

# Våld och tvång under internationella militära insatser

*Betänkande av Fredsinsatsutredningen*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:76

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Martin Nordström.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23652-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 18 november 2010 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera regleringen kring användandet av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. I det arbetet ska utredaren sammanställa den internationella och nationella rätt som är tillämplig. 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.

Den 18 november förordnades ordföranden i Försvarsunderrättelse- domstolen Runar Viksten som särskild utredare. Som experter förordnades den 21 december kammaråklagaren Anne-Christine Maderud, försvarsjuristen Magnus Sandbu, ämnesrådet Mikael Andersson, juris doktorn Ola Engdahl, och kanslirådet Pernilla Nilsson.

Sekreterare åt kommittén har fr.o.m. den 18 november varit juris kandidaten Cecilia Tengroth och juris kandidaten Kristina Lindvall. Utredningen, som har antagit namnet Fredsinsatsutredningen (Fö 2010:02), överlämnar nu betänkandet Våld och tvång under internationella militära insatser (SOU 2011:76). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 2011

Runar Viksten

/Kristina Lindvall  
Cecilia Tengroth

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Summary</b> .....	<b>29</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>41</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>43</b>
1.1 Uppdraget.....	43
1.2 Uppdragets gränser.....	43
1.2.1 Internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser.....	43
1.2.2 Försvarsmaktens personal.....	45
1.2.3 Vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser.....	46
1.2.4 Frihetsberövanden.....	47
1.3 Utredningsarbetet.....	48
1.3.1 Internationella kontakter .....	48
1.3.2 Övriga utåtriktade aktiviteter .....	49
1.4 Disposition av betänkandet.....	49
1.5 Tidigare utredningar .....	50
<b>2 Internationella militära insatser</b> .....	<b>53</b>
2.1 FN och internationell fred och säkerhet .....	54

2.1.1	FN-stadgan och de olika typerna av internationella militära insatser som kan etableras av säkerhetsrådet .....	55
2.1.2	FN-stadgan och gränserna för staternas inbördes maktbefogenheter (jurisdiktion) .....	59
2.1.3	FN-stadgan och säkerhetsrådets beslut enligt stadgan i förhållande till andra internationella åtaganden .....	61
2.2	Översikt över de regelverk som omgärdar en internationell militär insats baserad på ett säkerhetsrådsbeslut .....	66
2.2.1	Regler för den operativa verksamheten .....	67
2.3	Vilka aktörer planerar och leder internationella militära insatser efter ett säkerhetsrådsbeslut? .....	69
2.3.1	Övergripande ledning och kontroll .....	69
2.3.2	Strategisk och operativ ledning samt synen på tillämplig rätt .....	70
2.3.3	Truppbidrag och genomförande av insatser .....	75
2.4	Svenskt deltagande i internationella militära insatser .....	76
2.4.1	Förutsättningarna för ett svenskt deltagande i internationella militära insatser och för vålds- eller tvångsanvändning i dessa .....	77
2.4.2	Försvarsmakten och internationella militära insatser .....	79
2.4.3	Den nationella strategin för internationella militära insatser .....	81
2.4.4	Sverige, internationella militära insatser och mänskliga rättigheter .....	83
<b>3</b>	<b>Mänskliga rättigheter och andra folkrättsliga skyldigheter av betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser .....</b>	<b>85</b>
3.1	Inledning .....	85
3.2	De mänskliga rättigheterna .....	86
3.2.1	Vad är mänskliga rättigheter? .....	86
3.2.2	Bakgrund till regelverket .....	87
3.2.3	Centrala dokument och traktater .....	87

3.2.4	Sedvanerätt .....	89
3.3	Frågeställningar kring tillämpligheten av mänskliga rättigheter under internationella militära insatser.....	90
3.3.1	Reglernas tillämpningsområde.....	91
3.3.2	Till vilken stat eller vilket organ ska handlingar under en internationell militär insats hänföras? .....	103
3.3.3	Vilka rättigheter kan och bör säkerställas? .....	116
3.3.4	Hur ser det individuella ansvaret ut? .....	120
3.3.5	Pågående diskussioner kring ett delvis svårbedömt internationellt rättsläge.....	121
3.4	Övriga regelverk.....	122
3.4.1	Den humanitära rätten .....	122
3.4.2	Ockupationsrätten.....	128
3.4.3	EU-rätten .....	129
3.5	Särskilt om rättsläget vid frihetsberövanden under internationella militära insatser .....	130
3.5.1	Svenskt förhållningssätt .....	131
3.5.2	Rättspraxis från Europadomstolen.....	133
<b>4</b>	<b>Svensk rätt .....</b>	<b>137</b>
4.1	Svensk rätts tillämplighet utomlands.....	138
4.2	Författningar som rör användning av våld och tvång.....	138
4.2.1	Regeringsformen .....	138
4.2.2	Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	139
4.2.3	Polislagen (1984:387) .....	140
4.2.4	Skyddslagen (2010:305) .....	141
4.2.5	Militärpolisförordningen (1980:123) .....	141
4.2.6	Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) .....	142
4.2.7	Förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vaktjänst inom Försvarsmakten .....	143
4.3	Straff- och disciplinregler .....	144
4.3.1	Brottsbalken.....	144

4.3.2	Lagen (1994:1811) och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.....	145
4.4	Ansvarsfrihetsgrunder.....	145
4.4.1	Förmans befallning (order) .....	146
4.4.2	Oskrivna ansvarsfrihetsgrunder .....	147
4.5	Propositioner .....	149
<b>5</b>	<b>Andra staters syn på användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.....</b>	<b>151</b>
5.1	Belgien.....	151
5.1.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	151
5.1.2	Författningslösningar .....	152
5.2	Danmark .....	153
5.2.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	153
5.3	Finland .....	153
5.3.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	154
5.3.2	Författningslösningar .....	155
5.4	Frankrike.....	161
5.4.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	161
5.4.2	Författningslösningar .....	163
5.5	Kanada.....	165
5.5.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	165
5.5.2	Författningslösningar .....	166
5.6	Nederländerna .....	167
5.6.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	167
5.6.2	Författningslösningar .....	170
5.7	Norge .....	171
5.7.1	Synen på den internationella rättens tillämplighet....	172
5.7.2	Författningslösningar .....	173
<b>6</b>	<b>Överväganden.....</b>	<b>175</b>
6.1	Inledning.....	175
6.2	Rättslig grund för användning av våld och tvång .....	177
6.2.1	Det folkrättsliga mandatet.....	177

6.2.2	Det nationella mandatet .....	179
6.2.3	Individens rätt till självförsvar .....	181
6.3	Svensk rätt och användningen av våld och tvång under internationella militära insatser .....	181
6.3.1	Rätten till självförsvar .....	182
6.3.2	Rätten att använda våld och tvång under internationella militära insatser utöver i självförsvar .....	184
6.3.3	Behov av lagstiftning .....	189
6.4	Tillämplig folkrätt ska respekteras .....	192
6.4.1	Frågor kring FN-stadgans företrädare samt åsidosättande av de mänskliga rättigheterna .....	193
6.5	Den humanitära rätten och ockupationsrätten .....	197
6.5.1	Den humanitära rätten .....	197
6.5.2	Ockupationsrätten .....	200
6.5.3	Behov av lagstiftning .....	201
6.6	Särskilt om tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna .....	203
6.6.1	Inledning .....	204
6.6.2	Frågor om jurisdiktion och hänförlighet .....	205
6.6.3	Ett övergripande ansvar för de mänskliga rättigheterna .....	211
6.6.4	Behov av lagstiftning .....	216
6.7	Ramar för tillämpningen av de mänskliga rättigheterna .....	222
6.7.1	Förutsättningarna för att svensk personal ska kunna respektera de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser .....	222
6.7.2	Vilka regler om mänskliga rättigheter ska respekteras under internationella militära insatser? .....	228
6.7.3	Hur ska rättigheterna respekteras? .....	234
6.8	Sammanfattande behov av nationell reglering .....	247
<b>7</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>251</b>
7.1	Förtydligande nationell reglering gällande användningen av våld och tvång under internationella militära insatser .....	251

7.1.1	Sammanställning och analys .....	251
7.1.2	Författningsförslaget .....	252
<b>8</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>253</b>
8.1	Förslag till lag (2012:xx) om Försvarsmaktens personals användning av våld och tvång under internationella militära insatser.....	253
<b>Bilagor</b>		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	263
<i>Bilaga 2</i>	Enkät, 2011-01-14 .....	271

# Förkortningar

I:a Genèvekonventionen (GK I)	Genèvekonventionen ang. förbättrandet av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält
II:a Genèvekonventionen (GK II)	Genèvekonventionen ang. förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss
III:e Genèvekonventionen (GK III)	Genèvekonventionen ang. krigsfångars behandling
IV:e Genèvekonventionen (GK IV)	Genèvekonventionen ang. skydd för civilpersoner under krigstid
1925 års Genèveprotokoll	1925 års Protokoll i Genève rörande förbud mot användande i krig av kvävande, giftiga eller liknande gaser och bakteriologiska stridsmedel
1980 års vapenkonvention	Konvention om förbud mot eller inskränkningar i användningen av vissa konventionella vapen som kan anses vara ytterst skadebringande eller ha urskillningslösa verkningar
Al-Jedda	Europadomstolen, Al-Jedda v. the United Kingdom, no. 27021/08, [GC], 07.07.2011
Al-Saadoon	Europadomstolen, Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom, no. 61498/08 admissibility decision, 2009

Al-Skeini	Europadomstolen, Al-Skeini and Others v. the United Kingdom [GC], no. 55721/07, 7.07.2011
Banković	Europadomstolen, Banković and Others v. Belgium and 16 Other Contracting States (dec.) [GC], no. 52207/99, 2001-XII
Behrami-Saramati	Europadomstolen, Behrami and Behrami v. France, no 71412/01 och Saramati v. France, Germany and Norway, no 78166/01, 02.05.2007
Brogan	Europadomstolen, Brogan and others v. the United Kingdom 11209/84, 11234/84, 11266/84 och 11386/85, judgment, Plenary, 29.11.1988
BrB	Brottsbalken (1962:700)
CAT	Committee Against Torture, FN:s tortyrkommitté
CFI	the Court of First Instance, EG-domstolens förstainstansrätt
Dougoz	Europadomstolen, Dougoz v. Greece, no. 40907/98 (Sect. 3), 06.03.2001
Europakonventionen (EKMR)	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
Fedotov	Europadomstolen, Fedotov v. Russia, no. 5140/02 (Sect. 4), 25.10.2005
FM	Försvarsmakten
FN	Förenta nationerna
FN-stadgan	Förenta nationernas stadga
FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, New York den 16 december 1966

Genèvekonventionerna (GK)	1949 års Genèvekonventioner
Haagdeklarationen	1899 års deklARATION i Haag ang. förbud mot användande av kulor som lätt utvidga sig eller tillplattas i människokroppen
Haagkonventionerna (HK)	1907 års Haagkonventioner
ICJ	Internationella domstolen/ International Court of Justice
ICRC	International Committee of the Red Cross, Internationella rödakorskommittén
IKFN-förordningen	Förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m.
Ilaşcu	Europadomstolen, Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99, 8.07.2004-VII
ILC	FN:s folkrättskommission
ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations	ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations, ILC Report, 63rd session (2011) UN doc. A/66/10)
ISAF	International Security Assistance Force
Isayeva	Europadomstolen, Isayeva v. Russia, no. 57950/00, judgment, 24.2.2005
Issa	Europadomstolen, Issa and Others v. Turkey, no. 31821/96, 16.11.2004
Iwanczuk	Europadomstolen, Iwanczuk v. Polen, no. 25196/94 (Sect. 4), 15.11.2001

Kadi och Al Barakaat	Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat v. Council of the European Union and EC Commission, 3 C.M.L.R. 41, 2008
KFOR	Kosovo Force
KUSP	EU:s Kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik
Lantkrigsreglementet (LKR)	Lantkrigsreglementet till 1907 års IV:e Haagkonvention
Loizidou	Europadomstolen, Loizidou v. Turkey , Appl. no. 15318/89, judgment (preliminary objections), Grand Chamber, 23.3.1995; judgment (merits), Grand Chamber, 18.12.1996
McCann	Europadomstolen, McCann and Others v. the United Kingdom, 27 September 1995, Series A no. 324, 27.09.1995
McKay	Europadomstolen, McKay v. the United Kingdom, 543/03, judgement, Grand Chamber, 3.10.2006
Medvedyev	Europadomstolen, Medvedyev and others v. France no. 3394/03, 29.03.2010
MNF	Multi National Force
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Peers	Europadomstolen, Peers v. Greece, no 28524/95, 19.04.2001
Rigopoulos	Europadomstolen, Rigopoulos v. Spain, no. 37388/97, ECHR 1999-II – 12.01.1999
ROE	Rules of Engagement (insatsregler)

Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOFA	Status-of-forces Agreement
SOP	Natos Standard Operating Procedures
TOA	Transfer of Authority (överförande av befälsrätt)
Tilläggsprotokoll I (TP I)	Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter
Tilläggsprotokoll II (TP II)	Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter
Tilläggsprotokoll III (TP III)	Tilläggsprotokoll den 8 december 2005 till Genèvekonventionerna rörande ett ytterligare emblem
Tortyrkonventionen	Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
Valasinas	Europadomstolen, Valasinas v. Lithuania, no. 44558/98 (Sect. 3), 24.07.2001
Van der Ven	Europadomstolen, Van der Ven v. Nederländerna, no 50901/99 (Sect. 1), 4.02.2003
Yankov	Europadomstolen, Yankov v. Bulgarien, (no. 1), no. 39084/97 (Sect. 1), 11.12.2003
Öcalan	Europadomstolen, Öcalan v. Turkey [GC], no. 46221/99, ECHR 2005-IV

# Sammanfattning

## Uppdraget

Vi har enligt direktiven haft i uppdrag att analysera regleringen kring Försvarmaktens personals användning av våld och tvång i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser (internationella militära insatser). Uppdraget kan delas in i tre delar.

För det första ingick i uppdraget att sammanställa den internationella rätt (folkrätt) och nationella rätt som är tillämplig på Försvarmaktens personals vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. Frågor rörande frihetsberövanden som sker inom ramen för sådana insatser och tillämpligheten av svenska straffbestämmelser vid tjänstgöring i desamma skulle därvid belysas.

För det andra har uppdraget omfattat att beskriva hur andra länder, särskilt andra nordiska länder, ser på frågan om användningen av våld och tvång under internationella militära insatser och vilka eventuella författningslösningar de valt.

För det tredje har vi haft uppgiften att överväga om det finns ett behov av en särskild reglering av Försvarmaktens personals vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser, och vid behov presentera förslag till en sådan.

## Våra överväganden och förslag

Vårt uppdrag innefattar alltså bl.a. uppgiften att överväga behovet av en särskild reglering när det gäller den användning av våld och tvång som kan bli aktuell för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser. Sådan personal är definitionsmässigt *militär personal*. För att ta ställning till detta behov har vi bildat oss en uppfattning om hur denna typ av insatser är uppbyggda och hur Sverige vanligtvis valt att delta i sådana insatser. Vi har också tittat på det internationella och nationella regelverk som äger tillämp-

lighet, eller som lämpligen bör tillämpas, vid sådana insatser samt på hur andra länder valt att lösa hithörande frågor.

I *kapitel 6* redovisar vi våra överväganden kring de frågor som aktualiserats vid den genomgång av internationell och nationell (såväl svensk som andra staters) rätt som görs i *kapitel 2–5*.

Den bild av internationella militära insatser och det svenska deltagandet i dessa som vi grundar våra överväganden på kan i korthet sammanfattas enligt följande fyra punkter:

*För det första* utgör ett svenskt beslut om att ställa trupp till förfogande för en internationell militär insats ett statshandlande för vilket Sverige bär ett internationellt ansvar. I samband med ett sådant beslut ska Sveriges folkrättsliga förpliktelser iakttas, och beslutet och dess följder måste stå i överensstämmelse med den folkrätt Sverige är bundet av. Dvs. Sverige får endast ställa trupp till förfogande för en internationell militär insats i den utsträckning Sveriges folkrättsliga förpliktelser inte utgör något hinder (jfr *kapitel 2*).

*För det andra* är de internationella militära insatser – där det är aktuellt för svensk trupp att använda vålds- och tvångsbefogenheter som går utöver nödvärn – i praktiken begränsat till insatser som har vålds- och tvångsbefogenheter beslutade av säkerhetsrådet under FN-stadgans *kapitel VII*. Ett svenskt deltagande i sådana insatser har traditionellt förutsatt att den operativa ledningen över insatsen utövas av en annan stat, eller grupp av stater, eller internationell organisation (t.ex. FN, EU eller Nato), och att det svenska deltagandet begränsas till att svensk trupp ställs till insatsens förfogande (se *kapitel 2*). Överlämnandet av den svenska truppen till insatsen verkställs genom att befälsrätt över truppen överlämnas (transfer of authority) till den militäre chef som leder insatsen på uppdrag av den stat eller organisation som ansvarar för insatsens operativa genomförande. Sverige har därmed som huvudregel inte jurisdiktion i insatsområdet. Sverige behåller dock rätten att återkalla sitt truppbidrag, liksom försörjningsansvaret samt det disciplinära och straffrättsliga ansvaret över truppbidraget.

*För det tredje* innebär formerna för svenskt deltagande i internationella militära insatser av det slag Sverige hittills deltagit i att truppens handlande under en pågående insats i allmänhet torde vara att hänföra till den stat eller organisation som leder insatsen. Det svenska truppbidragets lydnadsförhållande till den entitet som leder insatsen innebär också att truppbidraget, vad avser den operativa verksamhetens genomförande, är skyldigt att följa de regler och

instruktioner m.m. som anges som tillämpliga under insatsen av den stat eller organisation som leder insatsen. Det bör dock även beaktas att Sverige genom att besluta om att ställa trupp till förfogande, liksom genom besluta om att överlåta befälsrätten (s.k. ”operational control”, OPCON) över ett insatsförband torde ha en skyldighet att säkerställa att dessa nationella beslut inte får sådana återverkningar i insatsområdet att de strider mot svenska folkrättsliga förpliktelser.

*För det fjärde* är en förutsättning för att svensk rätt ska vara tillämplig utomlands att den handling som det rör sig om har någon form av anknytning till Sverige. Vi ser det som en given utgångspunkt att det framgår av lag eller åtminstone klart av lagmotiv när en extraterritoriell tillämpning av svensk lag är avsedd, som t.ex. är fallet med brottsbalkens straffbestämmelser. Med andra ord utgår vi från att svensk rätt är territoriellt begränsad till Sverige om inget annat anges i lag eller lagförarbeten. Den uppsättning svenska regler som på ett eller annat sätt kan påverka Försvarmaktens användning av våld och tvång nationellt äger, mot bakgrund av det ovan sagda och i enlighet med vad som redovisats i kapitel 4, enligt vår mening inte tillämpning utomlands under internationella militära insatser. Detta gäller således även regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter som i brist på lagstöd eller klara lagmotiv inte är relevant för svensk trupps användning av våld och tvång under internationella militära insatser.

Det är mot denna bakgrund vi har övervägt om det finns ett behov av en särskild svensk reglering av den svenska personalens vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. För att kunna ta ställning till det har vi bl.a. tittat på vilka *svenska nationella regler* som för närvarande är av intresse såväl vid beslut om att bidra med trupp till internationella militära insatser, som under insatsernas genomförande och om dessa behöver kompletteras. Vi har också att bedöma vilka *folkrättsliga regler* som Sverige och den deltagande svenska personalen är skyldig att iakttä.

### **Behov av nationell reglering**

Mot bakgrund av den sammanställning och de analyser vi har gjort samt utifrån de oklarheter som finns i såväl folkrätten som nationell rätt avseende användning av våld och tvång under internationella militära insatser föreslår vi att det, i likhet med vad som skett i

Finland och Frankrike, *i svensk lag införs en övergripande reglering som under vissa förutsättningar tillåter användning av våld och tvång under internationella militära insatser.*

Vårt förslag innebär att det i nationell rätt bör tydliggöras:

*att svensk militär personal under internationella militära insatser får använda våld och tvång inom vissa angivna ramar,*

*att den tillåtna användningen av våld och tvång ska vara i enlighet med mandatet för insatsen och tillämplig folkrätt,*

*att den tillåtna användningen av våld och tvång inte får vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild,*

*att de icke-derogerbara rättigheterna aldrig får inskränkas, och*

*att den svenska militära personalen är skyldig att följa Sveriges förpliktelser inom området för den humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt.*

Rättssäkerhetsaspekter beträffande straffansvarets gränser är tungt vägande för förslaget om att uttryckligen tillåta användning av våld och tvång inom vissa ramar. Av samma skäl behöver också den tillåtande regeln om användningen av våld och tvång begränsas på lämpligt sätt så att det straffria området överensstämmer med Sveriges inställning och intentioner på området. Bestämmelserna bör så långt som möjligt ge vägledning för Försvarsmaktens personal i fråga om vad som generellt ska gälla för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.

Reglerna ska vidare inte begränsa regeringens möjligheter att i anslutning till insatser besluta om ytterligare begränsningar bl.a. avseende den deltagande svenska personalens användning av våld och tvång.

Den lagreglering som föreslås ska även ses som en delmängd i den övergripande svenska ambitionen att stärka respekten för folkrätten, innefattande efterlevnaden av den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna.

Våra ställningstaganden beträffande behovet av de klagöranden som vi föreslår i nationell rätt, med avseende på användningen av våld och tvång under internationella militära insatser, sammanfattar vi under följande rubriker.

## Rätten att använda våld och tvång under vissa förutsättningar behöver tydliggöras

Som nämnts tidigare grundas vålds- och tvångsanvändningen i internationella militära insatser ytterst på det internationella mandatet för insatsen. Det är emellertid besvärande att det i svensk rätt inte finns något tydligt stöd för att under internationella militära insatser använda våld och tvång i fullgörandet av mandatet, utöver vad som ryms inom reglerna för nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken. Det är därmed oklart var gränserna för straffansvaret går. Eftersom användning av våld och tvång alltid ska vila på laglig grund är detta givetvis inte tillfredsställande.

Det är i klarhetens intresse inte tillfyllest att behöva falla tillbaka på enbart mandatet från säkerhetsrådet, ett osäkert internationellt rättsläge och allmänna resonemang om vad som ter sig rimligt enligt någon oskriven ansvarsfrihetsgrund. Klarhet kan skapas genom att det *i svensk lag anges att våld och tvång får användas i fullgörandet av mandatet under vissa förutsättningar.*

En övergripande lagregel i nationell rätt som klargör att användning av våld och tvång under vissa angivna förutsättningar är tillåtet under internationella militära insatser skulle bidra till att minska den osäkerhet som nu råder avseende på det individuella straffansvaret och vara att föredra framför att rättsläget ska bestämmas av en oskriven och därmed tämligen oklar ansvarsfrihetsgrund.

När det gäller *förutsättningarna för att en rätt till vålds- och tvångsanvändning ska föreligga* samt *gränserna för denna* faller det sig naturligt att vålds- och tvångsanvändning, utöver att utgöra ett led i fullgörandet av insatsens mandat (vilken är den rättsliga grundförutsättningen för rätten i sig), ska

- vara i enlighet med insatsens nationella och folkrättsliga mandat och övrig tillämplig folkrätt, och
- utövas med respekt för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, även i situationer där det är tveksamt hur långt den formella skyldigheten att göra detta sträcker sig.

### Det folkrättsliga mandatet

När det gäller det folkrättsliga mandatet bör lagregleringen utgå från att det finns ett folkrättsligt mandat i grunden som tillåter användningen av våld och tvång. Mot den bakgrunden att det enda våld och tvång som är folkrättsligt tillåtet är det som ryms inom det folkrättsliga mandatet (vanligen ett beslut från säkerhetsrådet), är det nödvändigt att knyta tillåtligheten till det folkrättsliga mandatet.

### Det nationella mandatet

Lagregleringen bör inte gälla frågan om Sveriges ansvar att *inför* en insats säkerställa respekt för de folkrättsliga förpliktelserna. Vi utgår från att regeringen inför en internationell militär insats beslutar om de begränsningar som kan behövas i fråga om användningen av vålds- och tvångsåtgärder utifrån dessa förpliktelser.

Mot den bakgrunden bör av lagen framgå att ramen för användningen av vålds- och tvångsåtgärder inte enbart följer av det folkrättsliga mandatet, utan även av det nationella mandatet som består av riksdagens medgivande till och regeringens beslut inför insatsen, inklusive de nationella begränsningar (s.k. caveats) i de uppdrag som svensk personal kan delta i under en insats, och som kan avse användning av vålds- och tvångsåtgärder. Dessa förhållanden kan beaktas genom att det i lagen hänvisas till "mandatet för insatsen", vilket alltså avser både ett nationellt och ett folkrättsligt mandat.

### Vikten av att respektera tillämplig folkrätt bör tydliggöras

När det gäller respekten för folkrätten bör lagen av förklarliga skäl ange att användningen av våld och tvång ska ske i enlighet med tillämplig folkrätt. Det är inte möjligt att tillåta användning av våld eller tvång i strid mot tillämplig folkrätt. Med tillämplig folkrätt avses den folkrättsmateria som på grund av traktatbaserade åtaganden eller sedvanerätt kan bli formellt tillämplig under insatsen och därmed utgör ramar för användningen av våld och tvång.

Svårigheter kan uppstå med att förena de mänskliga rättigheterna med det uppdrag som anges i säkerhetsrådets mandat (se kapitel 6.4.1), särskilt när formuleringar av typen "take all necessary measures" används för att lösa ett antal specificerade uppgifter. Vår uppfattning är dock att det endast i sällsynta fall kan uppstå en klar

normkonflikt där artikel 25 eller 103 i FN-stadgan måste tillämpas. Respekten för de mänskliga rättigheterna hindras alltså normalt inte genom dylika formuleringar i mandatet (jfr t.ex. Al-Jeddafallet, para. 102). För det fall en fullständig normkonflikt skulle uppstå anser vi att säkerhetsrådsmandatet, med stöd av artiklarna 25 och 103, måste ges företräde även gentemot de skyldigheter som vi tydliggör i vårt lagförslag. Det kan som vi också visat ske på olika sätt. Dessa förhållanden anser vi dock inte behöver förtydligas i svensk lag.

### Vikten av att respektera humanitär rätt bör tydliggöras

Numera råder stor samsyn kring att den *humanitära rättens regler* ska tillämpas under internationella militära insatser om personalen dras in i en väpnad konflikt, även om staten till vilken personalen tillhör inte kan sägas vara part i konflikten. En tillämpning av traktaterna under insatserna, på strikt formell grund, kan vara problematisk. Motiven för att den humanitära rätten ska vara tillämplig för svensk personal, även om Sverige som stat inte är part i den väpnade konflikten, får sökas i att Sverige är skyldigt att säkerställa att traktatbaserade åtaganden följs när befogenheter förs över till en annan stat eller ett annat organ i en internationell militär insats. Det rör sig i första hand om ett ansvar att från svensk sida inför beslut om deltagande i insatser genom t.ex. nationella begränsningar (s.k. caveats), liksom i de missionsspecifika insatsreglerna säkerställa att personalen inte får användas i strid mot de humanitärrettsliga förpliktelserna. Denna skyldighet medför även förpliktelser under pågående insatser. Grunden för detta argument vilar på att Sverige som part i de centrala humanitärrettsliga konventionerna (Genèvekonventionerna med tilläggsprotokollen) åtagit sig att under *alla* förhållanden såväl iakttaga bestämmelserna som att sörja för att de iakttas (t.ex. TP I art. 1). Detta övergripande krav på respekt för den humanitära rätten är således relativt långtgående.

Vi anser, i samma anda som Folkrättskommittén (i sitt slutbetänkande SOU 2010:72), att det är självklart att Försvarsmaktens personal *de facto* ska tillämpa den humanitära rätten om den deltar i en väpnad konflikt, oavsett om staten Sverige är part eller inte i konflikten. En tillämpning av den internationella humanitära rätten på formell juridisk grund förutsätter att de stridande är parter i konflikten

vilket inte torde vara fallet för svensk del när svensk militär personal deltar i internationella militära insatser.

Redan det förhållandet att det kan uppstå tveksamheter om skyldigheten att på formell juridisk grund tillämpa den humanitära rätten i en internationell militär insats motiverar att det av nationell lag klart framgår att Försvarsmaktens personal under internationella militära insatser är skyldig att följa den humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt.

### **Vikten av att respektera de mänskliga rättigheterna bör tydliggöras**

Även när det gäller tillämpligheten av *mänskliga rättigheter* under internationella militära insatser finns en problematik rörande deras formella tillämplighet. Att enbart begränsa lagen i förhållande till formellt tillämplig folkrätt ter sig därför även i denna del problematiskt. Rättslaget är mer problemfyllt än beträffande den humanitära rätten.

*Mänskliga rättigheter är troligen inte formellt tillämpliga i den typ av insatser Sverige hittills deltagit i*

Det kan konstateras att det är svårt att hävda att Sverige som truppbidragande stat är skyldigt att tillämpa Europakonventionen gentemot invånarna i det truppmottagande landet under internationella militära insatser av det slag Sverige hittills deltagit i. Detta beror på att en truppbidragande stat i denna situation inte anses ha ”effektiv kontroll” över personer eller territorium i Europakonventionens mening, eller att en handling av militär personal i en dylik insats normalt inte är att hänföra till den truppbidragande staten. Så länge svensk trupp står under insatsens exklusiva ledning och kontroll, vare sig denna ledning och kontroll utövas av en annan stat eller internationell organisation, är truppens handlande i folkrättslig mening inte hänförbart till Sverige, med följd att svensk jurisdiktion inte föreligger i insatsområdet.

Mot detta kan invändas att det inte är helt säkert att resonemang som i grunden emanerar från Europadomstolen, även gäller andra konventioner om mänskliga rättigheter. Det kan även argumenteras för att stater, utifrån ett resonemang om staters övergripande ansvar för de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser

där personal ställs till en annan stats eller organisations förfogande, har formella skyldigheter att respektera de mänskliga rättigheterna. Även denna fråga är dock oklar och svårbedömd. Det är även svårt att i nuläget förutse rättsutvecklingen inom detta område.

Det är däremot klart att om Sverige uppfyller kraven på att vara ockupationsmakt eller om Sverige griper in i den operativa ledningen och kontrollen av truppen, exempelvis genom order eller direktiv om hur verksamheten ska genomföras, blir truppens handlande hänförligt till Sverige. Det leder till att svensk extraterritoriell jurisdiktion uppkommer i insatsområdet, och att konventionen äger formell tillämplighet. Också i den utsträckning en rättslig förpliktelse skulle anses föreligga är det dock svårt att bedöma *vem* som bör anses ha ansvaret för att säkerställa denna, *vilka rättigheter* som bör respekteras och *hur* det bör ske inom ramen för en internationell militär insats.

#### *Lämpliga begränsningar av den tillåtna våldsanvändningen är nödvändiga*

Mot bakgrund av osäkerheten om den formella tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna i den typ av insatser som Sverige hittills deltagit, och behovet av att på ett tydligt sätt begränsa den tillåtna användningen av våld och tvång, är det viktigt att en lag som tydliggör en rätt att använda våld och tvång även behandlar gränserna för denna användning. Att enbart hänvisa till tillämplig folkrätt innebär som framgått att lagen inte ställer något uttryckligt krav på respekten för de mänskliga rättigheterna, trots att regering och riksdag upprepade gånger uttalat att dessa ska iakttas (se kapitel 6.6.4). Det är enligt vår mening inte tillräckligt.

Den diskrepans som finns mellan den svenska ståndpunkten att respektera mänskliga rättigheter under internationella militära insatser och vad som i varje situation är formellt juridiskt bindande kan elimineras genom att det i svensk lag uttalas att reglerna om mänskliga rättigheter ska respekteras av svensk personal som deltar i internationella militära insatser vid användning av våld och tvång. Avsikten med en sådan reglering är alltså att, även om det kan diskuteras vilka regler som är formellt juridiskt bindande, svensk militär personal så långt som det är möjligt ska respektera reglerna. Därvid måste dock hänsyn tas till vikten av att mandatet fullgörs, samt rådande hotbild beaktas, innefattande personalens säkerhet till liv och hälsa, (se kapitel 6.7.1). Detta innebär enligt vår mening inte någon utvidgning

av statsansvaret som förutsätter att formellt bindande regler överträds. Författningsregler, instruktioner m.m. är av generisk natur och är i kraft redan innan truppen ställs till förfogande. En lagregel kan därför inte anses utgöra ett ingripande i den operativa ledningen av truppen, utan är närmast att betrakta som en nationell "caveat".

#### *Ramarna för tillämpningen av de mänskliga rättigheterna*

Vi anser att det är möjligt att på det sätt vi beskrivit i kapitel 6.7 vara något mer preciserade vad gäller ramarna för den tillåtna användningen av våld och tvång än vad som är fallet i den finska och den franska lagstiftningen. Vi vill samtidigt inte bli så detaljerade att vi ger intryck av att det rör sig om en uttömmande reglering eller att förslaget kommer att försvåra ett internationellt samarbete. Våra preciseringar tar därför sikte på hur de mänskliga rättigheterna generellt ska respekteras med hänvisning till ett *försvarlighetskrav* och genom att betona vikten av att de *icke-derogerbara rättigheterna* aldrig får åsidosättas. Kravet på att respektera mänskliga rättigheter bör därmed komma till uttryck genom att det i lag anges att användningen ska vara försvarlig, dvs. nödvändig och proportionerlig. Därutöver bör, som nämnts, av lagen framgå vilka mänskliga rättigheter som aldrig får inskränkas (se kapitel 6.7).

Vi anser det inte lämpligt att utöver detta införa detaljerade regler om användningen av våld och tvång. Dels ter det sig vanskligt att utforma generella regler som ska passa i alla typer av internationella militära insatser, dels skulle detaljerade regler kunna försvåra samverkan med andra länder i sådana insatser och även kunna försvåra internationella överenskommelser inom området.

Vilka rättigheter som aktualiseras och hur en försvarlig användning av våld eller tvång ser ut i en viss situation måste i stället bedömas med hänsyn till den specifika insatsens mandat och det rådande säkerhetsläget i insatsområdet. De rättigheter som berörs beror vidare på vilka beslut eller åtgärder beträffande våld eller tvång som det *de facto* handlar om.

Mot denna bakgrund har vi ansett det lämpligt att knyta den tydliggjorda skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna vid användningen av våld eller tvång till situationer där svensk personal *i enlighet med mandatet har att utföra* eller besluta om sådana handlingar som på något sätt inverkar på enskildas fri- och rättigheter och *faktiskt utför, underlåter att utföra eller beslutar om*

sådana handlingar (se kap. 6.7.1). Med det senare avser vi de situationer där svenskt truppbidrag utför handlingar, underlåter att utföra handlingar eller tar beslut som på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors fri- och rättigheter.

En ambition måste vara att så långt som det är möjligt respektera mänskliga rättigheter. Internationell domstolspraxis, och då företrädesvis Europadomstolens praxis, bör därvid, trots att den inte annat än undantagsvis tar sikte på internationella militära insatser, i stor utsträckning kunna tjäna som vägledning.

# Summary

## Remit

Under the terms of reference, we have had the task of analysing the regulations concerning the use of force (including coercive measures) by personnel of the Swedish Armed Forces in international peace and security-building operations (international military operations). The remit can be divided into three parts.

The first part of the remit was to survey the existing legal framework of international law and national law applicable to the use of force by personnel of the Swedish Armed Forces during international military operations. In this connection, the Inquiry was to examine issues concerning the deprivation of liberty of individuals during international military operations and the applicability of Swedish penalty provisions when Swedish military personnel are serving in such operations.

The second part of the remit involved describing how other countries, particularly other Nordic countries, view the issue of using force during international military operations and any legislative solutions they may have chosen.

The third part of the remit was to consider whether there is a need for special regulation of the use of force by personnel of the Swedish Armed Forces during international military operations, and to present proposals for such a regulation if necessary.

## Our deliberations and proposals

Our remit thus includes the task of considering the need for special regulation of the use of force that may be an issue for personnel of the Swedish Armed Forces in international military operations. Such personnel are, by definition, *military personnel*. In order to take a position on the need for special regulation, we have formed a

view of how these types of operations are designed and how Sweden has normally chosen to take part in such operations. We have also looked at the international and national regulations that apply, or that should apply, to such operations and how other countries have chosen to address these kinds of issues.

*Chapter 6* contains an account of our deliberations on issues that have become more topical in relation to the survey of international and national (both that of Sweden and other states) law that is contained in Chapters 2–5.

The view of international military operations and Swedish participation in them on which we based our deliberations can briefly be summed up under the following four points:

*Firstly*, a Swedish decision to provide troops for an international military operation is an action of the state for which Sweden carries international responsibility. When such a decision is taken, Sweden's obligations under international law must be considered, and the decision and its consequences must be in line with the international law to which Sweden is bound, that is to say that Sweden may only provide troops for an international military operation insofar as Sweden's obligations under international law do not represent an obstacle (cf. Chapter 2).

*Secondly*, the international military operations in which Swedish troops may need to use force that go beyond self-defence are essentially limited to operations for which the use of force has been approved by the Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations. Swedish participation in such measures has traditionally required that the operative command of the operation is exercised by another state, or group of states, or an international organisation (e.g. the UN, EU or NATO), and that Swedish participation is limited to Swedish troops being made available to the operation (see Chapter 2). The handover of Swedish troops to the operation is carried out through the transfer of authority to the military chief heading the operation on behalf of the state or organisation that is responsible for the operative implementation of the operation. As a rule, therefore, Sweden does not have jurisdiction in the area of operation. However, Sweden retains the right to recall its troops, and has the responsibility to support them, as well as the disciplinary and penal responsibility for its troops.

*Thirdly*, the forms of Swedish participation in international military operations of the kind in which Sweden so far has

participated mean that the actions of the troops during an ongoing operation should generally be attributable to the state or organisation leading the operation. The Swedish force's relationship to the unit leading the operation as regards obeying orders also means that the force – with regard to the implementation of operative activities – is obliged to follow the rules and instructions, etc. that the state or organisation leading the operation specifies are applicable during the operation. However, it should also be considered that by deciding to provide troops and by deciding to transfer operational control of an operational unit, Sweden probably has an obligation to ensure that these national decisions do not have such repercussions in the area of operation that they contravene Sweden's obligations under international law.

*Fourthly*, a prerequisite for Swedish law applying abroad is that the act concerned must have some sort of link to Sweden. We regard it to be a natural premise that it be stated in legislation, or at least that it be clear from preparatory documents, when an extraterritorial application of Swedish law is intended, as for example is the case with the Swedish penal code in relation to the personnel of the Swedish Armed Forces participating in international military operations. In other words, we proceed from the assumption that Swedish law is territorially limited to Sweden, unless otherwise stated in law or in the preparatory work. In light of what is stated above and in accordance with what has been reported in Chapter 4, the Inquiry does not consider that the set of Swedish rules that, in one way or another, could affect the Swedish Armed Forces' use of force is applicable abroad during international military operations. This also applies, therefore, to the rules contained in the Instrument of Government concerning fundamental rights and freedoms, which, lacking a legal basis or preparatory documents, are not relevant to the use of force by Swedish troops during international military operations.

It is against this background that we have considered whether there is a need for a special Swedish regulation concerning the use of force by Swedish personnel during international military operations. To be able to take a position on this, we have looked, among other things, at which *Swedish national rules* are currently of interest for decisions on contributing troops to international military operations as well as for the implementation of these operations, and whether they need to be supplemented. We must also assess which *rules*

*under international law* Sweden and the participating Swedish personnel are obliged to observe.

### Need for national regulation

Against the background of the survey and analyses we have carried out, and based on the ambiguities in both international law and national law concerning the use of force during international military operations, we propose that – in line with what has been done in Finland and France – an overall regulation be introduced into Swedish law which, under certain circumstances, permits the use of force during international military operations.

Our proposal entails clearly defining in national law:

*that* Swedish military personnel in international military operations are permitted to use force within certain specified parameters;

*that* the permitted use of force must be in line with the mandate for the operation and applicable international law;

*that* the permitted use of force may not intrude more on individuals' rights and freedoms than is necessary and proportional with regard to the importance of the operation's mandate being fulfilled or the threat scenario;

*that* the non-derogable rights must never be compromised; *and*

*that* Swedish military personnel are obliged to observe Sweden's obligations within the area of international humanitarian law if personnel take part in an armed conflict.

Due process considerations concerning the limits of criminal liability were accorded great weight in the proposal to expressly permit the use of force within certain parameters. For the same reasons, the rule permitting the use of force also needs to be limited in an appropriate manner so that the area of impunity corresponds with Sweden's position and intentions in the area. As far as possible, the provisions should provide guidance for the personnel of the Swedish Armed Forces in matters concerning what, in general, is to apply regarding the use of force during international military operations.

Moreover, the rules must not limit the Government's scope for deciding on additional limits in connection with operations, e.g. with regard to the use of force by the participating Swedish personnel.

The statutory regulation proposed should also be seen as one component in Sweden's overall ambition to strengthen respect for international law, including observance of international humanitarian law and human rights.

Our position concerning the need for the clarifications we are proposing in national law – with regard to the use of force during international military operations – is summarised under the following headings.

### **The right to use force under certain circumstances needs to be clearly defined**

As has been mentioned already, the use of force in international military operations is ultimately based on the international mandate for the operation. However, it is problematic that Swedish law does not contain any clear support for the use of force during international military operations to fulfil the mandate, beyond what is contained in the rules on self-defence and emergency situations in Chapter 24 of the Swedish Penal Code. It is thus unclear where the limits for criminal liability lie. As the use of force must always have a legal basis, this is not satisfactory.

In the interest of clarity, it is not satisfactory to have to refer only to the Security Council mandate, an uncertain international legal situation and general arguments concerning what is reasonable under some unwritten principle of discharge from liability. Clarity can be created by stating *in Swedish law that force may be used in the fulfilment of the mandate under certain circumstances*.

An overall regulation in national law clarifying that the use of force under certain given circumstances is permitted during international military operations would also help to reduce the current uncertainty concerning individual criminal liability, and it would be preferable to a legal situation that is determined by an unwritten and thus rather unclear principle of discharge from liability.

Concerning the *circumstances under which a right to use force exists*, as well as the limits for this, it seems natural that the use of force – beyond being a part of the fulfilment of the operation's mandate (which is the legal basis of the right in itself) – should be:

- in accordance with the operation's national and international law mandate, and other applicable international law; and

- exercised with respect for human rights and international humanitarian law, including in situations where it is not certain how far the formal obligation to do so extends.

### **The mandate under international law**

Concerning the mandate under international law, the legislation should be based on the fact that there is ultimately a mandate under international law that permits the use of force. In light of the fact that the only force that are permitted under international law are those that are permitted within the mandate under international law (normally a resolution by the Security Council), it is necessary to link this permission to the mandate under international law.

### **The national mandate**

The legislation should not apply to the issue of Sweden's responsibility for ensuring respect for its obligations under international law *prior* to an operation. However, we proceed from the assumption that the Government determines any limits that may be needed concerning the use of force prior to an international military operation.

In light of this, the law should state that the context for the use of force does not simply follow from the mandate under international law, but also from the national mandate that consists of the Riksdag's (the Swedish Parliament) consent to, and the Government's decision before, the operation, including the national limitations (known as caveats) concerning the tasks in which Swedish personnel may be involved during the operation, and which may refer to the use of force. These conditions can be taken into account by referring in the legislation to the 'mandate for the operation', which means both the national mandate and the mandate under international law.

### **The importance of respecting applicable international law should be made clear**

Concerning respect for international law, the legislation should, for obvious reasons, state that the use of force must occur in accordance with applicable international law. It is not possible to permit the

use of force in contravention of applicable international law. Applicable international law means the substance of international law that, due to treaty-based commitments or customary law, may be formally applicable during the operation and thus form the context of the use of force.

Difficulties may arise when trying to reconcile human rights with the task stated in the Security Council mandate (see Chapter 6.4.1), particularly when wording such as “take all necessary measures” is used to solve a number of specified tasks. However, it is our view that a clear conflict of standards, where Articles 25 or 103 must be applied, only will arise in rare cases. Respect for human rights will therefore not normally be hindered due to such wording in the mandate (compare, for example, the Al-Jedda case, para. 102). In the event that a clear conflict of standards should arise, we consider that the Security Council mandate, with support from Articles 25 and 103 of the Charter of the United Nations, must take precedence, also with regard to the obligations we define in our legislative proposal. As we have shown, this can happen in various ways. However, we do not consider that these circumstances need to be clarified in Swedish law.

### **The importance of respecting international humanitarian law should be made clear**

There is now broad consensus that the *rules of international humanitarian law* must be applied during international military operations if and when the military personnel participate in an armed conflict, even if the state to which the personnel belong cannot be said to be party to the conflict. Applying the treaties during operations, on a strictly formal basis, may be problematic. The motives for international humanitarian law being applicable to Swedish military personnel, even if Sweden as a state is not party to the armed conflict, can be sought in the fact that Sweden has an obligation to ensure that its treaty-based commitments are followed when authority is transferred to another state or another body in an international military operation. This is primarily a matter of responsibility on the part of Sweden, when deciding on participation in operations, to ensure, for example by means of caveats or in the rules specific to the operation, that personnel will not be used in contravention of commitments. This obligation also carries with it

commitments under ongoing operations. The basis of this argument is that Sweden, as party to the key conventions of international humanitarian law (the Geneva Conventions with Additional Protocols), has committed itself to respect and to ensure respect for the provisions in the conventions in *all* circumstances (for example, AP I, Article 1). This overarching requirement to respect international humanitarian law is thus relatively far-reaching.

We consider, in the same spirit as the Swedish International Humanitarian Law Inquiry (final report SOU 2010:72), that it is natural for personnel of the Swedish Armed Forces to *de facto* apply international humanitarian law when participating in an armed conflict, regardless of whether or not the state of Sweden is party to the conflict. Application of the international humanitarian rules on a formal legal basis presupposes that the warring parties are party to the conflict, which would probably not be the case for Sweden when Swedish military personnel participate in international military operations.

The fact alone that uncertainties may arise concerning the obligation to apply international humanitarian law on a formally legal basis in an international military operation is justification for national law clearly stating that the personnel of the Swedish Armed Forces are obliged to follow international humanitarian law during an international military operation if the personnel participate in an armed conflict.

### **The importance of respecting human rights should be made clear**

There is a problem concerning the formal application of *human rights* during international military operations. To simply limit the law in relation to formally applicable international law appears therefore to be problematic in this respect as well. The legal situation is more problematic than the situation concerning international humanitarian law.

*Human rights are probably not formally applicable in the type of operations in which Sweden so far has participated.*

It can be noted that it is difficult to maintain that Sweden as a troop-contributing state is obliged to apply the European Convention on Human Rights in relation to inhabitants in the state receiving troops during international military operations of the kind that Sweden so far has participated in. This is due to the fact that a troop-contributing state is not considered in such a situation to have 'effective control' over persons or territory within the meaning of the European Convention on Human Rights, and the fact that an act carried out by military personnel in a similar operation is normally not attributable to the troop-contributing state. As long as the Swedish force is under the exclusive command and control of the operation, whether this command and control are exercised by another state or an international organisation, the actions of the force within the meaning of international law are not attributable to Sweden, which means that there is no Swedish jurisdiction in the area of operation.

In opposition to this, it can be stated that there is no complete certainty that arguments that ultimately originate from the European Court of Human Rights also apply to other human rights conventions. The argument can also be made – based on the argument concerning states' overall responsibility for human rights during international military operations in which personnel are made available to another state or an organisation – that states have formal obligations to respect human rights. However, this is also an issue that is unclear and difficult to assess. It is also difficult at the present time to predict legal developments in this area.

Yet it is clear that if Sweden meets the criteria of an occupying power or if Sweden intervenes in the operative command and control of the force, for example, through an order or directive about how activities are to be conducted, the actions of the force are attributable to Sweden. This would mean that Swedish extraterritorial jurisdiction exists in the area of operation, and that the Convention is formally applicable. Also insofar as a legal commitment is considered to apply, it is difficult to determine *who* should be considered responsible for ensuring this commitment, *which rights* should be respected and *how* this should happen within the framework of an international military operation.

*Suitable limitations to the permitted use of force are necessary*

In light of the uncertainty over the formal application of human rights in the types of operations in which Sweden so far has participated, and in light of the need to clearly limit the permitted use of force, it is important that legislation defining a right to use force also addresses the limitations for this use. As has been stated, to simply refer to applicable international law would mean that the legislation does not make any express demands that human rights be respected, despite the fact that the Government and the Riksdag have stated on repeated occasions that they must be observed (see Chapter 6.6.4). In our view, this is not sufficient.

The discrepancy between the Swedish position that human rights must be respected during international military operations and what is formally legally binding in each situation can be eliminated if the Swedish legislation states that the rules concerning human rights must be respected by Swedish personnel participating in international military operations when they use force. The aim of such a regulation would therefore be for Swedish military personnel to respect the rules as far as possible, even though it can be debated which rules are formally legally binding. In this respect, however, consideration must be given to the importance of the mandate being fulfilled, and current threats must be taken into account, including protection of the lives and health of personnel (see Chapter 6.7.1). In our view, this does not entail any extension of state responsibility, which would presuppose that formally binding rules are contravened. Special statutes, instructions, etc. are of a generic nature and are already in force before troops are made available. A statutory provision can therefore not be considered to be an interference in the operative command of the force; instead, it should primarily be regarded as a national caveat.

*Framework for the application of human rights*

We believe that it is possible to be more precise – in the way we have described in Chapter 6.7 – concerning the framework for the permitted use of force than is the case in Finnish and French legislation. At the same time, we do not wish to go into so much detail as to give the impression that this is an exhaustive regulation or that the proposal will make international cooperation more

difficult. Our clarifications thus focus on how human rights are to be respected in general, with reference to a *justifiability requirement*, and by stressing the importance of *non-derogable rights* never being compromised. The requirement that human rights be respected should therefore be expressed by the legislation stating that the use of force must be justifiable, i.e. necessary and proportional. In addition – as has already been mentioned – the legislation should state which human rights must never be compromised (see Chapter 6.7).

We do not consider that it is appropriate, on top of this, to introduce detailed rules about the use of force and coercive measures. It would be tricky to design general rules to suit all types of international military operations, and detailed rules may make cooperation with other countries in such operations more difficult and may also obstruct international agreements in this area.

Which rights are relevant and what is to count as justifiable use of force in a certain situation must instead be assessed with consideration for the mandate of that particular operation and the security situation in the area of operation. Which rights are concerned also depends on which decisions or measures are actually involved concerning force.

In light of this, we consider that it is appropriate to link the clearly defined obligation to respect human rights in the use of force to situations in which Swedish personnel *must, under the mandate, perform* or decide on such acts that in some way have an impact on the rights and freedoms of individuals, and situations in which they *actually perform, neglect to perform or decide on* such acts. (See Chapter 6.7.1). By the latter, we mean situations in which a Swedish force performs acts, neglects to perform acts or takes decisions that in some way have a specific and real impact on people's rights.

One aim must be to respect human rights as far as possible. In this respect, international case-law – and preferably the case-law of the European Court of Human Rights – should to a great extent serve as guidance, despite the fact that it refers to international military operations only in exceptional cases.

# Författningsförslag

## **Förslag till lag (2012:xx) om Försvarsmaktens personals användning av våld och tvång under internationella militära insatser**

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Denna lag är tillämplig på militär personal som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en sådan insats som avses i 1 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

**2 §** Sådan personal som avses i 1 § får använda våld och tvång, eller ge order om detta, för att fullgöra insatsen, under förutsättning att det sker i enlighet med mandatet för insatsen, tillämplig folkrätt samt 3-4 §§ i denna lag.

**3 §** Användning av våld och tvång, som inte regleras av den internationella humanitära rätten, får inte vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild.

Den vålds- och tvångsanvändning som avses i första stycket får aldrig utgöra en kränkning av de mänskliga rättigheter som anges i

1. artiklarna 2, 3, 4 (mom. 1) och 7 i europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

2. artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 i internationella konventionen den 16 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter, eller

3. konventionen den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

4 § Sådan personal som avses i 1 § som deltar i en väpnad konflikt ska följa Sveriges förpliktelser inom internationell humanitär rätt, oavsett om Sverige är part i den väpnade konflikten eller ej.

---

Denna lag träder i kraft den xxxx.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Vårt uppdrag enligt direktiven (dir. 2010:125) är att analysera regleringen kring användningen av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Uppdraget kan delas in i tre delar.

*För det första* ska vi sammanställa den internationella och nationella rätt som är tillämplig på den militära personalens vålds- och tvångs-användning i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Vi ska särskilt belysa frågor rörande frihetsberövanden som sker inom ramen för en internationell freds- och säkerhetsfrämjande insats. Vi ska även analysera tillämpligheten av svenska straffbestämmelser vid tjänstgöring i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser närmare.

*För det andra* ska vi 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.

*För det tredje* ska vi överväga om det finns ett behov av en särskild reglering av den militära personalens vålds- och tvångs-användning i freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Om en sådan reglering behövs ska vi även presentera förslag till en sådan.

Direktivet i sin helhet framgår av bilaga 1 till detta betänkande.

## 1.2 Uppdragets gränser

### 1.2.1 Internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser

Internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser är inte något entydigt begrepp, och har inte någon fastställd definition. Det som kallas *fredsfrämjande insatser* bygger i regel på beslut av Förenta

nationerna (FN), men någon enhetlig definition av sådana internationella insatser finns varken i FN-stadgan eller nationellt i Sverige<sup>1</sup>. I stället har en avgränsning av vad som anses höra till *fredsfrämjande verksamhet* vuxit fram efterhand. I Sverige har begreppet fått inkludera konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvingande och fredsfrämjande insatser. Avväpning och avrustning har också ansetts kunna ingå som fredsfrämjande åtgärd (prop. 2009/10:160, s. 141 f.).

I sammanhanget har *fredsbevarande insatser* i traditionell bemärkelse avsett insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Våldsanvändning kan förekomma inom ramen för självförsvar. Den militära personalens våldsanvändning ska då vara ett direkt svar på en motsvarande åtgärd från någon av parterna, våldet ska stå i proportion till hotets allvar och våldet ska inte förorsaka onödigt skada eller onödigt lidande.

Med *fredsframtvingande insatser* har avsetts sådana insatser som utförs för att med militärt våld, eller hot om militärt våld, upprätthålla eller återställa fred i ett område. Denna typ av insatser kan alltså innebära våldsanvändning utöver vad som kan anses vara självförsvar. Både våldsanvändningen och själva insatsen i sig kan ske utan medgivande från parterna i konflikten.

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet "internationell militär insats". Med detta avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt (prop. 2009/10:160, s. 141 f.).

Eftersom vårt uppdrag är begränsat till att analysera regleringen av den militära personalens användning av våld och tvång i freds- och säkerhetsfrämjande insatser har vi valt att låta uppdraget omfatta all vålds- och tvångsanvändning som faller inom den verksamhet som Försvarsmakten bedriver enligt den ovan nämnda lagen om För-

---

<sup>1</sup> Begrepp som används omväxlande är bl.a. "internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet", "internationella fredsfrämjande insatser", "svenska internationella insatser", "fredsfrämjande insatser", "fredsinsatser", "internationell verksamhet", "fredsfrämjande insatser", "internationella insatser", "FN-insatser", "internationella militära insatser" och "internationellt fredsfrämjande arbete".

svarsmaktens personal vid internationella militära insatser. I syfte att för detta betänkande använda ett kort samlingsbegrepp för hela det breda spektrum av internationella militära freds- och säkerhetsfrämjande insatser och harmonisera språkbruket med nämnda lag har även vi valt att använda begreppet ”internationella militära insatser”. För svenskt vidkommande är det dock främst insatser som bygger på ett mandat från säkerhetsrådet som är aktuella, varför vi lägger fokus på denna typ av insatser.

Som vi kommer att gå in på närmare i kapitel 2 kan ”internationella militära insatser” ha olika rättslig grund, olika ledning och olika ansvarsfördelning mellan aktörerna. Viktiga skillnader finns därför även i fråga om vad som kan anses vara det rättsliga regelverket för insatsen mellan de olika typer av insatser som vi här valt att benämna ”internationella militära insatser”. I de redovisningar vi gör i kapitel 3 av rättsläget och de diskussioner vi för i kapitel 6 är det därför viktigt att i relation till en specifik insats ta i beaktande vilken typ av internationell militär insats det rör sig om.

Det svenska deltagandet i internationella militära insatser har hittills utgjorts av deltagande i insatser som beslutats av säkerhetsrådet. Som framgår av kapitel 2 omfattas denna typ av insatser ett brett spektra av deltagande – från s.k. kapitel VI- till VII-insatser. Detta innebär dock inte att Sverige inte kan komma att delta i andra typer av internationella militära insatser.

### 1.2.2 Försvarsmaktens personal

Enligt vårt uppdrag är det regleringen av användningen av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser som ska analyseras. Uppdraget begränsas således till personal anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Enligt 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal är personal som tjänstgör i internationella militära insatser *militär personal*. Det är alltså denna personal och dess användning av vålds- och tvångsåtgärder som vårt uppdrag tar sikte på. I kategorin ingår personer vars tjänsteuppgifter, enligt Försvarsmaktens bestämmande, inte är sådana att de kan komma att bruka vålds- och tvångsåtgärder eller fatta beslut om sådana utöver vad som faller under självförsvarssituationer. Vårt uppdrag innefattar således inte polisiär eller annan civil perso-

nal som också kan delta i internationella militära insatser, men inte är anställda av Försvarsmakten.

### 1.2.3 Vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser

De förfaranden vi har att analysera utifrån internationell och nationell rätt är militär personals vålds- och tvångsanvändning i verksamheten *under* internationella militära insatser. Våld och tvång kan i dessa sammanhang komma att utövas för många olika ändamål och i flera olika former beroende på insatsens mandat, och inkluderar även beslut om vålds- och tvångsanvändning.

I sin mest extrema form utövas våld genom *väpnad strid*, och kan då riktas mot kombattanter och övriga stridande liksom mot sådana objekt som utgör militära mål. Det våld som utövas vid strid och stridsrelaterad verksamhet regleras av den internationella humanitära rätten och förutsätter att personalen i den internationella militära insatsen deltar i den väpnade konflikten. Det tillämpliga regelverket under en väpnad konflikt får anses vara tydligt. Folkrättskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2010:72) utförligt behandlat den internationella humanitära rätten. Vi avser därför endast kort behandla den form av vålds- och tvångsanvändning som utförs av Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser inom ramen för en väpnad konflikt.

Det våld och tvång som förekommer under internationella militära insatser, vid sidan av väpnad strid, avser åtgärder som vidtas i *nödvärn eller för fullgörande av mandatet* (tjänsteuppgifter). Det tjänsterelaterade våld och tvång som utövas vid sidan av strid syftar vanligtvis till att skapa en säker miljö för lokala myndigheter och andra internationella aktörer att arbeta i, liksom till att skydda civilbefolkningen mot våldshandlingar när lokala myndigheter inte förmår att upprätthålla lag och ordning. Den mängd våld som kan komma att användas i syfte att genomföra tjänsteuppgifterna kan inkludera dödligt våld.

De åtgärder som vidtas (inklusive beslut om dessa) kan bl.a. innefatta upprättande av vägspärrar, skingrande av folksamlingar, ingripanden mot upplopp och kravaller, genomförande av husrannsakan, identitetskontroller och visitation, liksom frihetsberövanden av personer och tagande i beslag av egendom, allt beroende på situationens krav och förutsättningar. D.v.s. situationer då personal

utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar eller tar beslut som på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors fri- och rättigheter.

Vid mer omfattande insatser kan även taktisk underrättelseinhämtning i olika former på förbandsnivå ingå liksom genomförande av olika psykologiska operationer, dvs. åtgärder som i olika avseenden kan inkräkta på den personliga integriteten. Däremot anser vi inte att åtgärder som faller under lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet ingår i vårt uppdrag, även om information som inhämtas genom sådan verksamhet givetvis också kan vara av betydelse för en internationell militär insats.

#### 1.2.4 Frihetsberövanden

Begreppet frihetsberövande syftar på att någon är berövad sin rörelsefrihet. När vi i detta betänkande talar om "frihetsberövande" ("detention") avser vi att Försvarsmaktens personal i en internationell militär insats under en kortare eller längre tid kvarhåller eller omhändertar en person. Det är således ett samlingsbegrepp som innefattar olika former av frihetsberövanden som i Sverige bl.a. omfattar begrepp som tagande i förvar, gripa, anhålla och häkta.

Under en internationell militär insats förekommer frihetsberövanden av olika anledningar, bl.a. av:

- personer som utgör en säkerhetsrisk mot operationer, eller som hindrar eller försvårar genomförandet av insatsens internationella mandat, eller
- personer som begår brott mot ordning och säkerhet, inklusive allvarligare brott mot liv och hälsa.

Inom Försvarsmakten används begreppet "kvarhållande" i situationer när någon tillfälligt frihetsberövas av svensk personal. Frihetsberövandet är normalt kortvarigt och har vidtagits exempelvis i avvaktan på att lokala myndigheter, eller motsvarande, ska komma till platsen för att göra ett formellt omhändertagande. Det kan också röra sig om att den frihetsberövades identitet måste fastställas innan han eller hon får lämna platsen eller att en person uppfattas som ett hot under en operation och därför måste hållas under en mer kontrollerad uppsikt under operationens genomförande.

Avsikten i dessa situationer är att den kvarhållne antingen ska släppas fri när behovet av kvarhållande har upphört eller att den kvarhållne snarast överlämnas till lokala myndigheter. Kvarhållande sker normalt på platsen för frihetsberövandet, men kan undantagsvis medföra att personen av säkerhetsskäl flyttas, exempelvis till den svenska basen.

Begreppet ”omhändertagande” används för att beteckna situationer när någon av olika skäl ska kvarstanna i den svenska personalens kontroll, antingen för utredning eller förhör. Om någon hålls i förvar av den svenska personalen är denne att anse som omhändertagen.

Vi har valt att använda samma terminologi, men använder i huvudsak samlingsbegreppet frihetsberövande i detta betänkande. Anledningen är att det för vårt uppdrags skull, och med hänsyn till typen av resonemang som vi för, i de flesta fall inte har visat sig vara nödvändigt att skilja på olika former av frihetsberövanden. Endast där det är direkt nödvändigt gör vi så. Regelmässigt ska således begreppet frihetsberövanden förstås som att det inkluderar både kvarhållanden och omhändertaganden.

### **1.3 Utredningsarbetet**

Vi påbörjade vårt arbete i november 2010 och har sedan dess hållit fyra utredningsmöten, varav ett tvådagarsinternat, med deltagande av utredningens experter. Vi har däremellan haft ett antal arbetsmöten i några av de olika frågor vi haft att behandla. Även viss utåtriktad verksamhet har bedrivits.

#### **1.3.1 Internationella kontakter**

Vi har via Utrikesdepartementet skickat frågeformulär till de svenska ambassaderna i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Kanada, Nederländerna och Norge i syfte att få information om de ländernas syn på tillämplig rätt och eventuella nationella regleringar, se bilaga 2.

Vi har även under hand varit i direktkontakt med ansvariga departement i Finland, Nederländerna och Norge, samt med andra aktörer så som Norges Riksadvokat för ytterligare material och förtydliganden.

### 1.3.2 Övriga utåtriktade aktiviteter

Vi har varit angelägna om att ha en öppen dialog och samverka med myndigheter och organisationer som på olika sätt kan beröras eller ha intresse av vårt arbete. Vi har därför fortlöpande samrått med ett antal sådana organisationer och myndigheter. Syftet har varit att både informera om utredningens arbete och att inhämta synpunkter som kan vara av betydelse för vårt uppdrag. Vi har sett dessa samråd som ett viktigt led i att kvalitetssäkra vårt arbete.

Som exempel på kontakter med myndigheter och organisationer kan följande nämnas:

Den 26 januari 2011 hölls ett samrådsmöte med representanter från Folke Bernadotteakademien. Vid mötet gick vi igenom utredningens uppdrag och fick information om myndighetens arbete, synpunkter på vad de kunde bidra med samt informationsmaterial.

Sekretariatet har också varit i kontakt med Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården för att ta del av deras synpunkter och material, särskilt kring frågan om frihetsberövanden under internationella militära insatser och respekten för mänskliga rättigheter. Vid kontakterna fick vi bl.a. ta del av underlag från Kriminalvården rörande deras utbildning i frågor rörande frihetsberövanden i internationella militära insatser. Vi har även skickat författningsförslag till dessa myndigheter för eventuella synpunkter.

