

Försvarsdepartementet  
103 33 StockholmAvdelning  
Forskningsstöd, JuridikEr referens  
Mikael Andersson/RSVår referens  
Thomas Wallander**Yttrande över betänkandet Våld och tvång under internationella militära insatser (SOU 2011:76)**

FOI har anmodats att avge yttrande över rubricerade betänkande och får härmed anföra följande. Yttrandet följer den ordning som framgår av de olika avsnitten i betänkandet.

**Sammanfattning**

FOI:s synpunkter i korthet:

- FOI delar utredningen slutsats att 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 och att för svenskt vidkommande måste användningen av våld och tvång ha stöd i såväl ett folkrättsligt mandat som i ett nationellt mandat och samtidigt 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 (nödvärn).
- FOI delar inte utredningens slutsatser att det i svensk rätt saknas en tillräcklig rättslig grund för svensk militär personal att under internationella militära insatser använda våld eller tvång - utöver vad som ryms inom reglerna för nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken – för att lösa uppgifter som följer av mandatet.
- FOI ställer sig tveksam till utredningens redogörelse och bedömning av tillämpningsområdet för nödvärnsrätten i internationella militära

**FOI**  
**Totalförsvarets forskningsinstitut**

Postadress

Besöksadress

Telefon

Fax

registrator@foi.se

164 90 Stockholm

Gullfossgatan 6, Kista

08-555 030 00

08-555 030 76

Orgnr: 202100-5182

www.foi.se

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

insatser och efterlyser en fördjupad rättslig analys i ett fortsatt lagstiftningsarbete av när förutsättningar för nödvärnsrätten kan anses föreligga i sådana insatser och i vilka situationer. En sådan analys framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av det straffansvar som kan följa i de fall den militära personalen fattar operativa och taktiska beslut eller att den enskilde soldaten fattar ett felaktigt beslut om åtgärd grundad på en oklar förutsättning för tillämpning av nödvärnsrätten.

- FOI delar utredningens bedömning att det många gånger kan föreligga svårbedömda rättsliga överväganden i frågor som t.ex. rör tillämpligheten av den humanitära rätten i en internationell militär insats och tillämpligheten av regelverket för mänskliga rättigheter i konfliktrådet. FOI är av uppfattningen att dessa frågor närmast har karaktären av rättstillämpning grundat på svensk nationell rätt och svenska åtaganden grundat på folkrätten.
- FOI ställer sig tveksam till utredningens slutsats att klarhet om rättsläget kan skapas genom att det i svensk lag på sätt som nu föreslås anges att våld och tvång får användas under vissa förutsättningar, och som enligt utredningens bedömning skulle minska den osäkerhet som nu råder om rättsläget.
- FOI bedömer att tillämpningen av det lagförslag som utredningen föreslår medför att motsvarande rättsliga överväganden som utredningen anser svårbedömda och som redan nu behöver göras även måste göras inom ramen för tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen. FOI anser att det krävs ytterligare analys av rättsläget och behovet av lagstiftning på området
- FOI delar utredningens bedömning av vikten av att svensk militär personal ges utbildning i tillämplig folkrätt, relevant svensk rätt och innebörden av gällande insatsregler samt hur dessa ska tillämpas.
- FOI anser att de operativa konsekvenserna av lagförslaget för svenska förband som är insatta i internationella militära insatser inte är tillräckligt utredda på sätt som följer av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

## **Rättslig grund för användning av våld och tvång (avsnitt 6.2)**

FOI delar utredningen slutsats att 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. Som utredningen anger måste för svenskt vidkommande användningen av våld och tvång därmed ha stöd i såväl ett folkrättsligt mandat som i ett nationellt mandat och samtidigt 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 (nödvärn).

## **Svensk rätt och användningen av våld och tvång under internationella militära insatser (avsnitt 6.3)**

### **Rätten till självförsvar (6.3.1)**

*Förutsättningar och former för nödvärnsrätten under internationella militära insatser.*

Utredningen uttalar att ”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.”

Som utredningen anger utgör *rätten till självförsvar (nödvärn)* i sig en grund för att i vissa situationer använda våld eller tvång under en internationell militär insats. Denna rätt kan inte inskränkas genom vare sig ett säkerhetsrådsmandat, det nationella mandatet för insatsen eller insatsregler. För den svenska militära personalens vidkommande är det bestämmelserna om nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken som utgör gränserna för vad som utgör en laglig ansvarsfrihetsgrund i förhållande till annars straffbelagda handlingar enligt brottsbalken.

