

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete

*Betänkande av
Förutsättningsutredningen*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:64

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24501-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater (dir. 2015:111).

Till särskild utredare förordnades från och med den 12 november 2015 justitierådet Henrik Jermsten.

Som sakkunniga förordnades från och med den 18 januari 2016 kansliråden Kerstin Bynander och Anja Glavinic Jones samt rätts-sakkunnige Samuel Rudvall. Som expert förordnades från och med samma datum översten Anders Löfberg.

Som sekreterare anställdes från och med den 14 december 2015 hovrättsassessorn Réka Gödri-Mártis.

Utredningen har antagit namnet Förutsättningsutredningen (Fö 2015:04).

Härmed överlämnas betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64).

Stockholm i september 2016

Henrik Jermsten

/Réka Gödri-Mártis

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningens uppdrag och arbete.....	11
1.1 Direktiven.....	11
1.2 Allmänna utgångspunkter och avgränsningar	11
1.3 Betänkandets disposition.....	12
1.4 Utredningens arbete	13
2 Totalförsvaret	15
2.1 Allmänt om totalförsvaret.....	15
2.2 Det militära försvaret.....	16
2.2.1 Allmänt om Försvarsmaktens uppgifter	16
2.2.2 Närmare om uppgiften att hävda Sveriges territoriella integritet.....	18
2.2.3 Närmare om uppgiften att lämna stöd till det civila samhället	19
2.2.4 Försvarsmaktens inriktning och krigsförband	20
2.2.5 Försvarsmakten och den moderna krigföringen	23
2.2.6 Försvarsmaktens maktbefogenheter	24
2.2.7 Några centrala civila myndigheter med ansvar för försvarsangelägenheter	30
2.3 Totalförsvarsplikten.....	31
2.4 Det civila försvaret	32

3	Sveriges försvarssamarbeten	35
3.1	Allmänt om försvarssamarbeten.....	35
3.2	Nordiskt samarbete.....	36
3.2.1	Inledning.....	36
3.2.2	Nordefco	37
3.2.3	Bilaterala försvarssamarbeten i Norden.....	38
3.3	Europeiska unionen.....	40
3.4	Övriga försvarssamarbeten	41
3.4.1	Nato	41
3.4.2	Övriga bilaterala samarbeten	43
3.4.3	Materielsamarbeten.....	43
4	Folkrättsliga utgångspunkter	45
4.1	Inledning	45
4.2	Folkrättens omfattning, källor och delämnar	45
4.3	Statsterritoriet.....	46
4.4	Våldsförbudet och dess undantag, samt icke-interventionsprincipen	49
4.4.1	Allmänt om våldsförbudet.....	49
4.4.2	Närmare om rätten till självförsvar.....	50
4.4.3	Våld auktoriserat av säkerhetsrådet	52
4.5	Krigets lagar	52
4.5.1	Neutralitetsrätt.....	52
4.5.2	Ockupationsrätt.....	53
4.5.3	Humanitär rätt	54
4.6	Mänskliga rättigheter.....	55
5	Generella bestämmelser i regeringsformen av betydelse för försvarssamarbeten.....	59
5.1	Grundläggande fri- och rättigheter	59
5.2	Ingående av internationella överenskommelser.....	63
5.2.1	Allmänt om makten över utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken	63

5.2.2	Regeringens befogenhet.....	65
5.2.3	Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser.....	65
5.2.4	Förvaltningsmyndigheters rätt att ingå internationella överenskommelser.....	66
5.2.5	Andra internationella förpliktelser samt uppsägning.....	67
5.2.6	Framtida ändringar i internationella överenskommelser.....	68
5.3	Överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter.....	68
5.3.1	Inledning.....	68
5.3.2	Reglerna om överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter.....	69
5.3.3	Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen.....	71
6	Bestämmelserna i regeringsformen om rikets styrelse vid krig och krigsfara, rikets försvar och insättande av försvarsmakten.....	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Konstitutionell beredskap.....	79
6.3	Kort historik.....	80
6.4	Krig och krigsfara.....	83
6.5	Bestämmelserna om rikets styrelse vid krig och krigsfara.....	83
6.6	Bestämmelserna om rikets försvar och insättande av väpnade styrkor.....	85
6.6.1	Särskilt om befogenheten att disponera försvarsmakten.....	85
6.6.2	Rikets försvar.....	88
6.6.3	Insättande av väpnade styrkor.....	90
6.7	Bestämmelserna om krigsförklaring och vapenstillestånd.....	92

7	Överväganden.....	95
7.1	Allmänna utgångspunkter.....	95
7.1.1	Folkrättsliga utgångspunkter för gemensamt agerande	95
7.1.2	Några exempel på gemensamt agerande	96
7.1.3	Avtal mellan de samarbetande staterna.....	99
7.2	Regeringsformens regler	100
7.2.1	Inledning.....	100
7.2.2	Grundlagens regler om krig och krigsfara.....	102
7.2.3	Grundlagens regler om internationella förhållanden, behovet av lagstöd, m.m.	107
7.3	Sammanfattning och slutsats	113
 Bilaga		
	Kommittédirektiv 2015:111	117

Sammanfattning

Utredningens uppdrag är att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Regeringsformen innehåller inga bestämmelser som specifikt tar sikte på frågan om det finns förutsättningar för ett fördjupat internationellt försvarssamarbete som sådant.

Frågan om vilka förutsättningar enligt regeringsformen som gäller vad beträffar regeringens och riksdagens möjligheter i dessa hänseenden får därmed besvaras med utgångspunkt i dels regeringsformens bestämmelser som mer specifikt rör krig och krigsfara och då särskilt reglerna kring insättande av rikets försvar och av väpnade styrkor, dels de bestämmelser i regeringsformen som gäller generellt och som behandlar bl.a. ingåendet av internationella överenskommelser och eventuella begränsningar vad gäller det materiella innehållet i sådana avtal.

Regeringsformen innehåller, vad gäller försvarsrelaterade frågor, huvudsakligen kompetensfördelningsregler. Det finns bestämmelser om vem som får fatta beslut om att sätta in rikets försvarsmakt eller sända svenska väpnade styrkor till andra länder samt om befogenheten att avge krigsförklaring m.m. Militära myndigheters uppgifter och befogenheter regleras däremot inte i grundlagen.

Bestämmelserna innebär bl.a. att riksdagens godkännande krävs i samtliga fall för insättande av försvarsmakten utom vid väpnat angrepp mot Sverige och för att hindra kränkning av landets territorium, då regeringen ensam kan fatta beslut. Om riksdagen skulle godkänna ett avtal mellan Sverige och en annan stat eller organisation som innebär en förpliktelse för Sverige att under vissa förutsättningar sätta

in eller sända svenska väpnade styrkor till ett annat land skulle dock regeringen kunna besluta om insättande eller sändande i det enskilda fallet.

Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Riksdagens godkännande krävs dock i vissa fall, t.ex. om överenskommelsen har budgetära konsekvenser, förutsätter lagstiftning eller annars är av större vikt. Om utländsk makt, t.ex. militär personal, ska agera på svenskt territorium kan vidare gälla begränsningar som finns i regeringsformen rörande bl.a. överlåtelse av beslutanderätt. Sådan överlåtelse beslutas av riksdagen. Innefattar uppgiften som ska överlätas myndighetsutövning gäller krav på särskilt beslutsförande.

Avsaknaden av grundlagsbestämmelser som tar direkt sikte på förutsättningar för ett gemensamt agerande med militära resurser med ett annat land kan inte anses innebära att det saknas förutsättningar för ett sådant agerande. Utgångspunkten måste i stället vara att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iakttas vid beslutsfattandet.

Regleringen i regeringsformen kräver att frågor om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen vid ingåendet av internationella avtal, om behovet av överlåtelse av beslutanderätt och om författningsstöd m.m. övervägs och iakttas i varje enskilt fall.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade utredningens direktiv den 12 november 2015 (Dir. 2015:111). Direktiven bifogas betänkandet som *bilaga*.

I direktiven erinras, med hänvisning till den s.k. inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109, s. 23 f.), om att regeringen ser stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete. Det uttalas vidare att det, mot bakgrund av solidaritetsförklaringen och Sveriges samarbete på försvarsområdet med bl.a. Finland, finns anledning att utreda förutsättningarna enligt regeringsformen för vissa former av fördjupat försvarssamarbete med annat land.

Det framhålls även att det, utifrån ett svenskt perspektiv, inte finns några andra principiella begränsningar för ett fördjupat försvarssamarbete än att det inte innebär ömsesidiga försvarsförplikelser.

Utredningens uppgift är att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

1.2 Allmänna utgångspunkter och avgränsningar

Utifrån utredningens uppdrag enligt direktiven ska alltså regleringen i regeringsformen prövas mot ett visst handlande, nämligen gemensamt agerande med militära resurser tillsammans med en annan stat.

Analysen ska omfatta möjligheter till gemensamt agerande i olika situationer, dels när någon av de samarbetande staterna utsätts för ett väpnat angrepp från en tredje aktör, dels när någon av staternas territorium utsätts för kränkningar i fred eller under krig mellan främmande stater. Begreppet agerande får anses avse sådana gemensamma insatser som förutsätter någon typ av handlande med militära resurser i händelse av krig eller territoriell kränkning. Renodlade materielsamarbeten eller gemensamma övningar faller således utanför.

Det framgår uttryckligen av direktiven att uppdraget är begränsat till att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för ett försvarssamarbete med en annan stat. Det ingår inte i uppdraget att lämna några författningsförslag. Vidare är det inte en uppgift för utredningen att analysera förutsättningarna för försvarssamarbeten enligt annan tillämplig lagstiftning. Inte heller har utredningen getts i uppdrag att analysera eller lägga fram förslag rörande frågor av mer operativ natur, som t.ex. hur eventuella styrkor ska bemannas, finansieras eller under vilket befäl de ska ställas. Utredningen tar t.ex. inte ställning till förutsättningarna att använda totalförsvarspliktig personal inom ramen för fördjupade försvarssamarbeten med andra stater.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med ett kapitel om det svenska totalförsvaret. Där behandlas särskilt Försvarsmakten och dess organisation, uppgifter och befogenheter, m.m. I det därpå följande kapitlet lämnas en kortfattad redogörelse för Sveriges internationella försvarssamarbeten. Sedan följer ett kapitel där vissa grundläggande folkrättsliga frågeställningar behandlas. I det därpå följande kapitlet finns en presentation av innebörden av sådana generella regler i regeringsformen som har relevans för de frågeställningar som är aktuella nu. Betänkandets deskriptiva del avslutas med ett kapitel om regeringsformens bestämmelser om rikets styrelse vid krig och krigsfara, rikets försvar samt insättande av väpnade styrkor.

Utredningens analys och slutsatser presenteras i betänkandets avslutande kapitel.

Som har framgått ligger det utanför uppdraget att undersöka operativa förutsättningar för ett militärt samarbete med ett annat land. För att genomföra den i direktiven efterfrågade analysen har emellertid utredningen bedömt att det är nödvändigt att anknyta de strikt konstitutionella frågeställningarna till de militärtekniska realiteter som har betydelse för hur ett gemensamt militärt samarbete skulle kunna utformas. Det avslutande kapitlet inleds därför med ett kapitel där några exempel ges på hur gemensamma ageranden med militära resurser rent praktiskt skulle kunna utformas.

1.4 Utredningens arbete

Utredningen, som har antagit namnet Förutsättningsutredningen, har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med experterna. Utredningen har hållit fem endagssammanträden med expertgruppen. Inhämtande av relevanta upplysningar från Försvarmakten har skett genom utredningens expert.

Utredningen har samrått med Utredningen om översyn av materiel- och logistikförsörjningen (Fö 2015:01), 2015 års personalförsörjningsutredning (Fö 2015:02), Utredningen om forskning och utveckling på försvarsområdet (Fö 2015:03), Afghanistanutredningen (UD 2015:02) och Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten (UD 2015:03).

2 Totalförsvaret

2.1 Allmänt om totalförsvaret

I 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap definieras totalförsvaret som den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar).

För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas (1 §).

Totalförsvartsresurserna ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället (2 §). Det ansvar statliga myndigheter har i fredstida krissituationer och under höjd beredskap anges bl.a. i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är orsakade av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap). Ett sådant beslut får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (4 §).

Vid höjd beredskap kan delar av eller hela totalförsvaret mobiliseras. Om regeringen beslutar om höjd beredskap enligt 3 § lagen om totalförsvaret och höjd beredskap måste krigsförbanden snabbt kunna mobiliseras. Mobiliseringen genomförs med stöd av lagen

(1994:1809) om totalförsvarsplikt samt bestämmelser i andra lagar och förordningar som blir tillämpliga vid beslut om höjd beredskap.

Regeringen beslutade den 10 december 2015 att Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga berörda civila myndigheter ska återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Den 10 juni 2016 lämnade Försvarsmakten och MSB sin uppdragsredovisning till regeringen om en sammanhängande planering för att utveckla och stärka totalförsvaret. Med målbilden år 2020 föreslås en inriktning och aktiviteter för hur förmågan ska öka inför och under höjd beredskap (Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps redovisning av regeringsuppdrag om gemensamma grunder för en sammanhängande planering för totalförsvaret och rapporten Sverige kommer att möta utmaningarna, FM2016-13584:3, MSB 2016-25).

Regeringen beslutade samtidigt att myndigheter som har ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap ska återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret. MSB lämnade den 10 juni 2016 en första redovisning av hur planeringsarbetet fortskrider och vilka resultat som har uppnåtts vad avser civilt försvar.

2.2 Det militära försvaret

2.2.1 Allmänt om Försvarsmaktens uppgifter

Det militära försvaret är en uppgift för Försvarsmakten. Försvarsmakten är en myndighet under regeringen. Överbefälhavaren är myndighetens chef och generaldirektören är ställföreträdande myndighetschef.

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja Sveriges säkerhet (prop. 2014/15:109 s. 11 och 52, 2014/15:FöU11).

Vissa regler avseende rikets försvarsmakt återfinns i regeringsformen. Av 15 kap. 13 § första stycket RF följer att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Av andra stycket följer att regeringen får upp-

dra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Försvarsmaktens ansvarsområden, verksamhetsuppgifter och övergripande organisation regleras i förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Försvarsmakten ska enligt 1 § upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.

Försvarsmakten ska enligt instruktionen försvara Sverige och främja svensk säkerhet samt upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet. Myndigheten ska kunna värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen samt kunna förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt. Försvarsmakten ska kunna utföra dessa uppgifter självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer. Försvarsmakten ska vidare, med myndighetens befintliga förmåga och resurser, kunna lämna stöd till civil verksamhet (2 §).

Försvarsmakten ska enligt 3 § instruktionen bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen samt ta fram underlag för beslut om höjd beredskap. Försvarsmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd. Krigsförbanden ska vara tillgängliga för verksamhet i fred. Försvarsmakten ska med myndighetens tillgängliga resurser kunna påbörja operativ verksamhet omedelbart efter beslut. Försvarsmakten ska enligt tredje stycket i samma bestämmelse ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet.

Enligt 3 a § instruktionen ska Försvarsmakten kunna delta i såväl kortvariga som långvariga internationella militära insatser och ta fram underlag för beslut om sådana insatser. Försvarsmakten ska kunna stödja och genomföra insatser för säkerhetssektorreform och bidra till uppbyggnaden av andra länders försvarsförmåga samt med myndighetens befintliga förmåga och resurser bidra till stöd för humanitär verksamhet.

Försvarsmaktens operativa förmåga utgörs främst av dess krigsförband. Försvarsmakten ska vid höjd beredskap kunna krigsorganisera, mobilisera och använda alla krigsförband för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen. Krigsförband ska kunna krigsorganiseras även om höjd beredskap inte råder (2 a §).

2.2.2 Närmare om uppgiften att hävda Sveriges territoriella integritet

Försvarsmaktens uppgift att hävda Sveriges territoriella integritet regleras närmare i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) och tillträdesförordningen (1992:118). De båda förordningarna gäller enbart under fredstid och vid krig mellan utländska stater.

I tillträdesförordningen regleras förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons tillträde till svenskt territorium. I 3–11 §§ finns bestämmelser om förhållandena under normal fredstid. Förordningen innehåller också särskilda bestämmelser för inträde av krigförande staters statsfartyg och statsluftfartyg när Sverige är neutralt vid krig mellan utländska stater (12–26 §§). För att bestämmelserna vid neutralitet ska äga tillämpning krävs beslut av regeringen (1 § andra stycket).

I IKFN-förordningen regleras bl.a. hur Försvarsmakten ska agera om en utländsk stat kränker svenskt territorium eller om bestämmelserna i tillträdesförordningen eller andra författningar som reglerar hur utländska subjekt ska uppträda på svenskt territorium överträds. Försvarsmakten åläggs genom 3 § IKFN-förordningen skyldighet att

1. upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen,
2. skydda svenska fartyg och luftfartyg inom svenskt territorium samt på eller över fritt hav,
3. medverka vid tillsynen av sådana vattenområden som anges i 5 § 5 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt enligt samma lag,

4. medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium,
5. medverka vid tillsynen av utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon, och
6. i övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i förordningen.

IKFN-förordningen är, liksom tillträdesförordningen, uppdelad i två delar. Den första delen innehåller bestämmelser som gäller under fredstid (9–35 §§). Den andra delen (36–68 §§) reglerar förhållandena när Sverige är neutralt under en väpnad konflikt mellan främmande stater och börjar tillämpas först om regeringen förordnar om det (1 §).

