

Komplement till avd II:s årliga redovisning 2007

## Anpassade Rules of Engagement, ROE – en konsekvens av en ominriktning av vår säkerhetspolitik\*

Av Kenneth Lindmark

Överbefälhavaren har mottagit denna årsberättelse i slutet av förra året av presidiet, och överlämnat den till bl a sin juridiska stab för synpunkter. Vi vill därför komplettera årsberättelsen med den juridiska stabens uppfattning om hur delar av sammanfattningen i vår årsberättelse borde beskrivas för att på ett sätt som den juridiska staben anser ”bättre svarar upp mot vad ROE är och kan åstadkomma.”

För att erinra läsaren om hur problematiken beskrevs i årsberättelsen, inleder vi med att sammanfatta den.<sup>1</sup>

### Sammanfattning av Avd II:s årliga redovisning och förslag till åtgärder

ROE är nationella eller gemensamma insatsregler som styr militära styrkors agerande och definierar under vilka omständigheter och förutsättningar våld eller hot om våld får användas. ROE är både ett politiskt och militärt styrinstrument

som fastställer de ramar inom vilka förbandschefer eller fartygschefer (motsv) har att agera. ROE är däremot inga taktiska föreskrifter. ROE bör övergripande ses som ett resultat av ett lands utrikes- och säkerhetspolitiska mål och kan därför bara ändras av den politiska ledningen eller av den militära ledningen i de fall den militära ledningen fått auktorisation. ROE måste vara utformade både inom ramen för det internationella regelverket och den nationella lagstiftningen men har inte status av lag. I vissa fall kan de komplettera regelverken. Vid multinationella övningar gäller de överenskomna gemensamma reglerna med undantag för om någon deltagande stat anmält att den nationella lagstiftningen avviker från någon av de överenskomna reglerna.

Nationell lag går alltid före ROE. Det är av yttersta betydelse att nationella handlingsregler finns då varje nation, *i tillägg*

\* *KKrVAHT*, 5. häftet 2007 s 9

1 Sammanfattningen bygger i allt väsentligt avseende ROE på Marie-Louise Hallströms FOI-rapport och definitionerna på s 5, se: Kartläggning av Sveriges möjligheter till ingripande med tvångsmedel vid civila/militära incidenter på internationellt vatten. FOI-D-0012-SE april 2001.

till det internationellrättsliga och politiska mandat som utgör grunden, även<sup>2</sup> har sitt eget syfte och målsättning med varje operation.

Vår nationella ominriktning av vår försvarsstrategi, från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar, ställer nya krav på regelverkets innehåll. Av detta skäl är det viktigt att reglera så att svenska intressen tillvaratas i form av nationellt anpassade ROE för att bli underlättade för våra internationella insatsstyrkor att uppnå uppsatta nationella mål. Risken finns annars att Sverige, på ett oreflekterat sätt, underordnar sig andra staters nationella mål och handlingsregler.

IKFN-förordningen,<sup>3</sup> tillsammans med den av Försvarsmakten framtagna tillämpningsföreskrifterna och ”Handbok IKFN”, kan sägas utgöra ett slags svenska ROE. Regelverket är dock i starkt behov av uppdatering. Förordningen hanterar till största delen insatser på svenskt territorium samt sk våldshandlingar som involverar svenska eller utländska statsfartyg på svenskt territorium och på internationellt vatten. Fall som inte täcks in av IKFN är tex utländskt statsfartygs våld mot tredje part eller våldshandlingar från icke-krigförande part mot svenskt fartyg på internationellt vatten. Konflikter som inte avser krigförande parter eller utspelas på internationellt

vatten och inte riktar sig mot Sverige täcks således inte av nuvarande lag.

I anslutning till nationell och/eller internationell övningsverksamhet eller gemensamma operationer bör utgångspunkten vara att ha överenskomna ”situationsanpassade” gemensamma ROE. Därutöver kan varje deltagande stat ha sina nationella regler.

Folkkrätten tillåter/uppmäntar stater att efter avtal med flaggstater eller inom ramen för en specialkonvention ingripa mot: sjöröveri, människosmuggling, narkotikasmuggling, illegalt fiske och terrorism. Att svenska lagar och förordningar i stort sett saknas vad avser verkställighetsmandat, innebär att svenska örlogs- och statsfartyg i princip är förhindrade att ingripa mot sådana brott i andra fall än det begränsade mandat som *Kustbevakningen har i Sveriges ekonomiska zon*.<sup>4</sup> Här borde statsmakterna snarast vidta någon form av åtgärd.

