

Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder

Ola Engdahl och
Gustaf Lind



MALIK (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*) är ett uppdragsfinansierat projekt finansierat av Försvarsdepartementet. Mottagare för projektet är Enheten för Säkerhetspolitiska och Internationella frågor.

Svenska internationella fredsfrämjande och krishanterande insatser kommer att vara en central uppgift för överskådlig tid. Vår inriktning är att skapa en större och mer sammanhållen kompetens inom detta område.

Projektet MALIK syftar till att bygga upp en långsiktig kompetens kring militära aspekter av lågintensiva konflikter för att kunna utgöra en kunskapsbank för regeringskansliet och försvarsmaktens högkvarter vid beslut om, planering av, samt utvärdering av insatser i sådana konflikter.

Projektet granskar främst militära insatser och då även den samverkan som finns med de civila insatserna, så kallad civil-militär samverkan. Vidare är fokus inte enbart på internationella insatser utan även på andra aspekter i ett konfliktområde.

Kommande rapporter:

Bogland Karin och Asplund Maria, *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1682--SE)

Bogland Karin och Bedford Sofie, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT i Mazar-e-Sharif*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1692--SE)

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



Rapporten är utgiven inom ramen för FOI projektet MALIK¹ (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*). Tidigare har följande rapporter utgivits inom ramen för detta projekt:

Sjöberg Stephan, *The Evolution of the French Special Forces: Experiences from the Past, Adapted for the Future*, FOI Användarrapport, 2004, (FOI-R--1255-SE)

Norell Magnus och Ströberg Karin, *Tankar om terrorism: Två studier kring ett modernt fenomen*, FOI Användarrapport, 2002, (FOI-R--0494--SE)

Ströberg Karin, *Prospects for Success in International Interventions – the Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement*, FOI Vetenskaplig rapport, 2000, (FOA-R--00-01755--170-SE)

Eriksson Pär, *Polisiärt och militärt i fredsfrämjande operationer – analys av en gråzon*, Lopetan VI, FOA Användarrapport, 2000, (FOA-R--99-01305-170-SE)

Larsson Per, *Inomstatliga lågnivåkonflikter – stadier och dynamik*, Lopetan V, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--99-01334-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer. Motiv metoder och förutsättningar*, Lopetan IV, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--9800968-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? En analys av samverkansproblemens orsaker*, Lopetan III, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--98-00967-170-SE)

Eriksson Pär, *Erfarenheter av nationellt koordinerade militära och civila insatser i Bosnien. Redovisning av intervjuer*, (Hemlig), Lopetan II, (FOA-RH--98-00377-170--SE)

Eriksson Pär och Sjöberg Eric, *Närmare världen - närmare terrorn. Hotbilder till följd av ett ökat internationellt engagemang*, Lopetan I, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--98-00765-170-SE)

¹ Projektet hette tidigare LOPETAN (*Lågnivåkonflikters operativa och taktiska natur*).

Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder

Utgivare FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1681--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	Månad, år September 2005	Projektnummer A1111
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
	Delområde 2	
Författare/redaktör Ola Engdahl Gustaf Lind	Projektledare Karin Bogland	
	Godkänd av Maria Hedvall	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig	
Rapportens titel Regeringens befogenheter att sända väpnad styrka till andra länder: Möjliga tolkningar till förmån för ökade befogenheter vid insatser med specialförband		
Sammanfattning (högst 200 ord) Denna rapport beskriver det svenska regelverket avseende möjligheten att skicka svenska militära styrkor i allmänhet, och svenska specialstyrkor i synnerhet, utomlands. Den redogör också för olika förslag om hur denna process kan förenklas. Författarna utgår från att specialförband används inom ramen för fredsoperationer med folkrättslig grund eftersom det inte finns ett entydigt folkrättsligt stöd för genomförandet av unilaterala evakueringsoperationer. Den rättsliga reglering som oftast hämmar en snabb beslutsprocess är kravet på riksdagens medgivande i det specifika fallet. Denna rapport försöker därför peka på olika rättsliga möjligheter att ge regeringen större kompetens att skicka svensk militär personal utomlands utan riksdagens medgivande. Författarna kommer inte att redogöra för de många goda anledningar som finns för att riksdagen har en viktig roll i sändandet av svenska styrkor utomlands utan kommer uteslutande diskutera hur förfarandet kan göras snabbare.		
Nyckelord FN-insatser, evakueringsoperationer, lag om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, regeringsformens reglering, internationell rätt		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 25 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1681--SE	Report type User report
	Programme Areas 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	Month year September 2005	Project no. A1111
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
	Subcategories 2	
Author/s (editor/s) Ola Engdahl Gustaf Lind	Project manager Karin Bogland	
	Approved by Maria Hedvall	
	Sponsoring agency Ministry of defence	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Governmental authorities to send armed forces abroad: Possible interpretations for the benefit of increased authorities when using special forces		
Abstract (not more than 200 words) <p>The report describes the Swedish legal regulations surrounding the possibilities to send Swedish military personnel in general and Special Forces in particular abroad. The report also gives recommendations on how this process could be simplified.</p> <p>The authors write from the assumption that Special Forces are deployed within the framework of peace operations founded on international law since there is no support, from an international law point of view, in doing evacuation operations unilaterally.</p> <p>The legal regulations may often restrain a swift decision making process, since the consent of the Swedish Parliament may be needed in a specific case. Hence, this report will point to different legal possibilities to give the government greater capability to send Swedish military personnel abroad without the consent of the Swedish Parliament. The authors does not involve in any lengthy discussions on the good reasons to why the Parliament has an important part to play before sending Swedish military personnel abroad. Instead the full attention is given to the task of how the decision making processes may be enhanced to become swifter.</p>		
Keywords Peacekeeping operations, evacuation operations, swedish law on armed forces on duty abroad, swedish constitutional regulations, international law		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 25 p.	
	Price acc. to pricelist	