Vid ett möte med Totalförsvarets folkrättsråd den 8 juni 2011 redogjorde sekretariatet för arbetet och inhämtade synpunkter på tankarna bakom författningsförslaget.

Den 14 juni 2011 hade sekretariatet även ett samrådsmöte med Svenska Röda Korset för att inhämta synpunkter på författningsförslaget och våra överväganden.

Den 16 september 2011 deltog utredningen vid UD:s folkrättsdag som behandlade "Vårt tids krig: interna väpnade konflikter och fredsinsatser – utmaningar för folkrätten".

## 1.4 Disposition av betänkandet

I *kapitel 2* redogör vi för grunderna för upprättandet av internationella militära insatser, med fokus på den typ av insatser som Sverige hittills deltagit i, samt pekar på de övriga regelverk som omgärdar sådana insatser internationellt och nationellt.

I *kapitel 3* går vi in på Sveriges folkrättsliga åtaganden och förpliktelser inom det område vi har att titta närmare på, nämligen användande av våld och tvång under internationella militära insatser, och beskriver regelverken samt några av de frågor dessa väcker. Vi behandlar särskilt frågan om tillämplig rätt vid frihetsberövanden.

I *kapitel 4* beskriver vi existerande nationella regleringar samt visar på uttalanden i propositioner av relevans för vårt uppdrag att kartlägga den nationella rätten vad gäller användning av våld och tvång i internationella militära insatser.

I *kapitel 5* redovisar vi några andra staters, däribland övriga nordiska stater, syn på tillämplig rätt vid vålds- och tvångsanvändning i internationella militära insatser samt staternas eventuella nationella regleringar på området.

I *kapitel 6* redovisar vi våra överväganden beträffande behovet av en särskild reglering av Försvarens vålds- och tvångsanvändning i internationella militära insatser, samt resonerar kring hur en sådan lagstiftning bör utformas.

*Kapitel 7* innehåller en konsekvensanalys och *kapitel 8* innehåller författningskommentarer.

## 1.5 Tidigare utredningar

Under senare år har ett antal utredningar direkt eller indirekt berört vissa av de frågor vi har att behandla. I sammanhanget är främst det arbete som har bedrivits inom Folkrättskommittén (Fö 2007:06) och utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag (Ju 2008:17) relevant för vårt uppdrag.

### Folkrättskommittén

Folkrättskommittén har bl.a. haft till uppgift att belysa den internationella humanitära rättens tillämplighet i internationella militära insatser och förhållandet mellan den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna (dir. 2007:134 och 2008:154). Kommittén redovisade sitt slutbetänkande *Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning* (SOU 2010:72) den 29 oktober 2010. I betänkandets kapitel 6 redogörs övergripande för internationella militära insatser och folkrättsliga frågor. Betänkandet har remiss-

behandlats och bereds för närvarande (oktober 2011) inom Regeringskansliet.

### **Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag**

Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag 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). Utredningen redovisade sitt betänkande *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.* (SOU 2009:76) i september 2009. I betänkandets kapitel 9 behandlas frågan om straffrättslig jurisdiktion vilken vi också haft anledning att titta på. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande (oktober 2011) inom Regeringskansliet.

## 2 Internationella militära insatser

Internationella militära insatser kan som framgått utgöras av ett brett spektrum av olika insatser. Inledningsvis vill vi fästa uppmärksamhet på att vårt uppdrag är att analysera regleringen vid användningen av våld och tvång under internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser (se ovan avsnitt 1.1) och att vi i betänkandet använder begreppet ”internationella militära insatser” som ett kort samlingsbegrepp för hela det breda fält av internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser som Försvarsmakten deltar i (se ovan avsnitt 1.2.1).

Den för svensk del hittills aktuella typen av internationell militär insats är den där FN:s säkerhetsråd etablerat insatsen (se nedan kapitel 2.4). Insatsen står således under säkerhetsrådets övergripande kontroll, och karaktäriseras också av att det svenska truppbidraget ställs till förfogande för en stat eller organisation som leder insatsen, och att truppen i operativt hänseende lyder under den statens eller organisationens (t.ex. Natos eller EU:s) effektiva ledning och kontroll under det att Sverige utövar ett logistiskt, administrativt och straffrättsligt ansvar för truppbidraget. Denna typ av insatser benämns med olika namn, som visats i kapitel 1.2.1. Fredsinsatser, fredsframtvängande- och fredsfrämjande insatser är vanliga benämningar.

Vi går i detta kapitel inledningsvis övergripande igenom det internationella regelverket för inrättandet av en internationell militär insats, av den typ Sverige hittills deltagit i, och vissa särskilda folkrättsliga frågeställningar som aktualiseras i dessa sammanhang.

Efter en kort redogörelse för den utveckling som skett av sådana internationella militära insatser behandlar vi sedan ett antal av de övriga regelverk som omgärdar insatserna samt visar på att olika insatser har olika uppbyggnad och organisation. Avslutningsvis ger vi en överblick över det svenska deltagandet i internationella mili-

tära insatser, de rättsliga förutsättningarna för att lämna ett svenskt truppbidrag samt nationella författningar som reglerar deltagandet.

Vi går här således *inte* på samma sätt närmare in på förutsättningarna för individuellt eller kollektivt självförsvar, militära interventioner utan stöd av ett säkerhetsrådsmandat eller ockupation. Även om vårt huvudsakliga fokus ligger på insatser som etablerats av säkerhetsrådet kommer vi att i vårt betänkande även beröra andra typer av internationella militära insatser. Detta gäller bl.a. i vår genomgång av rättpraxis och är nödvändigt för en överblick av det internationella rättsläget.

## 2.1 FN och internationell fred och säkerhet

FN etablerades i efterdyningarna av andra världskriget och med kollapsen av det dåvarande kollektiva säkerhetssystemet (Nationernas Förbund, NF) i starkt minne. FN-stadgan baseras på ett våldsförbud (art. 2.4) som garant för internationell fred och säkerhet. Våldsförbudet är dock inte absolut, utan två tydliga undantag finns angivna – staternas rätt till individuellt eller kollektivt *självförsvar* vid händelse av ett väpnat angrepp (art. 51) samt beslut av *FN:s säkerhetsråd* om tvingande åtgärder (inklusive inrättandet av militära styrkor) om det föreligger hot mot eller brott mot internationell fred och säkerhet i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Detta sistnämnda undantag har visat sig vara ett viktigt verktyg för FN:s möjligheter att säkerställa internationell fred och säkerhet, inte minst genom möjligheten att inrätta internationella militära insatser.

Säkerhetsrådet har långtgående befogenheter och kan med stöd av FN-stadgans kapitel VII fastställa att en situation i ett land utgör ett hot eller brott mot freden, liksom vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla eller återställa freden. Säkerhetsrådet har i sin praxis tydligt visat att hot mot freden inte enbart förutsätter förekomsten av en väpnad konflikt eller brott mot våldsförbudet, utan även kan uppkomma till följd av icke-militära faktorer, t.ex. storskaliga flyktingströmmar och kränkningar av mänskliga rättigheter.

Det kan noteras att en sedvanerättslig regel kan vara under framväxt vad avser militär intervention utan ett säkerhetsrådsmandat inom ramen för FN:s Responsibility to Protect-koncept (R2P) dvs. vad som ibland kallas *humanitär intervention*. Denna regel kan ge ytterligare en rättslig grund, under vissa särskilda och extrema förutsättningar, för militärt ingripande och trupp närvaro i ett kris-

område utan ett mandat från säkerhetsrådet. Möjligheten till humanitär intervention torde förutsätta akuta situationer då statssamfundet är tvunget att agera för att förhindra storskaligt mänskligt lidande i de fall då en stat inte kan eller inte vill skydda sin egen befolkning mot folkmord, krigsförbrytelser, etnisk rensning eller brott mot mänskligheten. Dessutom krävs att säkerhetsrådet inte förmår att agera.

### **2.1.1 FN-stadgan och de olika typerna av internationella militära insatser som kan etableras av säkerhetsrådet**

När säkerhetsrådet beslutar om internationella militära insatser fastställer rådet insatsens mandat (dvs. uppgifter, omfattning, placering, tid i området etc.) genom en säkerhetsrådsresolution och uppmanar samtidigt medlemsländerna att ställa trupp till insatsens förfogande. Mandatet utformas utifrån den uppkomna situationen och skiljer sig därför åt mellan olika insatser. Inte minst finns stora skillnader mellan mandaten beroende på om den internationella militära insatsen är beslutad i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eller VII.

#### **Kapitel VI-insatser**

Enligt stadgans kapitel VI, som träder i funktion när en tvist mellan stater utgör en fara för internationell fred och säkerhet, är det de medlemsstater som är parter i tvisten som bär ansvaret för att tvisten löses med fredliga medel. Kapitel VI utpekar de frivilliga och fredliga förhandlings- och medlingsmöjligheter som stater är skyldiga att vidta för att inte sätta internationell fred och säkerhet i fara. Säkerhetsrådet kan endast uppfordra medlemsstaterna att lösa tvisten med fredliga medel och föreslå lämpliga tillvägagångssätt, men saknar maktbefogenheter att tvinga medlemsstaterna att vidta de åtgärder rådet föreslår.

Om FN föreslår att en internationell militär insats ska inrättas under FN-stadgans kapitel VI (ofta kallade fredsbevarande insatser) är den internationella militära insatsen ett av flera redskap som syftar till att med fredliga medel undanröja faran för freden. Eftersom insatsen inte har stöd i säkerhetsrådets maktbefogenheter under FN-stadgans kapitel VII är insatsen beroende av de inblandade parternas samtycke, vilket förutsätter att insatsen agerar opartiskt och förtroendeskapande för att möjliggöra en återgång till normala relationer

mellan de tvistande staterna. Samtycket avser den internationella militära insatsens närvaro på den mottagande statens territorium och innebär inte att de truppbidragande staterna getts behörighet att besluta om truppens vålds- och tvångsbefogenheter på den mottagande statens territorium.

Den vålds- och tvångsanvändning som är tillåten baseras i princip endast på individens rätt till självförsvar (nödvärnsrätten enligt svensk rätt), och är således relativt begränsad. Det bör noteras att FN hävdar en s.k. utökad självförsvarsrätt för att bl.a. hävda/skydda mandatet som insatsen syftar till att genomföra. En sådan rätt skulle följaktligen gå längre än svenska nödvärnsbestämmelser. Denna rätt är dock inte juridiskt fastställd och även ifrågasatt från flera håll. Det är även oklart om den någonsin tillämpats i praktiken.

Insatserna präglas av att de baseras på parternas samtycke, saknar våldsbefogenheter utöver självförsvar och att insatsernas uppgifter, exempelvis att övervaka ett eldupphör-, freds- eller gränsavtal, är begränsade till att opartiskt övervaka och rapportera iakttagelser av betydelse för de inblandade parterna.

## Kapitel VII-insatser

Internationella militära insatser som inrättas genom ett säkerhetsrådsbeslut där kapitel VII i FN-stadgan utgör den rättsliga grunden kallas för *kapitel VII-insatser*. FN-stadgans kapitel VII träder i funktion vid hot eller brott mot freden, och det är säkerhetsrådet som har ansvaret för att upprätthålla och återställa freden. Enligt stadgan är det säkerhetsrådet som avgör om en situation utgör ett hot eller brott mot freden, och rådet fastställer även vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla eller återställa freden.

Vid internationella militära insatser under FN-stadgans kapitel VII är säkerhetsrådets beslut utformade på sådant sätt att besluten är tvingande för de medlemsstater som hotar internationell fred och säkerhet under det att övriga medlemsstater uppmanas att ställa militär trupp till förfogande för insatsen. När säkerhetsrådet beslutar om internationella militära insatser fastställer rådet på motsvarande sätt som i fråga om kapitel VI-insatser insatsens mandat. Detta utformas utifrån den aktuella situationen, och skiljer sig därför åt mellan olika insatser.

Samtycke från den mottagande staten är inte en nödvändig rättslig förutsättning för att inrätta en kapitel VII-insats. Ett sådant sam-

tycke har dock visat sig vara viktigt i praktiken, inte minst eftersom avsaknaden av samtycke kan försvåra insatsen i flera avseenden. Bristen på samtycke kan i värsta fall leda till att insatsens personal dras in i en väpnad konflikt.

I kapitel VII-insatser kan våld och tvång användas för att lösa tjänsteuppgifter. Användningen av våld och tvång kan därmed gå utöver individens rätt till självförsvar (nödvärnsrätten), och omfatta t.ex. rätten att använda dödligt våld för att lösa de uppgifter som anges i resolutionen. De medlemsstater som deltar i dessa insatser bemyndigas av säkerhetsrådet att använda våld och tvång på den mottagande statens territorium genom att rådet auktoriserar dem att vidta "alla nödvändiga åtgärder" (eller motsvarande formuleringar) i fullgörandet av insatsen. Härigenom kan medlemsstaterna delta i den internationella militära insatsen och använda våld och tvång inom den mottagande statens territorium, utan hinder av det internationella våldsförbudet.

### Utveckling från fredsbevarande till fredsfrämjande verksamhet

Framväxten av internationella militära insatser tog sin början 1948 då FN skickade militära observatörer till Mellanöstern för att övervaka eldupphöravtalet mellan Israel och dess grannländer. I november 1956 inrättades den första internationella militära insatsen, United Nations Emergency Force (UNEF), som hade till uppgift att övervaka eldupphöravtalet i Suez, och därefter kom ett antal internationella militära insatser att regelbundet inrättas i krisområden. Trots att begreppen internationella militära insatser, eller fredsfrämjande insatser (eller liknande begrepp, se kapitel 1.2.1) inte återfinns i FN-stadgan sågs denna möjlighet till "fredsfrämjande" verksamhet som ett sätt att använda de tvångsåtgärder som FN-stadgans kapitel VII medger och de frivilliga förhandlings- och medlingsmöjligheter som FN-stadgans kapitel VI pekar ut.

Dessa tidiga traditionella internationella militära insatser, var oftast inrättade efter ett beslut från generalförsamlingen eller säkerhetsrådet med utgångspunkt i FN-stadgans kapitel VI, s.k. kapitel VI-insatser. De kallades ofta för "fredsbevarande insatser" och hade/har som huvudsakliga uppgifter exempelvis att övervaka ett eldupphör- eller fredsavtal mellan två stater, bevaka en gräns, rapportera gränskränkningar m.m., i syfte att underlätta en politisk lösning av konflikten med fredliga medel. Ett exempel är den FN-styrka som inrättades

1964 på Cypern, UNFICYP. Denna typ av internationell militär insats består främst av militära observatörer och lätt beväpnade styrkor.

Efter det kalla krigets slut förändrades den strategiska kontexten för FN:s verksamhet. Både behoven av och möjligheterna att inrätta internationella militära insatser förändrades. I dag utgörs hoten mot internationell fred och säkerhet främst av väpnade konflikter (oftast icke-internationella) och av internationell terrorism. Som framhålls i FN:s s.k. Brahimirapport från år 2000 är dagens väpnade konflikter och krishärdar ofta av en karaktär som kräver ett brett angreppssätt och stor flexibilitet. (Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-S/200/809, 2000.)

Konflikterna har även visat sig vara gränsöverskridande, komplexa, svårhanterliga och pågår ofta i svaga, fattiga stater med en dåligt fungerande centralmakt. Som följd av denna utveckling har den internationella hanteringen av dessa konflikter också ändrat karaktär. Nya former att bidra till fred och säkerhet har tagits fram. En förändring som kan identifieras är den utveckling som skett avseende just hur internationella militära insatser används och benämns.

För att systematisera denna verksamhet finns ett antal olika samlande benämningar – bl.a. ”generationer” eller ”perioder” av olika typer av insatser. Dessa beskriver utvecklingen från ”fredsbevarande” insatser, till insatser som bedriver verksamhet som kan kallas ”fredsfrämjande”, ”fredsframtvångande”, ”fredsbyggande”, ”konfliktförebyggande” eller kombinationer av dessa begrepp. Flera av dessa insatser kan genomföras helt eller delvis som militära insatser.

Den verksamhet som internationella militära insatser bedriver, inklusive användning av våld och tvång, kan rikta sig mot statliga aktörer och statlig egendom, liksom mot enskilda individer och deras privata egendom, samt mot olika typer av organisationer och väpnade gruppers medlemmar och egendom. Åtgärderna kan komma att vidtas i situationer längs hela konfliktskalan, från fredsbevarande insatser till insatser under väpnad konflikt och återuppbyggnad i postkonflikttillstånd.

Uppgifterna för dessa s.k. robusta insatser, med ett stort antal stater som bidrar med personal och utrustning, baseras på ett kapitel VII-mandat från FN:s säkerhetsråd. Mandaten (dvs. inte enbart det militära mandatet) för dessa insatser kan, utöver de traditionella uppgifterna, även innehålla element som demokratistöd, skydd av civila, infrastrukturell uppbyggnad, utbildning av polis (dvs. stöd för

en säkerhetssektorsreform, SSR), avväpning och stöd till kombattanter (disarmament, demobilization and reintegration, DDR), minröjning, skydd och främjande av mänskliga rättigheter, upprätthållande/skapande av stabilitet och säkerhet samt leveranser av humanitär hjälp.

I denna kontext är Försvarsmaktens uppgift i huvudsak, men inte alltid enbart, att bidra till en stabil och säker miljö för civila och civila aktörer i insatsområdet. Följaktligen är det inte ovanligt att det i uppdraget för den militära personalen ingår att åtminstone sekundärt lösa uppgifter som enligt svensk uppfattning traditionellt skulle vara att hänföra till polisiära uppgifter.

Trots att dagens internationella militära insatser kan vara riskfyllda och befinna sig i områden där en väpnad konflikt pågår, samt har möjlighet att använda ett betydligt mått av våld och tvång, är det vanligaste utgångsläget att personalen i den internationella militära insatsen *inte* deltar i någon väpnad konflikt.

### 2.1.2 FN-stadgan och gränserna för staternas inbördes maktbefogenheter (jurisdiktion)

Utöver våldsförbudet fastställer FN-stadgan principen om staters suveräna likställighet. Principen innebär bl.a. att staterna är förhindrade att använda sina nationella maktbefogenheter inom en annan stats territorium, liksom mot fartyg och luftfartyg från en annan stat på eller över internationellt vatten, om det inte finns en tillåtande regel i den internationella rätten. En sådan regel kan t.ex. utgöras av ett mandat från säkerhetsrådet, eller att åtgärden vidtas med samtycke från den andra staten.

Staternas suveränitet och jurisdiktionskompetens kommer framför allt till uttryck i de internationella regler som avser att trygga staternas inre maktmonopol liksom deras självständighet i förhållande till varandra. Exempel på dessa är bl.a. regler om det internationella vålds- och interventionsförbudet, regler som skyddar staternas politiska, ekonomiska eller konstitutionella system liksom regler som skyddar staternas kulturella och territoriella integritet samt deras överhöghet och jurisdiktion över det egna territoriet och dess befolkning.

I folkrättsliga sammanhang kan termen *jurisdiktion* omfatta olika aspekter av myndighetsutövning. Ofta görs en indelning i legislativ jurisdiktion (lagstiftningsmakten), judiciell jurisdiktion (rättskipning genom domstolar samt beslut av administrativa myndigheter) och exekutiv jurisdiktion (verkställighet). Medan exekutiv jurisdiktion i

princip alltid är territoriellt begränsad, föreligger vid legislativ och judiciell jurisdiktion en viss rätt till extraterritoriell tillämpning. Nationell domsrätt förutsätter i princip att den handling som ska prövas har någon anknytning till domstolsstaten. De anknytningsprinciper som folkrättsligt anses ge en stat domsrätt brukar sammanfattas i ett antal principer som det dock inte finns anledning att gå in på i detta sammanhang (se SOU 2009:76 s. 279 f.).

### Staternas suveräna likställdhet och internationella militära insatser

Vid internationella militära insatser innebär principen om staternas suveräna likställdhet följande. De truppbidragande staterna har som utgångspunkt varken rätt att sända en väpnad styrka till insatsområdet eller rätt att besluta om vilka vålds- och tvångsåtgärder som ska vidtas på den andra statens territorium, med mindre än att den mottagande staten *samtycker* till detta eller att det finns en *tillåtande regel* i internationell sedvanerätt eller i verksamma traktater (exempelvis en tvingande kapitel VII-resolution från säkerhetsrådet). Följaktligen är de truppbidragande staterna normalt förhindrade att utöva sina nationella maktbefogenheter inom en främmande stats territorium.

Det faktum att en värdstat har samtyckt till närvaron av en internationell militär insats leder bl.a. till att den samtycker till att de nationella truppbidragen utövar vålds- och tvångsbefogenheter i enlighet med bestämmelser i freds- eller vapenstilleståndsavtal, säkerhetsrådsresolutioner eller med stöd av självförsvarsrätt (nödvärn). Världstaten samtycker dock normalt inte till att nationella truppbidrag får utöva sina egna *nationella maktbefogenheter* för att lösa operativa uppgifter i insatsområdet.

Inte heller säkerhetsrådsresolutionen för insatsen ger de truppbidragande staterna i uppdrag att fullgöra uppgifter i en internationell militär insats med stöd av nationella maktbefogenheter, även om det i säkerhetsrådets resolution anges att rådet auktoriserar medlemsländer att fullgöra mandatet. I samtliga fall, då rådet auktoriserar medlemsländerna att utöva maktbefogenheter vid internationella militära insatser, delegerar rådet en rätt till medlemsstaterna att utöva *rådets maktbefogenheter* under FN-stadgans kapitel VII och inte en rätt för medlemsstaterna att utöva sina egna nationella maktbefogenheter.

Ett tydligt undantag från detta principiella förhållningssätt är att de truppbidragande staterna har en skyldighet att utöva de nationella maktbefogenheter som är nödvändiga för upprätthållande av disciplin och ordning inom den egna styrkan. För att kunna säkerställa detta bibehålls full straffrättslig jurisdiktion över den egna personalen i en internationell militär insats. Detta förhållande regleras normalt i de för insatserna gällande statusavtal, s.k. SOFA (Status of Forces Agreement) och i de specifika truppbidragsavtalen, men torde även utgöra en del av internationell sedvanerätt.

### 2.1.3 FN-stadgan och säkerhetsrådets beslut enligt stadgan i förhållande till andra internationella åtaganden

FN:s ansvar för internationell fred och säkerhet är som framgått ovan unikt. Till sitt förfogande har FN ett antal verktyg, bl.a. säkerhetsrådets möjlighet att anta tvingande (kapitel VII) resolutioner. När säkerhetsrådet agerar med stöd av FN-stadgans kapitel VII är rådet inte bundet av annat än FN-stadgans bestämmelser och sådan tvingande folkrätt som utgör *jus cogens*, dvs. de regler inom den allmänna folkrätten som anses vara av så fundamental och tvingande natur att de inte går att avtala bort. Till reglerna hör bl.a. förbudet mot att med våld angripa en annan nation, förbudet mot folkmord och tortyr samt förbudet mot att använda kemiska vapen.

Ett av skälen till att säkerhetsrådet endast är bundet av FN-stadgan och *jus cogens* är att säkerhetsrådets upprätthållande och återställande av internationell fred och säkerhet ansågs vara överordnat bl.a. den internationella rättens krav, exempelvis de mänskliga rättigheterna, vid FN-stadgans tillkomst.

### FN-stadgans artikel 25 och 103

Att FN:s medlemsstaters internationella förpliktelser är underordnade skyldigheter som följer av FN-stadgan säkerställs bl.a. av stadgans artikel 25 genom vilken medlemsstater åtar sig att samtycka till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med stadgan. Staters skyldighet att följa säkerhetsrådsresolutioner kan dock föranleda att det uppstår en konflikt mellan de åtgärder som FN kräver och andra förpliktelser som stater kan ha. FN-stadgan

har förutsett denna situation och i dess artikel 103 ges FN-stadgan företräde. Artikel 103 lyder:

I händelse av konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.

## Praxis

### *Internationella domstolen*

Internationella domstolen anser att artikel 103 innebär att FN-stadgans förpliktelser gentemot FN:s medlemsstater har företräde framför förpliktelser i andra traktater i konflikt med stadgan, oavsett om den andra traktaten antogs före eller efter stadgan eller om det enbart är en regional överenskommelse. (Internationella domstolen, Nicaragua v. United States of America, ICJ Reports, 1984, p. 392, para. 107.)

Domstolen har också ansett att artikel 25 i stadgan medför att medlemsstaternas förpliktelser enligt säkerhetsrådsresolutioner har företräde framför förpliktelser enligt andra internationella överenskommelser. (Internationella domstolen, Libyan Arab Jamahiriya v United States of America and Libyan Arab Jamahiriya v United Kingdom, ICJ Reports, 1992, p. 16, para. 42 och p. 113, para. 39.)

### *Europadomstolen*

FN:s suveräna kompetens när det gäller fred och säkerhet framkom också i Europadomstolens domar i *Behrami- och Saramatifallen* (Europadomstolen, Behrami and Behrami v. France, no 71412/01 och Saramati v. France, Germany and Norway, no 78166/01, 2 maj 2007). Dessa fall redovisas närmare i kapitel 3. Här kan kort nämnas att domstolen fann att handlingarna inte var hänförliga till de truppbidragande staterna, utan till FN, och i sammanhanget konstaterade domstolen även att den inte kunde gå in på åtgärder som föll under FN:s viktiga uppdrag att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Ett annat rättsfall från Europadomstolen med direkt bäring på förhållandet mellan FN-stadgans artikel 103 och staters förpliktelser vad gäller mänskliga rättigheter är *Al-Jeddafallet* (Europadomstolen, Al-Jedda v. the United Kingdom [GC], no. 27021/08, 7 juli 2011). I likhet med domstolens avgörande i Behrami- och Saramatifallen

handlar detta fall om huruvida ett frihetsberövande skett i strid mot Europakonventionens artikel 5. Frågan gällde om FN:s säkerhetsrådsmandat att använda våld genom säkerhetsrådsresolution 1546 (avseende situationen i Irak 2004) innebar att de skyldigheter som stipuleras av Europakonventionen inte behövde beaktas.

Domstolen resonerade enligt följande. Artikel 24.2 i FN-stadgan anger att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina förpliktelser ska handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser. FN:s syfte bl.a. är att främja respekten för mänskliga rättigheter (FN-stadgan art. 1.3). Mot den bakgrunden måste det föreligga en presumtion vid tolkning av säkerhetsresolutioner att de *inte* avser att införa några skyldigheter för medlemsstater som bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter. Det kan därför enligt domstolen förutsättas att om säkerhetsrådet avser att ålägga stater förpliktelser i strid med deras förpliktelser enligt de mänskliga rättigheterna så skulle de vara uttryckt klart och tydligt i resolutionen (Al-Jedda, para. 102). Vid en eventuell tveksamhet kring innebörden av en säkerhetsrådsresolution måste man därför välja den tolkning som harmoniserar bäst med Europakonventionen och undvika att tolka in konflikt mellan förpliktelserna i denna och resolutionen.

Något otvetydigt stöd för att åsidosätta de mänskliga rättigheterna kunde enligt domstolen inte sägas föreligga i fallet och Storbritannien kunde alltså inte luta sig mot de tillämpliga säkerhetsrådsresolutionerna som laglig grund för att hålla personer frihetsberövade utan tidsgräns, utan åtal och utan några rättsliga garantier (Al-Jedda, para. 105).

Domstolen fann därmed med följande resonemang att Storbritannien gjort sig skyldig till en kränkning av artikel 5.1:

In conclusion, therefore, the Court considers that United Nations Security Council Resolution 1546, in paragraph 10, authorised the United Kingdom to take measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq. However, neither Resolution 1546 nor any other United Nations Security Council Resolution explicitly or implicitly required the United Kingdom to place an individual whom its authorities considered to constitute a risk to the security of Iraq into indefinite detention without charge. In these circumstances, in the absence of a binding obligation to use internment, there was no conflict between the United Kingdom's obligations under the Charter of the United Nations and its obligations under Article 5 § 1 of the Convention (para. 109).

Fallets bakgrund behandlas utförligt i kapitel 3.3.1, se där närmare även om frågan om hänförlighet. Se även kapitel 3.5.2 närmare beträffande frihetsberövande frågan och artikel 5.1.

### *EG-domstolen*

Fallet Kadi och Al-Barakaat inför *EG-domstolen* (Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat v. Council of the European Union and EC Commission, 3 C.M.L.R. 41, 2008) behandlar frågan om relationen mellan EU och den internationella rätten. I likhet med Al-Jeddafallet framhålls vikten av de mänskliga rättigheterna även i förhållande till säkerhetsrådsresolutioner, dock här med utgångspunkt i EG-rätten.

Denna dom avser ett överklagande av två domar meddelade av Förstainstansrätten (the Court of First Instance, CFI) från 2005. Kadi (en individ) och Al-Barakaat (en organisation) placerades på en lista för sanktioner genom säkerhetsrådets resolution 1390 (2002). Listningen medförde bl.a. tillägg i kommissionens förordning (EC) 467/2001 och en efterföljande rådsförordning (EC) 881/2002 vilken inkorporerade säkerhetsrådets resolution 1390 (2002). Det ledde bl.a. till att deras tillgångar kunde frysas.

Kadi och Al-Barakaat hävdade inför CFI att rådets förordning (EC) 467/2001 skulle upphävas vad beträffade de åtgärder som gällde för dem med hänvisning till bl.a. deras grundläggande rättigheter. CFI anförde med utgångspunkt i artikel 103 att relationen "between the international legal order under the United Nations and the domestic or Community legal order, and also the extent to which the exercise by the Community and its Member States of their powers is bound by resolutions of the Security Council adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations". Vidare angavs att "[f]rom the standpoint of international law, the obligations of the Member States of the United Nations under the Charter of the United Nations clearly prevail over every other obligation of domestic law or of international treaty law including, for those of them that are members of the Council of Europe, their obligations under the ECHR and, for those that are also members of the Community, their obligations under the EC Treaty", och att detta "primacy extends to decisions contained in a resolution of the Security Council" (CFI, T-315/01, Kadi v. Council and Commission, 2005).

EG-domstolen<sup>1</sup> antog en annan position. Domstolen framhöll att:

[...] the Charter of the United Nations does not impose the choice of a particular model for the implementation of resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII of the Charter, since they are to be given effect in accordance with the procedure applicable in that respect in the domestic legal order of each Member of the United Nations. The Charter of the United Nations leaves the Members of the United Nations a free choice among the various possible models for transposition of those resolutions into their domestic legal order. It follows from all those considerations that it is not a consequence of the principles governing the international legal order under the United Nations that any judicial review of the internal lawfulness of the contested regulation in the light of fundamental freedoms is excluded by virtue of the fact that that measure is intended to give effect to a resolution of the Security Council adopted under Chapter VII.

Domstolen angav bl.a. att "fundamental rights form an integral part of the general principles of law whose observance the Court ensures" och att "respect for human rights is a condition for the lawfulness of Community acts". "[T]he obligations imposed by an international agreement cannot have the effect of prejudicing the constitutional principles of the EC Treaty, which include the principle that all Community acts must respect fundamental rights". Domstolen underströk dock att det inte var dess uppgift att pröva lagligheten av säkerhetsrådsresolutioner och att laglighetsprövningen endast gällde den EG-rättsakt som avsågs ge effekt till en säkerhetsrådsresolution. Domstolen kom till slutsatsen att de sökandes grundläggande rättigheter, vilka utgör en integrerad del av EG-rättens generella principer, hade kränkts. Domstolen har således ansett att EG:s ministerråd, oavsett säkerhetsrådets viktiga status inom folkrätten, gjorde fel när rådet lagstiftade för att genomföra en resolution som bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter förutsatt att resolutionens mål kunde uppnås på annat sätt.

Avgörandet ska ses mot bakgrund av att domstolen har exklusiv kompetens vid tolkningen av EG/EU-rätten. Domstolen framhöll att den visserligen inte kunde pröva giltigheten av säkerhetsrådets beslut men att den var oförhindrad att pröva genomförandet av sådana beslut i EG-rätten.

---

<sup>1</sup> Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) blev genom Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 Europeiska unionens domstol (EU-domstolen).

## 2.2 Översikt över de regelverk som omgärdar en internationell militär insats baserad på ett säkerhetsrådsbeslut

När väl beslut tagits om att inrätta en internationell militär insats med stöd av kapitel VI eller VII i FN-stadgan omgärdas insatsen av ett stort antal regleringar. Regelverket, som består av en blandning av folkrätt och nationell rätt, kan skilja sig åt mellan olika internationella militära insatser, men dess olika delar kan i princip indelas i fyra huvudgrupper:

1. nationella regler om förutsättningar för truppbidrag,
2. internationella samarbetsregler om styrkeuppbyggnad och truppdeltagande,
3. den internationella militära insatsens rättsliga ställning i insatsområdet, och
4. regler avseende den operativa verksamhetens genomförande.

Till den första huvudgruppen hör bl.a. nationella bestämmelser om hur en väpnad styrka kan ställas till förfogande för internationella militära insatser, så som 15 kap. 16 § regeringsformen och lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Till denna kategori av regler hör även nationella arbets- och försäkringsrättsliga bestämmelser m.m. t.ex. lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och förordningen (2010:651) med samma namn.

Till den andra huvudgruppen hör regler om förfarandet när den stat eller organisation som leder en insats ingår ett s.k. truppbidragsavtal med de stater som är villiga att bidra med militär trupp till insatsen. Dessa truppbidragsavtal anger vissa villkor för att nationella truppbidrag ska ställas till förfogande och få delta i en viss insats, bl.a. truppbidragens finansiering, sammansättning och storlek, liksom skyldigheten att följa det internationella regelverk som tagits fram för insatsen.

Den tredje huvudgruppen utgörs främst av särskilda statusavtal (SOFA) som normalt ingås mellan den stat eller organisation som leder insatsen och den stat där insatsen genomförs (värdstaten). Avtalen, som syftar till att skapa rättsliga och logistiska förutsättningar för insatsens genomförande, garanterar bl.a. den internationella insatsen och dess militära enheter fri rörlighet inom insatsområdet

samt rätt att föra in och ut den utrustning m.m. som behövs för insatsen. Statusavtalen innebär vanligtvis också att den personal som deltar i insatsen inte är underkastad värdstatens straffrättsliga jurisdiktion, utan att den sändande staten själv behåller denna jurisdiktion.

I sammanhanget bör det noteras att lokal (värdstatens) lagstiftning, liksom beslut av lokala myndigheter, i princip inte utgör en del av det regelverk som reglerar genomförandet av internationella militära insatser. Även om lokal lagstiftning inte är formellt tillämplig, och därmed inte bindande, för de nationella truppbidragen vid internationella militära insatser ska den dock respekteras i den utsträckning den inte inverkar på genomförandet av insatsens mandat. Detta framgår bl.a. av FN:s modellavtal för SOFA.<sup>2</sup> Avtalen är viktiga för både FN:s och de truppbidragande staternas oberoende genom att de är en garant för möjligheterna att praktiskt kunna genomföra insatsen samt underlättar för de truppbidragande staterna att skicka trupp till en främmande stat. Om insatsens personal skulle kunna ställas inför rätta enligt lokal lagstiftning finns en risk att truppbidragande stater skulle tveka att bidra med trupp.

Till den fjärde huvudgruppen, dvs. de regler som rör den operativa verksamhetens genomförande vid internationella militära insatser, hör folkrättsliga regler. Nämnas kan bl.a. FN-stadgans bestämmelser och beslut tagna av FN:s säkerhetsråd (säkerhetsrådets mandat), mänskliga rättigheter och i förekommande fall den humanitära rätten och annan tillämplig folkrätt samt insatsspecifika direktiv och order (t.ex. insatsregler) med avseende på den internationella militära insatsens genomförande. För svenskt vidkommande gäller härutöver även svensk rätt.

### 2.2.1 Regler för den operativa verksamheten

Den för vårt uppdrag centrala frågan – användningen av våld och tvång – rör främst regler för genomförandet av den operativa verksamheten.

När det gäller den operativa verksamhetens genomförande utgör normalt *säkerhetsrådets mandat* den folkrättsliga grunden för insatsen. Mandatet förmedlar de uppgifter som ska lösas och anger de yttre ramarna för vilka medel som får användas för att lösa dess uppgifter, inklusive användningen av våld och tvång.

---

<sup>2</sup> Draft Model Status of Forces Agreement between United Nations and Host Countries (UN Model SOFA), UN doc A/45/594, Annex, 9 October 1990.

Den stat eller organisation som har i uppdrag att leda insatsen utformar *insatsspecifika direktiv och order* för insatsens närmare genomförande, bl.a. tas en operationsplan fram (OPLAN). Operationsplanen innehåller bl.a. en beskrivning av hur insatsen ska genomföra sina uppgifter. Den innehåller också de missionsspecifika insatsreglerna (Rules of Engagement, ROE).

Den stat eller organisation som har i uppdrag att leda en insats ansvarar för att utarbeta *insatsreglerna*. EU, FN och Nato har egna ROE-kataloger som används som utgångspunkt för att ta fram de missionsspecifika insatsreglerna. Dessa är en kombination av rättsliga, politiska och militära överväganden som utmynnar i operativ reglering av användningen av våld och tvång samt maktutövning i övrigt. De är direktiv såväl till den väpnade styrkan som till de enskilda individer som ingår i styrkan och anger de situationer, förutsättningar och begränsningar som gäller för användningen av våld och tvång.

ROE får inte åsidosätta de krav på vålds- och tvångsanvändning som gäller enligt tillämplig folkrätt (det kan t.ex. röra sig om mänskliga rättigheter och den humanitära rätten, se kapitel 3). De truppbidragande staterna har möjlighet att lägga nationella begränsningar på de missionsspecifika insatsreglerna. Dessa s.k. "caveats" kan föranledas av politiska, militärt operativa eller rättsliga hänsyn och binder då endast personalen från den egna staten. Ur ett folkrättsligt perspektiv kan sådana "caveats" vara viktiga då stater kan vara part i skilda traktater samt tolka och tillämpa traktater olika.

Rätten att använda våld i nödvärn är allmängiltig och begränsas inte av insatsreglerna.

Vid sidan av insatsens mandat och de av den ledande staten eller organisationen framtagna insatsspecifika direktiv och order (främst ROE och OPLAN) regleras användningen av våld och tvång under en internationell militär insats övergripande av tillämpliga *folkrättsliga regler* (se nedan, kapitel 3).

En truppbidragande stat måste också följa sina *nationella bestämmelser*, vilka kan innebära mer långtgående begränsningar av användningen av våld och tvång än vad ROE ger uttryck för eller det internationella regelverket i övrigt medför.

Sammanfattningsvis omfattar det regelverk som reglerar Försvarsmaktens användning av våld och tvång under en internationell militär insats av:

- insatsens mandat,

- insatsspecifika direktiv och order, så som ROE och OPLAN,
- tillämpliga svenska folkrättsliga åtaganden och förpliktelser främst inom området för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, men även annan för insatsen relevant folkrätt, och
- svensk rätt.

## 2.3 Vilka aktörer planerar och leder internationella militära insatser efter ett säkerhetsrådsbeslut?

Utöver vad som inledningsvis nämndes i kapitel 2 om att internationella militära insatser kan delas in i olika kategorier beroende på hur de initierats, (så som insatser som utgör militär intervention utan säkerhetsrådsmandat, individuellt och kollektivt självförsvar, insatser baserade på ett säkerhetsrådsmandat eller ockupation) är det viktigt att förstå att även inom en kategori kan insatsens struktur och regelverk variera.

Internationella militära insatser kan med andra ord i dag planeras och ledas av ett flertal olika aktörer med olika strukturer och inriktning. Detta samt det förhållandet att internationella militära insatser sätts upp och organiseras utifrån olika mandat och anpassas efter rådande förhållanden i insatsområdet, innebär att såväl ledning som ledningsresurser och sammansättningen av de militära enheter som ingår i internationella insatser ofta skiljer sig åt. Det gäller även mellan olika insatser som baseras på säkerhetsrådsbeslut. Även om variationer förekommer har insatsernas uppbyggnad och organisation dock vissa gemensamma drag.

De olika aktörerna kring insatsen har också i olika utsträckning tydliggjort sin position kring tillämplig rätt i internationella militära insatser utöver vad som framkommer i de insatsspecifika order- och regelverken för insatsen (ROE, OPLAN etc.)

### 2.3.1 Övergripande ledning och kontroll

FN:s säkerhetsråd har ansvaret för att upprätthålla och återställa internationell fred och säkerhet och är generellt sett det organ som beslutar om att en internationell militär insats ska sättas in. Säkerhetsrådet beslutar i detta avseende bl.a. insatsens mandat, innefattande

insatsens uppgifter och befogenheter, och följer upp hur insatsen genomförs samt fattar beslut om när den ska avbrytas.

### **2.3.2 Strategisk och operativ ledning samt synen på tillämplig rätt**

Säkerhetsrådet saknar möjligheter att utöva strategisk och operativ ledning över de internationella insatser som rådet beslutat om, och rådet är därför hänvisat till att låta andra delar av FN, andra mellanstatliga organisationer (som EU eller Nato) eller medlemsstaterna svara för den strategiska och operativa ledningen av insatserna.

Såväl FN, EU som Nato är organ med internationell rättskapacitet och kan därmed påta sig ansvar för förpliktelser enligt folkrätten. Dessa organisationers underlydande strukturer, som t.ex. ISAF under Nato, är däremot inte självständiga juridiska personer.

#### **FN-ledda insatser**

Om en internationell militär insats på strategisk och operativ nivå ska ledas av FN utövas den strategiska ledningen av avdelningen United Nations Department of Peacekeeping, UNDPKO, vid FN högkvarteret i New York. UNDPKO svarar, under FN:s generalsekreterare, för politiska och verkställande direktiv till insatsen. Den operativa ledningen anförtros chefen för insatsen (Head of Mission), vilken utses av generalsekreteraren. Vanligtvis utses generalsekreterarens speciella representant (Special Representative of the Secretary General, SRSG) eller styrkans militäre chef (Force Commander, FC) att vara Head of Mission.

Vid FN-ledda insatser har FN det operativa ansvaret för insatsernas genomförande. Internationella militära insatser som leds av FN är i huvudsak begränsade till s.k. fredsbevarande insatser (peacekeeping) som baseras på FN-stadgans kapitel VI och saknar i princip befogenhet att använda våld och tvång, utöver självförsvar, för att fullgöra sitt mandat.

### *Synen på tillämplig rätt*

I FN:s ”United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines”, även kallad Capstone-doktrinen (United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, 2008), anges under rubriken ”The Normative Framework for United Nations Peacekeeping Operations” att FN-stadgan, de mänskliga rättigheterna, den humanitära rätten och säkerhetsrådets mandat är styrande för verksamheten.

Angående de mänskliga rättigheterna sägs att den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna understryker att de mänskliga rättigheterna är just universella och ska garanteras alla. FN:s fredsbevarande insatser ska därför genomföras med full respekt för de mänskliga rättigheterna. Personal i insatserna ska se till att de inte bryter mot de mänskliga rättigheterna.

När det gäller den humanitära rätten anges att personalen måste ha förståelse för ”the principle and rules of international humanitarian law” och iakttä dem i de situationer de är tillämpliga. Generalsekreterarens Bulletin från 1999 visar på de ”fundamental principles and rules” som kan bli tillämpliga under fredsbevarande FN-insatser (ST/SBG/1999/13).

### **Nato-ledda insatser**

Nato har sedan 1995, under säkerhetsrådets övergripande ansvar, svarat för planering och ledning av internationella militära insatser, bl.a. på Balkan och i Afghanistan. Vid Nato-ledda insatser svarar Natorådet (North Atlantic Council, NAC) för politisk styrning av insatsen. NAC godkänner insatsens operationsplan och insatsregler. Den strategiska militära ledningen över insatsen utövas genom Nato:s högste militära befälhavare i Europa (Supreme Allied Commander Europe SACEUR).

Vid Nato-ledda insatser nyttjas Nato:s militära ledningsresurser på strategisk nivå (Supreme Headquarters Allied Power Europe, SHAPE) och operativ nivå (Joint Forces Command Headquarters, JFC HQ) för att planera och koordinera insatserna. Nato bidrar även med ledningsresurser för tillfälliga högkvarter i insatsområdet som svarar för den direkta operativa ledningen av internationella militära insatser. Nato:s ledningsresurser är centrala för att planera och leda fredsframtvingande internationella militära insatser som

beslutats av säkerhetsrådet med stöd av FN-stadgans kapitel VII, exempelvis för att återställa internationell fred och säkerhet genom att med militärt våld separera krigförande parter.

### *Synen på tillämplig rätt*

När det gäller Nato och synen på tillämplig rätt under internationella militära insatser görs bl.a. ett antal ställningstaganden i Natos generiska katalog över insatsregler.<sup>3</sup> Natos principiella ställningstagande är att deras insatser genomförs i enlighet med folkrätten, inklusive tillämplig humanitär rätt och generellt erkända normer inom de mänskliga rättigheterna.

### **EU-ledda insatser**

EU har blivit en allt viktigare aktör på det utrikes- och säkerhetspolitiska området med en stor bredd av instrument till sitt förfogande. Inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) utgör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) ett centralt inslag. EU utför inom GSFP både civila och militära insatser för konflikthantering i olika delar av världen i enlighet med de s.k. Petersbergsuppgifterna (se nedan).

EU har sedan 2003, under säkerhetsrådets övergripande ansvar, tagit sig an att leda internationella militära insatser och har bl.a. lett insatser på Balkan. Vid EU-ledda insatser svarar EU:s ministerråd för den politiska styrningen av insatsen, ytterst genom att ministerrådet godkänner operationsplanen och insatsregler för insatsen. Den löpande politiska kontrollen över insatserna utövas dock av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp). På militärstrategisk nivå finns EU:s militärkommitté som, genom sin ordförande, ger militära direktiv och styrning för insatsernas genomförande. Den operativa ledningen utövas av insatsen operative chef (Operational Commander, OpCdr). Till skillnad från Nato saknar EU egna ledningsresurser och är därför beroende av att främst EU:s medlemsstater ställer ledningsresurser till EU:s förfogande. EU:s ministerråd utser såväl insatsens operative chef som fastställer vilka ledningsresurser som ska nyttjas för insatsen.

---

<sup>3</sup> Nato Rules of Engagement, MC 362/1 (2003).

*Synen på tillämplig rätt*

När det gäller EU och synen på tillämplig rätt under internationella militära insatser finns ett antal relevanta dokument, bl.a. görs ett antal ställningstaganden i EU:s Use of Force Concept. (EU Concept for the Use of Force in EU-led Military Operations, 17168/09). Vidare har EU och dess medlemsländer visat på sin övertygelse att "respect fundamental procedural guarantees for all persons detained in relation with an armed conflict or other situation of violence as enshrined in relevant IHL and/or international human rights law, as applicable" (Joint Pledge at the 30th International Conferences of the Red Cross and Red Crescent, Pledge P091).

Av EU:s riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt (Doc. 15246/05, 5 december 2005) framgår EU:s position rörande humanitär rätt i förhållande till s.k. tredjeländer. När det gäller krishanteringsoperationer framhålls vikten av att förebygga och stävja tredjemans överträdelser av internationell humanitär rätt. Det ges även konkreta förslag på hur detta kan genomföras. I riktlinjerna påtalas även vikten av att hindra och beivra överträdelser av den humanitära rätten under krishanteringsinsatser.

EU har även riktlinjer avseende de mänskliga rättigheterna (bl.a. riktlinjer om dödstraffet, 1998, tortyr, 2001 (uppdaterad 2008), MR-dialog med tredjeländer, 2001 (uppdaterad 2008), barn och väpnad konflikt, 2008, Human Rights Defenders, 2004 (uppdaterad 2008), the Rights of the Child, 2007, och Violence Against Women, 2008. När det specifikt gäller EU:s krishanteringsoperationer behandlas mänskliga rättigheter endast i riktlinjerna om barn och väpnad konflikt. Där påtalas vikten av att barns behov och utsatthet hanteras under insatser.

Genom EU:s Mainstreaming of Human Rights into ESDP (doc. 11936/4/06) framgår dock att främjandet av de mänskliga rättigheterna ska genomsyra såväl planering och genomförande av insatser. Som exempel på hur detta ska genomföras nämns bl.a. att brott mot de mänskliga rättigheterna ska rapporteras, att utbildning i de mänskliga rättigheterna ska ges till den deltagande personalen och att "human rights advisors" bör ingå i insatsen. För EU:s krishanteringsoperationer finns även Draft General Review of the Implementation of the Checklist for the Integration of the Protection of Children Affected by Armed Conflict into ESDP Operations (Doc. 9822/08, 23 maj 2008) och Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations (Doc. 8373/3/05 REV 3, 18 maj 2005). Frågor rörande den internationella

rättens tillämpning under krishanteringsoperationer framgår dock inte av dessa dokument.

### *Petersbergsuppgifterna*

Den nya konstitutionen för Europa, Lissabonfördraget, trädde i kraft den 1 december 2009. Förändringarna innebär bl.a. att de s.k. Petersbergsuppgifterna utökades med en s.k. solidaritetsklausul som innebär att medlemsländerna ska hjälpa varandra om det inträffar en terroristattack, naturkatastrof eller "en katastrof som orsakas av människor" inom EU, samt att nya funktioner för att samordna EU:s samlade politik inom utrikes- och säkerhetspolitik skapades. Bl.a. inrättades posten som hög representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik.

Som en övergripande ram för EU:s krishanteringsinsatser framgår av artikel 42.1 i EU-fördraget att unionen ska kunna använda civila och militära resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i FN-stadgan. Detta stämmer överens med den praxis som utvecklats på området och ligger helt i linje med det arbete som hittills bedrivits med att utveckla en krishanteringsförmåga för EU. Inom denna övergripande ram anges de utpekade Petersbergsuppgifterna. Dessa inbegriper gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, liksom möjligheten att stödja tredjeland i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium (art. 43.1 i EU-fördraget). De uppdrag som medlemsstaterna genomför kan inbegripa resurser på såväl det civila som det militära området.

Petersbergsuppgifterna vidareutvecklades som nämnts genom Lissabonfördraget och inkluderar nu uttryckligen uppgifter både före, under och efter en konflikt. Detta sker inom den övergripande ram som hittills utgjort praxis. Det ändrade EU-fördraget anger att den höga representanten ska sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser (art. 43.2 i EU-fördraget).

För att kunna genomföra Petersbergsuppgifterna behöver EU ha tillgång till både civila och militära resurser. En sätt att säkerställa

tillgång till militära resurser var inrättandet 2004 av EU:s stridsgrupper ("EU Battlegroups"). EU:s stridsgrupper är multinationella militära snabbinsatsförmågor av bataljonsstorlek. De är skapade för att tidigt kunna ingripa i en krishärd utanför EU. Två stridsgrupper står i beredskap halvårsvis och ska kunna sättas in nästan samtidigt i två av varandra oberoende insatser. En stridsgrupp ska kunna börja lösa uppgifter i insatsområdet senast tio dagar efter att EU beslutat att inleda en krishanteringsinsats. Styrkan ska kunna stanna i insatsområdet i upp till 120 dagar.

I juni 2004 godkände rådet de nya generella målen för EU:s militära krishanteringskapacitet – Headline Goal 2010. Dessa betonar de kvalitativa aspekterna av militära instrument för krishantering. Snabbinsatsförmågan och EU:s stridsgrupper fick en central roll i Headline Goal 2010. (Se vidare kapitel 2.4 om den Nordiska stridsgruppen.)

### 2.3.3 Truppbidrag och genomförande av insatser

EU, FN och Nato har inga egna militära enheter som kan sättas in i internationella militära insatser, och är därför beroende av att medlemsstater och andra stater är villiga att ställa trupp till insatsernas förfogande när de har tagit på sig att leda en insats som etablerats av säkerhetsrådet.

Den organisation eller stat som har uppdraget att leda den internationella militära insatsen vänder sig därför till statssamfundets medlemmar med önskemål om att dessa ska ställa trupp till insatsens förfogande. För att få rätt sammansättning av de militära enheter som ställs till insatsens förfogande är det vanligt att den ledande organisationen eller staten kallar till en truppbidragarkonferens, vid vilken de deltagande staterna kommer överens om truppsammansättningen och vilka nationella bidrag som ska lämnas. Den överenskommelse om truppbidrag som nås fastställs vanligen genom någon form av deltagaravtal mellan den ledande organisationen/staten och den truppbidragande staten. I avtalet förbinder sig den truppbidragande staten att ställa den avtalade truppen till insatsens förfogande samt se till att truppen följer det för insatsen gällande orderverket.

Överföringen av de nationella truppbidragen till insatsen sker formellt genom s.k. Transfer of Authority (ToA). Genom detta överförs den operativa ledningen över de nationella truppbidragen till den organisation/stat som leder insatsen för att därefter i insatsen befälskedja delegeras ner till den operative chefen för insatsen.

I alla operativa avseenden är det därefter den operative chefen, som på uppdrag av den ledande organisationen/staten, utövar såväl befälsrätt som operativ kontroll över de nationella truppbidragen.

De truppbidragande staterna bibehåller dock normalt alltid det ekonomiska och administrativa ansvaret, liksom det straffrättsliga och disciplinära ansvaret för truppen.

## 2.4 Svenskt deltagande i internationella militära insatser

Sveriges engagemang i internationella militära insatser har en lång tradition och syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Svenskt truppbidrag till internationella militära insatser handlar numera i förlängningen också om att främja Sveriges nationella säkerhet och intressen. I grunden ligger en ambition att värna ett antal universella normer och värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Därtill anses deltagandet i insatser bidra till att värna och främja övergripande intressen såsom en världsordning, med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning (skr. 2007/08:51 s. 3 f.).

Inför svenskt deltagande i insatser tas beslut om deltagande av regering och riksdag. I det beslutsunderlaget, som också kan kallas *det nationella mandatet för insatsen*, framgår vilka överväganden som gjorts angående bl.a. förutsättningarna och formerna för deltagandet. Det nationella mandatet vilar på förekomsten av ett *folkrättsligt mandat för insatsen*. I detta kapitel visar vi såväl på förda resonemang och generella förhållningssätt inför ett svenskt deltagande i internationella militära insatser, som hur det svenska deltagandet i internationella militära insatser utvecklats under åren.

### 2.4.1 Förutsättningarna för ett svenskt deltagande i internationella militära insatser och för vålds- eller tvångsanvändning i dessa

#### Den folkrättsliga grunden

Svenskt deltagande i internationella militära insatser förutsätter att det finns ett folkrättsligt mandat för insatsen i grunden. Regeringen framhåller i skrivelsen Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51) att:

Ett tydligt folkrättsligt mandat är en central förutsättning för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser. Detta gäller även riktlinjer för våldsanvändning (s. 8–9).

Regeringen understryker denna tydliga förhållningslinje i de propositioner om deltagande i internationella militära insatser som den lämnat till riksdagen. Karaktäristiskt för dessa propositioner är att regeringen som rättslig grund refererar till insatsens folkrättsliga mandat.

Som framgår av bl.a. prop. 2008/09:69, Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), s. 13, består detta folkrättsliga mandat primärt av ett beslut av FN:s säkerhetsråd. I propositionen anges följande:

Den internationella säkerhetsstyrkans rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat. Denna rätt har därutöver preciserats i insatsregler som reglerar styrkans våldsanvändning. Insatsreglerna innebär att styrkan under vissa omständigheter kan tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar för att genomföra säkerhetsrådets mandat (s. 13).

Delvis liknande formuleringar finns även i t.ex. prop. 2007/08:157 Fortsatt svenskt deltagande i Europeiska unionens militära insats i Tchad och Centralafrikanska republiken, s. 9, prop. 2006/07:83 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella insatsstyrkan i Afghanistan, s. 12 och prop. 2005/06:208 Svenskt deltagande i Förenta nationernas insats i Libanon, s. 9. Det gäller även skr. 2007/08:5 Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen, s. 14 och skr. 2010/11:27 Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen 2011, s. 15.

I sistnämnda skrivelse anges att en förutsättning för användning av den nordiska stridsgruppen i en internationell militär krishanteringsinsats, liksom för andra EU-stridsgrupper, är att insatsens mandat och ett eventuellt militärt ingripande sker i överensstämmelse med

folkrätten. Militär våldsanvändning i en krishanteringsinsats får endast utövas vid samtycke från mottagande land, auktorisation av FN:s säkerhetsråd, självförsvar eller om det annars kan anses tillåtet enligt folkrätten.

I skrivelsen konstateras att FN genom säkerhetsrådet har det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet. Huvudlinjen är att ett svenskt deltagande i internationella militära insatser ska ske med ett mandat från säkerhetsrådet. Detta gäller i synnerhet för insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. Då ska säkerhetsrådets mandat alltid sökas. Också när det gäller insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VI eftersträvas ett tydligt stöd från säkerhetsrådet. Samtidigt påpekas i skrivelsen att folkrätten medger att kapitel VI-insatser sker enbart med den mottagande statens och övriga relevanta parter samtycke (jfr skr. 2007/08:51, s. 3).

Sverige har inte ingått någon traktat (utöver FN-stadgan) som medger att Sverige får sända en väpnad styrka till en annan stat utan den aktuella statens samtycke. Likaså saknas traktatsstöd som ger Sverige rätt att bestämma vilka vålds- och tvångsbefogenheter som svensk militär personal får utöva på en annan stats territorium. Det finns inte heller någon allmänt accepterad regel med sådant innehåll inom den internationella sedvanerätten.

För att Sverige ska vara behörigt att sända väpnad trupp till en annan stat, liksom för att få besluta om de vålds- och tvångsbefogenheter som truppen får utöva, krävs därför antingen den mottagande statens samtycke eller att Sverige agerar med stöd av ett säkerhetsrådsbeslut antaget under FN-stadgans kapitel VII, eller i enlighet med FN-stadgans regler om kollektivt självförsvar.

### **Svenska regler om att sända en väpnad styrka utomlands**

Regler om när en svensk väpnad styrka får sändas utomlands finns i 15 kap. regeringsformen. Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller om riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Riksdagen har beslutat om två lagar där regeringen bemyndigas att besluta i sådana frågor. Den ena är lagen (2003:169) om väpnad

styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt den lagen får regeringen på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet, dvs. en kapitel VI-insats där våld- och tvång endast får utövas i självförsvar. Den andra är lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Enligt den lagen får regeringen sända en väpnad styrka till utlandet i den mån den ska delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Lagen kom till främst för att ge regeringen befogenhet att sända en väpnad styrka till övningar inom ramen för samarbetet Partnerskap för fred.

I beredningsprocessen *inför* deltagandet i en internationell militär insats har Sverige att beakta sina relevanta folkrättsliga skyldigheter. Det kan framhållas att dessa formella skyldigheter kan vara omfattande och ska i sin helhet beaktas i beredningsprocessen inför beslut om svenskt deltagande i en internationell militär insats. Dessa skyldigheter kan leda till såväl generella begränsningar ("nationella caveats") i de uppdrag som svensk personal kan komma att delta i under en insats, liksom i de missionsspecifika insatsreglerna.

#### 2.4.2 Försvarsmakten och internationella militära insatser

Sedan det kalla krigets slut har det svenska totalförsvaret inklusive Försvarsmakten genomgått stora förändringar. Det förändrade säkerhetspolitiska läget och tolkningen av hur de nya hotbilderna och aktörerna bäst hanteras har haft stor påverkan på förändringarna av Försvarsmaktens omfattning, utformning och inriktning. Den omfattande försvarsreformen som påbörjades i slutet av 1990-talet ledde bl.a. till en omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar.

Även det svenska deltagandet i internationella militära insatser har påverkats av dessa förändringar. Den gamla modellen med en nationell insatsorganisation, en särskild anställd utlandsstyrka, särskilda förband anmälda till internationella styrkeregister och en vart tredje år uppsatt stridsgrupp inom EU:s ram i beredskap för insats, ses över. I stället är en insatsorganisation, där förbanden kvarstår och där personalen i förbanden omsätts individuellt, under utveckling. Regeringen har även uttalat att Sveriges engagemang i internationella militära insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning bör fortsätta att öka (se prop. 2008/09:140 s. 9 och 11).

1948 deltog svenska officerare för första gången som FN-observatörer i Mellanöstern. Den första FN-insatsen med svensk trupp genomfördes i Suez 1956. 1984 bidrog Sverige med knappt 600 soldater till fem stycken FN-ledda internationella militära insatser och en ej FN-ledd insats. Insatserna var traditionella kapitel VI-insatser, som innebar att trupperna hade till uppgift att observera och rapportera om vapenstillstånd och fredsavtal respekterades. Den tillåtna våldsanvändningen grundade sig på självförsvarsrätten.

I september 2011 bidrog Sverige med 829 personer i internationella militära insatser. Den största förbandsinsatsen finns för närvarande (september 2011) i Afghanistan (ISAF). I några insatser bidrar Sverige uteslutande med stabspersonal eller rådgivare.

Förändringarna i personalantalet är dock inte den största förändring som skett. Den stora skillnaden ligger i att det numera varierar i högre grad vilket slags insats det rör sig om och att de också leds av andra aktörer än FN. Sverige bidrar i dag med militär personal till insatser med FN-mandat som leds av såväl FN, EU som Nato. Exempelvis leds den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (the International Security Assistance Force in Afghanistan, ISAF) av Nato. African Union Mission in Darfur (UNAMID) i Sudan leds av FN tillsammans med Afrikanska unionen (AU). Svensk personal deltar även i EU-ledda insatser (i både Afrika och på Balkan). Uppgifterna för dessa internationella militära insatser baseras oftast på ett kapitel VII-mandat från FN:s säkerhetsråd, i vilket vålds- och tvångsmöjligheterna kan vara relativt långtgående, beroende på situationen i det krisdrabbade området, men också på den politiska viljan i säkerhetsrådet. Mandaten för dessa insatser omfattar ofta ett stort antal varierande uppgifter.

Det kan även noteras att EU:s ökade ambition inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området har påverkat svenskt deltagande i internationella militära insatser. Sverige har deltagit i samtliga de insatser som EU genomfört under de senaste tio åren på tre kontinenter. Sverige deklarerade även vid kapacitetskonferensen i november 2004 avsikten att, tillsammans med Estland, Finland och Norge, delta med en EU-stridsgrupp under våren 2008. Under 2007 anslöt sig även Irland till den nordiska stridsgruppen (Nordic battle group, NBG). NBG stod i beredskap under första halvåret 2008, men sattes aldrig in i en insats. Under det första halvåret 2011 stod NBG och en stridsgrupp ledd av Nederländerna (tillsammans med Finland, Litauen, Tyskland och Österrike) i beredskap. NBG 2011 och till den knutna stöd- och ledningsresurser

bestod sammantaget av cirka 2 200 personer varav ca 1 600 svenskar. Hittills (oktober 2011) har ingen EU-stridsgrupp använts i en insats.

### Utbildning och rapportering

Försvarsmaktens personal som deltar i internationella militära insatser ges i den missionsspecifika utbildningen inför insatsen under 2–3 timmar en genomgång av det nationella och internationella regelverk som gäller för den aktuella insatsen, med särskild inriktning på användandet av vålds- och tvångsbefogenheter.

Det följer av 8, 16 och 20 §§ lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt 15 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser att förbandschefen har ett ansvar för att säkerställa efterlevnaden av de nationella och internationella regelverk som truppen har att iakttä under en internationell militär insats. Härutöver finns särskilda rutiner fastlagda i de nationella orderverken för hur överträdelser av nationella och internationella regelverk ska rapporteras från förbandet till Högkvarteret.

#### 2.4.3 Den nationella strategin för internationella militära insatser

Regeringen tog under 2008 fram en nationell strategi på politisk nivå för deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Strategin lades fram i en skrivelse till riksdagen (skr. 2007/08:51). Genom den nationella strategin önskade regeringen ge en övergripande vägledning för svenskt agerande i denna typ av verksamhet, med utgångspunkt i regeringens mål på området. Strategin har ett bredare syfte än att endast vägleda internationella militära insatser, eftersom den syftar till att föra utrikes-, utvecklings-, säkerhets- och försvarspolitikerna närmare varandra. Den riktar sig således till militära och civila insatser, vilka ska ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den aktuella regionen eller staten.

Den nationella strategin syftar även till att ange de politiska målen, skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande samt ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där svensk personal deltar.

I den nationella strategin ingår även ett avsnitt om folkrättsliga frågor. Detta handlar primärt om vikten av ett tydligt folkrättsligt mandat som en central förutsättning för svenskt deltagande i internationella militära insatser och den svenska synen på skyldigheten att skydda civila mot övergrepp (Responsibility to Protect, R2P).

