

Sammanfattning

Vi har enligt våra direktiv haft i uppdrag att kartlägga de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet, och som Sverige är bundet av. I uppdraget har också ingått att kartlägga hur Sverige genomfört gällande humanitärrättsliga regler i svensk lagstiftning och att följa upp i vilken omfattning och på vilket sätt svensk folkrättsutbildning innehållsmässigt är relevant mot bakgrund av gällande konventionsåtaganden. Ytterligare en uppgift har varit att analysera de sedvanerättsliga regler, inkluderande de slutsatser och skälen för dessa, som Internationella rödakorskommittén (ICRC) slagit fast i sin sedvanerättsstudie. I vårt uppdrag har vidare ingått att undersöka om det finns behov av en särskild nationell humanitär-rättslig manual och i sådant fall lämna förslag till en sådan.

Genom tilläggsdirektiv har vi dessutom fått i uppdrag att föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra en svensk ratificering av tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionerna om antagande av ytterligare ett kännetecken, samt att göra en översyn av lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. och föreslå lämpliga ändringar.

Folkrättens grunder (kap. 2)

Tolkning och tillämpning av centrala humanitärrättsliga konventioner och gällande sedvanerätt förutsätter kännedom om det folkrättsliga regelsystemet. I kapitlet lämnar vi därför en kortfattad redogörelse för grundläggande folkrättsliga områden och begrepp. Framställningen bygger på att vårt uppdrag avser de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet, och som Sverige är bundet av. Fokus ligger därför på krigets lagar och delar av de mänskliga rättigheterna.

I kapitlet lämnas vidare en redogörelse för hur Sverige genomför sina folkrättsliga förpliktelser.

Folkrätt och svenskt totalförsvar – en bakgrund (kap. 3)

I kapitlet redovisar vi det arbete som utfördes av den kommitté som tillsattes år 1978 med uppdrag att lämna förslag angående tolkning och tillämpning av folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation. Kommittén lämnade 1979 delbetänkandet *Krigets lagar* (SOU 1979:73) och 1984 slutbetänkandet *Folkrätten i krig* (SOU 1984:56).

Slutbetänkandet har fått stor betydelse genom den systematiska genomgång som gjordes av den gällande humanitära rätten och de förslag på tolkning och tillämpning av denna som lämnades. Kommitténs analyser och förslag har varit vägledande för svensk position på området och för i dag gällande nationella författningar med humanitärrettslig bäring. 1984 års betänkande har därmed, tillsammans med senare utredningar och svenska författningar på området, utgjort en naturlig utgångspunkt för vårt arbete. I kapitlet redogör vi därför inledningsvis för de frågor som behandlades i betänkandet och de ställningstaganden som kommittén gjorde (avsnitt 3.1) samt därefter för det arbete i anslutning till betänkandet som utförts senare (avsnitt 3.2).

I ett särskilt avsnitt (3.3) lämnas därefter en redogörelse för *det svenska totalförsvaret och dess förändringar*. Vi konstaterar där att 1984 års betänkande byggde på hur det dåvarande totalförsvaret var organiserat men att totalförsvaret sedan slutet av 1990-talet, bl.a. till följd av det ändrade säkerhetspolitiska läget, har genomgått radikala förändringar. Grunden för förändringarna lades genom prop. 1998/99:74 Förändrad omvärld, omdanad försvar. Förändringarna innebär att Försvarsmakten har ändrat inriktning från ett massivt invasionsförsvar till ett mindre insatsförsvar. Huvuduppgifterna för det militära försvaret är inte endast att försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävda Sveriges territoriella integritet, utan också att bidra till fred i vår omvärld och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred. Den förändrade inriktningen har medfört genomgripande förändringar av både försvarets omfattning och dess struktur, så som förändringar av grundorganisationens storlek, av personalbehovet, samt av antalet totalförsvarspliktiga och deras utbildning.

Inte endast det militära försvaret utan också de civila delarna av totalförsvaret har förändrats radikalt. Det civila försvaret kan numera uppfattas som en del av det nya krisberedskapssystemet. Tidigare statliga verksamheter inom civilt försvar har integrerats med ordinarie verksamhet inom kommuner och landsting. Civil verksamhet som specifikt syftar till att förbereda Sverige för krig förekommer numera endast i ringa omfattning. Den tidigare civilförsvarsorganisationen, nu räddningstjänsten i krig, tillförs inte längre någon pliktutbildad personal. Den statliga materielen för denna verksamhet har avvecklats eller överförs till kommunerna för användning i fredsverksamheten. Nya ledningskoncept för extraordinära händelser i kommuner och landsting har medfört att tidigare ledningsplatser och andra anläggningar för verksamhet i krig också har avvecklats. Det civila deltagandet i internationella insatser förutses öka.

I avsnitt 3.4 behandlar vi slutligen frågan i vilken utsträckning vi kan använda 1984 års betänkande som *utgångspunkt för vårt arbete*. Vi konstaterar där att de drygt 25 år som gått sedan betänkandet lämnades har inneburit stora internationella och nationella förändringar som kommit att påverka folkrättens utformning, tolkning och tillämpning. Trots att detta gör att det i vissa delar finns behov av att komplettera 1984 års betänkande anser vi att betänkandet alltjämt utgör en värdefull sammanställning och hållbar analys av centrala humanitärrettsliga regler och principer utifrån svenska behov och förutsättningar. De stora reformer som totalförsvaret genomgått sedan 1984, tillsammans med dagens nya säkerhetspolitiska hotbild, innebär *inte* att Sverige inte längre skulle leva upp till de humanitärrettsliga åtaganden som behandlades i betänkandet. Sverige bör dock ha höga ambitioner på området. Den humanitära rätten, och då inte minst sedvanerätten, har genomgått en kraftig utveckling, sedan betänkandet lades fram. Det finns därmed anledning att överväga de nya krav som den humanitära rätten ställer i dag och den betydelse som dessa har när det gäller hur Sverige på bästa sätt kan leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser – inte minst när det gäller utbildning.