Omslagsbild: Militärfordon på flygplatsen i Mazar-e-Sharif, Aghanistan, april 2005.
Foto Karin Bogland.

FÖRORD

Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt stöd till internationella insatser blev ett angeläget ämne i och med Sveriges signering av *EU Battle Group Concept* (EU:s snabbinsatsförmåga) i april 2004. Hur skulle den svenska byråkratin kunna strömlinjeformas för att anpassas efter de korta beslutstider som angavs i det uppsatta målet (styrka på plats inom tio dagar efter att beslut i EU Ministerråd tagits)? Inom Regeringskansliet (RK) pågår kontinuerligt ett arbete som är kopplat till detta.

Mot denna bakgrund har RK givit FOI Försvarsanalys i uppdrag att analysera de nationella beslutsprocesserna för att identifiera vilka områden som är problematiska och eventuellt tidskritiska och som möjligen skulle kunna omarbetas för att få framtida snabbare processer inför sändandet av svenskt militärt bidrag till internationella insatser. Uppdraget lades på Grotius AB och det är folkrättsjuristerna Ola Engdahl och Gustaf Lind som har författat rapporten. Rapporten granskades på ett seminarium den 10 februari 2004 och granskare var Jur.Lic. Magnus Sandbu vid HKV JUR (*Försvarsmaktens Högkvarters Juridiska enhet*).

I denna rapport ligger fokus på det folkrättsliga regelverket. Inom ramen för MALIK har också kritiska aspekter i beslutsprocesserna studerats, vilket publiceras i en separat rapport: *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser – En probleminventering*, Karin Bogland och Maria Asplund (FOI-R--1682--SE, oktober 2005).

Stockholm i september 2005

Karin Bogland,

Projektledare MALIK

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	5
1 SAMMANFATTNING	9
1.1 SLUTSATSER	9
1.2 REKOMMENDATIONER	10
2 INLEDNING	11
3 REGERINGSFORMENS REGLERING	13
3.1 NYTOLKNING AV BEGREPPET ”VÄPNAD STYRKA”	13
3.2 SLUTANDE AV AVTAL MED FN OM INSATSER.....	15
4 LAG OM VÄPNAD STYRKA FÖR TJÄNSTGÖRING UTOMLANDS	17
4.1 FREDSBEVARANDE VERKSAMHET	17
4.2 NYTOLKNING AV BEGREPPET ”FREDSBEVARANDE VERKSAMHET”	20
5 EVAKUERINGSOPERATIONER	23
6 FORTSATTA STUDIER	25

1 SAMMANFATTNING

Regeringsformens 10 kapitel 9 § fastställer att riksdagen, förutom i vissa specifika situationer, skall ge sitt medgivande för sändande av ”svensk väpnad styrka” utomlands. Detta stadgande har tolkats försiktigt i ett antal fall där även sändandet av en militärpolisgrupp har krävt riksdagens medgivande.

Enligt lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands får regeringen, utan riksdagens godkännande, sända svensk väpnad styrka utomlands för ”fredsbevarande verksamhet” efter bl.a. begäran från FN. Lagen använder det rättsligt oklara uttrycket ”fredsbevarande verksamhet”, vilket har lett till en praxis där riksdagens medgivande regelmässigt efterfrågas. I syfte att upprätta en kompetensfördelning mellan riksdagen och regeringen som i högre grad tillgodoser kravet på skyndsamma beslutsprocesser är det möjligt att tolka begreppet ”fredsbevarande verksamhet” mindre försiktigt än vad som görs idag.

Det är inte enbart nya lagtolkningar som kan förenkla sändandet av svenska styrkor utomlands. Det är också av vikt att stärka den folkrättsliga specialkompetensen vid de myndigheter som ansvarar för detta arbete i syfte att underlätta en snabb och korrekt handläggning.

1.1 Slutsatser

Det finns olika rättsliga möjligheter för att skapa en snabbare process för att skicka specialstyrkor utomlands. Dessa inkluderar:

- Möjligheten att argumentera för en mindre försiktig tolkning av RF 10:9, vilken skulle resultera i att riksdagens medgivande först är nödvändigt vid sändande av större styrkor än i dag
- En mindre försiktig tolkning av begreppet ”fredsbevarande verksamhet” i lag om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, vilket skulle leda till att riksdagens medgivande inte behövdes inhämtas i samma utsträckning som i dag
- En ändring av lag om väpnad styrka utomlands som innebär att regeringen får rätt att sända väpnad styrka för fredsbevarande verksamhet också efter begäran av EU
- Att inte precisera personalstyrkan i riksdagsbeslut om sändande av väpnade styrkor utomlands skulle kunna påskynda beslutsprocessen för eventuella evakueringsoperationer i stater där Sverige redan deltar med en väpnad styrka
- En förstärkning av den folkrättsliga kompetensen på berörda myndigheter.