Regleringen av Försvarsmaktens befogenheter att använda vapenmakt för att hindra kränkningar beskrivs närmare nedan i kapitlet om Försvarsmaktens maktbefogenheter.

2.2.3 Närmare om uppgiften att lämna stöd till det civila samhället

Till Försvarsmaktens uppgifter hör som framkommit ovan att med myndighetens befintliga förmåga och resurser lämna stöd till det civila samhället i olika krissituationer.

Enligt 6 kap. 7 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är Försvarsmakten, tillsammans med andra statliga myndigheter och kommuner, skyldig att delta i räddningsinsatser eller i sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen om det finns lämpliga resurser och om deltagandet inte allvarligt hindrar den vanliga verksamheten.

Därutöver finns generella och subsidiära regler i förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet. Försvarsmakten ska vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen (3 §). Försvarsmakten får vidare på begäran lämna stöd till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting (4 §). Försvarsmakten får på begäran även lämna stöd till

enskilda om det är fråga om en verksamhet som är av intresse för samhället eller om Försvarsmaktens medverkan kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten (5 §). En förutsättning för att Försvarsmakten ska få lämna stöd enligt bestämmelserna i förordningen är att den har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller dess medverkan enligt lagen om skydd mot olyckor (6 §).

I lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning finns bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

2.2.4 Försvarsmaktens inriktning och krigsförband

Försvarsmaktens inriktning följer av riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag om mål för det militära försvaret och inriktningen av krigsförbanden (prop. 2014/15:109, 2014/15:FöU11) samt av regeringens beslut om inriktning för Försvarsmaktens verksamhet under perioden 2016–2020 (Regeringsbeslut den 25 juni 2015, Fö2015/00953/MFI, Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020).

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016–2020 anges vara att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. En ny inriktning

av det militära försvaret anses nödvändig där försvaret går från ett insatsförsvär till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen.

Försvarets krigsförband ska i första hand utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Åtgärderna måste utformas i ett större Östersjö-, europeiskt och globalt sammanhang. Alla delar av Försvarsmaktens organisation och all anställd personal som har uppgifter vid höjd beredskap ska enligt beslutet krigsorganiseras och krigsplaceras. Försvarsmaktens stridskrafter ska indelas i arméstridskrafter, marinstridskrafter, flygstridskrafter och försvarsmaktsgemensamma stridskrafter.

Krigsförbandens krigsduglighet ska enligt beslutet värderas utifrån deras huvuduppgifter och kravet att kunna mobilisera inom en vecka efter beslut om höjd beredskap.

Krigsförbanden ska bestå av stående förband, kontraktsförband och hemvärnsförband. I Försvarsmakten ska det också finnas en förbandsreserv och en personalreserv.

Stående förband är krigsförband som är organiserade, utrustade, personellt uppfyllda och samövade för att över tiden lösa sina uppgifter inklusive krav på beredskap för intagande av höjd beredskap och krav på tillgänglighet för att lösa uppgifter i fredstid. De stående förbanden säkerställer att det i fredstid finns krigsförband som med kort tid kan verka i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Därför bör de stående förbanden i huvudsak bestå av kontinuerligt tjänstgörande personal. Marinstridskrafterna och flygstridskrafterna utgörs till övervägande del av stående förband. Behovet av arméstridskrafter med hög tillgänglighet i fredstid är begränsat. De stående förbanden är kostsamma jämfört med andra förband. Det innebär att endast en mindre del av arméstridskrafterna bör vara stående förband. Inom de försvarsmaktsgemensamma förbanden bör andelen stående respektive kontraktsförband motsvara behoven av stöd hos övriga stridskrafter och Försvarsmaktens ledning.

Kontraktsförbanden utformas, utbildas och utrustas för operationer i händelse av höjd beredskap i Sverige och närområdet. Personal i kontraktsförbanden bör i hög utsträckning vara tidvis tjänstgörande. Endast ett begränsat antal befattningar som ställer särskilda krav på bl.a. utbildning bemannas med kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

I de fall tillräckligt antal anställd personal inte finns bör tidigare värnpliktiga samt tidigare anställd personal som avslutat sin anställning i Försvarsmakten krigsplaceras för att fylla upp krigsförbanden. Krigsplacerad men icke anställd personal medför vissa begränsningar i förbandens användbarhet utan mobilisering. Denna personal bör därför främst placeras i kontraktsförband. Kontraktsförband med totalförsvarspliktig personal kan aktiveras i fredstid genom inkallelse till repetitionsutbildning.

Totalförsvarspliktig personal besätter vissa befattningar för gruppbefäl, soldater och sjömän i kontraktsförbanden. En ändamålsenlig grundutbildning, med möjlighet att krigsplacera all personal som fullföljt utbildningen, och ett utvecklat och fungerande repetitionsutbildningssystem med bl.a. regelbundna krigsförbandsövningar är avgörande för att kontraktsförbanden ska uppnå en rimlig krigsduglighet och därmed är användbara. Med en hög andel tidvis tjänstgörande personal och totalförsvarspliktig personal har kontraktsförbanden normalt en lägre tillgänglighet i fredstid än de stående förbanden, men är samtidigt mindre kostsamma. Tillgänglighet i fredstid för deltagande i operationer eller övningsverksamhet kräver därför att kontraktsförbanden aktiveras. Kontraktsförbanden kan aktiveras efter beslut av Försvarsmakten och mobiliseras för intagande av höjd beredskap genom beslut av regeringen.

Hemvärnsförbanden ska vid intagande av höjd beredskap kunna verka med huvuddelen av förbandens styrka inom ett dygn. Efter beslut av regeringen eller Försvarsmakten om aktivering bör hemvärnsförbanden även i fredstid snabbt kunna lösa ålagda uppgifter inklusive stöd till samhället vid kris. Delar av hemvärnsförbanden ska kunna vara tillgängliga även utan särskilt beslut om aktivering, t.ex. för vissa bevakningsuppgifter eller stöd till samhället. Hemvärnsförbanden bemannas av officerare, specialistofficerare, gruppbefäl och soldater med hemvärnsavtal.

Tidigare värnpliktsutbildad personal och militärt utbildad tidigare anställd personal, som inte tas i anspråk i krigsförbanden, krigsplaceras i tio år, efter senaste tjänstgöring, i en personalreserv med stöd av lagen om totalförsvarsplikt.

För att öka uthålligheten och förbandsvolymen vid en allvarligt försämrad omvärldsutveckling som innebär hot mot Sverige finns en förbandsreserv. Förbandsreserven bör tre år efter beslut och med tillförda medel kunna lösa nationella försvarsuppgifter. Vid beslut

om iståndsättande krävs tillämpning av lagen om totalförsvarsplikt. Planering för iståndsättande av förbandsreserven påbörjas först efter särskilt beslut. Övertalig organisationsbestämmande materiel, såsom stridsfordon, krigsplaceras och förrådsställs i mån av tillgång. Materielen ges grundläggande underhåll utan att vidareutvecklas. Särskilda politiska beslut krävs för utbildning, övning och beredskap samt för komplettering och nyanskaffning av materiel.

2.2.5 Försvarsmakten och den moderna krigsföringen

Under de senaste decennierna har krigsföringen förändrats genom att nya vapen och strategier utvecklats. Den allt snabbare teknikutvecklingen och den ökade tillgängligheten av ny teknik innebär enligt Försvarsmakten att karaktären av väpnade konflikter håller på att förändras.

Trenden är att även icke-statliga aktörer i allt större utsträckning kommer i åtnjutande av modern teknik (Försvarsmaktens Rapport, FM2013-276:1 s. 26). Det läggs allt större vikt vid det som kallas icke-linjär eller hybridkrigsföring, som förenklat uttryckt innebär att samordnat använda militära och icke-militära medel för att uppnå säkerhetspolitiska syften. De medel som kan komma att nyttjas inkluderar, men är inte begränsade till, bl.a. ekonomiska och diplomatiska påtryckningar, operationer med specialförband, påverkansoperationer, subversiv verksamhet och cyberoperationer (Försvarsmakten, Inriktning, FM2015-1597:2 s. 3).

De miljöer som utnyttjas för angrepp på och konfrontation med motståndaren, operationsmiljöer, omfattar numera, utöver de tidigare arenorna (mark, sjö, luft och rymd) även informations- och cybermiljön. Försvarsmakten bedömer att framtida konflikter kommer att utspela sig i olika operationsmiljöer i olika kombinationer och att det kommer att råda ett ömsesidigt beroende mellan miljöerna (Försvarsmaktens Rapport, FM2013-276:1 s. 25).

Möjligheterna att verka på avstånd bidrar till att angrepp kan genomföras dolt, vilket försvårar för försvaret att fatta beslut om och att vidta motåtgärder. Cyberattacker och sabotage mot infrastruktur och ledningsfunktioner kan utföras under en längre period utan att syftet med angreppen kan klargöras. Den tekniska utvecklingen innebär även att det är möjligt för en angripare att slå till

med korta förvarningstider, vilket medför krav på beredskap för sådana situationer (Inslag i modern krigföring, FOI Memo 5090, 2014, s. 10).

Enligt Försvarsmakten ska i den fortsatta stridskraftsutvecklingen beaktas att framtida konflikter kommer att uppstå allt mer plötsligt och i operationsmiljöer som är komplexa och svårkontrollerade. En högintensiv strid kommer att karakteriseras av cyberattacker, långa stridsavstånd, fjärrstridsmedel mot kritisk infrastruktur samt lätttrörliga förband. Det kan bli aktuellt för en motståndare att kontrollera mindre delar av svenskt territorium om det är förutsättningsskapande för motståndarens övriga operationer. En konflikt i närområdet kan även vara lågintensiv och utdragen, men ändå inkludera högteknologiska förband och cyberattacker (Försvarsmaktens Rapport, FM2013-276:1 s. 38 f.).

Försvarsmaktens analys av militärstrategiska optioner för försvarets användning vid ett militärt angrepp mot landet innebär att försvaret, för att kunna möta utmaningar på det framtida stridsfältet, behöver vidareutveckla befintliga förmågor och utveckla nya, militärstrategiskt viktiga förmågor. De nya områden som bör utvecklas enligt Försvarsmaktens analys omfattar offensiv cyberförmåga, rymdbaserade förmågor, obemannade system, skydd mot ballsitiska robotar och kryssningsrobotar samt fjärrstridsmedel. Analysen pekar samtidigt på ett ökat beroende av internationellt samarbete (a.a. s. 58 f.).

2.2.6 Försvarsmaktens maktbefogenheter

Vålds- och tvångsanvändning för att möta ett väpnat angrepp och hindra territoriella kränkningar

Enligt 15 kap. 13 § RF får alltså regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium.

Någon närmare svensk författningsreglering av Försvarsmaktens vålds- och tvångsanvändning under väpnad konflikt finns inte. Ett insättande av rikets försvarsmakt måste dock vara i enlighet med internationell rätt. Vad som avses är framförallt den internationella rätt som anger förutsättningarna för staters rätt att gå i krig, framförallt regleringen i FN-stadgan om alla staters rätt till självförsvar

vid väpnat angrepp (*jus ad bellum*). I enlighet med den internationella rätten har stater vidare rätt att agera med vapenmakt för att hindra kränkningar av den territoriella integriteten. Därutöver måste agerandet under en väpnad konflikt även följa den internationella rätt som gäller i krig och som kommer till uttryck i den internationella humanitärätten inklusive krigets lagar (*jus in bello*) (se prop. 1973:90 s. 373 och prop. 2009/10:80 s. 205 och 300).

I IKFN-förordningen finns närmare reglering av försvarsmaktens vålds- och tvångsanvändning för att hindra territoriella kränkningar.

Försvarsmakten har med stöd av 28 § andra stycket tillträdesförordningen och 69 § IKFN-förordningen meddelat föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 2013:3). Försvarsmakten har även meddelat tillämpningsföreskrifter vad avser ingripanden. Dessa regler återfinns i Handbok IKFN, 2016. Handboken syftar till att ge stöd för militära chefer vid handläggning av tillträdesärenden, vid ingripanden vid brott mot tillträdesbestämmelserna, vid skydd av svenska fartyg och luftfartyg och i övrigt vid hävdande av Sveriges suveränitet och territoriella integritet.

Ingripande med vapenmakt enligt IKFN-förordningen ska enligt huvudregeln i 7 § ske först efter föregående varning. Om utländska statsfartyg begår våldshandlingar mot mål inom svenskt territorium, från svenskt territorium mot mål utanför territoriet eller mot svenska fartyg eller luftfartyg på eller över fritt hav, får vapenmakt utan föregående varning tillgripas (14 §). I 15 § föreskrivs att en utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten ska hindras från att bedriva fortsatt verksamhet där och att vapenmakt får tillgripas utan föregående varning. Om det behövs, får sådana vapen användas som medför risk för att ubåten sänks eller görs manöveroduglig på något annat sätt. Om ubåten intar övervattensläge, ska den identifieras och för vidare åtgärder föras till en ankarplats.

En ubåt i undervattensläge eller ett ytfartyg som påträffas inom svenskt inre vatten utan att ha rätt att vara där ska prejas och för vidare åtgärder föras till en ankarplats. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas (16 §).

Om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, ska vapenmakt

utan föregående varning tillgripas (9 §). Detsamma gäller utländska statsfartyg, statsluftfartyg och oidentifierade luftfartyg samt krigsförande stats statsfartyg som överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt (13, 23 och 37 §§). I förordningen finns föreskrifter om ingripanden när utländskt statsfartyg, statsluftfartyg eller civilt luftfartyg har tillträtt svenskt territorium på grund av nöd (21, 26, 53 och 67 §§). Bestämmelser rörande förutsättningar för frihetsberövanden finns i 10 och 12 §§. Om utländsk militär personal utan att det finns omständigheter som tyder på fientlig avsikt anträffas inom svenskt territorium och misstanke föreligger om att de saknar rätt att resa in i eller vistas i riket, ska personalen omhändertas och avväpnas. Förhållandet ska anmälas till Polismyndigheten. Om Polismyndigheten begär det, ska personalen hållas kvar i avvaktan på vidare åtgärder (10 §). Detsamma gäller om ett utländskt militärt fordon påträffas inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där om den personal som medföljer fordonet saknar rätt att resa in i eller vistas i riket (12 §).

Den folkrättsliga proportionalitetsprincipen vid militär våldsanvändning återspeglas i 16 § Försvarmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 2013:3) där det föreskrivs att om vapenmakt tillgrips, ska den anpassas till vad som bedöms nödvändigt för att förhindra att överträdelsen genomförs och avbrytas då det avsedda syftet har uppnåtts.

När det gäller våldsanvändning i väpnade konflikter finns detaljerade regler för stridsmedel och stridsmetoder inom ramen för den internationella humanitära rätten. Av sedvanerätt följer vidare när och hur maktutövning för att hindra territoriella kränkningar får utövas.

Vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser

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

Fredsinsatsutredningen hade i uppdrag att analysera regleringen kring användningen av våld och tvång av Försvarsmaktens personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Utredningen konstaterade (SOU 2011:76 s. 138) att det inte finns någon svensk författningsreglering av svensk väpnad styrkas vålds- och tvångsanvändning under internationella militära insatser. Utredningen gjorde följande bedömning av vad det nationella mandatet består i när Sverige deltar i en internationell militär insats (s. 179).

Det nationella mandatet utgörs av riksdagens medgivande till och regeringens beslut inför insatsen, inklusive de nationella begränsningar ("caveats") som kan vara föreskrivna för svensk personals användning av våld- och tvångsåtgärder under insatsen. De dokument genom vilka riksdagens medgivande söks och lämnas (proposition, utskottsbetänkande och riksdagsskrivelse) är i sig inga styrdokument i förhållande till Försvarsmakten, utan det är efter riksdagens beslut regeringen som ansvarar för styrningen av myndigheten. Det nationella mandatet utgörs därför främst av regeringens olika beslut med anledning av deltagandet.

Försvarsmaktens maktbefogenheter i övriga fall

Militär personal som har uppgifter som gäller bevakning eller ordningshållning får enligt 29 § polislagen (1984:387), i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd om han eller hon möts med våld eller hot om våld. Detsamma gäller om någon, som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten, avvisas eller avlägsnas från ett visst område eller utrymme, bli kroppsvisiterad eller liknande, försöker undkomma eller annars gör motstånd vid verkställandet. Militär personal som innehar bevaknings- eller ordningshållningsuppgifter får slutligen, om den möts av motstånd, bruka våld vid vissa tvångsåtgärder, nämligen avvisande eller avlägsnande, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, beslag eller annat omhändertagande av egendom samt sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken.

En personalkategori som fullgör direkta polisuppgifter är militärpolisen. Militärpolis – som har fått viss grundläggande polisutbildning och i vilken även krigsplacerade polismän ingår – är dock att anse som polispersonal och har i princip fullständiga polisiära befogenheter inom ramen för sin uppgift att upprätthålla allmän ord-

ning och säkerhet inom försvarsmakten (se förordningen [1980:123] med reglemente för militärpolisen). Beträffande militärpolisen gäller sålunda i tillämpliga delar samtliga bestämmelser i polislagen och inte endast befogenheten att använda våld i vissa fall.