Folkrättslig utveckling efter år 1984 (kap. 4)

I kapitlet lämnar vi en redovisning av den folkrättsliga utvecklingen, främst beträffande de regler som gäller för väpnade kon-

flikter, ockupation och neutralitet, i tiden efter 1984 års betänkande. I fokus ligger den humanitära rättens utveckling.

I ett inledande avsnitt (4.1) redovisas *konventioner och protokoll* på området som antagits, eller som Sverige tillträtt, under den aktuella perioden. Vi redovisar också på vilket sätt som Sverige genomfört de olika internationella instrumenten.

En viktig utveckling under senare år på det humanitärrettsliga området gäller verksamheten vid och etableringen av *internationella domstolar och tribunaler*. I avsnitt 4.2 redogör vi för framväxten av olika tillfälliga domstolar, däribland de s.k. Jugoslavien- och Rwandatribunalerna, med uppdrag att lagföra enskilda för brott mot den humanitära rätten. En viss redovisning av den praxis som utvecklats vid domstolarna lämnas också. Vidare beskrivs tillkomsten av den första permanenta Internationella brottmålsdomstolen som etablerades genom ikraftträdandet av den s.k. Romstadgan år 2002. I avsnittet presenteras vidare vissa avgöranden från den Internationella domstolen (ICJ) med bäring på den humanitära rätten. Avsnittet avslutas med en redogörelse för hur Sverige genomfört de förpliktelser som följt av tillkomsten av de nya domstolarna.

I avsnitt 4.3 lämnar vi en kort presentation av utvecklingen av *statspraxis* på området. Vi påpekar att Internationella rödakorskommittén genomfört ett ambitiöst och omfattande arbete med att redovisa statspraxis i denna typ av frågor i den sedvanerättsstudie som vi behandlar i kapitel 5 och att olika frågor om både svensk och andra länders praxis kommenteras i det sammanhanget. Vi hänvisar också till sådana periodiska redovisningar av statspraxis och annan utveckling inom den humanitära rätten som lämnas bl.a. i *Yearbook of International Humanitarian Law*. Härutöver behandlar vi olika för vårt uppdrag viktiga frågor inom FN (bl.a. om fredsinsatser och om barn och kvinnor och väpnad konflikt) och EU (bl.a. om riktlinjer för främjande av internationell humanitär rätt och om s.k. insatsregler). Det första mål (det s.k. Arklöv-målet) i vilket svensk domstol prövat frågan om ansvar för folkrättsbrott berörs också.

Den humanitära rätten formas vid sidan av framväxten av nya traktater, statspraxis och praxis från domstolar och tribunaler även av annan utveckling. I avsnitt 4.4 redovisar vi en del av denna utveckling under rubriken *Doktrin och några aktuella folkrättsfrågor*. Efter en redovisning av olika frågor som behandlats vid de internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna berör vi

under särskilda rubriker vissa av de humanitärrettsliga frågor som tilldragit sig särskild uppmärksamhet under senare tid. En sådan fråga är hur den allt vanligare användningen av *privata militära företag* (PMF) bör bedömas rättsligt. Vi redovisar i sammanhanget det år 2008 antagna s.k. Montreuxdokumentet i vars utarbetande Sverige deltagit. I dokumentet behandlas "internationella förpliktelser" och "good practices" för stater i förhållande till PMF under väpnad konflikt. Syftet med dokumentet, som inte är juridiskt bindande, är inte att utvidga de folkrättsliga förpliktelserna, utan att erinra om vad som gäller. Vi redovisar vidare de juridiskt inte bindande manualer som utarbetats för *sjökrig* (San Remo-manualen, 1994) och *luftkrig* (Luftkrigsmanualen, 2009). I avsnittet berör vi dessutom frågan om innebörden av begreppet "direkt deltagande" och den rapport om frågan som den Internationella Röda korskommittén (ICRC) publicerat. Under en särskild rubrik behandlar vi vidare "Kriget mot terrorismen" och begreppet "olagliga kombattanter".

På den humanitära rättens område har Sverige sedan lång tid haft ett stort engagemang. I avsnitt 4.5 redovisar vi olika *svenska initiativ* som tagits på området. Under senare år har detta skett bl.a. inom IT-krigets område och utifrån ett genusperspektiv på den humanitära rätten. I november 2004 svarade således Sverige för en internationell expertkonferens om "Computer Network Attacks and the Applicability of International Humanitarian Law" och i oktober 2007 för en om "International Humanitarian Law and Gender".

Avslutningsvis lämnar vi i avsnitt 4.6 *våra överväganden och förslag* i förhållande till den utveckling och de frågeställningar som vi behandlat i kapitlet. Tyngdpunkten i avsnittet ligger på frågan om hur Sverige genomfört de konventioner och protokoll som tillkommit under perioden. Som underlag för våra kommentarer har vi vänt oss till berörda myndigheter och organisationer i samhället i syfte att fånga upp eventuella brister i det svenska genomförandet. I de flesta fall har det inte kommit fram någon vägande kritik och inte heller vi anser oss ha anledning att rikta någon sådan mot det svenska genomförandet. När det gäller vissa traktater har emellertid kritiska synpunkter framförts vid våra samråd eller kommit fram på annat sätt.

Detta gäller bl.a. att Sverige, ännu inte fullgjort skyldigheten att teckna ett sådant immunitets- och privilegieavtal med OPCW som anges i *C-vapenkonventionen*. Vi har inte tagit del av, eller annars

funnit att det skulle finnas, något vägande skäl mot att teckna ett sådant avtal. Liknande avtal har tecknats inom andra områden. Då ett fullgott genomförande av konventionen förutsätter att ett avtal tecknas förordar vi att Sverige gör detta.