Rörande våldsanvändning för regeringen följande resonemang i skrivelsen:

En militär fredsfrämjande insats kan använda våld i samtliga dessa situationer (insatser med stöd av kapitel VI och kapitel VII i FN-stadgan, eller med den mottagande statens och övriga relevanta parter samtycke – vår anm.) och i självförsvar, men våldsanvändning kan även medges i andra lägen då det vore folkrättsligt tillåtet. Denna syn delas inom EU. Med självförsvarsrätten följer även en rätt för den truppbidragande staten att, om det skulle behövas för att undsätta den egna personalen, förstärka insatsen och även använda militära medel för att evakuera styrkan (s. 9).

Beträffande vilket rättsligt regelverk som ska tillämpas i internationella militära insatser sägs:

Personal i fredsfrämjande insatser ska efterleva tillämpliga regler, som följer av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, samt de normativa och etiska riktlinjer som utarbetats för fredsfrämjande insatser. Det gäller såväl de globala konventionerna om de mänskliga rättigheterna, som t.ex. konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter, om barnets och kvinnans mänskliga rättigheter och konventionen om barnets rättigheter och dess tilläggsprotokoll om barn i väpnade konflikter (s. 9).

Vidare förklaras i skrivelsen att Sverige bör verka för att det ingår i mandatet för en internationell militär insats att bl.a. beivra och rapportera kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten. Samarbete ska ske med Internationella brottsmålsdomstolen så att möjlighet ges att beivra de grövsta brotten mot folkrätten.

Den nationella strategin ger således en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationella militära insatser och påtalar vikten av att folkrätten följs. När det gäller själva frågan om *när* den humanitära rätten ska anses vara tillämplig vid internationella militära insatser, och *hur* de mänskliga rättigheterna ska efterlevas och garanteras ger den nationella strategin dock ingen vägledning.

I skrivelsen behandlas även relativt ingående förhållandet till EU, internationella organisationer och regionalt samarbete. I det sammanhanget behandlas EU och den europeiska säkerhets- och för-

svarspolitiken samt relationerna EU-FN och EU-Nato. Det svenska förhållandet till FN, Nato, OSSE, Europarådet, Afrikanska unionen och de nordiska länderna kommenteras också.

Skrivelsen avslutas med ett avsnitt om samverkande medel och metoder för att bidra till fred och säkerhet. Där betonas vikten av att vid internationella militära insatser beakta olika aspekter av påverkan på en säkerhetssituation. Bl.a. nämns utvecklingsfrågor, där kort- och långsiktigt humanitärt stöd och utvecklingsstöd är viktigt liksom behovet av säkerhetssektorsreformer och utvecklingen av svenska militära och civila förmågor.

#### **2.4.4 Sverige, internationella militära insatser och mänskliga rättigheter**

En hänvisning till de mänskliga rättigheterna är återkommande i propositioner inför svenskt deltagande i internationella insatser. I t.ex. propositionerna om det fortsatta svenska deltagandet i ISAF anges:

Den internationella säkerhetsstyrkans rätt att använda våld grundas ytterst på säkerhetsrådets mandat i enlighet med FN-stadgans kapitel VII och måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten. (prop. 2009/10:38, s. 12 och prop. 2010/11:35, s. 14).

Liknande skrivningar finns bl.a. i propositionerna om den marina insatsen utanför Somalias kust (prop. 2008/09:108, s. 14 och prop. 2009/10:84, s. 11) och i propositionen om svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen (prop. 2010/11:111, s. 9).

Utöver vad som anges i den nationella strategin (se kapitel 2.4.3) om tillämpligt regelverk under internationella militära insatser kan det framhållas att även i regeringens skrivelse, skr. 2007/08:109, Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik, betonas vikten av mänskliga rättigheter i internationella militära insatser. Bl.a. anges att regeringen kommer att verka för att stärka de mänskliga rättigheterna i alla internationella militära insatser och att kvinnors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna ges särskild uppmärksamhet i internationella militära insatser. Vidare anges att regeringen arbetar för att säkerhet, utveckling och de mänskliga rättigheterna ska vara självklara utgångspunkter i insatser för konfliktförebyggande och krishantering (skr. 2007/08:109, s. 21, 28 och 29).

I sammanhanget är det även intressant att notera följande svar från UD:s folkrättsavdelning på en direkt fråga från Försvarsmakten angående de mänskliga rättigheternas tillämpning under SFOR-insatsen 1999:

[...] national contingents are bound by conventional and customary human rights law. The duty to respect human rights is applicable for all state organs not only in a state's own territory, but also in the territory of other states. Consequently, human rights law is binding for national contingents participating in the SFOR operation in Bosnia and Herzegovina, and governs the relation between SFOR and the civilian population there.

Uttalandet har getts en generell utformning och torde vara relevant också i andra internationella militära insatser.

Enligt Folkrättskommittén (SOU 2010:72) måste det för svenskt vidkommande anses vara en självklar utgångspunkt att Sveriges förpliktelser enligt konventioner om mänskliga rättigheter ska respekteras inte endast på svenskt territorium, utan också utanför det egna territoriet, i de fall Sverige utövar effektiv kontroll över ett territorium eller över människor, som befinner sig utanför det egna territoriet. Svensk trupp har i de flesta insatser med svenskt deltagande haft till uppgift att bevara fred sedan fientligheterna avslutats. Användning av våld och tvång under sådana insatser får, enligt kommitténs analys av nuvarande svensk hållning, som en grundläggande princip inte gå utöver vad som medges enligt de mänskliga rättigheterna.

Under de senaste två decennierna har svensk trupp även kommit att delta i internationella militära insatser där väpnade fientligheter fortfarande pågår mellan olika stridande grupperingar. Den internationella militära insatsen är trots sin närvaro i ett konfliktområde inte med nödvändighet inblandad i den väpnade konflikten, utan kan ha mer begränsade uppgifter, som att underlätta humanitära hjälpsändningar eller att genom sin närvaro skydda civilbefolkningen. I dessa situationer ska personalen i den internationella militära insatsen, enligt Folkrättskommitténs analys, iaktta den humanitära rättens regler. Eftersom personalen inte deltar i fientligheterna får dock dess egen våldsanvändning, enligt kommittén, alltså inte vara mer omfattande än vad som medges enligt de mänskliga rättigheterna.

Med andra ord är det enligt Folkrättskommittén en tydlig svensk utgångspunkt att tillämpliga mänskliga rättigheter ska styra användandet av våld och tvång under internationella militära insatser (SOU 2010:72, s. 493 och 501).

### 3 Mänskliga rättigheter och andra folkrättsliga skyldigheter av betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser

#### 3.1 Inledning

Som framgått av kapitel 2 reglerar folkrätten staternas handlande och inbördes relationer. Folkrättens regler och principer har som visats stor betydelse vid internationella militära insatser, bl.a. genom att de reglerar gränserna för staternas inbördes maktbefogenheter, anger förutsättningar för att en insats ska kunna inrättas inom en stats territorium samt ställer upp regler rörande bl.a. hur utövandet av våld- och tvång under insatsen får ske.

Vi behandlar här frågan om skyldigheter att säkerställa efterlevnaden av folkrätten *under* pågående insatser. De skyldigheter Sverige har och den hänsyn som ska tas i dessa delar *inför* beslut om deltagande i internationella militära insatser behandlas endast kort (se bl.a. kapitel 2.4.1). Det kan dock framhållas att dessa formella folkrättsliga skyldigheter inför ett deltagande kan vara omfattande och ska i sin helhet beaktas i beredningsprocessen inför beslut om svenskt deltagande i en internationell militär insats. Skyldigheterna Sverige har kan leda till såväl nationella begränsningar (s.k. caveats) i de uppdrag svensk personal kan delta i under en insats, liksom i de missionsspecifika insatsreglerna.

Vilka folkrättsliga skyldigheter som finns under insatser kan variera. Tillämpliga regelverk kan skilja sig åt mellan olika internationella militära insatser. När det gäller internationella traktater kan det variera mellan olika insatser vilka traktater och vilka bestämmelser i dessa som är tillämpliga – beroende på bl.a. vilken typ av insats det rör sig om (militär intervention utan säkerhetsrådsmandat, insatser beslutade

av säkerhetsrådet, ockupation etc.), insatsens uppgifter, om insatsens personal deltar i en väpnad konflikt eller inte, vilken typ av väpnad konflikt det i så fall handlar om samt deltagande staters och organisationers folkrättsliga skyldigheter m.m.

En tydlig svensk utgångspunkt är att svensk personal i internationella militära insatser ska efterleva *tillämpliga regler som följer av folkrätten*. Det framgår bl.a. av uttalanden från regeringen, vilka vi lämnat exempel på i kapitel 2.4. Den svenska hållningen har även noterats och kommenterats i Folkrättskommitténs slutbetänkande (SOU 2010:72, kapitel 6).

Sveriges folkrättsliga skyldigheter, såvitt nu är av intresse, är de traktater Sverige tillträtt liksom den internationella och regionala sedvanerätten som är bindande för Sverige. Eftersom vi har i uppdrag att titta på de folkrättsliga skyldigheter som har betydelse för användningen av våld och tvång begränsas dock rättighetsmassan något. Det är främst de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten som reglerar vålds- och tvångsutövning och som skulle kunna vara tillämpliga på verksamheten i internationella militära insatser. Härutöver finns även regler inom andra delar av folkrätten som kan påverka hur våld och tvång får utövas, exempelvis regler till skydd för diplomatisk och konsulär personal. Även ockupationsrättens regler, internationell straffrätt, EU-rätt, internationell havsrätt (jfr t.ex. prop. 2008/09:108, s. 12, prop. 2009/10:84, s. 10), internationell miljö rätt etc. kan vara av intresse.

Mot bakgrund av vårt uppdrag och att Folkrättskommittén behandlat vad som gäller inom ramen för en väpnad konflikt har vi valt att lägga tyngdpunkten på frågor kring tillämpligheten av *de mänskliga rättigheterna* vid användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.

## 3.2 De mänskliga rättigheterna

### 3.2.1 Vad är mänskliga rättigheter?

Mänskliga rättigheter kallas det regelverk som reglerar i första hand förhållandet mellan statsmakten och enskilda individer. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår fast vissa rättigheter för individen och vissa skyldigheter för staten gentemot individen. Även om de tar sikte på fredstida förhållanden äger de även tillämpning under en väpnad konflikt. Delar av rättighetsskyddet

kan dock under vissa förutsättningar inskränkas genom lag, och även i vissa fall helt åsidosättas vid krig och allmänt nödläge som hotar en stats existens (se kapitel 3.3.1).

De mänskliga rättigheterna är alla människors individuella och juridiska rättigheter. De gäller för alla människor, och det är alla staters ansvar och skyldighet att se till att deras medborgare och andra personer under deras jurisdiktion har tillgång till sina rättigheter och att rättigheterna respekteras full ut. De syftar till att alla människor ska få möjlighet att leva ett drägligt liv. Alla människor anses därför ha rätt till liv och frihet, att tänka, tycka och säga vad man vill, att få utöva sin religion, samt att inte diskrimineras.

Till de mänskliga rättigheterna hör också rätten till en opartisk rättegång, rätten att gifta sig med vem man vill och bilda familj, liksom rätt till mat, kläder och bostad och en tillfredsställande levnadsstandard samt rätt till hälsa, arbete och utbildning. Rätt till en egen identitet, medborgarskap och rätten att rösta i politiska val, att söka asyl och förbud mot tortyr och slaveri ingår också i de mänskliga rättigheterna. Med andra ord finns bland dessa regler en mängd rättigheter som begränsar användningen av våld och tvång, vilka kan vara av intresse för vårt uppdrag, liksom det också finns regler som inte är lika centrala för vårt uppdrag.

### 3.2.2 Bakgrund till regelverket

De mänskliga rättigheterna har framförallt utvecklats efter andra världskriget. Erfarenheterna från kriget gjorde att det växte fram en uppfattning att världssamfundets stater måste ta ett gemensamt ansvar för den enskildes mänskliga rättigheter. Att främja de mänskliga rättigheterna är, som framgår av FN-stadgan, ett av FN:s mål.

### 3.2.3 Centrala dokument och traktater

År 1948 antog FN:s generalförsamling den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen är ett internationellt dokument som fastställer att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. I den allmänna förklaringen slås bland annat fast att de utpekade rättigheterna gäller för var och en, oavsett ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk uppfattning, social ställning eller andra sådana grunder. Efterföljande centrala FN-konventioner

är 1948 års konvention mot folkmord, 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 1965 års konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1966 års två internationella konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1979 års konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling (tortyrkonventionen), 1989 års konvention om barnets rättigheter, 2006 års konvention om rättigheter för personer med funktionshinder samt 2006 års konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

Utöver dessa FN-konventioner finns ett antal regionala konventioner så som 1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inklusive dess tretton tilläggsprotokoll, den europeiska sociala stadgan från 1961 (reviderad 1996), 1987 års europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 1995 års ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, 1992 års europeiska stadga om landsdels- eller minoritetspråk, 1969 års amerikanska konvention om mänskliga rättigheter samt 1981 års afrikanska stadga om mänskliga och folkens rättigheter.

Vi koncentrerar vår framställning till tre för denna utrednings vidkommande centrala traktater inom området för de mänskliga rättigheterna – Europakonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, New York den 16 december 1966) samt tortyrkonventionen. Av dessa tre har vi lagt störts fokus vid praxis från Europadomstolen i vår redovisning av rättsläget i de olika frågor som aktualiseras.

Det är dock viktigt att notera att detta inte innebär att de övriga traktaterna och sedvanerätten på området för de mänskliga rättigheterna inte kan bli aktuella under en insats. Den nationella strategin pekar ut ett stort antal traktater inom området för de mänskliga rättigheterna som vägledande vid internationella militära insatser.

I sammanhanget bör också nämnas att det finns en rad FN-dokument med bäring på de mänskliga rättigheterna, som visserligen inte är juridiskt bindande, men som utifrån de frågor vi har att behandla är av intresse när det gäller frihetsberövanden; bl.a. Standard

Minimum Rules for the Treatment of Prisoners,<sup>1</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice,<sup>2</sup> Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment,<sup>3</sup> United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures,<sup>4</sup> United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty,<sup>5</sup> Basic Principles for the Treatment of Prisoners,<sup>6</sup> Code of Conduct for Law Enforcement Officials,<sup>7</sup> Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials,<sup>8</sup> Human Rights and Pre-trial Detention A Handbook of International Standards relating to Pre-trial Detention,<sup>9</sup> International Human Rights Standards for Law Enforcement A Pocket Book on Human Rights for the Police.<sup>10</sup>

### 3.2.4 Sedvanerätt

Sverige är även bundet av de regler till skydd för de mänskliga rättigheterna som utgör internationell eller regional sedvanerätt. Vi har inte ansett att det ligger inom ramen för vårt uppdrag att särskilt behandla de komplicerade och ibland kontroversiella frågorna om vilka internationella regler inom området för de mänskliga rättigheterna som utgör internationell sedvanerätt. I de fall där det är av betydelse för vårt uppdrag och vi finner det uppenbart att det är fråga om sedvanerätt nämner vi dock det. Det torde exempelvis stå klart att förbudet mot mord, tortyr, omänsklig behandling, våldtäkt och slaveri samt förbudet mot godtyckligt frihetsberövande liksom straff och avrättning utan föregående dom utgör sedvanerätt (jfr SOU 2010:72, kapitel 5, reglerna 89, 90, 93, 94, 99 och 100). Detsamma gäller Genèvekonventionernas gemensamma

---

<sup>1</sup> Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII), 13 maj 1977.

<sup>2</sup> UN doc. General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985.

<sup>3</sup> UN doc. General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988.

<sup>4</sup> UN doc. General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

<sup>5</sup> General Assembly resolution 45/113, annex, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) at 205, U.N. Doc. A/45/49 (1990).

<sup>6</sup> UN doc. General Assembly resolution 45/111 of 14 December 1990.

<sup>7</sup> UN doc. General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979.

<sup>8</sup> Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

<sup>9</sup> United Nations Centre for Human Rights, Crime Prevention and Criminal Justice Branch, Professional Training Series No. 3, 1994.

<sup>10</sup> United Nations High Commissioner for Human Rights, Centre for

artikel 3 om minimiskydd i icke-internationella väpnade konflikter, som i huvudsak kan ses som en artikel om mänskliga rättigheter och artikel 75 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna om grundläggande garantier för individer under väpnad konflikt. Vi återkommer till detta i våra överväganden i kapitel 6.

### 3.3 Frågeställningar kring tillämpligheten av mänskliga rättigheter under internationella militära insatser

Det finns ett antal skillnader mellan tillämpningen av mänskliga rättigheter extraterritoriellt under internationella militära insatser och staters tillämpning av regelverken i andra situationer.

Internationella militära insatser agerar som regel med stöd av ett säkerhetsrådsmandat. Vi har i kapitel 2.1 behandlat frågan om relationen mellan staters åtaganden under de mänskliga rättigheterna och skyldigheter som följer av FN-stadgan och den *eventuella normkonflikt* som kan aktualiseras vid fullgörandet av mandatet för en internationell militär insats. Utöver detta finns en mängd andra frågor som aktualiseras särskilt vid internationella militära insatser.

Däribland kan nämnas att det kan ifrågasättas om förutsättningarna för att traktaterna ska vara *extraterritoriellt tillämpliga* är uppfyllda under internationella militära insatser och hur *möjligheterna att inskränka rättigheter* i så fall ser ut.

Frågor om vem handlingar under insatser är *hänförliga* ("attributable") till blir av stor betydelse och innefattar även frågan om det kan vara en internationell organisation som utövat kontrollen. Internationella militära insatser har ofta truppbidrag från flera olika stater. De leds ofta av en organisation och de agerar oftast utifrån ett mandat från FN. Det är därför inte alltid självklart vilken aktör en handling under en internationell militär insats är hänförlig till.

Vidare finns det praktiska utmaningar och svårigheter under en internationell militär insats vilka skiljer sig från nationella förhållanden. Det kan innebära att det kan vara närmast omöjligt att tillämpa konventionerna och säkerställa *alla* mänskliga rättigheter i förhållande till de individer som befinner sig i ett insatsområde på samma sätt som de säkerställs nationellt. Om konventionerna om de mänskliga rättigheterna är tillämpliga och ska efterlevas under en internationell militär insats tillkommer därför även frågor om *vilka rättigheter*

som rent konkret aktualiseras och *hur dessa ska hanteras* inom ramen för en sådan insats.

Vid sidan av dessa frågeställningar är för vårt vidkommande frågan om den deltagande personalens *individuella ansvar* för tillämpningen av konventionerna under internationella militära insatser även av betydelse.

Det bör dock noteras att inte alla frågeställningar rörande tillämpningen av mänskliga rättigheter under en insats är komplicerade. Som exempel kan nämnas att den svenska staten, vid internationella militära insatser, är skyldig att tillförsäkra den svenska personalen som deltar i insatsen ett rättighetsskydd. Den svenska statens skyldighet att tillförsäkra den svenska personalen detta rättighetsskydd går dock inte längre än de maktbefogenheter Sverige lagligen får utöva i insatsområdet i enlighet med gällande folkrätt, bl.a. säkerhetsrådets mandat.

I det följande behandlar vi vissa aspekter av frågorna som lyfts ovan. Syftet är att lägga grunden för våra senare resonemang om huruvida Sverige har en skyldighet att efterleva de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser, samt vilka regler som i så fall kan och bör tillämpas. Våra överväganden i dessa frågor finns i kapitel 6.

### 3.3.1 Reglernas tillämpningsområde

De mänskliga rättigheterna är som huvudregel formellt tillämpliga under såväl fred, kris som väpnade konflikter om förutsättningarna för tillämplighet som anges i traktaterna är uppfyllda. Traktater som reglerar de mänskliga rättigheterna är endast bindande för de stater som tillträtt dessa, och avser förhållanden till personer som befinner sig under statens jurisdiktion. Reglerna är dessutom endast tillämpliga så länge staterna inte har utnyttjat de traktatsreglerade möjligheterna att göra inskränkningar i eller åsidosätta bestämmelserna, eller så länge inte annan rätt (t.ex. den humanitära rätten) har företräde i form av *lex specialis*.

Detta framgår av uttalanden från en lång rad på området viktiga aktörer, så som Internationella domstolen (ICJ)<sup>11</sup>, FN:s Generalför-

---

<sup>11</sup> ICJ, Nuclear weapons Case (1996), Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 9 July 2004, para. 25, samt Case Concerning the Armed Activities on the Territory of the Congo, Democratic Republic of Congo v. Uganda, Judgment, 19 dec 2005.

samling<sup>12</sup>, European Commission for Democracy through Law<sup>13</sup> (Venedigkommissionen), EU<sup>14</sup>, FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (The United Nations Human Rights Committee)<sup>15</sup> och FN:s kommission för mänskliga rättigheter (UN Commission on Human Rights).<sup>16</sup> Det finns dock stater som anser att FN:s konvention om civila och politiska rättigheter inte är tillämplig i en väpnad konflikt, t.ex. Israel och USA.<sup>17</sup>

Frågan om förutsättningarna för konventionernas tillämplighet behandlas nedan i anslutning till den för utredningens vidkommande viktiga frågan om traktaternas *extraterritoriella tillämpning*. Sedan går vi in på förutsättningarna för att inskränka rättigheterna.

### Traktaternas extraterritoriella tillämplighet

De mänskliga rättigheterna ska enligt sin ordalydelse tillämpas av de stater som tillträtt traktaten till skydd för personer som befinner sig under deras *jurisdiktion*, dvs. då staten utövar effektiv kontroll över personer eller territorium, oberoende av om det sker genom lagstiftning, rättskipning, förvaltning eller exekutiv maktutövning.

Staternas jurisdiktionskompetens är i första hand kopplad till det egna territoriet och den där befintliga befolkningen, liksom till fartyg och luftfartyg från den egna staten som befinner sig på eller över internationellt vatten. Jurisdiktionskompetensen kan dock utsträckas till att omfatta personer inom en främmande stats territorium om den aktuella staten samtycker till detta eller om det finns en medgivande regel i internationell sedvanerätt eller verksamma traktater. Detta innebär att traktater inom området för de mänskliga rättigheterna även kan ha en extraterritoriell tillämplighet baserat på förekomsten av en folkrättslig behörighet att utöva nationella maktbefogenheter inom en främmande stats territorium.

Tillämpligheten av traktater på området för de mänskliga rättigheterna är dock inte begränsad till att endast omfatta den effektiva

---

<sup>12</sup> Basic Principles for the Protection of Civilian Populations in Armed Conflict, GA res. 2675 (XXV), 9 Dec. 1970, 1 §.

<sup>13</sup> Opinion no. 245/2003, CDL-AD (2003).

<sup>14</sup> [2005] OJ C327/04 European Union Guidelines on Promoting Compliance with International Humanitarian Law, para. 12.

<sup>15</sup> General Comment No 31, supra chapter 3, note 4, para. 11.

<sup>16</sup> Report, Situation of detainees at Guantánamo Bay, E/CN.4/2006/120 (27.2.2006), paras. 15-16.

<sup>17</sup> *Se t.ex. ang. Israel*: CCPR/C/ISR/2001/2, para. 8, 4.12.2001, *och ang. USA*: CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1/Add.1, p. 2.

kontroll en stat utövar med stöd av folkrätten eller samtycke, utan omfattar även de situationer när en stat utan sådant stöd rent faktiskt utövar effektiv kontroll på en annan stats territorium.

### *Europakonventionen*

I artikel 1 om skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna anges att de höga fördragsslutande parterna ska garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i avdelning I i konventionen.

Begreppet ”jurisdiktion” i artikel 1 i Europakonventionen är i huvudsak kopplat till en fördragsslutande stats eget territorium, en extraterritoriell tillämpning av konventionen är exceptionell och förutsätter ett särskilt rättfärdigande i varje enskilt fall. Domstolen har i detta avseende konstaterat att staters extraterritoriella jurisdiktion, som en allmän regel, är definierad och begränsad av folkrättens regler om andra staters rätt till territoriell suveränitet. I linje härmed har domstolen endast i undantagsfall accepterat att fördragsslutande staters agerande utomlands kan konstituera ett utövande av jurisdiktion i enlighet med artikel 1 i konventionen.

Europadomstolen har sålunda genom olika avgöranden slagit fast att konventionen under vissa omständigheter kan vara extraterritoriellt tillämplig. Avgörandena gäller en stats ageranden utanför statens egna territorium både inom och utanför det område där Europakonventionen ratificerats, liksom ageranden inom en stats egna territorium som får konsekvenser extraterritoriellt. Den befintliga praxisen rör ett flertal olika situationer, däribland även frågor i anslutning till internationella militära insatser, t.ex. militär intervention utan säkerhetsrådsmandat, insatser beslutade av säkerhetsrådet och ockupation. Inledningsvis kan påpekas att domstolen *inte i något fall hittills* har ansett att konventionen haft extraterritoriell tillämpning i den typ av internationella militära insatser Sverige hittills deltagit i.

Nedan redogör vi för resonemang som förs i rättsfallen, med utgångspunkt i domstolens slutsatser snarare än i vilken typ av situation fallen gäller, för att visa på vad som kan grunda en extraterritoriell tillämpning. Det är i fråga om tillämpligheten av mänskliga rättigheter i en enskild insats viktigt att beakta vilken typ av insats det rör sig om och de specifika omständigheterna kring insatsens tillkomst.

De fall när domstolen har ansett att en extraterritoriell jurisdiktion föreligger är begränsade till situationer när en fördragsslutande stat har ”effective control”, (effektiv kontroll), över ett område eller individer utomlands och – som en konsekvens av militära operationer eller militär ockupation eller till följd av samtycke, invitation eller passivt medgivande av den aktuella staten – utövar hela eller delar av den statliga makten.

När domstolen talar om ”effektiv kontroll” i detta sammanhang avses ett kriterium som måste föreligga för att konventionen ska kunna anses extraterritoriellt tillämplig. Effektiv kontroll rör således förhållandet mellan stat och individerna på det territorium över vilket kontrollen utövas, eller kontroll över enskilda individer. Det handlar med andra ord om en förutsättning för att nationell jurisdiktion ska anses föreligga och de mänskliga rättigheterna i Europakonventionen ska vara tillämpliga extraterritoriellt. (Observera nedan att samma begrepp används av t.ex. Internationella domstolen och något annorlunda även av International Law Committee, ILC, i Draft Articles on State Responsibility, i bedömningen av om en stat kan anses ha statsansvar).

Principen om Europakonventionens extraterritoriella tillämplighet (baserad på ett kriterium om utövande av effektiv kontroll över territorium och personer eller endast personer) har utvecklats i ett antal rättsfall från Europadomstolen. Det spelar ingen roll om den effektiva kontrollen utövas på en laglig eller olaglig grund. Det är det faktiska utövandet av den effektiva kontrollen som innebär att staten blir skyldig att tillämpa konventionens fri- och rättigheter i förhållande till alla inom det kontrollerade området. Domstolen har dock inte ansett att jurisdiktion i konventionens mening kan härledas endast ur det förhållande att en person blivit offer för en fördragsslutande stats åtgärder.

*Effektiv kontroll över ett område* föreligger enligt domstolen bland annat när en fördragsslutande stat har faktisk myndighet, eller i vart fall ett avgörande inflytande över området, till följd av att de lokala administrativa myndigheterna i området är beroende av den fördragsslutande statens militära, ekonomiska, finansiella och politiska stöd för sin överlevnad, se rättsfallet *Ilaşcu* (Europadomstolen, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99, 8 juli, 2004–VII, angående frågan om moldavisk eller rysk kontroll över territoriet i Transnistrien).

Den effektiva kontrollen kan också utgöras av en tillfällig kontroll över ett område till följd av militära operationer, se i *Issafallet*

(Europadomstolen, *Issa and Others v. Turkey*, no. 31821/96, para. 76, 16 November 2004), som rörde en turkisk militär operation i norra Irak. Det kan även röra sig om en mer omfattande kontroll till följd av militär ockupation, inkluderande territoriell administration, såsom Turkiets kontroll över norra Cypern i fallet *Loizidou* (Europadomstolen, *Loizidou v. Turkey (merits)*, no. 15318/89, 18 December 1996, para. 62, Reports of Judgments and Decisions 1996–VI).

*Effektiv kontroll över personer* har ansetts föreligga när personer utanför en konventionsbunden stat befunnit sig under denna stats "authority and control" genom den fördragsslutande statens representanter. Därvid har det ansetts sakna betydelse om dessa agerat rättsenligt eller inte. Effektiv kontroll över personer ansågs t.ex. föreligga i fallet *Öcalan* (Europadomstolen, *Öcalan v. Turkey [GC]*, no. 46221/99, para. 91, 2005-IV). När Kenya överlämnade PKK-ledaren till turkiska tjänstemän på Nairobis flygplats ansågs han därmed ha kommit under Turkiets kontroll.

Vid sidan av det ovan sagda kan det vara av intresse att gå in lite närmare på några *rättsfall från Europadomstolen*. I Europadomstolens dom i fallet *Banković* (Europadomstolen, *Banković and Others v. Belgium and 16 Other Contracting States (dec.) [GC]*, no. 52207/99, para. 81, 2001–XII) behandlar domstolen frågan i vilken utsträckning Europakonventionen är tillämplig på medlemsstaternas handlingar extraterritoriellt vid en militär intervention utan mandat från säkerhetsrådet.

Fallet uppkom i efterdyningarna av Natos bombning av den serbiska radio- och TV-stationen i Belgrad, 1999. 16 personer dog i anfallet och 16 skadades. Anhöriga till offren förde talan mot de 17 medlemsstater i Nato som också ratificerat Europakonventionen, men inte mot Nato i sig, och påstod brott mot artiklarna 2, 10 och 13 i Europakonventionen. Enligt klagandena var svarandestaterna ansvariga för dessa överträdelser av konventionen även om överträdelserna hade ägt rum inom dåvarande Jugoslaviens territorium. Nyckelfrågan i målet var om klagandena och deras döda anhöriga varit under svarandestaternas jurisdiktion.

Domstolen gick direkt in på frågan om klagandena och deras döda anhöriga kunde ha kommit under svarandestaternas jurisdiktion i den mening som avses i artikel 1 i Europakonventionen. Domstolen angav därvid att det är en "essentially territorial notion of jurisdiction" i enlighet med folkrätten som återspeglas i artikel 1 (para. 59–61).

Extraterritoriell jurisdiktion kopplades i målet till ockupation av eller samtycke från den andra staten. Bl.a. anges:

[...] a State may not actually exercise jurisdiction on the territory of another without the latter's consent, invitation or acquiescence, unless the former is an occupying State in which case it can be found to exercise jurisdiction in that territory, at least in certain respects [...] (para. 60)

Domstolen fann att den militära insatsen (Natos luftangrepp mot radio-/TV-stationen) inte var av sådan art att de fördragsslutande staterna kunde anses ha jurisdiktion, vare sig över ett område eller individer, i insatsområdet, bl.a. därför att förutsättningar för att etablera jurisdiktion (effektiv kontroll) saknades (para. 82). Detta ansågs vara fallet trots att Nato kontrollerade luftrummet över och runt Belgrad. (Jfr i denna del vad som sägs i Padfallet nedan om dödande med hjälp av attackhelikopter).

I de nyligen avgjorda fallen Al-Jedda (Europadomstolen, Al-Jedda v. the United Kingdom [GC], no. 27021/08, 7 juli 2011) och Al-Skeini (Europadomstolen, Al-Skeini and Others v. the United Kingdom [GC], no. 55721/07, 7 Juli 2011) behandlades frågan om Storbritannien utövade jurisdiktion i Irak efter krigsslutet den 1 maj 2003 i den mening som krävs för att Europakonventionen ska vara tillämplig extraterritoriellt.

Bakgrunden till de båda fallen är följande. Den 20 mars 2003 gick Storbritannien, USA och deras koalitionspartner in i Irak med väpnade styrkor. Syftet med operationen var att avsätta den dåvarande regimen. Den 1 maj 2003 förklarades de huvudsakliga stridsoperationerna vara över, och USA och Storbritannien blev ockupationsmakter. De skapade en koalition, Multi National Force (MNF), för att "exercise powers of government temporarily". En uppgift i detta var att trygga säkerheten i Irak. Uppgiften att trygga säkerheten erkändes sedan av säkerhetsrådet i resolution 1483, den 22 maj 2003. Resolutionen uppdrog åt koalitionen att "promote the welfare of the Iraqi people through the effective administration of the territory, including in particular working towards the restoration of conditions of security and stability ...". Ockupationen avslutades den 28 juni 2004, då irakiska myndigheter fick överta ansvaret att styra Irak.

Domstolen fann i båda fallen att Storbritannien hade jurisdiktion och att Europakonventionen var tillämplig. Det är av intresse att här titta närmare på resonemangen i Al-Skeinifallet. (Al-Jeddafallet

berörs även i kapitel 2.1.3 om betydelsen av en säkerhetsrådsresolution och 3.3.2 om hänförbarhetsfrågan.)

Mot bakgrund av att Storbritannien var ockupationsmakt i sydöstra Irak efter krigsslutet den 1 maj 2003, och att ockupationsrättens regler var tillämpliga, fann domstolen att Storbritannien hade jurisdiktion i den mening som krävs för att Europakonventionen ska vara tillämplig. Tungt vägande i denna analys var det faktum att Storbritannien (tillsammans med USA) utövade en del av den offentliga makt ("public powers") som normalt den suveräna staten i fråga utövar. Domstolen uttalade bl.a.:

In these exceptional circumstances, the Court considers that the United Kingdom, through its soldiers engaged in security operations in Basrah during the period in question, exercised authority and control over individuals killed in the course of such security operations, so as to establish a jurisdictional link between the deceased and the United Kingdom for the purposes of Article 1 of the Convention. (para. 149)

Denna "jurisdiktionslänk" mellan Storbritannien och de som bragts om livet ansågs av domstolen tillräcklig för att ansvar skulle inträda.

Följaktligen fann domstolen att Storbritanniens underlåtenhet att utreda omständigheterna kring fem dödsfall (mellan maj och november 2003) utgjorde kränkningar av Europakonventionens artikel 2. (Al-Skeinifallet kommenteras vidare i kapitel 3.3.3 och 6.7.2 om vilka rättigheter som ska tillämpas samt i kapitel 6.6.2. om jurisdiktionsfrågan.)

När det gäller frågan om *konventionens tillämpning utanför konventionsområdet*, dvs. i stater som ej är part i konventionen, kan det vara intressant att notera följande. I det ovan redovisade Bankovićfallet använde domstolen sig av ett s.k. "espace juridique"-argument", dvs. hänvisade till det legala området för tillämpningen av Europakonventionens regler (i detta fall Jugoslavien i kontexten av en Nato-ledd operation). Senare har domstolen tagit gradvisa steg bort från detta sätt att resonera. Det gäller bl.a. fallen Al-Saadoon, (Europadomstolen, Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom no. 61498/08 admissibility decision, 2009, para. 75, se närmare om fallet i kapitel 3.5.2), Öcalan (para. 91-93), Issa (para. 71), Medvedyev (Europadomstolen, Medvedyev and others v. France no. 3394/03, 2010, para. 50, 67, se närmare om fallet i kapitel 3.5.2). I Padfallet (Pad and others v. Turkey no. 60167/00, admissibility decision, 2007), handlade det om att ett antal iranier,

som levde nära den turkiska gränsen i Iran, blev dödade av en turkisk attackhelikopter 1999. Även om det ansågs odiskutabelt att de dödades av turkiska styrkor rådde det delade meningar beträffande frågan om de dödades på den turkiska eller iranska sidan av gränsen. Iran är inte part i Europakonventionen. Domstolen fann dock att personerna befunnit sig under Turkiets jurisdiktion oavsett på vilken sida av gränsen som personerna befunnit sig på när de dödades. Domstolen anförde "that it is not required to determine the exact location of the impugned events" eftersom Turkiet hade erkänt att personerna skjutits av den turkiska helikoptern (para. 54). I det ovan nämnda Al-Skeinifallet konstaterar domstolen vidare att Bankovićfallet och efterföljande praxis *inte* innebär att jurisdiktion under artikel 1 *a contrario* aldrig kan bli aktuellt "outside the territory covered by the Council of Europe Member States" (para. 142). Det faktum att Irak inte var part i Europakonventionen spelade således ingen roll i förhållande till Storbritanniens skyldigheter under konventionen. Avgörande var endast om Storbritannien hade jurisdiktion över personerna i fråga. Det s.k. "espace juridique-argument" som användes i fallet Banković har således frångåtts.

Domstolen har även i undantagsfall ansett att ett ansvar för upprätthållandet av rättighetsskyddet i konventionen kan föreligga när en fördragsslutande stats handlande *medfört effekter utanför den egna statens territorium*, utan att den fördragsslutande staten där utövar effektiv kontroll över ett område eller individer. En förutsättning för detta är att de handlingar som vidtagits av den fördragsslutande staten har haft tillräckligt nära återverkningar på de rättigheter som ska garanteras enligt konventionen, dvs. även när dessa återverkningar inträffar utanför den fördragsslutande statens egentliga jurisdiktion. Domstolen har bl.a. funnit att en fördragsslutande stat – vid utlämning av en individ till en icke-fördragsslutande stat – agerar på ett sätt som är oförenligt med bl.a. de grundläggande värderingarna i konventionen, om staten medvetet överlämnar personer till en annan stat, när det finns starka skäl att misstänka att personen i fråga står inför en verklig risk att utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se *Soering vs. the United Kingdom*, Judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 35, para. 88–91).

*Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*

Enligt artikel 2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ska konventionen gälla i förhållande till personer som *befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion*. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna och Internationella domstolen har ansett att uttrycket ska tolkas som ”inom dess territorium *eller* är underkastade dess jurisdiktion”, varigenom en extraterritoriell tillämpning blir möjlig.

Internationella domstolens position framgår t.ex. av det rådgivande yttrandet om muren på det ockuperade palestinska territoriet (ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9.7.2004, para. 111.)

Kommittén uttalade att artikel 2.1:

means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power or effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party. As indicated in General Comment 15 [...] the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States Parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party. This principle also applies to those within the power or effective control of the forces of a State Party acting outside its territory, regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained, such as forces constituting a national contingent of a State Party assigned to an international peace-keeping or peace-enforcement operation. (General Comment nr. 31 on the Nature of the General legal Obligation imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13, 25.4.2004, para. 10.)

Denna princip om extraterritoriell tillämpning av konventionen kom först till uttryck i två situationer inför kommittén rörande Uruguay. Där sades kort i generella termer att ordalydelsen av artikel 2.1:

does not imply that the State party concerned cannot be held accountable for violations of rights under the Covenant which its agents commit upon the territory of another State, whether with the acquiescence of the Government of that State or in opposition to it”, [...] “it would be unconscionable to so interpret the responsibility under article 2 of the Covenant as to permit a State party to perpetrate violations of the Covenant on the territory of another State, which

violations it could not perpetrate on its own territory. (López Burgos (1981) para. 12.3, och Celiberti di Casariego, 1981, para. 10.3.)

Vissa stater har dock, med olika motiveringar vänt sig mot konventionens extraterritoriella tillämplighet, däribland som nämnts Israel och USA (se kapitel 3.3.1).

### *Tortyrkonventionen*

Konventionen (art. 2) slår fast att parterna ska vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar *inom varje territorium under dess jurisdiktion*. I artikel 5 sägs vidare att varje konventionsstat ska vidta sådana åtgärder som kan vara nödvändiga för att hävda egen domsrätt rörande tortyrbrott i följande fall:

- a) när brottet begås inom något territorium under dess jurisdiktion eller ombord på fartyg eller luftfartyg som är registrerat i den staten;
- b) när den påstådde förövaren är medborgare i den staten;
- c) när offret är medborgare i den staten, om denna stat anser detta vara lämpligt.

Konventionen (art. 3) innehåller även ett särskilt förbud mot utvisning i sådana fall då en enskild person har välgrundade skäl att tro att han eller hon skulle bli utsatt för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling om han eller hon blev utlämnad eller utvisad till en viss stat, den s.k. ”non-refoulement”-principen.

Vid FN:s tortyrkommittés (CAT:s) senaste granskning av Sverige 2008 framfördes kritik och rekommendationer till Sverige på ett antal punkter.<sup>18</sup> CAT:s kommentarer avsåg de svenska försöken att sluta ett avtal med Afghanistan om behandlingen av överlämnade personer och tog upp ”non-refoulement”-principens koppling till jurisdiktionsfrågan enligt följande:

It is the Committee’s constant view, as reiterated in its General Comment on article 2 of the Convention (CAT/C/GC/2) that article

---

<sup>18</sup> Committee Against Torture, UN Doc., CAT/C/SWE/CO/5 (2008).  
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/423/66/PDF/G0842366.pdf?OpenElement>

3 of the Convention and its obligation of non-refoulement apply to a State party's military forces, wherever situated, where they exercise effective control, de jure or de facto, over an individual. With regard to the possible transfer of detainees within a State party's effective custody of any other State, the State party should ensure that it complies fully with article 3 of the Convention in all circumstances (para. 14).

Det kan noteras att CAT även kritiserade (para. 19) Sverige för att Sverige inte påkallade en snabb och opartisk utredning av händelserna under den EU-leda Artemisinsatsen i Kongo 2003, där det enligt Försvarsmaktens uppfattning "förekommit tortyr i samband med förhöret" av en kongolesisk man, utförd av franska officerare. (Jfr FM HKV bilaga 1 till skr 10816:68156, Utredning av en händelse i ARTEMIS-insatsen, KH/TS 20 400:660.)

### Möjligheter att inskränka rättigheter

Vissa traktater inom området för de mänskliga rättigheterna har bestämmelser som anger under vilka förutsättningar åtaganden beträffande mänskliga rättigheter kan inskränkas. Begreppet omfattar två typer av situationer, vilka i den engelska lydelsen av Europakonventionen benämns "limitations" eller "restrictions", respektive "derogations".

Den första typen utgör inskränkningar som kan ske i vissa av rättigheterna med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt *med hänsyn till bl.a. säkerhet, skydd för allmän ordning eller förebyggande av oordning och brott*. Exempel på detta är polisens befogenheter att vidta åtgärder som bl.a. inkräktar på den personliga friheten, rörelsefriheten m.m.

Den andra typen av inskränkningar innebär att en avvikelse från en konventionsbestämmelse får ske under viss tid *vid hot mot statens existens*, dvs. vid ett "allmänt nödläge", varvid avvikelsen måste stå i proportion till de aktuella hoten.

Vissa rättigheter kan aldrig inskränkas, de brukar benämnas *icke-derogerbara rättigheter*.

Under en väpnad konflikt behöver en stat inte besluta om inskränkningar i de mänskliga rättigheterna för att de humanitärrettsliga regler som utgör *lex specialis* ska äga företräde.

Det bör noteras att frågan om vilka typer av situationer som kan betecknas som "allmänt nödläge" lämnar utrymme för olika bedöm-

ningar. Klart är att situationer av internationella och icke-internationella väpnade konflikter kan utgöra en sådan situation, men var denna gräns går mot t.ex. en intern orolighet är flytande. Samma osäkerhet gäller frågan om möjligheter att göra inskränkningar under internationella militära insatser där den egna statens existens inte är hotad.

#### *Europakonventionen*

Europakonventionens artikel 15 medger att rättigheter kan inskränkas under krig eller i annat *allmänt nödläge* som hotar nationens existens i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. En stat som utnyttjar denna möjlighet att inskränka rättigheterna måste även underrätta Europarådets generalsekreterare (art. 15.3) om de åtgärder som vidtas samt om när åtgärderna har upphört att gälla. Inskränkningar kan dock under inga omständigheter göras med stöd av artikel 15 vad gäller rätten till liv (utom när någon dödas till följd av lagliga krigshandlingar), förbudet mot tortyr, förbudet mot slaveri och tvångsarbete, eller förbudet mot retroaktiva straffbestämmelser eller straffdomar.

#### *Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter*

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter medger genom artikel 4.1 inskränkningar i dess åtaganden vid ett *allmänt nödläge* som hotar nationens fortbestånd. Dessa inskränkningar får bara ske i den utsträckning det är strikt nödvändigt med hänsyn till situationens krav, om åtgärderna inte strider mot landets övriga åtaganden enligt den internationella rätten och inte innebär diskriminering enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.

Inga inskränkningar får göras avseende artiklarna 6, 7, 8.1, 8.2, 11, 15, 16 och 18 (bl.a. rätten till liv, förbud mot tortyr, slaveri och trälldom). Enligt konventionens artikel 4.3 ska en stat som begagnar sig av rätten till inskränkning genom förmedling av Förenta nationernas generalsekreterare, omedelbart underrätta de övriga konventionsstaterna om de bestämmelser från vilka inskränk-

ningar har gjorts och om motiven för dem. När staten upphäver inskränkningar ska ett ytterligare meddelande lämnas i samma ordning.

De inskränkningar som görs under en väpnad konflikt får inte ske slentrianmässigt, utan endast om de faktiska omständigheterna kräver sådana åtgärder. Rörande detta uttalade FN:s kommitté för mänskliga rättigheter att konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ”requires that even during an armed conflict measures derogating from the Covenant are allowed only if and to the extent that the situation constitutes a threat to the life of the nation.”<sup>19</sup>

#### *Tortyrkonventionen*

Konventionen (art. 2) medger inga inskränkningar av bestämmelserna.

### **3.3.2 Till vilken stat eller vilket organ ska handlingar under en internationell militär insats hänföras?**

Traktater kan ha extraterritoriell tillämpning. Det är som visats ovan inte kontroversiellt. Som framgått baseras den extraterritoriella tillämpligheten av konventionerna generellt på utövande av ”effektiv kontroll” över territorium eller individer. Ofta är den rättsliga analysen inriktad på om den aktuella staten utövat den nödvändiga kontrollen för att konventionen ska anses tillämplig. Sällan berörs frågan om vilken stat det är som utövat kontrollen – vem handlingen är *hänförbar* (”attributable”) till.

Om en handling utförs, som objektivt kan betraktas som en överträdelse av de mänskliga rättigheterna (t.ex. att överlämna en person till lokala myndigheter trots att personen där riskerar att utsättas för tortyr), uppstår frågan om till vilken handlingen är att hänföra – den truppbidragande staten vars personal deltar i överlämnandet, staten eller organisationen som leder insatsen eller FN på vars uppdrag personalen handlar? Vilkens eller vilkas, folkrättsliga förpliktelser blir tillämpliga i den aktuella situationen?

Frågan om hänförlighet, är en av de svåraste juridiska frågorna vid bedömningen av vilken folkrätt som aktualiseras och om en stat

---

<sup>19</sup> Human Rights Committee General Comment No. 29, States of Emergency (artikel 4), antagen den 24 juli 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. Den ersätter General Comment No. 5 on Artikel 4, från 1981, UN Doc. HRI\GEN\1\Rev.1, art 5.

kan anses ansvarig att efterleva de mänskliga rättigheterna i det enskilda fallet.

Det är inledningsvis viktigt att hålla isär begreppen ”jurisdiktion” och ”hänförbarhet”. Termen ”jurisdiktion” har många betydelser i folkrätten. När det gäller de mänskliga rättigheternas tillämplighet handlar det dock, som vi visat i kapitel 3.3.1 om staters utövande av kontroll över ett territorium eller över personer. Det rör sig om en s.k. ”effektiv kontroll” (”effective control”) som också kan utövas utanför det egna landets gränser.

Olika frågor aktualiseras av hänförbarhetsproblematiken. *En* är frågan om ett agerande eller en underlåtenhet att agera kan kopplas till en stat på ett sådant sätt att staten måste anses ansvarig för förfarandet med utgångspunkt i dess folkrättsliga förpliktelser. Frågan om hänförbarhet handlar således om förhållandet mellan det rättssubjekt som kan ådra sig ett folkrättsligt ansvar och de individer som kan anses handla för dess räkning. I internationella militära insatser är detta av särskild vikt då flera folkrättssubjekt med skilda rättskapaciteter är involverade.

*En annan fråga* är om förpliktelser som åligger en stat enligt internationella åtaganden eller sedvanerätt kan hänföras tillbaka till staten ifall staten ställt en trupp till förfogande till organisationer som FN och Nato, eller till stater som inte är parter i de traktater som den överlämnande staten är bunden av. Det vill säga; kan ansvaret för efterlevnaden av statens folkrättsliga skyldigheter hänföras tillbaka till staten om den mottagande staten eller organisationen inte har förmåga att ansvara för efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna därför att den inte själv är part i den aktuella konventionen eller därför att den, när det rör sig om en organisation, till följd av bristande rättssubjektivitet inte har möjlighet att ikläda sig samma skyldigheter som stater?

Som framgått är frågan om hänförbarhet av betydelse för bedömningen av vilken eller vilka som ska anses ansvara för att regelverken efterlevs och om ett statsansvar kan utkrävas av den truppbidragande staten. Den är därmed också grundläggande för att bedöma vilka regler som ska tillämpas – statens eller organisationens eventuella folkrättsliga skyldigheter. Observera dock vad som sagts om jurisdiktion som förutsättning för extraterritoriell tillämpning av konventionerna. Även om frågan om hänförbarhet är grundläggande för bedömningen av ansvar och tillämplig rätt behöver givetvis även bedömningar i jurisdiktionsfrågan

göras för en komplett bild av de nära sammanhängande frågorna om tillämplighet och statsansvar.

Det finns olika förhållningssätt att närma sig frågan om ett agerande under en internationell militär insats kan anses hänförligt till en truppbidragande stat. Exempel på detta kan t.ex. hittas i Europadomstolens praxis och FN:s Folkrättskommissions arbete. Vi visar på några av de omfattande resonemang som förts kring detta. Avslutningsvis kommer vi in på den problematik som hänger samman med att en truppbidragande stat för över trupp till en annan stats eller internationell organisations förfogande.

## Europadomstolen

Europadomstolen har i några fall kommenterat frågan om hänförlighet under internationella militära insatser. Det finns även rättsfall från andra situationer som kan ge viss vägledning om domstolens syn på denna fråga. Vi redogör här för några av de centrala rättsfallen.

### *Behrami- och Saramatifallen*

Frågan om vilket folkrättssubjekt den militära personalens handlande är hänförligt till vid internationella militära insatser som inrättats med stöd av ett säkerhetsrådsbeslut under FN-stadgans kapitel VII har prövats av Europadomstolen i Behrami- och Saramatifallen (Europadomstolen, Behrami and Behrami v. France (No 71412/01) och Saramati v. France, Germany and Norway (No 78166/01), 02.05.2007).

I korthet handlade Behramifallet om händelser som utspelade sig i Mitrovica i mars 2001 där ett antal barn hittade odetonerade substridsdelar från bombkapslar (cluster bomb units) som hade släppts av Nato under Kosovokriget 1999 (Behrami-Saramati, para. 5-7). Ett av barnen (Gadaf Behrami) dödades och ett annat (Bekim Behrami) skadades svårt när en substridsdel exploderade. Frågan i målet rörde Europakonventionens artikel 2 om rätten till liv, och huruvida den franska KFOR-truppen bar ett ansvar för händelsen eftersom truppen hade underlåtit att markera ut och/eller röja odetonerade substridsdelar som man visste fanns i området.

Saramatifallet handlade om en man (Saramati) som frihetsberövades i april 2001 för misstanke om mordförsök och olagligt

vapeninnehav (Behrami-Saramati, para. 8-17). Efter att ha frigetts i juni frihetsberövades han åter igen i juli, och chefen för KFOR (COMKFOR) förlängde sedan Saramatis frihetsberövande t.o.m. januari 2002 då denne slutligen dömdes. Saramati hävdade att hans rättigheter enligt Europakonventions artiklar 5 och 6 hade kränkts, och att det var Norge och Frankrike som bar ansvar eftersom befattningen COMKFOR under Saramatis frihetsberövande innehades av officerare från Norge respektive Frankrike.

I dessa fall från 2007 aktualiserades således frågan om till vilken aktör handlingar under FN-ledda internationella militära insatser är hänförliga. Klagandena ville att domstolen skulle ta ställning till huruvida handlingar utförda av KFOR och UNMIK utgjorde brott mot de truppbidragande staternas skyldigheter under Europakonventionen.

Domstolen ansåg sig dock inte vara kompetent *ratio personae* då FN bedömdes utöva "ultimate authority and control" över insatsen (Kosovo) och avvisade klagomålen. Domstolen fann att insatsen enbart kunde genomföras efter delegation av FN:s maktbefogenheter och att det fanns en tydlig delegationskedja från säkerhetsrådet via Nato och KFOR Force Commander ner till de olika multinationella divisionerna. Nato ansågs utöva "operational command" via denna delegationskedja så länge insatsens verksamhet utfördes inom ramen för delegationen. Det var med andra ord FN:s rätt att använda våld och tvång i enlighet med FN-stadgan som delegerats nedåt i flera steg.

Mot denna bakgrund ansåg domstolen att handlingarna i fråga var att hänföra till FN och inte till de truppbidragande staterna. Ett visst utrymme lämnades för de fall staterna skulle ha eller skulle kunnat ha påverkat det handlande som konstituerade myndighetsutövningen (frihetsberövandet). Undantaget avsåg således situationer då deltagande stater agerade på egen hand, vid sidan om den överlämnade befälsrätten.

Den "delegationsmodell" för att bedöma hänförlighet som etablerades i fallet kan med andra ord sägas bygga på resonemang kring delegation av FN:s makt. Domstolens ställningstagande innebär att den undgick att komma in på sakfrågorna i målet.

Domstolen har i flera senare fall hänvisat till Behrami- och Saramatifallen som skäl för att avvisa klagomål, t.ex. Kasumaj (Kasumaj v. Greece, no. 6974/05, 2007, para. 3), Gajić (Gajić v. Germany no. 31446/02, 2007, para. 5-6), Berić (Berić and others v. Bosnia and Hercegovina, 2007, para. 27). Räckvidden av avgörandet

i Behrami- och Saramatifallen har dock varit föremål för åtskillig diskussion och har kritiserats i doktrinen, bl.a. i ”The European Convention on Human Rights and UN-mandated Peace Operations: A square Peg in a Round Hole?”, Kjetil Mujezinovic Larsen, Faculty of Law, University of Oslo, 2010, s. 147 ff. och 445 ff.

Europadomstolen är än så länge det enda internationella organ som tillämpat den delegationsmodell som framfördes i Behrami- och Saramatifallen för att bestämma till vilken eller vilka handlingar utförda av militär personal i internationella militära insatser är att hänföra.

### *Al-Jedda och Al-Skeinifallen*

I de nyligen avgjorda fallen Al-Jedda (Europadomstolen, Al-Jedda v. the United Kingdom [GC], no. 27021/08, 7 juli 2011) och Al-Skeini (Europadomstolen, Al-Skeini and Others v. the United Kingdom [GC], no. 55721/07, 7 Juli 2011) behandlades frågan om Storbritannien utövade jurisdiktion i Irak efter krigsslutet den 1 maj 2003 i den mening som krävs för att Europakonventionen ska vara tillämplig, se närmare om detta och fallens bakgrund i kapitel 3.3.1. Kort kan här dock påpekas att insatsen var av en annan typ än i Behrami- och Saramatifallen. Den bestod av en militär intervention som övergått i ockupation (som efter interventionen utrustades med ett säkerhetsrådsmandat).

Domstolen fann i båda fallen att Storbritannien hade jurisdiktion och att Europakonventionen var tillämplig. I Al-Jeddafallet diskuteras även hänförandefrågan.

I Al-Jeddafallet resonerade domstolen kring betydelsen av det faktum att FN vid tiden för de aktuella handlingarna hade antagit ett antal säkerhetsrådsresolutioner (bl.a. 1511 och 1546) med bäring på konflikten i Irak och om detta medförde att handlingarna var hänförbara till FN (och inte Storbritannien). Domstolen fann att FN varken hade ”effective control” eller ”ultimate authority and control” över personalens handlingar, eller dess eventuella underlåtenhet att handla, inom ramen för den av USA och Storbritannien sammansatta styrkan, (MNF). Handlingarna var därmed inte hänförbara till FN utan till Storbritannien. Detta ansågs vara fallet trots att FN erkände MNF:s närvaro och ansvar i Irak genom ett antal säkerhetsrådsresolutioner och direkt auktoriserade MNF att

”take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq”. (Al-Jedda, para. 80–86).

Avvikelsen från domstolens tidigare praxis i Behrami- och Saramatifallen (där domstolen fann att handlingarna i fråga var hänförliga till FN) motiverades genom att domstolen underströk vikten av att analysera de specifika omständigheterna i målet, dvs. formuleringar i och omständigheterna kring antagandet av tillämpliga säkerhetsrådsresolutioner. Utifrån detta kom domstolen fram till att det förelåg en skillnad i hur den såg på FN:s roll vad gäller ansvar för säkerheten i Kosovo 1999 respektive i Irak 2004 och därmed också en skillnad beträffande till vilken eller vilka handlingarna var att hänföra.

När väl frågorna om jurisdiktion och hänförlighet var klarlagda fann domstolen i Al-Jeddafallet att Storbritannien gjort sig skyldigt till kränkningar av Europakonventionens artikel 5.1 rörande rätten till frihet från godtyckliga frihetsberövanden. Se mer om detta i kapitel 3.5.2.

I Al-Skeinifallet hindrades Storbritannien på formella grunder – frågan var inte väckt inför nationella domstolar – från att anföra att handlingarna inte var hänförliga till Storbritannien utan till FN (Al-Skeini, para. 100). (Al-Skeinifallet kommenteras vidare i kapitel 3.3.3 och 6.7.2 om vilka rättigheter som kan och bör säkerställas samt i kapitel 6.6.2 om jurisdiktionsfrågan.)

### **FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna**

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har vid flera tillfällen uttryckt att FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ska tillämpas under internationella militära insatser (jfr CCPR/CO/72/NET, 27.8.2001, para. 8), men kommittén har enligt vad vi erfarit aldrig tagit sig an frågan om hänförlighet.

### **FN:s Folkrättskommission**

#### *Statsansvar*

FN:s Folkrättskommission antog 2001 ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ILC Report, 53rd session, 2001, UN doc. A/56/10). Dessa artiklar om statsansvar har inte antagits som en formellt bindande traktat, men

anses återspegla gällande sedvanerätt i området. Huvudregeln om ansvar för handlingar ges i artikel 1:

Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State.

I artikel 3 ges definitionen av vad som är en otillåten handling:

There is an internationally wrongful act when of a State when conduct consisting of an action or omission:

- a) Is attributable to the State under international law; and
- b) Constitutes a breach of an international obligation of the State.

Artiklarna 4-11 innehåller bestämmelserna rörande hänförlighet, och artiklarna 16-18 ger förutsättningarna för hur en annan stats uppträdande kan leda till ansvar för en stat.

Av särskild relevans för internationella militära insatser är artikel 6. Under en internationell militär insats ställs truppbidragen till förfogande eller ledning under en annan stat eller organisation. Artikel 6 behandlar förhållandet när ett statsorgan ställs till förfogande under en annan stat (dvs. inte under en internationell organisation) och anger att:

A conduct of a organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed.

Kommentarerna (ILC Report, 53rd session, 2001, UN doc. A/56/10) till denna artikel anger att tillämpningen av artikeln är begränsad till när ett statsorgan:

is acting with the consent, under the authority of and for the purposes of the receiving State. Not only must the organ be appointed to perform functions appertaining to the State at whose disposal it is placed, but in performing the functions entrusted to it by the beneficiary State, the organ must also act in conjunction with the machinery of that State and under its exclusive direction and control, rather than on instructions from the sending State (s. 95).”

Av formuleringen ”exclusive direction och control” framgår att det är en relativt hög tröskel för att ett statsansvar ska föreligga för en mottagande stat.

*Internationella organisationers ansvar*

FN:s Folkrättskommissions arbete om ansvar för internationella organisationer (ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations, ILC Report, 63rd session, 2011, UN doc. A/66/10) har stora likheter med ILC:s artiklar om statsansvar. Bl.a. motsvaras den senares artiklar 1 och 2 av artiklarna 3 och 4 i ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations. För vårt vidkommande är dessa artiklar om internationella organisationers ansvar av särskilt intresse eftersom arbetet bl.a. uttryckligen behandlar frågan om ansvar vid internationella militära insatser. I dess artikel 6 anges att:

The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law, whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.

I artikel 7 anges vidare att:

The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.

Handlingar som utförs av insatser som är subsidiära organ till FN, vilket internationella militära insatser kan vara, är alltså enligt detta hänförliga till FN. I kommentarerna står följande:

As a subsidiary organ of the United Nations, an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization, and if committed in violation of an international obligation entails the international responsibility of the Organization and its liability in compensation. (s. 86 para. 6.)

I kommentarerna till artikel 6 och 7 anges att den förra artikeln är tillämplig på situationen när ett "organ" eller "agent" är "fully seconded" till organisationen ifråga. Det är inte fallet i internationella militära insatser av den typ Sverige medverkar i. I dessa insatser behåller staterna ett viss inflytande över sina statorgan. Denna situation regleras istället av artikel 7.

I situationer där stater ställt organ till en internationell organisations förfogande är organets handlingar hänförliga till

organisationen om denna utövar ”effektiv kontroll” över handlingarna. Det förklaras i kommentarerna till artikel 7 enligt följande:

The criterion for attribution of conduct either to the contributing State or organization or to the receiving organization is based according to article 7 on the factual control that is exercised over the specific conduct taken by the organ or agent placed at the receiving organization's disposal. As was noted in the comment by one State, account needs to be taken of the “full factual circumstances and particular context” (s. 85, para. 4).

What has been held with regard to joint operations, such as those involving UNOSOM II and the Quick Reaction Force in Somalia, should also apply to peacekeeping operations, insofar as it is possible to distinguish in their regard areas of effective control respectively pertaining to the United Nations and the contributing State. While it is understandable that, for the sake of efficiency of military operations, the United Nations insists on claiming exclusive command and control over peacekeeping forces, attribution of conduct should also in this regard be based on a factual criterion (s. 88, para. 9).

Observera att kommissionen använder begreppet ”effective control” som ett kriterium för frågan om vem som ska ha ansvar för ett visst handlande och inte som Europadomstolen (vilket vi pekat på i kapitel 3.3) som ett kriterium för att Europakonventionen ska vara tillämplig. Reglerna om såväl statsansvar som ansvar för internationella organisationer, som de har uttolkats av FN:s Folkrättskommission, använder två steg för att avgöra om en stat eller organisation har ett folkrättsligt ansvar för att efterleva de mänskliga rättigheterna. Det måste dels avgöras om en handling, eller underlåtenhet att handla, är hänförlig till staten eller till organisationen, dels om handlingen eller underlåtenheten att handla innebär ett brott mot en folkrättslig förpliktelse. Både stater och organisationer handlar genom individer.

I den tvåstegsprocess som kommissionen använder för att identifiera ansvar under folkrätten bedöms tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna i steg två. Det tar sikte på om det har begåtts ett brott mot en folkrättslig förpliktelse. Det är inte omöjligt att samma fakta kan läggas till grund för en analys i båda stegen. Ett omhändertagande av en individ kan dels innebära att staten A är ansvarig för omhändertagandet, dels att den aktuella konventionen är tillämplig. I reglerna om ansvar för internationella organisationer anges att i de fall när ett statsorgan ställts till en internationell organisations förfogande är handlingar hänförliga till

det folkrättssubjekt som utövar den effektiva kontrollen (också här används begreppet ”effective control”) över handlingen.

En presumtion kan således enligt kommissionens arbete anses föreligga för att när trupper ställs under en internationell organisations operativa kontroll är handlingar som truppen utför hänförliga till organisationen. En sådan presumtion kan brytas om staterna *de facto* utövat inflytande till den grad att det påverkat den operativa kontrollen av insatsen.

Av intresse i sammanhanget är även kommissionens kommentar till Europadomstolens bedömning av Behrami- och Saramatifallen:

The Court referred to the present work of the International Law Commission and in particular to the criterion of “effective control” that had been provisionally adopted by the Commission. While not formulating any criticism to this criterion, the Court considered that the decisive factor was whether “the United Nations Security Council retained ultimate authority and control so that operational command only was delegated”. While acknowledging “the effectiveness or unity of NATO command in *operational matters*” concerning KFOR, the Court noted that the presence of KFOR in Kosovo was based on a resolution adopted by the Security Council and concluded that “KFOR was exercising lawfully delegated Chapter VII powers of the UNSC so that the impugned action was, in principle, ‘attributable’ to the UN within the meaning of the word outlined [in article 4 of the present articles]”. One may note that, when applying the criterion of effective control, “operational” control would seem more significant than “ultimate” control, since the latter hardly implies a role in the act in question. It is therefore not surprising that in his report of June 2008 on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, the United Nations Secretary-General distanced himself from the latter criterion and stated: “It is understood that the international responsibility of the United Nations will be limited in the extent of its effective operational control” (s. 88, para. 10).