I skyddslagen (2010:305) finns bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån. Lagen innehåller bestämmelser om byggnader som kan beslutas vara skyddsobjekt (4–5 §§). Andra byggnader, anläggningar, lok och järnvägsvagnar samt områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ kan beslutas vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig (6 §). För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt (9 §). Lagen innehåller bestämmelser om skyddsvakters rätt att använda våld och tvång. Enligt 11 § får den som bevakar ett skyddsobjekt besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt lagen. I 12 § finns bestämmelser om möjlighet att avvisa, avlägsna och tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet. En skyddsvakt har inom skyddsobjektet och i dess närhet samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhänga för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott samt att ta i beslag föremål som personen för med sig (13 §). Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot lagen eller vara förverkade (14 §). I 15 § finns bestämmelser om kroppsvisitation.

I lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terroristbekämpning finns regler om militär hjälp vid polisinsatser. Den som tillhör Försvarsmaktens personal och som uppfyller de krav som föreskrivs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt ges genom 5 § samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen när han eller hon deltar i en stödotsats som sker med

stöd av lagen. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller enligt bestämmelsen vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet.

Något om militär våldsutövning mot svensk befolkning

Bestämmelsen i regeringsformen om insättande av rikets försvarsmakt för att möta väpnat angrepp mot landet från andra stater hindrar i och för sig inte regeringen från att i samband med inrikes krissituationer disponera över Försvarsmakten på samma sätt som den kan meddela direktiv till förvaltningsmyndigheter i allmänhet (jfr 12 kap. 1 § RF).

I Sverige har det emellertid länge betraktats som en allmän grundsats att väpnad trupp inte får sättas in mot den egna befolkningen eller andra civila (se t.ex. prop. 1995/96:12 s. 51 och SOU 2001:98 s. 129). Militär personal ska således som utgångspunkt inte ges uppgifter som utanför det traditionella militära verksamhetsområdet rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda. Det faller alltså på polisväsendet ensamt att trygga landets inre säkerhet, medan Försvarsmakten svarar för skydd mot militära angrepp och kränkningar utifrån.

Mot bakgrund av de omfattande terroristattacker på olika håll i världen som ägde rum i början av 2000-talet har lagstiftaren emellertid funnit skäl att nyansera den tidigare restriktiva synen på försvarsmaktens möjligheter att lämna stöd till polisiär verksamhet. Genom lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning ges polisen möjlighet att, under vissa närmare angivna förutsättningar och som huvudregel efter regeringens medgivande, begära stöd från Försvarsmakten vid terrorismbekämpning med insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda.

2.2.7 Några centrala civila myndigheter med ansvar för försvarsangelägenheter

Försvarets radioanstalt (FRA) är en civil myndighet under regeringen, som, tillsammans med Försvarmakten, främst svarar för den svenska försvarsunderrättelseverksamheten enligt lagen (2000:130) och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. Föreskrifter om verksamheten finns också i förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

I 1 § instruktionen anges att FRA har till uppgift att bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Sådan signalspaning får enligt 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ske i syfte att kartlägga bl.a. yttre militära hot mot Sverige eller konflikter utomlands med konsekvenser mot internationell säkerhet. FRA har enligt instruktionen till uppgift att stödja Försvarmakten på olika sätt, bl.a. genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet (3 a §), stödja deltagandet i internationella insatser med kompetens, personal och materiel (3 b §) och vidmakthålla samt utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov (3 c §).

Försvarets materielverk, FMV, är också en civil myndighet. FMV ska på uppdrag av Försvarmakten vidmakthålla, destruera varor samt upphandla byggtreprenader, varor och tjänster. Huvuduppgiften brukar delas in i tre delar

1. vidmakthållande, som innebär att se till att Försvarmaktens förband har tillgång till den utrustning de behöver i alla beredskapsnivåer,
2. stöd i tidiga faser av Försvarmaktens strategi- och inriktningsarbete när det gäller materiel- och logistiklösningar, och
3. upphandling av materiel och tjänster.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, ickespridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete och har även till uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet genom analyser av information som inhämtats från offentliga informations-

källor eller som lämnats av uppdragsgivare (1 och 2 §§ förordningen [2007:861] med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut).

2.3 Totalförsvarsplikten

Enligt 1 kap. 2 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt gäller totalförsvarsplikt för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige. Totalförsvarsplikten innebär en skyldighet för den totalförsvarspliktige bl.a. att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket 2).

En totalförsvarspliktig är dock endast skyldig att genomgå mönstring eller fullgöra värnplikt eller civilplikt om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det (3 a §). I december 2014 beslutade regeringen med stöd av denna bestämmelse att totalförsvarspliktiga som, efter att ha fullgjort grundutbildning för värnplikt eller annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring i Försvarsmakten, krigsplacerats i ett krigsförband ska vara skyldiga att fullgöra repetitionsutbildning (Fö2014/2039/MFI).

Tjänstgöring fullgörs enligt 1 kap. 3 § tredje stycket som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten omfattar enligt 1 kap. 4 § grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring.

Värnplikten ska enligt 1 kap. 5 § fullgöras hos Försvarsmakten och ska alltid inledas med grundutbildning, om inte den totalförsvarspliktige redan har fullgjort annan motsvarande militär utbildning eller tjänstgöring. Civilplikten ska enligt 1 kap. 6 § fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver och får inte omfatta annan verksamhet som är förenad med egentliga stridsuppgifter än ordnings- eller bevakningsuppgifter.

Grundutbildningen ska enligt 5 kap. 3 § ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver medan syftet med repetitionsutbildningen är att vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften. Utbildning inom ramen för internationellt militärt sam-

arbete kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Krigsuppgiften är styrande för vad som får ingå i de totalförsvarspliktigas utbildning, dvs. vilken utbildning och övning de med stöd av totalförsvarsplikten är skyldiga att delta i. För totalförsvarspliktiga som inte är anställda av Försvarsmakten gäller att samtycke krävs för deltagande i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete (2 § lagen [1994:588] om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete). Bestämmelsen tar sikte på utbildning eller övning utomlands som inte har betydelse för den totalförsvarspliktiges krigsuppgift. Samtycke krävs dock inte i fråga om sådan utbildning som enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt ingår i grundutbildning eller repetitionsutbildning. När ett deltagande är av betydelse för en totalförsvarspliktigs förmåga att fullgöra krigsuppgiften krävs inte samtycke från den totalförsvarspliktige (prop. 2001/02:11 s. 32).

Totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats är enligt lagen om totalförsvarsplikt skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap och beredskapstjänstgöring om det i annat fall behövs för Sveriges försvarsberedskap (4 kap. 7 och 8 §§).

2.4 Det civila försvaret

Det civila försvaret omfattar all den civila verksamhet som ingår i totalförsvaret. Där ingår alla de beredskapsförberedelser som statliga civila myndigheter, kommuner och landsting samt enskilda, företag, frivilligorganisationer m.fl. vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som behövs under krigsförhållanden för att stödja Försvarsmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (prop. 1996/97:4 s. 297). Det civila försvaret är således inte en organisation.

Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det avser skydd av civilbefolkningen,

säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten.

Genom 16 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap åläggs bevakningsansvariga myndigheter ett ansvar att

1. planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation,
2. genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap,
3. ta ut, utbilda och öva berörd personal för myndighetens verksamhet vid höjd beredskap om dessa aktiviteter inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation, och
4. av medel anvisade för höjd beredskap anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap om denna anskaffning inte kan anstå till en skärpt säkerhetspolitisk situation.

Myndigheter som åläggs ansvar och skyldigheter enligt bestämmelsen är bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Målet för det civila försvaret är att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld (prop. 2014/15:109 s. 12). De tre delarna i målet är omsesidigt förstärkande. Av särskild betydelse är att planeringen för närvarande fokuserar på den del som handlar om att bidra till Försvarsmaktens förmåga.

I bl.a. lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och landsting ska vidta vid höjd beredskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ansvar för bl.a. frågor som rör civilt försvar (1 § förordningen [2008:1002] med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd

och beredskap). Myndigheten ska bl.a. företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Myndigheten ska även se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet (13 §). MSB har således en samordnings- och planeringsfunktion på central nivå inom det civila försvaret (se även 7 § förordningen om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap).

3 Sveriges försvarssamarbeten

3.1 Allmänt om försvarssamarbeten

Staters samarbeten på försvarsområdet kan ske på olika sätt och i varierande omfattning. Samarbetet kan röra en eller flera typer av aktiviteter, vara mer eller mindre omfattande inom de valda samarbetsområdena och involvera länder i flera olika konstellationer. Exempel på områden som försvarssamarbeten kan avse är informationsutbyte, materielsamarbeten, samarbeten om utbildning, övningar och förmågeutveckling samt mer operativa samarbeten som innebär att de samarbetande staterna stödjer varandra eller i övrigt agerar gemensamt med varandra i internationella krishanteringsoperationer eller i händelse av väpnade konflikter eller territoriella kränkningar. De mer operativa försvarssamarbetena kan innefatta i förväg gjorda ömsesidiga försvarsförpliktelser eller begränsas till förberedelser för att möjliggöra sådant samarbete.

Såvitt avser de nuvarande utgångspunkterna för svenska försvarssamarbeten gäller bl.a. följande. Regeringen betonar i inriktningspropositionen att säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer (prop. 2014/15:109 s. 20).

Den svenska solidaritetsförklaringen intar en central position i Sveriges säkerhetspolitik. Den innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan medlemsstat i EU eller ett nordiskt land, att Sverige förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas och att Sverige därför ska kunna såväl ge som ta emot civilt och militärt stöd (a. prop. s. 21).

Av artikel 42.7 i EU-fördraget följer att övriga medlemsstater är skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel i

enlighet med artikel 51 i FN-stadgan om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium. Av fördragstexten framgår att detta inte ska påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Vidare ska åtagandena och samarbetet på detta område vara förenligt med åtagandena inom Nato, som för de stater som är medlemmar i denna utgör grunden för deras kollektiva försvar. Klausulen medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att lämna just militär assistans.

I det följande redogörs för några av Sveriges nuvarande gränsöverskridande samarbeten på försvarsområdet. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara fullständig, utan är endast avsedd att utgöra en bakgrund till den fortsatta framställningen.

3.2 Nordiskt samarbete

3.2.1 Inledning

I februari 2009 presenterade den tidigare norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna en rapport om en fördjupning av det nordiska samarbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området (Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk, Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, den 9 februari 2009). Den så kallade Stoltenbergrapporten innehöll tretton konkreta förslag. Förslagen omfattade bland annat samarbete kring luftrumsövervakning på Island, ett kompetensnätverk mot digitala angrepp, fördjupat militärt samarbete samt en nordisk solidaritetsförklaring.

De nordiska staterna har i juni 2009 avgett en nordisk solidaritetsförklaring som slår fast att det, på grundval av gemensamma intressen och geografisk närhet, är naturligt för de nordiska länderna att samarbeta för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar i en anda av solidaritet.

I april 2011 antogs en förstärkt nordisk solidaritetsförklaring som, utöver att bekräfta samarbete i solidarisk anda för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar, identifierade ett antal potentiella risker, bland annat naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människor, it-angrepp och terroristangrepp. Om ett nordiskt land skulle drabbas av någon av dessa händelser har övriga länder utlovat

att, på begäran av landet ifråga, bidra med relevanta medel. Den förstärkta nordiska solidaritetsförklaringen anger när och på vilket sätt solidariteten aktiveras.

I inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 23) anger regeringen bl.a. att den ser stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete och att det inom försvarsområdet, utifrån ett svenskt perspektiv, egentligen inte finns andra principiella begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. Regeringen anger vidare att ett långtgående samarbete med ett eller flera nordiska länder är avgörande för att möjliggöra effektivare resursanvändning och ökad militär förmåga.

3.2.2 Nordefco

De nordiska länderna samarbetar sedan 2009 inom organisationen Nordefco (Nordic Defence Cooperation). Det huvudsakliga syftet och målsättningen med organisationen är att stärka de nordiska ländernas nationella försvar, utforska gemensamma synergier och underlätta effektiva gemensamma lösningar (Memorandum of Understanding on Nordic Defence Cooperation, undertecknat den 5 november 2009 i Helsingfors). Nordefco täcker både politiskt och militärt samarbete.

Samarbetet är strukturerat kring fem huvudområden: förmågor, materiel, personal/utbildning, träning/övning och operationer. Inom ramen för Nordefco sker regelbundna möten på försvarsminister-, statssekreterar- och tjänstemannanivå. Därutöver förekommer regelbundna möten på myndighetsnivå mellan de nordiska försvarsmakterna och materielverken. Principer för samarbetet är transparens och ett flexibelt arbetssätt, där länderna själva väljer vilka områden de vill samverka inom och i vilken utsträckning.

I december 2013 undertecknade försvarsministrarna i de nordiska staterna ett dokument där en politisk vision för det nordiska försvarssamarbetet fram till år 2020 formuleras (Nordic Defence Cooperation 2020). Visionen är att år 2020 ha uppnått en förstärkt politisk och militär dialog på det säkerhets- och försvarspolitiska området och att aktivt söka nya samarbetsmöjligheter. Även samarbetet kring utbildning, träning och övning har långa traditioner i Norden. Bland annat kan nämnas olika former av vänförbands- och

divisionsutbyten, interregional samverkan och utbildnings- och övningsverksamhet inför fredsfrämjande insatser, både på förbands- och individnivå (skr. 2012/13:112 s. 17).

Sedan tillkomsten av Nordefco har samarbetet på dessa områden förstärkts ytterligare. Inom ramen för s.k. Crossborder Training äger ofta återkommande flygövningar rum mellan Norge, Sverige, Finland och Danmark, framförallt i luftrummet över Nordkalotten. Crossborder Training innebär att de nordiska länderna har möjlighet att öva gemensamt i varandras luftrum utan att behöva söka tillstånd för varje enskild övning (Försvarsmaktens övningar m.m. med medlemmar av Nordefco under 2012–2014, Fö2011/1518/MFI) och inkluderar såväl utbildnings- och träningsmoment på nivån enstaka flygplan som komplexa övningar i större sammansatta flygförband (skr. 2012/13:112 s. 18).

Exempel på samarbetsområden som för närvarande är aktuella inom Nordefco är etablering av säker kommunikation, samarbete avseende taktisk lufttransport, utbyte av luftlägesinformation, alternativ basering på flygområdet, förenkling av tillträde till respektive lands territorium, samverkan avseende deltagande i internationella operationer samt nordisk samverkan för utveckling av avancerade och komplexa multinationella övningar.

3.2.3 Bilateral försvarssamarbeten i Norden

Samarbetet med Finland

I inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 24) anges att samarbetet med Finland redan i dag är omfattande och inkluderar ett betydande övningssamarbete. Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige bör enligt regeringen även omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser.

Den svenska respektive finska försvarsmakten har i enlighet med givna uppdrag undersökt möjligheter till samarbete inom samtliga stridskrafter.

De svenska och finska försvarsmakterna redovisade uppdraget den 30 januari 2015 i en rapport om fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige (Final Reports on Deepened Defence Cooperation between Finland and Sweden). I rapporten konstateras att ett fördjupat samarbete på lång sikt skulle ha positiv effekt på respektive lands försvar. Försvarsmakterna identifierar i rapporten sex fokusområden för det fortsatta samarbetet: marinen, flygvapnet, armén, säker kommunikation, logistik och materiel samt gemensamma förband. I rapporten lämnas förslag till upprättandet av en svensk-finsk marin stridsgrupp (Swedish-Finnish Naval Task Force), en ökad grad av interoperabilitet mellan det svenska och det finländska flygvapnet med förmåga till gemensamma operationer, gemensamt utnyttjande av flygbaser och gemensam stridsledningsförmåga samt ett gemensamt svensk-finländskt ramverk på brigadnivå.

Den 22 maj 2015 undertecknades ett gemensamt uttalande av ländernas respektive ansvariga statssekreterare om fortsatt intensifiering av försvarssamarbetet mellan de båda länderna (Joint Statement Regarding Deepened Defence Cooperation between Finland and Sweden). Uttalandet redogör för den process som föregick den gemensamma slutrapporten från försvarsmakterna om potentiella fördjupningsområden och utmynnar i en gemensam viljeförklaring från båda länderna att fortsätta fördjupningen av det bilaterala samarbetet. I uttalandet uppmanas försvarsmakterna att påbörja implementering av de rekommendationer som kan tas vidare under nuvarande lagstiftning i respektive land. Uttalandet belyser ett antal områden som inledningsvis bör prioriteras. Dessa innefattar upprättandet av säkra kommunikationsvägar, alternativa landningsbaser, samarbete inom luftövervakning, utvecklingen av den gemensamma marina stridsgruppen samt fortsatt samarbete på övningsområdet och gemensamt användning av marin infrastruktur.

Implementeringen av samarbetet fortgår. Här kan t.ex. nämnas fortsatt vidareutveckling av den gemensamma övningsverksamheten inom armé- marin- och flygstridskrafter för ökad interoperabilitet och möjlighet att verka gemensamt, utveckling av vänskapsförband, utveckling av den gemensamma marina stridsgruppen samt förhand-

ling om avtal för alternativ basering av marina enheter. I en kompletterande rapport från Finlands och Sveriges försvarsmakt föreslås även utökat samarbete inom bl.a. ledning, materiel och logistik.

Frågor rörande utbyte av luftlägesbild samt alternativ basering på flygområdet har bäring på det bilaterala samarbetet med Finland och hanteras f.n. inom ramen för Nordefco. Även frågor avseende tillträde till respektive lands territorium hanteras till del inom ramen för Nordefco där ett övergripande MoU är under framtagande.

Samarbetet med Danmark

Danmarks och Sveriges försvarsministrar undertecknade den 14 januari 2016 en överenskommelse om ett fördjupat samarbete på försvarsområdet.