Sverige saknar idag ett politiskt förankrat system för att hantera nationella insatsregler. Försvarsmaktens provutgåva av ”Handbok ROE” har ännu inte, fem år efter Försvarsmaktens inriktning om senaste beslutstidpunkt,<sup>5</sup> ersatts av en slutlig utgåva. Handbok IKFN utgör inte det stöd som de insatta förbanden har rätt att kräva vid insatser.

2 Förtydligande tillagt i förhållande till ursprungstexten i årsberättelsen. (förf anm)

3 Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m m.

4 Förtydligande tillagt i förhållande till ursprungstexten i årsberättelsen. (förf anm)

5 Provtutgåva av Försvarsmaktens *Handbok för Rules of Engagement*, HKV 2002-01-09 07 490:60206.

Med den internationella profil som Försvarsmakten numera har fått är det av största vikt att Sverige i likhet med *andra nationer*<sup>6</sup> får anpassade ”Rules of Engagement” som stödjer våra förband i dess verksamhet såväl nationellt som internationellt. Detta ställer krav på att vi också använder fastställda processer för hantering av ROE-frågor. I detta sammanhang bör det av EU 2006<sup>7</sup> fastställda ROE-dokument utgöra en grund för revidering av en svensk ”Handbok ROE”.

Med hänvisning till FFS 2007:2 som bl a definierar Försvarsmaktens kärnverksamhet,

Försvarsmaktens kärnverksamhet är att förbereda och genomföra insatser med krigsförband samt att utveckla, vidmakthålla och avveckla dessa förband. Omfattningen av övrig verksamhet skall fortlöpande prövas och avvägas mot kärnverksamheten - - -

synes det vara hög tid att se över och anpassa regelverk och handböcker. Relevanta insatsregler borde räknas som kärnverksamhet och få en mycket hög prioritet.

### **Högkvarterets juridiska stabs syn på sammanfattningen:**

”Vid militär maktanvändning förekommer det att de legala befogenheterna att använda våld begränsas genom s k Rules of Engagement (ROE). ROE kan därmed vara värdefullt för såväl den politiska ledningen

som militära chefer såsom styrinstrument avseende användning av militärt våld. Det bör dock noteras att ROE inte ersätter den rättsliga reglering som finns avseende militär våldsanvändning, liksom att ROE inte utgör taktiska föreskrifter.

ROE skall tillämpas inom ramen för gällande nationell och internationell rätt. Det är viktigt att uppmärksamma att den lagliga befogenheten att använda militärt våld i en viss situation kan inte utökas genom ROE, endast begränsas.

Genom att ange begränsningar i när, var och hur samt för vilka ändamål militärt våld får användas kan såväl regering som militära chefer förhindra att våld används på ett sätt som är politiskt, militärt eller i övrigt oacceptabelt, även om våldsanvändningen eljest skulle vara tillåtet utifrån juridiska utgångspunkter. Ett motiv till att införa sådana begränsningar (ROE) från politisk nivå kan vara att säkerställa att den militära maktanvändningen stödjer statens utrikes- och säkerhetspolitiska mål, under det att användning av ROE på militär nivå främst motiveras av möjligheten att säkerställa att underställda förband inte tar initiativ till våldsanvändning som ur ett strategiskt perspektiv är oönskat.

Vid nationella insatser där den operativa kontrollen utövas av Sverige kan det finnas särskilt trängande behov av att använda ROE som styrinstrument för den militära våldsanvändningen. Genom användande av ROE erhålls ett instrument,

6 Förtydligande tillagt i förhållande till ursprungstexten i årsberättelsen. (förf anm)

7 EU Military Committee 28 February 2006, Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations-1st revision.

som inom ramen för gällande regelverk, har hög flexibilitet att möta dagens och morgondagens behov av politiskt/strategiskt kontroll av våldsanvändning. ROE kan därmed utgöra ett värdefullt stöd vid den nationella ominriktningen av landets försvarsstrategi, från invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Också vid ett svenskt deltagande i internationella insatser kan nationella begränsningar av våldsanvändning, exempelvis i form av nationellt givna ROE, vara av betydelse, bland annat för att säkerställa att svenska insatsförband inte använder våld som i ett eller annat avseende strider mot svenska utrikes- och säkerhetspolitiska intressen eller i övrigt strider mot svenska intressen.

Med den internationella profil som Försvarsmakten har fått är det av största vikt att Sverige i likhet med de allra flesta andra nationer får anpassade ”Rules of Engagements” som stödjer våra förband i dess verksamhet såväl nationellt som internationellt. Detta i sin tur ställer krav på att fastställda processer för hantering av ROE-frågor iakttas. I detta sammanhang bör EU:s *Use of Force Concept for EU-led Military Crisis Management Operations* utgöra en grund för revidering av svensk ”Handbok ROE”.