Utredningen anger att *förutsättningarna och formerna* för utövandet av nödvärnsrätten under en internationell militär insats av ”naturliga skäl” kan vara annorlunda än för hur nödvärnsrätten tillämpas i övrigt nationellt i Sverige. Vad utredningen avser med begreppen ”förutsättningar” och ”former” framgår dock inte klart av utredningens redogörelse. Utredningen drar dock slutsatsen att personalen i en internationell militär insats får tillämpa nödvärnsrätten även mot militära enheter och inte endast mot en enskild individ som utgör ett omedelbart hot.

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

Utredningen anger vidare att vid bedömningen av vad som utgör ett *överhängande angrepp* bör 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". Utredningen menar att "överhängande angrepp" måste rimligen anses föreligga när en motståndare exempelvis utgångsgrupperar sina styrkor för anfall, eller intar eldställningar, för direkt eller indirekt eld. En rätt till nödvärn kan också – enligt utredningen – föreligga mot varje militär enhet, grupp eller enskild individ som, genom underrättelser och faktiska iakttagelser, i ett enskilt fall bedöms ha för 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. Enligt utredningen skulle rätten till självförsvar (nödvärn) kvarstå intill dess att det "överhängande hotet" upphört.

Utredningen gör emellertid samtidigt bedömningen att regeln om nödvärn inte är avsedd för de av utredningen beskrivna situationerna men att dess bedömning av när förutsättningar för nödvärnsrätt föreligger är, med hänsyn till den kontext och det säkerhetsläge som personalen i en internationell militär insats befinner sig i, "en acceptabel och rimlig tolkning" av nödvärnsrätten. Utredningen anger att dess ställningstagande till hur regeln bör tillämpas inte utgör en ansats att utvidga gällande regel om nödvärnsrätt.

FOI noterar inledningsvis att utredningen omväxlande använder sig av begreppen *självförsvar* respektive *nödvärn* för att beskriva den lagliga ansvarsfrihetsgrunden. FOI ställer sig tveksam till att båda begreppen används på sätt som nu sker eftersom begreppet självförsvar (self-defence) även används och tillämpas inom ramen för bl.a. Nato:s och EU:s insatsregler och i de sammanhangen kan ha en delvis annan innebörd än det svenska begreppet nödvärn. Eftersom Försvarsmaktens personal tillämpar dessa insatsregler i internationella militära insatser uppstår en risk för att användningen av båda begreppen på sätt som nu sker bidrar till den oklarhet om rättsläget som utredningen säger sig vilja undanröja. FOI anser därför att i ett fortsatt lagstiftningsarbete bör begreppen tydliggöras.

FOI vill framhålla att regeln om nödvärnsrätt, som normalt tolkas restriktivt i svensk rättspraxis, måste tolkas och tillämpas med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet mot bakgrund av syftet med bestämmelsen och med vägledning av föreliggande rättspraxis. Det kan noteras att nödvärnsrätten förutsätter att *angreppet* måste vara *påbörjat* eller *överhängande* och att nödvärnsrätten endast får utövas med hänsyn till *angreppets beskaffenhet* och *omständigheterna i övrigt* samt att nödvärnsvåldet *inte får vara uppenbart oförsvarligt*.

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

FOI delar i och för sig utredningens bedömning att rätt till nödvärn föreligger i internationella militära insatser men ställer sig tveksam påståendet att förutsättningarna och formerna för utövandet av nödvärnsrätten i princip skulle vara annorlunda i jämförelse med hur bestämmelsen om nödvärn tillämpas på andra gärningar som faller inom regleringens tillämpningsområde. Utredningen använder begrepp som ”vara nära förestående” och ”överhängande hot” som grund för att anse att nödvärnsrätt kan föreligga. FOI bedömer att vad utredningen anger i detta hänseende kan utgöra en avvikelse från vad som enligt svensk rättspraxis bedöms kunna föranleda en rätt till nödvärn. En utvidgning av synen på när nödvärnsrätt kan anses föreligga i militär verksamhet riskerar inte bara att komma i konflikt med gällande rätt utan kan även komma i konflikt med syftet med insatsreglerna, vilka syftar till att från politisk och strategisk nivå ange ramarna för det våld och tvång som får användas i en internationell militär insats.