(Noteras kan att Europadomstolen sedan detta skrevs förefaller ha klargjort sin syn på denna fråga genom efterföljande domar, jfr Al-Skeinifallet.)

### FN:s generalsekreterare

Generalsekreteraren skrev i sin rapport 1996, med anledning av frågan om FN:s ansvar för insatser under 1990-talet att frågan om ”operational command and control” är av betydelse för bedömningen av frågan om hänförlighet. Han anförde att FN:s ansvar för

stridsrelaterade aktiviteter "is premised on the assumption that the operation in question is under the exclusive command and control of the United Nations". Vidare sade han: "[w]here a Chapter VII-authorized operation is conducted under national command and control, international responsibility for the activities of the force is vested in the State or States conducting the operation" samt fortsatte:

In joint operations, international responsibility for the conduct of troops lies where operational command and control is vested according to the arrangements establishing the modalities of cooperation between the State or States providing the troops and the United Nations. In the absence of formal arrangements between the United Nations and the State or States providing troops, responsibility would be determined in each and every case according to the degree of effective control exercised by either party in the conduct of the operation.

The principle that in coordinated operations liability for combat-related damage in violation of international humanitarian law is vested in the entity in effective command and control of the operation or the specific action reflects a well-established principle of international responsibility. (Report of the UN Secretary-General 20.9.1996, A/51/389, para. 17.)

Uttalandena uttrycker ett klart samband mellan kontroll och hänförlighet. Den uppmärksamme läsaren noterar dock att generalsekretären talar om "operational command and control", till skillnad från Folkrättskommissionen som talar om "effective control". I en militär kontext kan det presumeras att "operational control" liksom den högre nivån av "operational command" är liktydigt med "effective control" men det kräver en bedömning från fall till fall.

FN:s generalsekreterare diskuterade 2008, i sin rapport om UNMIK, Kosovinsatsens (UNMIK) struktur i ljuset av den planerade ökade operativa kontroll EU skulle få och anförde att EU "will, over a period of time, gradually assume increasing operational responsibilities in the areas of international policing, justice and customs throughout Kosovo". Han fortsatte sedan: "It is understood that the international responsibility of the United Nations will be limited to the extent of its effective operational control." (UN Secretary-General's report on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 12.6.2008, UN doc. S/2008/354, para. 16.)

Uttalandet ska ses mot bakgrund av det då nya rättsfallet i målen Behrami- och Saramati från Europadomstolen, som synes

innebära en annan ståndpunkt än den generalsekreteraren här hävdade.

### Särskilt om överförandeproblematiken

Som framgått (kapitel 2.3) ställer truppbidragande stater ofta statsorgan till en internationell organisations förfogande i internationella militära insatser. Genom en särskild process ("transfer of authority", ToA) överförs den operativa kontrollen av styrkorna till organisationen som leder insatsen. I alla operativa avseenden är det därefter organisationen som utövar kontrollen. Som inledningsvis nämndes uppkommer då frågan om vem som ska ansvara för eventuella kränkningar av en stats förpliktelser om staten överlämnat ansvaret till någon som inte har samma förpliktelser eller har möjlighet att bära ansvaret.

Det är en grundläggande princip inom folkrätten att kränkningar mot en internationell bestämmelse ska leda till ansvar. Som inledningsvis nämnts kan bedömningen av hänförbarhetsfrågan leda till att handlingarna är att anse som hänförbara till organisationer som FN och Nato, eller till stater som inte är parter i de traktater som den överlämnande staten är bunden av. Det kan sålunda uppstå ett glapp mellan den truppbidragande statens ansvar för de mänskliga rättigheterna och det ansvar som kan utkrävas av den mottagande staten eller organisationen. Den situationen kan alltså uppstå att de senare inte har förmåga att ansvara för efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna därför att de inte själva är parter i den aktuella konventionen eller därför att de, när det rör sig om en organisation, till följd av bristande rättssubjektivitet inte har möjlighet att ikläda sig samma skyldigheter som stater. För en person som fått sina rättigheter kränkta kan detta glapp leda till att denne inte längre har möjlighet att utkräva ersättning eller få saken prövad vid en domstol.

Europakonventionen utgör inget hinder mot att fördragsslutande stater lämnar över suveräna maktbefogenheter till en annan stat eller internationell organisation. Den stat eller organisation som tillförs sådana maktbefogenheter av en fördragsslutande stat blir dock inte genom överföringen skyldig att också iaktta det rättighetsskydd som följer av konventionen, med mindre än att staten eller organisationen har anslutit sig till denna.

Ansvar har i dessa situationer av Europadomstolen ansetts kunna falla tillbaka på den överlämnande staten, för att förpliktelser enligt t.ex. de mänskliga rättigheterna annars skulle kunna kringgåas genom att stater agerar inom ramen för en organisation. Europadomstolen har i flera fall, *som dock inte rör internationella militära insatser*, anfört att stater som för över myndighet till en internationell organisation är skyldiga att säkerställa att statens åtaganden under Europakonventionen säkerställs också efter överförandet. Bl.a. har domstolen anfört att:

The Convention does not exclude the transfer of competences to international organizations provided that Convention rights continue to be “secured”. Member States’ responsibility therefore continues even after such a transfer (*Matthews v. the United Kingdom*, no. 24833/94, ECHR 1999-I, 18.2.99, para. 32).<sup>20</sup>

Om en fördragsslutande stat har fört över suveräna rättigheter till en annan stat eller internationell organisation, efter det att den tillträtt Europakonventionen, har domstolen därför ansett att den fördragsslutande staten inte kan undgå ett ansvar för sina konventionsförpliktelser. Endast om den stat eller organisation till vilken de suveräna rättigheterna överförs kan anses skydda de fundamentala rättigheterna på ett sätt motsvarande konventionskyddet kan staten sägas vara fri från ansvar. Dvs. den mottagande staten eller organisationen ska skydda såväl de substantiella rättigheterna som de mekanismer som kontrollerar deras efterlevnad. (*Bosphorus hava Yollari Turizm v. Ticaret Anomim Sirketi vs. Ireland*, [GC] para. 153-155, no. 45036/98, 2005).

Den fördragsslutande staten har dock inte ansetts vara ansvarig för hur den andra staten eller internationella organisationen utövar de överförda maktbefogenheterna i allmänhet. Däremot har de fördragsslutande staterna ansetts ansvariga för de myndighetsåtgärder (den maktutövning) som de överförda maktbefogenheterna ger upphov till inom den fördragsslutande statens egna territorium, mot bakgrund av att stater presumeras utöva en total och faktisk jurisdiktion inom sitt eget territorium.

Utanför den egna statens territorium anses en fördragsslutande stat inte bära ansvar för de åtgärder som vidtas med stöd av de överförda maktbefogenheterna om inte den fördragsslutande staten har jurisdiktion över det aktuella området (*Behrami-Saramati*, para.

<sup>20</sup> Se också *Bosphorus hava Yollari Turizm v. Ticaret Anomim Sirketi vs. Ireland*, (jun.) [GC] para. 153-155, no. 45036/98, 2005 para. 154-156.

106), dvs. i situationer när en fördragsslutande stat har effektiv kontroll över ett område eller individer utomlands.

### 3.3.3 Vilka rättigheter kan och bör säkerställas?

Vid sidan om frågan om till vilken stat eller vilket organ handlingar ska hänföras är frågor om vidden och innebörden av staters skyldigheter att respektera de mänskliga rättigheterna viktiga för bedömningen av tillämplig rätt. Vilka rättigheter är det som ska garanteras om konventionerna är tillämpliga? Alla rättigheter? Bara de absoluta rättigheterna, eller de som har bäring på de specifika uppgifter som omfattas av den internationella militära insatsens mandat?

Det finns givetvis, utöver de rent juridiska frågorna om vilka regler som är aktuella, stora praktiska svårigheter att föra över hela den rättighetskatalog med anslutande tillämpningsregler som finns i en stat, som t.ex. Sverige, på förhållanden under en internationell militär insats i ett utvecklingsland eller i ett land som drabbats svårt av en väpnad konflikt.

De fördragsslutande staternas åtagande enligt artikel 1 i Europakonventionen är att ”garantera” envar de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Motsvarande skyldighet föreligger enligt artikel 2 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som anger att de fördragsslutande staterna ska ”respektera och tillförsäkra” envar de inskrivna rättigheterna. Enligt artikel 3 i tortyrkonventionen ska fördragsslutande stater ”förhindra” tortyrhandlingar såsom dessa definieras enligt artikel 1 i konventionen.

### Praxis från Europadomstolen

Av praxis från Europadomstolen framgår att en fördragsslutande stat är ansvarig för statsorganens alla handlingar och underlåtenheter, oavsett om handlingen eller underlåtenheten i fråga är en konsekvens av nationell lagstiftning eller skyldigheten att efterkomma en internationell förpliktelse (Bosphorus-fallet). De fördragsslutande staternas åtaganden omfattar dessutom inte bara en skyldighet att avstå från att störa åtnjutandet av de garanterade fri- och rättigheterna. Åtagandet innefattar även positiva skyldigheter att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa respekten för

dessa rättigheter och friheter inom dess territorium (Z and Others vs. the United Kingdom [GC], no. 29392/95, para. 73, ECHR 2001-V). Åtagandena kvarstår även då utövandet av statens myndighet är begränsad till delar av dess territorium, så till vida att staten är skyldig att vidta alla lämpliga åtgärder som det fortfarande står i dess makt att vidta (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99, 8 juli, para. 313, 2004-VII).

Av domstolens praxis följer att en fördragsslutande stat, som har en effektiv kontroll över ett område utanför för sitt eget territorium, är skyldig att med de begränsningar som följer av folkrättens regler om andra staters rätt till territoriell suveränitet tillförsäkra invånarna i området det rättighetsskydd som följer av konventionen (Banković-fallet para. 59).

Vidare kan domstolen anses tidigare ha gett uttryck för en form av ”allt eller intet-princip” innebärande att konventionen ska tillämpas i sin helhet då den är tillämplig. I Banković uttalas bl.a. följande:

the wording of Article 1 does not provide any support for the applicant’s suggestion that the positive obligation in Article 1 to secure ‘the rights and freedoms defined in Section I of this Convention’ can be divided and tailored in accordance with the particular circumstances of the extra-territorial act in question (para. 75).

Domstolen har i senare praxis öppnat för möjliga begränsningar i en stats förpliktelser enligt konventionen. I *Ilaşcu* sägs följande:

where a Contracting State is prevented from exercising its authority over the whole of its territory by a constraining de facto situation [...] it does not thereby cease to have jurisdiction [...]

such a factual situation reduces the scope of that jurisdiction in that the undertaking given by the State under Article 1 must be considered by the Court only in the light of the Contracting State’s positive obligations towards persons within its territory (para. 333).

Domstolen har dock efter detta framhållit att de rättigheter som en fördragsslutande stat har att säkerställa vid bl.a. extraterritoriell jurisdiktion är de rättigheter som i den aktuella situationen är relevanta för individen, och att konventionens rättighetsskydd därför kan sägas – i detta avseende – kunna ”delas och anpassas” (Al-Skeini, para. 137).

Skyldigheten att tillförsäkra personerna inom området konventionens rättighetsskydd gäller oavsett om den effektiva

kontrollen utövas lagligen eller olagligen, eller direkt genom den fördragsslutande statens militära enheter eller genom underordnade lokala administrativa myndigheter (Loizidou).

Med ovanstående som grundläggande utgångspunkt går vi nedan inledningsvis igenom regler i de tre konventionerna vi valt att fokusera på som kan anses ha särskild betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser. Detta mot bakgrund av att vårt uppdrag är inriktat på just frågan om våld och tvång. Även andra fri- och rättigheter i konventionerna kan dock aktualiseras.

### Regler av särskild betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser

#### *Europakonventionen*

De artiklar i Europakonventionen som har störst betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser är artikel 2 om rätten till liv, artikel 3 med ett förbud mot tortyr, artikel 5 om rätten till frihet och säkerhet, artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv, artikel 9 om rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet samt artikel 11 om frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet. Även artikel 2 (rätten att fritt röra sig) i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen är av betydelse.

I artikel 2 slås fast att envars rätt till livet ska skyddas genom lag. Ingen ska avsiktligt berövas livet utom för att verkställa en domstols dom i de fall då han dömts för brott som enligt lag är belagt med sådant straff. Ingen ska dock anses ha berövats livet i strid med artikeln, när detta är en följd av våld som var absolut nödvändigt för att försvara någon mot olaglig våldsgärning, för att verkställa en laglig arrestering, för att hindra någon som lagligen är berövad friheten att undkomma eller för att i laglig ordning stävja upplopp eller uppror.

Enligt artikel 3 får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I artikel 5 anges att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten utom i vissa angivna fall och i den ordning som lagen föreskriver. Vissa bestämmelser för hanteringen av de frihetsberövade finns också. Var och en som arresteras

ska t.ex. utan dröjsmål och på ett språk som han förstår underrättas om skälen för åtgärden och om varje anklagelse mot honom.

Artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 9 om rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet innehåller även de moment som skulle kunna begränsa användningen av tvång, särskilt under frihetsberövanden och andra ingrepp i den personliga friheten.

Beaktandet av artikel 11 om frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet och artikel 2 (om fri rörlighet av personer) i tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen kan även vara aktuellt inom ramen för en internationell militär insats vid bl.a. frihetsberövanden, hantering av folkmassor och upprättanden av vägspärrar.

I artikel 15 räknas ett antal regler upp som icke-derogerbara dvs. de får aldrig inskränkas. Inga inskränkningar får därmed göras i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (punkten 1) och 7.

#### *FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*

I FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter är det främst artiklarna 6.1, 7, 9 och 10 som är av särskild betydelse för användandet av våld och tvång under internationella militära insatser. Artikel 6.1 slår fast att varje människa har en inneboende rätt till livet. Denna rätt ska skyddas genom lag. Ingen får godtyckligt berövas sitt liv. Enligt artikel 7 får ingen utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ingen får utan sitt fria samtycke utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment.

I artikel 9 stadgas bl.a. att var och en har rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får utsättas för godtyckligt gripande eller frihetsberövande. Ingen får berövas sin frihet annat än av sådana skäl och på sådant sätt som föreskrivs i lag. Artikel 10 föreskriver bl.a. att var och en som har berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde.

Artikel 17 om rätten till privatliv m.m. samt artikel 18 om rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet kan även de komma att få betydelse för användningen av våld och tvång under frihetsberövanden.

I artikel 4 räknas ett antal regler upp som icke-derogerbara. Inga inskränkningar får sålunda göras i artiklarna 6, 7, 8.1, 8.2, 11, 15, 16 och 18.

### *Tortyrkonventionen*

I tortyrkonventionen finns flera regler som på olika sätt är avsedda att förhindra tortyr, annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Samtliga dessa är icke-derogerbara.

Enligt artikel 2 ska varje konventionsstat vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under dess jurisdiktion. Inga som helst särskilda omständigheter, vare sig krigstillstånd eller krigshot, inre politisk instabilitet eller annan allmän nödsituation får anföras för att rättfärdiga tortyr. En order från en överordnad offentlig tjänsteman eller offentlig myndighet får inte åberopas för att rättfärdiga tortyr.

I artikel 3 slås fast att ingen konventionsstat ska utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr. För att fastställa huruvida sådan anledning föreligger, ska de behöriga myndigheterna beakta alla hänsyn av betydelse, vari i förekommande fall även ska inbegripas förekomsten i den berörda staten av ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Artikel 16.1 stadgar att varje konventionsstat ska åta sig att inom varje territorium under dess jurisdiktion förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr enligt definitionen i artikel 1, när dessa handlingar begås av eller sker på uppmaning eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna.

### **3.3.4 Hur ser det individuella ansvaret ut?**

Vid sidan om frågan om statsansvar som vi behandlat ovan uppkommer frågor om det individuella ansvaret för handlingar under internationella militära insatser. I vad mån ett straffrättsligt

ansvar kan utkrävas av en enskild soldat framgår inte av konventionerna om mänskliga rättigheter utan följer främst av hur en stat genom nationell lagstiftning valt att reglera ansvaret för överträdelse av mänskliga rättigheter och andra folkrättsliga regelverk. Genom SOFA:s och sedvana är det regelmässigt den truppbidragande statens lagstiftning som blir aktuell i förhållande till egna soldater. Något hinder finns inte för att utkräva ett individuellt ansvar även om det av något skäl inte går att utkräva ett statsrättsligt ansvar av den truppbidragande staten.

I den internationella humanitära rätten finns bestämmelser bl.a. om vad som är allvarliga överträdelse av krigets lagar. I kapitel 4.3 återkommer vi till svenska straff- och disciplinregler.

### 3.3.5 Pågående diskussioner kring ett delvis svårbedömt internationellt rättsläge

I syfte att försöka klargöra vad som är tillämplig rätt vid internationella militära insatser har det under senare år arrangerats ett antal internationella konferenser för att diskutera just frågan om det internationella rättsliga regelverket för internationella militära insatser.<sup>21</sup> Frågorna har diskuterats flitigt i både svensk och annan doktrin<sup>22</sup>, där även den befintliga rättspraxisen m.m. analyserats.

---

<sup>21</sup> Expert Meeting on Multinational Peace Operations, Applicability of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN Mandated Forces, Geneva, 11-12 December 2003, Organized by the International Committee of the Red Cross in cooperation with the University Centre for International Humanitarian Law (UCIHL) samt International Humanitarian Law Human Rights and Peace Operations, 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law, San Remo, 4-6 September 2008, International Institute of Humanitarian Law, In collaboration with the International Committee of the Red Cross. Från båda dessa möten finns omfattande rapporter där föredrag, seminariediskussioner och bakgrundspapper redovisas.

<sup>22</sup> "The European Convention on Human Rights and UN-mandated Peace Operations: A square Peg in a Round Hole?", Kjetil Mujezinovic Larsen, Faculty of Law, University of Oslo, 2010, "Det straffrättsliga ansvaret vid militära fredsframtvingande insatser", Magnus Sandbu, Juridisk Orientering 1/09, Försvarsmakten, 2009, "Military involvement in law enforcement", Dale Stephens, International Review of the Red Cross, Volume 92, number 878, Juni 2010, "Do Soldiers Really Have to Apply Human Rights Law in Military Operations?", Peter Rowe, The 4th Ruth Steinkraus-Cohen International Law Lecture: 16 maj 2006, "Reconciling Crimes Against Humanity with the Laws of War – Human Rights, Armed Conflict, and the Limits of Progressive Jurisprudence", Payam Akhavan, Journal of International Criminal Justice 6, s. 21-37, Oxford University Press, 2008, "Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law and the Law of Non-International Armed Conflict in an Extraterritorial Context", John Cerone, New England School of Law Faculty Working Paper Series, paper 2, 2007, "Attribution of Conduct in Multinational Peace Operations and Questions of Command and Control" Ola Engdahl, FORBE-rapport, Försvarshögskolan 2010.

Av det material som finns från dessa möten, och det som i övrigt finns dokumenterat, framgår att det, liksom vi visat i kapitel 3.3 finns en mängd frågeställningar, och en mängd olika åsikter kring svaren på dessa. Slutsatsen blir att rättslaget är delvis svårbedömt när det gäller internationella militära insatser, inte minst beträffande i vad mån mänskliga rättigheter är tillämpliga.

### 3.4 Övriga regelverk

#### 3.4.1 Den humanitära rätten

Som framgått förutsätts i propositioner om svenskt deltagande i internationella militära insatser att svensk personals våldsanvändning måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt *i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten* (jfr t.ex. prop. 2010/11:35, Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, ISAF, s. 14). Vidare finns uttalanden om att uppdraget ”gör det angeläget att medverkande truppkontingent har kunskaper om den politiska situationen i landet, mänskliga rättigheter, humanitär rätt och flyktingfrågor.” Detta motiveras av bl.a. att ”fredsstyrkan vid behov kan tillgripa militära tvångsmedel som går utöver ett strikt självförsvar” (prop. 1996/97:54 Svenskt deltagande i fredsstyrka efter IFOR i Bosnien-Hercegovina).

Regeringen uttalar i den nationella strategin (skr. 2007/08:51, s. 8–10) att personal i internationella militära insatser ska efterleva tillämpliga regler som följer av den humanitära rätten, t.ex. de fyra Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll.

#### Den humanitära rättens syfte

Syftet med den humanitära rätten, både traktater och sedvanerätt, är att humanisera krigföringen för att begränsa det lidande som väpnade konflikter orsakar för såväl civila som stridande. Den humanitära rätten reglerar därför både stridsmetoder (uppträdandet) och stridsmedel (vapen), samt innehåller regler till skydd för personer som är sjuka, sårade eller skadade, eller har fallit i fiendens våld, liksom för civila och civil egendom.

Den humanitära rätten har uppkommit genom en strävan att begränsa det lidande som väpnade konflikter orsakar för såväl stridande som civila, samtidigt som militära behov av handlings-

frihet i syfte att försätta fiendesoldater ur stridbart skick och vinna över en fiende (så fort som möjligt och med minsta möjliga förlust av personer och resurser) har beaktats. Dessa två koncept – humanitet och militär nödvändighet – har genom en växelverkan format den humanitära rättens regler och principer.

Den humanitära rätten utgår från ett antal grundläggande principer, vilka tydligt framgår av gällande traktater (ett 30-tal inom området) och en omfattande sedvanerätt, som uttrycker den humanitära rättens kärna. Dessa är principerna om distinktion, proportionalitet, försiktighet, icke diskriminering, förbudet mot att orsaka onödigt lidande och överflödigt skada, samt den s.k. Martensklausulen. Principerna är i dag väl utvecklade och förankrade i både traktater och sedvanerätt.

De centrala traktaterna utgörs av bl.a. de fyra Genèvekonventionerna från 1949 och dessas tre tilläggsprotokoll, 1907 års Haagkonventioner, 1980-års vapenkonvention, 1954 års kulturkonvention med dess två tilläggsprotokoll, 1948 års folkmordskonvention, 1925 års Genèveprotokoll, 1899 års Haagdeklaration samt 1868 S:t Petersburgsdeklaration. Dessa och andra tillämpliga traktater redovisas och kommenteras i Folkrättskommitténs delbetänkande SOU 2010:22, Krigets Lagar.

### Regler av särskild betydelse för vårt uppdrag

Vi har valt att inte på samma sätt som för de mänskliga rättigheterna räkna upp vilka regler inom den humanitära rätten som är av störst betydelse för användningen av våld och tvång då regelverket som helhet i till stor del reglerar precis detta. Som framkommer i föregående avsnitt om den humanitära rättens syfte består den humanitära rätten just av begränsningar i hur våld får utövas och detaljerade regleringar av tvångsanvändning.

Av intresse för vårt uppdrag när det gäller att särskilt titta på frågan om tillämplig rätt vad gäller *frihetsberövanden* under internationella militära insatser är dock Folkrättskommitténs utkast till manual i humanitär rätt m.m. (kapitel 9 i bilaga till slutbetänkandet SOU 2010:72). I denna görs en sammanställning av grundläggande garantier inom den humanitära rätten som *samtliga* frihetsberövande personer (oavsett rättslig status) under väpnade konflikter (oavsett konflikttyp) har rätt till innan en korrekt klassificering av deras rättsliga status kan göras.

Sammanställningen bygger i huvudsak på Sveriges traktatbaserade åtaganden genom Lantkrigsreglementet (LKR), Genèvekonventionerna från 1949 (GK I-IV), med tilläggsprotokoll I och II (TP I och II) samt den studie av sedvanerätten inom området för den humanitära rätten som Internationella röda korset publicerade 2005 ("Customary International Humanitarian Law", två volymer: Volume I: Rules, Volume II: Practice (två delar), Jean-Marie Henckaerts och Louise Doswald-Beck, Cambridge University Press, 2005, ICRC).

Det bör dock framhållas att sammanställningen endast tjänar som stöd i avvaktan på korrekt klassificering av de frihetsberövade personernas status. Såväl i förhållande till de som erhåller status som t.ex. kombattanter, civila och civila som direkt deltar i fientligheterna finns utförliga bestämmelser avseende deras behandling och rättigheter i ett antal specifika traktater och inom sedvanerätten under såväl internationella som icke-internationella väpnade konflikter samt inom de mänskliga rättigheterna.

Som ett exempel på centrala regler för vårt vidkommande kan visas på att kapitlet i manualutkastet inleds med att hänvisa till tilläggsprotokoll I artikel 75.1 och 2, samt ICRC-studiens regler 88, 89, 90, 91, 92, 93 och 103, vilka avser både internationella och icke-internationella konflikter, samt anger att:

Samtliga frihetsberövande personer som Försvarsmakten hanterar eller ansvarar för har rätt till ett minimum av human behandling utan otillbörlig åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller tro, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller annan status, eller något annat liknande kriterium. Frihetsberövade är alltid, och under alla förhållanden skyddade mot:

- a. våld mot liv eller hälsa eller mot fysiskt eller psykiskt välbefinnande, särskilt:
  - (1) mord;
  - (2) tortyr av alla slag, antingen den är fysisk eller psykisk;
  - (3) kroppslig bestraffning; och
  - (4) stympning, medicinska eller vetenskapliga experiment eller andra medicinska åtgärder som inte är motiverade av den berörda personens hälsotillstånd och som inte är förenliga med allmänt erkända medicinska normer;
- b. kränkningar av den personliga värdigheten, särskilt förödmjukande och nedsättande behandling, påtvingad prostitution och varje form av otillbörligt närmande;

- c. att bli tagen som gisslan;
- d. kollektiv bestraffning;
- e. våldtäkt och andra former av sexuellt våld;
- f. slaveri och slavhandel, oavlönat eller kränkande tvångsarbete; och
- g. hot om att utsättas för någon av ovanstående handlingar.

Bland de regler som kommittén hänvisar till i detta sammanhang kan nämnas GK III artikel 22.1 och 23.1, GK IV artikel 83.1 och 85.1, TP II artikel 5.1 b och 5.2 c, ICRC regel 121 (inkvartering), LKR artikel 7, GK III artikel 25–32 och 125, GK IV artikel 76, 85, 87, 89-92 och 142, TP II artikel 5.1, ICRC regel 118 (mat, vatten m.m.).

### Reglernas tillämpningsområde

Den humanitära rätten är tillämplig under *väpnade konflikter för parterna i konflikten*. Frågor om den humanitära rättens tillämplighet på förhållandena i internationella militära insatser måste alltså utgå från bedömningar av om en väpnad konflikt föreligger eller inte, samt om insatsens personal deltar i konflikten eller inte. Problematik liknande den vi pekat på gällande de mänskliga rättigheterna finns vad gäller den formella tillämpningen av den humanitära rätten under internationella militära insatser. Frågor aktualiseras om truppbidragande stater kan anses ha ställning som parter i en konflikt, samt till vilken eller vilka handlingar ska hänföras i insatser med flera deltagande stater och organisationer.

Folkrättskommittén hade bl.a. i uppdrag att belysa den internationella humanitära rättens tillämplighet i internationella militära insatser. I sitt slutbetänkande tog kommittén upp vissa principiella frågeställningar som dessa insatser ger upphov till när det gäller tillämpningen av den humanitära rätten och delar av de mänskliga rättigheterna.

*När ska reglerna tillämpas under internationella militära insatser?*

Om personalen i en internationell militär insats *tar direkt del i fientligheterna*, endera genom att med våld separera de stridande grupperna åt eller genom att delta i fientligheterna på den ena eller

andra krigförande partens sida, blir, enligt kommittén, den humanitära rättens regler tillämpliga så till vida att personalen i insatsen vid användning av våld och tvång ska följa gällande regler och principer. Det bör dock framhållas att personalen i internationella militära insatser, av den typ som Sverige traditionellt medverkar i, som regel inte deltar i den väpnade konflikten som pågår i insatsområdet.

#### *Vilka regler ska tillämpas?*

Det är enligt Folkrättskommittén numera oomtvistat att internationella militära insatser kan vara skyldiga att följa de regler i den humanitära rätten som äger tillämplighet i den aktuella konflikten. Folkrättskommittén konstaterade vidare att de mänskliga rättigheterna även är tillämpliga under en väpnad konflikt – i den utsträckning de inte lagenligt har inskränkts eller då den humanitära rätten utgör *lex specialis*. Den militära personalens användning av våld och tvång bestäms alltså enligt kommittén av en kombination av tillämplig humanitär rätt och mänskliga rättigheter i de fall insatsen deltar i en väpnad konflikt.

Generellt sett är det de för parterna bindande humanitärrettsliga reglerna, oavsett om det rör sig om traktatbaserade åtaganden eller om internationell sedvanerätt, som är tillämpliga under en väpnad konflikt. Vid internationella militära insatser kan som huvudregel enligt Folkrättskommittén konstateras att svensk militär personal, innefattande både trupp och ledningsorgan, som ett minimum alltid ska följa reglerna i den humanitära rätten vilka utgör internationell sedvanerätt.

Vilka traktatsbestämmelser som äger formell tillämplighet i internationella militära insatser är dock enligt kommittén mera oklart. I strikt mening är traktatbestämmelserna rörande internationella väpnade konflikter (bl.a. GK I–IV samt TP I) endast formellt tillämpliga vid konflikter som uppstår mellan två eller flera av de fördragsslutande parterna, och traktatbestämmelserna rörande icke-internationella väpnade konflikter (bl.a. TP II) tillämpliga för parterna i icke-internationella väpnade konflikter som uppkommer på en fördragsslutande parts territorium.

Deltar insatsens personal i en väpnad konflikt *ska* den humanitära rätten som blir aktuell för den aktuella konfliktstypen efterlevas.

*Tillämpning utan formellt krav?*

Diskussioner har förts kring lämpligheten av att tillämpa delar av den humanitära rätten som vägledning för operativ verksamhet under internationella militära insatser även om reglerna inte är formellt tillämpliga. FN har tagit fram vägledande dokument vilka anger att t.ex. "the spirit and principles" eller "fundamental principles and rules" inom den humanitära rätten ska beaktas. Som exempel kan nämnas FN-modellavtal som ligger till grund för de avtal som sluts mellan FN och truppbidragarländer (UN Doc. GA res A/46/145, 23 maj 1991, s. 28); artikel 2.2 i generalsekretare Kofi Annans bulletin från 1999 FN-styrkor och den humanitära rätten (UN Doc. ST/SGB/1999/13, United Nations Secretary-Generals Bulletin on Observance by United Nations Forces of international humanitarian law, 6 augusti 1999, samt United Nations Peacekeeping Operations) och Principles and Guidelines (UN Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, 2008, s. 15).

Den humanitära rätten kan också göras tillämplig under en viss insats genom att det anges i mandat etc., även om den inte är formellt tillämplig på annan grund.

*Ansvar för efterlevnad?*

När det gäller frågan om *ansvar* för reglernas efterlevnad uttalade Folkrättskommittén att även om de truppbidragande staterna inte är att betrakta som stridande parter vid sådana väpnade konflikter så är stater som överfört befogenheter, exempelvis befäls- och dispositionsrätt, till den internationella militära insatsen och ytterst säkerhetsrådet, alltså skyldiga att se till att den överförda befäls- och dispositionsrätten inte används i strid med de humanitärrättsliga förpliktelser som staten är bunden av. Detta innebär att de humanitärrättsliga regler som är bindande för truppbidragande stater, såväl regler i traktater som sedvanerättsliga regler, måste följas av de nationella truppbidragen under internationella militära insatser. Detta följer också av att de fördragsslutande staternas har en skyldighet att under alla omständigheter, dvs. även i internationella militära insatser, respektera och säkerställa respekt för sina humanitärrättsliga förpliktelser (SOU 2010:72, s. 499).

### 3.4.2 Ockupationsrätten

Diskussioner har förts i doktrinen beträffande en möjlig tillämpning av regler inom ockupationsrätten under internationella militära insatser. Ockupation av ett territorium är som regel resultatet av väpnat våld och militärt övertag och förutsätter en administrativ maktutövning från den ockuperande statens sida. Ockupation är ett temporärt tillstånd som inte får medföra någon förändring vare sig för det ockuperade territoriets statstillhörighet eller för civilbefolkningens statsrättsliga ställning. Ett permanent övertagande av territorium från motparten kallas annexion. Ockupationen uppstår när territoriet befinner sig under den fientliga arméns herravälde, och då övergår den lagliga maktens befogenheter till motståndaren. Ockupationsmakten övertar samtidigt ansvaret för den civilbefolkning som stannar kvar i området.

Folkrättsliga regler om militära maktbefogenheter på fientligt territorium finns i 1907 års IV:e Haagkonvention i det tillhörande lantkrigsreglementet (art. 42–56). Även den IV:e Genèvekonventionen innehåller ett antal regler (art. 47–78) avseende skydd för civilbefolkningen och enskilda civila inom ockuperat territorium. Vissa bestämmelser om ockupation tillkom även 1977 genom tilläggsprotokoll I (art. 69).

Den IV:e Genèvekonventionens artiklar 47–78 innehåller detaljerade bestämmelser rörande ockupationsmaktens befogenheter och skyldigheter främst i förhållande till civilbefolkningen. Grunden är att civila på ockuperat territorium ska behandlas som skyddade personer och åtnjuta respekt till person, ära, familjerättigheter, tro och religionsutövning. De ska behandlas humant och särskilt skyddas mot våldshandlingar eller hot m.m. (GK IV, art. 27). Det läggs ett stort ansvar på ockupationsmakten för civilbefolkningens försörjning, sjukvård, barnavård och utbildning (GK IV, art. 55 och TP I, art. 69).

Frågor som diskuterats i sammanhanget är bl.a. om ockupationsrätten kan bli tillämplig under en internationell militär insats och i vilka delar den i så fall är tillämplig. Diskussioner har också förts kring lämpligheten av att under vissa förhållanden tillämpa delar av ockupationsrätten som vägledning även om den inte är formellt tillämplig.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Se t.ex. rapporterna från Expert Meeting on Multinational Peace Operations, Applicability of International Humanitarian Law and International Human Rights Law to UN Mandated Forces, Geneva, 11-12 December 2003, Organized by the International Committee of the Red Cross in cooperation with the University Centre for International Humanitarian Law

I det nyligen avgjorda Al-Skeinifallet från Europadomstolen fastslog domstolen att Storbritannien var ockupationsmakt i sydöstra Irak efter krigsslutet den 1 maj 2003, och att ockupationsrättens regler var tillämpliga. Som en konsekvens av detta hade Storbritannien även jurisdiktion i den mening som krävs för att Europakonventionen ska vara tillämplig. Se vidare i kapitel 3.3.1 om detta rättsfall.

### 3.4.3 EU-rätten

EU-rätten brukar anses utgöra en rättsordning *sui generis* (i sitt eget slag). Folkrätten och EU-rätten är således olika rättssystem. Även i EU-rätten finns ett rättighetsskydd som skulle kunna vara aktuellt vid internationella militära insatser med truppbidrag från EU-länder. Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009 innebär bland annat att den stadga om de grundläggande rättigheterna som antogs år 2000 som en politisk förklaring nu är juridiskt bindande. Jfr t.ex. artikel 6.3 som anger att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Inom EU har det även antagits riktlinjer om mänskliga rättigheter och humanitär rätt.<sup>24</sup> Riktlinjerna anger förutsättningar för ett gemensamt agerande och gör det möjligt för medlemsländerna att på kort tid komma överens om exempelvis uttalanden. Även dessa regler och riktlinjer kan ha betydelse i fråga om vad som gäller under en internationell militär insats. EU har antagit riktlinjer för hur de mänskliga rättigheterna ska genomsyra alla civila och militära insatser som utförs. Sverige har varit pådrivande för detta och bidrar ofta med personal som har erforderlig kompetens.

---

(UCIHL) samt International Humanitarian Law Human Rights and Peace Operations, 31st Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law, San Remo, 4-6 September 2008, International Institute of Humanitarian Law, in collaboration with the International Committee of the Red Cross.

<sup>24</sup> EU:s riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt (2005), Europeiska unionens officiella tidning nr C 327, 23/12/2005 s. 0004–0007, Riktlinjer för mänskliga rättigheter har antagits inom en rad områden; dödsstraffet, tortyr, MR-dialoger, barn i väpnad konflikt, MR-försvare, barnets rättigheter, våld mot och diskriminering av kvinnor. Jfr EU guidelines on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (doc. 7369/01) and working paper to implement the guidelines (doc. 15437/02), EU Guidelines on the Death Penalty (doc. 9199/98), EU Guidelines on Human Rights Dialogues (doc. 14469/01), EU Guidelines for the promotion and protection of the rights of the child adopted on 10 December 2007.

Se: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=sv>

Riktlinjerna fastslår bland annat att mänskliga rättigheter ska integreras systematiskt i den europeiska säkerhets- och försvarspolitikens civila och militära insatser, både under planeringsfasen och under implementeringen av en insats. Rådgivare för de mänskliga rättigheterna ska finnas tillgängliga i operationerna på högkvarternivå och på marken. Civil och militär personal som deltar i insatserna ska få utbildning i mänskliga rättigheter innan de deltar i insatsen. Situationen avseende de mänskliga rättigheterna ska alltid ingå i rapporteringen från insatserna (skr. 2007/08:109, s. 29).

Av intresse är också EU-domstolens avgörande i det s.k. Kadi- och Al Barakaatfallet (Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi & Al Barakaat v. Council of the European Union and EC Commission, 3 C.M.L.R. 41, 2008) som innebar att domstolen underkände en rättsakt som syftade till att genomföra ett beslut av säkerhetsrådet om frysning av tillgångar för terroristmisstänkta. Fallet har behandlats närmare i kapitel 2.1.3.

### **3.5 Särskilt om rättsläget vid frihetsberövanden under internationella militära insatser**

Ett praktiskt och angeläget exempel på problematiken kring tillämplig folkrätt vid internationella militära insatser är vad som gäller i fråga om frihetsberövanden.

En flora av internationella regelverk, vid sidan av värdlandets och de truppbidragande ländernas nationella rätt, kan vara tillämpliga. Utöver mandatet för insatsen, ROE, SOFA, andra speciella direktiv för insatsen och säkerhetsrådsresolutioner, finns, som visats i detta kapitel, humanitär rätt, mänskliga rättigheter och ockupationsrätt som i större eller mindre utsträckning berör frågor om frihetsberövanden. Även internationell straffrätt kan vara av intresse. Konkreta frågor som rör hur de mänskliga rättigheterna, den humanitära rätten och den nationella rätten förhåller sig till varandra, och vilka regler som har tillämpnings- och tolkningsföreträde i en specifik situation är inte alltid enkla att besvara.

Även de grundläggande frågorna om tillämpligheten av den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna, som vi behandlat ovan, aktualiseras vid frågor om vem som får frihetsberövas och under vilka förutsättningar det får ske, vilka rättigheter de frihetsberövade ska tillerkännas och hur de rättigheterna ska säkerställas. Detsamma gäller frågor rörande vilken tillämplig rätt som specifikt gäller för förvaringen

och behandlingen av frihetsberövade. Vilka ska behandlas som krigsfångar? Hur ska övriga tillfångatagna behandlas? Vad gäller i fråga om frister för frihetsberövande? Vad gäller beträffande frisläppande? Vad gäller i fråga om möjligheten för den frihetsberövade att få en rättslig prövning av lagligheten och grunden för frihetsberövandet? Vad gäller beträffande möjligheten att överlämna en frihetsberövad till värdlandets myndigheter eller till ett annat lands styrkor som ingår i insatsen?

Olika åsikter i de frågeställningar vi presenterat i kapitel 3.3 och 3.4 om vikten av mandat, traktatförpliktelser, möjligheter att inskränka tillämpningen av de mänskliga rättigheterna etc. bidrar till ett svårbedömt rättsläge.

Danmark initierade hösten 2007 en internationell diskussion om hanteringen av frihetsberövande personer i samband med internationella militära operationer, "Copenhagen Conference on the handling of detainees in international military operations", den s.k. Köpenhamnsprocessen. Bakgrunden var de rättsliga oklarheter som föreligger, och som bl.a. lett till att vissa truppbidragande stater sett sig nödsakade att ingå bilaterala avtal med värdlandet (i aktuellt fall Afghanistan) om fortsatt behandling av frihetsberövande personer sedan de lämnats över till värdlandets myndigheter.

Köpenhamnsprocessen inleddes 2007 med att identifiera en "gemensam plattform" för hanteringen av omhändertagna inom ramen för internationella militära insatser. De uppkomna frågeställningarna behandlades vid två konferenser i Köpenhamn i oktober 2007 och maj 2008. Ett ytterligare möte hölls i Köpenhamn den 15-16 juni 2009, och då framfördes presentationer åtföljt av diskussioner inom de fyra områdena: "Legal basis for detention", "Treatment during detention", "Conditions of Transfer" samt "Responsibility and review". Vid mötet 2009 beslutades att ett antal common standards/guidelines skulle utarbetas baserat på existerande rättsuppfattning och praxis för att klargöra och hjälpa stater vid hanteringen av omhändertagna individer. Inget ytterligare möte har hållits sedan 2009.

### 3.5.1 Svenskt förhållningssätt

Frågan om frihetsberövanden är återkommande vid beslut om svenskt truppbidrag till internationella militära insatser. Det svenska förhållningssättet vad gäller frihetsberövanden under internatio-

nella militära insatser är att svensk personal ska följa tillämplig rätt och det för insatsen gällande orderverket.

Folkrättskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det inte finns något enhetligt och specifikt rättsligt internationellt ramverk för frihetsberövande av individer i samband med internationella militära insatser. Kommittén fann det även vara oklart vilket ansvar, om något, som de truppbidragande staterna har mot bakgrund av att det regelverk som ska tillämpas består av en blandning av internationella regler, värdlandets lagar (vilket får särskild betydelse vid överlämnande till lokala myndigheter) och truppbidragarländernas nationella regelverk (SOU 2010:72, s. 503).

Vid några insatser har frågor uppkommit om behov av särskilda avtal om överlämnande av frihetsberövade. När det gäller ISAF har Sverige sökt, men ännu inte (september 2011) träffat, ett avtal med Afghanistan rörande överlämnande av frihetsberövande personer. Regeringen har beträffande frågan om frihetsberövanden inom ramen för ISAF uttalat:

Insatsreglerna innebär att styrkan under vissa omständigheter kan tillgripa våldsmedel som går utöver traditionellt självförsvar för att genomföra säkerhetsrådets mandat.

I ISAF:s mandat ligger även möjligheten att omhänderta personer som hotar insatsens säkerhet. Det kan vara nödvändigt för att uppfylla det mandat säkerhetsrådet gett insatsen. En grundläggande förutsättning, för att en individ som omhändertagits av ISAF ska kunna överlämnas till afghanska myndigheter, är att det kan ske med full respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten (prop. 2009/10:38, s. 12, prop. 2010/11:35, s. 15).

I den EU-ledda Atalanta-insatsen utanför Somalias kust ingick EU avtal med andra länder i regionen för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering av omhändertagna personer misstänkta för sjöröveri. Avtal har slutits med bl.a. Kenya och Seychellerna. Avtalen anger bland annat att folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna ska respekteras fullt ut (jfr prop. 2009/10:84, s. 11).

Våra överväganden beträffande regleringarna inom de mänskliga rättigheterna runt frihetsberövanden finns i kapitel 6.7.3.

### 3.5.2 Rättspraxis från Europadomstolen

När det gäller tolkning och tillämpning av Europakonventionen i förhållande till frihetsberövanden finns ett stort antal avgöranden från Europadomstolen. Vi har därför valt att titta närmare på denna praxis. Eventuell praxis i förhållande till övriga konventioner inom området för de mänskliga rättigheterna har vi inte gått igenom på liknande sätt.

De konventionsbestämmelser som aktualiseras är bl.a. rätten till personlig frihet och säkerhet (art. 5) samt förbudet mot tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (art. 3). Europadomstolen har även avgjort några fall som specifikt rör frihetsberövanden under internationella militära insatser. Det finns dock inga rättsfall där domstolen i sak prövat frågan av frihetsberövande i den typ av insatser Sverige hittills deltagit i. Som nämnts tidigare fann Europadomstolen 2007 i Behrami- och Saramatifallen att den inte var behörig att i sak pröva ett ärende om frihetsberövande som skett inom ramen för KFOR- och UNMIK-insatserna. För att ge en överblick av rättsläget redovisar vi dock här rättsfall som rör en mängd olika typsituationer, även sådana som inte specifikt gäller internationella militära insatser.

Det är viktigt att redan här notera att i förhållande till såväl de allmänna avgörandena som till de som direkt avser internationella militära insatser är det svårt att dra några säkra slutsatser om vad som generellt gäller beträffande frihetsberövanden under internationella militära insatser. Det beror främst på att det finns betydande skillnader mellan olika insatser vad gäller typ av insats, eventuella mandat, uppbyggnad och ledning (se kapitel 2, särskilt kapitel 2.3) samt den problematik som hänger samman med de formaljuridiska frågorna om konventionens extraterritoriella tillämpning och frågor rörande hänförande (se kapitel 3.3.2, samt våra resonemang i kapitel 6.6.2). Den redovisning av praxis vi här redogör för måste därför alltid betraktas mot bakgrund av vilken typ av insats det rör sig om och de omständigheter som omgärdar den aktuella situationen. Generaliseringsgraden är med andra ord låg. Redovisningen har dock intresse för vår bedömning av vad som bör vara de rättsliga ramarna för frihetsberövanden i internationella militära insatser.

### Frihetsberövande i strid med artikel 5.1?

I det nyligen avgjorda, Al-Jeddafallet, där Storbritannien befunnits vara ockupationsmakt, kom Europadomstolen, till skillnad från i Behrami- och Saramatifallen fram till att den var behörig att pröva om kränkningar av *artikel 5* i Europakonventionen skett under ockupationen av Irak efter krigsslutet den 1 maj 2003. Domstolen fann, som vi beskrivit i kapitel 3.3.2, i detta fall att handlingarna i fråga var hänförliga till Storbritannien (och inte FN) och prövade därmed lagligheten av frihetsberövandet i förhållande till artikel 5 i konventionen.

Domstolen noterade att frihetsberövande inte uttryckligen nämndes i säkerhetsrådsresolution 1546 som gav styrkan rätt "to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq". Frihetsberövande listades dock som en åtgärd i ett brev från USA:s State Secretary Colin Powell, vilket bilagts resolutionen, så som ett exempel på de olika uppgifter styrkan var redo att vidta i Irak. Enligt domstolens bedömning lämnade resolutionens ordalydelse öppet för medlemsstaterna att välja vilka tillvägagångssätt de skulle använda för att bidra till säkerhet och stabilitet i Irak. Någon förpliktelse att frihetsberöva personer utan en bortre tidsgräns i strid med Europakonventionen förelåg således inte genom uttryckssättet i säkerhetsrådets resolutionen att "vidta alla nödvändiga åtgärder". I och med att frihetsberövandet av Al-Jedda inte stämde överens med artikel 5.1 i Europakonventionen ansåg domstolen att det rörde sig om en kränkning av artikeln.

Det långvariga frihetsberövande (10 oktober 2004 till 30 december 2007) som Al-Jedda hade utsatts för, motiverat av tvingande säkerhetsskäl ("for imperative reasons of security"), som dock inte syftade till åtal eller rättegång, innebar således enligt domstolen en kränkning av Al-Jeddas rätt till frihet och säkerhet.

Domstolens slutsats var (mot bakgrund av att Storbritannien utövade jurisdiktion och inte i detta förfarande agerade på säkerhetsrådets vägnar) därmed att "[...] the provisions of Article 5 § 1 were not displaced and none of the grounds for detention set out in sub paragraphs (a) to (f) applied", "the applicant's detention constituted a violation of Article 5 § 1" (para. 100).

Det faktum att bl.a. FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1511 och 1546 auktoriserade Storbritannien (genom MNF) att bidra till upprätthållande av säkerhet och stabilitet i Irak undanröjde därmed *inte* Storbritanniens skyldigheter enligt Europakonventionen när

den militära insatsen inte inrättats av FN:s säkerhetsråd och Storbritanniens hade agerat med stöd av sin nationella jurisdiktion över individen i fråga. Fallets bakgrund behandlas i kapitel 3.3.1 och i kapitel 3.3.2 behandlas frågan om hänförande. Den i fallet avgörande frågan om betydelsen av säkerhetsrådsresolutioner behandlas närmare i kapitel 2.1.3.

### Förfarandet vid frihetsberövanden

En central rättighet i förhållande till frihetsberövande personer är rätten att *ofördröjligen ställas inför en domare* eller ämbetsman som anförtrotts liknande uppgifter (art. 5.3). Europadomstolen har genom sin praxis slagit fast att den tid som får gå från frihetsberövandet fram till inställelsen får uppgå till högst fyra dagar om inte "exceptionella förhållanden" råder. (Se t.ex. Brogan, Europadomstolen, Brogan and others v. the United Kingdom 11209/84, 11234/84, 11266/84 och 11386/85, judgement, Plenary, 29.11.1988, para. 62, Mc Kay, Europadomstolen, McKay v. the United Kingdom, 543/03, judgement, Grand Chamber, 3.10.2006, para. 47.) Exempel på vad sådana exceptionella förhållanden kan vara som kan rättfärdiga ett längre frihetsberövande utan juridisk granskning ges bl.a. i Rigopoulos-fallet (Europadomstolen, Rigopoulos vs. Spain, 37388/97, admissibility decision, 12.1.1999). Fallet handlade om ett traffickingmål där en besättning hade gripits av spanska tulltjänstemän och först efter en 16 dagar lång sjöresa förts till Spanien och ställts inför en domare.

I det liknande fallet Medvedyev, som handlade om att franska myndigheter hade uppbringat och frihetsberövat personer som misstänktes för drogsmuggling till havs nära Kap Verde och fört dem till en fransk hamn först efter en 13 dagar lång sjöresa, konstaterade domstolen att Frankrike inte hade överträtt bestämmelserna i Europakonventionens artikel 5.3. Det ansågs ha varit omöjligt att följa bestämmelserna i artikel 5.3 i Europakonventionen på grund av de föreliggande särskilda orsakerna i fallet, eftersom det i praktiken var omöjligt att snabbare ställa de gripna inför domstol. I december 2008 remitterades ärendet på begäran av parterna för behandling i stor sammansättning i Europadomstolen. Avgörandet den 29 mars 2010 ändrade inte den tidigare domen. Frankrike ansågs dock i fallet skyldigt till att ha kränkt artikel 5.1 rörande förutsättningarna för att frihetsberövanden får ske.

## Behandlingen av frihetsberövade

När det gäller hur frihetsberövade personer ska *behandlas* har Europadomstolen i ett antal avgöranden bestämt att tröskeln för en kränkning av Europakonventionens artikel 3 bör vara relativt låg. I bl.a. fallen Peers (Europadomstolen, Peers v. Greece, no 28524/95, 19 april 2001), Dougoz (Europadomstolen, Dougoz v. Greece, no. 40907/98, Sect. 3, 6.03.2001) och Fedotov (Europadomstolen, Fedotov v. Russia, no. 5140/02, Sect. 4, 25.10.2005) ansågs att kumulativa omständigheter som bl.a. höga inomhustemperaturer och dålig ventilation, avsaknaden av lämpliga sovplatser, hygienartiklar, mat och vatten samt brist på respekt för den personliga integriteten (t.ex. att tvingas använda toaletten i åsyn av andra intagna eller att använda pottor/urinbehållare under natten som sedan skulle tömmas av en intagen) utgjorde kränkningar av artikel 3.

Likaså kan trångboddhet ("overcrowding"), se fallen Peers och Kalashnikov (Europadomstolen, Kalashnikov v. Russia, no. 47095/99 (Sect. 3), 15.07.2002), utgöra kränkningar av artikel 3. Runt 7 kvm anses vara ett rimligt utrymme för en frihetsberövad person, men i fallet Valasinas (Europadomstolen, Valasinas v. Lithuania, no. 44558/98 (Sect. 3), 24.06.2001) accepterade domstolen ett mindre utrymme (3 kvm) mot bakgrund av att det fanns rymliga gemensamma utrymmen och att aktiviteter tillhandahölls för de intagna (filmer, bibliotek, TV och enstaka konserter).

När det gäller den personliga integriteten så har domstolen konstaterat att fullständiga kroppsundersökningar (inklusive invärtes undersökningar) i sig inte utgör kränkningar av artikel 3, men att dessa måste vara motiverade utifrån ett säkerhetsperspektiv eller en misstanke om att personen gömmer förbjudna saker (Europadomstolen, Van der Ven v. Nederländerna, no 50901/99, Sect. 1, 4.02.2003 och Europadomstolen, Iwanczuk v. Polen, no. 25196/94, Sect. 4, 15.11.2001). I fallet Valasinas fann domstolen att en kränkning av artikel 3 hade skett genom att manliga intagna hade tvingats klä av sig nakna inför kvinnlig personal och kroppsundersökts utan att personalen hade använt handskar. Domstolen har även funnit att periodiska rakningar av frihetsberövade personers huvuden, utan att några direkta hälsoskäl för detta påvisats, utgjorde en kränkning av artikel 3 (Europadomstolen, Yankov v. Bulgarien, no. 1, no. 39084/97, Sect. 1, 11.12.2003).

## 4 Svensk rätt

Som inledningsvis nämndes i kapitel 2 styrs de internationella militära insatsernas operativa verksamhet inte bara av folkrättsliga förpliktelser, utan även av nationell rätt. Så som framgått av kapitel 2.1.2 är truppbidragande stater, till följd av folkrättens regler, normalt förhindrade att utöva sina nationella maktbefogenheter i insatsområdet, utöver de nationella maktbefogenheter som är nödvändiga för upprätthållande av disciplin och ordning inom den egna styrkan.

Detta innebär att ingripanden med våld och tvång, vid genomförandet av den operativa verksamheten, i princip inte kan göras med stöd av svenska författningar, exempelvis skyddslagen, polislagen, militärpolisförordningen, eller med stöd av särskilda riksdags- och regeringsbeslut. Det bör dock samtidigt uppmärksammas att något hinder inte föreligger enligt folkrätten mot att en stat genom nationell lagstiftning begränsar den egna truppens befogenhet att utöva vålds- och tvångsbefogenheter inom en främmande stats territorium.

Som underlag för bedömningen av behovet och utformningen av en ny svensk lagstiftning behandlar vi i detta kapitel de bestämmelser i svensk rätt som är av betydelse för Försvarsmaktens vålds- och tvångsutövning generellt, även om reglerna inte är av direkt betydelse för den operativa verksamheten under internationella militära insatser. Utöver dessa skrivna regler tar vi också upp något om s.k. oskrivna ansvarsfrihetsgrunder som kan ha betydelse för användningen av våld och tvång under insatser. Avslutningsvis nämns några propositioner inför svenskt deltagande i internationella militära insatser där frågan om nationell rätt aktualiserats.

## 4.1 Svensk rätts tillämplighet utomlands

Svensk rätt kan vara tillämplig på förhållanden utomlands. Svensk domstol kan också vara behörig att döma över handlingar som ägt rum utomlands (se kapitel 2.1.2). En självklar utgångspunkt för svensk legislativ och judiciell jurisdiktion utomlands är att det intresse som den utsträckta jurisdiktionen avser att värna har någon form av anknytning till Sverige. När regler i svenska författningar är avsedda att även träffa förhållanden som ägt rum utomlands torde det regelmässigt framgå av lagtexten eller åtminstone av lagens förarbeten, se exempelvis 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken. När det gäller förhållandet till egen personal i en internationell militär insats följer dock av SOFA:s eller sedvanerätt att den truppbidragande staten behåller kontrollen och har möjlighet att inskrida genom sin straff- och disciplinlagstiftning (se kapitel 3.3.4).

Den redovisning som följer i detta kapitel av författningar m.m. innebär inte, om detta inte klart framgår av bestämmelserna, att de är formellt tillämpliga i internationella militära insatser. Det finns i dag inte någon svensk författning som särskilt tar sikte på användningen av våld och tvång i sådana insatser.

## 4.2 Författningar som rör användning av våld och tvång

### 4.2.1 Regeringsformen

Regeringen får enligt 15 kap. 13 § regeringsformen (RF) sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Enligt andra stycket i nämnda bestämmelse får regeringen uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Det senare bemyndigandet har regeringen verkställt genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Vi redogör närmare för IKFN-förordningen nedan.

Enligt 15 kap. 16 § RF får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av

riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller riksdagen medger det i ett särskilt fall.

När det gäller RF och mänskliga rättigheter, tillförsäkras 2 kap. 1 § RF varje medborgare gentemot det allmänna vissa fri- och rättigheter. Utlänningar som vistas i Sverige är likställda med svenska medborgare beträffande en rad, men inte alla, fri- och rättigheter.

I 2 kap., den s.k. rättighetskatalogen, anges bl.a. att ”var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad” yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet (1 §). Dödsstraff får inte förekomma (4 §). Vidare anges att var och en är skyddad mot kroppsstraff. Ingen får heller utsättas för tortyr eller för medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (5 §).

Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och lämna detta. Vidare föreskrivs i 2 kap. 9 § RF att, om annan myndighet än domstol berövat någon medborgare friheten med anledning av brott eller misstanke om brott, ska denne kunna få saken prövad av domstol utan oskäligt dröjsmål. Detsamma gäller om en medborgare av annan anledning har blivit omhändertagen tvångsvis.

I 2 kap. 12–14 §§ RF föreskrivs i vilken omfattning och hur fri- och rättigheterna får begränsas. Vissa rättigheter kan begränsas genom lag eller i vissa fall genom förordning. I 2 kap. 25 § anges att ytterligare begränsningar får göras ”för andra än svenska medborgare här i riket”. Vissa rättigheter är enligt 2 kap. 3 och 7 §§ RF begränsade till ”svensk medborgare”.

#### **4.2.2 Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna**

Europakonventionen ska, enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gälla som lag i Sverige (med de ändringar som gjorts genom ändringsprotokoll nr 11 och 14 till konventionen, och de tillägg som gjorts genom tilläggsprotokollen nr 1, 4, 6, 7 och 13 till konventionen). Konventionens och protokollens engelska och franska originaltexter, efter de ändringar och tillägg som nämns i

första stycket, finns tillsammans med en svensk översättning intagna som en bilaga till lagen.

Som framgått av tidigare kapitel innehåller konventionen artiklar som är särskilt intressanta vad gäller användningen av våld och tvång. Det gäller artikel 2 om rätten till liv, artikel 3 med ett förbud mot tortyr och artikel 5 om rätten till frihet och säkerhet. Även artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 9 om rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet kan som nämnts få betydelse för användningen av kanske främst tvång (jfr kapitel 3.3.3).

#### 4.2.3 Polislagen (1984:387)

Begreppet *tvång* återfinns i 8 §, i vilken behovsprincipen uttrycks. Någon beskrivning av vilka åtgärder som utgör tvång ges emellertid inte där. I prop. 1983/84:111 till polislagen ges endast ett exempel på vad som kan utgöra tvång. ”Som ett exempel på sådant tvång som faller under andra meningen kan nämnas en varning från en polismans sida att våld (enligt 10 §) kan komma till användning, om den varnade inte frivilligt medverkar till att polismannen kan fullgöra den tjänsteåtgärd som åligger honom” (prop. 1983/84:111 med förslag till polislag m.m., s. 79).

I 10 § polislagen finns bestämmelser om polisens användning av *våld*. Enligt 29 § gäller 10 § delvis även sådan vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Dessa får, *i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld* för att genomföra en tjänsteåtgärd, eller om han eller hon möts med våld eller hot om våld. Detsamma gäller om någon, som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten, avvisas eller avlägsnas från ett visst område eller utrymme, bli kroppsvisiterad eller liknande, försöker undkomma eller annars gör motstånd vid verkställandet (10 §).

Vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken får våld mot person brukas endast om personen eller den som han biträder möts av motstånd (10 §).

#### 4.2.4 Skyddslagen (2010:305)

I skyddslagen finns bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt. För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Lagen innehåller bestämmelser om dessa skyddsvaktens rätt att använda våld och tvång.

Enligt 11 § får den som bevakar ett skyddsobjekt besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt denna lag. Vidare får den som bevakar ett skyddsobjekt om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, under vissa omständigheter tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet (12 §).

En skyddsvakt har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott samt att ta i beslag föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet (13 §).

Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot lagen eller vara förverkade (14 §).

I 15 § finns bestämmelser om kroppsvisitation. Över kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag ska det föras protokoll som anger skälen för åtgärden och vad som förekommit då åtgärden vidtogs (16 §).

Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har gjorts av en skyddsvakt ska genast anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom ska överlämnas till polismannen. Ett tillfälligt omhändertagande ska upphöra så snart ändamålet med åtgärden har förlorat sin betydelse, dock senast sex timmar efter omhändertagandet (17 §).

#### 4.2.5 Militärpolisförordningen (1980:123)

Militärpolisen ska upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten inom Försvarsmakten samt vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter.

Militärpolisen omfattar militär personal som har utbildats för polistjänst vid Försvarsmakten samt civil polispersonal som enligt särskilda föreskrifter ställs till Försvarsmaktens förfogande. En militärpolis är, då han eller hon fullgör uppgifter enligt förordningen, att anse som en polisman. Militärpoliser har inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet inom Försvarsmakten i stort sett fullständiga polisiära befogenheter. Förordningen anses tillämplig mot egen militär personal som deltar i internationella militära insatser (Se vad som sagts under kapitel 4.1 om möjligheten för en truppbidragande stat att inskrida mot egen personal.) Den kan däremot inte grunda befogenheter i förhållande till lokalbefolkningen i insatsområdet.

#### **4.2.6 Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen)**

I förordningen finns bestämmelser om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet. Bl.a. regleras ingripanden med vapenmakt, ingripanden mot utländsk militär personal, ingripanden mot fartyg och luftfartyg. Förordningen innehåller 69 paragrafer. Vi redogör här endast exemplifierande för delar av förordningen.

Försvarsmakten ska bl.a. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118), skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav, medverka vid tillsynen av sådana vattenområden som anges i 5 § 5 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt enligt samma lag, medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium och medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svensk territorium och Sveriges ekonomiska zon (3 §).

Ingripanden med vapenmakt ska föregås av varning, om inte annat anges i förordningen. Varning ges genom meddelande eller, om meddelande inte kan överbringas, genom varningsskott eller på annat tydligt sätt. Om ingripanden enligt denna förordning får ske med vapenmakt utan föregående varning, ska varning ändå ges i tveksamma fall (7 §). Om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt

territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, ska vapenmakt utan föregående varning tillgripas (9 §).

Vapenmakt utan föregående varning ska också tillgripas mot utländska statsfartyg från vilka våldshandlingar begås mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet, mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav (14 §).

Bestämmelser rörande förutsättningarna för frihetsberövanden finns i 10 och 12 §§. Om utländsk militär personal i andra fall anträffas inom svenskt territorium och misstanke föreligger om att de saknar rätt att resa in i eller vistas i riket, ska personalen omhändertaras och avväpnas. Förhållandet ska anmälas till närmaste polismyndighet. Om polismyndigheten begär det, ska personalen hållas kvar i avvaktan på vidare åtgärder (10 §). Detsamma gäller om ett utländskt militärt fordon påträffas inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där om den personal som medföljer fordonet saknar rätt att resa in i eller vistas i riket (12 §).

#### **4.2.7 Förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vakttjänst inom Försvarsmakten**

Förordningen gäller för Försvarsmaktens personal när den tjänstgör för bevakning. I fråga om militär personal gäller bestämmelserna även när den tjänstgör för att upprätthålla ordning. Bestämmelserna gäller dock inte Försvarsmaktens användande av våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja.

Den som handlar i nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken får enligt 2 § använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot sig själv eller någon annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

Enligt 3 § får den som enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller enligt 10 och 29 §§ polislagen (1984:387) har rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, därvid använda skjutvapen om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt.

Innan skjutvapen används, ska risken för att utomstående skadas särskilt beaktas. Skottlossning inom ett område där många människor bor eller vistas ska undvikas i det längsta. Innan skott avlossas, ska tydlig varning ges genom tillrop, om det inte är uppenbart att en sådan varning skulle vara utan verkan. Om omständigheterna tillåter det, ska varningsskott först avlossas. Vid skottlossning mot en person ska eftersträvas att denne oskadliggörs endast för tillfället (4-6 §§).