1.2 Rekommendationer

Förslag till ändringar av lag om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

Lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands stadgar att regeringen kan ställa en väpnad styrka till förfogande utan riksdagens medgivande enbart om det sker ”på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa”. Denna bestämmelse motsvarar inte dagens internationella säkerhetssamarbete. När föregångaren till dagens lag antogs 1992 fanns stora förhoppningar om att OSSE-samarbetet också skulle innefatta fredsbevarande operationer.¹ Utvecklingen har dock gått en annan väg. OSSE har aldrig genomfört någon traditionell fredsbevarande operation. De regionala organisationer som Sverige idag samarbetar med avseende fredsbevarande operationer är EU och Nato.

Det svenska medlemskapet i EU motiverar en lagändring som innebär att regeringen får rätt att sända väpnad styrka för fredsbevarande verksamhet efter begäran av EU. I och med att så inte är fallet krävdes riksdagsbeslut 2003 för att sända 20 personer till EU-operationen Concordia i Makedonien.

Institutionella förbättringar

Vid sändandet av svenska militära förband utomlands är folkrättsliga och grundlagsrättsliga aspekter av yttersta vikt. Förberedelsearbetet kompliceras och försenas p.g.a. att det inte finns tjänstemän med folkrättslig specialkompetens vid alla de myndigheter där missionerna förbereds. Det finns nu folkrättslig specialkompetens vid UD/FMR, FN-delegationen och Försvarsmakten men inte på FÖ eller EU-representationen. UD/FMR gör för närvarande många av de folkrättsligt relevanta bedömningarna för regeringens räkning vid sändandet av svenska missioner. Lejonparten av arbetet med sändandet av missioner sker dock på FÖ och i de fall EU ansvarar för missionen sker mycket relevant arbete vid EU-representationen i Bryssel. Det skulle sannolikt både garantera ett bättre beslutsunderlag och kortare handläggningstid om de personer som gör den folkrättsliga bedömningen sitter tillsammans med övrig personal som arbetar med sändandet av missionen.

¹ Lag (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

2 INLEDNING

Det finns ett antal olika anledningar till att det går långsamt att skicka specialstyrkor till uppdrag utomlands. Försvarsmakten behöver tid att förebereda beslutet. Departementen måste bereda ärendet. Tidsåtgången för dessa två moment beror i första hand på praktiska och inte rättsliga skäl.

Den rättsliga reglering som ibland hämmar en snabb beslutsprocess är kravet på riksdagens medgivande för att skicka en svensk väpnad styrka utomlands. Denna rapport försöker därför peka på olika rättsliga möjligheter att ge regeringen större kompetens att skicka svensk militär personal utomlands utan riksdagens medgivande. Författarna kommer inte att redogöra för de många goda anledningar som finns för att riksdagen har en viktig roll i sändandet av svenska styrkor utomlands.

Denna rapport beskriver det svenska regelverket i första hand för riksdagens och regeringens medverkan i att skicka svenska militära styrkor i allmänhet, och svenska specialstyrkor i synnerhet, utomlands. Den redogör också för olika förslag om hur denna process kan förenklas. Många av de relevanta reglerna går att finna i Regeingsformen. I och med att grundlagsändring är en långsam process försöker denna rapport i första hand analysera nya tolkningar av befintliga regler.

Författarna utgår från att specialförband används inom ramen för fredsoperationer med folkrättslig grund eftersom det inte finns ett entydigt folkrättsligt stöd för genomförandet av unilaterala evakueringsoperationer.

3 REGERINGSFORMENS REGLERING

Den rättsliga grunden för att skicka en svensk väpnad styrka utomlands går att finna i RF 10:9 som föreskriver att

Regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Svensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat land endast om

1. riksdagen medgiver det,
2. det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden,
3. skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Första punkten avser en situation där riksdagen ger sitt medgivande till en specifik insats. Ett exempel på beslut i enlighet med detta lagrum är riksdagens medgivande till svenskt deltagande i FN:s insats i Liberia 2004.² Den andra punkten avser t.ex. lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands som tillåter regeringen ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands utan riksdagens medgivande i det specifika fallet.³ Den tredje punkten gäller om Sverige ingått avtal med t.ex. FN som innehåller en förpliktelse att skicka väpnad styrka efter FN:s säkerhetsråds beslut.

Regeringen kan i andra fall själva sända väpnad styrka till annat land. RF 10:9 förbjuder inte uttryckligen delegation av detta beslut men det torde vara osannolikt att regeringen skulle delegera ett beslut av sådan vikt.

