

Kommittédirektiv



Rätten för Försvarsmaktens personal att använda våld och tvång i internationella insatser

Dir.
2010:125

Beslut vid regeringssammanträde den 18 november 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera regleringen kring användandet av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Utredaren ska sammanställa den internationella och nationella rätt som är tillämplig. Frihetsberövanden som sker inom ramen för en internationell freds- och säkerhetsfrämjande insats ska belysas särskilt. Utredaren ska även närmare analysera tillämpligheten av svenska straffbestämmelser vid tjänstgöring i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Utredaren ska överväga om det finns ett behov av en särskild reglering av Försvarsmaktens vålds- respektive tvångsanvändning i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Om utredaren kommer fram till att särskild reglering behövs ska utredaren presentera förslag till en sådan.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2011.

Bakgrund

Förutsättningarna för Sveriges deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Sveriges engagemang i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser har en lång tradition och syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet och därmed underlätta för en rättvis och hållbar global utveckling. Svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser handlar i förlängningen också om att främja Sveriges nationella säkerhet och intressen. Därtill bidrar svenskt deltagande i insatser till att värna och främja övergripande intressen såsom en världsordning, med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning.

Ett tydligt folkrättsligt mandat är en central förutsättning för svenskt deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Detta gäller även riktlinjer för våldsanvändning. FN har genom säkerhetsrådet det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. Huvudlinjen är att svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser ska ske med ett mandat från säkerhetsrådet. Detta gäller i synnerhet för fredsframtvängande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Då ska säkerhetsrådets mandat alltid sökas. Också när det gäller fredsbevarande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eftersträvas ett tydligt stöd från säkerhetsrådet. Samtidigt medger folkrätten att kapitel VI-insatser sker enbart med den mottagande statens och övriga relevanta parter samtycke. En militär fredsfrämjande insats kan i enlighet med sitt mandat använda våld i samtliga dessa situationer och i självförsvar, men våldsanvändning kan även medges i andra lägen då det är folkrättsligt tillåtet. Denna syn delas av EU:s medlemsstater. Med självförsvarsrätten följer även en rätt för den truppbidragande staten att, om det skulle behövas för att undsätta den egna personalen, försvara och förstärka insatsen och även använda militära medel för att evakuera styrkan.

Personal i fredsfrämjande insatser ska efterleva tillämpliga regler som följer av folkrätten, främst de mänskliga rättigheterna och krigets lagar, samt de normativa och etiska rikt-

linjer som utarbetats för fredsfrämjande insatser. Det gäller såväl de globala konventionerna om de mänskliga rättigheterna, som t.ex. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, tortyrkonventionen, konventionen om barnets rättigheter och dess tilläggsprotokoll om barns indragning i väpnade konflikter, samt de fyra Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll.

Ett svenskt deltagande med en väpnad styrka i en internationell freds- eller säkerhetsfrämjande insats som bygger på ett kapitel VII-mandat beslutas av regeringen efter medgivande av riksdagen i enlighet med 10 kap. 9 § regeringsformen. I enlighet med lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen på begäran av FN eller beslut av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Bemyndigandet, som är avgränsat till fredsbevarande verksamhet, har endast tillämpats vid insatser som FN:s säkerhetsråd har beslutat med stöd av kapitel VI i FN-stadgan.

En ny lag om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ersätter lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269). Lagen, liksom 1999 års lag, avser att förstärka omhändertagandet av den som tjänstgör i en insats utomlands. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. arbetstid, arbetsmiljö och Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar och ansvar att vidta stödåtgärder.