FOI ställer sig mot denna bakgrund tveksam till utredningens redogörelse och bedömning av tillämpningsområdet för nödvärnsrätten i internationella militära insatser och efterlyser en fördjupad rättslig analys i ett fortsatt lagstiftningsarbete av när förutsättningar för nödvärnsrätten kan anses föreligga i sådana insatser och i vilka situationer. En sådan analys framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av det straffansvar som kan följa i de fall den militära personalen fattar operativa och taktiska beslut eller att den enskilde soldaten fattar ett felaktigt beslut om åtgärd grundad på en oklar förutsättning för tillämpning av nödvärnsrätten.

FOI kan samtidigt notera att det saknas svensk rättspraxis om hur nödvärnsrätten får utövas av svensk militär personal i internationella insatser och att avsaknaden av sådan praxis i och för sig kan medföra viss osäkerhet kring var gränserna för denna rätt går i olika situationer som kan uppstå i internationella militära insatser. FOI kan konstatera att denna eventuella osäkerhet kvarstår tills frågan prövats av svensk domstol.

#### *FN:s utvidgade rätt till självförsvar*

Utredningen berör även frågan om den ”utvidgade rätten till självförsvar” (”extended self-defence”), som bl.a. Förenta nationerna hävdar kan föreligga i vissa situationer med stöd av mandatet.

FOI delar utredningens bedömning att det enligt folkrätten och gällande insatsregler normalt finns stöd för att använda det våld och tvång som krävs för att genomföra insatsen i enlighet med mandatet. Det finns således normalt en rättslig grund för användande av våld i insatsen som gör det överflödigt att

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

även hänvisa till rätten att försvara insatsen enligt den s.k. Capstone-doktrinen, varför någon särskild reglering avseende en utvidgad rätt till självförsvar inte är påkallat för svenskt vidkommande.

## **Rätten att använda våld och tvång under internationella militära insatser utöver i självförsvar (avsnitt 6.3.2)**

Utredningen anger att vad gäller 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. Utredningen ställer sig därefter frågan om det finns behov av att i svensk lag *tydliggöra* rätten att straffritt använda våld och tvång under internationella militära insatser. Utredningen konstaterar samtidigt att oavsett grunden för rätten att använda våld och tvång kan den tillåtna tvångs- och våldsanvändningen *begränsas* av folkrätten och nationell rätt, vilket får betydelse för en eventuell bestämmelse som tillåter användning av våld och tvång.

FOI delar utredningens bedömning att Försvarsmaktens användning av våld och tvång under internationella militära insatser måste vila på rättslig grund och att regelsystemet klart anger under vilka olika förutsättningar våld och tvång får tillgripas av den militära personalen för att lösa i mandatet angivna uppgifter.

FOI återkommer nedan till frågan om behovet av lagstiftning på om rådet.

### *Individuellt straffansvar och ansvarsfrihetsgrunder*

Enligt utredningen finns inte några bestämmelser om den militära personalens *lagliga* befogenheter i internationella militära insatser. Utredningen påpekar i detta sammanhang att det i svensk rätt även saknas 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.

Utredningen har - som framgår ovan - i ett särskilt avsnitt behandlat frågan om nödvärnsrätt i internationella militära insatser. Utredningen gör i detta sammanhang bedömningen att 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 ägnat att ge upphov till osäkerhet om vad som gäller i straffrättsligt hänseende. Enligt ut-

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

redningen uppkommer fråga om 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.

Utredningen synes ha uppfattningen att 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 (avsnitt 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. Enligt utredningen är det våld och tvång som regelmässigt används under internationella militära insatser 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 brottsbalkens olika bestämmelser.

Utredningen bedömer att ett konkret fall av ifrågasatt handlande från svensk militär personal därför enligt gällande rätt torde få bedömas utifrån det folkrättsliga regelverket men också med beaktande av allmänna principer om ansvarsfrihet. Enligt utredningen måste i en sådan bedömning 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 samt övrig tillämplig folkrätt.

Utredningen bedömer samtidigt att de straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunderna inte uttömmande reglerar frågan om ansvarsfrihet, bl.a. anges att det är en öppen fråga i vilken mån krigstillstånd, ockupation och liknande kristillstånd kan göra att annars otillåtna gärningar blir tillåtna.