Utifrån RF:s reglering finns det i huvudsak två möjligheter att, utan ändring av grundlagen, skapa en snabbare process för att skicka svenska specialstyrkor utomlands. Dels är det möjligt att tolka begreppet ”väpnad styrka” på ett mindre försiktigt sätt, dels är det möjligt att sluta ett internationellt avtal med FN såsom beskrivs i RF 10:9 3p.

3.1 Nytolkning av begreppet ”väpnad styrka”

Denna diskuterar tolkningen av begreppet ”väpnad styrka” i Regeringsformen. Det tar först upp hur RF 10:9 tolkas idag och visar sedan på att det finns äldre fall som visar på en mindre försiktig tolkning av begreppet ”väpnad styrka”.

RF 10:9 är inte tillämpligt på en svensk specialstyrka som inte är en ”väpnad styrka”. Regeringen har i så fall rätt att sända styrkan utan riksdagens godkännande. Det sker bl.a. vid sändande av militära observatörer till olika internationella insatser. Det kan te

² Prop 2003/2004: 61, Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, s 10.

³ Lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

sig naturligt att observatörer inte är en ”väpnad styrka” då de inte agerar i grupp och sällan är beväpnade.

Faktum är dock att även en beväpnad styrka i vissa fall kan anses falla utanför begreppet ”väpnad styrka”.⁴ Gränsdragningen för vilka styrkor som anses falla under RF 10:9 har utvecklats i konstitutionell praxis.

I propositionen om svenskt deltagande i en EU-styrka i Makedonien anfördes att:

”Till de omständigheter som kan anses som relevanta för bedömningen av om ett svenskt bidrag till en militär insats är att anse som en väpnad styrka i regeringsformens mening torde höra att det är frågan om en organiserad enhet med en militär förmåga som går längre än personligt självförsvar.”⁵

Sverige deltog i Makedonieninsatsen (operation Concordia) med militära enheter som av regeringen bedömdes vara olika ur RF:s hänsyn. Regeringen ansåg en militärpolisgrupp var ”att betrakta som ett förband med en kapacitet att lösa militära uppgifter och det är därför inte enbart fråga om personligt självförsvar. Denna grupp måste betraktas som väpnad i regeringsformens mening.”⁶ De svenska övervakningsgrupperna som också deltog i missionen ansågs emellertid inte kunna betraktas som väpnad styrka då de var löst sammansatta och enbart beväpnade för personligt självförsvar.

Avseende Sveriges medverkande i FN-insatsen i Kongo (MONUC) med en flygfältsenhet gjordes också en försiktig bedömning. Styrkan bestod av högst 90 personer med ansvar för drift och bemanning av ett flygfält men inkluderade även en vaktgrupp. Regeringen skriver i detta fall att styrkan ”kommer i första hand att vara beväpnad för att svara för självförsvar och skydd av egendom och materiel. Men med tanke på styrkans sammantagna storlek och sammansättning får emellertid det svenska bidraget betraktas som en väpnad styrka i regeringsformens mening.”⁷

Det avgörande för bedömningen om styrkan skulle falla under RF 10:9 i dessa två fall torde vara att den militära förmågan gick utöver personligt självförsvar. Att svensk militär personal är utrustad med handeldvapen för att med nödvärn skydda sig mot angrepp innebär kanske att de är ”väpnade” men inte att de är en ”styrka”. De är varken utrustade eller organiserade för att gemensamt lösa en militär uppgift.

I praktiken medför regeringens bedömningar, som inte ifrågasatts av riksdagen, att en lägsta tröskel för vad en ”väpnad styrka” innebär har etablerats i praxis. ”Väpnad styrka”, har enligt regeringens bedömningar, ansetts omfatta beväpnade militära enheter ner till grupps storlek. Monuc-propositionen verkar ge vid handen att även en större militär enhet med understödjande uppgifter beväpnad enbart för personligt själv-

⁴ 1990/91: KU 30. Bilaga A 17.3.

⁵ Prop 2002/03:43, Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien, s 8.

⁶ ibid

⁷ Prop 2002/03:58, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, s 10.

försvar anses vara ”väpnad styrka” om den har en praktisk möjlighet att delta som stridande förband.

Det är möjligt att hävda att den idag gällande tolkningen är alltför försiktig. Det går att göra gällande att enbart en militär styrka av t.ex. plutons eller kompanis storlek kan anses ha praktiskt möjlighet att lösa militära uppgifter. En sådan nytolkning har visst stöd i äldre konstitutionell praxis. Det går att hänvisa till två olika exempel.

Sverige deltog i insatsen för befriandet av Kuwait 1991 med ett fältsjukhus.⁸ Den svenska personalen var beväpnad för självförsvar men regeringen ansåg trots det att riksdagen inte behövdes tillfrågas. Frågan prövades av konstitutionsutskottet som inte framförde någon kritik.⁹

Sverige har även vid ett antal tillfällen skickat flottans minröjningsfartyg till de baltiska staterna utan att anse att riksdagens godkännande behövdes inhämtas. Vi utgår ifrån att befintlig beväpning inte hade avlägsnats. Det är möjligt att regeringen tog hänsyn till att det var liten eller ingen risk att minsveparna och fältsjukhuset skulle involveras i strid till skillnad från de nyare fallen där svensk trupp grupperades i mer osäkra områden.