Med hänvisning till FFS 2007:2 som bl a definierar FM:s kärnverksamhet,

Försvarsmaktens kärnverksamhet är att förbereda och genomföra insatser med krigsförband samt att utveckla, vidmakthålla och avveckla dessa förband. Omfattningen av övrig verksamhet skall fortlöpande prövas och avvägas mot kärnverksamheten - - -

synes det vara hög tid att se över och anpassa interna regelverk och handböcker. Relevanta insatsregler borde räknas som kärnverksamhet och få mycket hög prioritet.

### **ROE enligt den av ÖB fastställda Operativa doktrinen**

Slutligen återges även beskrivningen av ROE ur den av ÖB fastställda operativa doktrinen (vilken även finns i Avd II:s årsberättelse):

Insatsregler<sup>8</sup> (Rules of Engagement, ROE,) anger begränsningar i befogenheten att använda våld och tvång liksom vissa övriga begränsningar i uppträdandet vid lösande av tjänsteuppgifter. Förekomsten av insatsregler inverkar dock ej på rätten till självförsvar (nödvärn). Insatsregler ges som order. Reglerna utarbetas mot bakgrund av tänkta situationer. De kan avse viss specifik uppgift eller viss insats. Genom att ge ut insatsregler kan en chef utöva kontroll och styrning av den underlydande personalens åtgärder vid lösandet av uppgifter.

8 Ur Försvarsmaktens doktrin för gemensamma operationer (DgemO) s 54-55 fastställd 2005 (M 7740-774003).

## Nationella insatsregler

Vid nationella insatser kan chef ge ut insatsregler för underlydande personal. Den chef som ger ut en insatsregel är ansvarig för att regeln står i överensstämmelse med svensk och internationell rätt. Insatsregler får inte strida mot föreskrifter i lag, förordning eller annan författning. Den chef som ger ut en insatsregel skall också beakta eventuella begränsningar som meddelats av högre chef. Dessutom krävs att den chef som ger ut en insatsregel som innefattar användande av våld eller tvång skall ha ett klart och entydigt stöd i svensk författning för åtgärden. Nationella insatsregler som innefattar våld och tvångsanvändning bör inte ges ut utan att dessa varit föremål för granskning av behörig juridisk expertis.

## Internationella insatsregler

Vid internationella insatser meddelas insatsregler (ROE) normalt av den stat eller organisation som leder insatsen. Reglerna utformas med utgångspunkt i det mandat (uppgift) som gäller för den internationella insatsen, tillämpliga folkrättsliga regler samt politiska och övriga hänsynstaganden, liksom behovet av militärt handlingsutrymme. Vid internationella insatser syftar reglerna inte bara till kontroll och styrning av underställda förband, utan även till att möjliggöra att alla stater som deltar i en internationell insats har samma regler för vålds- och tvångsanvändning. ROE manualer har utformats av Nato, EU och FN och tjänar som underlag vid utar-

betande och hantering av insatsregler för viss mission. Internationella insatsregler skall tillämpas av de svenska förband som regeringen beslutat att ställa till förfogande för insatsen. Nationella begränsningar kan meddelas för den händelse av att man på nationell politisk eller militär nivå finner det lämpligt. Strävan är dock att i möjligaste mån undvika sådana nationella begränsningar.

## Slutsatser och avslutande kommentar och förslag

Det som nu är väsentligt är att komma vidare på ett konstruktivt sätt. Den översyn som vi efterlyser i årsberättelsen erfordras. Regelverken behöver kontinuerligt avspejla de politiska realiteterna. Generella inriktningsregler (policybeslut baserade på en juridisk analys) behöver formuleras m m. Vår uppfattning är att Försvarsmakten borde initiera att Försvarsdepartementet tillsätter en utredning (ensamutredare med experter) som identifierar och formulerar vad som finns, fattas och behövs. Utredningen borde även kunna omfatta Kustbevakningens (KBV) insatsregler. Enligt uppgift från vissa sagesmän på KBV, räcker deras insatsregler<sup>9</sup> inte heller till.

På det sättet skulle vi även kunna få en kartläggning av mandaten för all svensk verksamhet till havs.

Kenneth Lindmark är kommandörkapten och placerad i Högkvarterets projektgrupp för övningen VIKING 08.<sup>10</sup> Han är ledamot i KKrVA.

9 Enligt uppgift pågår det en utredning om KBV:s insatsregler, åtminstone delar av dem.

10 En multinationell övning inom ramen (in the spirit of) Partnerskap för Fred (PPF).