Utredningen noterar samtidigt att 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. Utredningen noterar också att regeringen i prop. 1995/96:113, s. 12 uttalat att det får förutsättas att något straffrättsligt ansvar inte kan göras gällande för den svenska militära styrkans medlemmar såvitt avser sådan våldsutövning som kan anses motiverad från militär synpunkt och som står i överensstämmelse med folkrättens regler (avsnitt 4.5.1).

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

Utredningen påpekar i detta sammanhang att ”inom” Försvarsmakten anses att myndigheten under internationella militära insatser får förlita sig på ”oskrivna ansvarsfrihetsgrunder av ett innehåll som man närmare sökt utveckla”. Utredningen redogör dock inte närmare för på vilket sätt myndigheten skulle ha utvecklat ansvarsfrihetsgrunder eller vad denna utveckling resulterat i.

FOI delar inte utredningens bedömning att det våld och tvång som regelmässigt används under internationella militära insatser oftast inte är av det slaget att rätten till nödvärn aktualiseras. FOI bedömer att flertalet av de händelser där svensk militär personal tidigare använt våld i internationella militära insatser grundat sig på nödvärnsrätten, t.ex. i samband med angrepp på egen personal.

FOI delar utredningens bedömning av gällande rätt för att bedöma det straffbelagda området vid ett ifrågasatt beteende av svensk militär personal i en internationell militär insats. Frågan om ett eventuellt straffansvar enligt brottsbalken torde därför bli aktuell för det fall en enskild gör sig skyldig till en handling som t.ex. innefattar våld som inte har stöd av mandatet och tillämplig folkrätt, bl.a. som det kommer till uttryck i form av tillämpliga insatsregler. Det straffrättsliga ansvaret blir i ett sådant fall en fråga för de svenska rättsvårdande myndigheterna att ta ställning till.

Utredningens uttalande att det saknas bestämmelser som reglerar *hur* man ska handla för att *inte bryta* mot t.ex. brottsbalkens olika bestämmelser, som gäller för svensk militär personal i internationella insatser, kan tolkas som att sådana bestämmelser enligt utredningen bör införas i den svenska lagstiftningen. En sådan lagstiftningsteknik torde dock tillhöra ovanligheterna, särskilt mot bakgrund av syftet med legalitetsprincipen. FOI är av uppfattningen att legalitetsprincipen ställer krav på att det av lagstiftningen framgår vilken handling som vid varje given tidpunkt utgör brott, t.ex. brottsbalkens bestämmelser, samtidigt som det vid en rättslig prövning ska kunna prövas om en ansvarsfrihetsgrund föreligger. FOI är vidare av uppfattningen att FN:s säkerhetsråds mandat, i förening med det folkrättsliga regelverket, bl.a. den humanitära rätten och regelverket för mänskliga rättigheter, jämte riksdagens och regeringens beslut om insatser samt de för varje insats gällande insatsreglerna får anses utgöra tillräcklig rättslig grund för att använda våld och tvång för att lösa de uppgifter som följer av säkerhetsrådets mandat. FOI ställer sig därför tveksam till betydelsen av att det enligt utredningen saknas 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.

FOI berör ytterligare frågan om ett eventuellt behov av lagstiftning nedan.



Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

### Behov av lagstiftning (avsnitt 6.3.3)

Utredningen gör – som dess redogörelse får uppfattas - bedömningen att det i svensk rätt *inte finns något uttryckligt 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, och anser att förhållandet är ägnat att ge upphov till *osäkerhet* om vad som gäller nationellt i fråga om och hur användning av *våld och tvång* är *tillåtet* under sådana insatser. Utredningen menar att 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 (avsnitt 4.5), få betecknas som *oklart*. Enligt utredningens bedömning är endast rättsläget klart vad gäller fall av individuellt självförsvar i enlighet med brottsbalkens bestämmelser om nödvärnsrätt. Som framgår ovan anser emellertid utredningen att det våld och tvång som regelmässigt används under internationella militära insatser oftast inte är av det slaget att bestämmelsen om nödvärn aktualiseras.

Som framgår ovan bedömer FOI – till skillnad från utredningen - att flertalet av de händelser där svensk militär personal tidigare använt våld i internationella militära insatser grundat sig på nödvärnsrätten, t.ex. i samband med angrepp på egen personal.