Från olika håll har synpunkter inkommit på den långsamma processen med att anpassa svensk straffrättslagstiftning till de i *Romstadgan* upptagna straffbestämmelserna. Vi anser att det är olyckligt att beredningen av Internationella straffrättsutredningens förslag i SOU 2002:98 dragit ut på tiden och att Sverige till följd av detta inte har den lagstiftning på plats som stadgan förutsätter. Frågan om en anpassning av svensk strafflagstiftning till Romstadgan har betydelse även i förhållande till flera andra traktater eftersom regleringen i stadgan på flera punkter har anknytning till frågor som regleras i dessa. Detta gäller bl.a. *FN:s skyddskonvention, tortyrkonventionen, barnkonventionen och dess fakultativa tilläggsprotokoll samt tilläggsprotokoll II till kulturkonventionen.*

Från olika håll har kritik riktats mot Sveriges genomförande av *tortyrkonventionen*. Kritiken gäller bl.a. att Sverige inte har infört ett tortyrbrott i enlighet med tortyrkonventionens definition och att tortyr enligt svenska bestämmelser inte är undantaget från preskription. Vi noterar att frågan om behovet av ändrade straffbestämmelser varit föremål för överväganden i lagstiftningssammanhang och att den bedömningen då gjorts att några lagändringar inte krävs. Vi utgår emellertid från att frågan om hur tortyrkonventionen lämpligen bör genomföras i svensk rätt kommer att övervägas närmare i samband med beredningen av Internationella straffrättsutredningens förslag och avstår mot den bakgrunden från att här redovisa några närmare egna överväganden. Vi noterar att också frågan om preskription förtjänar särskilda överväganden i det sammanhanget.

Från en rad olika håll, bl.a. FN:s barnrättskommitté, har det riktats kritik och lämnats synpunkter på hur Sverige genomfört *barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om barnets rättigheter i väpnade konflikter*. De synpunkter som kommit in i denna del ligger till stor del utanför våra direktiv. Frågan om barnkonventionens genomförande i svensk rätt har behandlats i flera sammanhang, se t.ex. Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116) som var en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis stämde överens med barnkonventionen. Vi anser oss inte ha anledning att uttala oss särskilt om barnkonventionens genomförande i Sverige på annat sätt än att påpeka att det är viktigt att det

svenska arbetet med att hantera den kritik som kommit in från barnrättskommittén (och som stöds av många svenska aktörer enligt ovan) fortgår.

Från några håll har i anslutning till *kulturkonventionen* kritik framförts mot Försvarsmaktens utbildning när det gäller skydd för kulturegendom. Vi uttalar i anslutning härtill att frågan om eventuella brister i utbildningen i kulturkonventionens och dess protokoll krav bör följas upp inom Försvarsmakten och de civila myndigheter som har ett utbildningsansvar enligt totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), särskilt i anslutning till utbildning inför fredsinsatser.

I avsnittet om det svenska genomförandet påpekar vi det angelägna i att det svenska ratificeringsarbetet med *tilläggsprotokoll II till kulturkonventionen* och *klusterkonventionen* fortskrider. Vi erinrar om våra förslag i kapitel 7 som syftar till en ratificering av *tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionerna*.

I avsnitt 4.6 lämnar vi dessutom vissa kommentarer i anslutning till frågor rörande *luftkrigföring, privata militära företag, "direkt deltagande", "kriget mot terrorismen" och "olagliga kombattanter"*. Bl.a. framhåller vi när det gäller privata militära företag att Sverige enligt vår bedömning bör aktivt ställa sig bakom det s.k. Montreux-dokumentet och beträffande "kriget mot terrorismen" och "olagliga kombattanter" att *alla personer som deltar i fientligheter enligt vår bedömning har ett skydd antingen under den humanitära rätten eller de mänskliga rättigheterna*. Vi ställer oss alltså avvisande till att det skulle finnas ett rättsligt vakuum som lämnar utrymme för hantering av vissa personer utan iakttagande av något sådant skydd.

Humanitär rätt och sedvanerätt (kap. 5)

I kapitlet presenteras och analyseras den sedvanerättsstudie som genomförts av Internationella rödakorskommittén (ICRC). Bakgrunden till studien är att staterna vid den 26:e internationella rödakorskongressen i december 1995, bad Internationella rödakorskommittén att utarbeta en rapport om sedvanerättsliga regler som är tillämpliga i internationella och icke-internationella väpnade konflikter, och att sprida rapporten till stater och sakkunniga internationella organ. Arbetet skulle ske med hjälp av experter i humanitär rätt från olika delar av världen och representerande olika rättsliga system, samt i samråd med experter från regeringar och

internationella organisationer. ICRC accepterade uppdraget och lät tio år senare, 2005, publicera studien i vilken 161 sedvanerättsliga regler presenteras med tillhörande drygt 5000 sidor kommentarer och bakgrundsmaterial.

I avsnitt 5.2 lämnas en fyllig *redogörelse för studiens genomförande, syfte, inriktning och struktur, metod och material och allmänna resultat*. I avsnittet redovisas vidare det bemötande som studien fått och det fortsatta arbetet inom ICRC med studien.

I avsnitt 5.3 redogör vi för *vår allmänna bedömning av studien* och redovisar de utgångspunkter som vi haft för vår analys av studiens regler. Vi framhåller att vi inte uppfattat våra direktiv på det sättet att vi förväntats att göra en självständig analys av samtliga de frågeställningar som sedvanerättsstudien kan ge upphov till. Vad som kunnat bli aktuellt inom ramen för vårt arbete är mer en allmän värdering av studiens tillvägagångssätt, en allmän bedömning av studien och av enskilda regler, samt av det insamlade materialets bevisvärde och de redovisade slutsatsernas tillförlitlighet. I detta syfte har vi inte endast tagit del av själva studien och det material som denna bygger på. Vi har också tagit del av ett stort antal publikationer där studien och dess slutsatser diskuteras och i många fall sätts i fråga. Vår värdering av enskilda regler har också genomförts med beaktande av känd svensk *opinio juris* (dvs. en övertygelse om att en juridisk skyldighet föreligger för ett visst handlande) avseende humanitärrättsliga regler, främst utgående från Sveriges åtaganden genom traktater. Syftet med denna granskning är att undersöka i vad mån studiens resultat innefattar nya humanitärrättsliga förpliktelser för Sverige och vad som i så fall krävs för att säkerställa att Sverige uppfyller dessa förpliktelser.