Insatsernas karaktär

I dag handlar freds- och säkerhetsfrämjande insatser sällan om fredsfrämjande i mellanstatliga konflikter. I stället är dagens konflikter och krishärddar ofta av en delvis annan karaktär, som kräver ett brett angreppssätt och stor flexibilitet. De åtgärder som Försvarsmaktens personal vidtar vid fredsfrämjande insatser, inklusive användning av våld och tvång, kan rikta sig mot statliga aktörer och statlig egendom liksom mot enskilda

individer och deras organisationer samt mot deras egendom. Åtgärderna kan komma att vidtas i situationer längs med hela konfliktskalan, från väpnad konflikt till återuppbyggnad i postkonflikttillstånd och omfatta användande av dödligt våld, frihetsberövande, beslagtagande och förstörelse av egendom m.m. Situationer som inte infaller under en väpnad konflikt är vanligast förekommande. I militära insatser är det därför inte ovanligt att det i uppdraget ingår att lösa uppgifter som enligt svensk uppfattning traditionellt skulle vara att hänföra till polisiära uppgifter.

I några insatser bidrar Sverige uteslutande med stabspersonal eller rådgivare. I sitt arbete deltar de i utformandet av order som andra staters förband verkställer. De kan även ge råd till den andra statens förband under genomförande av verksamhet.

Internationellt regelverk

När regeringen ställer svensk personal till förfogande för freds- och säkerhetsfrämjande insatser görs det med de begränsningar som följer av svensk rätt och Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Den svenska personalen agerar dock inte med stöd av svenska maktbefogenheter, utan primärt med stöd av det folkrättsliga mandatet och de lagar och regler som gäller i insatsområdet. Sverige utövar inte operativ ledning av förbandet. Denna utövas i stället vanligen av en särskilt utsedd organisation eller stat. Personalens befogenheter regleras således i allt väsentligt av det internationella regelverket för insatsen, framförallt, när sådant existerar, av det mandat som säkerhetsrådet fastställt för insatsen. Dessutom regleras befogenheterna av tillämpliga folkrättsliga regler, som mänskliga rättigheter och i förekommande fall den internationella humanitära rätten. Detta ska återspeglas i insatsernas operationsplaner. De stater som bidrar med en väpnad styrka i en insats kan ytterst bestämma villkoren för sitt deltagande i form av särskilt angivna begränsningar vid genomförandet av uppgifter.

Den traditionella utgångspunkten för användning av våld och tvång av Försvarmaktens personal har varit att den sker i samband med en väpnad konflikt och därför i första hand regle-

ras av den internationella humanitära rätten, dvs. de regler som är tillämpliga i en internationell eller en icke-internationell väpnad konflikt. Den internationella humanitära rätten är dock inte tillämplig i en freds- och säkerhetsfrämjande insats när situationen inte utgör en väpnad konflikt. De mänskliga rättigheterna är tillämpliga i samtliga fall, i synnerhet när en väpnad konflikt inte råder. Den operativa verksamheten i en internationell freds- och säkerhetsfrämjande insats styrs alltså av tillämpliga folkrättsliga regler samt säkerhetsrådsmandat och utformas av internationella direktiv och order, inklusive de insatsregler (Rules of Engagement) som gäller för den enskilda insatsen.

Frihetsberövande

Ett tydligt exempel på tvångsutövning inom ramen för en internationell insats är när en person frihetsberövas under viss tid. En person kan komma att frihetsberövas av främst tre skäl: att personen i fråga utgör en säkerhetsrisk mot insatsen, att ett frihetsberövande är nödvändigt för att det svenska förbandet ska kunna lösa sin uppgift eller att personen misstänks för brott. Detta förfarande är väl etablerat och har ytterst sitt stöd i det folkrättsliga mandatet för insatsen. När en person frihetsberövas i samband med en insats är det emellertid viktigt inte bara för den frihetsberövade utan också för den som ansvarar för åtgärden att kunna fastställa vilket rättsligt regelverk som ska tillämpas.

Mot bakgrund av avsaknaden av ett enhetligt rättsligt ramverk på området initierade Danmark 2007 en internationell diskussion om hanteringen av personer frihetsberövade i samband med internationella militära insatser. Syftet är bl.a. att fastställa en gemensam plattform för hanteringen av frihetsberövade i internationella militära insatser. Arbetet, i vilket ca 15 länder deltar, däribland Sverige, liksom EU, Nato och FN samt Internationella rödakorskommittén (ICRC), är inriktat på den internationella rätten. Det har ännu inte avslutats.