Utredningen anser vidare att det folkrättsliga regelverket är *svårbedömt*. Enligt utredningen krävs nämligen - även i konkreta fall av ifrågasatt handlande - ”en mängd komplicerade bedömningar”, bl.a. vad gäller frågan om jurisdiktion och frågeställningar kring tillämpligheten av mänskliga rättigheter. Utredningen menar att det mot bakgrund av det svårbedömda rättsläget är 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 även bidra till klarhet i fråga om straffansvarets gränser. En klagörande regel skulle nämligen enligt utredningen innebära att Försvarsmaktens militära personal under internationella militära insatser kan använda våld och tvång straffritt inom de ramar som lagen ställer upp. Enligt utredningen skulle därmed brottsbalkens bestämmelser om t.ex. misshandel inte bli ”direkt applicerbara” på det sätt de är i dag i förhållande till de åtgärder som vidtas inom den föreslagna lagens gränser. Utredningen framhåller att ett sådant behov även har uttryckts från Försvarsmaktens sida, bl.a. har rättssäkerhetsaspekten lyfts fram som skäl för en lagstiftning på området.

Vidare skulle enligt utredningen riksdag och regering ges möjlighet att utöver lagens bestämmelser införa ytterligare begränsningar i anknytning till en

Datum

2012-04-20

Nr

FOI-2012-72

specifik insats, dvs. att användningen av våld och tvång även måste vara förenlig med den ”svenska ståndpunkten” avseende mänskliga rättigheter och det nationella mandatet för insatsen. Utredningen menar vidare att det skulle 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. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att i förhållande till andra möjliga 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 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”.

FOI ifrågasätter – som framgår ovan - utredningens slutsatser att det i svensk rätt saknas en tillräcklig rättslig grund för svensk militär personal att under internationella militära insatser använda våld eller tvång - utöver vad som rymms inom reglerna för nödvärn och nöd i 24 kap. brottsbalken – för att lösa uppgifter som följer av mandatet. Som utredningen själv redovisar avseende utländska förhållanden är rådande uppfattning i några jämförbara länder, bl.a. Danmark, Kanada och Nederländerna, att folkrätten, FN:s säkerhetsråds resolution och för insatsen gällande insatsregler utgör tillräcklig rättslig grund för den internationella militära styrkan att använda våld och tvång för att lösa uppgifterna enligt mandatet. FOI noterar att denna ståndpunkt har även den svenska regeringen och riksdagen tidigare ställt sig bakom (prop. 1995/96:113, s.13 och prop. 2008/09:108, s.14).

FOI noterar att den rättsliga grunden för svensk militär personal att använda våld och tvång i internationella militära insatser redan idag vilar på folkrättslig grund, FN:s säkerhetsråds resolutioner, det nationella mandatet från riksdag och regering samt för insatsen gällande insatsregler. Såväl tillämplig folkrätt som för insatsen gällande insatsregler innefattar i *tillämpliga* delar den humanitära rätten och regelverket för mänskliga rättigheter. Vidare har straffrättsliga ansvarsområdet begränsats, bl.a. av reglerna om nöd och nödvärn i brottsbalken samt övriga relevanta objektiva ansvarsfrihetsgrunder. Denna rättsliga grund har ägt giltighet och legat till grund för att Sverige med stöd av FN:s säkerhetsråds resolutioner ställt militära förband till förfogande för att genomföra internationella militära insatser. FOI vill i detta sammanhang påpeka att utredningen inte redovisat någon djupare rättslig analys till stöd för påstående att det skulle föreligga oklarhet kring den rättsliga grunden för Försvarsmaktens personal att använda våld och tvång på sätt som nu sker i internationella militära insatser. FOI har inte heller tidigare uppmärksammat att det skulle föreligga någon större oklarhet kring eller särskilt allvarliga

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

tillämpningssvårigheter av det nu aktuella regelsystemet för våld och tvång i internationella militära insatser och som ger anledning att lagstifta på sätt utredningen föreslår.