Dessa två fall visar, i vart fall, att det är möjligt att göra en mindre försiktig bedömning. Även om det är svårt att jämföra ett minröjningsfartyg med en militärpolis- eller vaktgrupp torde vanligtvis minröjningsfartyget vara tyngre beväpnat. Det är också möjligt att hävda att det fanns vissa likheter mellan fältsjukhuset och flygfältsenheten avseende kapaciteten att delta i strid.

Det finns därför både faktiska skäl och viss understödande praxis till stöd för en nytolkning av begreppet ”väpnad styrka” som skulle innebära att riksdagens godkännande inte behövdes inhämtas i lika stor utsträckning som idag. Riksdagen skulle kunna hållas informerad genom att insatser som inte faller under RF 10:9 rapporteras till utrikesnämnden.

3.2 Slutande av avtal med FN om insatser

RF 10:9 3 p hänvisar till att en väpnad styrka kan sändas till ett annat land om ”skyldighet att vidtaga åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.” Bakgrunden till denna bestämmelse finns i FN-stadgans artikel 43 som föreskriver att medlemsstaterna genom särskilda avtal skall ställa militära styrkor till FN:s säkerhetsråds förfogande. Säkerhetsrådet skall ha rätt att sätta in dessa styrkor direkt för att upprätta internationell fred och säkerhet utan att genomgå den utdragna process som krävs idag.

⁸ Regeringsbeslut FO91/50/6, 1991-01-10, Svenskt deltagande med fältsjukhus i Saudiarabien.

⁹ 1990/91:KU30

Systemet med FN-styrkor har aldrig realiserats trots att FN-stadgan förpliktar medlemsstaterna att ingå sådana avtal. I den internationella politiska debatten framförs ibland krav på att stater och regionala organisationer skall ställa militära styrkor till FN:s säkerhetsråds förfogande enligt FN-stadgans artikel 43. Det har emellertid inte funnits någon politisk vilja för en sådan lösning. Det är dock viktigt att peka på att det enligt RF är en möjlig lösning för att förenkla för sändandet av svensk militär till FN insatser oavsett deras natur.

4 LAG OM VÄPNAD STYRKA FÖR TJÄNSTGÖRING UTOMLANDS

Som nämnts ovan får regeringen bland annat besluta att sända svensk väpnad styrka utomlands om ”det är medgivet i lag som angiver förutsättningarna för åtgärden”. Det finns idag två lagar som bemyndigar regeringen att besluta om att sända en väpnad styrka till ett annat land: lag (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet och lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Den förra lagen är inte av intresse inom ramen för denna rapport. Den senare fastställer att regeringen har rätt att besluta om att sända en väpnad styrka utomlands för ”fredsbevarande verksamhet” om det föreligger en begäran från FN eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för det. I andra fall, t.ex. när det föreligger en begäran om väpnad styrka för annat än ”fredsbevarande verksamhet”, krävs beslut av riksdagen. Bedömningen av vad som är ”fredsbevarande verksamhet” eller inte är därför av vikt för att effektivisera sändandet av svenska styrkor utomlands.

4.1 Fredsbevarande verksamhet

Uttrycket ”fredsbevarande verksamhet” i lag om väpnad styrka utomlands är en vag term som saknar en klar juridisk innebörd. Det är en översättning av ”peacekeeping”. Utöver begreppet ”peacekeeping” finns idag en mängd olika termer på liknande verksamheter, såsom ”peacemaking”, ”peace enforcement”, ”peacebuilding”, ”peace support operation” och ”peace operation”. FN har hållit fast vid begreppet ”peacekeeping” men för att anpassa det till nya operationers ändrade karaktär används idag termerna första, andra, och ibland också tredje generationens ”peacekeeping”. En avgörande faktor är operationens mandat. Den klassiska fredsbevarande operationens mandat baseras på följande kriterier: medgivande från värdnationen, opartiskhet i konflikten samt en rätt till våldsanvändning i självförsvar. En sådan operation betecknas ofta kapitel VI-operation då den saknar rätt till tvångsåtgärder. Säkerhetsrådet kan besluta om fredsframtvingande åtgärder under FN-stadgans kapitel VII. Fredsframtvingande verksamhet är inte beroende av värdstatens medgivande. Därav följer att inte heller övriga kriterier för den fredsbevarande operationen måste tillämpas. Ett exempel på en fredsframtvingande operation under kapitel VII utan statens medgivande är insatsen mot Irak 1990-91.

I förarbetena till lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands anförs att

”Fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avser insatser som görs efter ett freds- eller eldupphörsavtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Våldsanvändning kan förekomma inom ramen för självförsvar. Det använda våldet skall då vara ett direkt svar på en motsvarande åtgärd från någon av

parterna, våldet skall stå i proportion till vad angriparen använt och våldet skall inte förorsaka onödig skada eller onödigt lidande".¹⁰

"Fredsbevarande verksamhet" såsom definierat i förarbetena är dock ovanligt idag. Det blir allt vanligare för FN:s säkerhetsråd att besluta om operationer under FN-stadgans kapitel VII trots att det redan finns ett medgivande från värdstaten.¹¹ Orsakerna till detta är bl.a. erfarenheter från operationer där FN-personal saknat både mandat och utrustning att effektivt försvara sig och lokalbefolkningen. Ett robust mandat initialt ger styrkan en möjlighet att förbereda sig vad gäller exempelvis utrustning, utbildning och organisation för ett "worst-case" scenario. Det innebär inte att de dagliga uppgifterna karakteriseras av fredsframtvängande uppgifter såsom offensivt användande av militärt våld men det ger styrkan en rätt att effektivt försvara sig och lokalbefolkningen om det skulle bli nödvändigt.