Vår bedömning är att vi kan ställa oss bakom de principer som redovisas i studien när det gäller urvalet av statspraxis, liksom de kriterier för värdering av statspraxis som redovisas i studien. Vi bedömer också att studiens värdering av statspraxis i allt väsentligt är gjord i överensstämmelse med de generella kriterier som redovisas i introduktionen till studien. *Vår utgångspunkt är därför att det finns goda skäl att anta att de 161 regler som studien redovisar utgör sedvanerätt.*

Vid vår utvärdering av de enskilda reglerna har vi i första hand varit inriktade på att bedöma i vilken utsträckning det finns skäl att beakta studien och dess resultat vid utformning av nationell praxis. Den utgångspunkten medger dock inte att en skarp skiljelinje upprätthålls mellan policy och *opinio juris*, och tyngdpunkten har

därför lagts på att utgöra underlag för framtida *svensk policy* med avseende på de föreslagna reglerna. Vi har härvidlag utgått från rättsuppfattningar som från svensk synpunkt framstår som lämpliga och önskvärda.

Vid värderingen av de 161 reglerna har vi dock ansett att en svensk *opinio juris* föreligger då en regel till materiellt innehåll och tillämpningsområde motsvaras av en traktatsbestämmelse Sverige är bundet av, med hänsyn till att Sverige genom att ingå traktaten har visat på en beredskap att vara rättsligt bunden av den aktuella regeln i förhållande till varje annan stat.

Vi har vidare funnit att Sverige sedan en längre tid verkat för att samma regler bör gälla i icke- internationella som i internationella väpnade konflikter. Vi har därför utgått från att de av studiens regler som äger tillämplighet i internationella väpnade konflikter enligt svensk *opinio juris* också gäller vid icke-internationella väpnade konflikter (där så anges i studien), om särskilda skäl inte talar däremot.

Vad gäller de regler, vars materiella innehåll inte motsvaras av en traktatsbestämmelse som Sverige är bunden av, har vi värderat regeln mot bakgrund av den svenska praxis vi själva har samlat in. Det bör framhållas att denna praxis i stor utsträckning är av allmän karaktär som lämnar utrymme för olika tolkningar, och att det beträffande ett antal regler inte heller finns någon svensk praxis som vare sig stödjer eller talar emot den aktuella regelns sedvanerättsliga status.

Om en regel saknar stöd i svensk *opinio juris* och inte heller har ansetts utgöra en nödvändig reglering har vi bedömt att det saknas svenskt stöd för att den föreslagna regeln utgör internationell sedvanerätt. I dessa situationer har vi valt att ha som utgångspunkt att värdera regeln övergripande utifrån de skäl som anförts i studien.

I avsnitt 5.4 presenteras studiens 161 regler. Presentationen och kommentarerna är, liksom i själva studien, indelade i sex underavsnitt, Distinktionsprincipen, Särskilt skyddade personer och objekt, Särskilda stridsmetoder, Vapen, Behandling av civila och personer som är försatta ur stridbart skick (*hors de combat*) samt Genomförande. I varje underavsnitt sätter vi inledningsvis reglerna i sitt sammanhang genom en kortfattad bakgrundbeskrivning och genom att vi lämnar övergripande synpunkter på regelområdet. Därefter presenteras och kommenteras varje regel för sig.

Under rubriken *Distinktionsprincipen* redovisas 24 regler, som är uppdelade under sex underrubriker: Åtskillnad mellan civila och kombattanter, Åtskillnad mellan civila objekt och militära mål, Urskillningslösa anfall, Proportionalitet vid anfall, Försiktighetsåtgärder vid anfall och Försiktighetsåtgärder mot effekterna av anfall. Samtliga regler utgör enligt vår bedömning tillämpningar av grundläggande principer inom internationell humanitär rätt som otvivelaktigt har sedvanerättslig status. Samtliga regler har också, i vart fall i sina huvuddrag, stöd i traktater Sverige ratificerat. Vi kommenterar särskilt bl.a. att termen "combatant" delvis används med en vidare innebörd än den i allmänhet har vilket i vår framställning markerats genom att termen i dessa sammanhang översatts med "stridande" och inte "kombattant" (se regel 1).

Under rubriken *Särskilt skyddade personer och objekt* redovisas 21 regler uppdelade under åtta underrubriker: Sjukvårds- och själavårdspersonal och objekt, Humanitär hjälppersonal och objekt, Journalister, Skyddsvärda zoner, Kulturregdom, Anläggningar och installationer som innehåller farliga krafter och Den naturliga miljön. Nästan alla reglerna i denna grupp omfattas av överenskommelser som Sverige ratificerat, däribland Genèvekonventionerna, tilläggsprotokoll I, lantkrigsreglementet och Romstadgan, vilka samtliga till stora delar även anses reflektera gällande sedvanerätt. Några av reglerna har ansetts ha sedvanerättslig status i Jugoslavien-tribunalens praxis. I studien lämnas omfattande hänvisningar till statspraxis. Även svensk statspraxis ger ett omfattande och uttryckligt stöd för många av reglerna. Vissa formuleringar i några av reglerna i detta delområde kan vid en första anblick ge intryck av att reglerna är mer kontroversiella än de är. Vi kommenterar bl.a. särskilt den kritik som framförts mot regel 31 (respekt och skydd för humanitär hjälppersonal), tidigare svenska uttalanden angående skydd för journalister (regel 34), och bristen på traktatstöd när det gäller skyddet för den naturliga miljön (reglerna 43–45).