FOI delar dock utredningens bedömning att det många gånger kan föreligga svårbedömda rättsliga överväganden i frågor som t.ex. rör tillämpligheten av den humanitära rätten i en internationell militär insats och tillämpligheten av regelverket för mänskliga rättigheter i konfliktrådet, bl.a. i vilken utsträckning som svensk militär personal är skyldiga att respektera eller säkerställa dessa rättigheter under olika konfliktnivåer. FOI är av uppfattningen att dessa frågor närmast har karaktären av rättstillämpning grundat på svensk nationell rätt och svenska åtaganden grundat på folkrätten. FOI har förståelse för att rättsområdets komplexitet medför att rättsliga överväganden inom ramen för komplexa internationella militära insatser på vissa håll kan uppfattas som svårbedömda.

FOI ställer sig dock tveksam till utredningens slutsats att klarhet om rättsläget kan skapas genom att det i svensk lag på sätt som nu föreslås anges att våld och tvång får användas under vissa förutsättningar, och som enligt utredningens bedömning skulle minska den osäkerhet som nu råder om rättsläget.

FOI bedömer att tillämpningen av det lagförslag som utredningen föreslår medför att motsvarande rättsliga överväganden som utredningen anser svårbedömda och som redan nu behöver göras även måste göras inom ramen för tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen. FOI anser att det krävs ytterligare analys av rättsläget och behovet av lagstiftning på området samtidigt som det bör utredas om det ”inom” Forsvarsmakten, som har lång erfarenhet av internationella militära insatser, råder en osäkerhet om tillämplig folkrätt och innebörden av gällande insatsregler samt hur dessa ska tillämpas. FOI instämmer med vad bl.a. Veteransoldatutredningen och Folkrättskommittén uttalat om vikten av utbildning av Forsvarsmaktens personal i frågor som rör den humanitära rätten och regelverket för mänskliga rättigheter, särskilt vad gäller tillämpningen i internationella militära insatser.

FOI menar sammanfattningsvis att utredningen inte redovisat en tillräckligt djupgående rättslig analys eller tillräckliga skäl för behovet av den föreslagna lagregleringen på området.

## Särskilt om tillämpligheten av de mänskliga rättigheterna (avsnitt 6.6)

Utredningen noterar att rättsläget när det gäller Sveriges skyldigheter att respektera *mänskliga rättigheter* under internationella militära insatser är svårbedömt och medför komplicerade frågeställningar utan självklara svar.

FOI delar utredningens bedömning att det föreligger 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 och från svensk sida har regeringen vid åtskilliga tillfällen uttalat att folkrätten innefattande de mänskliga rättigheterna ska respekteras under internationella militära insatser. 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.

Utredningen noterar samtidigt att det inte klart framgår 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.

FOI ställer sig frågande till utredningens bedömning att det är oklart om ståndpunkten att mänskliga rättigheter ska respekteras eller säkerställas i internationella militära insatser bygger på bindande folkrättslig grund eller utgör "frivilliga åtaganden". FOI bedömer att en fördjupad rättslig analys av tillämplig folkrätt och rättspraxis sannolik ger en tydlig bild av i vilken utsträckning folkrättslig skyldighet att respektera eller säkerställas mänskliga rättigheter i internationella militära insatser kan antas föreligga.

## Hur ska rättigheterna respekteras? (avsnitt 6.7.3)

Utredningen anger som ett skäl för den föreslagna lagen att de mänskliga rättigheterna som huvudregel formellt inte är tillämpliga i den typ av insatser Sverige deltar i. Utredningen anser därför 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.

Utredningen anger vidare att "rätts säkerhetsaspekten blir tydlig i skenet av att den ansvarsfrihet som skulle grundas genom en tillåtande regel, utan tydliga

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

begränsningar”. Utredningen anser att det ”är 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”.

Utredningen anger att 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 samt föreslår att detta *bör framgå av svensk lag*.

Utredningen anser även att det är 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. Utredningen menar att 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 utredningen - 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.

FOI delar utredningens bedömning att rättsläget när det gäller Sveriges skyldigheter att i *formell* mening *respektera* de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser i vissa fall medför komplicerade frågeställningar och kan vara svårbedömda. FOI vill samtidigt framhålla att utgångspunkten för den svenska militära personalens agerande i bl.a. internationella militära insatser måste vara att fullt ut respektera och säkerställa de mänskliga rättigheterna när förutsättningar föreligger och personalen har en faktisk möjlighet att respektera dessa rättigheter.