## 4.3 Straff- och disciplinregler

### 4.3.1 Brottsbalken

Av bestämmelserna i 2 kap. 3 § brottsbalken följer att svensk lag är tillämplig och svensk domstol behörig att pröva gärningar begångna av Försvarsmaktens personal även om de begåtts utomlands. Har gärningen begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig, eller vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats behövs inget särskilt förordnande från regeringen för att en åklagare ska få väcka åtal (2 kap. 5 §).

De åtgärder som personal i insatser kan vidta mot aktörer i insatsområdet omfattar, som beskrivits i kapitel 1.3.3, ett brett omfång av våld och tvång (bl.a. dödligt våld, frihetsberövande, husrannsakan, beslagtagna, förstörelse av egendom och andra former av ingripande i den personliga integriteten). Samtliga åtgärder som nämns ovan är i princip straffbara enligt svensk rätt såvida de inte vidtagits med lagstöd (se 2 kap. 3 § p 2 och 3 brottsbalken.). Av särskilt intresse för vårt uppdrag kan t.ex. nämnas bestämmelserna om mord och dråp (3 kap. 1 och 2 §§) samt tjänstefel (20 kap. 1 §). Även folkrättsbrott enligt 22 kap. 6 § skulle kunna komma ifråga. Lagrummet täcker in svåra överträdelse av såväl traktatsrättsliga som sedvanerättsliga regler inom den humanitära rätten.

För brott begångna av någon som tillhör utlandsstyrkan gäller enkel straffbarhet, dvs. att det räcker att gärningen är straffbelagd enligt svensk lag för att utgöra en straffbar handling. Det följer av 2 kap. 3 § tredje punkten brottsbalken som anger:

För brott som begåtts utom riket döms även /.../. efter svensk lag och vid svensk domstol, /.../. 3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka, ...

Bestämmelsen har tillkommit bl.a. för att Sverige ska kunna upprätthålla en bestämd och effektiv domsrätt beträffande alla brott och förseelser som vidtas såväl i som utom tjänsten vid fredsfrämjande verksamhet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Berggren m.fl., Brottsbalken (1 januari 2011, Zeteeo), kommentaren till 2 kap. 3 §, under p. 3.

### 4.3.2 Lagen (1994:1811) och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

Lagen innehåller bestämmelser om disciplinansvar inom totalförsvaret. Enligt 1 § gäller lagen bl.a. för de som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats.

En disciplinansvarig som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han eller hon på grund av instruktioner, förmäns eller andra chefers order eller i övrigt har att iaktta i tjänsten ska åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall ska någon påföljd dock inte åläggas (8 §). Disciplinpåföljderna är varning, extratjänst och löneavdrag (10 §).

Om en disciplinansvarig kan antas ha begått en disciplinförseelse och han eller hon genom sitt förfarande skäligen kan misstänkas även ha gjort sig skyldig till brott, ska han eller hon anmälas till åtal för brottet. Detta gäller om inte brottet är sådant att svårare straff än böter inte föreskrivs, eller utgör följande brott i brottsbalken; ofredande (4 kap. 7 §), snatteri (8 kap. 2 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §), bedrägligt beteende (9 kap. 2 §), undandräkt (10 kap. 2 §), olovligt förfogande (10 kap. 4 §), olovligt brukande (10 kap. 7 §), svikande av försvarspflicht (18 kap. 6 §), lydnadsbrott (21 kap. 5 §) och rymning (21 kap. 7 §). Åtalsanmälan ska dock alltid göras, om brottet riktar sig mot någon utanför den organisation där den misstänkte tjänstgör, målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk, eller det finns skäl att anta att påföljden inte kommer att stanna vid böter (17 §).

Förutsättningar för att kunna vidta tvångsmedel, inklusive frihetsberövanden mot en disciplinansvarig, finns i 41–45 §§.

I förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. finns ytterligare bestämmelser om bl.a. handläggningen av disciplinärenden.

## 4.4 Ansvarsfrihetsgrunder

De allmänna bestämmelserna om straffrihet finns i 24 kap. brottsbalken. Reglerna tar dock inte direkt sikte på handlingar som utförs inom ramen för en internationell militär insats. Ansvarsfrihetsgrunder som kan vara aktuella finns i första hand i 1, 4 och 8 §§.

Bestämmelserna om nödvärn (1 §) skulle i vissa fall kunna vara tillämpliga, men då endast för att avvärja ett påbörjat eller över-

hängande brottsligt angrepp. I 4 § finns en bestämmelse om nöd, vilken också skulle kunna aktualiseras. Även bestämmelsen i 8 §, om straffrihet i vissa fall för en gärning som någon begår på order av någon under vars lydnad gärningsmannen står, kan vara aktuell. Vi tittar här närmare på 8 § och s.k. oskrivna ansvarsfrihetsgrunder.

#### 4.4.1 Förmans befallning (order)

Vid internationella militära insatser kan ansvarsfrihet föreligga vid fullgörandet av operativa uppgifter på grund av personalens lydnadsförhållande till högre militär chef med stöd av 24 kap. 8 § brottsbalken. Bestämmelsen lyder:

En gärning som någon begår på order av den under vars lydnad han står skall inte medföra ansvar för honom, om han med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt har att lyda ordern.

Frågan om ansvarsfrihet på grund av lydnadsförhållande anses ha sin största betydelse på det militära området, och kopplas ofta till krigsmäns skyldighet att lyda order. Vid internationella militära insatser står den svenska personalen normalt under ledning av en militär chef som utsetts av den organisation eller stat som leder insatsen i operativt hänseende (se kapitel 2.3.3). Genom ”Transfer of Authority” (TOA) övergår den operativa ledningen (”Operational Control”, OPCON) av förbandet från Sverige (Försvarsmakten) till den militäre insatschefen. Efter TOA står den svenska personalen därmed under ett sådant lydnadsförhållande till den internationella insatschefen att personalen har att lyda de order som insatschefen utfärdar med avseende på den operativa verksamheten.

För att ansvarsfrihet ska kunna uppkomma krävs inte att en strikt lydnadsplikt föreligger, utan endast att det föreligger ett sådant lydnadsförhållande att den beordrade med hänsyn till lydnadsförhållandets art har att lyda ordern. Regeln i 24 kap. 8 § brottsbalken är dessutom inte begränsad till svenska offentlig-rättsliga lydnadsförhållanden, utan anses även kunna tillämpas vid utländska offentlig-rättsliga förhållanden, och bör därför även vara tillämplig då svensk personal står under internationell ledning (Ds Ju 1984:6, s. 53). Bestämmelsen gäller sålunda för Försvarsmaktens personal utomlands i internationella militära insatser i förhållande till order från

styrkans chef, men även för styrkans chef i förhållande till order från dennes överordnade.

Huruvida svensk personal i en internationell militär insats har att efterkomma en given order från insatschefen (överordnade militära chefer) måste dock bedömas i en enskild situation. Bedömningen får göras utifrån vad som är internationellt överenskommet om den militäre insatschefens uppgift att leda den internationella militära insatsen (lydnadsförhållandets art) och det mandat insatsen har att fullgöra (verksamhetens beskaffenhet) samt övriga omständigheter såsom eventuella nationella begränsningar ("caveats"). I sammanhanget bör noteras att chefen för den internationella militära insatsen saknar varje form av disciplinära och straffrättsliga befogenheter över den svenska personalen. Han eller hon får endast disponera förbandet i enlighet med de begränsningar som Sverige satt upp för deltagande i insatsen. Trots detta föreligger alltså ett militärt lydnadsförhållande mellan personalen och den internationella insatschefen.

Ansvarsfriheten omfattar dock inte varje tänkbar order från insatschefen (överordnade militära chefer), bland annat får en uppenbart olaglig order inte efterkommas. Ansvarsfriheten omfattar dessutom endast överträdelser av mindre allvarligt slag. Med hänsyn till att den verksamhet som internationella militära insatser genomför bl.a. kan innefatta avsiktligt dödande, vållande av kroppsskada och skadegörelse torde det vara uppenbart att ansvarsfrihet med stöd av 24 kap. 8 § brottsbalken inte kan komma i fråga för *alla* delar av den svenska personalens verksamhet. Vidare minskar utrymmet för ansvarsfrihet enligt 24 kap. 8 § brottsbalken när den som har utfört orden haft vida ramar att själv planera och besluta om den aktuella verksamheten. Detta gör att 24 kap. 8 § brottsbalken inte heller kan åberopas för att undgå straffansvar om den svenska personalen, om än med stöd av överordnad chefs order, har tagit självständiga initiativ till en viss militär verksamhet.

#### 4.4.2 Oskrivna ansvarsfrihetsgrunder

24 kap. brottsbalken reglerar inte på ett uttömmande sätt de straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunderna. Det finns ett antal situationer som formellt sett faller in under något straffstadgande, men som ändå inte leder till ansvar, p.g.a. de s.k. oskrivna ansvarsfrihetsgrunderna. De vanligaste exemplen på sådana handlingar är medicinska ingrepp och handlingar som hänger samman med sport- och idrottsutövande. Ofta

beskrivs dessa handlingar som socialt adekvata. Vidare måste ansvarsfrihet även kunna gälla i vissa fall när en gärning inte står i strid mot intressen som en straffbestämmelse är avsett att skydda.

En oskriven ansvarsfrihetsgrund anses föreligga vid bl.a. väpnad strid för den som agerar i enlighet med de folkrättsliga regler som gäller vid väpnad konflikt. Det anses således vara en självklar oskriven ansvarsfrihetsgrund att den som deltar i Sveriges försvar mot ett väpnat angrepp inte döms för att han eller hon uppsåtligen dödar en fiende, så länge som detta står i överensstämmelse med folkrätten (Ds Ju 1984:6, s. 69 ff.). För handlingar som utgör en svår överträdelse av folkrätten kan han eller hon givetvis dömas till ansvar (22 kap. 6 § brottsbalken).

Inom Försvarsmakten anses att det vid väpnad strid (väpnad konflikt) finns en oskriven ansvarsfrihetsgrund för den som agerar i enlighet med den internationella humanitära rätten och att denna också torde vara tillämplig när svenska truppbidrag är indragna i regelrätta strider vid internationella militära insatser.

I situationer när den humanitära rätten inte är tillämplig anses inom Försvarsmakten att en oskriven ansvarsfrihetsgrund torde föreligga vid genomförandet av ett säkerhetsrådsmandat för den som agerar i enlighet med det internationella regelverk som gäller för insatsen och de nationella svenska begränsningar ("caveats") som gäller för det svenska truppbidraget, inklusive de begränsningar som följer av svensk nationell rätt och för Sverige tvingande folkrättsliga förpliktelser (Det straffrättsliga ansvaret vid militära fredsframtvängande insatser, Magnus Sandbu, Juridisk Orientering 1/09, Försvarsmakten, 2009).

Av intresse i sammanhanget är också rättsfallet NJA 2009:776. Målet gällde om en lärare och en elevassistent vid utövningen av sin tillsynsplikt gjort sig skyldiga till misshandel och olaga frihetsberövande. När det gällde frågan om huruvida all typ av vålds- och tvångsutövning kräver stöd i lag anförde Högsta domstolen (HD) följande:

Att det inte finns någon särskild lagstiftning om användning av våld eller tvång i skolverksamhet innebär inte att våld eller tvång aldrig får användas i verksamheten. De allmänna grunderna för ansvarsfrihet i 24 kap. BrB är tillämpliga även i förhållande till skolverksamhet och måste också tolkas med beaktande av den tillsynsplikt som lärare (och även annan skolpersonal) har i förhållande till elever (s. 793).

HD anförde vidare att, i likhet med vad som allmänt gäller för tvångsingripanden från det allmännas sida måste det *inte lagreglerade* utrymmet för kroppsliga ingrepp (se NJA 1988, s. 586) begränsas av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det kroppsliga ingreppet får alltså inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att genomföra den aktuella åtgärden och de skador och olägenheter som ingreppet kan medföra får inte stå i missförhållande till syftet med ingreppet.

HD anförde vidare att denna problematik med ansvarsfrihet utan lagstöd finns inom en rad andra områden, och hänvisade direkt till frågorna rörande straffansvaret för personalen i internationella militära insatser – Sandbu i SvJT 2009, s. 748 (s. 794).

## 4.5 Propositioner

I propositioner inför ett svenskt deltagande i internationella militära insatser nämns för det mesta inte något om svensk rätts tillämplighet vad gäller användning av våld och tvång under insatserna. Svensk rätt behandlas endast utifrån ett konstitutionellt perspektiv beträffande regeringens rätt att sända en väpnad styrka utomlands. I och med att regeringen vänt sig till riksdagen har bedömningen gjorts att det är fråga om en väpnad styrka och att uppdraget omfattar våldsanvändning som går utöver rätten till självförsvar.

I några propositioner finns dock skrivningar gällande svensk rätts tillämplighet som är av betydelse för personalens användning av våld och tvång.

### **Prop. 1995/96:113 Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien**

Propositionen 1995/96:113 har i vissa delar kommit att utgöra en informell grund för tillämpning av svensk rätt beträffande våldsanvändning och maktutövning också i senare insatser. Insatsen i Jugoslavien baserades på det s.k. Daytonavtalet (december 1995) vilket förutsatte en Nato-ledd styrka med betydande maktbefogenheter att ingripa mot parterna vid eventuella överträdelser av avtalet. I propositionen anges:

I straffrättsligt hänseende är en väpnad styrkas rätt att bruka våld i samband med strid i princip oregrerad. Det ligger emellertid i sakens

natur att det straffrättsliga regelsystemet inte är avsett att hindra en svensk väpnad styrka från att på vedertaget sätt lösa sin uppgift. Med hänsyn härtill får förutsättas att något straffrättsligt ansvar inte kan göras gällande för styrkans medlemmar såvitt avser sådan våldsutövning som kan anses motiverad från militär synpunkt och som står i överensstämmelse med folkrättens regler. Några lagstiftningsåtgärder är inte påkallade i detta hänseende (s. 13).

**Prop. 2008/09:108 Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust**

I propositionen 2008/09:108 anges att "[d]en svenska insatsstyrkan har att agera i enlighet med för insatsen gällande insatsregler och folkrättens krav, inklusive havsrätten och de mänskliga rättigheterna samt svensk rätt (s. 14)." Motsvarande skrivning finns i propositionen som togs inför det svenska deltagandet i insatsen en andra gång (prop. 2009/10:84, s. 11).

## 5 Andra staters syn på användningen av våld och tvång under internationella militära insatser

Enligt våra direktiv ska vi redovisa hur andra länder ser på frågan om användningen av våld och tvång under internationella militära insatser och vilka eventuella författningslösningar de valt. I detta kapitel redogör vi för det material vi samlat in från ett antal utvalda länder (Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Kanada, Nederländerna och Norge). Det sammanställda materialet bygger dels på direkta kontakter från sekretariatets sida med departement och andra aktörer i de utvalda länderna, dels på ländernas svar och översänt material efter frågor från utredningen. Ett formulär med frågor har skickats ut till de svenska ambassaderna i de berörda länderna (se bilaga 2).

### 5.1 Belgien

Med anledning av våra frågor hade den svenska ambassaden i Belgien ett möte med chefen för den juridiska enheten i belgiska försvarsmakten. Följande redovisning baseras på de svar som lämnades under mötet.

#### 5.1.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Enligt belgiskt synsätt gäller de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser. Europakonventionen tillämpas extra-territoriellt i den mån Belgien har effektiv kontroll/myndighet. De mänskliga rättigheterna gäller även i väpnad konflikt i den mån de

inte lagenligt har inskränkts eller den internationella humanitära rätten utgör *lex specialis*. I det sistnämnda fallet ska två kriterier vara uppfyllda: belgiska trupper ska vara part i konflikten och densamma ska ha uppnått nivån av väpnad konflikt.

Det belgiska synsättet om förhållandet mellan den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna i internationella militära insatser finns inte uttryckt i den nationella lagstiftningen.

### 5.1.2 Författningslösningar

#### Regleringen av användandet av våld i internationella militära insatser

I belgisk rätt finns ingen särskild lagstiftning om användande av våld och tvång i internationella militära insatser. I stället tillämpas den belgiska strafflagstiftningen på belgiska soldater även i internationella insatser. Artikel 70 i den nationella lagstiftningen omfattar rätten till ett utökat självförsvar. Den tog ursprungligen inte direkt sikte på internationella militära insatser men har i rättspraxis, som bl.a. utgörs av två belgiska domstolsavgöranden från 1995, ansetts omfatta även dessa. Enligt tillämpningen av artikel 70 är insatsregler (ROE) en tillräcklig grund för att använda våld och tvång i samband med insatser baserade på FN-mandat.

#### Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser

Belgien har ingen nationell lagstiftning rörande omhändertagande i internationella militära insatser men håller för närvarande på att utarbeta en allmän policy för omhändertagande i samband med sådana insatser. I nuläget finns ett särskilt annex till operationsordern i varje specifik insats rörande omhändertagande, och tanken är att policyn ska gälla övergripande för alla insatser.

#### Straffansvarets gränser

Tillämpningen av artikel 70 i strafflagstiftningen, se ovan, medför att den federale åklagaren kan åtala belgisk militär personal vid otillåtet användande av våld och tvång, utanför ramarna för ROE.

Någon särreglering finns således inte i den belgiska lagstiftningen för åtal vid användande av våld och tvång i internationella militära insatser.

## 5.2 Danmark

Följande redovisning bygger på det skriftliga svar som inkommit från det danska försvarsministeriet, via Sveriges ambassad i Köpenhamn.

### 5.2.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Danmark har en juridisk skyldighet att följa den humanitära rätten när danska styrkor är part i en konflikt. I likhet med flera andra länder använder det danska försvaret också delar av den humanitära rätten som policy under andra typer av operationer, t.ex. vid anti-pirat operationer i Adenviken.

Även de mänskliga rättigheterna är förpliktigande under internationella operationer. Utsträckningen av dessa förpliktelser är dock inte slutligt avgjorda varken i dansk rättspraxis eller i lag. Försvarsministeriet arbetar för närvarande (september 2011) med en redogörelse till folketinget angående danska ”tilbageholdelses-operationer” under Irak-kriget. Det arbetet kan möjligen bidra till att klarlägga omfattningen av tillämpningen av mänskliga rättigheter under internationella militära insatser. Något slutdatum för arbetet är inte satt.

Frågan om tillämpligheten av mänskliga rättigheter restes i anslutning till en rättssak mot Försvarsministeriet av en afghansk medborgare (Ghousouallah Tarin). Landsretten frikände ministeriet, men tog inte ställning till frågan om en tillämpning av Europakonventionen. Målet är överklagat till Højesteret.

## 5.3 Finland

Med anledning av det frågeformulär som sänts till den svenska ambassaden i Helsingfors, hölls ett möte med rättschefen i finska utrikesdepartementet. Denna redovisning bygger på underlag från det mötet samt på propositionen till den finska lagen om militär krishantering (RP 5/2006 rd, Regeringens proposition till Riksdagen

med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den), övrigt material som bifogades svaret, samt kompletterande kontakter med ambassaden.

### 5.3.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Det finns inga uttryckliga bestämmelser i finsk lagstiftning om att mänskliga rättigheter och humanitär rätt är tillämpliga i internationella insatser. Den mycket bestämda finska uppfattningen är dock att mänskliga rättigheter, och i vissa situationer också den humanitära rätten, är tillämpliga under sådana insatser.

All finsk personal som ska delta i internationella insatser utbildas i mänskliga rättigheter. Finland har även författningsbestämmelser som gör det möjligt att hålla finsk personal ansvarig för brott mot de mänskliga rättigheterna, vilka begåtts utomlands (se nedan).

Förhållningssättet att mänskliga rättigheter ska tillämpas framgår bl.a. av en handbok för EU:s krishanteringsinsatser – ”Human Rights and Crisis Management, A handbook for members of CSDP missions”. Finska utrikesdepartementet beställde handboken av Helsingfors universitet och lät i slutet av 2010 publicera den med ett förord av utrikesministern.

I förordet sägs att handboken är en del av Finlands strävanden att fortsätta integrera mänskliga rättigheter i EU:s krishanteringsinsatser. Handboken är i första hand ett praktiskt redskap för vägledning och hjälp till personal inom EU:s krishanteringsinsatser, men kan även ligga till grund för utbildning och planering inför insatser.

Att efterleva de mänskliga rättigheterna under en insats betraktas enligt handboken, med utgångspunkt i Lissabonfördragets artikel 6.3, som en juridisk förpliktelse.

Den mer generella frågan om i vilken omfattning de mänskliga rättigheterna är tillämpliga i en viss situation måste enligt finsk uppfattning bedömas från fall till fall, med beaktande av mandat, de truppbidragande staternas juridiska förpliktelser och de olika trakternas bestämmelser om tillämpningsområden. Det kan medföra bedömningar av frågor om effektiv kontroll, jurisdiktion etc.

Förhållningssättet framgår även av det finska svaret (som lämnats till utredningen) på ett frågeformulär från Danmark inom ramen för Köpenhamnsprocessen. Där anges följande som svar på

frågan om vad Finland har för syn på extraterritoriell tillämpning av mänskliga rättigheter:

As stated by the International Court of Justice, the International Covenant on Civil and Political Rights does not only apply when a State Party acts within its territory, but also in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory. This is the case, for instance, when a State exercises effective control over part of the territory of another State.<sup>1</sup> The practical issues raised by this assessment will require analysis on a case by case basis. (The Copenhagen Process Questionnaire, The Treatment and Transfer of Detainees during International, Military Operations.)

### 5.3.2 Författningslösningar

#### Regleringen av användandet av våld och tvång i internationella militära insatser

##### *Ny lagstiftning*

År 2005 gjorde Finland en samlad genomgång av regelverket om militär krishantering. Detta resulterade bl.a. i en ny lag om militär krishantering (31.3.2006/211), som ersatte en tidigare lag om fredsbevarande verksamhet.

I propositionen (RP 5/2006 rd, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om militär krishantering och vissa lagar som har samband med den) förklaras att behovet av en ny lag föranleds av den utveckling som skett i det internationella krishanteringssamarbetet, inklusive de förändringar som skett avseende förändringen av krishanteringsoperationernas karaktär.

Det centrala syftet med den nya lagen är att göra det möjligt för Finland att delta fullt ut i militära krishanteringsuppdrag som genomförs inom ramen för samarbetet mellan EU, FN och Natos partnerskap för fred. I detta avseende lyfts deltagandet i EU:s beredskapsstyrkor särskilt fram. Syftet med den nya lagen är även att säkerställa att det i Finland alltid fattas ett riktigt nationellt beslut om Finlands deltagande, som beaktar folkrättens regler och särskilt målsättningen för och principerna i FN-stadgan (RP 5/2006 rd, s. 1 och 32).

Beträffande användning av våld och tvång sägs att målsättningen, med en reglering av principerna för användningen av maktmedel som

<sup>1</sup> Här avses ICJ, Advisory Opinion on legal consequences of the construction of a wall in the occupied Palestinian territory, para. 111.

är tydligare än tidigare, skapar förutsättningar för att säkra att en finländsk styrka i fortsättningen kan delta i krishanteringsoperationer i enlighet med de uppställda målen. Lagen tillhandahåller således en bestämmelse (27 §) om den rätt att använda maktmedel (dvs. våld och tvång) som tillkommer militär personal som tjänstgör i ett krishanteringsuppdrag (RP 5/2006 rd, s. 33).

### *Användning av våld och tvång*

I den nya lagen, som trädde i kraft 2006, infördes följande helt nya bestämmelse om användning av maktmedel.

#### 27 § Användning av maktmedel

En militärperson som tjänstgör i militär krishantering har vid utförandet av tjänstgöringsuppdrag rätt att använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget.

Maktmedel får användas endast i den omfattning och så länge de är nödvändiga med tanke på uppdraget, står i ett godtagbart förhållande till målsättningen för operationen och stämmer överens med de regler för användning av maktmedel som fastställts för operationen.

Bestämmelser om excess i samband med användningen av maktmedel finns i 4 kap. 6 § 3 mom. och 7 § i strafflagen (39/1889).

I propositionen förs inledningsvis ett allmänt resonemang om att det för varje militäroperation fastställs missionsspecifika konfrontationsregler (ROE) som reglerar användningen av maktmedel. I de situationer där maktmedel inte är berättigade i självförsvarssyfte kan våld användas i militära krishanteringsoperationer *endast* inom ramen för ROE. Utöver detta sägs att användningen av maktmedel regleras av ”normerna för internationell rätt samt principer såsom proportionalitetsprincipen, principen om minimering av maktmedlen och nödvändighetsprincipen.” (RP 5/2006 rd, s. 18.)

Beträffande 27 § *första stycket* förklaras det i propositionen att en militär som tjänstgör i ett krishanteringsuppdrag är skyldig att utföra de tjänstgöringsuppdrag som ålagts honom eller henne. Dessa enskilda tjänstgöringsuppdrag baserar sig på fullgörandet av de uppgifter och uppnåendet av de mål som fastställts för operationen vilka i sin tur ska baseras sig på operationens folkrättsliga bemyndigande (mandat). Maktmedel kan således användas för att genomföra operationens uppdrag endast när det är nödvändigt för att operationens primära syfte ska kunna nås (nödvändighetsprincipen). Det är således

inte möjligt att använda maktmedel i sådana fall där samma resultat kan nås med andra genomförbara medel.

Vidare sägs att rätten för en enskild militär som tjänstgör i en krishanteringsoperation att använda maktmedel utgör den rättsliga grunden också för den militära styrkans gemensamma användning av maktmedel samt för att sådan användning av maktmedel vars genomförande i praktiken förutsätter att flera militärer som tjänstgör i krishanteringsoperationen samverkar som en styrka.

Beträffande 27 § *andra stycket* förtydligas till viss del vad som avses reglera användningen av maktmedel. Det sägs att ”användningen av maktmedel begränsas i enlighet med folkrättens grundläggande principer om användningen av maktmedel samt de för krishanteringsoperationen fastställda reglerna om användning av maktmedel” (RP 5/2006 rd, s. 56). De viktigaste av folkrättens principer avseende användandet av maktmedel är nödvändighetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om minimering av användningen av maktmedel. Även här betonas vikten av ROE och hur processen för framtagning av dessa ser ut, inklusive att de underställs politisk behandling för godkännande innan operationen inleds. Det påpekas även att det i denna politiska beredning särskilt säkerställs att reglerna för maktmedel är förenliga med krishanteringsoperationens uppgifter och mål samt med det folkrättsliga bemyndigandet. Utöver detta beaktas även i beredningen ”de tillämpliga avtalen om mänskliga rättigheter samt folkrättens principer och bestämmelser” (RP 5/2006 rd, s. 56).

Det sägs även att verksamhet som strider mot den humanitära rätten enligt bestämmelserna i strafflagens 11 kap. (578/1995) är en straffbar gärning. Under vissa förhållanden, t.ex. när det är fråga om stridsuppgifter som nämns i första stycket kan en militärpersons agerande komma att bedömas också enligt 11 kap. i strafflagen.

I 27 § i den nya lagen införs i *tredje stycket* en bestämmelse om excess i samband med användning av maktmedel. Bestämmelsen hänvisar till 4 kap. 6 § 3 mom. i strafflagen. Det kan vara fråga om excess i samband med användning av maktmedel under förhållanden vilka visserligen 27 § i den nya lagen tar sikte på men där användningen av maktmedel inte är proportionerlig i förhållande till målsättningen med uppdraget. Bestämmelsen begränsar, när det gäller en militär som tjänstgör i ett krishanteringsuppdrag, inte den rätt till nödvärn eller handling i nödtillstånd som han eller hon har på samma sätt som andra medborgare.

År 2010 tillsatte Försvarsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utvärdera den nya regleringen om krishanteringspersonalens användande av maktmedel. Arbetsgruppen kom fram till att regelverket var bra och ansåg inte att det fanns något behov av justeringar.

Nämnas i sammanhanget kan att Finland har en separat lag om civil krishantering. Den innehåller inga särskilda bestämmelser om tvångsmedel. Frågan har dock utretts och en arbetsgrupp presenterade sina slutsatser den 30 juni 2011. Arbetsgruppen lämnade inget författningsförslag, men förordade att en särskild bestämmelse om tvångsmedel borde införas i lagen om civil krishantering. Bestämmelsen föreslogs likna regleringen i lagen om militär krishantering. Arbetsgruppen förordade också att riksdagens rätt att få tillräcklig information om användningen av tvångsmedel i insatser måste säkerställas innan Finland beslutar om deltagande i en insats. Sådant behov anses föreligga i insatser som har ett exekutivt mandat, är beväpnade, eller då det finns en möjlighet att våld kan komma att användas i insatsen.

### **Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser**

27 § lagen om militär krishantering gäller också frihetsberövanden. Finsk militär får således frihetsberöva personer under en insats om förhållandena i 27 § är uppfyllda och ROE ger befogenhet att frihetsberöva, eller åtgärderna sker i nödvärn.

Finland har vidare i samband med Köpenhamnsprocessen angivit bl.a. att frihetsberövade har rätt att få sin sak prövad under de mekanismer som etableras för respektive insats i t.ex. SOP, samt använda sig av existerande finska prövningsmöjligheter. Den finska ståndpunkten innebär vidare att finsk trupp står under finsk judiciell jurisdiktion, och att nationella lagar och internationella standards gällande behandling av frihetsberövade är tillämpliga. Om Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll är tillämpliga behandlas frihetsberövade som krigsfångar i enlighet med dessa. Utöver det finns relevanta bestämmelser för hur frihetsberövade ska behandlas under internationella militära operationer i t.ex. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och tortyrkonventionen.

Inför Finlands deltagande i Atalantainsatsen i april 2011 stiftades en straffprocessrättslig speciallag om handläggningen av brottmål.

Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om frihetsberövanden. Propositionen (RP 117/2010 rd) till Atalanta-lagen innehåller dock resonemang om hur förfarandet vid frihetsberövande ska gå till med utgångspunkt i insatsmandatet som grundar sig på FN:s säkerhetsråds resolutioner och till artiklar i Europeiska unionens råds gemensamma åtgärd (s. 5 och 6).

I artiklarna bekräftas bland annat rätten att tillfångata personer som misstänks för sjöröveri och väpnade rån. Också om förfarandet vid överföring av misstänkta finns det noggranna anvisningar. Syftet med reglerna och anvisningarna är att säkerställa att åtgärderna följer de mänskliga rättigheterna.

Propositionen innehåller även en genomgång av frågan om den finska strafflagens tillämplighet och frågan om finländsk domsrätt vad gäller frihetsberövade under Atalantainsatsen (s. 6–9). Bl.a. anges att tillämpningsområdet för finsk straffrätt fastställs i 1 kap. i strafflagen (39/1889) och när det gäller s.k. internationella brott också i förordningen om tillämpningen av 1 kap. 7 § strafflagen (627/1996).

I propositionen förs vidare följande resonemang: Om personal på ett finskt fartyg griper personer som misstänks för väpnat rån till havs har ett flertal stater konkurrerande domsrätt. Domsrätt har både den stat på vars territorialvatten det väpnade rånet har begåtts och den stat vars flagga det för brottet utsatta fartyget för. Om Finland har ett specifikt rättsligt intresse av att föra personer som misstänks för väpnat rån till havs till Finland för lagföring, kan jurisdiktionen enligt den finska strafflagen antingen utgå från 1 kap. 2 § (brott som har anknytning till finska fartyg) eller 5 § (brott som riktar sig mot finska medborgare) och enligt där närmare angivna villkor.

Önskar Finland inte utöva domsrätt, blir det aktuellt med en överföring av den gripna personen enligt artikel 12.1 i den gemensamma åtgärden till en annan medlemsstat eller till ett tredje land som önskar utöva jurisdiktion över dessa personer eller tillgångar. Enligt artikel 12.2 får en person likväl inte överföras till ett tredje land om EU:s behöriga myndigheter inte har avtalat om villkoren för överföringen med detta tredje land.

## Straffansvarets gränser

Det straffrättsliga ansvaret i militära insatser regleras i 27 § 3 stycket och 28 § i lagen om militär krishantering, som i sin tur hänvisar till vissa bestämmelser i 4 och 45 kap. i strafflagen. 27 § 3 stycket i lagen om militär krishantering har återgetts ovan.

28 § har följande lydelse.

### 28 § Straffrättsligt ansvar

Personer som deltar i utbildning eller övning som avses i 6 § eller i krishanteringstjänstgöring lyder under de bestämmelser i 45 kap. i strafflagen som gäller krigsmän. På brott som avses i militära rättegångslagen (326/1983) och som sådana personer har begått på krishanteringsoperationens tjänstgöringsområde tillämpas dock inte bestämmelserna om brott begångna under krigstid. På dem tillämpas bestämmelserna i militära disciplinlagen (331/1983) och med stöd av den utfärdade bestämmelser till den del något annat inte bestäms i denna paragraf.

Den tid inom vilken yrkande om häktning av en anhållen skall tas upp enligt 1 kap. 14 § 1 mom. i tvångsmedelslagen (450/1987) skall förlängas med den tid som har använts för transporten av den anhållne från krishanteringsoperationens tjänstgöringsområde till Finland eller för domstolsledamöternas resa från Finland till tjänstgöringsområdet.

För den som deltar i krishantering betraktas som en femtedel av den genomsnittliga bruttodagsinkomsten enligt 2 § i militära disciplinlagen det sammanlagda beloppet av den förskotts innehållning underkastade lön, de dagtraktamenten och de enligt beskattningsvärdet beräknade naturaförmåner för en full månad som personen i fråga erhåller för denna tjänstgöring, dividerat med 150. För en person som deltar i utbildning är beloppet av disciplinboten för en dag det samma som det dagtraktamente som betalas till personen i fråga.

Beträffande åtal mot militärpräst vid allmän domstol gäller dessutom kyrkolagen (1054/1993).

I förhållande till första stycket i 28 § förklaras det i propositionen att krishanteringsorganisationen numera hör till Finlands försvarsmakt. På denna verksamhet ska sålunda de bestämmelser som gäller försvarsmakten tillämpas, om något annat inte uttryckligen regleras av lagen.

## 5.4 Frankrike

Följande redovisning bygger på det skriftliga svar som inkommit från folkrättsavdelningen i det franska utrikesministeriet, via Sveriges ambassad i Paris.

### 5.4.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

En militär insats i en annan stat måste, oavsett om den är nationell eller multinationell, genomföras med respekt för folkrätten. Bestämmelserna i FN-stadgan fastställer den internationella rättsliga ramen för våldsanvändning. Stadgans artikel 2.4 innehåller ett allmänt våldsförbud, men medger vissa undantag. Alla stater har till exempel rätt till individuellt och kollektivt självförsvar om det, i överensstämmelse med artikel 51, sker "i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet".

Kapitel VII i stadgan ger i artiklarna 42–53 även möjlighet till en kollektiv militär insats som beslutats av säkerhetsrådet i syfte att ingripa vid hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar. Detta kapitel kan tjäna som allmän norm för de franska styrkorna. Folkrätten tillåter även interventioner och militär närvaro på en annan stats territorium om det sker efter inbjudan från staten i fråga, till exempel inom ramen för en försvarsöverenskommelse eller enligt multilateral överenskommelse.

Parlamentet beslutar om krigsförklaring (art. 35 i den franska konstitutionen). I övriga fall beslutas de franska väpnade styrkornas medverkan utanför det nationella territoriet av presidenten som är försvarets högste befälhavare.

Vålds- och tvångsutövning omfattar bruk av vapen samt alla åtgärder och handlingar av tvångsmässig karaktär som kan begränsa människors frihet och rättigheter. Vålds- och tvångsutövning avser därmed inte enbart bruk av vapen. Alla maktbefogenheter som kan inskränka enskilda personers fri- och rättigheter utgör vålds- och tvångsutövning. Detta innefattar bland annat kontroller och frihetsberövanden.

De internationella normer som är tillämpliga vid militära insatser är:

- den internationella humanitära rätten som reglerar hur våld och tvång får användas vid en internationell eller icke-internationell väpnad konflikt. Den begränsar vilka medel och metoder som de stridande parterna får använda. Enligt folkrätten får de väpnade styrkor som deltar i strid frihetsberöva personer under förutsättning att den internationella humanitära rättens kriterier och regler respekteras.
- de mänskliga rättigheterna enligt folkrätten, som alltid måste respekteras av de franska styrkorna. I linje med yttrandet från den internationella domstolen i Haag angående de "rättsliga konsekvenserna av uppförandet av en barriär på det ockuperade palestinska området"<sup>2</sup> anser Frankrike att de mänskliga rättigheterna enligt folkrätten är tillämpliga på de handlingar som en stat, under utövande av maktbefogenheter, företar utanför sitt eget territorium, särskilt då denna stat har effektiv kontroll över en del av en annan stat.

Den folkrätt som är tillämplig kan variera från en insats till en annan eller från ett sammanhang till ett annat under en och samma insats.

De utskickade styrkorna omfattas i princip av den nationella lagstiftningen i det land där insatsen pågår med undantag för särskilda avtal (försvarsavtal, SOFA-avtal osv.). Den ska därmed följas i den mån den inte hindrar insatsens genomförande, om omständigheterna tillåter det och om den inte innehåller bestämmelser i strid mot de principer som erkänns av Frankrike, till exempel principerna om de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>2</sup> Här avses ICJ, Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 9 juli 2004.

## 5.4.2 Författningslösningar

### Regleringen av användandet av våld i internationella militära insatser

De olika organisationernas (Nato, EU) bakgrundsdokument ger de stater som deltar i en insats möjlighet att framföra yttranden och reservationer eller nationella yttranden som innebär att varje stat kan följa sin egen lagstiftning. Insatsreglerna syftar huvudsakligen till att definiera principerna för hur våld och tvång får utövas av de enheter som deltar i en internationell insats.

Den franska allmänna stadgan för militärer från den 24 mars 2005 (art. 17.2) anger under vilka omständigheter militären får bruka våld och tvång för att fullgöra uppdraget.

Artikel 17.2 i lagen från den 24 mars 2005 som innehåller den allmänna stadgan för militärer ger en rättslig grund för fransk militärs vålds- och tvångsutövning inom ramen för fullgörandet av uppdraget vid internationella insatser:

Den militär som, med respekt för folkrätten och inom ramen för en militär insats utanför det franska territoriet, tillgriper tvångsmedel eller vapenmakt, eller ger order om det när så är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullgöras, är inte straffrättsligt ansvarig.

Följande villkor måste vara uppfyllda för att det ska vara tillåtet att utöva våld eller tvång:

- Våldet eller tvånget måste vara nödvändigt för fullgörandet av uppdraget. Inom ramen för denna bestämmelse ska begreppet "uppdrag" tolkas strikt. Det räcker inte att vara utskickad till ett insatsområde för att en militär ska betraktas som om han eller hon fullgör sitt uppdrag i enlighet med artikel 17.2 i den allmänna stadgan för militärer. Alla handlingar som företas under uppdraget är inte nödvändigtvis hänförliga till fullgörandet av uppdraget.
- Våldet eller tvånget måste utövas i överensstämmelse med folkrätten. Den folkrätt som franska militärer omfattas av är de internationella konventioner som Frankrike har ratificerat, sedvanerätt, allmänna principer för folkrätten och rättsliga avgöranden från internationella organisationer, vars innehåll medför folkrättsligt bindande åtaganden. Ett krav på proportionalitet åtföljer villkoren om nödvändighet och respekt för folkrätten. All vålds- och tvångsutövning måste under alla omständigheter vara strikt proportionell till hotets eller hindrets allvar

eller till det mål som ska uppnås genom insatsen. Detta krav innebär emellertid inte att medel likvärdiga motståndarsidans måste användas.

Vålds- och tvångsutövning är också möjlig med den franska nödvärnsrätten som enda grund (art. 122.5 i den franska brottsbalken). Artikel 122.5 i den franska brottsbalken anger:

Den person som, inför ett obefogat angrepp mot sig själv eller annan, samtidigt begår en gärning som av nödvändighet krävs för att försvara sig själv eller annan, är inte straffrättsligt ansvarig om de medel som används står i proportion till angreppets allvar.

Den person som, för att förhindra brott eller angrepp på egendom, begår en gärning i självförsvar annat än dråp, är inte straffrättsligt ansvarig om denna gärning är absolut nödvändig och de medel som används står i proportion till överträdelsens allvar.

Våld eller tvång kan även behöva utövas utanför uppdragets fullgörande för att försvara sig själv, försvara andra eller skydda egendom. I denna situation grundas vålds- och tvångsutövningen på den franska nödvärnsrätten avseende personer och egendom enligt ovan och i enlighet med artikel 122.5 i den franska brottsbalken.

Den franska nödvärnsrätten gäller inom och utanför det nationella territoriet, oavsett om det finns några regler för uppdraget eller inte och utan att det krävs att någon order har givits för att använda våldet eller tvånget. Enskilda personer och grupper av personer har rätt att försvara sig mot ett angrepp mot en person eller egendom.

Den franska nödvärnsrätten kan vara individuell eller tillgripas till förmån för annan.

### **Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser**

Det franska svaret tar inte upp frågan om frihetsberövande särskilt.

### **Straffansvarets gränser**

Som framgått är militär som, med respekt för folkrätten och inom ramen för en militär insats utanför det franska territoriet, tillgriper tvångsmedel eller vapenmakt, eller ger order om det när så är nödvändigt för att uppdraget ska kunna fullgöras, inte straffrättsligt

ansvarig enligt den franska allmänna stadgan för militärer, artikel 17.2.

Utöver det kan noteras att alla franska medborgare som befinner sig utanför republikens territorium omfattas av den franska brottsbalkens artikel 113.6. Fransk militär personal omfattas även av den franska militärbalkens artiklar 59 och 68. Alla brott som begås av en medlem av de väpnade styrkorna under en väpnad konflikt kan således prövas i fransk domstol.

Den franska brottsbalken föreskriver straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunder i vissa fall. Det betraktas till exempel som nödvärn att försvara sig själv och andra och skydda egendom vid angrepp. Det är enligt den franska brottsbalken tillåtet att bruka våld om villkoren för fransk nödvärnsrätt är uppfyllda, oavsett om detta sker under fullgörande av uppdraget eller inte.

## 5.5 Kanada

Följande redovisning bygger på det skriftliga svar som inkommit från det kanadensiska utrikesministeriet.

### 5.5.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Kanada har ingen särskild lagstiftning som uttrycker vad som är tillämplig internationell rätt i internationella militära insatser. Kanadensisk trupp tillämpar dock av policyskäl den humanitära rätten även när den inte är tillämplig i strikt juridisk mening. T.ex. tillämpas Genèvekonventionerna i icke-internationella konflikter, trots att de inte är formellt tillämpliga i denna konflikttyp. Denna ståndpunkt har klargjorts ett flertal gånger av regeringen i "the House of Commons" i debatter angående kanadensisk trupp i Afghanistan samt i anledning av mål gällande överföring av omhändertagna i Afghanistan. (Se t.ex. Amnesty International Canada and British Columbia Civil Liberties Association and Chief Of The Defence Staff For The Canadian Forces, Minister Of National Defence and Attorney General Of Canada, 2008 FC 336, para. 180 ff.)

När det gäller frågan om mänskliga rättigheter är tillämpliga så beror det på omständigheterna. Den humanitära rätten utgör *lex specialis* under väpnade konflikter. Mänskliga rättigheter kan dock

vara tillämpliga parallellt under väpnade konflikter (så som uttalats i Internationella domstolens rådgivande yttrande om muren, ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9.7.2004). Vilken rättighetsmassa som ska tillämpas i en aktuell situation får bedömas utifrån omständigheterna i situationen och gällande rätt. I det kanadensiska rättsfall som nämndes ovan kom domstolen fram till att den tillämpliga rätten i Afghanistan var den humanitära rätten. Domstolen avfärdade därför argument om att the Canadian Charter of Human Rights var tillämpligt på aktiviteter i Afghanistan.

### **5.5.2 Författningslösningar**

#### **Regleringen av användandet av våld i internationella militära insatser**

Kanada har ingen särskild lagstiftning som reglerar användningen av våld och tvång under internationella militära insatser. Användningen av kanadensisk trupp utomlands och ROE, utifrån vilka truppen agerar, anses falla under kronans befogenheter ("Crown Prerogative") i enlighet med följande uttalande:

Military deployments, as well as the conduct of foreign relations, are not matters for the legislative branch of Government (Parliament) nor are they subject to judicial review. The Supreme Court of Canada has confirmed this in a number of cases, including Operation Dismantle and Khadr (2010), as have courts at other levels (e.g. the Aleksic case which considered the decision to use force in Kosovo).

#### **Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser**

Kanada har ingen särskild nationell lagstiftning som rör frihetsberövanden under internationella militära insatser. Det finns dock dokument och officiella uttalanden i denna fråga vad gäller Afghanistan, angående vad som gäller inom ramen för en väpnad konflikt – dock inte när det gäller internationella militära insatser generellt. Kanada deltar i Köpenhamnsprocessen.

## Straffansvarets gränser

Kanadensisk trupps agerande utomlands är under alla förhållanden underkastade kanadensisk rätt, nämligen bestämmelserna i "National Defence Act and the Criminal Code". Det finns ingen specifik referens till internationella militära insatser eftersom kanadensisk strafflag rör aktiviteter och inte situationer.

Det finns endast ett begränsat antal undantag i den kanadensiska lagen för försvarsmakten, och de avser användningen av skjutvapen och vissa terrorbrott (i överensstämmelse med undantagen som är tillämpliga för en stats försvarsmakt enligt FN:s konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister). Se definitionen av "terroristaktivitet" i artikel 83.01 i den kanadensiska brottsbalken.<sup>3</sup>

## 5.6 Nederländerna

Följande redovisning bygger på det skriftliga svar som inkommit från det nederländska försvarsdepartementet, samt på domar i mål som nämnts i detta svar.

### 5.6.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Den nederländska bedömningen är att *den humanitära rätten* i princip inte omfattar internationella militära insatser, förutom rättigheterna som hänger samman med den deltagande personalens status som icke-kombattanter. Endast när styrkan ("the force") blir part i den väpnade konflikten blir den humanitära rätten tillämplig. I alla övriga situationer är den humanitära rätten inte formellt tillämplig under internationella militära insatser. Detta leder till begränsade befogenheter, men också till begränsade förbud för insatsen. Oaktat detta, är det en allmän policy inom Nato och likaså Nederländerna att beakta den humanitära rättens regler vid samtliga internationella militära operationer, även när de inte är formellt tillämpliga. Anledningen för detta är att skapa en säkerhetsmarginal för de nederländska styrkornas handlande. På detta sätt förhindras handlande som oavsiktligt skulle kunna bryta mot den humanitära rätten om styrkans status skulle förändras.

---

<sup>3</sup> <http://laws.justice.gc.ca/eng/C-46/FullText.html>

Tillämpligheten av *de mänskliga rättigheterna* under en internationell militär insats är enligt Nederländerna en mer delikat frågeställning än den rörande den humanitära rättens tillämplighet. Den tillämpliga rätten torde vara Europakonventionen och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, till vilka både Nederländerna och Sverige är part.

Efter det att Europadomstolen avvisade Behrami- och Saramatifallen har Nederländerna officiellt gett uttryck för sin syn avseende Europakonventionens tillämplighet. I de fall där ett säkerhetsrådsmandat under FN-stadgans kapitel VII utgör den legala grunden för insatsen är Europakonventionen inte tillämplig, eller i vart fall kommer Europadomstolen att avvisa klagomålet. Huruvida det samma gäller för insatser som inte baseras på FN-stadgans kapitel VII är dock inte klart.

Nederländerna har inte gjort några allmänna uttalanden rörande den extraterritoriella tillämpligheten av Europakonventionen och/eller konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter inför något konventionsorgan. Däremot har några ställningstaganden gjorts i svar på parlamentariska frågor, och i nationella domstolar i rättsprocesser rörande händelserna i Srebrenica. Dessa processer är *Mustafic v the State*, *Nuhanovic v the State* och *the Mothers of Srebrenica et al v the State*.

Avseende de två första målen har dom avkunnats i den Nederländska motsvarigheten till Hovrätten (*Mustafic med flera*, LJN: BR5386, *Gerechtshof's-Gravenhage*, case number 200.020.173/01, *Nuhanovic*, LJN: BR5388, *Gerechtshof's-Gravenhage*, case number 200.020.174/01). Domstolen fann att Nederländerna utövade effektiv kontroll och att ansvar därför förelåg enligt principer om statsansvar, eftersom den nederländska regeringen var starkt inblandad i den evakuering och de beslut som ledde till Mustafics och Nuhanovics släktingars död. De nederländska instruktionerna att evakuera var också i strid med insatsens (UNPROFOR) direktiv om att skydda flyktingarna så långt det var möjligt. Något som framhölls i domarna är att ansvaret för den operativa ledningen kan ändras utifrån händelseutvecklingen. Före juli 1995 var det UNPROFOR som ledde det nederländska truppbidraget (*Dutchbat*). När sedan Srebrenica intogs av den bosnisk-serbiska armén upphörde säkerhetsrådets mandat att gälla, och den nederländska regeringen övertog i huvudsak den operativa ledningen. Det kan även noteras att eftersom Bosnien-Hercegovina använder sig av ett monistiskt system i förhållande till traktater fann domstolen inte bara att

bosnisk nationell rätt var tillämplig utan också Europakonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Domstolen fann således inte att någon extraterritoriell tillämpning av dessa konventioner blev aktuell.

I dessa processer har Nederländerna uttalat att Europakonventionens tillämplighet i huvudsak är territoriell, men att konventionen undantagsvis också kan ha en extraterritoriell tillämplighet. De ”normala” undantagen är bl.a. konventionens artikel 56 om kolonier samt jurisdiktionen ombord på nederländskt flaggade sjö- och luftfartyg. Det finns dock även två ”speciella” undantag”. Det första är handlingar av ett statsorgan genom vilka en person (tillfälligt) hamnar under statens jurisdiktion då en stat, genom ett statsorgan, kan utöva en form av effektiva maktbefogenheter (”effective authority”). Detta är t.ex. fallet vid frihetsberövanden. Det andra är situationer då en stat har effektiv kontroll (”effective control”) över ett territorium utanför sitt eget, t.ex. genom ockupation eller under militära operationer.

I nederländska svar på parlamentariska frågor rörande Europakonventionens tillämplighet i Irak och Afghanistan har den nederländska regeringen i princip hänvisat till det senare undantaget, dvs. jurisdiktion över territorium. Ett antal uttalanden i officiella dokument, t.ex. rörande Irak och Afghanistan, har accepterat att detta undantag i princip kan göras gällande, men understryker att det inte är troligt att jurisdiktion utövades i dessa specifika fall med beaktande av den begränsade kontroll som utövades av den nederländska styrkan. Den primära grunden för jurisdiktion, dvs. den territoriella kontrollen, understryks.

Även om det första undantaget, dvs. jurisdiktion över personer, inte framhölls i officiella dokument förmodar Nederländerna att Europadomstolen tar detta undantag i beaktande och bedömer att Europakonventionen ska tillämpas i vissa situationer, särskilt vid frihetsberövanden och vid instruktioner till styrkorna.

Det anförda gäller också *mutatis mutandis* i förhållande till den extraterritoriella tillämpligheten av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

## 5.6.2 Författningslösningar

### Regleringen av användandet av våld i internationella militära insatser

Nederländerna har ingen specifik författning rörande våldsanvändning i internationella militära insatser. För närvarande finns inte heller något arbete för att ta fram en sådan, då något behov av detta inte anses föreligga. Som ett skäl för detta anges att militär verksamhet utanför Nederländerna har sin lagliga grund i den internationella rätten, och inte i nationell lagstiftning. Beroende på den legala grunden för insatsen tas lämpliga insatsregler fram som beskriver detaljerna för insatser, inklusive våldsanvändningen. En följd av detta är att rättigheterna och skyldigheterna för soldaterna på internationella uppdrag är specifika för de olika uppdragen och därav olika vid varje tillfälle. Detta komplicerar formuleringen av nationell författning i dessa frågor i stor utsträckning. Antingen skulle författningen vara väldigt generell till sin karaktär och som en följd inte särskilt tydlig, eller så skulle författningen riskera att inte vara samstämd med de insatsspecifika internationella överenskommelserna.

I förhållande till insatsreglerna har varje stat en möjlighet att införa nationella begränsningar ("caveats") för sina egna styrkor.

### Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser

Nederländerna har inte heller någon specifik författning och/eller andra officiella dokument rörande frihetsberövanden under internationella militära insatser.

För specifika insatser, inkl. ISAF, har det nederländska försvarsdepartementet utfärdat allmänna handlingsföreskrifter "Standard Operation Procedure" (SOP) till den nederländska styrkan rörande frihetsberövanden.

### Straffansvarets gränser

Den nederländska militära strafflagstiftningen ("Military Criminal Code") gör ingen särskild åtskillnad mellan olika typer av militära insatser. Den är tillämpbar i förhållande till all militär personal

under alla omständigheter och alla typer av insatser, följaktligen även under internationella militära insatser.

När det gäller ansvarsfrihetsgrunder, uppger Nederländerna att våldsanvändning i princip utgör ett brott. Den nederländska strafflagstiftningen ("Dutch Criminal Code") ger lagstöd för ansvarsfrihet i situationer som utgör självförsvar eller för handlingar som följer av en lagligt given order.

Vidare anger artikel 38 i den nederländska militära strafflagstiftningen förutsättningar för ansvarsfrihet. De situationer som militär personal uppträder i kräver ibland speciell lagstiftning. Följaktligen kan, under vissa förutsättningar, ansvarsfrihet föreligga med stöd av artikel 38 vid berättigad våldsanvändning. Våldsanvändningen är berättigad när den utövas i enlighet med instruktionerna för våldsanvändning, vilket i en bred bemärkelse avser den humanitära rätten, men också de insatsspecifika insatsreglerna (ROE), etc.

Artikel 38 har två paragrafer. Den första avser berättigad våldsanvändning i de situationer där den humanitära rätten är tillämplig, med andra ord under väpnade konflikter. Den andra paragrafen avser situationer utanför väpnade konflikter, och inkluderar internationella militära insatser.

Sammanfattningsvis är synen alltså att så länge som våldsanvändningen utövas i enlighet med instruktionerna föreligger en ansvarsfrihet, även under internationella militära insatser. Handlingar utanför dessa instruktioner utgör ett "vanligt" brott. Principerna om proportionalitet och subsidiaritet ("subsidiarity") är en inneboende del av bestämmelserna.

## 5.7 Norge

Med anledning av våra frågor har den svenska ambassadens försvarsattaché varit i kontakt med sektionen för internationell och operationell rätt vid den säkerhetspolitiska avdelningen på försvarsdepartementet i Norge. I ett skriftligt svar till den svenska ambassaden beskrivs bl.a. Norges syn på tillämplig rätt beträffande användande av våld och tvång i internationella militära insatser. Ytterligare dokumentation har även lämnats direkt av Norges Riksadvokat till sekretariatet (dnr Fö 2010:02/2010/1).

### 5.7.1 Synen på den internationella rättens tillämplighet

Den norska synen på tillämplig rätt vad gäller användande av våld och tvång under internationella militära insatser är inte fastslagen i nationella regler, men är framförd i en serie officiella sammanhang, bl.a. inför Europadomstolen i målet *Saramati vs. Norge* (*Saramati v. France, Germany And Norway Application No. 78166/01*).

I insatser som passerat tröskeln för ("over terskelen for") väpnade konflikter, internationella eller icke-internationella, blir den humanitära rätten (krigets lagar) direkt tillämplig. I dessa situationer utgör denna rättsmassa *lex specialis*. Även de grundläggande mänskliga rättigheterna är aktuella i dessa insatser i den grad den humanitära rätten inte har företräde i egenskap av *lex specialis* regeln. Jfr t.ex. Internationella domstolens uttalande i det rådgivande yttrandet om muren (ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9.7.2004) eller vad som följer av FN-stadgans artikel 103.

I insatser under tröskeln för väpnade konflikter är Norges förpliktelser inom området för de mänskliga rättigheterna som utgångspunkt gällande för användningen av "militär makt". Konkreta begränsningar av de mänskliga rättigheternas användningsområde kan i det enskilda fallet följa av insatsens mandat från säkerhetsrådet. Frågan är beroende av den konkreta tolkningen av det aktuella mandatet.

FN-stadgan artikel 103 slår fast att den har företräde framför andra förpliktelser inom folkrätten vid eventuell motstridighet.

Norges förpliktelser enligt Europakonventionen, vad gäller frågan om jurisdiktion och till vilken eller vilka ansvaret för handlingar och underlåtenhet kan hänföras, är i detta sammanhang värderat av Europadomstolen i fallet *Saramati vs. Norge* (2007).

Med hänsyn till omständigheterna ska norsk trupp också förhålla sig till krigets lagar, där detta kan vara relevant, även om tröskeln för väpnad konflikt inte är nådd. Detta är i enlighet med FN:s generalsekreterares bulletin från 1999. Norge har dock vissa kritiska anmärkningar i förhållande till delar av bulletinen.

## 5.7.2 Författningslösningar

### Regleringen av användandet av våld och tvång i internationella militära insatser

I Norge har det inte ansetts föreligga ett behov av att nationellt särskilt reglera användningen av våld och tvång i internationella insatser. Utgångspunkten är att norska styrkor utövar våld och tvång med stöd av folkrätten inom ramarna för den aktuella insatsens mandat, ROE och andra order.

### Särskilt om frihetsberövande under internationella militära insatser

Norge har ingen konkret författning eller andra officiella dokument som reglerar frihetsberövanden under internationella militära insatser. För att säkerställa efterlevnaden av Norges förpliktelser inom området för de mänskliga rättigheterna i internationella militära insatser utarbetas det rutinmässigt en "detention policy" inklusive konkreta procedurer för varje enskild operation. Detta görs oberoende av om Norge anser sig ha jurisdiktion över de frihetsberövade eller inte.

Den norska synen i denna fråga har framförts till Europadomstolen i målen Behrami- och Saramati samt i de insatser Norge deltar eller har deltagit i (t.ex. EU:s operation i Atalanta) och i den s.k. Köpenhamnsprocessen. Beträffande frihetsberövanden under väpnad konflikt så kommer den norska synen att framkomma i den norska militärmanualen som planeras att vara klar under 2012.

### Straffansvarets gränser

Den norska strafflaggen (Straffeloven 1902) har inga bestämmelser som direkt riktar sig mot förhållandet under internationella militära insatser. Normalt sett är det ett krav för norskt deltagande i sådana insatser att det föreligger ett statusavtal med värdlandet eller andra kontrahenter som säkerställer primär norsk straffrättslig jurisdiktion över norsk personal. De centrala delarna av den norska strafflagen är därför direkt gällande för norsk personal. Det föreligger med andra ord inga bestämmelser som undantar eller begränsar det

straffrättsliga ansvaret under internationella militära insatser när personal begår handlingar som är straffbara enligt norsk rätt.

Möjligheterna att lagföra militär personal i utlandet framkom genom beslut den 17 mars 1995 av den norska Riksadvokaten med stöd i straffprocesslagen 59 § (LOV 1981-05-22 nr 25: Lov om rettergangsmåten i straffesaker). Enligt detta beslut är alla brott, som begås av norsk militär personal i utlandet, underkastad norsk jurisdiktion, och ska behandlas av polismästaren i Romerike och med statsadvokaten i (dåvarande) Eidsivating som ansvarig på statsadvokatnivå (Riksadvokaten, Ra 05-113 HST/mw 799, R 397/95, Norsk militært personell i utlandet unergitt norsk jurisdiksjon – ansvar for etterforskning og påtalemessig behandling av straffbare forhold).

Den norska strafflagen är föremål för omarbetning. Endast kapitel 16 i den nya lagen om folkrättsbrott har för närvarande (oktober 2011) trätt i kraft. I de övriga delarna gäller alltså lagen från 1902. Enligt propositionen (Ot.prp.nr. 90, Om lov om straff, straffeloven) till den nya strafflagen föreslås avseende straffrihetsgrunderna att det inte ska föreligga någon generell ansvarsfrihet med hänvisning till att man endast följde order från överordnad (s. 108). Det framgår även av den föreslagna lydelsen av 2 § rörande lagens tillämpningsområde att lagen gäller med de begränsningar som följer av överenskommelser med främmande stater eller av folkrätten i övrigt (s. 496). En krigshandling som utförs i enlighet med folkrätten är således inte straffbar.

Det finns särskilda bestämmelser i norsk rätt när det gäller ikraftträdande av bestämmelser som gäller under krig, däribland strafflagstiftning. Dessa kan sättas i kraft av "kongen i stadsråd" även för internationella militära insatser, men det innebär ingen inskränkning i förhållande till straffansvaret.

## 6 Överväganden

### 6.1 Inledning

Vårt uppdrag innefattar bl.a. uppgiften att överväga om det finns ett behov av en särskild reglering av Försvarens personals vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. För att ta ställning i denna fråga har vi bildat oss en uppfattning om denna typ av insatsers uppbyggnad och hur Sverige vanligtvis valt att delta i sådana insatser, det internationella och nationella regelverk som äger tillämplighet, eller som lämpligen bör tillämpas, vid sådana insatser, liksom om andra staters eventuella författningslösningar.

Vi har i föregående kapitel redovisat de sakförhållanden m.m. som vi anser vara relevanta att lägga till grund för våra överväganden. Den bild av internationella militära insatser och svenskt deltagande som vi grundar våra överväganden på kan i korthet sammanfattas enligt följande fyra punkter.

*För det första* utgör ett svenskt beslut om att ställa trupp till förfogande för en internationell militär insats ett statshandlande för vilket Sverige bär ett internationellt ansvar. I samband med ett sådant beslut ska Sveriges folkrättsliga förpliktelser iakttas, och beslutet och dess följder måste stå i överensstämmelse med den folkrätt Sverige är bundet av. Dvs. Sverige får endast ställa trupp till förfogande för en internationell militär insats i den utsträckning Sveriges folkrättsliga förpliktelser inte utgör något hinder (jfr kapitel 2).

*För det andra* är de internationella militära insatser – där det är aktuellt för svensk trupp att använda vålds- och tvångsbefogenheter som går utöver nödvärn – i praktiken begränsat till insatser som har vålds- och tvångsbefogenheter beslutade av säkerhetsrådet under FN-stadgans kapitel VII. Ett svenskt deltagande i sådana insatser har traditionellt förutsatt att den operativa ledningen över insatsen utövas av en annan stat, eller grupp av stater, eller internationell organisation (t.ex. FN, EU eller Nato), och att det svenska deltagandet

begränsas till att svensk trupp ställs till insatsens förfogande (jfr kapitel 2). Överlämnandet av den svenska truppen till insatsen verkställs genom att befälsrätt över truppen överlämnas (transfer of authority) till den militäre chef som leder insatsen på uppdrag av den stat eller organisation som ansvarar för insatsens operativa genomförande. Sverige har därmed som huvudregel inte jurisdiktion i insatsområdet. Sverige behåller dock rätten att återkalla sitt truppbidrag, liksom försörjningsansvaret samt det disciplinära och straffrättsliga ansvaret över truppbidraget.

*För det tredje* innebär formerna för svenskt deltagande i internationella militära insatser av det slag Sverige hittills deltagit i att truppens handlande under en pågående insats i allmänhet torde vara att hänföra till den stat eller organisation som leder insatsen (se vidare kapitel 6.6.2, bl.a. rörande förutsättningarna för att denna presumtion kan brytas). Det svenska truppbidragets lydndsförhållande till den entitet som leder insatsen innebär också att truppbidraget, vad avser den operativa verksamhetens genomförande, är skyldigt att följa de regler och instruktioner m.m. som anges som tillämpliga under insatsen av den stat eller organisation som leder insatsen. Det bör dock även beaktas att Sverige genom att besluta om att ställa trupp till förfogande, liksom genom att besluta om att överlåta befälsrätten (s.k. "operational control", OPCON) över ett insatsförband torde ha en skyldighet att säkerställa att dessa nationella beslut inte får sådana återverkningar i insatsområdet att de strider mot svenska folkrättsliga förpliktelser (se kapitel 6.6.3).

*För det fjärde* är en förutsättning för att svensk rätt ska vara tillämplig utomlands att den handling som det rör sig om har någon form av anknytning till Sverige. Vi ser det som en given utgångspunkt att det framgår av lag eller åtminstone klart av lagmotiv när en extraterritoriell tillämpning av svensk lag är avsedd, som t.ex. är fallet med brottsbalkens straffbestämmelser i förhållande till den deltagande svenska militära personalen. Med andra ord utgår vi från att svensk rätt är territoriellt begränsad till Sverige om inget annat anges i lag eller lagförarbeten. Den uppsättning svenska regler som på ett eller annat sätt kan påverka Försvarens användning av våld och tvång nationellt äger mot bakgrund av det ovan sagda och i enlighet med vad som redovisats i kapitel 4, enligt vår mening inte tillämpning utomlands under internationella militära insatser. Detta gäller således även regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter som i brist på lagstöd eller klara lagmotiv saknar

tillämplighet avseende svensk trupps användning av våld och tvång under internationella militära insatser.