Under rubriken *Särskilda stridsmetoder* redovisas 24 regler uppdelade under fem underrubriker: Vägran att ge pardon, Förstörelse och beslagtalande av egendom, Utsvältning och tillgång till humanitära insatser, Vilseledanden, och Kommunikation med fienden. Nästan alla reglerna i denna huvudgrupp har motsvarigheter i överenskommelser som Sverige ratificerat, däribland S:t Petersburgsdeklarationen, lantkrigsreglementet, 1925 års Genèveprotokoll och Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll, vilka alla anses återspegla gällande sedvanerätt. Reglerna 64 (förbud mot

överenskommelse om inställda fientligheter i avsikt att företa överraskningsanfall) och 66 (rätt till ickefientliga kontakter med fienden) har vi dock bedömt sakna motsvarighet i svenska traktatbaserade förpliktelser. Majoriteten av reglerna är enligt vår bedömning relativt okontroversiella för svensk del. Reglerna måste dock läsas med beaktande av vad som sägs i kommentarerna till reglerna. Utan ett sådant beaktande kan vissa regler uppfattas som ofullständiga eller mer långtgående än vad som är avsett. Vi kommenterar särskilt bl.a. kritik som framförts mot regel 55 och 56 (om humanitär hjälp).

Under rubriken *Vapen* redovisas 17 regler uppdelade under elva underrubriker: Generella principer om användandet av vapen, Gift, Biologiska vapen, Kemiska vapen, Expanderande kulor, Exploderande kulor, Vapen som främst skadar genom icke-detekterbara fragment, Försåtvapen, Landminor, Brandvapen, och Synförstörande laservapen. Samtliga regler utgår från grundprinciperna om förbud mot vapen som är urskillningslösa, orsakar onödigt lidande eller överflödigt skada. Dessa principer grundas i sin tur på de tidigare behandlade principerna om distinktion, proportionalitet och försiktighet vid anfall. Nästan alla reglerna omfattas av traktater som Sverige ratificerat, däribland S:t Petersburgsdeklarationen, lantkrigsreglementet, 1925 års Genèveprotokoll och 1980 års vapenkonvention med tilläggsprotokoll och tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna. Den praxis som redovisas i studien är beträffande flera regler av mindre omfattning än vad som gäller huvuddelen av reglerna i studien. Vapenreglerna har också utsatts för kritik för ett alltför svagt stöd i statspraxis, särskilt vad gäller icke-internationella konflikter. Mot bakgrund av studiens resonemang och redovisade material finner vi emellertid inte anledning att redovisa någon avvikande uppfattning från den som ges uttryck för i studien eller att mer generellt ifrågasätta studiens slutsatser. Vi kommenterar särskilt bl.a. vissa frågor som rör förbud i väpnad konflikt som inte gäller fredstida bruk (regel 75 om ämnen för kravallbekämpning och regel 77 om expanderande kulor) och tillåtligheten av 12,7 millimeters ammunition (regel 78 om exploderande kulor).

Under rubriken *Behandling av civila och personer som är hors de combat* redovisas 52 regler uppdelade under åtta underrubriker: Grundläggande garantier, Kombattanter och krigsfångestatus, Sårade, sjuka och skeppsbrutna, De döda, Saknade personer, Frihetsberövade personer, Tvångsförflyttning och tvångsförflyttade

personer, och Andra skyddsvärda personer. Reglerna inom denna huvudgrupp återspeglar en grundläggande tanke inom den humanitära rätten om skydd och respekt för civila och för personer som är försatta ut stridbart skick, en tanke som i mer generella termer även kommit till uttryck genom sedvanerättsreglerna i det första delområdet – Distinktionsprincipen.

Samtliga regler motsvaras, i vart fall i sina huvuddrag, av regler i traktater som Sverige ratificerat, däribland lantkrigsreglementet och Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll. De regler som finns inom denna huvudgrupp relaterar till frågor som sedan länge har ansetts vara sedvanerätt. Genom överrensstämelsen med motsvarande regler inom området för de mänskliga rättigheterna framstår en stor del av reglerna sedan länge som en självklar del av svensk rätt. De mänskliga rättigheternas fortsatta tillämplighet under väpnade konflikter – oavsett konflikttyp stödjer vissa av reglerna. Vi kommenterar särskilt bl.a. frågan om innebörden av "tortyr" (regel 90), frågan om skyddet för "frivilliga" mänskliga sköldar (regel 97), frågan om begränsningar av skyldigheten att sända hem krigsfångar efter fientligheternas avslutande (regel 128) och frågan om åldersgränsen för barn (regel 135, 136 och 137).

Under rubriken *Genomförande* redovisas 23 regler uppdelade under fem underrubriker: Efterlevnad av internationell humanitär rätt, Upprätthållande av den internationella humanitära rätten, Ansvar och skadestånd, Individuellt ansvar, och Krigsförbrytelser. De flesta reglerna inom denna huvudgrupp omfattas, i vart fall i sina huvuddrag, av traktater som Sverige ratificerat, däribland Haagkonventionerna och Genèvekonventionerna med tilläggsprotokoll. Studiens regler om genomförandet av den humanitära rätten är enligt vår uppfattning, i huvudsak okontroversiella och avser förhållanden som sedan länge ansetts vara sedvanerätt i vart fall i förhållande till stater. Vi kommenterar särskilt bl.a. frågan om repressalier kan vara tillåtna (regel 145 och 148), frågan om innebörden av "serious violations" i regel 156 och den därtill anknutna frågan om förbud mot preskription (regel 160).

I ett avslutande avsnitt (5.5) framhåller vi att sedvanerättens exakta omfattning alltid kommer att vara föremål för skilda uppfattningar men att det enligt vår uppfattning inte finns anledning att ta avstånd från de bedömningar som ICRC gjort i studien. De flesta av studiens regler, åtminstone vad gäller internationella väpnade konflikter, omfattas också i sina huvuddrag av för Sverige gällande traktater. Allt tyder också på att svensk hållning i de

frågor som studien behandlar även därutöver i allt väsentligt står i samklang med de bedömningar som gjorts i studien. Regler där det kan hävdas att *studien går utöver för Sverige i dag gällande åtaganden i internationella konflikter* är reglerna 43 och 44 (skydd för den naturliga miljön), 64 (förbud mot överenskommelse om inställda fiendtligheter i avsikt att företa överraskningsanfall), 66 (rätt till ickefiendliga kontakter med fienden), 86 (synförstörande laservapen), 145 (repressalier), 149 C och D (stats ansvar för kränkningar av den humanitära rätten), samt 154 (förmans befallningar). Ingen av dessa regler är dock av sådan karaktär att vi anser att det finns anledning att från svensk sida ta avstånd från studiens bedömning att de har sedvanerättslig status. Enligt vår bedömning bör även dessa regler kunna läggas till grund för svensk praxis. När det gäller icke-internationella konflikter uttalar vi att Sverige, både med hänsyn till studiens resultat och av lämplighetsskäl, som huvudregel bör tillämpa och i övrigt göra gällande samma regelverk som i internationella konflikter. Även stater som inte är krigförande har en skyldighet att, ensamma eller tillsammans med andra, verka för att humanitärrättens regler respekteras. *Vi förordar mot den bakgrunden ett svenskt stöd för innehållet i studiens regler.*