De områden som står i fokus i avtalet är bl. a. upprättande av säker kommunikation på olika nivåer, ökat informationsutbyte inom luft- och sjöövervakning, alternativ basering av marina enheter i respektive lands hamnar, alternativ basering på flygområdet samt skapande av förenklade förutsättningar för ökat tillträde till varandras territorium under fredstida förhållanden. Samförståndsavtalet omfattar inte någon överföring av suveränitet, tillsynsutövning eller utövande av annan jurisdiktion inom varandras territorium.

Enligt överenskommelsen kommer försvarsmakterna i Sverige och Danmark att få i uppdrag att närmare undersöka förutsättningar för konkret samverkan med avtalet som bas.

Som nämnts ovan hanteras samarbete avseende utbyte av luftlägesbild samt alternativ basering på flygområdet liksom frågor avseende tillträde till respektive lands territorium inom ramen för Nordefco.

3.3 Europeiska unionen

Som medlem i EU är Sverige en del av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Inom ramen för GSFP bedrivs fortlöpande arbete med att tillförsäkra EU en operativ kapacitet som stöder sig på såväl civila som militära resurser som unionen kan använda vid krishantering utanför unionen. Den operativa kapaciteten tillhandahålls av EU:s medlemsstater. GSFP innefattar också den

gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik för EU. Det långsiktiga målet är att skapa en gemensam europeisk försvarskapacitet, något som förutsätter att Europeiska rådet enhälligt beslutar om det.

Den gemensamma försvarspolitikens påverkar dock inte den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Den gemensamma försvarspolitikens ska respektera och vara förenlig med de åtaganden inom Nato som de medlemsstater som är medlemmar i denna organisation gjort.

Det militära samarbetet inom GSFP omfattar i dag humanitära insatser, räddningsinsatser, fredsbevarande och fredsframtvingande uppgifter i omvärlden. EU har inga egna militära resurser, utan insatserna genomförs med militära och civila resurser som medlemsstaterna på frivillig grund ställer till unionens förfogande vid varje enskilt tillfälle. För att genomföra en EU-insats krävs att alla medlemsstater står bakom beslutet och att insatsen sker i enlighet med principerna i FN-stadgan. Varje medlemsstat beslutar från fall till fall om, och i så fall hur, den vill delta i insatsen.

3.4 Övriga försvarssamarbeten

3.4.1 Nato

Nato har särskild betydelse för stabilitet och säkerhet i vårt närområde. Upprätthållandet av förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt.

Sverige har sedan flera år ett omfattande och väl utvecklat samarbete med Nato inom det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR), Partnerskap för fred (PFF) och de insatser som Sverige deltar i. Nato har i dag formaliserade partnerskap med 41 länder i Europa, Nordafrika, Mellanöstern och Asien. Dessa länder ingår i tre regionala partnerskapsformat, PFF, Medelhavsdialogen (MD) och Istanbul-initiativet (ICI).

Samarbetet med Nato inom ramen för PFF har pågått sedan 1994. PFF är ett praktiskt inriktat samarbetsprogram mellan Nato och icke-Nato-länder i Europa, Centralasien och södra Kaukasien. PFF har blivit särskilt viktigt som ett instrument för de deltagande länderna att samordna, förbereda och öva sina styrkor inför internationella krishanteringsinsatser. PFF har även ett säkerhetsfrämjande syfte och

är en viktig komponent för svenskt deltagande i internationella krishanteringsinsatser.

Sverige ingår även i Natos Interoperabilitetsplattform, där fokus ligger på militärt samarbete och interoperabilitet genom redan existerande instrument och program. Sverige deltar exempelvis i övningar, planerings- och översynprocessen (Planning and Review Process – PARP) samt Natos certifieringsmekanism. Partnerländerna förutsätts utveckla sina samarbeten på individuell basis, efter behov och förmåga.

EAPR inrättades 1997 som den politiska ramen för PFF-samarbetet och är ett forum för informationsutbyte och säkerhetspolitisk dialog mellan Nato och dess partnerländer. Inom ramen för PFF-samarbetet deltar Sverige bl.a. i att utveckla procedurer för ett effektivt utnyttjande av civila resurser i en krissituation.

Sverige deltar i Natos Enhanced Opportunity Programme som tar sikte på ett utvecklat och fördjupat samarbete med Nato, både avseende militärt samarbete och försvars- och säkerhetspolitisk dialog.

Sverige har även undertecknat ett samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd (Host Nation Support). Avtalet syftar till att säkerställa att värdlandet kan lämna effektivt stöd för militär verksamhet på sitt territorium i samband med övningar, krishanterings- eller andra insatser. Vårdlandsstödsavtalet som sådant ger inte Nato rätt att verka på svenskt territorium. Avtalet bygger på frivillighet mellan parterna, vilket innebär att det blir tillämpligt endast i de fall Sverige först fattar ett nationellt beslut om att bjuda in Nato för att genomföra verksamhet i något avseende. Det betyder att Sverige avgör när Natoledd verksamhet får äga rum på svenskt territorium. Vårdlandsstödsavtalet är ett ramavtal vilket innebär att ett särskilt genomförandeavtal kommer att behöva ingås inför varje enskild aktivitet inom ramen för de begränsningar som anges i avtalet (prop. 2015/16:152 s. 24).

Sverige deltar för närvarande med soldater i två krishanteringsinsatser under Natos ledning: Kosovo Force (KFOR) i Kosovo och Resolute Support Mission (RSM) i Afghanistan.

3.4.2 Övriga bilaterala samarbeten

Sverige har, utöver de nordiska samarbetena, bilaterala samarbeten även med andra europeiska och utomeuropeiska länder, bl.a. kan nämnas USA, Storbritannien, Tyskland och Polen.

Bland de utomnordiska bilaterala relationer som Sverige har på försvarsområdet intar USA en särställning. Sveriges bilaterala samarbete med USA anses vara av stor betydelse, särskilt mot bakgrund av USA:s militära förmåga och det tekniska kunnandet samt landets viktiga roll i internationella operationer och i Nato.

Sverige har ett antal överenskommelser med USA om samarbete på många olika områden med regelbundna kontakter mellan svenska och amerikanska myndigheter. Samarbetsprojekt återfinns inom samtliga stridskrafter. I juni 2016 undertecknade Sveriges och USA:s försvarsministrar en gemensam avsiktsförklaring (Statement of Intent) om att ytterligare fördjupa samarbetet inom försvarsområdet.

Utöver samarbetet med de nordiska länderna och USA är Storbritannien, Frankrike och Tyskland Sveriges närmaste samarbetsländer på försvarsområdet. Sommaren 2016 undertecknades ett samarbetsprogram mellan Sverige och Storbritannien i syfte att ytterligare fördjupa och konkretisera det bilaterala försvarssamarbetet. Sverige och Polen har sedan 1994 ett samarbetsavtal som främst rör informationsutbyte, försvarsmateriel och forskning (Överenskommelse med Polen om samarbete och informationsutbyte rörande vissa försvarsfrågor, SÖ 1994:24). I september 2015 undertecknades ett ramavtal med Polen om samarbete på försvarsområdet. Det nya ramavtalet ger en bredare grund för att stärka ländernas relation och samarbete på försvarsområdet.

3.4.3 Materielsamarbeten

Det svenska försvarsindustri- och försvarsforskningssamarbetet med utlandet är mycket omfattande. Svenska myndigheter (framförallt FMV och FOI) och svensk industri deltar i dag i en rad multilaterala fora och bilaterala samarbeten på materiel- och forskningsområdet.

Förutom att delta i EDA:s olika forsknings- och materielrelaterade projekt ingår Sverige i det så kallade sexnationssamarbetet LOI/FA (Letter of Intent/Framework Agreement) mellan de sex

stora europeiska försvarsindustriländerna (Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland) som undertecknades 1998 respektive 2000. Avtalet syftar till att underlätta rationalisering, omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin och berör i allt väsentligt utbudssidan, dvs. de levererande staterna (skr. 2008/09:114 s. 33).

Inom försvarsforskningen anses de bilaterala relationerna med USA och Storbritannien vara viktigast (Andersson, Den svenska försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll för Sverige igår och i dag, Rapport till Kommittén om översyn av exportkontrollen av krigsmateriel, UD 2012:01, april 2013, s. 4).

4 Folkrättsliga utgångspunkter

4.1 Inledning

Folkrätten är den rättsordning som reglerar förhållandet mellan stater i fredstid och i krig. I detta kapitel lämnas en kortfattad redogörelse för de folkrättsliga regler som berör väpnade konflikter mellan två eller flera stater. Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av regelverket kring staters territorium och suveränitet.

4.2 Folkrättens omfattning, källor och delämnena

Folkrätten gäller primärt förhållandet mellan stater, och i viss mån mellan internationella organisationer. Folkrättens adressater förpliktas genom det folkrättsliga regelsystemet att handla på visst sätt i förhållande till varandra.

Vad gäller folkrättens källor, brukar man skilja på sedvanerätt och traktaträtt. Sedvanerätten binder alla stater och internationella organ oberoende av deras anslutning till vissa konventioner. Den uppkommer om staters gemensamma handlingsätt, dvs. deras statspraxis, utvecklar sig till en sedvana som staterna betraktar som juridisk bindande. Sedvanerätten kompletteras av internationella överenskommelser mellan nationer, dvs. traktater. Traktater binder till skillnad från sedvanerätt endast de stater som har anslutit sig till rättsakten i fråga.

Folkrätten kan, utifrån det mellanstatliga tillstånd som den reglerar, delas in i tre huvuddelar: fredens folkrätt, konfliktpreventionens folkrätt och krigets folkrätt.

Folkrättens olika delar presenteras i Folkrättskommitténs slutbetänkande, Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning (SOU 2010:72 s. 82) på följande sätt.

Fredens folkrätt innefattar bl.a. de mänskliga rättigheterna, Förenta nationernas (...) stadga och de regler som anger grunden för det institutionaliserade samarbetet mellan stater, havsrätt, internationell miljö-rätt, rymdrätt, traktaträtt, diplomatisk rätt samt de många mellanstatliga avtalen som berör ekonomi, handel, telekommunikationer, transporter, post m.m.

Konfliktpreventionens folkrätt, som också kan sägas tillhöra fredens folkrätt, omfattar regler som syftar till att motverka uppkomsten och påverka genomförandet av en väpnad konflikt. Hit hör FN-stadgans regler om fredlig lösning av tvister (art. 2.3) och våldsförbudet (art. 2.4) samt de där till kopplade aggressions- och interventionsförbuden. Även avtal om rustningsbegränsningar och nedrustning samt demilitariseringar och neutraliseringar hör hit.

Till krigets folkrätt, som brukar kallas "krigets lagar" hör primärt tre regelkomplex som reglerar förhållanden under väpnade konflikter: den humanitära rätten, neutralitetsrätten och ockupationsrätten. Dessa regler blir tillämpliga under en väpnad konflikt, oavsett hur konflikten har uppkommit. De mänskliga rättigheterna är (...) tillämpliga under en väpnad konflikt, om stater inte gjort inskränkningar i dessa på lagenligt vis eller den humanitära rätten har företräde i egenskap av lex specialis.

4.3 Statsterritoriet

En stats territorium består av land-, sjö- och luftterritorium. En stat råder ensamt över det land-, sjö- och luftområde som ingår i statens territorium (territoriell suveränitet). Det innebär bl.a. att staten har maktbefogenheter inom det egna territoriet (jurisdiktion) och att den har rätt att slippa all inblandning utifrån (icke-intervention).

Landterritoriet omfattar fastland, öar och skär samt de därunder befintliga lagren av jordskorpan så länge de kan utnyttjas av människan. Landgränser bestäms i allmänhet genom avtal mellan grannländer. Sverige har gränsavtal med sina grannar (Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 5 uppl., 2014, s. 71).

Även luften ovanför land- och sjöterritoriet tillhör staten i fråga. Det finns inga exakta gränser för hur långt upp suveräniteten sträcker sig. Satellitbanor omfattas inte, medan vanliga flygplan flyger inom det territoriella luftrummet. Rätten för civil luftfart att flyga över andra länder regleras genom traktat. Någon generell rätt för statsluftfartyg, dvs. militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte, att flyga igenom andra länders luftrum

finns inte. Stater brukar vara synnerligen restriktiva med att tillåta främmande militära flygplan i sina luftrum. För svenskt vidkommande gäller enligt tillträdesförordningen (1992:118) att tillstånd för tillträde krävs och att detta enligt huvudregeln meddelas av regeringen.

En kuststats sjöterritorium består av inre vatten och territorialhav. Dessutom har en kuststat rätt att ha vissa funktionella zoner såsom en angränsande zon och en ekonomisk zon. Bredden av en kuststats havsområden beräknas från baslinjerna. Baslinjerna kan vara antingen normala eller räta. De senare används när kusten är mycket oregelbunden eller när det finns en rad öar utmed kusten. Baslinjerna dras genom att punkter utmed lågvattenlinjens yttersta sträckning förbinds med varandra. Det havsområde som ligger innanför baslinjerna benämns inre vatten. Inre vatten är en integrerad del av kuststaten som den åtnjuter full territoriell suveränitet över, på samma sätt som över landområden. Suveräniteten baseras på sedvanerätt och grundas på den hävdvunna folkrättsliga principen att inre vatten är juridiskt jämställt med land (SOU 2015:10 s. 54). Andra staters fartyg har ingen generell rätt att passera genom en kuststats inre vatten och folkrätten erkänner inte någon rätt till tillträde för utländska fartyg till kuststatens hamnar. Normalt utser dock kuststaten ett antal av sina hamnar till internationella hamnar, som anses öppna för internationell handelstrafik.

Enligt Havsrättskonventionens artikel 2 omfattar en kuststats suveränitet, utöver dess landterritorium och inre vatten, även dess territorialhav, luftrummet över detta samt territorialhavets botten och dess underlag. Bredden av territorialhavet kan enligt artikel 3 vara högst tolv nautiska mil från baslinjen. Trots att territorialhavet rättsligt anses utgöra en del av kuststatens territorium och står under dess suveränitet åtnjuter alla andra staters fartyg rätt till oskadlig genomfart av territorialhavet (artikel 17). Med genomfart avses både att passera territorialhavet utan att inlöpa till inre vatten och att inlöpa till eller gå till havs från inre vatten (artikel 18). Genomfarten anses oskadlig om den inte stör kuststatens lugn, ordning eller säkerhet (artikel 19). I artikel 19 upptas verksamheter i kuststatens territorialhav som ska anses störa kuststatens lugn, ordning eller säkerhet, såsom hot om eller användning av folkrättsstridigt våld mot kuststaten, vapenövningar och åtgärder som syftar till att insamla information till skada för kuststatens försvar eller säkerhet.

I territorialhavet ska undervattensbåtar framföras i övervattensläge och föra flagg (artikel 20). Kuststaten får vidta nödvändiga åtgärder för att hindra sådan genomfart som inte är oskadlig (artikel 25). Rätten till oskadlig genomfart gäller inte luftrummet ovanför territorialhavet. Flygplan måste ansöka om kuststatens tillstånd för att flyga över territorialhavet.

Rätten för utländska fartyg till oskadlig genomfart i svenskt territorialhav finns reglerad i tillträdesförordningen. Förordningen, som upphör att gälla om Sverige kommer i krig, behandlar statsfartygs (fartyg som ägs eller brukas av en stat i icke-kommersiellt syfte) tillträde till svenskt territorialhav. Sådana fartyg har enligt 3 § tillträde till svenskt territorialhav förutsatt att deras genomfart inte skadar lugnet, ordningen eller säkerheten i Sverige. Genomfarten ska vara oavbruten och skyndsam. Om utländska fartyg eller luftfartyg överträder tillträdesförordningens föreskrifter ska försvarsmakten vidta åtgärder i enlighet med IKFN-förordningen. Någon generell rätt till tillträde till svenska inre vatten finns inte utan samtycke krävs i det enskilda fallet.

En kuststat kan inrätta en så kallad angränsande zon utanför sitt territorialhav i ett område ut till högst 24 nautiska mil räknat från baslinjerna. En angränsande zon ger kuststaten rättigheter men inga formella skyldigheter. Dess primära syfte är att ge kuststaten rätt att skydda sitt territorium, inklusive sitt territorialhav, genom att utöva nödvändig kontroll inom zonen för att förhindra och bestraffa överträdelser av dess lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsoskydd (artikel 33). Sverige har i nuläget inte någon angränsande zon, men Havsgränsutredningen har lämnat bl.a. förslag om inrättande av en sådan (SOU 2015:10 s. 259 ff.). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.4 Våldsförbudet och dess undantag, samt icke-interventionsprincipen

4.4.1 Allmänt om våldsförbudet

Förenta nationernas stadga innefattar ett förbud mot internationell våldsanvändning (artikel 2.4):

Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål.

Vad som avses med bruk av eller hot om våld utvecklas inte i FN-stadgan utan fastställs i allmän folkrätt. Begreppet våld har en vidare innebörd än begreppen väpnat angrepp och aggression. Även indirekt våld, som att stödja en regeringsfientlig väpnad grupp, är att anse som våld (Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 5 uppl., 2014, s. 176). Internationell våldsanvändning kan ändå betraktas som laglig under vissa förutsättningar.