Det är mot denna bakgrund vi har att överväga om det finns ett behov av en särskild svensk reglering av den svenska personalens vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. För att kunna ta ställning till det har vi bl.a. att titta på vilka *svenska nationella regler* som för närvarande är av intresse, såväl vid beslut om att bidra med trupp till internationella militära insatser som under insatsernas genomförande, och om dessa behöver kompletteras. Vi har också att bedöma vilka *folkrättsliga regler* som Sverige och den deltagande svenska personalen är skyldig att iaktta. Våra överväganden i dessa avseenden redovisas nedan.

## 6.2 Rättslig grund för användning av våld och tvång

**Överväganden:** En grundläggande förutsättning för att vålds- och tvångsanvändning ska vara tillåten under internationella militära insatser är att det finns en rättslig grund som tillåter agerandet.

För svenskt vidkommande måste användningen av våld och tvång därmed alltid ha stöd i såväl ett folkrättsligt mandat som i ett nationellt mandat och utgöra ett led i fullgörandet av insatsens mandat.

Vid sidan av detta kan en rätt att använda våld eller tvång också grundas på individens rätt till självförsvar.

### 6.2.1 Det folkrättsliga mandatet

Den övergripande rättsliga grunden att använda våld och tvång, vid sidan av självförsvar, under en internationell militär insats kan enligt vår bedömning härledas från ett mandat från säkerhetsrådet som t.ex. anger att "all necessary measures" får användas för att lösa ett uppdrag t.ex. för att upprätta en säker miljö, *eller* ur ett samtycke från den stat där insatsen ska genomföras (se kapitel 2.1 och 2.4.1).

Det våld och tvång som förekommer vid internationella militära insatser, vid sidan av väpnad strid, avser således åtgärder som vidtas i nödvärn (se nedan om individers rätt till självförsvar) eller för fullgörande av mandatet (tjänsteuppgifter). Det tjänsterelaterade våld och tvång som utövas vid sidan av strid syftar vanligtvis till att

skapa en säker miljö för lokala myndigheter och andra internationella aktörer att arbeta i, liksom till att skydda civilbefolkningen mot våldshandlingar när lokala myndigheter inte förmår att upprätthålla lag och ordning. Det våld som personalen i en internationell militär insats kan tvingas använda för att genomföra sina tjänsteuppgifter kan inkludera dödligt våld.

De åtgärder som vidtas kan bl.a. innefatta upprättande av vägspärrar, skingrande av folksamlingar, ingripanden mot upplopp och kravaller, genomförande av husrannsakan, identitetskontroller och visitation, liksom frihetsberövanden av personer och tagande i beslag av egendom, och i sin mest extrema form väpnad strid, allt beroende på situationens krav och förutsättningar. Alla sådana åtgärder innebär en tydlig maktutövning mot enskilda. Vid mer omfattande insatser kan även taktisk underrättelseinhämtning i olika former på förbandsnivå ingå liksom genomförande av olika psykologiska operationer, dvs. åtgärder som i olika avseenden kan inkräkta på den personliga integriteten. (Se kapitel 1.2.3.)

Som nämnts kan även frihetsberövanden bli aktuella. Grunder för frihetsberövanden och behandling av frihetsberövade personer behandlas närmare i kapitel 6.7.3 där vi i ett avsnitt om användning av tvång samlat tittar på problematiken kring frihetsberövanden.

I sammanhanget bör nämnas att principen om statssuveränitet bl.a. innebär att en stat inte utan tillstånd kan utöva ett straffprocessuellt tvångsmedel på en annan stats territorium. I umgänget mellan stater sker det normalt genom att förfaranden om internationell rättslig hjälp anlitas. I den mån personal i en internationell militär insats bistår myndigheter i värdlandet med åtgärder av detta slag vilar åtgärderna, förutom att ha stöd i FN-mandatet, på samtycke från värdlandet. Det torde också få förutsättas att det finns stöd för åtgärden i värdlandets lagstiftning.

En grundläggande förutsättning för användning av våld eller tvång är således att det sker inom ramen för det folkrättsliga mandat som gäller för insatsen. En rätt att använda våld och tvång under sådana insatser kan med andra ord inte i grunden baseras på nationella författningsregler, utan det krävs ett folkrättsligt mandat som etablerar den rätten. Ett sådant kan som framgått t.ex. utgöras av ett säkerhetsrådsmandat eller ett samtycke från värdstaten. För svensk del har deltagandet i internationella militära insatser hittills, som visats i kapitel 2.4, primärt förutsatt att insatsen grundar sig på ett säkerhetsmandat. Vid sidan av detta gäller som nämnts ovan

även att individer har rätt till självförsvar (se mer om detta nedan i avsnittet Individers rätt till självförsvar).

### 6.2.2 Det nationella mandatet

Utöver att vålds- och tvångsanvändningen måste vila på ett folkrättsligt mandat, är för svenskt vidkommande även ett nationellt mandat en förutsättning för den svenska personalens rätt att använda våld och tvång. Det nationella mandatet utgörs av riksdagens medgivande till och regeringens beslut inför insatsen, inklusive de nationella begränsningar ("caveats") som kan vara föreskrivna för svensk personals användning av våld- och tvångsåtgärder under insatsen. De dokument genom vilka riksdagens medgivande söks och lämnas (proposition, utskottsbetänkande och riksdagsskrivelse) är i sig inga styrdokument i förhållande till Försvarsmakten, utan det är efter riksdagens beslut regeringen som ansvarar för styrningen av myndigheten. Det nationella mandatet utgörs därför främst av regeringens olika beslut med anledning av deltagandet.

Som diskuterats i kapitel 2.2 omfattas en internationell militär insats av ett stort antal regleringar efter att beslut tagits om att den ska inrättas. Insatsens operativa verksamhet regleras genom de regel- och orderverk som i huvudsak tas fram av den aktör som leder insatsen (bl.a. de missionsspecifika insatsreglerna, ROE, och operationsplanen, OPLAN, se kapitel 2.2.1). En truppbidragande stat måste också följa sina nationella bestämmelser, vilka kan innebära mer långtgående begränsningar av användningen av våld och tvång än vad ROE ger uttryck för eller det internationella regelverket i övrigt medför. De nationella bestämmelserna kan därmed erkänna den rätt att använda våld och tvång som är folkrättsligt grundad och lägga begränsningar på vad som är tillåtet inom ramarna för denna rätt. De kan dock, som nämnts, inte grunda en vidare rätt att använda våld och tvång än det folkrättsliga mandatet lägger grund för.

Som framgått av bl.a. kapitel 3.3.2 har stater ett ansvar att *inför* beslut om deltagande i internationella militära insatser säkerställa att truppen inte ställs till förfogande i strid mot statens folkrättsliga förpliktelser. I beredningsprocessen av det nationella mandatet *inför* deltagandet i en internationell militär insats har Sverige således ett formellt ansvar att beakta sina folkrättsliga skyldigheter (se våra resonemang i kapitel 6.6.3 om de mänskliga rättigheterna).

Det kan framhållas att dessa formella folkrättsliga skyldigheter kan vara omfattande och ska i sin helhet tydligt identifieras och säkerställs i beredningsprocessen inför ett beslut om svenskt deltagande i en internationell militär insats. En följd av detta är bl.a. att det är viktigt att Sverige inför truppöverlämnandet till den aktör som ska leda insatsen tydligt anger vilka rättsliga (såväl folkrättsliga som nationella) ramar som gäller för användningen av den svenska truppen.

De formella folkrättsliga skyldigheterna Sverige har kan leda till såväl nationella begränsningar (s.k. caveats) i de uppdrag svensk personal kan delta i under en insats, som i de missionsspecifika insatsreglerna.

### Utbildning och rapportering

Som en del av det ansvar Sverige har inför insatserna ligger, förutom det som nu nämnts, även ett ansvar att se till att personalen får adekvat *utbildning* i förhållande till tillämplig folkrätt samt att rutiner finns för *rapportering* och *hantering* av eventuella kränkningar som begås av såväl svensk personal som av andra aktörer i insatsområdet (se kapitel 2.4.2).

För att säkerställa efterlevnaden av gällande folkrätt krävs att den deltagande personalen har en god kunskapsnivå i relevanta delar av folkrätten. Svensk militär personal behöver ha kunskaper om främst den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. De behöver även få väl anpassad missionsspecifik utbildning i dessa frågor inför deltagandet i en internationell militär insats. Grundläggande kunskap i dessa frågor behöver förmedlas under och anpassas efter de olika utbildningssteg militär personal deltar i – från den grundläggande soldatutbildningen till den högre stabsutbildning officerare genomgår. På samma sätt behöver stabs- och fältövningar anpassas för att möta de folkrättsliga frågeställningar som aktualiseras under internationella militära insatser. Beträffande utbildning kan vi därmed inte annat än ställa oss bakom Folkrättskommitténs påpekande om vikten av utbildning i både mänskliga rättigheter och humanitär rätt (SOU 2010:72, s. 596–603).

Som en del av Sveriges ansvar för den folkrättsliga efterlevnaden är det även viktigt att det finns tydliga mekanismer för *rapportering* av kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. När det gäller rapporteringsfrågan är vi medvetna om att det

redan i dag finns rutiner kring rapportering inom Försvarmakten. (Se kapitel 2.4.2.)

Vi har inte uppfattat vårt uppdrag som att vi ska titta närmare på andra frågor än sådana som gäller användningen av våld och tvång *under* internationella militära insatser. Vi går därför inte närmare in på dessa frågor rörande vad som är att beakta *inför* ett deltagande i internationella militära insatser. Vi återkommer endast kort till detta i kapitel 6.6.3.

### 6.2.3 Individers rätt till självförsvar

Det är viktigt att framhålla att även individers rätt till självförsvar utgör en grund för rätten att använda våld och tvång under en internationell militär insats. Denna rätt kan inte inskränkas genom ett säkerhetsrådsmandat, det nationella mandatet för insatsen eller genom de missionsspecifika insatsreglerna.

Frågan om självförsvarsrättens utsträckning regleras i nationell rätt, och för svenskt vidkommande gäller brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd. Vi kommer därför närmare in på dessa frågor nedan när vi behandlar svensk rätt och användningen av våld och tvång (jfr kapitel 6.3.1).

## 6.3 Svensk rätt och användningen av våld och tvång under internationella militära insatser

Som visats i kapitel 6.2.1 utgör inte svensk rätt den övergripande rättsliga grunden för att använda våld eller tvång under internationella militära insatser. Som också nämnts ovan kan dock nationell rätt sätta upp ramar för när och hur våld och tvång ska få användas, inom gränsen för det folkrättsligt givna övergripande mandatet. Vi har mot den bakgrunden i uppdrag att bedöma om det behövs en nationell reglering av den militära personalens användning av våld eller tvång under sådana insatser.

I sammanhanget aktualiseras bl.a. frågor om den individuella självförsvarsrätten (utifrån brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nöd), frågan om tillåtligheten enligt svensk rätt att använda våld och tvång samt den därmed tätt sammankopplade frågan om straffansvarets gränser. Med andra ord måste vi fråga oss om Försvarmaktens personal kan använda våld och tvång med stöd av

ett folkrättsligt och nationellt mandat utan att riskera att fällas för brott enligt svensk lag, t.ex. i kap. 3 eller 4 i brottsbalken.

### 6.3.1 Rätten till självförsvar

**Överväganden:** Under internationella militära insatser har den deltagande personalen alltid rätt till individuellt självförsvar (nödvärnsrätten). Förutsättningarna och formerna för utövandet av nödvärnsrätten under en internationell militär insats kan med hänsyn till de speciella förhållandena under en insats vara annorlunda än hur dess tillämpning ser ut nationellt.

#### Individens rätt till självförsvar

Individens rätt till självförsvar utgör i sig en grund för att använda våld eller tvång under en internationell militär insats. Denna rätt kan aldrig inskränkas genom vare sig ett säkerhetsrådsmandat, insatsregler eller det nationella mandatet för insatsen.

För svensk personals vidkommande är det bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken som är gränserna för vad som utgör en tillåten självförsvarshandling under en internationell militär insats. Bestämmelserna utgör s.k. ansvarsfrihetsgrunder i förhållande till annars straffbelagda handlingar enligt brottsbalken. I förhållande till internationella militära insatser handlar det om var gränserna för straffansvaret för den deltagande personalen går.

I sammanhanget har vi bedömt det angeläget att allmänt kommentera två aspekter av individens rätt till självförsvar under internationella militära insatser; FN:s s.k. utvidgade rätt till självförsvar *och* hur man ska se på förutsättningarna och formerna för utövandet av nödvärnsrätten under en internationell militär insats.

#### *Förutsättningar och former för nödvärnsrätten under internationella militära insatser*

Det bör beaktas att förutsättningarna och formerna för utövandet av nödvärnsrätten under en internationell militär insats av naturliga skäl kan vara annorlunda än för hur nödvärnsrätten tillämpas nationellt i Sverige.

Personalen i en internationell militär insats får i ett insatsområde använda sådant våld och tvång i självförsvar, eller ge order om detta, som är försvarligt i syfte att avvärja påbörjade eller överhängande angrepp från militära enheter liksom andra grupper eller individer med militär förmåga. Under en internationell militär insats kan nödvärnsrätten tillämpas mot militära enheter, och alltså inte endast mot en enskild individ som utgör ett omedelbart hot.

Vid bedömningen av vad som är ett överhängande angrepp bör, enligt vår mening, hänsyn tas till att hotet kommer från enheter med militär förmåga, och som har organiserats, utrustats, utbildats eller tränats för att snabbt och effektivt tillfoga maximala skador och förluster. Överhängande angrepp måste rimligen anses föreligga exempelvis när en motståndare utgångsgrupperar sina styrkor för anfall, eller intar eldställningar för direkt eller indirekt eld.

En rätt till självförsvar föreligger också, som vi ser det, mot varje militär enhet, grupp eller enskild individ som, genom under rättelser och faktiska iakttagelser, i ett enskilt fall bedöms ha avsikt och förmåga att med militärt våld vara nära förestående att angripa militära enheter, inklusive personal och utrustning, som ingår i en internationell militär insats. Rätten till självförsvar kvarstår intill dess att det överhängande hotet upphört.

Med hänsyn till den kontext och det säkerhetsläge som personalen i en internationell militär insats befinner sig i, är resonemangen ovan enligt vår bedömning en acceptabel och rimlig tolkning av nödvärnsrätten under internationella militära insatser. Nödvärnsreglerna är inte skrivna för denna typ av situationer. En tolkning måste därför göras, utifrån hur reglerna kommit till uttryck i lagtext och motiv. Detta innebär alltså inte en ansats att utvidga gällande regler om nödvärnsrätt utan utgör en tolkning av denna med avseende på förhållanden under en internationell militär insats.

#### *FN:s utvidgade rätt till självförsvar*

Det finns en rättslig problematik (som bl.a. antyds i kapitel 3) rörande den utvidgade rätten till självförsvar för individer som hävdats av FN ("extended self-defence"). Denna rätt, som hävdas innefatta en rätt att försvara själva insatsen (se kapitel 2.1.1), går längre än de svenska nödvärnsbestämmelserna. Enligt den s.k. Capstone-doktrinen gäller denna utvidgade rätt till självförsvar under internationella militära insatser under FN-stadgans kapitel

VI och innebär ”resistance to attempts by forceful means to prevent the peacekeeping operation from discharging its duties under the mandate of the Security Council” (Capstone Doctrine, supra chapter 1, note 7, s. 31).

Vad detta innebär måste bedömas från fall till fall. Uppenbart är att denna doktrin kan göra att gränsen mellan en kapitel VI-insats och en insats enligt kapitel VII blir tämligen flytande. När det gäller s.k. robusta insatser (kapitel VII-insatser) kan säkerhetsrådets mandat t.ex. innebära en rätt att använda alla nödvändiga medel ”to deter forceful attempts to disrupt the political process, protect civilians under imminent threat of physical attack, and/or assist the national authorities in maintaining law and order.” När sådana mandat lämnas finns därmed en laglig grund för användande av våld i insatsen som gör det överflödigt att även hänvisa till rätten att försvara insatsen enligt Capstone-doktrinen.

I svensk rätt finns inte något stöd för att använda våld i självförsvar utöver vad som följer av brottsbalkens bestämmelser om nödvärnsrätt och nöd. Vi anser inte heller att det är motiverat att införa en sådan utvidgad nödvärnsrätt. Denna skulle främst bli aktuell i insatser under ett kapitel VI-mandat från säkerhetsrådet. Vi anser heller inte att den utvidgade rätten till självförsvar i enlighet med Capstone-doktrinen är av sådan juridiskt bindande art att det är motiverat att låta den få genomslag i svensk rätt.

### 6.3.2 Rätten att använda våld och tvång under internationella militära insatser utöver i självförsvar

Försvarsmaktens användning av våld och tvång under internationella militära insatser måste som framgått alltid vila på laglig grund. I förhållande till frågan om det är tillåtet att använda våld och tvång kan en sådan rätt av olika skäl, förutom att vila på ett folkrättsligt och nationellt mandat, även uttryckas i nationell rätt, så länge denna rätt är tillåten enligt folkrätten i enlighet med vad som framgått av kapitel 6.2. Vi resonerar i detta kapitel kring frågan om det finns behov av att i svensk lag tydliggöra rätten att straffritt använda våld och tvång under internationella militära insatser.

Oavsett grunden för rätten att använda våld och tvång kan, som framgått av kapitel 6.2, den tillåtna tvångs- och våldsanvändningen även *begränsas* av folkrätten och nationell rätt – vilket självklart också får betydelse för en eventuell bestämmelse som tillåter

användning av våld och tvång. Detta går vi in på närmare i kapitel 6.4-6.7. Här behandlar vi den grundläggande frågan om hur rätten att använda våld eller tvång under internationella militära insatser (utöver vad som tillåts enligt reglerna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken) ser ut i svensk rätt.

### Svensk rätts extraterritoriella tillämpning

Det är viktigt att inledningsvis klargöra vår principiella analys av den extraterritoriella tillämpningen av svensk författning. Som framgått (kapitel 6.1) är det en för oss given utgångspunkt att det av lag eller av åtminstone av lagmotiv klart måste framgå när en extraterritoriell tillämpning av svensk lag är avsedd. Med andra ord utgår vi från att svensk rätt är territoriellt begränsad till Sverige om inget annat anges i lag eller lagförarbeten.

Det finns, som framgått, inte någon svensk författning som direkt tar sikte på vilka vålds- och tvångsbefogenheter Försvarsmaktens personal har vid internationella militära insatser. De svenska regler som direkt tar sikte på svensk personal i internationella militära insatser (lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och förordningen (2010:651) med samma namn samt lagen (1994:1811) och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.) behandlar inte vålds- och tvångsbefogenheter.

I vad mån Försvarsmaktens personal vid internationella insatser får använda våld och tvång, vid genomförandet av den operativa verksamheten, framgår alltså inte av några svenska författningar, utöver av vad som följer av nödvärnsrättens bestämmelser (se kapitel 6.3.1).

Principen om staters suveräna likställdhet, som vi redogjort för i kapitel 2 innebär dessutom hinder för att extraterritoriellt tillämpa svenska regler om tillåtelse att använda våld och tvång som exempelvis följer av polislagen eller IKFN-förordningen (se kapitel 4) i den utsträckning det inte finns stöd för sådan tillämpning i det folkrättsliga mandatet för insatsen.

Svensk rätt ställer inte heller direkt upp några begränsningar vad gäller vålds- och tvångsanvändningen. Detta hindrar inte att brottsbalkens regler i vissa fall kan bli tillämpliga på svensk militär personal. Som framgått av kapitel 4 finns vidare i dag en uppsättning svenska regler som på ett eller annat sätt har bäring på

Försvarsmaktens användning av våld och tvång. Dessa äger mot bakgrund av det ovan sagda, och vad som anförts i kapitel 4.1 dock inte tillämpning under internationella militära insatser.

Samma principiella analys och slutsats måste även gälla i fråga om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter ska tillämpas vid den operativa verksamhet som bedrivs under internationella militära insatser. En fråga som diskuterats på senare tid är om svensk personals utövande av våld och tvång i insatsområdet kan betraktas som myndighetsutövning och om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter därför ska tillämpas vid den operativa verksamhet som bedrivs under internationella militära insatser. Ett jakande svar skulle innebära att det i svensk rätt redan i dag finns regler som begränsar användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.

Av formuleringar i t.ex. prop. 2009/10:8, En reformerad grundlag, s. 149, framgår att regeringsformen gäller på svenskt territorium för svenska medborgare men också för utlänningar. Däremot finns det inte något tydligt stöd i lagtext eller lagmotiv för att den skulle vara avsedd för att gälla för utlänningar på utländskt territorium.

När det gäller svenska straffbestämmelser och regler som direkt tar sikte på svensk personal i internationella militära insatser som lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och förordningen (2010:651) med samma namn liksom lagen (1994:1811) och förordningen (1995:241) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. klaras det i regel ut med berörda stater genom statusavtal (SOFA) att dessa gäller i förhållande till *svensk personal*. Att nationella regler av detta slag tillämpas i förhållande till egen personal i en internationell militär insats, även om den äger rum på annan stats territorium, är för övrigt så etablerat att tillämpningen torde kunna anses sedvanerättsligt grundad. Vi återkommer nedan till personalens individuella straffansvar.

Utöver nationell författning kan, som framgått av kapitel 6.2.2, även det nationella mandatet att delta i insatsen sätta upp ramar för användningen av våld och tvång genom att det där kan införas *begränsningar* utifrån Sveriges folkrättsliga skyldigheter och andra överväganden. Denna typ av beslut är dock inte av det slag att de i sig tillåter personalen att använda våld eller tvång med hänsyn till ett eventuellt straffansvar på samma sätt som en författningsreglering kan göra.

## Gränserna för straffansvar för svensk personal

Som visats i kapitel 4 finns det i svensk rätt regler som tar sikte på svensk personal i internationella militära insatser och som äger tillämpning trots principen om statssoveränitet (se även kapitel 2.1.2). Sverige behåller t.ex. det disciplinära och straffrättsliga ansvaret över truppbidraget – något som givetvis är av fundamental betydelse för att säkerställa att den svenska personalen handlar i enlighet med de folkrättsliga och nationella regler som gäller för insatsen.

I ansvarshänseende gäller utöver allmänna straffrättsliga regler lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret för dem som åtagit sig att tjänstgöra i Försvarsmaktens krigsorganisation under den tid de är tjänstgöringsskyldiga samt för dem som är anställda i Försvarsmakten och tjänstgör utomlands i en internationell militär insats.

Frågor om i vad mån individer kan hållas ansvariga för handlingar under internationella militära insatser måste hållas isär från frågor om tillämplig folkrätt och statsansvar som vi kommer att behandla ingående i kapitel 6.4–6.6. I detta kapitel går vi närmare in på frågan om ett individuellt straffansvar kan utkrävas av svensk personal i internationella militära insatser.

### *Individuellt straffansvar och ansvarsfrihetsgrunder*

Mot bakgrund av att Sverige behåller det disciplinära och straffrättsliga ansvaret över truppbidraget uppstår frågan om under vilket *straffansvar* militär personal handlar om de i enlighet med mandatet för insatsen deltar i väpnad strid, eller i övrigt utövar våld eller tvång under internationella militära insatser. Som redovisats (kapitel 4) kan sådana handlingar i såväl objektivet som subjektivt hänseende falla under bestämmelserna i bl.a. brottsbalkens 3 och 4 kap. Om gärningen utgör en svår överträdelse av den internationella humanitära rätten kan straffansvar för folkrättsbrott aktualiseras (22 kap. 6 § brottsbalken).

När det särskilt gäller ansvaret för tjänstefel enligt 20 kap 1 § brottsbalken gäller att de gärningar som är straffbelagda utgör brott enligt svensk lag oberoende av var de begås. Med myndighetsutövning i lagens mening torde, enligt kommentaren till brottsbalken del II 8. upplagan s. 424, avses endast svensk myndighetsutövning (se dock 8 § andra stycket lagen (1959:590) om gränstullsarbete

med annan stat). Lika väl som svensk militär personal kan ådra sig ansvar för andra brottsbalksbrott, exempelvis misshandel, måste även straffansvar för tjänstefel kunna komma i fråga vid överträdelser oavsett om säkerhetsrådet eller något annat organ skulle utöva den övergripande ledningen och kontrollen över insatsen.

Det får också anses ligga i sakens natur att den immunitet och privilegier som svensk trupp har i insatsområdet till följd av bl.a. sedvanerätt och statusavtal, och som innebär en svensk exklusiv straffrättslig jurisdiktion över truppen, förutsätter att även det våld och tvång som utövas i tjänsten sker under svenskt straffansvar. Detta står inte i något motsatsförhållande till att Sverige eller svensk trupp inte utövar några svenska maktbefogenheter i förhållande till invånarna i insatsområdet.

Enligt 2 kap. 3 § 3 brottsbalken har svensk domstol alltid – oaktat lagen på gärningsorten – behörighet att pröva åtal för brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarmakten. För utredningens del ligger dock inte någon fokus på i vad mån svensk domstol har behörighet men däremot på frågan under vilka förutsättningar ansvar kan inträda för en viss otillåten (rättsstridig) gärning under en internationell militär insats.

I svensk rätt saknas, som framgått, bestämmelser som specifikt reglerar hur den militära personalen ska handla för att inte bryta mot folkrättens regler om bl.a. användningen av våld och tvång under internationella militära insatser. Inte heller finns andra bestämmelser om den militära personalens lagliga befogenheter.

Allmänna bestämmelser om *ansvarsfrihet* finns i 24 kap. brottsbalken (se kapitel 4.4). Dessa är tillämpliga även beträffande gärningar som begås under internationella insatser. Härvid kan särskilt nämnas bestämmelserna om ansvarsfrihet vid nödvärn (1 §), upprätthållande av lydnadsplikt (3 §), nöd (4 §) och förmans befallning (8 §). Av litteraturen framgår att 24 kap. brottsbalken inte på något uttömmande sätt reglerar de straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunderna. Det har uttalats att det är en öppen fråga i vilken mån krigstillstånd, ockupation och liknande kristillstånd kan göra att annars otillåtna gärningar blir tillåtna. (Jareborg, Straffrättens ansvarslära, 1994, s. 184. Jfr också Fängelsestraffkommitténs uttalande i Frihet från ansvar, SOU 1988:7, s. 138, ”Under krigstillstånd måste en rad formellt straffbelagda gärningar komma att bli betraktade som tillåtna.”)

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 § brottsbalken ska i fråga om svensk lags tillämplighet även beaktas bl.a. de begränsningar som

följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser. Bestämmelsen har ansetts innebära att folkrättsliga grundsatser kan utgöra inskränkningar i straffbestämmelsers tillämplighet (se NJA 1946, s. 65 och kommentarer till rättsfallet i Folkrätt och straffansvar, Ds 1984:6, s. 59 ff.).

Regeringen har vidare i prop. 1995/96:113, s. 12 uttalat att det får förutsättas att något straffrättsligt ansvar inte kan göras gällande för styrkans medlemmar såvitt avser sådan våldsutövning som kan anses motiverad från militär synpunkt och som står i överensstämmelse med folkrättens regler (se kapitel 4.5.1).

Inom Försvarsmakten anses att Försvarsmakten under internationella militära insatser har att förlita sig på oskrivna ansvarsfrihetsgrunder av ett innehåll som man närmare sökt utveckla (se kapitel 4.4.2).

### 6.3.3 Behov av lagstiftning

**Överväganden och förslag:** Det förhållandet att det i svensk rätt inte finns något stöd för att under internationella militära insatser använda våld eller tvång, utöver vad som ryms inom reglerna för nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken, är ägnat att ge upphov till osäkerhet om vad som gäller nationellt i fråga om när och hur användning av våld och tvång är tillåtet under sådana insatser.

En övergripande lagregel i nationell rätt som klargör att användning av våld och tvång under vissa angivna förutsättningar är tillåtet under internationella militära insatser skulle med avseende på det individuella straffansvaret bidra till att minska den osäkerhet som nu råder och skulle vara att föredra framför att rättsläget ska vila på en oskriven och därmed tämligen oklar ansvarsfrihetsgrund.

En rätt att använda våld och tvång under internationella militära insatser kan i sig inte grundas på nationell lag. Den övergripande rättsliga grunden för användning av våld och tvång under internationella militära insatser är, som visats i kapitel 2, för svenskt vidkommande oftast ett mandat från säkerhetsrådet. Det förhållandet att svenska nationella maktbefogenheter inte utgör den legala grunden för vålds- och tvångsanvändning vid internationella militära insatser (se närmare om detta i kapitel 6.2.1) kan ha bidragit till att rätten för Försvarsmaktens personal att bruka våld och tvång under inter-

nationella militära insatser inte omfattas av någon närmare reglering i svensk rätt.

Det faktum att det i svensk rätt inte finns något uttryckligt stöd för att under internationella militära insatser använda våld och tvång i enlighet med den folkrätt som etablerar en sådan rätt, utöver vad som ryms inom reglerna för nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken, är dock ägnat att ge upphov till osäkerhet om vad som gäller i straffrättsligt hänseende. Frågor uppkommer angående huruvida brottsbalkens samtliga regler kan aktualiseras, eller om det finns ett utrymme där ansvarsfrihet kan sägas råda i fråga om användning av våld och tvång under insatserna.

Rättsläget beträffande straffansvarets gränser för gärningar som begås av militär personal under internationella militära insatser torde, trots uttalandet i propositionen inför den svenska internationella militär insatsen till Bosnien (se kapitel 4.5), sammanfattningsvis få betecknas som oklart. Endast i fall av individuellt självförsvar i enlighet med nödvärnsrättens bestämmelser i brottsbalken är rättsläget klart och handlingen är uttryckligen inte straffbar. Men det våld och tvång som regelmässigt används under internationella militära insatser är oftast inte av det slaget att denna bestämmelse aktualiseras. Följaktligen uppstår frågan om hur man ska se på straffansvarets gränser i förhållande till handlingar som såväl objektivt som subjektivt hänseende kan falla under bestämmelserna bl.a. i brottsbalkens 3 och 4 kap.

Ett konkret fall av ifrågasatt handlande från svensk militär personal torde *de lege lata* få bedömas utifrån det folkrättsliga regelverket men också med beaktande av allmänna principer om ansvarsfrihet (oskrivna ansvarsfrihetsgrunder) så som hävdats inom Försvarsmakten. I bedömningen måste rimligen vägas in bl.a. vad som i förekommande fall föreskrivits om våldsanvändning i relevanta resolutioner från FN:s säkerhetsråd och för insatsen gällande insatsregler, ROE, samt övrigt tillämplig folkrätt.

Som framgått av vår redovisning i kapitel 3 är även det folkrättsliga regelverket svårbedömt. En mängd komplicerade bedömningar, bl.a. om jurisdiktion och hänförlighet (jfr kapitel 3.3 Frågeställningar kring tillämpligheten av mänskliga rättigheter) uppkommer således även de i konkreta fall av ifrågasatt handlande som rättsläget ser ut i dag. (Vi kommer att gå närmare in på det folkrättsliga regelverket i kapitel 6.4–6.7.)

Det är mot bakgrunden av det såväl nationella som internationella svårbedömda rättsläget tydligt att *det finns ett behov* av svensk

författningsreglering som skapar klarhet i vad som gäller nationellt beträffande tillåtligheten att använda våld och tvång under internationella militära insatser. En sådan reglering skulle därmed även bidra till klarhet i fråga om straffansvarets gränser. Ett sådant behov har även uttryckts under utredningens gång från Försvarmaktens sida, där bl.a. rättssäkerhetsaspekter har lyfts som ett tungt vägande skäl för en ny lagstiftning.

Klarhet kan skapas genom att det i svensk lag anges att våld och tvång *får användas* under vissa förutsättningar. En övergripande lagregel i nationell rätt som klargör att användning av våld och tvång under vissa angivna förutsättningar är tillåtet under internationella militära insatser skulle också med avseende på det individuella straffansvaret bidra till att minska den osäkerhet som nu råder och skulle vara att föredra framför att rättsläget ska vila på en oskriven och därmed tämligen oklar ansvarsfrihetsgrund, vilken beskrivits i kapitel 4.4.2. (Se även Finlands och Frankrikes författningar, kapitel 5.3.2 och 5.4.2.)

En sådan klargörande regel innebär med andra ord att Försvarmaktens personal under internationella militära insatser kan använda våld och tvång straffritt inom de ramar som lagen ställer upp. Brottsbalkens regler, om t.ex. misshandel, blir därmed inte direkt applicerbara på det sätt de är i dag i förhållande till de åtgärder som vidtas inom lagens gränser. Omvänt följer av en så utformad regel att militär personal i en internationell militär insats som använder våld eller tvång utöver vad som är medgivet riskerar ett straffrättsligt ansvar. Beroende på tillämplig folkrätt och graden av överträdelse kan det röra sig om allt från folkrättsbrott till ansvar för andra överträdelser av brottsbalkens regler, t.ex. kapitel 3 om brott mot liv och hälsa och kapitel 4 om brott mot frihet och frid.

De förutsättningar som sätts upp för att det ska vara tillåtet att använda våld och tvång måste mot bakgrund av vad som sagts i kapitel 6.2.1 vara sådana att det finns en folkrättslig grund som etablerat rätten att använda våld och tvång, eftersom en sådan rätt inte skapas genom nationell lag. Regering och riksdag måste även ges möjlighet att utöver lagens bestämmelser införa ytterligare avgränsningar i anknytning till en specifik insats. Med andra ord måste användningen av våld och tvång också vara förenlig med det nationella mandatet för insatsen, vilket behandlats i kapitel 6.2.2.

Liksom det är klart att nationella regleringar inte får vara mer tillåtande än det folkrättsliga mandatet att använda våld och tvång, är det klart att reglerna inte får medföra att övrig tillämplig folkrätt

åsidosätts. Frågeställningar i anslutning till detta går vi in på närmare i kapitel 6.4.

Utöver vad som nu nämnts är det angeläget att sådana villkor ställs upp att de begränsar den tillåtna användningen av våld och tvång på ett fullgott sätt så att lagen inte urholkar den folkrätt och det övriga rättighetsskydd som bl.a. regeringen och riksdagen tydligt tagit ställning för i andra sammanhang, jfr kapitel 2.4.4. Begränsningarna av användningen av våld eller tvång måste därmed även ta i beaktande att lagen inte får innebära straffrihet för åtgärder som enligt ett svenskt förhållningssätt inte är acceptabla, oavsett formella skyldigheter. Frågor om hur en nationell reglering närmare bör avgränsas återkommer vi till i anslutning till våra bedömningar av det folkrättsliga rättsläget i kapitel 6.5-6.6.

Mot bakgrund av vad som sagts i kapitel 6.2.3 om den enskildes rätt till självförsvar bör det betonas att en regel i svensk rätt, som tydliggör rätten att använda våld och tvång under vissa förutsättningar, inte inverkar inte på rätten för den enskilde att använda våld och tvång i nödvärn.

Slutligen omfattar en sådan reglering inte heller (mot bakgrund av vad som sagts i kapitel 2.3 och i kapitel 6.3.2 om att Sverige normalt alltid behåller det straffrättsliga och disciplinära ansvaret för truppen under en internationell militär insats) åtgärder som riktas mot egen personal.

## 6.4 Tillämplig folkrätt ska respekteras

**Överväganden:** En grundläggande förutsättning för att användningen av våld och tvång ska vara tillåten är, utöver att den ryms inom mandatet, att den är förenlig med tillämplig folkrätt i övrigt.

En grundläggande förutsättning för användning av våld och tvång, utöver att den ska ligga inom ramen för det folkrättsliga mandatet för insatsen, är att den folkrättsmateria som är formellt tillämplig ska respekteras. Detta är en självklar svensk utgångspunkt, vilket bl.a. framgår av vad vi redovisat i kapitel 2.4. Vad som utgör den formellt tillämpliga rättighetsmassan kan dock inte generellt anges på förhand utan behöver identifieras från insats till insats eftersom mandatets utformning, situationen och säkerhetsläget i insats-

området liksom den formella ledningen av insatsen, och därmed även den tillämpliga folkrättsmassan, kan variera.

Vad som är formellt tillämplig folkrätt under internationella militära insatser är således en komplex fråga och föremål för skilda uppfattningar. Det gäller i synnerhet tillämpningen av de mänskliga rättigheterna, vilket bl.a. framgår av de svar vi fått in från de stater vi frågat om deras syn på tillämplig rätt (se kapitel 5).

Grundförutsättningarna för att relevanta delar av folkrätten ska vara formellt tillämpliga under en internationell militär insats framgår av våra resonemang nedan i avsnitten om den humanitära rätten och ockupationsrätten i kapitel 6.5, och de mänskliga rättigheterna i kapitel 6.6. Innan vi går in på de delvis svårbedömda rättsfrågorna i dessa delar ska vi här beröra frågor kring hur en eventuell normkonflikt mellan formellt tillämpliga folkrättsliga regler och säkerhetsrådets beslut och därmed det folkrättsliga mandatet för en internationell militär insats ska hanteras.

#### **6.4.1 Frågor kring FN-stadgans företrädare samt åsidosättande av de mänskliga rättigheterna**

##### **Grundläggande ställningstagande**

Artiklarna 25 och 103 i FN-stadgan, och det beslut som fattats av säkerhetsrådet med stöd av dess befogenheter enligt stadgans kapitel VII, har betydelse för tillämpningen av de folkrättsliga förpliktelser som de truppbidragande staterna normalt har att iaktta. Bestämmelserna medför att medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan, liksom beslut tagna av säkerhetsrådet under FN-stadgans kapitel VII, har företrädare vid en eventuell normkonflikt framför andra förpliktelser och åtaganden som medlemsstaterna har till följd av internationella överenskommelser. Företrädesrätten gäller även i förhållande till ensidiga, sedvanerättsliga och privaträttsliga åtaganden och skyldigheter på mellanstatlig nivå. Företrädesrätten gäller inte i förhållande till sådan sedvanerätt som har status av *jus cogens* (jfr kapitel 2.1.3).

Vi anser att artiklarna 25 och 103 i FN-stadgan är tillämpliga även när medlemsstater frivilligt verkställer säkerhetsrådsbeslut som har antagits under FN-stadgans kapitel VII genom att delta med truppbidrag till internationella militära insatser. En folkrättslig förpliktelse genom t.ex. internationella konventioner eller avtal blir

med detta synsätt inte tvingande för en medlemsstat i den delen förpliktelsen utgör ett hinder för deltagande i den internationella militära insatsen eller i övrigt utgör ett hinder mot verkställighet av säkerhetsrådets beslut.

Vi anser dock att bestämmelserna har den effekten att säkerhetsrådets beslut har företräde endast när en *tydlig normkonflikt* uppstår mellan medlemsstaternas skyldigheter enligt FN-stadgan, inklusive deras frivilliga åtagande att verkställa säkerhetsrådsbeslutet, och deras övriga folkrättsliga förpliktelser. (Se kapitel 2.1.3.)

Vi har därvid konstaterat att vare sig FN-stadgan, eller enskilda säkerhetsrådsbeslut med avseende på vålds- och tvångsbefogenheter vid internationella militära insatser, närmare föreskriver *hur* verkställigheten av säkerhetsrådsbeslut ska genomföras vid sådana insatser, och att det normalt finns flera olika möjligheter att verkställa ett sådant beslut under insatsernas genomförande.

Med hänsyn till praxis från Europadomstolen och det handlingsutrymme som finns för att verkställa ett säkerhetsrådsbeslut under internationella militära insatser anser vi att en fullständig normkonflikt, där artikel 25 och 103 i FN-stadgan behöver tillämpas, inte torde vara vanlig när det gäller de folkrättsliga förpliktelser Sverige har och som har betydelse för användningen av våld och tvång. Bestämmelserna i artikel 25 och 103 bör därmed *inte* ges den betydelsen att bestämmelserna generellt befriar medlemsstater från att iaktta alla de traktatsmässiga och sedvanerättsliga regler för användningen av våld och tvång som har relevans för insatsen.

### **Specifika frågeställningar kring FN-stadgans företrädesrätt och åsidosättande av mänskliga rättigheter vid internationella militära insatser**

Rätten att använda våld och tvång enligt ett mandat från säkerhetsrådet i kapitel VII-insatser innehåller ofta övergripande auktoriseringar av typen "take all necessary measures" för att lösa ett antal specificerade uppgifter (t.ex. säkerhetsrådets resolution 1546 (2004) beträffande Irak som var aktuell i Al-Jeddafallet). Mandat av detta slag väcker frågor kring hur långt respekten för övrig tillämplig folkrätt och särskilt för de mänskliga rättigheterna sträcker sig i förhållande till användningen av våld och tvång. Hur ser möjligheten ut för stater att åsidosätta de mänskliga rättigheterna med stöd i de aktuella konventionerna? Vilka krav bör ställas på ett säker-

hetsrådsmandat för att det ska medföra att mänskliga rättigheter får stå tillbaka?

#### *Åsidosättande med stöd i konventionerna*

En inledande fråga som bör ställas i sammanhanget är om det är möjligt för en fördragsslutande stat att med stöd av artikel 15 i Europakonventionen åsidosätta vissa rättigheter i konventionen när den är formellt tillämplig under åberopande av ”allmänt nödläge” i den stat där den internationella militära insatsen äger rum. Som påpekats i kapitel 3.3.1 råder osäkerhet kring denna fråga.

Enligt konventionens ordalydelse är ett åsidosättande möjlig endast ”under krig och annat allmänt nödläge som hotar nationens existens”, vilket med en strikt tolkning skulle utesluta att rättighets-skyddet åsidosätts vid internationella militära insatser. Bestämmelsen i artikel 15 är dock kopplad till jurisdiktion enligt artikel 1, och är tillämplig i de situationer när jurisdiktion föreligger med stöd av artikel 1, dvs. också när det är fråga om extraterritoriell jurisdiktion (jfr Bankovic, para. 62).

Vid militära insatser inom en annan stats territorium skulle ett synsätt således kunna vara att det är möjligt att i ett insatsområde åsidosätta vissa rättigheter med stöd av art 15 om det föreligger krig eller annat allmänt nödläge som hotar den aktuella nationens existens (jfr Al-Skeini, para. 90). Ett sådant åsidosättande skulle dock inte få göras mer ingripande än vad som är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav. Ett sådant betraktelsesätt kan motiveras av att det inte är rimligt att personer i ett insatsområde kommer i bättre åtnjutande av regelmassan än vad som skulle vara följderna om samma hotbild förelåg nationellt. Vi har dock inte funnit något tydligt stöd för detta resonemang vare sig i praxis eller i doktrin.

#### *Vilka krav bör ställas på ett säkerhetsrådsmandat?*

När det gäller ett eventuellt åsidosättande av de mänskliga rättigheterna med anledning av FN-stadgans företrädesrätt, i de fall då rättigheterna är *formellt tillämpliga* under en internationell militär insats, är vad Europadomstolen anför i fallet Al-Jedda av intresse (se kapitel 2.1.3).

Domstolen fann i fallet, i vilket konventionen ansågs formellt tillämplig, att mandat från säkerhetsrådet ska förutsättas vara förenliga med mänskliga rättigheter, och att det vid tolkningen av säkerhetsrådsresolutioner ska föreligga en presumtion för att:

the Security Council does not intend to impose any obligation on Member States to breach fundamental principles of human rights (para. 102)

Mandatet ska därför som en utgångspunkt kunna genomföras i enlighet med de krav som de mänskliga rättigheterna uppställer. Om så inte är fallet, dvs. om säkerhetsrådet avser att stater ska vidta åtgärder som strider mot de mänskliga rättigheterna, kan det enligt domstolen förväntas att säkerhetsrådet tydligt anger detta. Domstolen uttalade sålunda bl.a. följande:

In the light of the United Nations' important role in promoting and encouraging respect for human rights, it is to be expected that clear and explicit language would be used were the Security Council to intend States to take particular measures which would conflict with their obligations under international human rights law (para. 10).

Sammanfattningsvis ska alltså ett säkerhetsrådsmandat ges företräde framför de formellt tillämpliga mänskliga rättigheterna med stöd av artiklarna 25 och 103 i FN-stadgan endast i den utsträckning en tydlig normkonflikt uppstår. Enligt vår bedömning är (mot bakgrund av det ovan sagda) en sådan fullständig normkonflikt där artiklarna 25 och 103 behöver tillämpas inte särskilt trolig.

Mot bakgrund av Al-Jeddafallet måste vidare krävas att åsyftade avsteg från de mänskliga rättigheterna för att uppfylla ett säkerhetsrådsmandat ska vara uttryckta explicit eller implicit av säkerhetsrådet. Om det inte är fallet torde en av Europakonventionen bunden stat inte kunna hänvisa till säkerhetsrådsmandatet som ett godtagbart skäl för att inte respektera de formellt tillämpliga mänskliga rättigheter som är aktuella i en viss situation. Genom FN:s vetskap om den verksamhet som bedrevs i Irak förefaller dessutom kraven vara högt ställda på att inskränkningar i de mänskliga rättigheterna av säkerhetsrådet ska vara uttryckta explicit eller implicit.

## 6.5 Den humanitära rätten och ockupationsrätten

**Överväganden och förslag:** Av nationell lag bör klart framgå att svensk personal i internationella militära insatser är skyldiga att följa Sveriges förpliktelser inom den internationella humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt, oavsett om Sverige är krigförande part eller ej.

Något förtydligande beträffande ockupationsrättens tillämpning bedöms inte vara nödvändigt.

Som framgått av kapitel 6.3.3 finns ett behov av en i svensk rätt tillåtande regel avseende användningen av våld och tvång under internationella militära insatser och att denna rätt måste avgränsas så att eventuella oklarheter om var gränserna går för vilka åtgärder som är tillåtna undanröjs. I kapitel 6.4 slås fast att tillämplig folkrätt begränsar våldsanvändningen. I anslutning till detta antyds att det internationella rättsläget beträffande vad som är formellt tillämplig rätt i viss mån är svårbedömt.

Vi tittar i detta kapitel närmare på frågeställningar kring den humanitära rätten och ockupationsrätten för att se om förtydliganden av svenskt förhållningssätt avseende tillämpningen av de internationella regelverken bör göras i nationell lag för att den tillåtna användningen av våld och tvång inte ska ges för vida ramar. På samma sätt tittar vi i kapitel 6.6 på frågan om de mänskliga rättigheternas tillämplighet och behov av eventuella förtydliganden i nationell författning.

### 6.5.1 Den humanitära rätten

#### Situationer när personalen i en internationell militär insats dras in i en väpnad konflikt

Personalen i en internationell militär insats deltar normalt inte i en väpnad konflikt även om en sådan pågår i insatsområdet. Under en internationell militär insats, särskilt under kapitel VII, kan den användning av våld och vapenmakt, som baseras på säkerhetsrådets beslut, dock ibland nå sådan nivå att en väpnad konflikt måste anses formellt föreligga. Personalen kan därmed i dessa situationer sägas delta i en väpnad konflikt.

Det våld och tvång som personalen har rätt att bruka för att lösa sina tjänsteuppgifter utgör inte led i krigföringen och regleras därför inte av den humanitära rätten. Om truppbidraget i insatsen däremot dras in i den väpnade konflikten, dvs. om insatsens våldsanvändning riktas mot organiserade grupper eller enheter och utgör ett utdraget våld av viss högre intensitet så som för närvarande är fallet i Afghanistan, blir frågor kring om den humanitära rättens tillämplighet aktuella.

Folkrättskommittén har med anledning av frågan om vilka regler i den humanitära rätten som ska följas vid internationella militära insatser uttalat följande:

Generellt sett är det de humanitärrettsliga regler som är bindande för de stridande parterna, endera till följd av traktatbaserade åtaganden eller till följd av internationell sedvanerätt, som är tillämpliga under en väpnad konflikt. Det är också dessa regler – det vill säga regler som är bindande för en stridande part – som ska följas av de militära enheter som den stridande parten nyttjar sig av för sin krigföring, och som kan leda till straffansvar för folkrättsbrott i den mån de överträds.

#### *Frågan om partsställning*

Folkrättskommittén anför att även om de truppbidragande staterna inte är att betrakta som stridande parter vid sådana väpnade konflikter som uppkommer inom ramen för internationell militär insats så är stater som överfört befogenheter, exempelvis befäls- och dispositionsrätt, till internationella militära insatser och ytterst säkerhetsrådet, alltså skyldiga att se till att den överförda befäls- och dispositionsrätten inte används i strid med de humanitärrettsliga förpliktelser som staten är bunden av.

Detta gäller i vart fall om den organisation befogenheterna överlämnats till inte är bunden av motsvarande förpliktelser eller saknar förmåga att upprätthålla sådana förpliktelser.

Det medför enligt Folkrättskommittén att de humanitärrettsliga regler som är bindande för truppbidragande stater, såväl regler i traktater som sedvanerättsliga regler, *de facto* måste följas av de nationella truppbidragen vid internationella militära insatser.<sup>1</sup> Detta följer också av att de fördragsslutande staterna har en skyldighet att

<sup>1</sup> Det bör i sammanhanget noteras att det individuella straffansvaret enligt 22 kap. 6 § brottbalken som kan föreligga vid svåra överträdelser av den humanitära rätten inte per automatik är knutet till det förhållande att ett statsansvar kan uppkomma, utan är knutet till det förhållande att en formellt tillämplig regel i den humanitära rätten överträts av en person.

under alla förhållanden, inkluderande internationella militära insatser, respektera och säkerställa respekten för sina humanitärrettsliga förpliktelser (se t.ex. TP I art. 1).

Ett problem i sammanhanget är att regelmassan med utgångspunkt i traktaternas ordalydelse är tillämplig endast för *parter* i konflikten, och att ett ansvar kan inträda för handlingar om dessa är att hänföra till en part som är bunden av regelmassan. Problematiken liknar den som gäller den formella tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna beträffande jurisdiktionskravet och kravet på hänförlighet, som vi presenterat i kapitel 3.3 och kommer att gå in på närmare i kapitel 6.6.

Innebörden av Folkrättskommitténs bedömningar är dock att svensk personal är skyldig att följa den humanitära rätten om den deltar i en väpnad konflikt oavsett frågan om partsställning och hänförelse. (Se vidare våra resonemang kring denna typ av ansvar även vad gäller de mänskliga rättigheterna i kapitel 6.6.3.) Sveriges skyldigheter enligt den humanitära rätten faller enligt kommittén således inte bort på den grunden att staten Sverige inte formellt är part i den pågående väpnade konflikten.

Vi ställer oss bakom dessa bedömningar.

#### *Frågan om tillämpliga regler*

Vid internationella militära insatser kan som huvudregel, enligt Folkrättskommittén, konstateras att den militära truppen, såväl nationella truppbidrag som ledningsresurser (staber), alltid ska följa regler i den humanitära rätten som utgör internationell sedvanerätt. Vilka traktatsbestämmelser som äger formell tillämplighet vid internationella militära insatser kan dock vara komplicerat att fastställa.

Traktatbestämmelserna är formellt tillämpliga antingen vid *internationella väpnade konflikter* som uppstår mellan två eller flera av de fördragsslutande parterna (t.ex. GK I – IV och TP I), eller för parterna i *icke-internationella väpnade konflikter* som uppkommer på en fördragsslutande parts territorium (t.ex. TP II). Den välutvecklade och relativt omfattande sedvanerätten på området har dock inneburit att skillnaderna mellan de två konflikttyperna till stor del kommit att utraderas.

## Kort om regelverkets innehåll

Folkrättskommittén har tagit fram ett utkast till en manual i humanitär rätt för situationer där Sverige deltar som part i en väpnad konflikt, i vilken kommittén tagit hänsyn till både de traktatbaserade och de sedvanerättsliga reglerna på området. Den sedvanerättsliga utvecklingen har som nämnts enligt kommittén medfört att det i allt större utsträckning är samma regelmassa som ska tillämpas under väpnade konflikter, oavsett konflikttyp. Manualen har i enlighet med denna rättsutveckling som utgångspunkt att svensk trupp, oavsett typ av väpnad konflikt, i huvudsak ska följa de utförliga regelverk som gäller för internationella väpnade konflikter. Mot bakgrund av Folkrättskommitténs omfattande arbete finns det inte anledning för oss att närmare gå in på det regelverket, vilket i stora drag alltså är det som skulle bli aktuellt även om svensk militär personal deltar i en väpnad konflikt under en internationell militär insats som baseras på ett säkerhetsrådsbeslut.

När det gäller frågan om frihetsberövanden, som särskilt tas upp i våra direktiv finns inom den humanitära rätten detaljerade regler om frihetsberövanden av olika personkategorier.

Reglerna om frihetsberövade avser rättigheter och skyldigheter för kombattanter och andra personer som är berättigade till krigsfånge-status, legosoldater, spioner, civila som interneras av säkerhetsskäl eller på grund av brottslig handling m.fl. Nämnas bör även den uppräknade av rättigheter som *alltid* bör respekteras vid frihetsberövanden under väpnade konflikter (internationella såväl som icke-internationella), som Folkrättskommittén gjorde i den manual som bifogades dess slutbetänkande 2010:72 (se vidare kapitel 6.7.2).

Inom den humanitära rätten finns alltså ett antal tydliga och detaljerade bestämmelser rörande frihetsberövanden. De svårigheter som föreligger vid tillämpningen av den humanitära rätten rörande frihetsberövade personer ligger i dels att fastställa förekomsten av en väpnad konflikt, dels att kunna genomföra en korrekt klassificering av frihetsberövande personers status.

### 6.5.2 Ockupationsrätten

På senare år har frågan aktualiserats om ockupationsrätten kan tillämpas under internationella militära insatser. Förvisso kan FN-mandat som innebär internationell territoriell administration, t.ex. i Kosovo

och Östtimor väcka tankar om att ockupationsrätten skulle kunna bli tillämplig. Vår bedömning är dock att internationella militära insatser normalt inte medför att insatsen tar över den faktiska makten (den statliga administrationen) i insatsområdet och att internationella militära insatser därmed i allmänhet saknar likheter med ockupation, även om ockupationsliknande tillstånd inte helt kan uteslutas i händelse av ett internationellt maktövertagande och förvaltning av insatsområdet.

Den formella tillämpningen av ockupationsrätten får i dessa fall bedömas enligt de traditionella existerande kriterierna rörande ockupationsrättens tillämpning. Se kapitel 3.3.1 angående Al-Skeini och Al-Jeddafallen där Europadomstolen fann att Storbritannien var ockupationsmakt. Det kan dock noteras att ockupationsrätten inte är avsedd att hantera situationer när FN:s säkerhetsråd beslutat att en medlemsstats territorium helt eller delvis ska administreras av ett internationellt organ.

Fråga uppkommer då också om förhållandet mellan ockupationsrätten och mänskliga rättigheter, varvid skyddet enligt de senare ofta är mera långtgående. Vi nöjer oss med att konstatera att det i dag varken finns internationell konsensus eller tydliga traktatbestämmelser kring denna fråga. Den formella tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna under ockupation framhölls dock i Al-Skeini och Al-Jeddafallen från Europadomstolen.

### 6.5.3 Behov av lagstiftning

Som inledningsvis nämndes tittade vi på frågan om den humanitära rättens och ockupationsrättens tillämplighet under internationella militära insatser delvis för att bedöma om förtydliganden behövs i svensk lag i fråga om rättighetsmassans tillämpning. Detta skedde mot bakgrund av vad vi anfört i kapitel 6.3.3 om behovet av en regel i nationell lag som tillåter användningen av våld och tvång och vikten av att en sådan användning inte ges för vida ramar. Vårt resonemang i det följande avser alltså inte den humanitära rättens tillämpning under en väpnad konflikt där staten Sverige *är* part i konflikten, utan där svensk personal vid genomförandet av ett säkerhetsrådsmandat deltar i en väpnad konflikt – antingen genom att mandatet omfattar detta eller att personalen under insatsen dragits in i den väpnade konflikten.

I enlighet med vad Folkrättskommittén uttalade anser vi att stater som överfört befogenheter, exempelvis befäls- och dispositionsrätt, till den internationella militära insatsen och ytterst säkerhetsrådet, alltså är skyldiga att se till att den överförda befäls- och dispositionsrätten inte används i strid med de humanitärrettsliga förpliktelser som staten är bunden av, oavsett partsställning eller hänförlighetsproblematik. Detta innebär att de humanitärrettsliga regler som är bindande för truppbidragande stater, såväl regler i traktater som sedvanerättsliga regler, måste följas av de nationella truppbidragen vid internationella militära insatser.

Av det ovan förda resonemanget följer att den svenska truppen *de facto* har att tillämpa Sveriges humanitärrettsliga förpliktelser trots att dessa förpliktelser under vissa förutsättningar inte nödvändigtvis är formellt tillämpliga för Sverige under en väpnad konflikt som sker inom ramen för en internationell militär insats av den typ som Sverige hittills deltagit i. Frågor kring tillämpligheten av den humanitära rätten, med hänvisning till avsaknad av partsställning i konflikten, eller problem med att definiera till vilken en handling är att hänföra, behöver därmed inte analyseras ytterligare i denna kontext. (Se dock våra utbyggda resonemang om liknande problematik vad gäller de mänskliga rättigheterna i kapitel 6.6.3.)

Även om det numera råder stor samsyn kring att den humanitära rätten ska tillämpas under internationella militära insatser där personal dras in i en väpnad konflikt, motiverar den diskrepans som vi ovan pekat på – mellan en tillämpning på strikt formell grund och de skyldigheter som hänger samman med överföringen av befogenheter till en annan stat eller annat organ – att det av nationell lag klart framgår att svensk militär personal i internationella militära insatser är skyldig att följa Sveriges förpliktelser inom området för den humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt, oavsett om Sverige är formellt krigförande part eller ej. (Se kapitel 5.5.1 och 5.6.1 för Kanadas och Nederländernas hållning i frågan.)

Ett sådant förtydligande beträffande skyldigheten att respektera den humanitära rätten under internationella militära insatser påverkar självklart inte Sveriges skyldigheter att respektera den humanitära rätten i situationer där Sverige som stat måste anses vara part i en väpnad konflikt.

En dylik reglering i nationell lag sätter heller inga hinder för Sverige i fråga om att bestämma ytterligare begränsningar för den svenska personalens vålds- och tvångsansvändning i insatser i form av exempelvis nationella "caveats". Det förhållandet att Försvars-

maktens personal ska följa den humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt innebär således inte heller några begränsningar av Sveriges möjligheter att dra tillbaka truppen eller vidta andra åtgärder med anledning av rådande säkerhetsläge m.m.

Mot en dylik regel om tillämpningen av internationell humanitär rätt i internationella militära konflikter kan anföras att det i svensk rätt i dag inte finns någon regel som säger att den humanitära rätten ska tillämpas ifall staten Sverige deltar i en väpnad konflikt som part, i andra situationer än internationella militära insatser. Enligt vår bedömning finns det dock inte ett behov av en sådan regel eftersom rättsläget på den punkten är klart. Något tydliggörande av att den humanitära rätten ska tillämpas av Sverige som part i väpnade konflikter behövs därför inte, men förändrar inte behovet av ett tydliggörande av vad som ska gälla i internationella militära insatser där Sverige som stat inte är part i konflikten.

Mot bakgrund av det i dag varken finns internationell konsensus, tydliga traktatsbestämmelser eller någon tydlig svensk ståndpunkt kring *ockupationsrättens* tillämpning under internationella militära insatser, som inte i sig utgör ockupation, ser vi inte att det med avseende på ockupationsrätten och dess tillämpning under internationella militära insatser finns behov av några klargöranden i svensk rätt. Rättsläget beträffande frågan om huruvida ockupationsrätten kan få tillämpning under internationella militära insatser är med andra ord inte utvecklat på ett sådant sätt som när det gäller den humanitära rätten att det motiverar en nationell regel.

## 6.6 Särskilt om tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna

I vilken utsträckning ska och bör en tillåtande nationell regel om användningen av våld och tvång, som vi funnit behov av i kapitel 6.3.3, begränsas av de mänskliga rättigheterna? Frågan är beroende *dels* av i vilken utsträckning de mänskliga rättigheterna kan anses vara formellt tillämpliga och därmed falla in under det självklara påståendet att tillämplig folkrätt måste begränsa användningen av våld och tvång, *dels* av den svenska inställningen till vilka begränsningar, som är lämpliga att ålägga den deltagande personalen när rättighetsmassan inte är formellt tillämplig.

Som framgått av kapitel 3 är rättsläget när det gäller Sveriges skyldigheter att respektera de mänskliga rättigheterna under inter-

nationella militära insatser svårbedömt och medför komplicerade frågeställningar utan självklara svar. Av dessa skäl behandlar vi i detta kapitel dessa frågor särskilt. Våra resonemang nedan om bl.a. ett statsansvar för den svenska personalens handlingar samt ett ansvar vid överlämnande av svenska truppbidrag har dock inslag som även har bäring på andra delar av folkrätten (t.ex. den humanitära rätten).

### 6.6.1 Inledning

Det är en utbredd uppfattning att de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser som är beslutade av säkerhetsrådet. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har exempelvis vid flera tillfällen gett uttryck för detta när det gäller FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (se kapitel 3.2), och från svensk sida har regeringen vid åtskilliga tillfällen uttalat att folkrätten innefattande de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser (se kapitel 2.4). Som visats anges ofta i propositioner inför ett svenskt deltagande i internationella insatser att våldsanvändningen ”måste stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna samt i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten”. Folkrättskommitténs ståndpunkt är att Sveriges förpliktelser enligt konventionerna om mänskliga rättigheter ska tillämpas utanför det egna territoriet, även under internationella militära insatser i de fall Sverige utövar effektiv kontroll över ett territorium eller över människor.

Det framgår inte klart om dessa ståndpunkter om att mänskliga rättigheter ska tillämpas under internationella militära insatser bygger på enbart *juridiska resonemang* eller om det också handlar om *frivilliga åtaganden* eftersom det inte finns något grundläggande hinder för en stat att respektera regler om mänskliga rättigheter även om det inte finns någon folkrättslig skyldighet till det.

I det följande tar vi upp en del av de resonemang som finns internationellt i såväl praxis som doktrin rörande staters skyldigheter att respektera de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser för att bedöma den formella tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser. Mot den bakgrunden går vi sedan in på frågan om svensk personal ska tillämpa de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser.

### 6.6.2 Frågor om jurisdiktion och hänförlighet

**Överväganden:** Under de former som Sverige hittills deltagit med personal till internationella militära insatser har Sverige enligt vår bedömning som huvudregel inte jurisdiktion i Europakonventionens mening i insatsområdet, och handlingar av svensk militär personal är oftast inte hänförliga till Sverige.

Skyldigheten för Sverige att under internationella militära insatser tillämpa sina åtaganden enligt Europakonventionen, och troligtvis även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, kan därför ofta ifrågasättas på formell grund med hänvisning till att Sverige saknar jurisdiktion och att handlingar av svensk trupp inte är att hänföra till Sverige.

När det gäller frågan om den formella tillämpligheten av Europakonventionen liksom de globala konventionerna om mänskliga rättigheter kan noteras att dessa inte innehåller några hinder mot att tillämpa materialet under internationella militära insatser. Inte heller Europadomstolen har uttryckt något hinder för att konventionen kan äga tillämpning under en internationell militär insats.

För att mänskliga rättigheter ska vara tillämpliga på formell grund, dvs. enligt ett strikt juridiskt resonemang, måste dock, enligt det gängse synsättet som utvecklats i Europadomstolens praxis, jurisdiktion föreligga. Inom ramen för en internationell militär insats (dvs. utanför statens egna gränser) innebär detta enligt domstolen att staten måste utöva effektiv kontroll över ett område eller över en individ. I internationella militära insatser med flera truppbidragande stater kompliceras detta då det är svårt att veta till vilken handlingarna är hänförliga – även om det objektivt kan anses att den militära personal utövar sådan effektiv kontroll som enligt domstolen krävs för att Europakonventionen ska vara tillämplig. Konventionens formella tillämplighet förutsätter att personalens handlingar är hänförliga till en konventionsstat.

Som framgått ovan av kapitel 6.2.1 kan det även föreligga andra juridiska hinder mot att tillämpa konventioner om mänskliga rättigheter under internationella militära insatser. Dessa kan utgöras av att insatsen inte har *mandat att vidta den typ av åtgärder som krävs för att säkerställa specifika rättigheter* i insatsområdet, eller av påbud genom *säkerhetsrådets resolutioner som ska ha företräde* om det inte går att förena dessa med en tillämpning av en rättighet

enligt konventionen. De två sistnämnda frågorna behandlar vi närmare i kapitel 6.7.1.

