekniska utveckling-

en betydelse att ett stort antal andra banor är intressantare för olika ändamål, vilket medfört att de stora diskussionerna kring den geostationära banan kanske numera mest utgör juridisk kuriositet, just för att ett antal stater som ligger på ekvatorn hävdade att banan tillhörde dem. Länderna som antog Bogota-deklarationen underströk att de inte förnekade rymdrättens princip att man inte kan tillägna sig rymden och många av dem var parter till Rymdfördraget. Istället hävdade de att just den banan inte var en del av rymden. Tanken med deklarationen var att kunna tjäna pengar på rymden: staterna som antog deklarationen var till stor del fattigare länder som såg hur framför allt USA hade betydande aktivitet i rymden och som med viss rätt oroade sig för vad som skulle finnas kvar när de själva skulle kunna starta rymdverksamhet. Detta är fortfarande en legitim debatt, men som tur är har man insett att det inte är praktiskt att försöka dela in rymden i bitar som ägs av stater. Bogota-deklarationen är alltså i kraft och fortfarande refererar en del stater till och med i sina konstitutioner till att den geostationära banan är en del av deras territorium, men frågan har inte haft praktisk betydelse under senare år.

Ett mindre seriöst försök att tillägna sig rymden, eller i detta fall en del av den, månen, är värt att nämna mest för att en hel del människor har hört talas om det. Det finns nämligen ett företag, baserat i USA, som sedan 1990-talet sålt tomter på månen. Att det inte är juridiskt korrekt är klart (man kan inte sälja det man inte äger!), vilket gör att man kanske mer kan fråga sig varför ingen har stoppat företaget. Här är nog förklaringen helt enkelt att det anses som oviktigt – personer som köper tomter borde lätt förstå att det är en rolig sak och inte ett seriöst köp; tomterna är inte så dyra och de flesta är nog nöjda med sin ”rymdkarta” och andra dokument utan att ta det hela allvarligt. Företagets egen juridiska position är att rymdrätten gäller stater och inte privatpersoner. Eftersom Rymdfördraget även nämner privat aktivitet är detta inte ett bra argument

och till detta kommer den viktiga allmänna principen i internationell rätt att även om det är stater som ingår internationella avtal med varandra så har de ett ansvar att se till att mellanstatliga regler även fungerar i praktiken och inom staterna.

RYMDRÄTTEN I PRAKTIKEN

Som med andra internationella avtal var det tänkt att rymdrätten skulle få praktisk effekt genom nationella lagar. Dessa skulle etablera mer konkreta regler och till exempel sätta upp system genom vilka olika subjekt kunde söka tillstånd till rymdverksamhet. Genom en sådan process kan staten se till att få den information och ställa de krav som behövs för att kunna fullgöra sina åtaganden enligt den internationella rätten. Man kan jämföra med processen för radiofrekvenser som globalt hanteras av International Telecommunications Union (ITU), där alla länder förbinder sig att ha nationella system för att ge licenser och övervaka aktiviteterna. ITU är ansvarig även för satellitbanor. För frekvenser fungerar systemet som det var tänkt och det finns nationell rätt samt system för samarbete med ITU; för satellitbanor sker normalt registreringen hos ITU, men i flera fall sker det genom beslut som tas ad hoc av till exempel ministerier snarare än baserat på lagstiftning. I realiteten var det endast ett fåtal länder som antog rymdlagstiftning i rymdålderns början. Vi ser igen hur man såg rymden som något exotiskt som de flesta länder inte i praktiken skulle komma i kontakt med under överskådlig framtid. Bara USA skapade ett mer omfattande regelverk för rymden redan tidigt. Norge och Sverige var bland de fåtal länder som antog rymdlagar under 1970- och 80-talen men lagarna var mycket korta och innehöll exempelvis inga detaljer för tillståndsprocesser (och båda länderna är nu i färd med att anta nya lagar).

Frågan om nationell rymdrätt påverkas av den ökade privata aktiviteten i rymden. Så länge som aktiviteter mest utförs i staters egen regi kan man lösa frågor genom dip-

lomatiska förhandlingar och liknande, men en privat aktör som skall satsa stora pengar på rymdaktivitet vill ha juridisk klarhet om vad som gäller. Under de senaste decennierna har ett stort antal länder antagit rymdlagar, till exempel Österrike 2011, Danmark 2016 och Finland 2018. Moderna rymdlagar innehåller detaljer om tillståndsprocesser och bestämmelser om exempelvis försäkring. Det kan vara värt att igen betona att privat verksamhet är tillåten och nämns redan i Rymdfördraget. Ibland framställs det i debatten som om privata företagare på eget bevåg startat aktiviteter, medan de faktiskt agerar enligt den internationella rätten och nationell – i de flesta fall amerikansk – rätt.

En mycket aktuell fråga för rymdrätten som inte är reglerad i fördragen är rymdskrot. Med fler och fler objekt i rymden ökar riskerna för kollisioner som i sin tur leder till mer rymdskrot. Detta var inget som man tänkte på i rymdålderns början. I samband med denna fråga kan man observera en aspekt av rymdrätten som ökat i betydelse under senare år, nämligen att man istället för bindande avtal antar regler, instruktioner, riktlinjer eller andra former av icke-bindande instrument. Som nämnts har det varit svårt – för att inte säga omöjligt – att enas om nya internationella, formella avtal (även om olika försök gjorts), samtidigt som länder insett behovet av regler om till exempel rymdskrot. I många fall följs faktiskt de icke-bindande reglerna ganska väl. I den tidiga rymdrätten var det ofta icke-bindande resolutioner från FN:s generalförsamling som gav den juridiska ramen utöver det som fanns i bindande rätt – idag är det oftare regler utarbetade av organisationer eller i så kallade Multi-Stakeholder-format. För rymdskrot kan reglernas innehåll exempelvis innebära ett krav att visa vad för åtgärder man tar för att minska risken för rymdskrot, som att icke-aktiva satelliter antingen skall falla ned och brinna upp i atmosfären eller flyttas till en annan och icke-aktiv omloppsbana.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Låt oss avsluta med att komma tillbaka till en fundamental fråga: rymden som mänsklighetens egendom som skall användas för mänsklighetens bästa. Hur skall man bedöma vad som verkligen är till mänsklighetens bästa? Ett exempel för att belysa problematiken kan vara Elon Musk och Starlink, som under 2022 var den aktör som skickade upp flest objekt i rymden. Företaget fyller universum med satelliter som kanske blockerar för astronomin (så att man istället för stjärnor och planeter ser satelliter!) och orsakar rymdskrot. Men tack vare dessa satelliter erbjuds å andra sidan Ukraina möjlighet att kommunicera när deras infrastruktur förstörs i kriget och även i andra delar av världen gör satelliterna att internet når regioner som annars helt saknar modern kommunikation. Rymden kan spela stor roll för mänsklighetens bästa, men precis hur det kan ske är en fråga med många aspekter.