För det första har en stat som blivit utsatt för ett väpnat angrepp rätt att under vissa förutsättningar använda våld i självförsvar. Rätten till självförsvar kommer till uttryck i FN-stadgans artikel 51:

Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Åtgärder vidtagna av medlemmar under utövande av denna rätt till självförsvar skola omedelbart inberättas till säkerhetsrådet och skola ej i något avseende inverka på säkerhetsrådets rätt och skyldighet enligt denna stadga att vid varje tillfälle handla på sätt, som rådet anser nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Folkrätten medger vidare ett visst, rimligt utövande av våld för att skydda statens gränser och territoriella integritet och för att avvisa inkräktare och hindra olaga intrång. Denna rätt följer av allmän folkrätt och är en etablerad sedvanerättslig princip. För svenskt vidkommande anses bestämmelserna i IKFN-förordningen utgöra en uttolkning av den tillämpliga folkrätten därvidlag (Bring m.fl., Folkrätt i krig, kris och fredsoperationer, 4 uppl., 2010, s. 46 f.).

Vidare kan en stat använda våld om FN:s säkerhetsråd, med stöd av bestämmelsen i artikel 42 i FN-stadgan, beslutat att godkänna eller auktorisera detsamma.

Den s.k. icke-interventionsprincipen har ett nära samband med våldsförbudet. Principen innebär att ett land inte genom tvång får lägga sig i hur ett annat land styr sig. Principen skyddar en stats rätt att utöva sin jurisdiktion inom folkrättens ramar. Intervention är alltså ett ingripande med otillåtna medel i en stats inre angelägenheter. Medan våld/aggression nästan alltid är förbundet med väpnat våld inryms inom begreppet intervention en mängd olika åtgärder, som visserligen kan omfatta militära åtgärder men även kan bestå av påtryckningar av politisk, ekonomisk eller psykologisk art (SOU 1984:56 s. 53).

Principen om icke-intervention brukar hänföras till två olika artiklar i FN-stadgan. Den första är den ovan berörda artikel 2.4, som betonar staternas politiska oberoende. Den andra är artikel 2.7, som innebär ett hinder för FN att ingripa i frågor som väsentligen faller inom en stats egen behörighet.

4.4.2 Närmare om rätten till självförsvar

Genom artikel 51 i FN-stadgan ges staterna rätt att vidta åtgärder i självförsvar samtidigt som säkerhetsrådet tillförsäkrar viss kontroll över situationen.

För att ett individuellt eller kollektivt självförsvar ska vara lagenligt krävs att ett antal rekvisit är uppfyllda. Det ska för det första föreligga ett väpnat angrepp. Vad som utgör ett väpnat angrepp och som därmed ger upphov till rätten till självförsvar regleras inte i FN-stadgan utan överlämnas till sedvana och praxis att avgöra. Som framgått är väpnat angrepp inte synonymt med bruk av våld i den mening som används i artikel 2.4 i FN-stadgan. Väpnat angrepp står för användandet av ett mer storskaligt våld och ligger nära begreppet aggression, som är den mest allvarliga formen av folkrättsstridigt våld (Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 5 uppl., 2014, s. 179). Enligt FN:s generalförsamlings definition av aggression, antagen med konsensus 1974 (Resolution 3314 [XXIX]), utgörs aggression av "the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another

State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations, as set out in this Definition.” Som exempel på sådana handlingar som *prima facie* ska anses utgöra aggression anges bl.a. att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombaderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium och attackerar en annan stats väpnade styrkor.

Även vissa former av cyberangrepp anses numera kunna ge upphov till rätt till självförsvar under förutsättning att skalan och effekten av angreppet når upp till den nivå som allmänt krävs för att något ska anses utgöra ett väpnat angrepp. En omständighet som talar för att det rör sig om ett väpnat angrepp är t.ex. att cyberattacken ger upphov till fysiska skador på människor eller egendom. Folkrättsliga frågor anknutna till cyberkrigföring behandlas bl.a. i the Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare.

Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 har rättsutvecklingen kommit att innebära att även vissa former av storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer kan ge upphov till rätten till självförsvar mot stater som upplåtit sitt territorium till eller i övrigt stödjer terroristerna på ett sätt som gör att angreppet kan hänföras till staten ifråga (se SOU 2003:32 s. 211 f. och Bring m.fl., Sverige och folkrätten, 5 uppl., 2014, s. 181).

Ett angrepp behöver inte vara fullbordat för att rätten till självförsvar ska inträda. Däremot är det inte tillåtet att ingripa förebyggande. Det är således inte förbjudet att inleda en självförsvarsaktion när angreppsoperationen har inletts (a.a. s. 182).

Självförsvarsåtgärderna måste vara proportionerliga, nödvändiga och riktade mot en stat som är ansvarig för angreppet. Åtgärderna måste dessutom upphöra om och när säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder.

Artikeln talar om enskilda staters rätt att försvara sig samtidigt som den ger stater rätt till kollektivt självförsvar. För att rätten till kollektivt självförsvar ska inträda ska den direkt angripna staten ha förklarat sig vara utsatt för ett väpnat angrepp och begärt hjälp. Rätten att på begäran av en angripen stat ge militär assistans gäller på samma sätt som om det hade varit den egna staten som var föremål för en attack.

4.4.3 Våld auktoriserat av säkerhetsrådet

Artikel 42 i FN-stadgan ger som nämnts säkerhetsrådet rätt att besluta om vidtagande av militära åtgärder. Genom ett sådant beslut möjliggörs för stater att använda våld som enligt artikel 2.4 annars hade betraktats som folkrättsstridigt.

För att säkerhetsrådet ska kunna besluta om att auktorisera användningen av våld enligt artikel 42 måste två förutsättningar vara uppfyllda. För det första ska säkerhetsrådet ha fastställt existensen av ett hot mot internationell fred. Hot mot freden i ett enskilt land genom t.ex. inbördeskrig omfattas således inte. För det andra måste de möjligheter till icke militära aktioner som erbjuds genom artikel 41 i stadgan ha bedömts som otillräckliga.

Tanken med artikeln har från början varit att säkerhetsrådet självt skulle vidta de militära åtgärder som man beslutat enligt artikeln, vilket skulle ske genom att sluta avtal med den angripna staten. Har inte ett sådant avtal ingåtts, vilket hitintills aldrig har skett, kan någon folkrättslig förpliktelse för staten att efterkomma säkerhetsrådets beslut om våldsanvändning inte anses uppkomma. Genom artikel 42 kan alltså säkerhetsrådet skapa en rätt, däremot inte en förpliktelse, för medlemsstaterna att vidta militära åtgärder.

4.5 Krigets lagar

4.5.1 Neutralitetsrätt

Relationen mellan neutrala stater och krigförande stater regleras, utöver i fredens- och konfliktpreventionens folkrätt, särskilt av neutralitetsrättens regler. Neutralitetsrätten syftar bl.a. till att förhindra att neutrala stater dras eller tvingas in i väpnade konflikter mellan andra stater.

Neutralitetsrättens regler återfinns främst i Haagkonventionerna V och XIII från 1907. Enligt Haag-konventionerna förutsätter neutraliteten dels militär opartiskhet, dels upprätthållande av den territoriella okränkbarheten. Haagkonventionen XIII reglerar neutralitet i sjökrig medan de grundläggande reglerna för neutralitet under landkrig finns i Haagkonventionen V.

Neutrala stater är förbjudna att lämna något som helst stöd till någon av de krigförande parterna. Neutrala stater är också skyldiga

att upprätthålla sin neutralitet. De krigförande ska respektera neutralt territorium och de får inte företa några krigshandlingar på sådant område. I gengäld är en neutral stat förpliktigad att vara militärt opartisk i förhållande till de krigförande liksom att förhindra att någon av de stridande parterna drar nytta av statens territorium, dvs. den neutrala staten är skyldig att hävda sitt territorium (SOU 2010:22 s. 31).

Som neutrala stater betecknas stater som står utanför en internationell väpnad konflikt och som iakttar neutralitetsrättens regler. Stater som förbundit sig att för all framtid vara neutrala i händelse av en väpnad konflikt mellan stater betecknas som permanenta neutrala stater. Exempel på permanent neutrala stater är Schweiz och Österrike.

Stater som inte deltar i den väpnade konflikten, men som inte är neutrala till konflikten, betecknas ofta icke-krigförande stater. Icke-krigförande stater deltar inte själva i krigföringen, men lämnar vanligen ekonomiskt eller militärt understöd till en eller flera av de krigförande staterna. Icke-krigförande stater är inte bundna av neutralitetsrätten, och deras relation med de krigförande staterna regleras främst av fredens- och konfliktpreventionens folkrätt.

4.5.2 Ockupationsrätt

Ockupationsrätten syftar till att undvika att det uppstår ett makt- och ansvarsvakuum på något territorium. Ockupation uppstår när territoriet befinner sig under den fientliga arméns herravälde (Haagkonventionen IV, artikel 42). Den lagliga maktens befogenheter övergår under ockupationen till ockupationsmakten. Den inhemska regeringen kan således inte utöva någon självständig och effektiv makt. Ockupationsmakten övertar bl.a. ansvaret för den civilbefolkning som stannar kvar i området. Ockupation är ett temporärt tillstånd som inte får medföra någon förändring varken för det ockuperade territoriets statstillhörighet eller för civilbefolkningens statsrättsliga ställning. Ett permanent övertagande av territorium från motparten kallas annexion.

Folkrättsliga regler om ockupation finns i artikel 42–56 i Haagkonvention IV och artikel 47–78 i Genèvekonventionen IV. Genom bestämmelserna i Genèvekonventionen åläggs ockupationsmakten

ett antal skyldigheter mot civilbefolkningen i det ockuperade området. Ockupationen innebär bl.a. att civilbefolkningen och enskilda civila inom området ska tillerkännas ställning som skyddade personer. I sådan egenskap ska civila åtnjuta skydd mot tvång och deportering (artikel 49) samt respekt till person, ära, familjerättigheter, religionsutövning och seder och bruk (artikel 27). Enligt bestämmelserna i Haagkonventionen IV är det förbjudet bl.a. att tvinga befolkningen i ockuperat område att lämna upplysningar om den andre krigsförandes armé eller försvarsmedel och att avlägga trohetsed till den fientliga makten (artikel 44 och 45). Utöver bestämmelser om civilbefolkningens ställning innehåller Haagkonventionen även andra bestämmelser, som t.ex. regler om uttagande av skatt och krigsgärd på ockuperat område och förvaltning av egendom på sådant område (artikel 48–51, 55 och 56).

4.5.3 Humanitär rätt

Den humanitära rättens syfte är att begränsa det lidande som krig och väpnade konflikter orsakar för såväl stridande som civila, samtidigt som den beaktar militära behov av rörelse- och handlingsfrihet för att kunna försätta fiendesoldater ur stridbart skick och vinna över en fiende.

Den humanitära rätten regleras såväl i sedvanerätt som traktaträtt.

Den humanitära rätten har traditionellt delats in i två regelkomplex. Den ena delen, de s.k. Genèvekonventionerna, syftar till att skydda personer som inte deltar i striderna. Ett antal personkategorier, bl.a. sårade och sjuka kombattanter, sjukvårds- och själavårdspersonal, humanitär hjälppersonal, personal i fredsinsatser, journalister, skeppsbrutna, krigsfångar och civila, åtnjuter ett särskilt skydd enligt dessa regler. Även vissa objekt, bl.a. kulturegendom och den naturliga miljön, har ett särskilt skydd under konventionerna. Dessa bestämmelser finns primärt i de fyra Genèvekonventionerna och i dessas två tilläggsprotokoll från 1977.

Den andra delen av den humanitära rätten har kommit att kallas för Haagkonventionerna. Dessa förbjuder eller reglerar användningen av vissa vapen samt anger tillåtna stridsmetoder. Bestämmelser finns bl.a. i 1907 års Haagkonventioner, 1925 års protokoll rörande för-

bud mot användande i krig av kvävande, giftiga eller liknade gaser och bakteriologiska stridsmedel (1925 års Genèveprotokoll), 1993 års konvention om förbud mot utveckling, produktion, innehav och användning av kemiska vapen (C-vapenkonventionen) och 1997 års konvention om förbud mot anti-personella minor (Ottawakonventionen). Utöver detta finns bl.a. 1954 års konvention om skydd för kulturföremål i händelse av väpnad konflikt (kulturkonventionen) samt krigföringsreglerna i tilläggsprotokoll I och II till Genèvekonventionerna. Tilläggsprotokoll I har ansetts vara den första traktat som kombinerade skyddsreglerna från Genève med krigföringsreglerna från Haag och vidareutvecklade dessa.

Den humanitära rätten äger tillämplighet i varje förklarad krig mellan stater och vid väpnade konflikter. Den tillämpas från inledningen av de väpnade fientligheterna (våldsanvändningen) tills dess att de faktiska fientligheterna upphört och ett fredsstillstånd mellan staterna åter föreligger. Vid icke-internationella väpnade konflikter fortsätter den humanitära rätten att vara tillämplig intill dess att en fredsuppgörelse nåtts.

4.6 Mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna utgör också en del av folkrätten. Mänskliga rättigheter reglerar i första hand förhållandet mellan statsmakten och enskilda individer. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår fast vissa rättigheter för individen och vissa skyldigheter för staten gentemot den enskilde.

De mänskliga rättigheterna gäller för samtliga individer i förhållande till staten och innebär att det är staternas ansvar och skyldighet att se till att de respekteras. Normverket syftar till att alla människor ska få möjlighet att leva ett drägligt liv. Bland rättigheterna finns t.ex. rätten till liv, frihet och personlig säkerhet, åsikts- och yttrandefrihet liksom rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enskilda ska vidare vara garanterade bl.a. en rätt till en opartisk rättegång. Även rätten att få rösta och kunna kandidera till politiska val ingår. De mänskliga rättigheterna innebär vidare förbud bl.a. mot tortyr och slaveri. Därutöver innefattas rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, en lämplig bostad, bästa möjliga hälsa, arbete samt till utbildning.

Det internationella samarbetet vad gäller de mänskliga rättigheterna har utvecklats framförallt efter andra världskriget med utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, som antogs av generalförsamlingen år 1948. Där slås bl.a. fast att de utpekade rättigheterna gäller för var och en utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Centrala FN-konventioner om mänskliga rättigheter är bl.a. folk-mordskonventionen, 1965 års konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1966 års internationella konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1979 års konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling, 1989 års konvention om barnets rättigheter samt 2006 års konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Därutöver finns ett antal regionala instrument, såsom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Vissa traktater inom området för de mänskliga rättigheterna har specifika bestämmelser som anger under vilka förutsättningar åtaganden beträffande mänskliga rättigheter kan inskränkas under viss tid. Dessa begränsningar måste alltid stå i proportion till de aktuella hoten. Slentrianmässiga inskränkningar är aldrig tillåtna. De faktiska omständigheterna måste vara sådana att begränsningar är nödvändiga. Europakonventionens artikel 15.1 medger att inskränkningar i konventionsförpliktelser kan ske under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. En stat som utnyttjar denna möjlighet måste enligt artikel 15.3 underrätta Europarådets generalsekreterare om de åtgärder som vidtas och om när åtgärderna har upphört att gälla. Inga inskränkningar får dock göras avseende förbudet mot tortyr, förbudet mot slaveri och tvångsarbete eller mot det generella rättssäkerhetskravet på "inget straff utan lag" eller rätten till liv, utom när det gäller dödande genom lagliga handlingar. Dödande genom åtgärder av militär eller polis ska enligt artikel 2.2 inte anses stå i strid med konventionen om det på rimlig grund kan bedömas som absolut nödvändigt för att försvara någon mot olaglig våldsgärning, verkställa en laglig arrestering eller hindra någon som

är lagligen berövad friheten att undkomma, eller för att i laglig ordning stävja upplopp eller uppror.

De mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten tar delvis sikte på samma typ av rättigheter och skydd (t.ex. förbuden mot tortyr, slaveri och diskriminering samt rätten till liv, frihet och personlig säkerhet). Som en följd av detta har ett framväxande synsätt under senare år varit att betrakta de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten som parallellt tillämpliga under väpnade konflikter utan att detta i huvudsak ansetts innefatta några rätts- eller intressekollisioner (se prop. 2013/14:146 s. 43 f.).

Vissa bestämmelser i det humanitära regelverket kan förefalla stå i strid med mänskliga rättigheter, t.ex. rätten till liv. I sådana fall karakteriseras förhållandet mellan de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten normalt som *lex generalis* i förhållande till *lex specialis*.

Som framkommit ovan är det möjligt för en stat att under en väpnad konflikt vidta åtgärder som innebär tillfälliga inskränkningar i vissa av de mänskliga rättigheterna. Det är emellertid inte nödvändigt att en stat under en väpnad konflikt beslutar om inskränkningar i de mänskliga rättigheterna för att de humanitarrättsliga regler som utgör *lex specialis* ska äga företräde.

5 Generella bestämmelser i regeringsformen av betydelse för försvarssamarbeten

5.1 Grundläggande fri- och rättigheter

Utgångspunkten för all offentlig maktutövning i Sverige är att denna är lagbunden (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Den enskilde är vidare gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter och skyddad mot intrång i dessa från det allmännas sida (2 kap. 1 § RF).

Regleringen i 2 kap. RF kan sägas omfatta fyra grupper av fri- och rättigheter. Styrkan hos rättigheterna är varierande.

Den första gruppen avser de politiska friheterna. I denna grupp ingår de s.k. positiva opinionsfriheterna (1 §). Dessa är yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Yttrandefriheten och informationsfriheten har vidare ett särskilt starkt skydd genom den detaljerade regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I 2 kap. 2 och 3 §§ RF behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna. Bestämmelsen i 2 § innebär bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna, att delta i en demonstration eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund. Skyddet har inriktats på frågor som rör den enskildes åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I 3 § uppställs ett förbud mot att det i allmänna register görs anteckningar om medborgare som enbart grundas på hans eller hennes politiska åskådning.