Att det finns olika sätt att resonera kring och förhålla sig till vad som utgör tillämplig rätt har framgått av redovisningen i kapitel 3. Vi återkommer till det i det följande.

### Jurisdiktionsfrågan

När det gäller den första förutsättningen för tillämplighet, att den fördragsslutande staten utövar *jurisdiktion* enligt artikel 1 i Europakonventionen och artikel 2.1 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, kan följande konstateras. Konventionerna är tillämpliga i förhållande till enskilda individer som befinner sig inom den fördragsslutande statens territorium. Konventionerna är även tillämpliga när en fördragsslutande stat inom en annan stats territorium anses ha jurisdiktion till följd av att den fördragsslutande staten där utövar effektiv kontroll över ett område eller en individ.

Den internationella praxis som finns vad avser konventionernas extraterritoriella tillämplighet kommer främst från Europadomstolen och avser i första hand fall där den fördragsslutande staten genom sina organ eller agenter har utövat nationella maktbefogenheter inom en annan stats territorium. Vad gäller praxis där domstolen tydligt har ansett att Europakonventionen har varit extraterritoriellt tillämplig vid militär verksamhet kan konstateras att denna praxis uteslutande avser sådan militär verksamhet som utövats under den fördragsslutande statens direkta nationella ledning och kontroll, något som oftast inte är fallet vid internationella militära insatser av det slag som Sverige hittills deltagit i.

I de fall en fördragsslutande stat ställt militär trupp till förfogande för internationella militära insatser är domstolens praxis mycket begränsad och även delvis kritiserad. Europadomstolen har i sitt avgörande i Behrami- och Saramatifallen valt att fokusera på frågan till vilket organ insatsen var att hänföra och därmed på frågan om domstolen var behörig eller inte. Med den utgångspunkten saknade domstolen anledning att gå in på frågan om de truppbidragande staterna på svarandesidan hade extraterritoriell jurisdiktion, vilket i sin tur skulle ha varit avgörande för om konventionen var tillämplig på förhållandena och om ansvar kunde utkrävas från svarandena.

I det nyligen avgjorda Al-Skeinifallet fann domstolen att Storbritannien hade gjort sig skyldig till kränkningar av Europakonventionens artikel 2 (rätten till liv; skyldigheten att undersöka dödsfall) i Irak. Storbritannien, som vid de aktuella tidpunkterna var ockupationsmakt (som en följd av att den väpnade konflikten mellan staterna hade upphört och att Storbritannien hade kvarstannat i landet), ansågs ha jurisdiktion eftersom Storbritannien (tillsammans med USA) utövade en del av den offentliga makt ("public powers") som normalt den suveräna staten i fråga utövade (Al-Skeinifallet, para. 149). (Ytterligare praxis vad gäller jurisdiktionsfrågan redovisas i kapitel 3.3.1 i avsnittet om traktaternas extraterritoriella tillämplighet.)

Den praxis som finns i dag beträffande jurisdiktionsfrågan och Europakonventionens extraterritoriella tillämpning avser således främst andra situationer än internationella militära insatser av det slag Sverige hittills deltagit i, varför rättsläget inte kan anses klarlagt. Vår bedömning är att samma sak torde få anses gälla FN:s konvention om medborgerliga fri- och rättigheter samt tortyrkonventionen.

Mot bakgrund av den redogörelse som lämnats i kapitel 3 drar vi slutsatsen att även om konventionerna om mänskliga rättigheter kan vara extraterritoriellt tillämpliga så är det svårare att få acceptans för detta i den typ av internationella militära insatser Sverige hittills deltagit i jämfört med vad som gäller i fråga om den internationella humanitära rätten. Det är exempelvis inte tillräckligt att en person blivit utsatt för en fördragsslutande stats handlingar för att konventionerna om mänskliga rättigheter ska bli tillämpliga, medan det i dag råder stor samsyn om att den internationella humanitära rätten ska tillämpas om personalen i en internationell militär insats deltar i en väpnad konflikt.

### Frågan om hänförlighet

Frågan om konventionernas extraterritoriella tillämplighet kompliceras av att den handling som kan innebära en kränkning av en mänsklig rättighet måste vara *hänförlig* till en stat som är bunden av konventionen i fråga, kan konstateras att vi inte funnit något fall där Europadomstolen eller FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna funnit att en stat under den typ av internationella militära insatser som Sverige hittills deltagit i varit ansvarig för överträdelser av skyldigheter enligt Europakonventionen eller FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Intressanta resonemang

finns dock i rättsfall från Europadomstolen gällande andra typer av internationella militära insatser.

Europadomstolen har i det nyligen avgjorda Al-Jeddafallet funnit att handlingar under en insats var hänförliga till Storbritannien, och inte till FN, då Storbritannien kunde ses som ockupationsmakt. En avgörande skillnad mot tidigare rättspraxis i Behrami- och Saramatifallen var att insatsen i Al-Jeddafallet inte ansågs stå under FN:s ledning och kontroll. (Jfr Europadomstolens resonemang i Behrami- och Saramatifallen där domstolen fann att den inte var behörig att pröva målet eftersom FN bedömdes utöva "ultimate authority and control" över insatsen, se kapitel 3.3.1.)

Mot bakgrund av Europadomstolens praxis och utifrån de resonemang som förs i Al-Jeddafallet (se bl.a. Al-Jedda, para. 76) måste frågan om hänförlighet avgöras utifrån en analys av de specifika omständigheter som råder i samband med insatsens tillkomst. Förekomsten av en säkerhetsrådsresolution som auktoriserar eller erkänner en truppstyrka (som t.ex. resolution 1546 avseende Irak 2004) innebär inte att handlingarna per automatik blir hänförliga till FN. Faktorer som behöver beaktas är bl.a. omständigheterna kring antagandet av säkerhetsrådsresolutioner (t.ex. tidigare truppstyrka i världslaget), säkerhetsrådsresolutionernas fördelning av ansvar mellan FN och de truppbidragande staterna samt efterföljande agerande av FN.

Al-Jeddafallet upphäver inte den av domstolen i Behrami- och Saramatifallen införda delegationsmodellen med begreppet "ultimate authority and control" som centralt för att avgöra frågan om hänförlighet, men komplicerar den enkla (men kritiserade) analys som delegationsmodellen föreföll innebära. Frågan om hänförlighet är dock alltså svårbedömd.

Under de former Sverige i dag bidrar med personal till internationella militära insatser har Sverige dock, enligt vår bedömning, som huvudregel inte jurisdiktion i Europakonventionens mening i insatsområdet och handlingar av svensk militär personal är oftast inte hänförliga till Sverige (se även våra resonemang i kapitel 6.6.3 avseende ett övergripande svenskt ansvar för de mänskliga rättigheterna).

## En formell tillämpning av konventionerna

En formell tillämpning av Europakonventionen under internationella militära insatser av den typ som Sverige hittills deltagit i beror, som framgått ovan, på om en truppbidragande stat utövar effektiv kontroll över personer eller territorium och således har jurisdiktion samt kompliceras av frågan om handlingar går att hänföra till en sådan stat. Kraven på effektiv kontroll och hänförbarhet leder som nämnts ofta till att Europakonventionen inte är formellt tillämplig för Sverige under internationella militära insatser av den typ som Sverige hittills deltagit i. Som dock tydligt framgår av Europadomstolens praxis, inte minst i Al-Jedda och Al-Skeinifallen, kan särskilda omständigheter leda till att Europakonventionen blir formellt tillämplig extraterritoriellt. Se kapitel 3.3.1.

När det gäller frågan om hänförbarhet lämnades även i rättsfallen Behrami- och Saramati ett visst utrymme för en formell tillämpning av konventionen om staterna skulle ha, eller skulle kunnat ha, påverkat det handlande som innefattade användningen av våld eller tvång (i det aktuella fallet frihetsberövande).

Enligt vår bedömning är det också möjligt att tänka sig situationer när truppbidragande stater agerar utanför mandatet eller givna beslut och order från den organisation som leder insatsen, och att denna situation kan leda till att jurisdiktion i enlighet med konventionens artikel 1 måste anses föreligga. Skulle t.ex. Sverige återta, eller ingripa i den operativa ledningen av, det svenska truppbidraget i sådan omfattning att det svenska truppbidraget i realiteten står under en faktisk svensk ledning vid genomförandet av den internationella militära insatsen (eller delar av densamma) är det dock vår bedömning att konventionen kan bli extraterritoriellt tillämplig för Sverige under förutsättning att Sverige har effektiv kontroll i konventionens mening.

Europadomstolens praxis avseende synen på frågan om hänförbarhet är svårbedömd – såväl utifrån Behrami- och Saramatifallen som Al-Jeddafallet. Eftersom domstolen i Al-Jeddafallet inte helt överger Behrami- och Saramatifallens delegationsmodell, trots att den i Al-Jeddafallet leder till en annan slutsats, torde rättsläget vara sådant att Europakonventionen ofta inte kan anses formellt tillämplig för de truppbidragande staterna under internationella militära insatser av det slag som Sverige hittills deltagit i.

Samtidigt bör framhållas att det inte är säkert att ett liknande synsätt som i Behrami- och Saramatifallen ska anläggas när det gäller

de globala konventionerna om mänskliga rättigheter. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har inte fört en diskussion om hänförande ("attribution") och "ultimate authority and control", utan i stället generellt uttalat att mänskliga rättigheter ska tillämpas under internationella militära insatser.

De komplicerade besluts- och ansvarsförhållanden som kännetecknar internationella militära insatser gör det möjligt att på olika sätt argumentera för att konventionerna inte är tillämpliga på handlingar utförda av personal från en truppbidragande stat med mindre än att Sverige griper in och tar över den operativa ledningen av insatsförbandet. Det sista har såvitt framkommit hittills aldrig skett. Som en följd av detta resonemang torde Sverige därför ytterst sällan kunna anses ha några formella skyldigheter att följa Europakonventionen vid internationella militära insatser av det slag Sverige hittills deltagit i.

Resonemanget lägger tonvikten vid att Sverige inte för över några egna maktbefogenheter mot lokalbefolkningen i insatsområdet när svensk trupp ställts till förfogande och bortser från den kontroll som svensk trupp, och därmed Sverige, faktiskt kan komma att utöva i praktiken under en internationell militär insats. Situationen förändras om Sverige skulle ha den operativa kontrollen över en insats eller om Sverige skulle bli ockupationsmakt, vilket utifrån nuvarande erfarenheter inte är troliga situationer.

Utan att gå i polemik mot eller som mest juridiskt hållbart framhålla något av de olika sätten att resonera om hänförbarhet, jurisdiktion och ansvar för de mänskliga rättigheterna kan konstateras att rättsläget är svårbedömt. Det kan, mot bakgrund av Europadomstolens praxis, argumenteras för att åtminstone Europakonventionen inte är formellt tillämplig för Sverige under de typer av internationella militära insatser som Sverige hittills deltagit i. Rättsläget är heller inte klart vad gäller konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och tortyrkonventionen.

Även om argumenten mot att konventionsmaterian är formellt tillämplig under internationella militära insatser kan vara många (utifrån resonemang kring jurisdiktion och hänförbarhet), hindrar det inte att Sverige nationellt bestämmer att personalen ändå ska iaktta de mänskliga rättigheterna när den vidtar en handling som inverkar på personers fri- och rättigheter. Vi återkommer till detta nedan (se kapitel 6.6.4).

### 6.6.3 Ett övergripande ansvar för de mänskliga rättigheterna

**Överväganden:** Sverige är med anledning av ett övergripande ansvar för efterlevnaden av dess folkrättsliga åtaganden skyldigt att *inför* ett beslut om deltagande i internationella militära insatser säkerställa respekten för svenska folkrättsliga skyldigheter inom området för de mänskliga rättigheterna.

Med hänvisning till det övergripande ansvaret för reglernas efterlevnad kan, som vi funnit beträffande den internationella humanitära rätten, hävdas att Sverige under vissa omständigheter är ansvarigt för att även *under* en internationell militär insats säkerställa att Sveriges folkrättsliga skyldigheter beträffande mänskliga rättigheter respekteras.

Ovan har vi belyst olika formaljuridiska resonemang som talar mot att Sverige har formella skyldigheter under Europakonventionen vad gäller svensk personals agerande *under* den typ av insatser som Sverige hittills deltagit i. I detta kapitel lägger vi fokus på frågan om Europakonventionens bestämmelser ska iakttas av svenska statsorgan, bl.a. riksdag och regering samt Försvarsmakten, i samband med beslut *inför* att ett svensk truppbidrag ska ställas till förfogande för en internationell militär insats och i vilken utsträckning detta kan anses medföra ett ansvar även under insatsen.

#### Utgångspunkter för våra resonemang

Som utgångspunkter för våra resonemang kan *för det första* konstateras att konventionen äger formell tillämplighet på de nationella svenska beslut som tas *inför* ett svenskt deltagande, och som slutligen innebär att den svenska truppen överlämnas till insatsen (se kapitel 3.3.2).

*För det andra* är stater, när de beslutar om att ställa trupp till en annan stats eller organisations förfogande, bundna av de begränsningar som följer av deras folkrättsliga förpliktelser (se bl.a. kapitel 3.3.2 om FN:s Folkrättskommission och dess arbete).

*För det tredje* kan konstateras att inte bara nationella verkställighetsåtgärder (exekutiv jurisdiktion) utan också utövande av lagstiftningsmakt (legislativ jurisdiktion) liksom myndighetsbeslut och domstolsavgöranden (judiciell jurisdiktion) kan få återverkningar extraterritoriellt. Att den jurisdiktion som utövas nationellt får återverkningar extraterritoriellt, exempelvis i ett insatsområde utom-

lands, innebär dock inte att Europakonventionen blir extraterritoriellt tillämplig. För att jurisdiktion enligt artikel 1 i Europakonventionens mening ska uppkomma extraterritoriellt krävs såsom tidigare konstaterats (se kapitel 6.6.2) att områden eller personer utomlands befinner sig under den fördragsslutande statens ”effektiva kontroll”. Sådan kontroll kan inte upprättas enbart genom utövande av nationell legislativ eller judiciell jurisdiktion.

### **Skyldigheter i förhållande till extraterritoriella återverkningar av nationella beslut**

I situationer när utövandet av nationell jurisdiktion får extraterritoriella återverkningar, utan att extraterritoriell jurisdiktion föreligger, uppkommer frågan om fördragsslutande stater har förpliktelser enligt Europakonventionen i förhållande till dessa återverkningar. Av Europadomstolens praxis framgår att så är fallet.

Domstolen har bl.a. funnit att fördragsslutande stater kan vara ansvariga under Europakonventionen också i de fall utövandet av nationell jurisdiktion får återverkningar på individer utomlands, även om extraterritoriell jurisdiktion inte föreligger (se Europadomstolen, *Soering vs. the United Kingdom*, Judgment of 7 July 1989, Series A no. 161, p. 35, para. 91). Avgörandet avsåg utlämnande av en efterlyst individ till en icke-fördragsslutande stat där denne blev föremål för omänsklig behandling. Det är mot den bakgrunden klart att Europakonventionens bestämmelser kan aktualiseras, och ett ansvar för en fördragsslutande stat inträda, till följd av nationella beslut och åtgärder som får extraterritoriella återverkningar.

Förutsättningen för att ett sådant ansvar ska uppkomma är dock, förutom att kränkningen av individens rättigheter ska vara en direkt konsekvens av den fördragsslutande statens nationella beslut, att det vid beslutstillfället finns konkreta bevis för att individen löper en verklig risk att utsättas för kränkningen. Vidare följer av Europadomstolens praxis (*Soering*, para. 91) att fördragsslutande stater har en ofrånkomlig skyldighet att bedöma sådana återverkningar av nationella beslut mot bakgrund av Europakonventionens bestämmelser.

Europadomstolens praxis på området är dock sparsam, och avser Europakonventionens tillämpning på individer som utsatts för kränkningar efter att ha utlämnats till en annan stat. Dvs. de har vid

tidpunkten för utlämningsbeslutet befunnit sig i skydd av Europakonventionens bestämmelser på den fördragsslutande stats territorium.

### Går resonemanget att applicera på internationella militära insatser?

Vid internationella militär insatser befinner sig *inte* de individer som blir föremål för ingripanden på en fördragsslutande/truppbidragande stats territorium. De har därför inte samma anknytning till Europakonventionen, eller det skydd konventionen är avsedd att ge, som de individer som Europadomstolens avgöranden i denna fråga haft i enlighet med vad vi ovan anförde.

Domstolen synes dock inte ha lagt vikt vid att individen befunnit sig under den fördragsslutande stats jurisdiktion. I stället har den främst fäst avseende vid att det *vid beslutstillfället* funnits konkreta bevis för att individen löpt en verklig risk att utsättas för kränkning, och att den kränkning som individen sedermera utsätts för är en direkt konsekvens av den fördragsslutande stats nationella beslut.

Europadomstolen har också varit tydlig med att Europakonventionens målsättning och syfte, som ett instrument för att skydda enskilda individer, kräver att konventionen tolkas och tillämpas på ett sätt som gör rättigheterna tillgängliga och effektiva. Varje tolkning av konventionen ska dessutom vara förenlig med "the general spirit of the convention, an instrument designated to maintain and promote the ideals and values of a democratic society" (Soering, para. 87.)

I linje med detta resonemang torde fördragsslutande stater inte bara vara förhindrade att utvisa individer till stater där de utsätts för förnedrande eller omänsklig behandling. De torde även vara förhindrade att lämna ut upplysningar, exempelvis om individers uppehållsort i en annan stat, om det är känt att denna information kommer att leda till att individerna grips och individerna därmed löper en verklig risk att utsättas för tortyr, eller annan omänsklig eller förnedrande behandling.

På motsvarande sätt kan fördragsslutande stater vara förhindrade att ställa militär trupp till förfogande för att leta upp individer som eftersöks av de lokala myndigheterna inom en annan stats territorium, om det finns en verklig risk att de kommer at utsättas för tortyr etc. om de grips.

Med anledning av Europadomstolens praxis gör vi därför bedömningen att Europakonventionens bestämmelser ska iakttas vid de nationella svenska besluten *inför* ett svenskt deltagande, och som slutligen innebär att den svenska truppen överlämnas till insatsen. Svenska staten har dessutom en skyldighet att bedöma de återverkningar de nationella besluten kan få för enskilda individer i insatsområdet.

Följaktligen är det enligt vår uppfattning inte omöjligt att svenska staten kan ådra sig ett ansvar för brott mot Europakonventionens bestämmelser om Sverige ställer trupp till en internationell militär insats när det föreligger konkreta bevis för att de individer som den svenska truppen kommer att ingripa mot löper en verklig risk att utsättas för kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om frihetsberövanden där det vid tidpunkten för det nationella beslutet är känt att omhändertagna kan komma att överlämnas till lokala myndigheter och där riskera tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller kvarhållas på obestämd tid utan rättegång.

För att undgå ett sådant ansvar vid beslut om deltagande krävs att Sverige begränsar deltagandet på ett sådant sätt att den svenska truppen inte medverkar till att individers rättigheter riskerar att kränkas.

### **Kan detta medföra skyldigheter även *under* en internationell militär insats?**

Under en internationell militär insats, efter ”transfer of authority” (dvs. efter det att befälsrätten över det svenska truppbidraget överlämnats), presumeras truppens handlingar vara hänförliga till den organisation eller stat som för befäl över truppen (se kapitel 6.6.2). Som inledningsvis anförts kan detta och liknande formaljuridiska resonemang tas som intäkt för att Sverige inte har skyldigheter under Europakonventionen vad gäller svensk personals åtgärder *under* en insats. Mot bakgrund av vad vi anförts ovan om de långtgående skyldigheterna att iaktta Europakonventionen *inför* beslut om deltagande i internationella militära insatser uppkommer frågan om de svenska statsorganen, *ändå* kan ha ett löpande ansvar under Europakonventionen, för de beslut och åtgärder dessa vidtar med avseende på truppbidraget och dess handlande.

Vår bedömning är att Europakonventionens bestämmelser ska iakttas i alla de nationella beslut och åtgärder som vidtas löpande under det svenska deltagandet i internationella militära insatser. Det innebär att nationella myndigheter löpande har en skyldighet att bedöma de återverkningar det svenska deltagandet får för enskilda individer i insatsområdet. En följd av detta är att Sverige kan ådra sig ett ansvar under Europakonventionen om nationella myndigheter underlåter att ingripa eller återkalla truppbidraget när det under en pågående insats föreligger konkreta bevis för att deltagandet resulterar i kränkningar av mänskliga rättigheter. Ett särskilt ansvar är i detta avseende också motiverat av den exklusiva straffrättsliga jurisdiktion som den svenska staten tillerkänns över personal ingående i truppbidraget.

### Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att vi anser att Sverige som fördragsslutande stat torde ha en skyldighet under Europakonventionen att inför *och* löpande under en insats värdera vilka återverkningar som ett deltagande i internationella militära insatser kan medföra på rättighetsskyddet för enskilda individer. Fördragsslutande stater som inför eller under en insats får kännedom om att enskilda individer löper en verklig risk att utsättas för kränkningar av sina rättigheter har därmed enligt vår bedömning en skyldighet att säkerställa att sådana kränkningar inte möjliggörs som en direkt konsekvens av truppbidragets deltagande i den internationella militära insatsen.

Skyldigheten åvilar fördragsslutande stater löpande *under* den tid deras truppbidrag deltar i den internationella militära insatsen. Fördragsslutande stater kan därför sägas ha ett övergripande löpande ansvar för att det truppbidrag som överlämnas till en internationell militär insats inte medvetet medverkar till att enskilda individers mänskliga rättighet åsidosätts även under internationella militära insatser.

Denna ansvarsfråga har dock ännu inte prövats av Europadomstolen, och mot bakgrund av domstolens praxis avseende domstolens behörighet beträffande internationella militära insatser under FN:s övergripande ledning och kontroll (se Saramati- och Behramifallen) är det möjligt att denna frågeställning inte kommer att hanteras av domstolen. Vi vill även framhålla att vi inte känner till något rättsfall där en domstol, i ett fall som gällt förhållandena under en inter-

nationell militär insats, har prövat truppbidragande staters ansvar för sina beslut i samband med att militär trupp överlämnas till en insats. Den praxis som finns från Europadomstolen med direkt avseende på internationella militära insatser avser fördragsslutande staters ansvar när den militära truppen har agerat under nationell ledning. Dvs. de situationer när den inte överlämnats till en annan stat eller internationell organisation. De frågor som vi här berört har alltså ännu inte varit föremål för domstolsprövning.

#### 6.6.4 Behov av lagstiftning

**Överväganden och förslag:** Mot bakgrund av

- den svenska ståndpunkten att det är viktigt att de mänskliga rättigheterna respekteras under en internationell militär insats,
- nödvändigheten av att det straffria området i nationell rätt avseende användningen av våld och tvång under en internationell militär insats begränsas och
- det svårbedömda rättsläget avseende den formella tillämpligheten av konventionerna om de mänskliga rättigheterna under en internationell militär insats

bör det av svensk lag tydligt framgå att svensk militär personal vid användning av våld och tvång under en sådan insats ska respektera de mänskliga rättigheterna.

Mot bakgrund av förslaget om en tydliggjord rätt att använda våld och tvång i kapitel 6.3.3 och vad som framgått av kapitel 6.6.1-6.6.3 kan följande anföras beträffande behovet av lagstiftning som tydliggör att de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser.

Vad det i praktiken innebär att "respektera" de mänskliga rättigheterna diskuterar vi ingående i kapitel 6.7. Det är dock viktigt, för förståelse av den grundläggande diskussionen om lagstiftningsbehov, att redan här förtydliga att vi när vi talar om respekt för de mänskliga rättigheterna som utgångspunkt avser både de positiva och negativa skyldigheter som kan aktualiseras vid personalens vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. Vi har därmed inte avsett att redan här, genom att vi valt att tala om att "respektera", göra någon begränsning i fråga om vilken regel-

massa som kan aktualiseras i sammanhanget. Vi är dock medvetna om att det i andra sammanhang talas om skyldigheter att följa, efterleva, säkerställa, respektera etc. de mänskliga rättigheterna, med olika innebörd beträffande kraven i förhållande till de mänskliga rättigheterna.

### **De mänskliga rättigheterna är troligtvis inte formellt tillämpliga för Sverige under den typ av insatser Sverige hittills deltagit i**

Beslutet om att ställa trupp till förfogande för en internationell militär insats medför bl.a. att befälsrätt över den svenska truppen kommer att överlämnas till en annan stat eller internationell organisation och att den svenska truppen får ett svenskt tillstånd att använda våld och tvång mot personer i insatsområdet i enlighet med det regelverk, inklusive nationella regler, som gäller för insatsen. Enligt vår uppfattning står det därför klart att beslutet om deltagande i en internationell militär insats får återverkningar på personer i insatsområdet, även om beslutet *inte* innebär att de personer som kommer att beröras av detta befinner sig under *svensk* territoriell eller extraterritoriell jurisdiktion i den mening som Europadomstolen tolkat Europakonventionen.

Frånvaron av svensk jurisdiktion innebär troligtvis att Sverige inte (utifrån resonemang kring hänförlighet och jurisdiktion) har någon formell skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser av det slag som Sverige hittills deltagit i. Som påpekats ovan i kapitel 6.6.3 kan det dock argumenteras för att de mänskliga rättigheterna måste anses formellt tillämpliga, genom ett resonemang kring ett övergripande ansvar för de mänskliga rättigheterna. Rättsutvecklingen kan också komma att gå i sådan riktning. Som situationen, enligt vår bedömning, ser ut i dag är dock de mänskliga rättigheterna som huvudregel inte formellt tillämpliga i den typ av insatser Sverige deltar i.

### **Det straffria området får inte bli för stort**

Som framgått av tidigare kapitel anser vi att det behövs en tydliggjord nationell rätt att använda våld och tvång under internationella militära insatser och att denna rätt måste begränsas på ett rättssäkert och lämpligt sätt. Rättsäkerhetsaspekten blir tydlig i skenet av att den

ansvarsfrihet som skulle grundas genom en tillåtande regel, utan tydliga begränsningar.

Som också framgått är det självklart att det område inom vilket våld och tvång får användas måste begränsas av tillämplig folkrätt, däribland de mänskliga rättigheterna i den utsträckning rättighetsmassan är formellt tillämplig. Mot bakgrund av vad som sagts om tveksamheterna kring den formella tillämpligheten i den typ av insatser Sverige deltar i är det också viktigt att titta närmare på om den tillåtna användningen av våld och tvång i lagtexten bör begränsas *även av icke formellt tillämplig rätt i dessa delar*.

### Svensk rätt bör stämma överens med svensk ståndpunkt på området

Om den tillåtna användningen av våld och tvång endast begränsas av de formellt tillämpliga mänskliga rättigheterna rimmar detta enligt vår uppfattning illa med de förklaringar som gjorts, inte minst från svenskt håll, om bl.a. att våldsanvändningen under internationella militära insatser *måste* stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och att en förutsättning för överlämnande av frihetsberövade personer under internationella militära insatser är att det sker *med full respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna* (se bl.a. prop. 2009/10:38, s. 12 och prop. 2010/11:35, s. 14-15).

Dessa riksdagsbeslut, som utgör grunden för det nationella mandatet för insatsen, är tvingande för den deltagande personalen. Om dessa förklaringar och riksdags- och regeringsbeslut om att de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser enbart tar sikte på vad Sverige, på formell juridisk grund i enlighet med Europadomstolens praxis är skyldigt att följa, torde uttalandena bli i det närmaste till intet förpliktande. Det kan rimligen inte vara avsikten.

En sådan tolkning rimmar också illa med dels det långvariga svenska engagemanget för stärkandet av de mänskliga rättigheterna, dels att den internationella militära insatsens syfte ofta beskrivs i termer av att stärka respekten för mänskliga rättigheter, bidra till ett rättssamhälle samt lag och ordning, m.m.

Tolkningen stämmer inte heller med den tolkning Försvarsmakten redan i dag gör, dock på osäkra grunder och utan tydliga direktiv från regering och riksdag, beträffande att Försvarsmakten ska respektera de mänskliga rättigheterna oavsett reglernas formella tillämplighet.

Av lätt insedda skäl vore det en olycklig utveckling om stater och personal under internationella militära insatser, på grund av svårigheterna att på formell juridisk grund hävda att staten i dessa insatser är skyldig att följa sina åtaganden rörande mänskliga rättigheter, inte skulle vinnlägga sig om att respektera dessa. Av lika lätt insedda skäl vore det därmed orimligt att i svensk lag endast begränsa vålds- och tvångsanvändningen med hänvisning till mandatet (jfr kapitel 6.2), tillämplig folkrätt (jfr kapitel 6.4) och den humanitära rätten (jfr kapitel 6.5).

### Hur kan problematiken hanteras?

Den diskrepans som i dag föreligger mellan den tydliga svenska ståndpunkten att användningen av våld och tvång under internationella militära insatser *måste* stå i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna och vad som kan anses vara formellt juridiskt bindande för Sverige kan elimineras genom att det i svensk lag uttalas att reglerna om mänskliga rättigheter ska respekteras av svensk personal som deltar i internationella militära insatser vid användning av våld och tvång, oavsett den formella skyldigheten att tillämpa regelverken.

Även andra tillvägagångssätt att begränsa den tillåtna användningen av våld och tvång med hänsyn till de mänskliga rättigheterna skulle kunna vara möjliga. Ett alternativ skulle kunna vara att utvidga tillämpligheten av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna till att även gälla utanför svenskt territorium, vid svenskt deltagande i internationella militära insatser. En lag som tillåter användning och våld och tvång i enlighet med vårt förslag i kapitel 6.3.3 skulle därmed kunna hänvisa till en utvidgad lag om den europeiska konventionen. Vi bedömer det dock svårare att överblicka konsekvenserna av en sådan lagreglering. Den breda hänvisningen till Europakonventionens alla regler skulle dessutom eventuellt inte vara tillräckligt tydlig i fråga om vad som från svensk sida anses vara relevant och i praktiken möjligt att efterleva. Mot en sådan lösning kan också invändas att Sveriges folkrättsliga åtaganden genom t.ex. tortyrkonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, vilka vi som framgått av kapitel 3.3.3 också anser är högst relevanta för svensk del under internationella militära insatser, inte omfattas av den lagen.

Ett annat tillvägagångssätt, som valts av Finland (se kapitel 5.3.2), är att begränsa användningen av våld och tvång med hänvisning till ROE. (Se även de resonemang som förs av Belgien, Kanada och Nederländerna beträffande ROE:s betydelse, kapitel 5.1.2, 5.2.2 och 5.6.2.) Detta har vi dock inte bedömt vara lämpligt för svensk del. Mot att hänvisa till ROE kan anföras att dessa är sekretessbelagda under (och ofta efter) insatser, samt att de inte ger en fullständig bild av de rättsliga ramar som omger personalens användning av våld och tvång (se kapitel 2.2.1 om regler för den operativa verksamheten). Mot bakgrund av de resonemang vi fört kring den vikt som Sverige tillmäter respekten för de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser skulle en sådan hänvisning enligt vår bedömning inte beakta detta, eftersom ROE primärt endast anger *vad* som får göras, men inte *hur* det ska genomföras.

Ett tredje sätt, som delvis redan tillämpas i dag, är att i riksdags- och regeringsbeslut inför deltagandet i insatser alltid tydligt ange att de mänskliga rättigheterna ska tillämpas oavsett formell tillämplighet. Sådana generella uttalanden som bl.a. förekommer i propositioner (jfr kapitel 2.4) är dock i grunden, som framgått, föga vägledande när det gäller vilka regler som avses och hur de kan tillämpas i praktiken. Vi bedömer det dessutom vara otillfredsställande att ha en lagreglering som i sig ger den deltagande svenska personalen ett allt för brett mandat att använda våld och tvång i förhållande till svensk position i dessa frågor. Att förlita sig till att samtliga nödvändiga ytterligare begränsningar, som krävs för att inte åtgärder som vidtas i strid mot de mänskliga rättigheterna ska vara straffria, vidtas i anslutning till varje insats ger inte heller Försvarmakten möjlighet till långsiktig planering och förberedelse.

Naturligtvis måste regering och riksdag ha möjlighet att *utöver* lagens begränsningar införa ytterligare insatsspecifika begränsningar. Det våld och tvång som tillåts måste som framgått som utgångspunkt alltid vara i enlighet med det nationella mandatet enligt vad vi sagt i kapitel 6.2.2. En nationell lag behöver därför inte medföra några begränsningar i möjligheten till politiska beslut i anslutning till insatser.

I förhållande till ovan nämnda övriga lösningar framstår en *i lag tydliggjord skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna* vid användningen av våld och tvång som ett lämpligare alternativ. En sådan tydliggjord skyldighet skulle enligt vår bedömning såväl harmonisera med, som ge stadga åt, de krav och förväntningar som riksdag och regering ställer avseende vikten av att respektera de mänskliga

rättigheterna under internationella militära insatser. De begränsningar som en sådan tydliggjord skyldighet skulle medföra är heller i sig inget nytt för Forsvarsmaktens personal; i mångt och mycket tillämpas dessa begränsningar på frivillig väg (om än på osäker rättslig grund) redan i dag mot bakgrund av Sveriges i andra sammanhang tydligt uttalade hållning på området (jfr kapitel 2.4).

Alternativet att inte alls i lag tydliggöra skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna oavsett formell tillämplighet bedömer vi som olämpligt mot bakgrund av att det straffria området för användning av våld och tvång som föreslås i kapitel 6.3.3 blir allt för omfattande med hänsyn till Sveriges ambitioner och intentioner på området. Vi anser således att förslaget är betydelsefullt för att säkerställa att den deltagande personalen i internationella militära insatser lever upp till de svenska ambitionerna att respektera mänskliga rättigheter. Och gör de inte det ska det kunna leda till straffansvar.

Som framgått har vi i vårt uppdrag att inrikta oss på användningen av våld och tvång. Den respekt för de mänskliga rättigheterna som vi föreslår ska tydliggöras i svensk lag gäller därför endast skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna i situationer där våld eller tvång beslutas eller används av svensk personal. Mot bakgrund av det breda omfånget av begreppet ”våld och tvång” (se kapitel 1.2.3), som omfattar såväl åtgärder där våld och tvång används som beslutas, ryms de huvudsakliga åtgärder som den deltagande svenska personalen vidtar under insatser inom ramen för detta begrepp och omfattas således av lagen. Det kan dock självklart uppkomma situationer – som inte utgör användning av våld eller tvång – under internationella militära insatser där det är viktigt att iaktta respekt för de mänskliga rättigheterna. Dessa situationer behandlas dock inte här och träffas inte av den lagreglering vi föreslår.

Det bör framhållas att Sverige behåller bestraffningsrätten över den militära personalen i internationella militära insatser (se närmare kapitel 2.1.2 och 6.3.2). En reglering i enlighet med vårt förslag får betydelse främst med avseende på den militära personalens agerande och det individuella ansvaret.

I den mån Sverige inför nationella regler om att mänskliga rättigheter ska tillämpas som går längre än vad som följer av en strikt tillämpning av Sveriges folkrättsliga förpliktelser innebär det inte per automatik en utvidgning av det statsrättsliga ansvaret. Bedömningen av Sveriges statsrättsliga ansvar faller alltjämt tillbaka på en strikt juridisk tillämpning av berörda folkrättsliga regler. Den typ av

reglering vi föreslår kan därmed heller inte motverka eller föregripa den utveckling som kan förväntas inom folkrätten.

## 6.7 Ramar för tillämpningen av de mänskliga rättigheterna

Vårt ställningstagande att svensk personal i en internationell militär insats ska respektera de mänskliga rättigheterna oavsett om de är formellt tillämpliga eller inte vid användning av våld och tvång, och att detta ska tydliggöras i svensk lag, föranleder vissa frågor. Under vilka förutsättningar bör skyldigheten att respektera mänskliga rättigheter gälla? Hur förhåller sig skyldigheten till insatsens mandat? Riskerar skyldigheten att utsätta personalen för ökade säkerhetsrisker och hur ska detta i så fall hanteras? Vilka regler om mänskliga rättigheter kan aktualiseras och hur kan de respekteras? I detta kapitel resonerar vi kring dessa frågor för att visa på hur ramarna för en i lag tydliggjorda skyldighet att respektera mänskliga rättigheter vid användning av våld och tvång kan se ut.

### 6.7.1 Förutsättningarna för att svensk personal ska kunna respektera de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser

**Överväganden och förslag:** De förutsättningar som bör gälla för att den svenska personalen ska kunna respektera de mänskliga rättigheterna är:

*att* personalen enligt mandatet för insatsen har att utföra eller besluta om sådana åtgärder som på något sätt inverkar på enskildas fri och rättigheter,

*att* personalen *de facto* utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar som på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors fri- och rättigheter,

*att* respekten för de mänskliga rättigheterna inte får omöjliggöra genomförandet av mandatet, *och*

*att* respekten för de mänskliga rättigheterna låter sig förena med den rådande hotbilden.

## När inträder skyldigheten att respektera mänskliga rättigheter?

*Personalen måste ha uppgifter som kan inverka på enskildas fri- och rättigheter*

En respekt för mänskliga rättigheter vid användningen av våld och tvång förutsätter att personalen enligt mandatet och kompletterande regelverk för insatsen har att utföra eller besluta om sådana åtgärder som på något sätt inverkar på enskildas fri- och rättigheter. Utan denna typ av uppgifter i mandat och kompletterande regelverk får personalen som visats i kapitel 6.2 inte använda våld eller tvång, varför denna förutsättning för krav på respekt ter sig självklar. Det kan dock vara av vikt att nämna detta förhållande även här för att tydligt visa på att den föreslagna lagen inte kan ställa krav på respekt för de mänskliga rättigheterna i andra situationer än när personalen har uppgifter i enlighet med regelverket för insatsen som kan få en inverkan på enskildas rättigheter (se även kapitel 1.2.3). Om personalen har denna typ av uppgifter krävs dock således omedelbart ett förhållningssätt där mänskliga rättigheter tas med i bedömningarna inför och kring åtgärder som kan komma att vidtas.

En fråga som uppkommer i anslutning till detta är huruvida respekten för de mänskliga rättigheterna kan medföra problem att genomföra mandatet och riskera att utsätta den deltagande personalen för ökade säkerhetsrisker och hur detta i så fall ska hanteras. Denna fråga går vi in på nedan i kommande avsnitt.

*Personalens användning av våld och tvång måste ha en konkret och verklig påverkan på enskildas fri- och rättigheter*

Mot bakgrund av vad som nämnts ovan och den omfattning av begreppet ”våld- och tvångsanvändning” som ges i kapitel 1.2.3, är det också viktigt att komma ihåg att för att mänskliga rättigheter i praktiken ska kunna respekteras av svensk personal under internationella militära insatser säger det sig självt att personalen måste ha möjlighet att påverka den situation under vilken rättigheten ska säkerställas. Detta gäller oavsett om respekten sker med anledning av en formell skyldighet eller med anledning av en tydliggjord skyldighet i nationell lag.

Som framgått av kapitel 3 finns olika sätt att resonera kring staters och organisationers kontroll över situationer för att konven-

tionerna om mänskliga rättigheter ska bli formellt tillämpliga eller ansvar enligt folkrätten ska inträda. Utan att här knyta an allt för mycket till de resonemang som förs av Europadomstolen i andra situationer än internationella militära insatser kan här påminnas om att domstolen talar om "effective control" över territorium och "authority and control" över individer som en förutsättning för tillämplighet. Nedan resonerar vi närmare kring vilken typ av påverkan som kan krävas för att kravet på respekt för de mänskliga rättigheterna ska inträda enligt vårt förslag att i lag tydliggöra en skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna, dvs. oavsett formell skyldighet.

Vi har valt att fortsättningsvis använda begreppet "faktisk kontroll" för att beskriva den typ av påverkan över personer eller territorium som vi anser *de facto* måste föreligga för att svensk personal ska kunna respektera de mänskliga rättigheterna, även när formell skyldighet att göra detta saknas. Vi har valt detta begrepp för att inte en sammanblandning ska ske med "effektiv kontroll" ("effective control") i den mening som används i Europadomstolens praxis, eller i FN:s Folkrättskommissions språkbruk. Våra resonemang kring faktisk kontroll och vårt förslag till lag avser inte att inverka på den praxis och den diskussion som sker kring begreppet effektiv kontroll.

Med att svensk trupp har faktisk kontroll avser vi de situationer där svenskt truppbidrag utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar eller tar beslut som på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors rättigheter. Utanför begreppet faktisk kontroll faller exempelvis våld som drabbar civila som en följd av lagliga stridshandlingar (dvs. handlingar som regleras av den humanitära rätten). Frågan om personalen har faktisk kontroll måste avgöras i varje särskilt fall utifrån de rådande förhållandena. Det rör sig med andra ord om en fråga om personalens beslut eller handlingar har sådan påverkan på människors fri- och rättigheter att en respekt för desamma kan utkrävas.

När det gäller faktisk kontroll över personer, t.ex. över frihetsberövade, bör bedömningen normalt inte vålla några svårigheter. Påverkan på människors fri- och rättigheter föreligger normalt när personalen ingriper mot en enskild individ, vare sig ingripandet genomförs med användande av våld eller tvång, om ingripandet i ett eller annat avseende direkt inverkar på den enskildes rättighetskydd enligt konventionerna om mänskliga rättigheter. Faktisk kontroll över personer föreligger därmed, enligt vår bedömning,

inte enbart när en person befinner sig i den svenska truppens fysiska våld, utan även när svensk trupp påbörjar det direkta ingripandet mot en person som befinner sig på fri fot, dvs. när en person som är föremål för ett ingripande befinner sig inom räckvidden för, och påverkas av, det våld och tvång som den svenska truppen använder. Enligt vår uppfattning föreligger därför faktisk kontroll över en person redan när den svenska truppen muntligen eller genom tecken beordrar den enskilde att stanna eller avlägsna sig från en plats.

Att svensk personal kan anses ha faktisk kontroll över ett område torde förekomma mera sällan och torde också vara svårare att avgöra. Bedömningen kan enligt vår mening hämta vägledning i principer om extraterritoriell tillämpning som utvecklats av Europadomstolen i samband med andra fall än sådana som rör internationella militära insatser, även om dessa inte är direkt tillämpliga och tar sikte på regelmassans formella tillämplighet samt statsansvaret.

Faktisk kontroll över ett område – som alltså inte är liktydigt med det till en formell skyldighet att tillämpa Europakonventionen knutna begreppet effektiv kontroll – får enligt vår bedömning mot bakgrund härav anses föreligga när svensk personal (trupp) behärskar och kontrollerar ett geografiskt område och inom detta område faktiskt upprätthåller alla eller delar av de funktioner som normalt tillkommer den statliga makten, exempelvis våldsmonopolet. Den faktiska kontroll svensk personal kan upprätthålla över ett geografiskt område är dock alltid begränsad till de uppgifter som anges i mandatet för insatsen liksom till de order som truppen erhållit från insatsens chef och andra överordnade chefer i insatsen. I realiteten är den svenska truppens möjlighet att utöva faktisk kontroll över ett geografiskt område därför begränsat, genom mandatet och de internationella orderverken, till vissa angivna funktioner av maktutövning, exempelvis upprätthållande av ordning och säkerhet mot militära hot inom tilldelat ansvarsområde.

De speciella förhållanden som hänger samman med att det normalt är flera länder som deltar i en internationell militär insats och att ledningsstrukturerna kan vara komplicerade kan också väcka frågor i vissa fall om vilken eller vilka som har den faktiska kontrollen över en person eller ett territorium. Viktigt är givetvis hur kommandostrukturen ser ut samt vad som i lednings- och ansvarshänseende faller under olika vedertagna militära begrepp. För Natos del finns en väl utvecklad terminologi med en detaljerad beskrivning av vad olika former av kommando och kontroll innebär i bl.a. befogenhetskänseende.

### Frågor kring hur en eventuell normkonflikt mellan insatsens mandat och mänskliga rättigheter ska hanteras

Som vi visat på ovan i kapitel 6.6.2 kan juridiska argument anföras mot att en truppbidragande stat är skyldig att tillämpa traktatregler om mänskliga rättigheter under en internationell militär insats. Även om dessa skäl mot en tillämpning faller bort vid en frivillig tillämpning av konventionsmaterian kan det finnas andra hinder för att reglerna om mänskliga rättigheter ska få fullt genomslag.

Vi förutsätter, i enlighet med vad som framgår av regeringens nationella strategi i skr. 2007/08:51, att huvudlinjen är att ett svenskt deltagande i internationella militära insatser ska ske med ett mandat från säkerhetsrådet. Vad vi sagt ovan i fråga om artikel 103 i FN-stadgan (se kapitel 6.4.1) kan medföra begränsningar beträffande vilka mänskliga rättigheter som en truppbidragande stat kan leva upp till i en internationell militär insats när dessa är formellt tillämpliga.

Genom att ställa krav på att den deltagande personalen ska respektera de mänskliga rättigheterna, oavsett dess formella tillämplighet, väcks frågan om hur denna skyldighet förhåller sig till genomförandet av insatsens mandat, och om denna skyldighet leder till att den deltagande personalen inte (längre) kan genomföra de uppgifter de får sig tillställda.

När det gäller frågan om hur personalen ska förhålla sig till skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna i relation till *mandatet* kan följande anföras. Mot bakgrund av de resonemang vi för i kapitel 6.4.1 rörande en eventuell normkonflikt mellan FN-stadgan och andra formellt tillämpliga folkrättsliga förpliktelser och åtaganden (bl.a. under de mänskliga rättigheterna) är det viktigt att framhålla att den tydliggjorda skyldigheten för den svenska personalen att respektera de mänskliga rättigheterna inte får sträcka sig så långt att den omöjliggör genomförandet av mandatet.

En skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna i de situationer av "faktisk kontroll" som beskrivits ovan, ska därmed inte leda till att Sverige inte kan delta med personal i internationella militära insatser under de former som beslutas av regering och riksdag.

Som framgår av våra resonemang i kapitel 6.4.1 föreligger dock inte någon automatisk normkonflikt där artikel 25 och 103 behöver tillämpas vad gäller den formellt tillämpliga rättighetsmassan inom området för de mänskliga rättigheterna och säkerhetsrådsresolutioner. Kraven på respekt för de mänskliga rättigheterna när de *inte* är

formellt tillämpliga ska inte vara mer långtgående än de är när rättigheterna är formellt tillämpliga. (Jfr även vad vi säger i kapitel 6.7.2 om vilka regler som ska och bör respekteras.) En respekt för de mänskliga rättigheterna, som *inte* vilar på en formell skyldighet, kan därför inte heller förutses komma i direkt normkonflikt med mandatet för insatsen på ett sådant sätt att mandatets genomförande omöjliggörs.

Med andra ord torde (av samma skäl som anförts beträffande den formellt tillämpliga rättighetsmassan i kapitel 6.4.1) den tydliggjorda skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna som huvudregel aldrig kunna komma i tydlig normkonflikt med insatsens mandat. Om så mot förmodan skulle vara fallet bör det dock tydligt framgå av svensk lag att fullgörandet av mandatet måste ges företräde.

### Avvägningar i förhållande till hotbilden

Fråga uppstår även om en skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna skulle leda till ökade risker för den deltagande personalen och hur den situationen i så fall får påverka bedömningen av hur respekten för rättigheterna kan säkerställas.

Avvägningar beträffande den *hotbild* som råder bör också vara möjliga i bedömningarna av hur de mänskliga rättigheterna ska respekteras i förhållande till vårt lagförslag. Det är inte rimligt att svensk personal ska utstå orealistiska risker vid säkerställandet av respekten för de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen har i den andan uttalat att kraven på att säkerställa formellt grundade rättigheter måste vara *realistiska* mot bakgrund av bl.a. ett svårt säkerhetsläge. (Jfr Al-Skeinifallet para. 168, se kapitel 6.4.1.) Att sådana avvägningar måste få göras även när respekten för rättigheterna sker på frivillig grund ter sig därför naturligt. Även detta bör framgå av en svensk lag.

### Hur kan problematiken hanteras?

Den ovan redovisade förutsättningen – att personalen *måste ha i uppdrag i mandatet* att besluta om eller vidta sådana åtgärder som kan ha en påverkan på enskildas fri- och rättigheter – för att respekten ska aktualiseras behöver inte tydliggöras på annat sätt i svensk lag

än genom vad som redan sagts i kapitel 6.2. Det är alltså tillräckligt att klargöra att användningen av våld och tvång inte kan tillåtas i större utsträckning än för att fullgöra insatsen och att det sker i enlighet med mandatet för insatsen.

Den ovan redovisade förutsättningen – att det krävs en faktisk kontroll – för att respekten för de mänskliga rättigheterna ska kunna iakttas, bör framgå av lagtexten genom att där knyta användningen av våld och tvång till dess *påverkan* på *individens fri- och rättigheter*. Som vi inledningsvis nämnt menar vi med ”faktisk kontroll” de situationer då svensk personal utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar eller tar beslut som på något kan ha en konkret och verklig påverkan på människors rättigheter. På så sätt framgår att det endast är i situationer då sådan påverkan faktiskt kan uppkomma som frågan om respekt kan aktualiseras.

Risken för att ett frivilligt åtagande att respektera mänskliga rättigheter ska äventyra att FN-mandatet fullgörs eller att svensk personal utsätts för orealistiska säkerhetsrisker kan undanröjas genom att det i lagen anges att svensk militär personal i internationella militära insatser ska respektera mänskliga rättigheter men att *hänsyn måste få tas till vikten av att mandatet fullgörs samt till rådande hotbild*. Det kan alltså krävas att mänskliga rättigheter respekteras så länge det inte gör det omöjligt att genomföra mandatet eller är oförenligt med den rådande hotbilden.

#### 6.7.2 Vilka regler om mänskliga rättigheter ska respekteras under internationella militära insatser?

**Överväganden och förslag:** Vilken rättighetsmassa som aktualiseras beror på vilken situation som den svenska personalen har att hantera vid användning av våld eller tvång. I den utsträckning truppens användning av våld eller tvång på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors rättigheter ska det vara tydligt att de fri- och rättigheter som med hänsyn till sitt innehåll aktualiseras i den situationen ska respekteras.

Det ska även vara tydligt att åtgärder aldrig får utgöra inskränkningar i de icke-derogerbara rättigheterna.

Som framgått anser vi att svensk personal i en internationell militär insats vid användning av våld och tvång i fullgörandet av insatsens

mandat ska ha en tydliggjord skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna, dvs. även i situationer då regelmassan inte är formellt juridiskt bindande (jfr kapitel 6.6.4). Det gäller under den förutsättningen att personalen utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar eller tar beslut som på något kan ha en konkret och verklig påverkan på människors rättigheter samt att respekten inte omöjliggör fullgörandet av mandatet eller utsätter personalen för orealistiska risker (jfr kapitel 6.7.1). Närmast för vi vissa resonemang om *vilka* rättigheter som det kan röra sig om mot bakgrund av bl.a. Europadomstolens praxis på området.

### Resonemang utifrån Europadomstolens praxis

Av Europadomstolens praxis följer att en fördragsslutande stat, som har en effektiv kontroll över ett område utanför för sitt eget territorium, är skyldig att med de begränsningar som följer av folkrättens regler om andra staters rätt till territoriell suveränitet tillförsäkra invånarna i området det rättighetsskydd som följer av konventionen. Skyldigheten att tillförsäkra personerna inom området konventionens rättighetsskydd gäller oavsett om den effektiva kontrollen utövas lagligen eller olagligen, direkt genom den fördragsslutande statens militära enheter eller genom underordnade lokala administrativa myndigheter. (Se kapitel 3.3.)

Domstolen har också i Al-Skeinifallet framhållit att de rättigheter som en fördragsslutande stat har att säkerställa vid extraterritoriell jurisdiktion är *de rättigheter som i den aktuella situationen är relevanta för individen* (Al-Skeinifallet, para. 137). Domstolen uttryckte att konventionens rättighetsskydd i detta avseende kan sägas kunna "*delas och anpassas*", till skillnad från vad som framkommit av tidigare praxis (bl.a. Banković, para. 75) där en "allt eller intet-princip" kan skönjas. I Al-Skeinifallet visade även domstolen förståelse för att en tillämpning av de utredningsskyldigheter som följer av artikel 2, som var aktuella i fallet, måste vara *realistiska* mot bakgrund av det svåra säkerhetsläge som rådde i sydöstra Irak vid tidpunkten för handlingarna i fråga (Al-Skeinifallet, para. 168), men att dessa försvårande omständigheter inte utgjorde grund för att helt avstå från dessa skyldigheter. Således kvarstod kraven på att omständigheterna kring dödsfall ska utredas skyndsamt och opartiskt (dvs. inte inom den militära befälsstrukturen).

Översatt på internationella militära insatser av den typ Sverige deltar i torde detta innebära att skyldigheten att tillförsäkra invånarna i insatsområdet konventionens rättighetsskydd, om konventionen skulle ha varit formellt tillämplig, inte skulle ha varit absolut. Skyldigheten skulle i första hand ha varit begränsad till rättigheter som insatsen får inflytande över till följd av insatsens mandat, dvs. skyldigheten skulle begränsas till de tjänsteuppgifter och befogenheter som säkerhetsrådet beslutat om under FN-stadgans kapitel VII.

Vid internationella militära insatser skulle det därför inte ha varit aktuellt att tillförsäkra invånarna i insatsområdet samtliga rättigheter som följer av konventionen, utan endast sådana rättigheter som är relevanta i förhållande till de maktbefogenheter som truppen får utöva. I det enskilda fallet skulle de formella skyldigheterna dessutom ha varit begränsade till de rättigheter som i den aktuella situationen skulle ha varit relevanta i förhållande till de berörda individerna. Skulle truppen agera utanför det av säkerhetsrådet beslutade mandatet (*ultra vires*) så skulle skyldigheterna utsträckas till att även omfatta sådant handlande.

I områden där internationella militära insatser sätts in råder ofta kaotiska förhållanden, där våld i olika former tillhör vardagen. Fungerande myndighetsstrukturer och en rättstradition av svensk modell saknas regelmässigt. Fattigdomen kan vara utbredd, och människor kan sakna mat för dagen. Förhållandena i insatsen är över huvud taget väsensskild från de förhållanden som gäller hemma i de truppbidragande konventionsstaterna. Det är uppenbart att en fullständig tillämpning av konventionsmaterian (enligt den ”allt eller intet” – princip som Europadomstolen gav uttryck för 1999 i fallet *Banković*) skulle leda till ett stort gap mellan truppbidragande konventionsstaters skyldigheter och deras möjligheter att leva upp till dessa. Det är också möjligt att en sådan rättstillämpning skulle minska intresset i många länder för att delta i internationella militära insatser och även minska efterlevnaden av mänskliga rättigheter.

Se även kapitel 6.4.1 angående resonemang kring möjligheter att åsidosätta rättigheter i situationer då de är formellt tillämpliga.

### Vår bedömning

Som vi angett i kapitel 6.6.4 anser vi att det svårbedömda rättsläget avseende den formella tillämpligheten av Europakonventionen och mänskliga rättigheter över huvud taget under internationella militära

insatser bör undanröjas genom att det i nationell lag anges att mänskliga rättigheter ska respekteras vid användningen av våld och tvång. Givetvis är det också möjligt att i en sådan nationell lag ange *vilka* mänskliga rättigheter som ska tillämpas av svensk personal.

Det går att föra vissa resonemang kring vad som alltid bör gälla som en sorts lägsta nivå och vad som det alltid bör vara möjligt att leva upp till för svensk personals del när det gäller mänskliga rättigheter som har särskild betydelse för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.

### *De icke-derogerbara rättigheterna*

Till att börja med finns det ett antal regler, där den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna delvis överlappar varandra, som alltid bör respekteras. Det gäller bl.a. de icke-derogerbara rättigheterna (se även kapitel 3.3.3) i Europakonventionen, så som artikel 2 om rätten till liv, artikel 3 med ett förbud mot tortyr, artikel 4 (punkten 1) med ett förbud mot slaveri och trældom och artikel 7 om förbudet mot straff utan lag (jfr art. 15.2). Det gäller även de icke-derogerbara rättigheterna i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter i artikel 6 om rätten till liv, artikel 7 med ett förbud mot tortyr, artikel 8 (mom. 1 och 2) med förbud mot slaveri och trældom, artikel 11 om att ingen får fängslas enbart på grund av sin oförmåga att fullgöra en avtalad förpliktelse, artikel 15 om förbudet mot straff utan lag, artikel 16 om att var och en har rätt att överallt erkännas som en person i lagens mening och artikel 18 om att var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (jfr art. 4). Tortyrkonventionen tillåter inte att några av dess rättigheter inskränks.

I sammanhanget bör påminnas om vad vi anförde i kapitel 6.7.1 om förutsättningarna för att kunna respektera rättigheterna. Skyldigheten att respektera en viss icke-derogerbar rättighet aktualiseras därför endast i den utsträckning personalen har i uppdrag enligt mandatet att utföra eller besluta om, samt *de facto* vidtar, åtgärder som på något sätt kan inverka på en icke-derogerbar rättighet.

Förbuden mot tortyr och slaveri återfinns även i Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3 om minimiskydd i icke-internationella väpnade konflikter, som i huvudsak kan ses som en artikel om mänskliga rättigheter. Detsamma gäller artikel 75 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna om grundläggande garantier för individer

under väpnad konflikt. Dessa artiklar liksom ett antal sedvanerättsliga regler innehåller sammantaget åtskilliga detaljerade regler i samma anda som de icke-derogerbara rättigheterna som enligt vår mening har hög relevans vid användande av våld och tvång under internationella militära insatser och som självfallet ska respekteras av svensk personal.

En sammanställning av rättigheter som alltid bör respekteras när det gäller frihetsberövanden har, som nämnts under kapitel 3.3.3 ovan, gjorts av Folkkrättskommittén i kapitel 9 i den manual som bifogats till slutbetänkandet (SOU 2010:72).

Vid fastställande av vilka rättigheter svensk trupp ska respektera vid internationella insatser bör det också enligt vår uppfattning beaktas att de derogerbara rättigheterna kan åsidosättas om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav under krig eller annat allmänt nödläge i insatsområdet som hotar territorialstatens existens – dvs. genom analogi till Europakonventionens artikel 15 tillämpningsområde (se vad vi sagt om detta i kapitel 3.3.1 och 6.4.1). Det är inte rimligt att personer i ett insatsområde kommer i bättre åtnjutande av regelmassan än vad som skulle vara följden om samma hotbild förelåg nationellt.

*Att ange precisa regler utöver de icke-derogerbara är svårt*

Utöver dessa icke-derogerbara rättigheter, med delvisa motsvarigheter även inom den humanitära rätten, finner vi det mycket svårt att ytterligare precisera *exakt* vilka mänskliga rättigheter som generellt ska gälla i *alla* internationella militära insatser med avseende på användningen av våld och tvång.

Svårigheterna beror först och främst på att förhållandena mellan olika insatser är högst olika, och att de mandat som reglerar användningen av våld och tvång i dessa också kan skilja sig väsentligt. I vissa insatser skulle det kunna vara så väl möjligt som rimligt att efterleva ett brett register av bestämmelser inom de mänskliga rättigheterna med hänsyn till bl.a. insatsens mandat och säkerhetsläget, medan det i andra insatser skulle vara såväl omöjligt som orimligt.

Härtill kommer att ett antal skilda truppbidragande nationer ofta ska samverka i en insats och att en samverkan kan försvåras eller till och med bli omöjlig om dessa länder har helt olika syn på i vad mån och på vilket sätt mänskliga rättigheter ska tillämpas i insatsen. Inget land har heller såvitt vi funnit i nationell lag reglerat

detaljerat vilka mänskliga rättigheter som ska gälla och hur de ska efterlevas i praktiken och på så sätt försökt att åstadkomma klarhet i ett osäkert internationellt rättsläge.

Det är på grund av det anförda svårt att ange några mera detaljerade regler som generellt bör tillämpas. Mot bakgrund av vad som sades i Al-Skeinifallet om att det är de fri- och rättigheter *som är relevanta i situationen för individen* som ska säkerställas då staten utövar jurisdiktion och att man vid säkerställandet av rättigheterna måste kunna beakta sådant som t.ex. ett svårt säkerhetsläge kan det även ge en allt för begränsad eller felaktig bild av kraven ifall detaljeringsgraden blir för hög. Av dessa skäl anser vi det mindre lämpligt att i svensk lag ge detaljerade föreskrifter om vilka mänskliga rättigheter som ska gälla under internationella militära insatser. Sådana får övervägas inför varje insats och utformas på annat sätt än genom lag.

Som vi angett ovan har vi ansett det lämpligt att knyta den tydliggjorda skyldigheten att respektera de mänskliga rättigheterna vid användningen av våld eller tvång till situationer där svensk personal *i enlighet med mandatet har att utföra* eller besluta om sådana handlingar som på något sätt inverkar på enskildas fri- och rättigheter (i likhet med Europadomstolens resonemang i Al-Skeinifallet, para. 137) och *faktiskt utför, underlåter att utföra eller beslutar om* sådana handlingar. (se kap 6.7.1). Med det senare avser vi, som framgått, de situationer där svenskt truppbidrag utför handlingar eller underlåter att utföra handlingar som på något sätt kan ha en konkret och verklig påverkan på människors rättigheter.

Vilka dessa rättigheter är går dock inte att, av de skäl som vi anför, generellt ange på förhand. Att det rör sig om en respekt som kan gälla både positiva och negativa rättigheter får dock förut-sättas mot bakgrund av vad vi redovisat i anslutning till Al-Skeinifallet.

Trots de svårigheter som finns att på förhand identifiera exakt vilka rättigheter som ska respekteras, går det däremot att föra vissa principiella resonemang om vad som bör gälla vid användningen av våld och tvång under internationella militära insatser, även då konventionsmaterian inte är formellt tillämplig. Det finns också en praxis från Europadomstolen som bör kunna tjäna som vägledning trots att den inte tar sikte på förhållandena under internationella militära insatser. Vi har valt att samlat föra närmare diskussioner i dessa frågor i nästa kapitel för att ge viss ytterligare exemplifierande vägledning beträffande *vilka rättigheter* som kan aktualiseras med anledning av förslaget om en i lag tydliggjord skyldighet att

respektera de mänskliga rättigheterna i olika situationer samt *hur* de kan respekteras.

### 6.7.3 Hur ska rättigheterna respekteras?

**Överväganden och förslag:** Respekten för mänskliga rättigheter vid användning av våld och tvång som inte utgör lagliga stridshandlingar under internationella militära insatser kräver, utöver att icke-derogerbara rättigheter aldrig får inskränkas, att användningen av våld och tvång ska vara försvarlig, dvs. nödvändig och proportionerlig. Detta bör framgå av svensk lag.

Vad kravet på försvarlighet innebär i varje enskild situation får bedömas med utgångspunkt i internationell domstolspraxis.

Försvarsmakten bör ges möjlighet att i mån av behov ta fram tillämpningsföreskrifter och beslut som förtydligar vad lagens begränsningar av den tillåtna användningen av våld och tvång innebär i specifika situationer.

Som framgått av kapitel 6.7.2 bör vägledning för *vilka* rättigheter som ska respekteras – när konventionsmaterian inte är formellt tillämplig – sökas i vad som skulle ha gällt om den varit formellt tillämplig. För dessa senare situationer finns som framgått en rikhaltig praxis från främst Europadomstolen. Detsamma gäller frågan om *hur* rättigheterna ska respekteras. Kraven på respekt för de mänskliga rättigheterna i internationella militära insatser kan som en allmän utgångspunkt rimligen inte vara högre än de skulle varit om konventionen varit formellt tillämplig.

#### Användning av våld

Vårt resonemang i detta avsnitt avser inte användande av våld i form av lagliga stridshandlingar, utan endast sådant våld som inte är kopplat till strid och stridsrelaterad verksamhet. Vi har vid övervägandena kring vilka närmare regler som aktualiseras och hur de kan respekteras haft anledning att titta på rättsfall m.m. som gäller andra situationer än internationella militära insatser. Att vi hänför oss till praxis från Europadomstolen i framställningen nedan är således inte avsett att ge uttryck för att i fallen berörda regler om mänskliga rättigheter skulle vara direkt tillämpliga under inter-

nationella militära insatser. Däremot har vi hämtat vägledning för våra ställningstaganden i resonemang som förts av domstolen för vad som även bör gälla i situationer då konventionsmaterian inte är formellt tillämplig. Som inledningsvis nämnts kan kraven rimligen inte vara högre ställda än i dessa situationer.