Fredsinsatser (kap. 6)

I våra direktiv sägs att vi vid den kartläggning av de folkrättsliga regler som gäller för väpnade konflikter, ockupation och neutralitet bl.a. ska belysa *den internationella humanitära rättens tillämplighet i fredsfrämjande insatser*. I kapitel 6 redovisar vi därför vissa principiella frågeställningar som fredsinsatser väcker i förhållande till den humanitära rätten och delar av de mänskliga rättigheterna. Under utredningsarbetet har vi emellertid blivit informerade om att avsikten är att frågan om rättsliga grunder för vålds- och tvångs-användning av svensk militär personal och poliser i fredsinsatser ska behandlas av en särskild utredning varför vi inte går in i detaljer.

I vår framställning framhåller vi bl.a. att i den övervägande majoriteten av fredsinsatser där Sverige har deltagit har truppen haft till uppgift att bevara fred efter fiendligheternas avslutande. Användning av våld och tvång under sådana insatser får inte gå utöver vad som medges enligt *de mänskliga rättigheterna*. Under de senaste två decennierna har svensk trupp även kommit att delta i

fredsinsatser där väpnade fientligheter fortfarande pågår mellan olika stridande grupperingar. Fredsinsatsen 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 fredsinsatsen iaktta *den internationella humanitära rättens regler*, men eftersom insatsen inte deltar i fientligheterna får dess egen våldsanvändning alltjämt inte vara mer omfattande än vad som medges av de mänskliga rättigheterna. Först om fredsinsatsen 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, har fredsinsatsen rätt att använda våld med stöd av den internationella humanitära rättens regler.

Vi framhåller vidare att *svensk rätt i stora delar saknar en uttrycklig reglering av fredsinsatser*. När regeringen ställer Försvarsmaktens utlandsstyrka till förfogande för fredsframtvingande insatser får det dock anses vara underförstått att styrkan ställs till förfogande med de befogenheter som följer av det internationella regelverk som gäller för insatsen, och med de begränsningar som följer av svenska lagar och regler, inklusive Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Eftersom de allra flesta fredsinsatser inte deltar i någon väpnad konflikt och den internationella humanitära rätten följaktligen inte är formellt tillämplig utgör de mänskliga rättigheterna ett av de viktigaste internationella regelverk som ska uppmärksammas under insatserna. Enligt vår uppfattning måste det anses vara en självklar utgångspunkt för svenskt vidkommande 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.

Vi berör också frågan om *ombändertaganden* under fredsinsatser och rekommenderar i den delen att Sverige ska stödja fortsättningen av det danska initiativet "The Handling of Detainees in International Military Operations" och verka för att frågan behandlas i EU, innan den presenteras i FN.

Internationella kännetecken i den humanitära rätten (kap. 7)

I kapitlet behandlar vi det uppdrag som vi fick genom tilläggsdirektiv att föreslå de författningsändringar som krävs för att möjliggöra *en svensk ratificering av tilläggsprotokoll III till Genèvekonventionerna* om antagande av ytterligare ett kännetecken (den röda kristallen) och göra en översyn av lagen (1953:771) om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. och föreslå lämpliga ändringar. I ett inledande avsnitt redogör vi för den reglering av internationella kännetecken som finns i Genèvekonventionerna och dessas tilläggsprotokoll och i kulturkonventionen och för sedvanerätt på området. Därefter redovisar vi hur dessa regler genomförts i Sverige liksom de regler på området som finns i andra nordiska stater.

I våra överväganden framhåller vi att användningen av de kännetecken som skyddas enligt Genèvekonventionerna och dessas tilläggsprotokoll är reserverad för de fördragsslutande staternas sjukvårdstrupper, Röda Korsets och Röda Halvmånens olika organisationer och för vissa andra i traktaterna angivna syften med anknytning till sjukvård och sjukavård. Under väpnade konflikter används kännetecknen för att utmärka skyddad sjukavårds- och sjukvårdspersonal samt andra motsvarande personer och objekt så som sjuktransporter. Att anfälla sådana anses vara krigsförbrytelser som står i strid med den humanitära rätten. Genom tilläggsprotokoll III öppnas möjlighet att vid sidan av det röda korset, den röda halvmånen och det röda lejonet och solen använda ytterligare ett kännetecken, *den röda kristallen*, samtidigt som kraven på användningen förtydligas, preciseras och utvecklas genom bl.a. den nya möjligheten att då speciella behov föreligger använda ett annat kännetecken än det en stat och dess nationella rödakors- eller rödahalvmåneförening använder. Genom att ratificera tilläggsprotokollet kan Sverige bidra till att stärka skyddet för den röda kristallen och för övriga kännetecken, som genom protokollet ges samma status som det röda korset.

I syfte att möjliggöra en ratificering av tilläggsprotokoll III föreslår vi vissa *ändringar i lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m.* Sammanfattningsvis innebär förslagen att samma skydd ska gälla för det röda korset, den röda halvmånen, det röda lejonet och solen och det nya kännetecknet den röda kristallen, att svensk militär sjukvård och sjukavårdspersonal till-

fälligt får använda annat märke än det röda korset om det kan förstärka deras skydd, *att* föreningen Svenska Röda Korset tillfälligt får använda annat märke än det röda korset om det är påkallat för att underlätta verksamheten samt *att* svensk sjukvård och sjuhälsvårdspersonal som deltar i operationer under Förenta nationernas beskydd, efter tillstånd får använda ett annat märke än det röda korset. Därutöver föreslår vi att en informationskampanj genomförs i samverkan med Svenska Röda Korset i samband med ratificeringen av det tredje tilläggsprotokollet.