I en andra grupp finns bestämmelser som skyddar den enskildes personliga frihet och säkerhet. Dessa s.k. kroppsliga fri- och rättigheter innebär förbud mot dödsstraff (4 §) och mot kroppsstraff,

tortyr samt medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden (5 §). Vidare uppställs ett skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev och mot andra intrång i förtroliga post- eller teleförbindelser samt mot hemlig avlyssning i olika avseenden (6 §). Till den här gruppen hör vidare ett förbud mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket och berövas sitt medborgarskap annat än i sådant fall som är angivet i regeringsformen (7 §). Varje medborgare är vidare skyddad mot frihetsberövanden samt har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta (8 §).

I den tredje gruppen av fri- och rättigheter uppställs vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Det gäller bl.a. rätten till prövning av domstol eller domstolsliknande nämnd vid frihetsberövanden (9 §). Vidare finns ett förbud mot retroaktiv strafflag och retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (10 §). Tillfälliga domstolar är förbjudna, förhandling vid domstol ska vara offentlig och en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (11 §).

Den fjärde gruppen innehåller bestämmelser av varierande slag. I 12–13 §§ uppställs förbud mot diskriminerande normgivning med hänsyn till bl.a. etniskt ursprung och kön. Rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden behandlas i 14 §. Frågor som rör egendoms- skyddet och allemansrätten regleras i 15 §. Att upphovsrätten ska vara skyddad anges i 16 §. Näringsfrihet, yrkesfrihet och samers rätt till renskötsel behandlas i 17 §. Rätten till kostnadsfri utbildning m.m. samt forskningens frihet ges grundlagsskydd genom 18 §.

Skyddet gäller i princip enbart gentemot ”det allmänna”, dvs. i första hand domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som ägnar sig åt myndighetsutövning, men också mot normgivande organ som beslutar offentligrättsliga föreskrifter. Riksdagen som stiftare av civillag omfattas däremot inte av begreppet. De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna kan inte heller åberopas av medborgarna gentemot varandra. I den mån de alls är tillämpliga på andra än fysiska personer gäller fri- och rättighetsreglerna också för juridiska personer.

Enligt 2 kap. 19 § får föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Med stöd av denna bestämmelse har domstolar och andra myndigheter möjlighet att med tillämpning av reg-

lerna om lagprövning underlåta att tillämpa en mot konventionen stridande lag eller förordning, eftersom sådana föreskrifter anses meddelade i strid med grundlag.

När det gäller styrkan hos skyddet skiljer regeringsformen mellan två slag av fri- och rättigheter. Vissa av de rättigheter som behandlas i 2 kap. RF är absoluta i den meningen att de inte kan begränsas på annat sätt än genom ändring av grundlag. Andra rättigheter kan begränsas genom regler i vanlig lag.

Till de absoluta fri- och rättigheterna hör religionsfriheten och de negativa opinionsfriheterna. Dit räknas även förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, medicinsk påverkan i syfte att framtinga eller hindra yttranden samt förbuden mot att medborgare landsförvisas, hindras att resa in i riket eller berövas sitt medborgarskap. Detsamma gäller förbuden mot retroaktiv strafflag, retroaktiva skatter och statliga avgifter samt mot tillfälliga domstolar. Vidare är rätten till domstolsprövning eller prövning i en domstolsliknande nämnd vid frihetsberövande samt rätten till en rättvis rättegång absoluta.

De fri- och rättigheter som kan begränsas brukar delas in i två nivåer. Den första nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag under vissa förutsättningar och där det kvalificerade förfarande som anges i 2 kap. 22 § kan bli tillämpligt. Hit hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, rörelsefriheten, skyddet mot frihetsberövanden, skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten samt kravet på offentlighet vid domstolsförhandling.

I materiellt hänseende uppställs för dessa rättigheter vissa krav som måste uppfyllas för att en begränsning ska kunna godtas. Ändamålen med begränsningen ska vara "godtagbara i ett demokratiskt samhälle" och inte gå utöver vad som är "nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den". Begränsningen får inte heller "sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar". Vidare får den inte göras "enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning" (21 §). I 23 och 24 §§ uppställs ytterligare krav beträffande vissa angivna rättigheter.

Det kvalificerade förfarandet innebär att ett lagförslag om rättighetsbegränsningar ska vila i tolv månader om lägst tio riksdagsledamöter yrkar detta. Lagförslaget kan dock antas omedelbart om

fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna är för förslaget. I 22 § andra stycket uppställs vissa undantag från det kvalificerade förfarandet. Av tredje stycket framgår att det är konstitutionsutskottet som prövar om förfarandet är tillämpligt på ett visst lagförslag.

Den andra nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag utan tillämpning av 20–22 §§. Dessa bestämmelser saknar ofta en beskrivning av det närmare innehållet i de aktuella rättigheterna. Innebörden bestäms i stället i stor utsträckning på lagnivå. En viktig funktion hos grundlagsbestämmelserna är här att reglera normgivningskompetensen. Effekten av dessa bestämmelser blir att regler som medför inskränkningar eller som fastställer det närmare innehållet i en rättighet måste beslutas genom lag.

Vissa fri- och rättigheter i 2 kap. RF är endast garanterade svenska medborgare medan andra tillkommer såväl svenska som utländska medborgare här i riket och åter andra tillkommer både svenska medborgare och utlänningar här i riket men där det är möjligt att i lag meddela andra bestämmelser för utlänningar.

De fri- och rättigheter för vilka särskilda begränsningar får göras genom lag för andra än svenska medborgare anges i 2 kap. 25 § första stycket RF. Paragrafen anger alltså de fri- och rättigheter beträffande vilka utlänningar som befinner sig här i landet kan behandlas annorlunda än svenska medborgare under förutsättning att det antas regler om detta i lag. I praktiken innebär regelverket att utlänningar som befinner sig här ges samma rättighetsskydd som svenska medborgare, utom såvitt avser skyddet mot åsiktsregistrering, mot landsförvisning och för medborgarskapet samt för friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta.

Bestämmelsen i andra stycket innebär att sådana lagar enligt första stycket som särbehandlar dem som inte är svenska medborgare kommer att omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 22 § RF om det särskilda förfarandet. Från hänvisningen undantas 22 § andra stycket andra meningen. Innebörden av hänvisningen är att lagar som diskriminerar utlänningar i fråga om de i första stycket behandlade rättigheterna omfattas av reglerna om det särskilda lagstiftningsförfarandet med ett enda undantag, nämligen lagar om förlängning för högst två år av tidsbegränsande diskriminerande lagar.

I den ursprungliga utlänningsbestämmelsen användes uttrycket ”utlänning här i riket”. Det var redan då ett vidare begrepp än

utlänningar med hemvist i Sverige. Med utlänning avsågs varje person som inte är svensk medborgare. Begreppet omfattar såväl den som är utländsk medborgare som den som är statslös. I grundlagen görs inte skillnad mellan utlänningar som är bosatta här och utlänningar som är tillfälliga besökare (jfr Petrén m.fl., Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 89).

Normalt torde regeringen förutsätta att utlänningen även finns i Sverige, men det har antagits att vissa rättigheter kan åtnjutas även av den som inte vistas här. Som exempel har anförts att en utlänning kan åtnjuta åsikt frihet genom att låta framföra en teaterpjäs eller ett musikstycke i Sverige, utan att han eller hon själv uppehåller sig i landet (se SOU 2000:106 s. 123 med där gjorda hänvisningar). På motsvarande sätt torde gälla att en utlänning som äger en tillgång i Sverige, t.ex. en fastighet, såvitt avser denna åtnjuter det grundlagsreglerade egendomsskyddet utan att själv visats här i landet. Däremot har den svenska grundlagen inget att säga om utlänningars förhållanden utomlands (Jermsten, Om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter – såvitt avser andra än svenska medborgare här i riket, Vänbok till Sten Heckscher, 2012, s. 158).

I 10 kap. 7 § och 15 kap. 7 § RF finns föreskrifter som rör rättighetsbegränsande lagstiftning. Utöver dessa särregler finns inga undantag vad beträffar tillämpligheten av reglerna i 2 kap. RF utan dessa gäller fullt ut även om landet skulle befinna sig i krig eller krigsfara.

5.2 Ingående av internationella överenskommelser

5.2.1 Allmänt om makten över utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken

Regeringsformen vilar på principen att utrikesärenden handläggs av regeringen inom ramen för dess riksstyrelsefunktion, dvs. uppgiften att – med ansvar inför riksdagen – styra riket (se 1 kap. 6 § RF). Det är enligt 10 kap. 1 § RF regeringen som ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Denna regeringens s.k. traktaträtt är således en konstitutionell kompetens som har getts uttryckligt stöd i regeringsformen. Riksdagen har inte möjlighet att genom egna initiativ ta över denna funktion från

regeringen. Regeringen har inte heller möjlighet att utan stöd i grundlag delegera uppgiften.

En internationell överenskommelse innebär en begränsning av de avtalsslutande staternas handlingsfrihet, deras suveränitet. Beslut på utrikespolitikens område kan ha stor betydelse för rikets säkerhet och en stor del av utrikespolitiken handlar om just internationella överenskommelser. Historiskt sett har framförallt dessa omständigheter ansetts motivera att riksdagen ges insyn i och inflytande över utrikespolitiska frågor. Riksdagen tillförsäkras således en vidsträckt insyn och ett starkt inflytande på området.

Precis som inom andra politikområden styr riksdagen över den politiska inriktningen, och därigenom regeringens styrning, genom att besluta om anslag till olika verksamheter, till anslagen foga olika villkor (ändamål, mål, anslagsposter, typ av anslag), besluta lagar som anger grunden för viss verksamhet eller besluta om mål för politikområdena. Riksdagens styrning av regeringens hantering av försvaret sker huvudsakligen genom att riksdagen anvisar anslag samt anger inriktnings- och produktionsmål för verksamheten.

I 10 kap. RF finns bestämmelser om de statsrättsliga inskränkningar som finns i regeringens rätt att ingå internationella överenskommelser. Med internationell överenskommelse avses i detta sammanhang offentligrättsliga överenskommelser med andra folkrättsliga subjekt, företrädesvis stater men även internationella organisationer, som innehåller förpliktelser för Sverige som stat. Överenskommelser av rent privaträttslig karaktär omfattas inte (Ds 2007:25 s. 9 f. och 15 f.).

Bestämmelserna i 10 kap. RF kan delas in i fyra huvudområden. Där regleras för det första vilken konstitutionell ordning som ska gälla när Sverige ingår, säger upp, respektive ändrar internationella överenskommelser (1–5 samt 9 §§). För det andra behandlas frågan om överlåtelse av svensk beslutanderätt till utländska organ inom ramen för samarbetet inom EU och i övriga fall (6–8 §§). Det tredje området handlar om informations-, underrättelse- och samråds-skyldighet, bl.a. regeringens skyldigheter mot riksdagen och Utrikesnämnden i den allmänna utrikespolitiken och i frågor rörande EU-samarbetet samt statliga myndigheters underrättelseskyldighet mot utrikesdepartementet i internationella frågor (10, 11 och 13 §§). I kapitlet finns slutligen bestämmelser om Utrikesnämnden och om

Sveriges åtaganden beträffande mellanfolkliga brottmålsdomstolar (12 och 14 §§).

I det närmast följande lämnas en översiktlig redogörelse av regleringen i regeringsformen om hur internationella avtal ingås, sägs upp och ändras. Redogörelsen bygger, när inget annat anges, på Eka m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2012, och Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012.

5.2.2 Regeringens befogenhet

I 10 kap. 1 § RF behandlas behörigheten att för Sveriges räkning ingå överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Enligt paragrafen är behörigheten att ingå internationella överenskommelser förbehållen regeringen. I vissa fall krävs dock att riksdagen dessförinnan har godkänt överenskommelsen (se 10 kap. 3 §).

Vad som avses med begreppet ”andra stater” framgår inte av bestämmelsen. Vad som är en stat regleras inte i regeringsformen utan är i första hand en folkrättslig och politisk fråga.

Mellanfolkliga organisationer i regeringsformens mening är bara de organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så är fallet huvudsakligen med organisationer som är sammanslutningar av stater. Reglerna i 10 kap. tillämpas inte på överenskommelser med andra typer av organisationer, t.ex. frivilliga hjälporganisationer, eller utländska eller internationella företag. En kommuns samarbete med en grannkommun på andra sidan av en nationsgräns betraktas inte som en överenskommelse med en annan stat.

5.2.3 Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser

I 10 kap. 3 och 4 §§ RF finns bestämmelser om riksdagens medverkan vid ingående av internationella överenskommelser. Syftet är som framgått att garantera riksdagen ett inflytande över viktigare utrikespolitiska avgöranden.

Enligt 3 § första stycket krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en internationell överenskommelse som förutsätter

någon form av lagstiftningsåtgärd eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Enligt andra stycket ska riksdagens godkännande av överenskommelsen följa samma beslutsordning som är föreskriven för beslutstypen i fråga. Om en internationell överenskommelse exempelvis förutsätter en grundlagsändring, ska alltså även överenskommelsen godkännas i grundlagsordning, dvs. genom två beslut med mellanliggande val till riksdagen. Motsvarande gäller andra fall där regeringsformen föreskriver särskild form för det riksdagsbeslut som måste föregå överenskommelsen. Av särskild vikt är härvidlag de särskilda beslutsordningar som ska tillämpas vid överlåtande av beslutanderätt enligt 6–8 §§. Dessa ska alltså tillämpas även vid riksdagens godkännande av en överenskommelse som innefattar sådant överlåtande.

Även om en överenskommelse inte förutsätter lagstiftning eller annat beslut inom riksdagens behörighetsområde, måste den ändå, enligt tredje stycket, godkännas av riksdagen innan regeringen får ingå den, om den är ”av större vikt”. Huruvida en mellanfolklig överenskommelse är av större vikt avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. I motiven till bestämmelsen uttalas att ett fredsavtal alltid måste anses vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande (prop. 1973:90 s. 360). Överenskommelse om vapenstillestånd regleras särskilt i 15 kap. 15 § RF.

Regeringen kan avstå från att inhämta riksdagens godkännande om rikets intresse kräver det. Med detta avses främst fall där regeringen inte hinner höra riksdagen. I sådana fall ska regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Bestämmelserna hindrar inte att regeringen ingår preliminära överenskommelser utan att ha inhämtat riksdagens godkännande.

5.2.4 Förvaltningsmyndigheters rätt att ingå internationella överenskommelser

I 10 kap. 2 § RF regleras regeringens möjlighet att ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse. Överenskommelser som förutsätter riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (se 3 §) är undantagna från möjligheten till delegation. Myndighetens behörighet måste grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Bemyndigandet kan avse en viss

fråga, men det kan också utformas generellt. Ett bemyndigande kan ges i myndighetsinstruktion eller annan förordning, i regleringsbrev eller genom ett särskilt regeringsbeslut. Regeringsbeslut ska normalt fattas redan innan förhandlingarna inleds och kan då omfatta både bemyndigande att förhandla och bemyndigande att ingå en överenskommelse (Ds 2007:25 s. 15).

Delegation är inte möjlig då överenskommelsen förutsätter lagstiftningsåtgärder eller i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om. Delegation bör dock vara tillåten i de situationer då riksdagen har stiftat en bemyndigandelag enligt bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF, dvs. då riksdagen i lag bemyndigat regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. I och med bemyndigandet gäller överenskommelsen inte längre ett ämne som riksdagen ska besluta om, varför överenskommelsen inte längre kräver riksdagens medverkan. En sak för sig är att överenskommelsen som sådan kan vara ”av större vikt”, eller av annan anledning ändå kräva riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (Åhman, Överlåtelse av beslutanderätt, 2015, s. 111 f.).

5.2.5 Andra internationella förpliktelser samt uppsägning

Bestämmelserna i 1–4 §§ förklaras i 5 § vara tillämpliga även på åtaganden i andra former av internationella förpliktelser för riket. Genom bestämmelsen i denna paragraf görs det klart att ett ensidigt åtagande i konstitutionellt hänseende jämföras med en överenskommelse.

Att bestämmelserna i 1–4 §§ om internationella åtaganden ska tillämpas också på uppsägning av förpliktelser innebär enligt förarbetena inte att en uppsägning nödvändigtvis ska behandlas i riksdagen eller Utrikesnämnden därför att den överenskommelse eller förpliktelse som ska sägas upp, vid ingåendet behandlades där (prop. 1973:90 s. 361). Uppsägningen ska bedömas självständigt. Om den t.ex. förutsätter en lagändring, liksom om den är av större vikt, ska den således prövas av riksdagen.

5.2.6 Framtida ändringar i internationella överenskommelser

I 10 kap. 9 § RF regleras förfarandet vid godkännande i förväg av ändringar i inkorporerade konventioner.

Utgångspunkten för en tillämpning av bestämmelsen är att en internationell överenskommelse avses bli svensk rätt genom inkorporering. Ska transformationsmetoden användas är det däremot utslutet att de svenska bestämmelserna ska kunna ändras som en direkt följd av ett beslut om ändring i konventionen utan att ett särskilt normgivningsbeslut fattas här i landet i samband med varje ändring. Reglerna är avsedda att användas med försiktighet.