Det är fem år sedan en agenda rörande skydd av civila i väpnade konflikter introducerades av FN:s generalsekreterare.¹² Säkerhetsrådet har därvid särskilt uttryckt intentionen att framtida fredsbevarande operationer skall, när så är lämpligt och möjligt, ges mandat och resurser att skydda civilbefolkningen från omedelbara hot mot dess fysiska säkerhet.¹³

Mot bakgrund av denna utveckling är användningen av begreppet "fredsbevarande verksamhet" i lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands inte okomplicerad. I svensk praxis har begreppet tolkats försiktigt.

Praxisgenomgång

Inför Sveriges deltagande i UNPROFOR i forna Jugoslavien 1993 ansåg regeringen att insatsen i huvudsak kunde betecknas som fredsbevarande men att de planerade insatserna kunde komma att innehålla fredsframtvängande moment där användning av våld kunde bli nödvändig. Uppgifterna för den svenska styrkan kunde därför komma

¹⁰ Prop. 2002/03: 26, Tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, s 11. Samma formulering återfinns i prop. 1998/99: 68, Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, s 10

¹¹ I proposition 2002/03:58, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, hänvisas till "de 'nya' sorters FN-operationer med traditionella fredsbevarande uppgifter men som också har ett säkerhetsrådsmandat under FN-stadgans kapitel VII", s.10. Exempel på pågående operationer där värdstaten samtyckt till ett mandat med fredsframtvängande inslag: United Nations Operation in Burundi (ONUB) S/RES/1545 (2004), United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) S/RES/1542 (2004), United Nations Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI) S/RES/1528 (2004), United Nations Mission in Liberia (UNMIL) S/RES/1509 (2003), United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET) S/RES/1410 (2002), United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) S/RES/1291 (2000), United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) S/RES/1289 (2000).

¹² Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict, UN Doc. S/2004/431.

¹³ S/RES/1296 (2000), para. 13.

att skilja sig från strikt fredsbevarande verksamhet.¹⁴ Insatsen ansågs därför inte vara en form av ”fredsbevarande insats” och krävde därför riksdagens medgivande.

Vid beslut om Sveriges deltagande i IFOR i Bosnien 1995 anfördes att

”IFOR:s primära uppgifter enligt fredsöverenskommelsen är att vid behov separera parternas militära styrkor, att upprätta separationszoner samt att övervaka dessa. I överenskommelsen ger parterna sitt uttryckliga medgivande till att IFOR placeras i området. Uppdraget kommer därigenom att likna traditionell fredsbevarande verksamhet. En skillnad är dock att IFOR:s mandat kommer att grunda sig på en resolution antagen av FN:s säkerhetsråd med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Det betyder att styrkan, i syfte att genomföra sitt mandat, vid behov kommer att ha befogenhet att tillgripa militära tvångsmedel som går utöver strikt självförsvar.”¹⁵

Regeringen tydliggjorde samtidigt betydelsen av samtycke från parterna till konflikten. I en jämförelse mellan IFOR:s mandat och den insats som genomfördes med stöd av Kapitel VII i FN-stadgan mot Irak var det senare, enligt regeringen ”en ren fredsframtvängande operation som riktade sig mot en av parterna i konflikten. Utplaceringen av IFOR grundar sig däremot på en ingången fredsöverenskommelse mellan parterna i konflikten. Parterna har även samtyckt till att IFOR placeras i området.”¹⁶ På grund av att operationen grundades på en kapitel VII-resolution som auktoriserade våldsanvändning under vissa förutsättningar ansåg regeringen att den inte var att betrakta som ”fredsbevarande” och riksdagens godkännande krävdes.

Det svenska deltagandet i Kosovo och Afghanistan föranledde regeringen endast att begära stöd hos riksdagen utan särskilda motiveringar.

I proposition 2002/03:58 anfördes gällande MONUC att operationen har en rätt under kapitel VII att,

”inom de områden där dess infanteribataljoner finns grupperade, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda civila under överhängande hot om fysiskt våld (”*under imminent threat of physical violence*”). Mandatet att skydda civila går utanför den traditionella självförsvarsrätten för en fredsbevarande operation. En försiktig tolkning av begreppet fredsbevarande verksamhet enligt lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands medför att riksdagens medgivande till att sända väpnad styrka utomlands skall inhämtas när insatsen ifråga har

¹⁴ Prop. 1992/93:254, om svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien, s. 6.

¹⁵ Prop. 1995/96:113, svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien, s. 9.