När det gäller användande av dödligt våld kan det mot bakgrund av rätten till liv och förbudet mot godtyckligt dödande i Europakonventionen artikel 2 (jfr. art. 6 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter) krävas att våldet är *absolut nödvändigt* för att uppnå ett legitimt mål som kan innebära att försvara någon mot en olaglig våldsgärning, att verkställa en laglig arrestering, att hindra någon som lagligen är berövad friheten från att undkomma samt att i laga ordning stävja upplopp eller uppror. Våldet måste vara juridiskt försvarbart och uppfylla kraven på nödvändighet och proportionalitet (t.ex. fallet *Mc Cann*, Europadomstolen, *Mc Cann and Others v. the United Kingdom*, 27 September 1995, Series A no. 324, para. 147-149).

I ett självförsvarsperspektiv måste kraven på nödvändighet och proportionalitet bedömas i förhållande till det hot som den enskilde ställs inför och ta sin utgångspunkt i hur hotet tedde sig för denne i den uppkomna situationen.

Tjänstevåld, som inte riskerar medföra en dödlig utgång, ska vara begränsat till vad som är nödvändigt för att fullgöra mandatet och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild. Det är sålunda exempelvis möjligt att använda nödvändigt våld, dock ej skjutvapen mot individer, för att exempelvis bereda sig tillträde till byggnader för att genomföra eftersökning eller för att avlägsna personer som hindrar truppen från att fullgöra insatsens mandat.

Vid tjänstevåld som riskerar att medföra dödlig utgång, främst skjutvapen användning, innebär ett försvarlighetskrav att våldet måste vara begränsat till tjänsteåtgärder som avser att verkställa en laglig arrestering, hindra någon som lagligen är berövad friheten från att undkomma eller i laga ordning stävja upplopp eller kravaller. Internationella militära insatser måste också planeras och utföras på ett sådant sätt att risken för att dödligt våld behöver användas är så liten som möjligt – varje åtgärd ska vidtas för att undvika dödlig utgång (*Mc Cann*-fallet och fallet *Isayeva II* (Europadomstolen, *Isayeva v. Russia*, no. 57950/00, judgement, 24.2.2005, para. 175). Detta måste beaktas på alla nivåer. Konventionsstater har också en skyldighet att utbilda sina soldater så att dödligt våld undviks (t.ex.

fallet Nachova, Europadomstolen, Nachova and Others v. Bulgaria [GC], nos. 43577/98 and 43579/98, 6 juli 2005-VII, para. 97).

Rätten till liv kan också kränkas genom att man avstår från att vidta åtgärder till skydd för en persons liv; stater har inte bara negativa skyldigheter att inte döda, utan även positiva skyldigheter att skydda personers rätt till liv samt skyldighet att utreda omständigheterna kring dödsfall (Al-Skeinifallet). Europadomstolen har i ett flertal fall avgjort frågor som rör kränkning av frihetsberövade personers rätt till liv då de inte skyddats på ett tillbörligt sätt under frihetsberövanden från t.ex. andra frihetsberövade personers våld (se vidare om detta i avsnittet nedan om behandling av frihetsberövade).

En särskilt kontroversiell fråga är i vad mån dödligt våld kan anses tillåtet för att försvara egendom, antingen det rör sig om egendom som är av väsentlig betydelse för uppdraget eller annan egendom. Vi vill inte utesluta att en sådan rätt finns, men anser att utrymmet för det i så fall måste vara mycket begränsat och ytterst kunna kopplas till skyddet av liv.

Sammanfattningsvis måste all användning av våld som utövas i fullgörandet av mandatet begränsas till vad som är proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat (tjänsteuppgiften) fullgörs eller rådande hotbild. Detta innebär dock inte att dödligt våld, liksom våld som kan resultera i dödlig utgång (skjutvapen-användning), får tillgripas i andra situationer än för att skydda liv, genomföra frihetsberövanden, förhindra den som är lagligen frihetsberövad från att fly samt för att stävja upplopp och kravaller. Nedan går vi in på frågor rörande användningen av tvång under internationella militära insatser.

### **Användning av tvång – särskilt om frihetsberövanden**

För att ett frihetsberövande eller annan tvångsanvändning ska få ske måste generellt, på samma sätt som i fråga om användningen av våld, gälla att all användningen av tvång ska rymmas inom mandatet och begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat (tjänsteuppgiften) fullgörs eller rådande hotbild. Dödligt tvång, liksom tvång som riskerar att medföra dödlig utgång, får ej förekomma. Andra krav kan också gälla.

*Frihetsberövanden*

När det gäller tvångsåtgärder under internationella militära insatser är det frihetsberövanden som hittills varit mest uppmärksammade och vållat de största problemen. Frihetsberövanden av personer i internationella militära insatser omfattar främst två olika kategorier dels personer som utgör en säkerhetsrisk för insatsen eller hindrar eller försvårar genomförandet av insatsens internationella mandat, dels personer som begår brott mot ordning och säkerhet, inklusive allvarliga brott mot liv och hälsa.

Vi har under våra överväganden rörande respekten för mänskliga rättigheter bl.a. tittat på rättsfall som rör frihetsberövanden, även om dessa gäller andra situationer än internationella militära insatser. Skälen för det är de samma som vad vi angett beträffande användningen av våld. Frågeställningar som aktualiseras vid frihetsberövande rör bl.a. under vilka förutsättningar frihetsberövanden får ske, behandlingen av frihetsberövade, tidsfrister för frihetsberövanden samt överlämnande av frihetsberövande personer. Nedan redovisar vi våra överväganden i dessa frågor.

*Grunder för frihetsberövanden – normkonflikt?*

Som vi redogjort för i kapitel 3 innehåller artikel 5 i Europakonventionen och artikel 9 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter detaljerade regler som har betydelse för frihetsberövanden under internationella militära insatser. Dessa regler kan vara svåra att veta hur man ska förhålla sig till med det mandat som gäller för en internationell militär insats under kapitel VII i FN-stadgan (se kapitel 2.1.3 och 6.4.1) som bemyndigar användning av våld och tvång.

Exempelvis stämmer inte frihetsberövanden av personer som anses utgöra en säkerhetsrisk för insatsen med de grunder för frihetsberövanden som anges i artikel 5.1 i Europakonventionen. Mandat av typen "all necessary measures" kan därmed skapa praktiska problem vid säkerställandet av både mandatets syften och mål och av de kvalitetskrav som Europadomstolen ställt på lagar som ska ligga till grund för frihetsberövanden, nämligen att vara tillräckligt tillgängliga, precisa och förutsebara (t.ex. fallet *Mooren*, Europadomstolen, *Mooren v. Germany* [GC], no. 11364/03, 9 juli 2009, para. 76). Som framgått tidigare (se kapitel 3.5.2) har Europadom-

stolen uttryckt att dylika vida mandat inte kan tas till intäkt för att Europakonventionens krav i artikel 5.1 när det gäller grunder för frihetsberövanden kan sättas helt åt sidan. I vart fall inte när det gäller långvariga frihetsberövanden utan möjlighet till domstolsprövning. Domstolen kom i Al-Jeddafallet fram till att konventionens krav var tillämpliga och att ingen av de grunder för frihetsberövanden som räknas upp i artikel 5.1 förelåg i fallet. Alltså ansågs det långvariga frihetsberövandet utan domstolsprövning i detta särskilda fall strida mot konventionen.

### *Tidsfrister och överlämnanden*

Artikel 5.3 i Europakonventionen anger bl.a. att en frihetsberövad har rätt att utan dröjsmål ställas inför en domare eller annan ämbetsman. Personer som har frihetsberövats av den svenska personalen får därmed inte hållas kvar av personalen under en oacceptabelt lång tid, utan juridisk prövning (jfr t.ex. Al-Jedda). För att den frihetsberövade personen ska ha möjlighet att åtnjuta de rättigheter som framgår av bl.a. artikel 5 i Europakonventionen, så som rätten att utan dröjsmål ställas inför domare eller annan ämbetsman, att han eller hon har rätt till rättegång inom skälig tid eller till frigivning i avvaktan på rättegång etc., är det oftast nödvändigt att personen lämnas över till en lagförande stat.

I vissa insatser kan det finnas särskilda mellanstatliga arrangemang för lagföring i en annan stat än värdlandet, såsom EU:s överenskommelse med Kenya rörande lagföring av personer misstänkta för sjöröveri utanför Somalias kust (Operation Atalanta). Vid denna typ av överenskommelser om att lämna över frihetsberövade till en annan stat än värdlandet ska de frihetsberövade lämnas över till den stat med vilken avtalet slutits i stället för till de lokala myndigheterna.

Den som frihetsberövats så som *skäligen misstänkt för brott* kan lämnas över till lokala myndigheter, eller till ett annat land med vilket avtal om lagföring slutits, så snart det är möjligt. De personer som kan komma i fråga att frihetsberövas så som misstänkta för brott är t.ex. sådana som utfört brott mot personer eller mot allmän ordning enligt värdlandets lagstiftning.

Överlämnandet bör, mot bakgrund av bl.a. nödvändigheten av att personen i fråga får möjlighet att få sin sak prövad, göras *så snart det är möjligt*. Om möjligt ska den kvarhållne alltså lämnas över till lokala myndigheter omedelbart. Beträffande rätten att

ofördröjligen ställas inför en domare eller ämbetsman som anförtrotts liknande uppgifter har Europadomstolen ställt upp krav på att den tid som får gå från frihetsberövandet fram till inställelsen får uppgå till högst fyra dagar (Se t.ex. Brogan, para. 62, och Mc Kay, para. 47) om inte exceptionella förhållanden råder (se närmare vår rättsfallsredovisning i kapitel 3.5.2). Personalen behöver därmed inte omedelbart avbryta en påbörjad uppgift för att lämna över personen, utan tidsramen måste bedömas utifrån de faktiska möjligheterna att lämna över personen i den föreliggande situationen. Det är därmed rimligt att ett överlämnande i normalfallet sker inom den tid som ett anhållningsbeslut ska fattas enligt svensk rätt.

Frihetsberövanden sker i dag också, under internationella militära insatser, av *personer som anses utgöra en säkerhetsrisk för insatsen*. Med att utgöra en säkerhetsrisk avses att vederbörande antingen utgör ett hot mot mandatet eller fullgörandet av detta eller mot människors säkerhet i övrigt, innefattande den egna personalens säkerhet. Som framhålls av Europadomstolen i Al-Jeddafallet är frihetsberövanden på denna grund utan ett uttryckligt mandat inte förenliga med de grunder för frihetsberövanden som anges i artikel 5.1 i Europakonventionen, se våra resonemang i kapitel 6.4.1.

I de situationer där ett frihetsberövande av säkerhetsskäl är tillåtet bör den kvarhållne omedelbart släppas om skälet för kvarhållandet upphör. Det kan t.ex. vara fallet när svensk militär personal under en kortare tid behövt hålla uppsyn över en eller flera personer för att kunna genomföra vissa uppgifter, så som för att genomsöka en by efter vapen, eller för att stävja ett begynnande upplopp. Om skälen för kvarhållandet av säkerhetsskäl inte är övergående, utan kan antas kvarstå under en längre tid får den svenska personalen inte utan begränsningar i tid fortsätta att hålla kvar personen. Situationer där skälen för kvarhållandet kan antas pågå under en något längre tid är t.ex. när det står klart att personen utgör en säkerhetsrisk för insatsen, t.ex. genom att strida i en rebellstyrka som motverkar genomförandet av insatsen (under förutsättning att den humanitära rättens regler om internering inte är tillämpliga). I sådana situationer bör den kvarhållne alltså så snart det är möjligt, i enlighet med vad som beskrivits ovan i anslutning till frihetsberövanden med anledning av brott, lämnas över till lokala myndigheter eller till ett annat land med vilket mellanstatliga arrangemang om överlämnande i dessa situationer slutits.

Det kan finnas *hinder mot att lämna* över till lokala myndigheter, oavsett grunden för frihetsberövandet. Exempel på sådana

situationer är att det finns risk för att den överlämnade utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. (Se vad vi skriver i nästa avsnitt om principen om *non refoulement* och diplomatiska försäkringar.)

Om hinder mot överlämnande till lokala myndigheter föreligger, och det saknas mellanstatliga arrangemang om överlämnande till en annan stat, bör den frihetsberövade släppas fri utan oskäligt dröjsmål. Vad detta konkret innebär måste bedömas från fall till fall, men vägledning kan hämtas i den tidsfrist som gäller för häktningsframställan enligt 24 kap. rättegångsbalken. Det innebär att ett riktvärde för när den frihetsberövade bör frigges är senast inom fyra dygn från frihetsberövandet, eller inom 96 timmar. Jämförelse kan göras med praxis från Europadomstolen beträffande tidsfristen att "utan dröjsmål" ställas inför en domare i artikel 5.3 i Europakonventionen, där som utgångspunkt fyradagarsfristen gäller. (Se Brogan, McKay v. the United Kingdom, 543/03, judgment, Grand Chamber, 3.10.2006, Ipek and others vs. Turkey, 17019/02 and 30070/02, judgment, 3.2.2009.)

Om den frihetsberövade som enskild individ utgör en fara för den svenska personalen eller ett allvarligt hot mot insatsen i övrigt kan tidsfristen undantagsvis behöva vara längre. Det kan t.ex. vara fallet om personen har en ledande ställning i en rebellstyrka som motverkar insatsens genomförande. Kravet på att personen ska släppas utan oskäligt dröjsmål innebär dock att frihetsberövandet måste vara sakligt motiverat. Det innebär att det krävs starka skäl för ett frihetsberövande utan juridisk granskning som inte är helt kortvarigt. I allt fall bör Europadomstolens praxis vara vägledande.

Europadomstolen har medgett att exceptionella förhållanden kan rättfärdiga ett längre frihetsberövande utan juridisk granskning. Rigopoulos-fallet handlade om ett traffickingmål där en besättning hade gripits av spanska tulltjänstemän och efter en 16 dagar lång sjöresa förts till Spanien och ställts inför en domare. Domstolen accepterade dessa 16 dagar, men förhållandena var onekligen speciella. Under internationella militära insatser är det möjligt att tänka sig förhållanden som är särpräglade jämfört med när stater agerar i andra sammanhang och utan FN-mandat. (Se även Medvedyev.) Se närmare vår rättsfallsredovisning i kapitel 3.5.2.

Om en frihetsberövad begått ett allvarligt brott som innebär att svensk lag är tillämplig och svensk domstol är behörig enligt bestämmelserna i 2 kap. brottbalken är det möjligt att vederbörande lämnas över till Sverige för lagföring. Statssuveräniteten förutsätter

att detta sker med samtycke av värdlandet. Vi anser det varken lämpligt eller möjligt att införa nationella regler som inkräktar på detta.

### *Överlämnanden av frihetsberövande personer och diplomatiska försäkringar*

När personer tas till fånga och kvarhålls av förband under internationella militära insatser uppkommer normalt den situationen som vi beskrivit ovan att de kvarhållna ska lämnas över till lokala myndigheter. Mot bakgrund av principer om *non refoulement* som utvecklats inom asyrrätten får vid tillämpningen av såväl Europakonventionen, tortyrkonventionen som FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter överlämnande inte ske om den frihetsberövade riskerar att bli behandlad på ett sätt som strider mot reglerna om rätten till liv och förbudet mot tortyr. Vid en extraterritoriell tillämpning av dessa regler under en internationell militär insats innebär det att ett överlämnande till lokal myndighet eller annat motsvarande organ inte får ske om en sådan risk föreligger. Det kan emellertid diskuteras om dessa regler är tillämpliga under en internationell militär insats. Osäkerheten har bl.a. lett till att olika slags bilaterala avtal upprättas för att reglera vad som ska gälla när frihetsberövade lämnas över.

En typ av avtal, för att undvika att överlämna till lokala myndigheter i stater där det föreligger risker för t.ex. kränkningar av de mänskliga rättigheterna, är sådana avtal som sluts mellan truppbidragande stater/organisationer och *en annan stat* än den stat där insatsen genomförs och som innehåller särskilda arrangemang för lagföring. I stället för att överlämna de frihetsberövande till de lokala myndigheterna ska de lämnas till den stat med vilken avtal slutits. Exempelvis kan nämnas EU:s överenskommelse med Kenya rörande lagföring av personer misstänkta för sjöröveri under Atalanta-insatsen.

En annan typ av avtal är sådana som sluts med värdlandet och kan ses som en typ av diplomatisk försäkran om en viss/korrekt behandling av frihetsberövade. De frihetsberövade lämnas alltså över till lokala myndigheter i värdlandet, men med ett löfte om att de överlämnade ska behandlas i enlighet med avtalet. Sålunda har flera stater som bidrar med trupp i insatsen i Afghanistan tecknat avtal med Afghanistan. Avtalen innehåller i allmänhet bestämmelser som går ut på att de frihetsberövade ska behandlas i enlighet med

vissa normer under frihetsberövandet och att de afghanska myndigheterna accepterar att de frihetsberövade överlämnas. De brittiska och de kanadensiska avtalen med Afghanistan anger att de frihetsberövade efter övertagandet ska behandlas "in accordance with Afghanistan's international human rights obligations including prohibiting torture and cruel inhumane and degrading treatment, protection against torture and using only such force as is reasonable to guard against escape". Avtalen innehåller också en bestämmelse som förbjuder verkställighet av dödsstraff. De innehåller vidare bestämmelser som gör det möjligt för den truppbidragande stat som lämnat över en frihetsberövad person till värdstatens myndigheter att, bl.a. genom besök, kontrollera att avtalen följs.

Även mellanstatliga avtal om lagföring i en annan stat än värdlandet kan innehålla diplomatiska garantier om en viss behandling av de frihetsberövade.

Frågan om och i så fall i vilken utsträckning diplomatiska garantier kan befria en stat från sina skyldigheter är omdiskuterad. FN:s generalförsamling har gett uttryck för uppfattningen att dylika överenskommelser inte befriar en överlämnande stat från dess skyldigheter under folkrätten. Vi anser också det vara mycket tveksamt om denna typ av avtal kan befria en överlämnande stat från dess folkrättsliga skyldigheter i förhållande till frihetsberövade. Om Sverige väljer att sluta dylika avtal anser vi att avtal av detta slag bör innehålla tydliga regler om vad som ska gälla för behandlingen av de frihetsberövade. Avtalen bör också innehålla regler som gör det möjligt att kontrollera att avtalen följs, och givetvis bör också kontroller utföras.

Hinder för överlämnande kan, i enlighet med de resonemang vi fört ovan således kvarstå även om en värdstat lämnat diplomatiska garantier för att t.ex. inte tortera fångar.

### *Behandlingen av frihetsberövade*

Vid frågor kring behandlingen av frihetsberövande aktualiseras bl.a. artiklarna 3, 5, 8, 9, 11 och 14 i Europakonventionen och artiklarna 6, 7, 17 och 18 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, samt även tortyrkonventionens bestämmelser.

Vid sidan av de icke-derogerbara rättigheterna, så som rätten till liv och förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning uppkommer frågor om innebörden av de övriga

rättigheterna under ett frihetsberövande vid en internationell militär insats. Det gäller t.ex. rätten till skydd för privat- och familjeliv och rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet samt förbud mot diskriminering.

Som framgått av kapitel 3.4.1 gjorde Folkrättskommittén i sitt utkast till manual i humanitär rätt m.m. (kapitel 9 i bilaga till slutbetänkandet SOU 2010:72) en sammanställning av grundläggande garantier inom den humanitära rätten som *samtliga* frihetsberövande personer (oavsett rättslig status och konflikttyp) har rätt till innan en korrekt bedömning av deras rättsliga status kan fastställas. Där anges att samtliga frihetsberövande personer som Försvarsmakten hanterar eller ansvarar för har rätt till ett minimum av human behandling utan otillbörlig åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller tro, politisk eller annan åsikt, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller annan status, eller något annat liknande kriterium.

Frihetsberövade är dessutom alltid enligt Folkrättskommitténs bedömning, och under alla förhållanden skyddade mot våld mot liv eller hälsa eller hot mot fysiskt eller psykiskt välbefinnande, kränkningar av den personliga värdigheten, särskilt förödmjukande och nedsättande behandling, påtvingad prostitution och varje form av otillbörligt närmande; att bli tagen som gisslan; kollektiv bestraffning; våldtäkt och andra former av sexuellt våld; slaveri och slavhandel, oavlönat eller kränkande tvångsarbete samt hot om att utsättas för någon av ovanstående handlingar. Vi delar denna bedömning och anser att liknande respekt för de frihetsberövades grundläggande fri- och rättigheter måste kunna krävas även då en väpnad konflikt inte föreligger.

I vår rättsfallsredovisning i kapitel 3.5.2 tar vi upp några rättsfall som rör behandlingen av frihetsberövande, bl.a. avseende skyddet för den personliga integriteten. Av rättsfallen framgår bl.a. att tröskeln för att en kränkning av Europakonventionens artikel 3 är relativt låg. Se fallen *Peers* (*Peers v. Greece*, no 28524/95, 19.04.2001), *Dougoz*, *Fedotov*, *Van der Ven*, *Iwanczuk* och *Yankov*.

Rätten till liv kan också kränkas genom att den ansvarige avstår från att vidta åtgärder till skydd för en persons liv; stater har inte bara negativa skyldigheter att inte döda, utan även positiva skyldigheter att skydda personers rätt till liv. Europadomstolen har i ett flertal fall avgjort frågor som rör kränkning av frihetsberövade personers rätt till liv då de inte skyddats på ett tillbörligt sätt under frihetsberövanden från t.ex. andra frihetsberövade personers våld

(bl.a. Edwards v. United Kingdom, 35 E.H.R.R 19, 14.03.2002, para. 55-64). I Edwards-fallet fann domstolen att det för att en positiv skyldighet enligt Europakonventionens artikel 2 ska uppstå krävs att den som ansvarar för frihetsberövade personer vet eller borde ha vetat att en verklig och omedelbar risk för en frihetsberövad persons liv och hälsa förelåg. Vidare krävs att de ansvariga underlåter att vidta åtgärder som faller inom deras ansvarsområde, *och* som troligtvis skulle ha lett till att risken i fråga hade undvikits.

### Användning av tvång - särskilt om telekrigförband

I media har satts i fråga om s.k. telekrigförband kan sättas in inom ramen för internationella militära insatser under kapitel VII i FN-stadgan. I den mån insatsens personal deltar i en väpnad konflikt ser vi inte några särskilda folkrättsliga komplikationer med att använda sådana förband så länge användningen riktas mot en definierad motståndare i konflikten. I de fall då en väpnad konflikt inte råder ter det sig mer tveksamt om en användning av telekrigförband (vilket kan innebära såväl störning som avlyssning av teleförbindelser) kan anses förenlig med de mänskliga rättigheterna. Det bör enligt vår mening kunna ske om det har stöd av ett säkerhetsrådsmandat. Användningen bör dock, förutom att ha ett stöd i säkerhetsrådsmandatet, vara nödvändig för att uppfylla detta samt även vara nödvändig och proportionerlig i förhållande till det hot som föreligger. Vid bedömningen av om användningen av förbandet är nödvändig för att uppfylla mandatet bör stor hänsyn tas till vad som är militärt motiverat och vad som krävs för att skydda personalen.

Flertalet stater ägnar sig åt att inhämta underrättelser för att tillgodose egna säkerhetsintressen. Numera har många stater för att leva upp till kraven på respekt för mänskliga rättigheter bl.a. rätten till privat- och familjeliv reglerat denna verksamhet. Lagstiftning av denna typ avser i de flesta länder bl.a. att säkerställa att åtgärderna inte riktar sig mot personer i det egna landet. Vi anser som nämnts inledningsvis att denna typ av verksamhet ligger utanför vårt uppdrag men kan ändå konstatera att nationella regler om försvarsunderrättelseverksamhet ("foreign intelligence") av lätt insedda skäl inte kan ges extraterritoriell tillämpning. En annan sak är att nationella regler inom området i vissa avseenden kan innebära att hänsyn tas till medborgare också i andra länder.

## Behov av lagstiftning

Av svensk lag bör som framgått i kapitel 6.6.4 framgå att mänskliga rättigheter ska respekteras vid användning av våld och tvång under internationella militära insatser även i fall då det svårligen kan hävdas att regelmassan är tillämplig på formell juridisk grund. Reglerna bör utformas så pass generellt att de ska kunna tillämpas i alla typer av internationella militära insatser. De bör vidare uppfylla rimliga krav på klarhet för dem som ska tillämpa dem och även vara ägnade att stärka mänskliga rättigheter när svensk militär personal under internationella militära insatser tvingas använda vålds- och tvångsåtgärder. Av kapitel 6.7.2 framgår att det i lagen bör anges att de icke-derogerbara rättigheterna aldrig får kränkas. Utöver detta är det mot bakgrund av vad som ovan sagts vanskligt att i en lag avsedd att äga generell tillämpning under internationella militära insatser, hänvisa till specifika regler eftersom det i hög grad kommer att variera från insats till insats vilka regler som blir aktuella.

### *Försvarlighetskrav*

Gemensamt för tillämpningen av samtliga fri- och rättigheter som aktualiseras i de situationer vi har att behandla är dock som framgått ett grundläggande resonemang om att användningen av våld eller tvång måste vara *försvarlig*.

Respekten för de mänskliga rättigheter som aktualiseras i olika situationer kan enligt vår bedömning, i stor utsträckning beaktas genom att svenska militära beslutsfattare och operatörer på olika nivåer alltid måste ta ställning till om ett beslut eller en åtgärd som innefattar våld eller tvång är försvarlig. Åtgärder som inte är försvarliga får inte beslutas eller genomföras av svensk personal.

Försvarlighetskravet kan lämpligen komma till uttryck genom hänvisning till folkrättsliga principer om nödvändighet och proportionalitet. (Jfr Frankrikes författningslösning med tillhörande kommentarer, kapitel 5.4.2.)

Det våld och tvång som används och som riskerar att inskränka individers fri- och rättigheter (jfr kapitel 6.7.1) måste således vara *nödvändigt* och *proportionerligt* med hänsyn till vikten av att insatsens mandat (tjänsteuppgiften) fullgörs eller rådande hotbild för att det ska anses tillåtet (jfr även i denna del kapitel 6.7.1).

Vad kravet på försvarlighet innebär i varje enskild situation får bedömas med utgångspunkt i relevant praxis från internationella domstolar, och då företrädesvis Europadomstolen, även om den inte direkt tar sikte på internationella militära insatser. Viss vägledning om vad som särskilt bör beaktas mot bakgrund av domstolspraxis har vi också försökt ge i detta kapitel.

Mera detaljerade regler måste anpassas till varje insats och situation och kan också exempelvis ges i form av nationella begränsningar till insatsens ROE och i de svenska annexen till den nationella operationsplanen (t.ex. annex AA om juridiska frågor). Sverige bör också när det gäller frihetsberövanden vara verksamt för att genom internationella överenskommelser skapa samsyn och klarhet om vad som bör gälla.

*Sammanfattningsvis* kan således konstateras att den respekt för de mänskliga rättigheterna som vi föreslår ska tydliggöras i svensk lag (jfr kapitel 6.6.4 angående behovet av denna typ av tydliggörande) innebär, dels att användningen av våld och tvång inte får vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är försvarligt, dels att de icke-derogerbara rättigheterna aldrig får kränkas.

#### *Försvarsmaktens möjligheter att meddela tillämpningsföreskrifter*

Utifrån de svårigheter vi angett rörande möjligheterna att genom lag klargöra gränserna för och tillämpningen av de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser anser vi det angeläget att Försvarsmakten har möjlighet att ta fram tillämpningsföreskrifter och beslut i hithörande frågor. Sådana föreskrifter kan anpassas till Försvarsmaktens erfarenheter och behov samt avse detaljer som inte lämpligen låter sig regleras i lag.

Från Försvarsmakten har i vårt utredningsarbete anförts att det är tveksamt om Försvarsmakten i dag har möjlighet att ta fram denna typ av föreskrifter eller beslut. I 4 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndighetens ledning i arbetsordningen bl.a. ska besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, besluta en verksamhetsplan för myndigheten, samt säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Försvarmakten har anfört att det är tveksamt om denna rätt att besluta närmare föreskrifter och leda och fördela arbetet inom myndigheten ger myndigheten en rätt att besluta föreskrifter av det slag som det rör sig om i detta fall. Denna ordning är enligt Försvarmakten otillfredsställande.

Mot bakgrund av att det finns ett behov av ytterligare förtydliganden inom de ramar lagen anger när det gäller användningen av våld eller tvång t.ex. i fråga om bruket av vapen och vilka kategorier som i sin tjänsteutövning ska ha rätt att använda vålds- och tvångsåtgärder utöver självförsvarsrätten bör regeringen med stöd av 8 kap. 7 § och 8 kap. 11 § regeringsformen ge Försvarmakten rätt att meddela tillämpningsföreskrifter. Detta behöver dock inte regleras ytterligare genom vårt lagförslag.

## 6.8 Sammanfattande behov av nationell reglering

Mot bakgrund av de analyser och sammanställningar vi gjort i detta betänkande och utifrån de överväganden vi lämnar anser vi att det i nationell rätt bör tydliggöras:

- *att* svensk militär personal under internationella militära insatser får använda våld och tvång inom vissa angivna ramar,
- *att* den tillåtna användningen av våld och tvång ska vara i enlighet med mandatet för insatsen och tillämplig folkrätt,
- *att* den tillåtna användningen av våld och tvång inte får vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild,
- *att* de icke-derogerbara rättigheterna aldrig får inskränkas, och
- *att* den svenska militära personalen är skyldig att följa Sveriges förpliktelser inom området för den humanitära rätten om personalen deltar i en väpnad konflikt.

Det svårbedömda rättsläget både internationellt och nationellt skapar en oklar och därmed ur rättsäkerhetssynpunkt en otillfredsställande situation beträffande vad som utgör en tillåten användning av våld och tvång under internationella militära insatser av den typ Sverige hittills deltagit i.

Kravet på tydlighet och förutsebarhet beträffande straffansvarets gränser är vidare tungt vägande för förslaget att uttryckligen tillåta en viss användning av våld och tvång. Av samma skäl behöver också den tillåtande regeln begränsas på lämpligt sätt så att det straffria området överensstämmer med Sveriges folkrättsliga förpliktelser och Sveriges inställning och intentioner på området för den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna.

Mot bakgrund av osäkerheten om den formella tillämpligheten av regelverken i den typ av insatser Sverige hittills deltagit i, och behovet av att på ett tydligt sätt begränsa den tillåtna användningen av våld och tvång är det viktigt att en lag som tydliggör en rätt att använda våld och tvång även behandlar frågan om var gränserna för denna användning ska gå. Att enbart hänvisa till tillämplig folkrätt innebär som framgått att lagen inte ställer något uttryckligt krav på respekten för de mänskliga rättigheterna, trots att regering och riksdag vid upprepade tillfällen uttalat att detta regelverk ska följas (se kapitel 6.6.4). Det är enligt vår mening inte tillräckligt.

Bestämmelserna bör därför utformas så att de undanröjer samtliga de oklarheter som vi pekat på i våra överväganden (kapitel 6.3-6.6) och tydligt visar på den svenska ståndpunkten i fråga om vilka regelverk som bör tillämpas – oavsett formell tillämplighet. Avsikten med den föreslagna regleringen är alltså att, även om det kan diskuteras vilka regler som är formellt juridiskt bindande, svensk militär personal så långt som det är möjligt ska respektera reglerna. Därvid måste dock hänsyn tas till vikten av att mandatet fullgörs, samt rådande hotbild, innefattande personalens säkerhet till liv och hälsa (se kapitel 6.7.1).

Bestämmelserna bör så långt som möjligt ge vägledning för Försvarsmaktens personal i fråga om vad som *generellt* ska gälla för användningen av våld och tvång under internationella militära insatser. Vi anser att det är möjligt att på det sätt vi beskrivit i kapitel 6.7 vara något mer preciserad vad gäller ramarna för den tillåtna användningen av våld och tvång än vad som är fallet i den finska och den franska lagstiftningen. Vi vill samtidigt inte bli så detaljerade att vi ger intryck av att det rör sig om en uttömmande reglering eller att förslaget kommer att försvåra ett internationellt samarbete. Därvid bör endast grundförutsättningarna för att våld och tvång ska vara tillåtet, samt de övergripande ramarna för den tillåtna användningen framgå av lagtexten. Mer detaljerade bestämmelser bör lämnas åt Försvarsmakten att ta fram. Internationell domstolspraxis, och då företrädesvis Europadomstolens praxis, bör

därvid, trots att den inte annat än undantagsvis tar sikte på internationella militära insatser, i stor utsträckning kunna tjäna som vägledning. Hur det kan ske redovisar vi i kapitel 6.7.

Den föreslagna författningslösningen innebär enligt vår mening inte någon utvidgning av statsansvaret som förutsätter att formellt bindande regler överträds. Författningsregler, instruktioner m.m. är av generisk natur och är i kraft redan innan truppen ställs till förfogande. En lagregel kan därför inte anses utgöra ett ingripande i den operativa ledningen av truppen, utan är närmast att betrakta som en nationell ”caveat”.

Reglerna ska inte begränsa regeringens möjligheter att i anslutning till insatser besluta om ytterligare begränsningar bl.a. avseende den deltagande svenska personalens användning av våld och tvång.

Den lagreglering som föreslås ska ses som en delmängd i den övergripande svenska ambitionen att stärka respekten för folkrätten, innefattande efterlevnaden av den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. En i lag tydliggjord svensk ståndpunkt skickar inte enbart signaler till Försvarsmakten om vad som ska gälla, utan kan även bidra till internationell diskussion och rättsutveckling.

Våra utförligare resonemang beträffande behovet av lagstiftning i de olika frågor vi haft att behandla finns i:

- kapitel 6.3.3 angående behovet av en i svensk lag tydliggjord rätt att använda våld och tvång,
- kapitel 6.5.3 angående behovet av att begränsa den tillåtna våldsanvändningen med hänsyn till den humanitära rätten,
- kapitel 6.6.4 angående behovet av begränsningar i den tillåtna våldsanvändningen med hänsyn till de mänskliga rättigheterna, samt
- sista avsnittet i kapitel 6.7.3 angående behovet av att i nationell lag ange ramarna för hur de mänskliga rättigheterna ska respekteras.

Det är mot bakgrund av det pågående engagemang som Sverige i dag har i internationella militära insatser, där beslut om eller användning av våld och tvång är återkommande uppgifter, angeläget att den lag vi föreslår träder i kraft så snart som det är möjligt.

## 7 Konsekvenser

**Bedömning:** Våra bedömningar och förslag är avsedda att förtydliga det nationella rättsläget beträffande rätten för Försvarsmaktens personal att använda våld och tvång under internationella militära insatser samt ge vägledning till Försvarsmakten vad gäller vilka internationella regelverk som ska beaktas i dessa situationer. Lagförslaget medför inte några ekonomiska konsekvenser. Förslaget medför heller inte några konsekvenser i övrigt inom de områden som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Den grundläggande utgångspunkten för vårt arbete i enlighet med våra direktiv har varit att sammanställa och analysera befintliga internationella och nationella regler kring användandet av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och överväga om det finns ett behov av en särskild nationell reglering av Försvarsmaktens vålds- respektive tvångsanvändning i dessa insatser.

### **7.1 Förtydligande nationell reglering gällande användningen av våld och tvång under internationella militära insatser**

#### **7.1.1 Sammanställning och analys**

Den sammanställning och analys av det internationella och nationella rättsläget avseende användningen av våld och tvång som vi gör i detta betänkande syftar, tillsammans med det lagförslag som vi lägger fram, till att ge klarhet om vilka regler Försvarsmaktens personal ska beakta vid användningen av våld och tvång under internationella militära insatser.

### 7.1.2 Författningsförslaget

Författningsförslaget syftar till att tydliggöra att Försvarmaktens personal inom vissa angivna ramar får använda våld och tvång under internationella militära insatser, och svensk syn på vilka regelverk som ska beaktas, vid användningen av våld och tvång under sådana insatser.

Förslaget är motiverat dels av det i dag oklara nationella rättsläget beträffande straffansvarets gränser vid användning av våld och tvång under internationella militära insatser, dels av det svårbedömda internationella rättsläget beträffande den formella tillämpligheten av främst de mänskliga rättigheterna under dessa insatser.

Den osäkerhet som för närvarande kännetecknar det nationella rättsläget när det gäller användningen av våld och tvång under internationella militära insatser undanröjs genom att förslaget klargör att sådan användning av våld och tvång är tillåten inom vissa ramar och närmare angivna förutsättningar. Därigenom tydliggörs också det straffbara området. Försvarmakten får även genom förslaget tydliggjort vilka folkrättsliga regelverk som enligt svensk syn ska tillämpas. Lagen ger vidare en vägledning, som i dag saknas, i fråga om *hur* den deltagande personalen i internationella militära insatser ska respektera de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten.

Genom att förslaget tydliggör inom vilka gränser våld och tvång får användas bör det dessutom stärka efterlevnaden av folkrätten och särskilt öka medvetandet hos personalen i internationella militära insatser om vikten av att respektera mänskliga rättigheter.

Förslaget innebär att Sverige är tydligare än något annat land hittills varit när det gäller att i nationell lag ställa krav på att såväl den internationella humanitära rätten som de mänskliga rättigheterna respekteras i internationella militära insatser.

## 8 Författningskommentarer

### 8.1 Förslag till lag (2012:xx) om Försvarens personals användning av våld och tvång under internationella militära insatser

*1 § Denna lag är tillämplig på militär personal som är anställd i Försvarens makt och tjänstgör utomlands i en sådan insats som avses i 1 § lagen (2010:449) om Försvarens maktens personal vid internationella militära insatser.*

Bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde med hänvisning till tjänstgöring utomlands i sådana insatser som avses i lagen (2010:449) om Försvarens maktens personal vid *internationella militära insatser*. Lagen omfattar alla sådana insatser som vi genomgående i betänkandet benämnt internationella militära insatser, se kapitel 1.2.1.

Enligt 2 § förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarens maktens personal är personal som tjänstgör i internationella militära insatser *militär personal*. Det är alltså denna personal och dess användning av vålds- och tvångsåtgärder som omfattas av lagen. I kategorin ingår personer vars tjänsteuppgifter, enligt Försvarens maktens bestämmande, inte är sådana att de kan komma att bruka vålds- och tvångsåtgärder eller fatta beslut om sådana utöver vad som faller under självförsvarsrätten. Det måste förutsättas att den militära personal som i sin tjänsteutövning kan komma att utöva vålds- och tvångsåtgärder fått en adekvat utbildning för det såväl när det gäller vapenhantering som i fråga om relevanta regelverk inklusive folkrättsliga regler. Enligt vår mening bör det ankomma på Försvarens makt att närmare bestämma om detta, lämpligen inom ramen för en föreskriftsrätt.

Personal som, enligt Försvarens maktens bestämmande, faller utanför nämnda kategori får alltså endast använda våld med stöd av nödvärnsbestämmelserna i 24 kap. brottsbalken. Lagen är inte heller tillämplig på den som är lokalt anställd av Försvarens makt i ett insatsområde.

Lagen inverkar inte på den enskildes nödvärnsrätt. I kapitel 6.3.1 behandlas förutsättningarna och formerna för självförsvar närmare. Eventuella tvångsåtgärder mot egen personal omfattas inte heller av lagen. Vid brott tillämpas brottsbalkens bestämmelser (2 kap. 3 § brottsbalken), och disciplinöverträdelser regleras genom lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m.

*2 § Sådan personal som avses i 1 § får använda våld och tvång, eller ge order om detta, för att fullgöra insatsen, under förutsättning att det sker i enlighet med mandatet för insatsen, tillämplig folkrätt samt 3-4 §§ i denna lag.*

I denna bestämmelse klargörs en rätt att använda våld och tvång under internationella militära insatser, vilken i sig grundar sig på ett folkrättsligt mandat och ett nationellt mandat (jfr kapitel 6.2) att delta i insatsen.

Bestämmelsen omfattar såväl den personal som verkställer åtgärder innefattande våld eller tvång, som den personal som ger order om eller beslutar om sådana åtgärder.

Se kapitel 1.2.3 beträffande vilka åtgärder det kan röra sig om som faller under uttrycket ”våld och tvång”.

Rätten utgår från ett antal förutsättningar som anger ramarna för den tillåtna vålds- och tvångsanvändningen. Våld och tvång som faller utanför dessa ramar kan utgöra straffbara handlingar enligt reglerna i brottsbalken. De kan också falla under bestämmelserna om disciplinansvar.

I bestämmelsen framhålls *mandatet* som grunden för användningen av våld eller tvång under insatsen. Utan ett mandat finns således ingen rätt att använda våld eller tvång. Begreppet omfattar både ett folkrättsligt och nationellt mandat. Det folkrättsliga mandatet utgör grunden för insatsen som sådan och utgörs som regel av en säkerhetsrådsresolution där det övergripande mandatet och insatsens uppgifter anges. Det nationella mandatet utgörs av riksdagens medgivande till och regeringens beslut inför insatsen, inklusive de nationella begränsningar (”caveats”) som kan vara föreskrivna. (Jfr kapitel 6.2.)

Innebörden av begreppet ”fullgöra insatsen” bestäms ytterst av mandatet för insatsen, men konkretiseras ytterligare genom de internationella och nationella regel- och orderverk som gäller för insatsen. I kapitel 2.2.1 behandlar vi översiktligt de regelverk (bl.a. ROE och OPLAN) som omgärdar den operativa verksamheten under en insats.

Användningen av våld och tvång måste även vara i enlighet med *tillämplig folkrätt*. Bestämmelsen tar sikte på de delar av folkrätten som reglerar militär personals användning av våld och tvång och som är formellt tillämpliga *under* en aktuell internationell militär insats. Tillämpliga traktater och sedvanerätt gäller för Sverige och ska efterlevas oavsett denna lagreglering. Regelverk som kan vara formellt tillämpliga är främst de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten. Den formella tillämpligheten av den humanitära rätten behandlas i kapitel 3.4.1 och 6.5.1, medan den formella tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna tas upp i kapitel 3.3, och 6.6. Av dessa kapitelframgår att det är tveksamt i vilken utsträckning dessa rättsområden är eller kan vara tillämpliga under en insats.

Även andra folkrättsområden skulle dock kunna aktualiseras i den utsträckning de på något sätt påverkar användningen av våld och tvång. Exempelvis skulle regler i havsrättskonventionen (UNCLOS), i den internationella miljörätten eller i andra delar av folkrätten, såväl traktatbaserad som sedvanerättslig, kunna anses vara formellt tillämpliga i vissa insatser och falla in under denna bestämmelse. I sådana särpräglade situationer, som det i dag knappast finns någon erfarenhet av, torde förhållandena ha fångats upp i det internationella eller nationella mandatet för insatsen. Under de former och förutsättningar som svensk personal i dag deltar i internationella militära insatser har det dock visat sig inte vara vanligt att den ovan nämnda rättighetsmassan blir formellt tillämplig.

Mot bakgrund av vad som anförts i kapitel 6.4–6.6 kan här konstateras att frågan om Sveriges folkrättsliga skyldigheter allt som oftast kommer att röra sig om frågor vid planering *inför* ett deltagande. Den föreslagna bestämmelsen behandlar dock inte de skyldigheter Sverige kan ha som stat att beakta folkrätten inför ett beslut om deltagande i en internationell militär insats. Dessa skyldigheter hanteras i stället genom riksdags- och regeringsbeslut, internationella avtal om deltagande i internationella militära insatser, avtal om truppbidragets utformning m.m., samt svenska ”caveats”, eller svenska krav på hur truppen får användas m.m. i samband med att truppen överlämnas. Överväganden och beslut av detta slag utgör, som ovan nämnts det nationella mandatet.

Med ovan nämnda tveksamhet kring omfattningen av den formellt tillämpliga folkrättsmaterian tydliggjord är det nödvändigt att påpeka att det inte kan uteslutas att Sverige skulle kunna anses ha folkrättsliga skyldigheter som blir aktuella för personalen under en pågående insats. Förändringar i det svenska deltagandet eller en

framtida rättsutveckling kan leda till ökade sådana skyldigheter. Se även t.ex. kapitel 6.5.1 angående staters skyldigheter att respektera och säkerställa respekt för sina humanitärrättsliga förpliktelser och kapitel 6.6.3 angående att liknande resonemang kan anföras beträffande de mänskliga rättigheterna.

Det kan vidare inte uteslutas att de folkrättsliga förpliktelser som den aktör som leder insatsen kan ha (genom traktater eller sedvanerätt) medför en förpliktelse för svensk personal att, under den aktörens ledning, efterleva dessa regler. De oklarheter som råder beträffande bindande svenska folkrättsliga skyldigheter gäller också ifråga om vilka skyldigheter som kan vara bindande för den aktör som leder insatsen. Se kapitel 3.1.2 och 6.6.2 beträffande frågan till vem handlingar ska hänföras. I de fall en organisation som EU eller Nato leder insatsen har den ofta tagit fram vägledande dokument om vad den anser är tillämplig folkrätt. Det kan inte förväntas att svensk personal gör en annan bedömning än dessa av vad som är tillämplig folkrätt, eller av vad som får anses följa av mandatet för insatsen.

Den föreslagna bestämmelsen syftar inte till att skapa nya förpliktelser, och går inte utöver vad som gäller i dag avseende den formella tillämpningen av folkrätten. Bestämmelsen riktar enbart in sig på att tydliggöra att den tillåtna användningen av våld och tvång måste vara i enlighet med den *formellt tillämpliga rättighetsmassan*, vilken kan utgöras av både traktater och sedvanerätt.

Ytterligare förtydliganden av vad som gäller för den svenska militära personalens användning av våld och tvång följer av 3-4 §§.

*3 § Användning av våld och tvång, som inte regleras av den internationella humanitära rätten, får inte vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild.*

*Den vålds- och tvångsanvändning som avses i första stycket får aldrig utgöra en kränkning av de mänskliga rättigheter som anges i*

*1. artiklarna 2, 3, 4 (mom. 1) och 7 i europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,*

*2. artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 i Internationella konventionen den 16 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter, eller*

*3. artiklarna i konventionen den 10 december 1984 mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.*

Bestämmelsen anger de närmare gränserna för den enligt 2 § tillåtna vålds- och tvångsanvändningen. Som framgått av 2 § får den tillåtna användningen av våld och tvång inte gå utöver vad som är nödvändigt för att fullgöra mandatet för insatsen eller vara i strid med tillämplig folkrätt. Situationer där Sverige på formell juridisk grund har skyldigheter faller, som framgått, in under 2 §.

Eftersom den formella juridiska skyldigheten att tillämpa de mänskliga rättigheterna i en internationell militär insats är svårbedömd och inte kan anses klar i alla lägen behöver bestämmelsen i 2 § kompletteras med ytterligare begränsningar i syfte att säkerställa dels att de mänskliga rättigheterna respekteras i enlighet med svensk hållning på området (jfr kapitel 2.4.3 och 2.4.4), dels att det straffria området (när det gäller användning av våld och tvång under internationella militära insatser som etableras genom 2 §) inte ska bli för omfattande. Det är med andra ord nödvändigt att säkerställa att de i lag satta ramarna för den tillåtna användningen av våld och tvång inte innebär att oförsvarliga åtgärder kan vidtas straffritt i strid mot Sveriges tydligt uttalade hållning att de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser (se kapitel 6.6.4).

Bestämmelsen innebär således att det i nationell lag tydliggörs att svensk militär personal i internationella militära insatser - så länge det inte omöjliggör genomförandet av mandatet eller är oförenligt med den rådande hotbilden - har att respektera mänskliga rättigheter, oavsett vad som kan anses vara en formell skyldighet (se kapitel 6.6.4). Den respekt för de mänskliga rättigheterna som bestämmelsen kräver är, dels att användningen av våld och tvång inte får vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är försvarligt, dels att de icke-derogerbara rättigheterna aldrig får kränkas.

Av *första stycket* framgår att användning av våld och tvång, som inte regleras av den humanitära rätten (dvs. utgör lagliga stridshandlingar), inte får vara mer ingripande i individers fri- och rättigheter än vad som är försvarligt, såväl beträffande omfattning som varaktighet. Det kommer till uttryck på så sätt att det våld och tvång som används måste vara nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till vikten av att insatsens mandat fullgörs eller rådande hotbild.

Den *användning av våld och tvång* som avses är sådan som tillåts enligt 2 § för att fullgöra insatsens mandat. Se kapitel 1.2.3 beträffande vilka åtgärder det kan röra sig om som faller under uttrycket "användning av våld och tvång". Bestämmelsen avser inte att reglera det agerande som är i enlighet med den humanitära rätten,

dvs. personalens lagliga stridshandlingar under en väpnad konflikt (se 4 §). Bestämmelsen innebär inte något avsteg från principen att den humanitära rätten utgör *lex specialis* under en väpnad konflikt (se kapitel 3.4.1).

Med *individens fri- och rättigheter* avses de bestämmelser som framgår av internationella och regionala konventioner inom området för de mänskliga rättigheterna och internationell sedvanerätt (se kapitel 3.2). Av särskild betydelse för svenskt vidkommande vad gäller den användning av våld och tvång som sker inom ramen för en internationell militär insats kan Europakonventionen, FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och tortyrkonventionen framhållas. Även andra konventioner (bl.a. barnkonventionen) kan aktualiseras mot bakgrund av insatsens mandat och de åtgärder personalen vidtar. De regler som vi bedömt kan bli särskilt aktuella att ta hänsyn till har vi berört i kapitel 3.3.3 och 6.7.2, samt kommenterat närmare i kapitel 6.7.3. Vilka specifika rättigheter i konventionerna som aktualiseras i den enskilda situationen är dock dels avhängigt av de ramar för uppdraget som följer av mandatet, dels av de faktiska uppgifter eller beslut personalen har att hantera. Exempelvis finns det i samband med frihetsberövanden, husrannsakingar och upprättandet av vägspärrar ett antal olika bestämmelser i ett flertal olika konventioner inom området för de mänskliga rättigheterna som kan aktualiseras.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att respektera de mänskliga rättigheterna på så sätt som anges i första stycket är att personalen har att utföra sådana uppgifter eller fatta sådana beslut som faktiskt kan komma att inverka på individens fri- och rättigheter i enlighet med de resonemang vi för under kapitel 6.7.1. I den utsträckning en åtgärd kan komma att *inverka* på individens fri- och rättigheter aktualiseras således nödvändighets- och proportionalitetsbedömningen enligt första stycket.

Begränsningar av användningen av våld och tvång görs därefter utifrån folkrättsliga principer om minsta möjliga våld, nödvändighet och proportionalitet. Kravet på att vålds- och tvångsåtgärder inte får vara mer ingripande än vad som är *nödvändigt* innebär även att om samma resultat kan uppnås med andra och mindre ingripande medel ska de användas om det är rimligt och praktiskt möjligt. Principen om minsta möjliga våldsanvändning ska vara vägledande. Vid bedömningen av vad som är nödvändigt bör hänsyn tas till vad som är vedertaget i internationella militära insatser och vad som är militärt motiverat.

Om det i ett visst läge är nödvändigt att använda våld eller tvång (så som till exempel genomföra husrannsakingar, eller använda vapenmakt) leder *proportionalitetsprincipen* till ytterligare begränsningar t.ex. när det gäller tillvägagångssätt, eller val av stridsmedel. Principerna om nödvändighet och proportionalitet ställer stora krav på planering och granskning av olika handlingsalternativ innan en operation genomförs.

Det är knappast möjligt att här närmare gå in på exakt *hur* kravet på nödvändighet och proportionalitet kan säkerställas i alla olika situationer som kan uppkomma under en insats. Det måste bedömas med hänsyn till den specifika insatsens mandat och rådande säkerhetsläge i insatsområdet samt utifrån övriga förhållanden. I kapitel 6.7.3 förs dock vissa vidare resonemang kring ramarna för användningen av våld och tvång, inklusive dödligt våld, i olika situationer med utgångspunkt i bl.a. rättspraxis från Europadomstolen i syfte att ge vägledning för genomförandet.

Grundläggande i samtliga överväganden måste dock vara att den respekt för de mänskliga rättigheterna som krävs enligt lagen inte får vara sådan att den omöjliggör *fullgörandet av mandatet* eller inte tar hänsyn till den *hotbild* som personalen står inför. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom hänvisningen till hänsyn till vikten av att mandatet fullgörs och rådande hotbild (se kapitel 6.7.1).

Av *andra stycket* framgår att åtgärder som vidtas för att fullgöra mandatet aldrig får utgöra en kränkning av de icke-derogerbara mänskliga rättigheter som framgår av artiklarna 2, 3, 4 (mom. 1) och 7 i Europakonventionen, liksom av artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. De får heller inte kränka bestämmelserna i tortyrkonventionen. Dessa bestämmelser är av sådan grundläggande betydelse att de alltid ska respekteras. Någon bedömning av försvarlighet kan därför inte göras i förhållande till åtgärder som kränker dessa rättigheter. Inga åtgärder rättfärdigar att dessa rättigheter kränks.

Kravet på nödvändighet och proportionalitet samt hänvisningen till vissa angivna mänskliga rättigheter i 3 § syftar som inledningsvis nämnts till att begränsa *det straffbara området* som öppnas genom 2 §. Den oskrivna ansvarsfrihetsgrund som i dag får anses vägledande för militär personal i internationella militära insatser (se kapitel 4.4 och 6.3.2) torde innebära att användning av våld och tvång som innebär att mänskliga rättigheter kränks kan medföra ett straffrättsligt ansvar enligt brottsbalkens bestämmelser eller enligt bestämmelserna om disciplinansvar. Den föreslagna bestämmelsen liksom övriga regler i

den föreslagna lagen syftar till att skapa klarhet i vad svensk personal har att iaktta vid användningen av våld och tvång. Därigenom bör det också bli tydligare vilka handlingar som kan falla under ett straff- eller disciplinansvar. Användning av våld och tvång, som är mer ingripande i enskildas fri- och rättigheter än vad som följer av de i bestämmelsen uppställda kraven på bedömning av nödvändighet och proportionalitet samt hänvisningen till de icke-derogerbara rättigheterna, är med andra ord straffbara enligt bestämmelser i brottsbalken.

När det särskilt gäller ansvaret för tjänstefel enligt 20 kap 1 § brottsbalken gäller att de gärningar som är straffbelagda utgör brott enligt svensk lag oberoende av var de begås. Med myndighetsutövning i lagens mening torde, enligt kommentaren till brottsbalken del II 8. upplagan s. 424, avses endast svensk myndighetsutövning (se dock 8 § andra st. lagen (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat). Den nationella reglering som vi föreslår i 2 § innebär som nämnts att den militära personalen i sin tjänsteutövning bemyndigas att använda våld och tvång inom angivna ramar. Lika väl som svensk militär personal som överskrider dessa ramar kan ådra sig ansvar för andra brottsbalksbrott, exempelvis misshandel, måste även straffansvar för tjänstefel kunna komma i fråga vid överträdelser oavsett om säkerhetsrådet eller något annat organ skulle utöva den övergripande ledningen och kontrollen över insatsen. Det får också anses ligga i sakens natur att den immunitet och privilegier som svensk trupp har i insatsområdet till följd av bl.a. sedvanerätt och statusavtal, och som innebär en svensk exklusiv straffrättslig jurisdiktion över truppen, förutsätter att även det att våld och tvång som utövas i tjänsten sker under svenskt straffansvar.

Den föreslagna 3 § innebär, som nämnts, inte några förändringar av det *statsrättsliga ansvaret*. Ett sådant torde endast kunna utkrävas om Sverige på formell juridisk grund överträder sina traktatsrättsliga åtaganden eller sedvanerättsliga förpliktelser. Europadomstolens rättspraxis utvecklas efterhand, och synen på hur Europakonventionen ska tillämpas enligt formella juridiska resonemang kan komma att förändras. Det kan komma att påverka synen på vad som är en tillämpning av materian på formella eller frivilliga grunder. En sådan utveckling har förutsetts när de föreslagna reglerna utformats och behöver inte leda till att dessa ändras i takt med rättsutvecklingen.

*4 § Sådan personal som avses i 1 § som deltar i en väpnad konflikt ska följa Sveriges förpliktelser inom internationell humanitär rätt, oavsett om Sverige är part i den väpnade konflikten eller ej.*

Som framgått av 2 § ska användningen av våld och tvång vara i enlighet med Sveriges folkrättsliga skyldigheter, inklusive i tillämpliga fall den internationella humanitära rätten. Som framgått av kapitel 6.5.1 får inte den deltagande svenska personalen agera på ett sätt som är oförenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser inom den internationella humanitära rätten, även om truppbidraget under insatsen inte kommer att agera under svensk nationell ledning. Som visats i kapitel 6.5.3 kan den formella tillämpligheten i dessa situationer ifrågasättas med hänvisning till att Sverige saknar partsställning i den väpnade konflikten. Det är dock av såväl praktiska som rättsförutsebarhetsskäl lämpligt att den svenska personalen i dessa situationer följer Sveriges åtaganden inom den internationella humanitära rätten, oavsett formell skyldighet att göra detta.

Av denna bestämmelse framgår därför att militär personal som deltar i en väpnad konflikt ska följa de humanitarrättsliga förpliktelser som är bindande för Sverige *oavsett* om Sverige är part eller ej i den väpnade konflikten. Det gäller såväl traktatbaserad rätt som sedvannerätt. Därigenom undanröjs alla tvivel om att regelverket ska tillämpas som hänger samman med att en formell tillämpning av regelverken, i enlighet med vad vi ovan redovisat i kapitel 6.5, eventuellt kan sättas i fråga.

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon utvidgning av det straffbara området. Bestämmelsen utvidgar inte heller statsansvaret. Se kommentarerna i dessa delar ovan under 3 §.

# 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 fredsframtvingande 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 självförsvaret, men våldsanvändning kan även medges i andra lägen då det är folkrättsligt tillåtet. Denna syn delas av EU:s medlemsstater. Med självförsvaret 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 riktlinjer 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 krishärdar 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 Försvarsmaktens personal har varit att den sker i samband med en väpnad konflikt och därför i första hand regleras 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 frihets-

berövande 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 Försvarsmaktens 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 objektivet som subjektivt 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.

Försvarsmaktens 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)

Enkät, 2011-01-14

## QUESTIONS ON PEACE OPERATIONS AND THE USE OF FORCE

The Swedish government established in November of 2010 a Governmental inquiry on peace operations. This inquiry is to address questions of applicable law (international and national) in peace operations with regard to the use of force. Special regard is to be given applicable law concerning detention of individuals during peace operations. Another question to be addressed by the inquiry is how national legislation exempts the use of force by an individual in a peace operation from constituting an illegal use of force in accordance with the state penal code (i.e. assault, murder)?

The inquiry is also to identify how other states view these matters. For this reason we ask the follow questions to XXXXX (enter state here):

1. Do you have a specific law that regulates the use of force in peace operations?
2. How do you view the applicability of international humanitarian law and human rights law in peace operations? Is this view expressed in any national legislation and/or other official public documents and/or policy?
3. Do you have any specific national legislation and/or other official public documents and/or policy regarding detention in peace operation.
4. In what way does you penal code address peace operations, and how is the use of force conducted during peace operations exempt from prosecution?

Please annex any relevant documents with regard to our posed questions.

For additional information please contact Cecilia Tengroth, secretary to the inquiry.

# Statens offentliga utredningar 2011

## *Kronologisk förteckning*

---

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökad polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsavgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. Ju.
46. FRANS  
Framtida regelverk och ansvars-  
förhållanden på naturgasmarknaden i  
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– Ett nytt system för den långsiktiga  
planeringen av transportinfrastruktur  
samt riktlinjer och processer för med-  
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s  
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,  
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-  
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för  
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid  
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag  
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare  
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.  
U.
59. Spara i goda tider  
– för en stabil kommunal verksamhet  
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum  
för arbetsmiljö  
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-  
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och  
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt – vägen till effektivare  
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och  
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning  
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi  
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?  
U.
73. På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. S.
74. I gränslandet  
Social trygghet vid gränsarbete i Norden. S.
75. Ny djurskyddslag. L.
76. Våld och tvång under internationella  
militära insatser. Fö.

# Statens offentliga utredningar 2011

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Transporter av frihetsberövade. [7]  
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]  
Förvar. [17]  
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-  
rättsligt samarbete.  
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas  
befattning med hemliga uppgifter. [20]  
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]  
Cirkulär migration och utveckling  
– förslag och framåtblick. [28]  
En ny upphovsrättslag. [32]  
En reformerad domstolslagstiftning. [42]  
Förundersökning  
– objektivitet, beslag, dokumentation  
m.m. [45]  
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]  
Asylsökande ensamkommande barn.  
En översyn av mottagandet. [64]  
Utlämning. Del I + II. [71]

### Utrikesdepartementet

---

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]  
Spirit of Innovation. [22]

### Försvarsdepartementet

---

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]  
Forskning och utveckling samt försvarslogistik  
– i det reformerade försvaret. [36]  
Våld och tvång under internationella militära  
insatser. [76]

### Socialdepartementet

---

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]  
Missbruket, Kunskapen, Vården.  
Missbruksutredningens forskningsbilaga.  
[6]  
Barnen som samhället svek.  
Åtgärder med anledning av övergrepp och  
allvarliga försummelse i samhällsvården.  
[9]  
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

- Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]  
Bättre insatser vid missbruk och beroende –  
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]  
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]  
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]  
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]  
Vård efter behov och på lika villkor  
– en mänsklig rättighet. [48]  
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och  
samarbete för barnets skull. [51]  
Ny instansordning för va-målen. [53]  
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]  
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]  
Framgångsrik företagshälsovård  
– möjligheter och metoder. [63]  
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-  
system – en kartläggning. [65]  
Sveriges internationella engagemang på  
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]  
På jakt efter den goda affären  
– analys och erfarenheter av den offentliga  
upphandlingen. [73]  
I gränslandet  
Social trygghet vid gränsarbete i Norden.  
[74]

### Finansdepartementet

---

- Välfärdsstaten i arbete.  
Inkomsttrygghet och omfördelning med  
incitament till arbete. [2]  
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.  
[11]  
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]  
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den  
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]  
Offentlig upphandling från eget företag?!  
– och vissa andra frågor. [43]  
Spara i goda tider – för en stabil kommunal  
verksamhet + Bilagedel. [59]  
Rörelsereglering för försäkring och  
tjänstepension. Del 1 + 2. [68]  
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

### **Utbildningsdepartementet**

---

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]  
Den framtida gymnasiesärskolan  
– en likvärdig utbildning för ungdomar  
med utvecklingsstörning. [8]  
Tid för snabb flexibel inläring. [19]  
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]  
Med rätt att välja  
– flexibel utbildning för elever som tillhör  
specialskolans målgrupp. [30]  
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-  
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]  
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]  
Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus  
på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i  
gymnasial lärlingsutbildning? [72]

### **Landsbygdsdepartementet**

---

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-  
myndigheter. [23]  
Underhållsansvaret för statens  
renskötselplaneringar. [62]  
Ny djurskyddslag. [75]

### **Miljödepartementet**

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011  
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]  
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]  
Etappmål i miljömålssystemet. [34]  
Rovdjurens bevarandestatus. [37]  
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-  
program 2010. [50].  
Kunskap på djupet  
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

### **Näringsdepartementet**

---

- Genomförande av EU:s regelverk om inre  
vattenvägar i svensk rätt. [4]  
Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– utvärdering av förhandlingsarbetet  
jämfört överväganden om brukaravgifter  
och lånevillkor. [12]  
Så enkelt som möjligt för så många som  
möjligt. – En bit på väg. [27]  
Fjärrvärme i konkurrens. [44]  
FRANS  
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden  
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]

- Medfinansiering av transportinfrastruktur  
– Ett nytt system för den långsiktiga  
planeringen av transportinfrastruktur  
samt riktlinjer och processer för med-  
finansiering. [49]  
Så enkelt som möjligt för så många som  
möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.  
[67]  
Olagligt statsstöd. [69]

### **Kulturdepartementet**

---

- Antidopning Sverige.  
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

- Bemanningsdirektivets genomförande i  
Sverige. [5]  
Samlat, genomtänkt och uthålligt?  
En utvärdering av regeringens nationella  
handlingsplan för mänskliga rättigheter  
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-  
skrift. [29]  
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.  
[52]  
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.  
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]  
En bättre arbetsmiljö genom effektivare  
sanktioner. [57]  
Ett nationellt kunskapscentrum  
för arbetsmiljö  
– behov och förutsättningar. [60]