Det är endast riksdagen som kan besluta om förtida inkorporering. Den internrättsliga följden av ett sådant beslut är att en ändring i konventionen automatiskt inkorporeras samt att den omedelbart – utan något mellanliggande beslut – gäller som svensk rätt.

Eftersom möjligheten att införliva framtida ändringar innebär ett väsentligt avsteg från den konstitutionella principen att riksdagen ska ha full kontroll över innehållet i den svenska lagstiftningen, ska riksdagens beslut fattas i samma ordning som föreskrivs i 10 kap. 6 § RF. Beslut om förtida inkorporering får endast avse konventionsändringar av begränsad omfattning. Det ska vara fråga om avgränsade ändringar vars allmänna karaktär kan förutses då inkorporeringsbeslutet fattas.

5.3 Överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter

5.3.1 Inledning

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter. Främmande staters myndigheter och organ kan alltså inte utan vidare utöva några maktbefogenheter på svenskt territorium. Detta gäller även om ett utländskt organs maktutövning riktar sig mot det egna landets medborgare här. Grundlagen hindrar emellertid inte att kompetens överförs till utländska organ, inte ens konstitutionella befogenheter, dvs. beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen, är undantagna den möjligheten. För sådan överföring används i grundlagen termen överlåtelse. Det är dock inte fråga om överlåtelse i bemärkelsen avhändande, utan grundlagen förutsätter

att det som ”överläts” alltid kan tas tillbaka genom att kompetensen i fråga återtas. Bestämmelserna som gör det möjligt att i vissa fall överlåta offentligrättsliga uppgifter till utländska organ finns i 10 kap. 6–8 §§ RF. Där regleras bl.a. vilken ordning som ska gälla vid överlåtelse av svensk beslutanderätt eller rättskipnings- och förvaltningsuppgift, inklusive sådan som innefattar myndighetsutövning.

I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för de angivna bestämmelserna. Redogörelsen bygger, när inte annat anges, på Eka m.fl., Regeringsformen med kommentarer, 2012, och Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012.

5.3.2 Reglerna om överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter

Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet regleras särskilt genom den s.k. EU-paragrafen, 10 kap. 6 § RF. Riksdagen får enligt denna överlåta offentligrättsliga uppgifter inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Även konstitutionella befogenheter kan alltså överlåtas med stöd av bestämmelsen. En begränsning är dock att överlåtelsen inte får röra principerna för statsskicket. En annan förutsättning är att samarbetsområdet har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen.

Överlåtelse av konstitutionella befogenheter utanför EU-samarbetet regleras i 10 kap. 7 § RF. I den bestämmelsens första stycke anges att beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning får överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken Sverige är eller ska bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol. Att det är överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen som avses innebär att olika befogenheter, som visserligen på ett eller annat sätt omtalas i regeringsformen men som inte hämtar sitt omedelbara stöd där utan i normer av lägre valör, faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det förhållandet att ett visst organ är namngivet i regeringsformen är inte ensamt utslagsgivande för frågan om

dess befogenheter direkt grundar sig på regeringsformen, utan avgörande är i stället i vilket sammanhang det nämns. Ett krav på att ett organ med konstitutionell befogenhet av det slag som avses i bestämmelsen anges i omedelbart samband med sin befogenhet ställs å andra sidan inte upp. De befogenhetsområden som omfattas avser framförallt riksdagens och regeringens beslutanderätt, nämligen normgivningsmakten, finansmakten och traktatmakten. Även rättsskipnings- och förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen omfattas. Konstitutionella befogenheter som faller utanför dessa områden kan över huvud taget inte överlåtas. Detta gäller t.ex. Högsta domstolens och Högsta förvaltningsdomstolens uppgift att vara högsta domstol respektive resningsinstans inom sina kompetensområden. Genom uttrycket i begränsad omfattning klargörs att bestämmelsen inte medger att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om skatter och andra pålagor eller ingå överenskommelse med främmande makt överlåts vare sig i sin helhet eller i en utsträckning som på något sätt kan inverka på rikets självständighet i stort. Vidare ligger i uttrycket att ett visst organs beslutanderätt inte kan överlåtas helt och hållet.

Som framgått kan överlåtelse enligt bestämmelsen endast ske till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller till en mellanfolklig domstol. Kravet att organisationen ska ha till syfte att främja fredligt samarbete medför att första stycket inte medger att beslutsbefogenhet överlåts till en organisation med enbart militärt syfte. Överlåtelse av en konstitutionell befogenhet till internationell organisation med militärt syfte ansågs vid införandet av motsvarigheten i 1809 års regeringsform till den nu aktuella bestämmelsen utesluten (prop. 1964:140 s. 133). Frågan om överlåtelse av beslutsbefogenhet till en organisation för såväl fredligt som militärt samarbete berörs inte i förarbetena till paragrafen. I SOU 1993:14 framfördes synpunkten att militära inslag i en organisation inte torde hindra en överlåtelse, så länge det fredliga samarbetet är organisationens huvudsakliga syfte (s. 139).

Enligt bestämmelsen kan konstitutionell befogenhet inte överlåtas till annan stat, jfr RF 10:8 (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012, s. 499).

Av paragrafens andra stycke följer att möjligheten till överlåtelse inte får innefatta befogenhet att stifta, ändra eller upphäva grundlag

m.m. eller frågor om begränsning av de i regeringsformen fastslagna fri- och rättigheterna.

5.3.3 Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen

Förutsättningarna för överlåtelse utanför EU-samarbetet av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte grundar sig direkt på regeringsformen regleras i 10 kap 8 § RF. Enligt den bestämmelsen kan riksdagen genom beslut överlåta sådana rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter även till bl.a. en främmande stat. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs emellertid riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eller beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Kort historik

Ett förslag till bestämmelse som möjliggjorde överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till ett utländskt organ lades fram av Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 185 ff.). Enligt beredningen innebar de i förslaget till regeringsformen intagna bestämmelserna om att rättskipning och förvaltning utförs av svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter att varken rättskipning eller förvaltning kunde överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Det alltmer ökande internationella samarbetet gjorde det emellertid enligt beredningen önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ i något enklare form än vad som gällde för konstitutionella befogenheter. Bestämmelsen hade utformats så att den i största möjliga utsträckning skulle beakta de skiftande former i vilka det internationella samarbetet då bedrevs eller kunde komma att bedrivas (SOU 1972:15 s. 187). Beredningen framhöll samtidigt att de befogenhetsöverlåtelser som kan innebära djupa ingrepp i rättsordningen skulle falla utanför tillämpningsområdet. Bestämmelsen, som fram till 2011 utgjorde 10 kap. 5 § fjärde stycket, kom att få följande lydelse:

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I några lagstiftningsärenden under 1970-talet hade emellertid konstaterats att dåvarande 10 kap. 5 § RF gav upphov till vissa tolkningssvårigheter. Mot bakgrund av detta tillsattes 1982 en utredning med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna. Lagstiftningsarbetet resulterade i vissa justeringar av paragrafen. Ändringarna innebar bl.a. att möjligheterna att till icke-svenska organ överlåta offentligrättsliga uppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen vidgades något genom att uttrycket ”som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ” ändrades till ”som ej direkt grundar sig på denna regeringsform”. Vidare begränsades kravet på särskild beslutsordning till överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Riksdagen fick även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse (prop. 1984/85:61).

I samband med 2010 års grundlagsändringar flyttades bestämmelsen till 10 kap. 8 § och fick sin nuvarande lydelse.

Bestämmelsens nuvarande lydelse

Bestämmelsen i 10 kap. 8 § RF har i dag följande lydelse:

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket.

Bestämmelsen ger således riksdagen möjlighet att överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen till icke-svenska organ. Stadgandet medger också att riksdagen i lag bemyndigar regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

Överlåtelse kan ske till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.

En förvaltningsuppgift är en uppgift för den offentliga förvaltningen. Offentlig förvaltning är vad som återstår av offentlig verksamhet sedan man tagit undan vissa andra, mera lättdefinierade funktioner, såsom normgivning, beslut om budget och rättskipning. Till förvaltningsverksamheten hör vissa centrala statsfunktioner såsom försvaret, utrikesrepresentationen och polisväsendet. Den offentliga förvaltningen består av faktisk och rättslig (beslutande) verksamhet. Den rättsliga verksamheten består i att myndigheterna meddelar rättsliga direktiv antingen för faktisk förvaltningsverksamhet eller för enskilda personers handlande. En stor del av den offentliga förvaltningen består av rent faktisk verksamhet, som t.ex. byggande och underhåll av infrastruktur, eller tillhandahållande av undervisning och sjukvård. De tvångsmedel som används för att genomdriva myndigheternas beslut består också delvis av rent faktiska åtgärder (Strömberg m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl., 2014, s. 16 f.).

Begreppet rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får anses ta sikte på all form av offentlighetsrättsligt beslutande eller agerande.

För det fall det rör sig om rättskipnings- och förvaltningsuppgift som inte innefattar myndighetsutövning fattar riksdagen beslut om överlåtelse med enkel majoritet. Enligt förarbetena avses mera triviala uppgifter, som över huvud taget inte kan anses ha någon betydelse för den svenska suveräniteten (prop. 1984/85:61 s. 16 f.).

Överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kräver däremot att riksdagsbeslutet fattas i särskild ordning. Hänvisningen till 10 kap. 6 § andra stycket innebär bl.a. att för beslut krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Myndighetsutövning mot enskild innefattar beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver inte vara åtgärder som

medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva en verksamhet, befrielse från en lagstadgad förpliktelse och beviljande av en social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande till det allmänna. Är det fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste den enskilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag kommer att användas. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att den enskilde måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse (Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl., 2010, s. 26). Utöver offentlig-rättsligt beslutsfattande omfattar myndighetsutövning faktiskt handlande som innebär tvångsmässiga ingripanden mot enskilda. Exempelvis omfattas operativa polisingripanden med våld och tvång och förföljande som syftar till frihetsberövande av begreppet myndighetsutövning (se t.ex. prop. 1999/2000:64 s. 84 f. och 93 f. och prop. 2007/08:83 s. 30).

Det ska understrykas att det framgår av förarbetena att begreppet myndighetsutövning, i den mening som används i 10 kap. RF, inte är begränsat till endast myndighetsutövning mot enskild. Begreppet myndighetsutövning i bestämmelsen ska enligt den utredning som lade fram förslaget avse ”uppgifter, vilkas utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ” samt att ”tillämpningsområdet bör omfatta överföring inte bara av beslutanderätt, som kan användas för att dirigera svenska medborgares handlande, utan också av befogenheter, som kan brukas i syfte att påverka den svenska offentliga verksamheten” (SOU 1984:14 s. 93). Departementschefen delade utredningens bedömning och förordade att en regel infördes i enlighet med utredningens förslag (prop. 1984/85:61 s. 16).

Är det tveksamt om en uppgift innebär myndighetsutövning har riksdagen alltid möjlighet att tillämpa den särskilda beslutsordningen (prop. 1984/85:61 s. 30).

Av förarbetena till bestämmelsen framgår inte närmare vad som avses med en överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Ordalydelsen skulle kunna indikera att vad som avses är att

kompetensen att utföra en svensk offentlig uppgift de facto överlämnas till en utländsk myndighet. Tillämpningsområdet är dock betydligt bredare än så, i vart fall vad beträffar myndighetsutövning.

I behandlingen av regeringens proposition avseende Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) konstaterade justitieutskottet (1997/98:JuU15) att Schengensamarbetet i vissa delar innebär att myndighetsutövning överlämnas till främmande stat och hänvisade till utländsk polis förföljande över landgräns och utländska myndigheters beslut om viseringar som ska gälla här i landet.

Den särskilda beslutsordningen kom sedermera att tillämpas vid genomförande av Schengenkonventionen i Sverige (prop. 1999/2000:64). Enligt vad regeringen uttalade innebar konventionens bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande att Schengenstaterna har åtagit sig att låta tjänstemän från andra Schengenstater utöva myndighet på sitt territorium (a. prop. s. 113). Även om det således ansågs vara en annan stats myndighet som skulle utövas i Sverige, fann regeringen att dessa åtaganden innebar överlämnande av myndighetsutövning till främmande stats myndigheter (a. prop. s. 98). Även beviljande av visering ansågs vara ett beslut som innefattar myndighetsutövning, varför regeringen anslöt sig till Lagrådets uppfattning att riksdagens beslut om överlåtelse av denna uppgift skulle fattas med iakttagande av bestämmelserna i dåvarande motsvarighet till dagens 10 kap. 8 § andra stycket RF (a. prop. s. 74). Lagrådet konstaterade i sitt yttrande att vissa föreslagna föreskrifter rörande gränsöverskridande förföljande och förslaget till föreskrift om visering genom annan stats behöriga myndigheter innebar att myndighetsutövning överläts till annan stat och erinrade om att riksdagens beslut skulle fattas enligt den särskilda beslutsordningen (a. prop. bilaga 11).

Den särskilda beslutsordningen har även tillämpats med anledning av överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående de s.k. suveränitetsholmarna i Torne, Mounio och Könkämä älvar (lagen [1986:1283] om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar, se prop. 1986/87:38 och LU 1986/87:9). Överenskommelsen bygger på principen att den territoriella rättsordningen ska gälla på suveränitetsholmarna med undantag för frågor med fastighetsrättslig karaktär. Finsk fastighetsrätt ska således tillämpas på de finska suveränitetsholmarna i Sverige och svensk fastighetsrätt på de svenska suveränitetsholmarna i Finland. Genom överens-

kommelsen ges finska domstolar och myndigheter behörighet att handlägga mål och ärenden rörande de suveränitetsholmar som finns i Sverige i den mån finsk rätt ska tillämpas.

Bestämmelsen har som framgått tillämpats i samband med Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42 och prop. 1999/2000:64) samt vid Schweiz associering till Schengenregelverket (prop. 2005/06:194). Ett annat exempel på reglering där regeringen bemyndigats att överlåta beslutanderätt är överförande av verkställighet av brottspåföljd enligt 1 och 3 §§ lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

Bestämmelsen har vidare tillämpats vid genomförandet av rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff (prop. 2008/09:218 s. 29).

För att en överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska anses krävas har det således ansetts vara tillräckligt att en åtgärd som utgör myndighetsutövning tillåts utföras av annan stats behöriga organ på svenskt territorium. Att myndighetsutövningen avser utövande av den utländska statens myndighet är utan betydelse.

Av 10 kap. 8 § första stycket andra meningen RF följer att särskilt riksdagsbeslut inte krävs för varje specifik överlåtelse. Riksdagen kan nämligen i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. För det fall sådan uppgift innefattar myndighetsutövning ska lagen beslutas i den särskilda ordningen. I andra fall kan riksdagens beslut däremot fattas med enkel majoritet.

Hänvisningen till 10 kap. 6 § andra stycket RF innebär ett krav på att den internationella överenskommelsen först måste godkännas av riksdagen innan beslut om befogenhetsöverlåtelse kan fattas. Det finns dock ingenting som hindrar att godkännandebeslutet och överlåtelsebeslutet fattas vid ett och samma tillfälle (se 2001/02:KU18 s. 44 och 2008/09:UU8 s. 18).

6 Bestämmelserna i regeringsformen om rikets styrelse vid krig och krigsfara, rikets försvar och insättande av försvarsmakten

6.1 Inledning

I regeringsformen och i riksdagsordningen (RO) finns allmänna regler som gör det möjligt för statsmakterna att snabbt vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i krislägen. Det finns alltid en riksdag, eftersom varje val enligt 3 kap. 10 § första stycket RF gäller från det att den nyvalda riksdagen har samlats tills den därefter valda riksdagen samlas. Sammanträde kan enligt 4 kap. 1 § RF vid behov hållas på annan ort än Stockholm. Riksdagen kan sammanträda med kort varsel och talmannen kan kalla kammaren till sammanträde även under en period då arbete i kammaren inte pågår (6 kap. 12 § första stycket RO). Behandlingstiden för ett av regeringen väckt ärende som måste avgöras skyndsamt kan förkortas genom att riksdagen förkortar motionstiden (9 kap. 13 § RO). Förslag kan också väckas av utskott genom s.k. utskottsinitiativ (9 kap. 16 § RO).

De nu berörda reglerna kan dock visa sig otillräckliga under krig eller krigsfara. Det kan då ställas större krav på snabbhet och skydd mot insyn. Delar av landet kan bli ockuperade och det kan bli omöjligt för riksdagen att sammanträda. Regeringen kan också drabbas direkt av krigshändelser (SOU 2008:61 s. 27).

I många andra länder (t.ex. Frankrike) finns möjlighet att införa s.k. undantagstillstånd. I regeringsformen finns inte några bestämmelser som ger statsmakterna motsvarande möjlighet.

I Sverige har man nämligen sedan lång tid ansett att den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt, inte är i överensstämmelse med principen om maktutövningens lagbundenhet. Lagstiftaren har därför valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar en grund för legalt handlande även i krigstid och krigsfara, en slags konstitutionell krisberedskap.

Den konstitutionella beredskapen kommer till uttryck genom reglerna i 15 kap. RF om krig och krigsfara. Krig och krigsfara är de enda i grundlagen förutsedda nödlägena. För civila krissituationer finns inte någon motsvarande särskild reglering. När krig och krigsfara inte råder, gäller alltså de allmänna bestämmelserna i regeringsformen fullt ut. Utrymme för något mellanläge finns alltså i konstitutionellt hänseende inte.

