

Kommittédirektiv



Folkrätten i väpnad konflikt – en översyn
av hur den internationella humanitära rätten
har genomförts i Sverige

Dir.
2007:134

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2007

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté ska kartlägga de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet, och som Sverige är bundet av. Kommittén ska kartlägga hur genomförandet av gällande humanitärrättsliga regler har skett i svensk lagstiftning och följa upp i vilken omfattning och på vilket sätt svensk folkrättsutbildning innehållsmässigt är relevant mot bakgrund av gällande konventionsåtaganden. Kommittén ska också analysera de sedvanerättsliga regler, inkluderande de slutsatser och skälen för dessa, som ICRC fastslår i sin sedvanerättsstudie. Syftet är bland annat att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser. Kommittén ska vidare undersöka om det finns behov av en särskild nationell humanitärrättslig manual och i sådant fall lämna förslag till en manual.

Bakgrund

Internationell humanitär rätt

Krigets lagar, innefattande den internationella humanitära rätten, de folkrättsliga reglerna under ockupation och neutralitetsrätten, är de regler som blir tillämpliga i en väpnad konflikt oavsett hur konflikten har uppkommit. Det saknar betydelse om parterna i konflikten anser att det råder krigstillstånd. Humani-

tär rätt är tillämplig i alla situationer där det pågår en väpnad konflikt, oavsett om det är en internationell eller intern väpnad konflikt. Syftet med reglerna i den humanitära rätten är att begränsa krigets skadeverkningar och att skydda dem som inte deltar i stridigheterna. Den humanitära rättens regler omfattar även bestämmelser om vapenanvändning.

I den humanitära rätten brukar man referera till den så kallade Haag- respektive Genève-traditionen. Haagreglerna återfinns i de konventioner som omfattar regler om krigföringen, medan Genève-reglerna oftast syftar till att skydda krigets offer. De delar av den internationella humanitära rätten som är hänförlig till Haag-traditionen är bland annat Haagkonventionerna från 1907, 1980 års Vapenkonvention, 1993 års Kemvapenkonvention och 1997 års konvention om förbud mot antipersonella minor (Ottawa-konventionen). De viktigaste konventionerna för Genève-traditionen är de fyra Genèvekonventionerna från 1949. Genom Genèvekonventionernas två tilläggsprotokoll från 1977 har emellertid gränsen mellan de två traditionerna kommit att suddas ut. I tilläggsprotokollen återfinns såväl regler för skydd av krigets offer som regler för själva krigföringen. Dessutom finns t.ex. Haagkonventionen om skydd för kulturegendom i händelse av väpnad konflikt jämte tilläggsprotokoll från 1954.

I flera av de omnämnda konventionerna och tilläggsprotokollen finns bestämmelser om skyldighet att informera och utbilda om reglerna.

Internationella Röda korskommitténs sedvanerättsstudie

Sedvanerätten skapas ur staters och andra internationella aktörers kontinuerliga praxis (sedvana), men för att denna praxis ska anses utgöra sedvanerätt krävs också att stater och andra folk-rättssubjekt agerar som de gör därför att de anser sig vara juridiskt förpliktigade. För att ta reda på vad som är gällande sedvanerätt kan det ofta vara till hjälp att studera exempelvis internationell och nationell rättspraxis, nationella militärmanualer, men också de uttalanden och anföranden som olika representanter för stater och andra internationella aktörer för fram.

Våren 2005 presenterade Internationella Röda korskommittén (ICRC) sin sedvanerättsstudie i internationell humanitär rätt. Studien bygger på ett mandat från den 26:e Röda kors- och röda halvmånkonferensen 1995. Studien har genomförts under ledning av ICRC:s juridiska avdelning. Syftet med studien har varit att klarlägga gällande sedvanerättsliga regler inom den internationella humanitära rätten. Vikten av att klarlägga de sedvanerättsliga reglerna beror bland annat på att flera stater inte ratificerat samtliga centrala humanitärrättsliga konventioner. Traktaträtten binder endast de stater som tillträtt en konvention medan sedvanerätten är bindande för samtliga stater. Vidare är merparten av dagens väpnade konflikter interna, medan de humanitärrättsliga konventionerna i huvudsak är avsedda att reglera internationella väpnade konflikter. En viktig uppgift för studien har också varit att fastställa de sedvanerättsliga reglerna i interna konflikter.

Studien kommer att ligga till grund för ICRC:s verksamhet. Vidare är det ICRC:s önskan att studien ska fungera som utgångspunkt för diskussioner om hur den humanitära rätten ska implementeras i respektive lands nationella lagstiftning samt utgöra en grund för klarläggande och utveckling av de humanitärrättsliga reglerna.

Ett antal länder har inlett eller avser att påbörja någon form av granskningsarbete av sedvanerättsstudien.

Det ska understrykas att ICRC:s sedvanerättsstudie fastställer sedvanerätten vid en given tidpunkt och inte uttalar sig om den sedvanerättsliga utveckling som sker efter publiceringen av studien.

Behov av översyn av svenskt genomförande av den internationella humanitära rätten

De humanitärrättsliga traktaterna har blivit allt fler under de senaste två decennierna. Ottawakonventionen som förbjuder användning av truppminor, ett antal nya protokoll till 1980 års Vapenkonvention och det fakultativa protokollet till FN:s konvention om barnets rättigheter om barns indragning i väpnade konflikter är några exempel.

De tribunaler som skapats särskilt bland annat för lagföring av krigsförbrytare från forna Jugoslavien och Rwanda bidrar också till den humanitärrättsliga utvecklingen. Vidare har den permanenta Internationella brottmålsdomstolen inrättats.