Som en följd av den översyn som vi gjort av lagen om skydd för vissa internationella sjukvårdsbeteckningar m.m. föreslår vi också vissa andra ändringar av lagen. Sammanfattningsvis innebär dessa *att* föreningen Svenska Röda Korset direkt i lag ges rätt att använda det röda korset som kännetecknen för sin verksamhet, *att* vissa förtydliganden görs när det gäller den svenska civila sjukvårdens möjlighet att använda det röda korset, *att* lagen kompletteras med skydd för kännetecknen för utmärkning av farliga anläggningar och av viss kulturegendom, *att* regeringen ges möjlighet att delegera tillståndsprövningen för användning av samtliga i lagen angivna kännetecknen samt *att* straffbestämmelsen preciseras och förtydligas.

Utbildning och information (kap. 8)

En grundläggande förutsättning för att humanitär rätt ska respekteras är kunskap om dess innehåll. Vikten av sådan kunskap kommer till uttryck i flera centrala traktater på området i form av krav på utbildning och information. I vårt uppdrag har ingått att följa upp i vilken omfattning och på vilket sätt svensk folkrättsutbildning i dag innehållsmässigt är relevant mot bakgrund av gällande konventionsåtaganden. Denna del av uppdraget behandlas i detta kapitel. Inledningsvis lämnar vi en redogörelse för de krav på utbildning och information som gäller enligt folkrätten. I följande avsnitt (8.2) redovisar vi den utbildning och information på området som lämnas i dag i Sverige. Som underlag för vår redovisning har vi har vi på olika sätt, bl.a. genom enkäter som redovisas i bilaga 6, inhämtat uppgifter från myndigheter, institutioner och organisationer. I avsnitt 8.3 redogör vi för olika synpunkter på behovet av utbildning och information som myndigheter och vissa andra lämnat till oss.

I avsnitt 8.4 lämnar vi våra egna överväganden när det gäller utbildning och information. Vi framhåller där att utbildning och information är av grundläggande och avgörande betydelse för att den humanitära rätten ska få genomslag i praktiken. De krav som folkrätten ställer när det gäller utbildning av militär och civila är inte preciserade utan det ankommer på varje stat att göra en egen bedömning utifrån den egna militära och civila organisationen. Enligt vår uppfattning bör emellertid Sverige ha höga ambitioner när det gäller de former i vilka de traktatbaserade och sedvane-rättsliga kraven på utbildning och information ska förverkligas.

Vid vår genomgång har vi när det gäller *det militära försvaret* inte funnit några omständigheter som tyder på att det skulle föreligga några direkta brister som behöver åtgärdas för att leva upp till internationella krav på området även om det inte varit möjligt för oss att få en fullständig bild över utbildningen eftersom det saknas ett centralt system för uppföljning och återrapportering av utbildningen i folkrätt. Vi förordar dock att uppgiften för de folkrättsliga rådgivarna i Forsvarsmaktens krigsorganisation vidgas från att avse tillämpningen av folkrättens regler i krig och under neutralitet till att omfatta tillämpningen av även andra folkrättsliga regler av betydelse för militära insatser, främst om de mänskliga rättigheterna och andra rättsliga regler som kan aktualiseras i fredsinsatser.

När det gäller *det civila försvaret* konstaterar vi att det av den enkät som vi gjort framgår att det i dag endast är i begränsad utsträckning som det i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) uppställda kravet på "tillfredställande utbildning och information" har föranlett de enligt förordningen bevakningsansvariga myndigheterna att särskilt informera om eller anordna utbildning för sin personal om de folkrättsliga regler som totalförsvarets folkrättsförordning tar sikte på. Hos flertalet av de bevakningsansvariga myndigheterna förekommer över huvud taget inte någon särskild information om eller utbildning i humanitär rätt. Klart är också att förordningens krav på utbildning och informationsspridning i humanitär rätt m.m. sedan början av 1990-talet har nedprioriteras och att den folkrättskompetens som tidigare fanns uppbyggd till stor del har förlorats. Inom flera av myndigheterna råder det en stor osäkerhet om det i dag finns något behov av särskild information eller utbildning i humanitär rätt och i så fall om vilket innehåll denna borde ha. Vi har mot den bakgrunden övervägt om det finns anledning för oss att föreslå ändringar i totalförsvarets

folkrättsförordnings bestämmelse om utbildning eller därtill anknutna bestämmelser. Som vi ser det är det emellertid inte bestämmelserna i sig som utgör problem utan frågan är mer hur man på ett lämpligt sätt ska kunna åstadkomma att berörda myndigheter får det stöd som de behöver när det gäller att bedöma behovet av utbildning och att genomföra denna utbildning.

Utvecklingen talar för att det inte längre är tillräckligt att ställa krav på att varje myndighet utan närmare stöd ska förmå att på egen hand både bedöma behovet av utbildning i folkrätt inom myndigheten och också genomföra denna utbildning. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) har redan i dag ett samordningsansvar för utbildningen enligt 20 § totalförsvarets folkrättsförordning. Myndigheten har dessutom enligt sin instruktion ett övergripande ansvar för frågor om civilt försvar. MSB har också en viktig roll för att utveckla berörda myndigheters planering inför höjd beredskap enligt bestämmelserna i krisberedskapsförordningen (2006:942). Mot denna bakgrund är det enligt vår uppfattning naturligt att MSB får ett mer preciserat uppdrag att bistå andra myndigheter inom det civila försvaret vid bedömningen av behovet av folkrättslig utbildning, att verka för att alla berörda myndigheter får den utbildning och information som svarar mot deras behov och att tillhandahålla resurser för genomförande av den utbildning som behövs. Vi avstår från att lämna förslag på i vilka former ett sådant uppdrag bör lämnas men betonar att det under alla förhållanden sträcker sig väsentligt längre än vad som följer av det samordningsansvar som myndigheten har enligt totalförsvarets folkrättsförordning och att en förutsättning för att uppdraget ska kunna genomföras väl därför är att myndigheten tillförs särskilda resurser för detta.