FOI instämmer i utredningens bedömning av den ”svenska ståndpunkten” att svensk militär personal ska respektera och säkerställa mänskliga rättigheter i militära internationella insatser även i de situationer när det inte klart framgår om Sverige kan anses ha en sådan skyldighet.

Utredningen framhåller att 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

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

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.

FOI noterar att utredningen inte lämnat någon mer djupgående rättslig analys av det problemområde avseende mänskliga rättigheter som utredningen anser motiverar lagförslaget. Utredningen redogör i och för sig för förutsättningar för tillämpningen av våld och tvång, bl.a. förutsättningar för att tillgripa vad utredningen kallar tjänstevåld och frihetsberövande av en person i en internationell militär insats.

Som ovan framgår kan utredningens bedömning att det saknas eller föreligger oklart rättsligt stöd för att använda våld och tvång i nu aktuella insatser ifrågasättas. FOI anser – som framgår ovan - att det folkrättsliga regelsystemet, bl.a. vad gäller tillämpligheten av den humanitära rätten och regelsystemet för mänskliga rättigheter, inte medför några större tillämpningsproblem, även om vissa frågeställningar i samband med nu aktuella insatser kan framstå som svårbedömda. Utredningen har inte heller redovisat någon mer ingående utredning av problemets omfattning eller vilka negativa konsekvenser som rådande ordning medför. Som tidigare angetts torde den nu föreslagna lagen inte heller undanröja de eventuella tillämpningsproblem som kan uppstå.

Utredningen anger vidare att en hänvisning till insatsreglerna inte beaktar det resonemang som den fört kring den vikt som Sverige tillmäter respekten för de mänskliga rättigheterna under internationella militära insatser då insatsregler primärt endast anger vad som *får* göras men inte *hur* verksamheten ska genomföras.

FOI vill framhålla att konstruktionen av insatsregler har som utgångspunkt att regelsystemet anger vid varje tidpunkt det våld och tvång som den militära personalen äger rätt att bruka när vissa närmare angivna omständigheter föreligger, dvs. anger den yttre ramen för tillåtet våld och tvång. Samtidigt ska noteras att regelsystemet normalt anger att en uppgift ska lösas utan våld och tvång och, i annat fall, minsta möjliga våld och tvång får tillämpas. Det är normalt den militära personalen som avgör *hur* uppgiften ska lösas med stöd av tillämplig insatsregel och övriga tillämpliga bestämmelser för verksamhetens bedrivande, t.ex. i form av order, direktiv och beslut.

FOI anser sammanfattningsvis

- att utredningen inte lämnat någon övertygande redogörelse för varför den rättsliga grunden i form av tillämplig folkrätt, mandatet och för insatsen

Datum  
2012-04-20Nr  
FOI-2012-72

- gällande insatsregler inte ger en fullständig bild av de rättsliga ramar som omger personalens användning av våld och tvång,
- att de operativa konsekvenserna av lagförslaget för svenska förband som är insatta i internationella militära insatser inte är tillräckligt utredda på sätt som följer av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, och
  - att ett av genomförande den ”svenska ståndpunkten” om mänskliga rättigheter inte bör ske genom lagstiftning på området om det i övrigt saknas skäl för lagstiftningen.

FOI anser att om det ändå anses föreligga behov av en lagreglering för att klarlägga att svensk militär personal äger rätt att bruka våld och tvång i enlighet med tillämplig folkrätt, mandatet och för insatsen gällande insatsregler skulle den finska lagmodellen kunna övervägas, dvs. att formellt begränsa användningen av våld och tvång med hänvisning till gällande insatsregler för den internationella militära insatsen. En sådan lagreglering skulle också bäst stämma överens med vad som gäller i flera jämförbara länder och kan även antas underlätta samverkan med dessa länders militära truppbidrag i internationella militära insatser.

FOI bedömer att det förhållandet att nu aktuella insatsregler omfattas av sekretess under och ofta även efter insatser inte innebär problem, särskilt som det får antas att rättsvårdande myndigheter får tillgång till aktuell insatsregel vid en rättslig prövning av ett straffansvar för överträdelse av aktuella insatsregler.

Detta yttrande har beslutats av t.jf. generaldirektören Susanne Moberg efter föredragning av juristen Thomas Wallander. I den slutliga handläggningen har även förste analytikern Jan Frelin och analytikern Carina Lamont deltagit.

Susanne Moberg

Thomas Wallander