Inom ramen för Europeiska unionens militära krishantering finns styrdokument som behandlar såväl den humanitära rätten som de mänskliga rättigheterna.

Flera andra europeiska länder har genomfört lagändringar på det militära området eller inlett ett sådant arbete med syftet att i nationell rätt klarlägga militär personals rätt att använda våld och tvång inom ramen för internationella insatser under förutsättning att det sker i enlighet med folkrätten. Som exempel kan nämnas att både Finland och Frankrike har infört särskilda lagbestämmelser.

Behovet av en utredning

Det finns i dag inte något enhetligt rättsligt ramverk för att frihetsberöva individer i samband med internationella insatser. Medan vissa regler är tillämpliga beträffande flertalet frihetsberövanden i sådana insatser föreligger också skillnader mellan olika typer av insatser och omständigheterna under vilka de genomförs. Ur ett folkrättsligt perspektiv regleras frihetsberövanden av de mänskliga rättigheterna respektive den internationella humanitära rätten. Utöver de folkrättsliga regelverken ska även det mottagande landets nationella lagar beaktas. Härtill kommer frågan om behov finns av svenskt lagstöd för att kunna frihetsberöva en person i en insats.

En fråga av stor vikt är under vilket svenskt straffrättsligt ansvar som Försvarmaktens personal handlar när den deltar i väpnad strid, eller i övrigt använder våld eller tvång vid internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Frågor om straffrättsligt ansvar kan även uppkomma när svensk personal ger order om eller deltar i beslutsfattandet om vålds- eller tvångsanvändning i en insats där personal från ett annat land ansvarar för verkställigheten. Användning av våld eller tvång kan i såväl objektiva som subjektiva hänseende falla under bestämmelserna i bl.a. 3 och 4 kap. brottsbalken. Även andra straffbestämmelser kan aktualiseras, liksom bestämmelserna om ansvarsfrihet i 24 kap. brottsbalken. Vidare är bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken av intresse. Bestämmelsernas tillämplighet är därmed av avgörande betydelse för det straffrättsliga ansvaret för dessa handlingar.

Försvarmaktens personal deltar i allt högre grad i internationella insatser, där verksamheten styrs av såväl internationell

som nationell rätt. En utredning bör tillsättas för att tillförsäkra Försvarsmakten och dess personal ökad tydlighet avseende det regelverk som styr verksamheten i internationella insatser.

Andra utredningar

Folkrättskommittén

Folkrättskommittén (Fö 2007:06) har bl.a. haft till uppgift att belysa den internationella humanitära rättens tillämplighet i fredsinsatser och förhållandet mellan den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna (dir. 2007:134). Kommittén redovisade sitt slutbetänkande *Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning* den 29 oktober 2010 (SOU 2010:72). Betänkandet ska remissbehandlas.

Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag

Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag (Ju 2008:17) har haft till uppgift att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser, dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang (dir. 2008:155). Utredningsarbetet redovisades i september 2009 (SOU 2009:76). Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera regleringen kring användandet av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Utredaren ska sammanställa den internationella och nationella rätt som är tillämplig. Frihetsberövanden som sker inom ramen för en internationell freds- och säkerhetsfrämjande insats ska belysas särskilt. Utredaren ska även närmare analysera tillämpligheten av svenska straffbestämmelser vid tjänstgöring i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.

Utredaren ska redovisa hur andra länder ser på frågan om användningen av våld och tvång i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser och vilka eventuella författningslösningar de valt. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Utredaren ska överväga om det finns ett behov av en särskild reglering av Försvarsmaktens vålds- respektive tvångsanvändning i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Om utredaren kommer fram till att särskild reglering behövs ska utredaren presentera förslag till en sådan.

Samråd

Utredaren ska under arbetets gång samråda med Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården samt andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av arbetet.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2011.

(Försvarsdepartementet)