Behövs en svensk manual i humanitär rätt (kap. 9)

Begreppet "manual" används för att benämna ett antal olika publikationer av olika status. Efter ett inledande avsnitt om vårt uppdrag lämnar vi i avsnitt 9.2 en översikt över olika former av internationella och nationella manualer.

Våra överväganden redovisar vi i avsnitt 9.3. Vi erinrar där inledningsvis om att det i våra direktiv framhålls att det främsta syftet med en manual är att den ska kunna användas praktiskt. En förutsättning för att ta fram en manual sägs vara att den medför ett

mervärde för berörda myndigheter inom det svenska försvaret. En manual måste vara tydlig och användarvänlig och ska på ett överskådligt, men ändå utförligt sätt, förklara hur den militära personalen får agera. Vi gör utifrån dessa utgångspunkter den bedömningen att det för beslutsfattande på operativ nivå finns utrymme för en mer överskådlig och tydlig vägledning som lämpligen kan ta formen av en manual.

Att det primära syftet med en manual är att ge vägledning för militärt beslutsfattande på operativ nivå utesluter inte att en manual också kan fylla andra viktiga funktioner och att utformningen av manualen också anpassas efter dessa. Enligt vår uppfattning måste också de folkrättsliga rådgivarna inom Försvarsmakten uppfattas som en viktig målgrupp för en manual. En väl utformad manual skulle utan tvekan också vara av stor betydelse vid utbildning och övningar i humanitär rätt. Att befäl, som ska kunna använda manualen i praktiskt beslutsfattande, måste utbildas och övas i dess användning är uppenbart. Även vid sidan av detta behov kan en manual vara av betydelse för att utforma och genomföra utbildning i humanitär rätt inom de olika utbildningsstegen inom Försvarsmakten. Detta gäller även för den övriga personalen inom totalförsvaret som är i behov av kunskap i humanitär rätt. Sammanfattningsvis har vi funnit att en nationell manual i humanitär rätt möter en rad olika behov som sammantaget är så starka att de väl motiverar ett arbete med att utarbeta en manual.

I våra direktiv sägs att om vi finner att det finns behov av en särskild nationell manual i humanitär rätt så ska vi också lämna förslag till en sådan. Vi har inte uppfattat vårt uppdrag i den delen på det sättet att vi skulle förväntas ta fram ett fullständigt och i detalj genomarbetat förslag till manual. Vad som varit möjligt inom ramen för de resurser och den tid som kommittén haft till sitt förfogande är endast att presentera *ett utkast till en svensk manual i humanitär rätt* (se bilaga 7). Utkastet kan underlätta bedömningen av i vad mån en manual kan tillgodose de behov som berörts ovan samt fungera som ett underlag när det gäller ställningstaganden kring vilken utformning som är lämplig.

Vi berör också frågan om behovet av en manual för fredsinsatser mot bakgrund av att deltagande i sådana i dag utgör en stor del av Försvarsmaktens operativa verksamhet. Den vanligaste situationen när det gäller fredsinsatser som svensk trupp deltar i är att insatsen inte deltar i en väpnad konflikt. Truppen är då inte formellt bunden av den humanitära rätten och en manual i humanitär rätt ger därför

inte någon direkt vägledning. Enligt vår mening finns det emellertid ett minst lika stort behov av tydlig och strukturerad vägledning när det gäller fredsinsatser som det finns för väpnade konflikter. Starka skäl talar för att de rättsliga frågor som är kopplade till användandet av våld och tvång inom ramen för fredsinsatser i vilka svensk trupp inte deltar i en väpnad konflikt är så pass viktiga att det borde utarbetas en manual även för detta ändamål. Med hänsyn till att avsikten är att frågan om rättsliga grunder för vålds- och tvångsanvändning av svensk militär personal och poliser i fredsinsatser ska behandlas av en särskild utredning har vi inte ansett att det legat inom ramen för vårt uppdrag att närmare överväga frågan om hur en sådan manual borde utformas.

Sammanfattningsvis anför vi vidare bl.a. följande:

En manual bör inte primärt uppfattas som en redovisning av ställningstaganden i rent rättsligt hänseende utan som *regler och riktlinjer för de egna väpnade styrkornas agerande* vid väpnad konflikt.

En manual bör ha som utgångspunkt att samma humanitärrättsliga bestämmelser ska beaktas vid genomförande av militära operationer *oavsett om det är en internationell eller icke-internationell väpnad konflikt*.

En manual bör inte begränsas till rent humanitärrättsliga regler utan också inkludera regler som grundar sig på *de mänskliga rättigheterna*. Även *neutralitets- och ockupationsrätten* bör inkluderas i en manual. Detta har dock inte omfattats av vårt utredningsuppdrag på ett sådant sätt att vi funnit anledning att utarbeta förslag till hur en manualreglering skulle se ut i dessa delar.

Försvarsmakten bör ha det formella ansvaret för både det fortsatta utarbetandet och publiceringen av en manual. En manual bör publiceras som en *stabspublikation* inom Försvarsmakten varigenom markeras att de i manualen uppställda reglerna inte är bindande i formell mening, men att militära befattningshavare är skyldiga att beakta manualens innehåll som riktlinjer. Försvarsmakten bör när de utarbetar manualen samråda med *MSB, Försvarshögskolan och Totalförsvarets folkrättsråd*, och utföra arbetet under medverkan av *akademiskt verksamma experter*. Samråd bör också ske med experter från *andra stater*. Arbetet med en manual bör även utföras med insyn av företrädare för *berörda departement*.

I vilken utsträckning intresset av att *internationellt tydliggöra vad som enligt svensk syn utgör gällande internationell humanitär rätt*

bör tillgodoses med hjälp av regleringen i en manual bör bedömas när det finns en väl fungerande manual på plats.