¹⁶ Prop. 1995/96:113, svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien, s. 9.

ett våldsmandat under kapitel VII av FN-stadgan som går utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar.”¹⁷

Inför det svenska deltagandet i den EU-ledda styrkan i Demokratiska Republiken Kongo 2003 påpekades att den multinationella snabbinsatsstyrkans mandat var fattat under FN-stadgans kapitel VII och innebar en rätt för styrkan att använda alla nödvändiga medel för att utföra sina uppgifter. Regeringen ansåg att mandatet innebar en rätt att använda våld som går ”utöver fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar, vilket innebär att riksdagens medgivande behövs för att svensk trupp skall kunna delta i den EU-ledda krishanteringsoperationen.”¹⁸ Riksdagens medgivande krävdes därför.

Det svenska bidraget till UNMIL i Liberia krävde också det beslut av riksdagen. I propositionen framhöll regeringen:

”Trots att samtliga parter i konflikten lämnat samtycke till närvaron av FN-styrkan i Liberia har UNMIL fått ett mandat under kapitel VII i FN-stadgan. Detta innebär att UNMIL även har fått mandat att vidta åtgärder av fredsframtvängande natur, inklusive en rätt till våldsanvändning som går utanför traditionella fredsbevarande styrkors rätt till självförsvar. Eftersom den svenska styrkan inte ställs till UNMIL:s förfogande enbart för fredsbevarande verksamhet, krävs att riksdagen lämnar medgivande till insatsen.”¹⁹

4.2 Nytolkning av begreppet ”fredsbevarande verksamhet”

Det är tydligt att lag om väpnad styrka utomlands getts en försiktig tolkning. Oavsett om insatsen i huvudsak kan hänföras till traditionell fredsbevarande verksamhet har fredsframtvängande moment i operationens mandat inneburit att regeringen sökt riksdagens godkännande. Det är osäkert om denna praxis motsvarar det ursprungliga syftet med lagen. Det är sannolikt att ett av lagens syften var att regeringen skall ha rätt att efter begäran av FN besluta om att sända svensk väpnad styrka på missioner som är, relativt sett, ofarliga för den svenska personalen. I och med att FN:s säkerhetsråd ofta ger våldsmandat under kapitel VII även för operationer som i övrigt är traditionellt fredsbevarande har lagen om väpnad styrka utomlands kommit att bli i det närmaste verkningslös som ett instrument för regeringen att besluta om väpnade styrkor till internationella insatser. Det är därför motiverat att överväga alternativa tolkningar av ”fredsbevarande verksamhet”. Syftet skulle vara att återupprätta det kompetensförhållande som tidigare avsågs.

¹⁷ Proposition 2002/03:58, Svenskt deltagande i Förenta nationernas fredsoperation i Demokratiska republiken Kongo, s. 10.

¹⁸ Prop. 2002/03:143, Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Demokratiska republiken Kongo, s. 12.

¹⁹ Prop. 2003/04:61, Svenskt deltagande i Förenta nationernas mission i Liberia, s. 10.

Det är möjligt att hävda att det inte är ändamålsenligt att tolka "fredsbevarande verksamhet" efter vilken sorts beslut som FN:s säkerhetsråd grundar operationen på. Huruvida insatsen har ett fredsframtvigande mandat behöver inte alltid ges en avgörande betydelse. Det finns åtminstone två tolkningsalternativ.

En möjlighet skulle vara att tolka "fredsbevarande verksamhet" efter vilka hot som finns mot missionen. "Fredsbevarande verksamhet" föreligger om en mission både baserad på samtycket av parter till konflikten och våldsmandat under kapitel VII från säkerhetsrådet förväntas kunna utföra verksamhet som traditionellt karakteriseras som fredsbevarande utan att dras in i strider där de måste agera med stöd av kapitel VII-mandatet. Om situationen är instabil och missionen förväntas behöva tillämpa offensivt militärt våld för att lösa sina uppgifter krävs riksdagens medgivande. Det bör dock noteras att gränsen mellan FN:s extensiva tolkning av fredsbevarande trupps rätt till självförsvar (s.k. missionsförsvar) och det fredsframtvigande inslaget i den "nya" typen av operationer (ex. MONUC), i praktiken kan framstå som förhållandevis oklar.

Vid bedömningen av eventuell risk för personalens säkerhet kan sårbarhetskriterier få betydelse. Mot bakgrund av sin särskilda utbildning, samt utrustning, kan ett specialförband med uppgift att försvara lokalbefolkningen möjligen anses mindre sårbar än en traditionell väpnad styrka

En annan alternativ nytolkning av "fredsbevarande verksamhet" är att koppla det till samtycke från parterna. Om alla parter till konflikten samtycker till närvaron av missionen är den att betrakta såsom fredsbevarande. Förutom att det innebär en självständig folkrättslig grund för insatsen indikerar det dessutom att det fredsframtvigande inslaget är begränsat. I insatser där parterna givit sitt samtycke bör operationens fredsframtvigande inslag bedömas utifrån vilken typ av åtgärder som är möjliga inom ramen för mandatet samt hur troliga dessa är i ljuset av parternas samtycke till insatsen. Såsom påpekas i FN:s s.k. Brahimirapport är samtycket dock ibland flyktigt. Där anförs att