1995 års San Remo-manual om internationell rätt avseende väpnade konflikter till havs utgör exempel på ett internationellt arbete som bidragit till att tolka och i viss mån utveckla den humanitära rätten. Ett uppmärksammat svenskt humanitärrättsligt initiativ gäller frågan om den internationella humanitära rättens tillämplighet vid datanätverksattacker. Sverige anordnade en internationell konferens på temat i november 2004.

I det internationella samfundets kamp mot terrorism har frågan väckts om gällande Genèvekonventioner med tilläggsprotokoll över huvud taget är tillämpliga och för det fall de är det, om konventionerna ska tillämpas annorlunda för terrorister.

Det har gått drygt 20 år sedan Folkrättskommittén lämnade sitt betänkande Folkrätten i krig (SOU 1984:56). I betänkandet behandlas svensk tolkning och tillämpning av, samt undervisning om, det humanitärrättsliga regelverket. Härefter har ett antal utredningar gjorts som har anknytning till den internationella humanitära rätten. Särskilt kan nämnas betänkandena Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123), Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4) och Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). Betänkandena bereds i Regeringskansliet.

Sammanfattningsvis finns det behov av att göra en översyn av hur Sverige har genomfört såväl traktaträttsliga som sedvanerättsliga regler på det humanitärrättsliga området. Den information och utbildning om humanitär rätt som bedrivs i enlighet med Sveriges konventionsåtaganden bör följas upp. Det är vidare viktigt att säkerställa att Sverige efterlever såväl nya traktaträttsliga regler som gällande sedvanerättsliga regler. Sverige bör göra en egen analys för att på så sätt kunna avgöra om vi delar slutsatserna och skälen för dessa i ICRC:s sedvanerättsstudie. De folkrättsliga traktater som Sverige är part i och ICRC:s sedvanerättsstudie ska utgöra grund för översynen.

HumanitÄrrÄttslig manual

Flera lÄnder som t.ex. Argentina, Belgien, Frankrike, Kanada, NederlÄnderna, Schweiz, Storbritannien, Sydafrika och Tyskland har nÄgon form av nationella humanitÄrrÄttsliga manualer. Syftet med en sÄdan manual Är att pÄ ett ÖverskÄdligt men ÄndÄ utfÖrligt sÄtt fÖrklara hur den egna militÄra personalen fÄr agera utifrÄn gÄllande humanitÄrrÄttsliga regler. Av manualen framgÄr hur staten bedÖmer gÄllande humanitÄr rÄtt.

FÖrsvarmakten har i en folder fÖr den enskilde soldaten angett vissa folkrÄttsliga regler och kÄnnetecken pÄ ett lÄttfÖrstÄeligt sÄtt. Det finns dock ingen svensk manual motsvarande den som flera andra lÄnder har.

Inom ramen fÖr Europeiska unionens militÄra krishantering finns diverse styrdokument som behandlar den humanitÄra rÄtten.

Behov av en svensk humanitÄrrÄttslig manual

Genom att utarbeta en humanitÄrrÄttslig manual skulle Sverige tydliggöra, sÄvÄl nationellt som internationellt, vad som enligt svensk syn utgÖr gÄllande internationell humanitÄr rÄtt och hur olika situationer under en vÄpnad konflikt fÄr lÖsas. En manuals frÄmsta syfte Är emellertid att den ska kunna anvÄndas praktiskt. Den mÄste sÄledes vara tydlig och anvÄndarvÄnlig. FolkrÄtten utvecklas ocksÄ kontinuerligt, varfÖr vissa stÄllningstaganden kan komma att behÖva revideras. En fÖrutsÄttning fÖr att en manual ska tas fram Är att den medfÖr ett mervÄrde fÖr berörda myndigheter inom det svenska fÖrsvaret. FrÄgan om det finns behov av en sÄrskild nationell manual pÄ det humanitÄrrÄttsliga området bÖr fÖljaktligen utredas nÄrmare.

Utredningsuppdraget

KommittÄn ska se Över hur genomfÖrandet av gÄllande humanitÄrrÄttsliga regler har skett i svensk lagstiftning och fÖlja upp i vilken omfattning och pÄ vilket sÄtt svensk folkrÄttsutbildning innehÄllsmÄssigt Är relevant mot bakgrund av gÄllande konven-

tionsåtaganden. Kommittén ska också analysera de sedvannerättsliga regler, inkluderande de slutsatser och skälen för dessa, som ICRC fastslår i sin sedvannerättsstudie. Syftet är bland annat att säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella förpliktelser. En kartläggning ska göras av de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet. Vid kartläggningen ska följande ämnen belysas särskilt:

- vapen och vapensystem,
- stridsmetoder,
- behandling av skyddade personer särskilt avseende kvinnors och barns skydd i mellanstatliga såväl som interna väpnade konflikter,
- den internationella humanitära rättens tillämplighet i fredsfrämjande insatser, och
- förhållandet mellan den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna.

Kommittén ska vidare utreda om en särskild nationell humanitärrättslig manual bör tas fram. Om kommittén anser att det finns ett sådant behov ska den lämna förslag till en manual.

Kommittén ska lämna förslag till författningsändringar som är nödvändiga för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser eller som kommittén i övrigt finner motiverade. Kommittén ska då beakta de förslag som lämnats i betänkandena Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123), Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4) och Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98). Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag till ändring av grundlag.

Samråd

Kommittén ska under arbetets gång samråda med Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt, Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk, Folkrättsdelegationen och Totalförsvarets folkrättsråd.

Kommittén ska också ha kontakt med Röda Korset och andra organisationer och samfund som kan vara berörda av arbetet.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2010. Ett delbetänkande med förteckning över för Sverige gällande internationella humanitärrättsliga konventioner och deras genomförande i Sverige ska redovisas senast den 1 april 2009.

(Försvarsdepartementet)