"Experience shows, however, that in the context of modern peace operations dealing with intra-State/transnational conflicts, consent may be manipulated in many ways by the local parties. A party may give its consent to United Nations presence merely to gain time to retool its fighting forces and withdraw consent when the peacekeeping operation no longer serves its interests. A party may seek to limit an operation's freedom of movement, adopt a policy of persistent non-compliance with the provisions of an agreement or withdraw its consent altogether. Moreover, regardless of faction leaders' commitment to the peace, fighting forces may simply be under much looser control than the conventional armies with which traditional peacekeepers work, and such forces may split into factions whose existence and implications were not contemplated in the peace

agreement under the colour of which the United Nations mission operates.”²⁰

Om en part drar tillbaka sitt samtycke till operationen skulle den inte längre vara att betrakta som “fredsbevarande” och riksdagen skulle behöva ge sitt medgivande.

Dessa två möjliga tolkningar skulle innebära ett brott mot den försiktiga tolkning av fredsbevarande verksamhet som genomsyrat regeringens praxis så här långt men skulle kunna anses som en lämplig anpassning till den nya typen av fredsoperationer.

²⁰ Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects, FN dokument A/55/305-S/2000/809 (2000) s. 9.

5 EVAKUERINGSOPERATIONER

Är det möjligt att sända specialförband för att evakuera svensk personal i utlandet? Evakueringsoperationer utan samtycke från den stat till vilken svensk personal skall sändas eller kapitel VII-mandat från säkerhetsrådet saknar ett tydligt folkrättsligt stöd. Om värdstaten begär assistans från Sverige finns det däremot en klar *folkrättslig* grund för operationen. Ett riksdagsbeslut krävs om specialförbandet anses utgöra en väpnad styrka. I och med att, som visats ovan, begreppet väpnad styrka tolkas försiktigt torde det vara osannolikt att en evakueringsoperation kan genomföras utan riksdagens medgivande.

Om en begäran från en annan stat sker inom ramen för en fredsframtvängande operation är det möjligt att riksdagen redan godkänt en väpnad styrka till det aktuella landet. Om specialförbandets uppgifter kan sägas ligga inom ramen för det fredsframtvängande mandatet krävs inget nytt riksdagsbeslut. Om det inte är så torde ett nytt riksdagsbeslut krävas. Är antalet personer i den befintliga styrkan specificerat krävs förmodligen ett nytt riksdagsbeslut för att ytterligare personal skall kunna ingå i den väpnade styrkan. Att inte precisera personalstyrkan i riksdagsbeslutet skulle därmed kunna påskynda beslutsprocessen för eventuella evakueringsoperationer i stater där Sverige redan deltar med en väpnad styrka.

Alternativt skulle det vara möjligt att ersätta ett antal personer i aktiv tjänst med personer ur specialförbandet som kan evakuera de svenska medborgarna. I fall där styrkans numerär är preciserad av riksdagen avser den vanligtvis vid varje given tidpunkt antalet aktivt insatta personer. Numerären kan därför bibehållas genom att flexibelt utnyttja rotationer, permissioner och liknande.

Vid fredsbevarande verksamhet är det mer tveksamt. En djärv tolkning av begreppet kan möjligen innebära att specialförbandets uppgifter kan anses som en del av den befintliga styrkans mandat även om det inte står specifikt omnämnt. Troligen kommer dock riksdagsbeslut krävas för att skicka specialförband inom ramen för fredsbevarande verksamhet. Det finns behov av ytterligare forskning kring denna fråga. Ett exempel är om ”force protection” kan anses innefatta en rätt till evakueringsoperationer?

En möjlighet skulle kunna vara att framtida svenska fredsbevarande insatser får mandat för att genomföra evakueringsoperationer i nödsituationer i samband med beslutet att skicka styrkan. Det skulle kräva att värdstaten, alternativt rebellstyrkor, i det land där operationen skall sättas in ger sitt samtycke till uppgiften. Specialförbandet får rätt utföra uppgifter som vanligtvis ligger inom den mottagande statens kompetensområde. I och med att det föreligger samtycke från värdstaten kan denna uppgift anses vara ”fredsbevarande”.

6 FORTSATTAS STUDIER

Studier som skulle kunna följa på denna rapport inom ramen för projekt MALIK är förslagsvis:

- Evakueringsoperationer av svenska medborgare ingår som ett naturligt och stående moment inom *Force Protection*. Det är inskrivet i proposition och ska vara godkänt av värdlandet och av riksdagen. Men är *Force Protection* ens en rättslig term?
- Finns det sprickor i dagens system för sändandet av militärt förband utomlands? Exempelvis om man sänder personal utan vapen som utrustas på plats? Eller personal som betjänar vapensystem – hur värderas det rättsligt sett?
- Rättsliga och faktiska möjligheter att använda våld. Vad är det som är avgörande för regeringens bedömning? Jämför exempelvis fältsjukhuset och flygfältsenheten.
- Vad är det som inbegriper ”personligt självförsvar” under en internationell insats? Finns det ett utökat självförsvarsbegrepp? Hur ska ordet ”offensiv handling” tolkas?