Den administrativa beredskapen ges genom s.k. beredskaps- eller fullmaktslagar. Det är lagar som blir tillämpliga vid krig. Sådana lagar kan innehålla bestämmelser genom vilka riksdagen bemyndigat regeringen att besluta om åtgärder där beslutet annars skulle tillkomma riksdagen i dess egenskap av lagstiftande församling. Som exempel kan nämnas förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m., lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring och lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

I det följande lämnas en kort historisk bakgrund till bestämmelserna i 15 kap. RF. Därefter behandlas översiktligt nu gällande bestämmelser i regeringsformen om krig och krigsfara. Bestämmelserna om rikets försvar (15 kap. 13 §) och om insättande av väpnade styrkor (15 kap. 16 §) behandlas separat i kapitel 6.6. Avslutningsvis berörs bestämmelserna om krigsförklaring och vapenstillestånd.

Redogörelsen bygger, när inget annat anges, på Eka m.fl., *Regeringsformen med kommentarer*, 2012, Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2012 och SOU 2008:61 s. 41 ff.

6.2 Konstitutionell beredskap

Huvuddelen av de bestämmelser som numera återfinns i 15 kap. RF tillkom genom antagandet av 1974 års regeringsform. Det är erfarenheterna från Norge under andra världskriget som utgör bakgrunden till regleringen. Den norska regeringen befann sig under den tyska ockupationen i exil i Storbritannien. Genom Elverumsfullmakten 1940 bemyndigade riksdagen exilregeringen att vidta en rad åtgärder som enligt grundlag krävde stortingsbeslut, t.ex. att stifta och upphäva lagar, pålägga skatter och avgifter och sluta internationella avtal. Något författningsstöd för fullmakten fanns inte. Den norska Undersökningskommissionen fann vid sin granskning efter kriget att man med hänsyn till de omständigheter som rådde måste bortse från fullmaktens icke helt regelmässiga tillkomst och tillerkänna den full giltighet. Samtidigt påpekade kommissionen att regeringen även utan fullmakt hade haft rätt att utöva samma myndighet med stöd av konstitutionell nödrätt (SOU 1972:18 s. 35).

Reglerna i nuvarande 15 kap. RF är alltså resultatet av den svenska lagstiftarens strävan att, genom att redan i förväg förse konstitutionen med nödvändiga bestämmelser för krissituationer, söka uppnå en så god konstitutionell beredskap som möjligt.

Vid tiden för antagandet av 1974 års regeringsform uppstod flera extraordinära situationer som aktualiserat ageranden i den konstitutionella nödrättens gränsområden. 1972 inträffade en flygplanskapning på Bulltofta. Året efter skedde ett bankrån med gisslan-tagande på Norrmalmstorg i Stockholm och 1975 ockuperades den västtyska ambassaden i Stockholm av sex västtyska terrorister som även tog gisslan. Regeringens agerande i dessa situationer följde, enligt vad konstitutionsutskottet uttalade i sin efterföljande granskning, inte gällande lag och grundlag. KU fann dock att med hänsyn till situationens art och den korta tid som stod regeringen till förfogande, ingen anledning att anmärka mot regeringens agerande (se SOU 2008:61 s. 81 f.). Det har även förekommit andra slag av kriser där regeringen har tvingats frångå de normala reglerna för beslutsfattande. Grundstötningen av den sovjetiska ubåten U-137 år 1981 är ett exempel.

6.3 Kort historik

1809 års regeringsform innehöll endast ett fåtal bestämmelser som tog sikte på krig och krigsfara. Det saknades regler om hur riket skulle styras om riksdagen eller regeringen inte kunde fullgöra sina ordinarie uppgifter.

År 1954 tillsattes Författningsutredningen med uppgift att göra en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och genomföra en modernisering av grundlagen. Utredningens förslag till ny regeringsform presenterades i slutbetänkandet Sveriges statsskick (SOU 1963:16–19). Förslaget till ny författning innehöll ett särskilt kapitel med ”bestämmelser för krig och andra utomordentliga förhållanden.” Kapitlet upptog bestämmelser om fullmaktslagar, förutsättningar för insättande av krigsmakten i strid, om riksmöte och val till riksdagen under krig och krigsfara, krigsdelegation, beslutförhet, delegering av myndighetsuppgift och befogenhet för regeringen att i krig överta riksdagens eller krigsdelegationens uppgifter, dock inte befogenheten att stifta grundlag, om dessa organ var hindrade att sammanträda. Skälet till förslaget om krigsdelegation var att krigsförhållandena skulle kunna göra det omöjligt för en fulltalig riksdag att sammanträda. Utredningen konstaterade att det framstod som angeläget att förutsättningar skapades för att statsmakterna även under extraordinära förhållanden skulle kunna handla inom grundlagens ramar. Särskilt med hänsyn till de utomordentliga påfrestningar på befolkningen som ett krig skulle medföra, och för att inte underlätta för illojala grupper att överta makten, ansåg utredningen att det var av synnerligt intresse att lagligheten av statsorganens handlande inte kan ifrågasättas i krigs- och orostider. Författningsutredningen avvisade därför tanken att man skulle nöja sig med att i krissituationer återropa den konstitutionella nödrätten och ansåg att det är angeläget att i stället ha en särskild reglering rörande statsorganens verksamhet under krig och krissituationer (SOU 1963:17 s. 473).

Författningsutredningens förslag till ny regeringsform kom inte att läggas till grund för en allmän författningsrevision. Förslaget ledde dock till vissa grundlagsändringar som antogs 1965. Ändringarna avsåg bl.a. statstjänstemännens rättsställning och möjligheterna att överlåta konstitutionell befogenhet på internationell organisation. Av bestämmelserna i Författningsutredningens förslag till

10 kap. om krig och andra utomordentliga förhållanden var det endast den om riksdagens krigsdelegation som kom att genomföras.

Grundlagberedningen, som tillsattes 1966, avlämnade 1972 sitt slutbetänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15). Förslaget byggde till stor del på Författningsutredningens förslag. Kapitel 12 i Grundlagberedningens förslag hade rubriken ”Krig och krigsfara”. Beredningen uttalade följande i specialmotiveringen till kapitlet (s. 214):

En stat kan komma i lägen då det inte är möjligt att iakttaga eljest gällande konstitutionella regler. Under krig kan det bli omöjligt för riksdagen att sammanträda i huvudstaden. Regeringen eller något annat i grundlagen föreskrivet organ kan bli drabbat av krigshändelse, så att det inte kan arbeta på vanligt sätt. Beslut kan under krig eller vid krigsfara behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan. Det kan finnas krav på sekretess kring planerade åtgärder som gör att man måste undvika en procedur inför offentligheten. En anpassning till extraordinära förhållanden kan endast i begränsad omfattning ske inom ramen för de vanliga grundlagsreglerna. Behovet av snabbhet i beslutsprocessen kan dock i ganska stor utsträckning tillgodoses med hjälp av bestämmelserna i 7 kap. 5 § och 8 kap. 14 § förslaget till regeringsform.

Olika utvägar kan beträdas för att i övrigt tillgodose behovet av att i krissituationer kunna göra avsteg från den vanliga konstitutionella ordningen. En är att helt lita till ”konstitutionell nödrätt”. En annan är att göra grundlagsändring möjlig under enklare former än de eljest gällande, exempelvis genom ett enda riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. En tredje utväg är att i görligaste mån förutse de situationer som kan uppkomma och redan i fredstid utforma grundlagen så att den kan följas även i dessa situationer.

Beredningen konstaterade att man i vårt land tidigare ansett att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider och anslöt sig till denna uppfattning. Beredningen anförde att om man släpper kravet på uttryckligt grundlagsstöd gör man det lättare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen. Beredningen tog i sitt förslag även in regler om skydd för statsskicket i händelse av ockupation, varken riksdagen eller krigsdelegationen skulle kunna fatta beslut på ockuperat område och vissa beslut skulle över huvud taget inte kunna fattas där. Beredningen föreslog ett förbud för riksdagen att fatta beslut på ockuperat område.

Propositionen med förslag till ny regeringsform byggde till övervägande del på Grundlagberedningens förslag. Reglerna om krig

och krigsfara kom i förslaget att bilda 13 kap. Departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till beredningens ståndpunkter beträffande reglerna om krig och krigsfara men hade en annan uppfattning i fråga om riksdagens befogenheter på ockuperat område och föreslog att riksdagen skulle kunna fatta beslut på sådant område om minst tre fjärdedelar av ledamöterna deltog i avgörandet. Även departementschefen fann att det är av synnerligen stor betydelse att man redan i fredstid tillskapar konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att agera inom grundlagens ram även i kris-situationer (prop. 1973:90 s. 444 f.).

Folkstyrelsekommittén, som tillsattes 1984, hade bl.a. i uppgift att överväga ett antal konstitutionella frågor rörande bl.a. mandatperioder och valsättet men också folkstyrelsens villkor under krig och krigsfara. Även Folkstyrelsekommittén anslöt sig till ståndpunkten att den konstitutionella nödrätten är en alltför osäker grund för statsmakternas handlande i orostider och ansåg att regler om krig och krigsfara även fortsättningsvis borde ingå i regeringsformen. Kommittén föreslog i delbetänkandet Folkstyrelsen under krig och krigsfara (SOU 1986:28) vissa ändringar i de bestämmelser i 13 kap. RF som tog sikte på ockupation. Kommittén föreslog en ändring som innebar att varken riksdagen (eller krigsdelegationen) eller regeringen skulle få fatta beslut på ockuperat område och att på sådant område inte heller skulle få utövas befogenhet som tillkommer någon i egenskap av ledamot av dessa organ. Kommittén föreslog också en ändring som innebar att val till riksdagen eller kommunala församlingar inte fick hållas på ockuperat område.

Kommitténs förslag till ändringar av 13 kap. RF ledde till lagstiftning 1988 (prop. 1987/88:6).

Den grundlagsreform som genomfördes 2010 och som byggde på Grundlagsutredningens förslag (SOU 2008:125) innebar att 13 kap. kom att betecknas 15 kap. Vidare infördes en uttrycklig hänvisning till internationell rätt i fråga om regeringens rätt att sätta in försvarsmakten för att möta ett väpnat angrepp eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. I övrigt var 2010 års ändringar väsentligen språkliga.

6.4 Krig och krigsfara

Det finns inte någon definition i regeringsformen eller dess förarbeten av begreppen krig, krigsfara eller ockupation. Grundlagberedningen anförde angående begreppet krig (SOU 1972:15 s. 216 och 349) att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat. Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder vilar enligt beredningen i första hand på regeringen. Enligt beredningen kan den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett angrepp inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller betraktar angreppet som krig. Det måste, anförde Grundlagberedningen, vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter (a.a. s. 189). Departementschefen anslöt sig till beredningens uttalanden i denna fråga (prop. 1973:90 s. 446 f.).

Även i prop. 1987/88:6 uttalades att det inte skulle vara ändamålsenligt att i grundlagen närmare ange vilka slags handlingar som ska anses innebära att krigstillstånd inträder (s. 19). I förarbetena till 2010 års författningsändringar konstateras likaledes att det ankommer på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet krig (prop. 2009/10:80 s. 204).

6.5 Bestämmelserna om rikets styrelse vid krig och krigsfara

15 kap. RF innehåller som nämnts regler som syftar till att skapa en grund för legalt handlande även vid krig och krigsfara.

I 15 kap. 1 § RF regleras inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara. I 2 och 3 §§ ges bestämmelser om krigsdelegation. Ett syfte med bestämmelserna om krigsdelegationen är att minska riskerna för att smärre grupper av riksdagsledamöter i ett krisläge gör anspråk på att ha övertagit riksdagens funktioner. Enligt 2 § ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om riket är i krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Krigs-

delegationen har enligt 3 § samma behörighet som riksdagen utom i vissa avseenden. Krigsdelegationen kan således stifta lag, även grundlag, utan några begränsningar i sak. I fråga om grundlagsstiftning begränsas dock behörigheten genom att val ska hållas mellan det första och det andra beslutet, och under krig kan delegationen inte besluta om val.

Genom bestämmelsen i 4 § öppnas en möjlighet för riksdagen (krigsdelegationen) att bestämma om sådana avvikelser från reglerna om regeringsbildning som kan visa sig ändamålsenliga om man snabbt vill kunna bilda en ny regering sedan den gamla slagits ut. Paragrafen gör det också möjligt att införa ministerstyre, dvs. att låta enskilda statsråd avgöra regeringsärenden, och andra avvikelser från normala arbetsformer som kan behövas, t.ex. till följd av att departementsorganisationen helt eller delvis satts ur spel.

Regeringens befogenheter i krig och krigsfara regleras i 5 och 6 §§. Kan under krig varken riksdagen eller krigsdelegationen sammanträda, är regeringen enligt 5 § första stycket behörig att fullgöra deras uppgifter. Regeringens behörighet begränsas dock till vad som behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Undantag gäller enligt andra stycket även för stiftande, ändring eller upphävande av grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. Bestämmelsen i 6 § öppnar en möjlighet för riksdagen att i krigs- och kristider delegera normgivningskompetens till regeringen även i sådana ämnen som anges i bl.a. 8 kap. 2 § RF och där delegation annars är förbjuden. Den ger också stöd för beredskaps- och fullmaktslagarna. Paragrafen gäller inte bara under krig eller krigsfara, utan också om det råder sådana exceptionella förhållanden som är föranledda av krig – ett krig som Sverige inte nödvändigtvis behöver ha varit indraget i – eller av krigsfara som landet har befunnit sig i. Grundlag, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen undantas även här från regeringens beslutskompetens.

I 7 § görs undantag från det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning. Det s.k. kvalificerade förfarandet enligt 2 kap. 22 § – som innebär att förslag till lag som är rättighetsbegränsande på yrkande av en riksdagsminoritet kan förklaras vilande under ett år – ska enligt paragrafen inte tillämpas när riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

Bestämmelsen i 15 kap. 8 § RF ger stöd för delegering av regeringens grundlagsenliga uppgifter till annan myndighet. Det gäller

främst regeringens normgivningsmakt, både den av riksdagen delegerade och den direkt på regeringsformen grundade, men också andra funktioner, som t.ex. rätten att ge dispens från förordningar. Undantag gäller för de befogenheter som normalt tillkommer riksdagen och som inte kan delegeras till regeringen annat än i krigs- och kristider.

Genom 9 § begränsas svenska organs verksamhet på ockuperat område. Bestämmelsen bygger på idén att det endast är genom organ som befinner sig i frihet som en folkstyrelse värd namnet är möjlig (prop. 1987/88:6 s. 19 f.).

Statschefens ställning som representant och symbol för landet som helhet har ansetts få särskild betydelse under krig och krigsfara (prop. 1987/88:6 s. 22). Syftet med föreskriften i 10 § är att minska möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja honom eller henne för sina syften.

I 11 § regleras val till riksdagen under krig och krigsfara. Bestämmelsen i 12 § syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig m.m.

6.6 Bestämmelserna om rikets försvar och insättande av väpnade styrkor

6.6.1 Särskilt om befogenheten att disponera försvarsmakten

Regeringsformen vilar alltså på principen att utrikesärenden handläggs av regeringen inom ramen för dess riksstyrelsefunktion, dvs. uppgiften att – med ansvar inför riksdagen – styra riket (se 1 kap. 6 § RF). Utgångspunkten är vidare att det är regeringen som beslutar om insättande av rikets försvarsmakt och om väpnade styrkor i övrigt. Bestämmelserna i 15 kap. RF präglas emellertid av en strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande över ett beslut att sätta in försvarsmakten i strid och att bemyndiga försvarsmakten att använda våld för att hindra kränkning av Sveriges territorium och att samtidigt skapa utrymme för ett snabbt agerande av regeringen och försvarsmakten i situationer där riksdagens beslut inte kan avvaktas. Regleringen av kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller användandet av väpnade styrkor har en lång historik.

Att ta ställning till utrikespolitiska frågor var fram till början av 1800-talet en exklusivt kunglig angelägenhet helt utanför ständernas kompetensområde. Någon maktfördelning förekom vare sig under enväldet eller under ständerväldet (Lindholm, Makten över utrikespolitiken, SvJT 1991 s. 539).

Även enligt 13 § i 1809 års regeringsform låg rätten att ”börja krig” respektive ”sluta fred” kvar hos kungen. Kungen skulle visserligen fatta sitt beslut efter samråd med samtliga statsrådsledamöter, men dessa hade inte bestämmande inflytande. Samtycke från riksdagen krävdes inte. Ett beslut om krigsförklaring medförde emellertid inte att rikets krigsmakt utan vidare ställdes till kungens förfogande. Enligt 80 § RF skulle krigsmakten organiseras efter grunder som fastställts i lag. Kungens rätt att disponera krigsmakten var således begränsad genom t.ex. 28 § värnpliktslagen (1941:967) enligt vilken kungen efter statsrådets hörande fick inkalla samtliga värnpliktiga eller behövt antal av dem, när rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt krävde det. Utanför rikets gränser fick värnpliktiga i armén endast användas till rikets försvar. 1809 års regeringsform präglades alltså av Montesquieus idé om att olika organ ska utöva den styrande, lagstiftande och dömande makten. En maktbalans började etableras mellan monarken och riksdagen men riksdagen tillerkändes officiellt medinflytande i utrikesfrågor först 1921.

Det förslag till ny författning som Författningsutredningen presenterade innehöll som framgått ett särskilt kapitel med bestämmelser om krig och andra utomordentliga förhållanden. Frågan om beslutanderätten att insätta rikets krigsmakt eller en del av den i strid diskuterades utförligt (SOU 1963:17 s. 476 f.). Utredningen fann att regeringen, som utövare av riksstyrelsen, borde ha rätt att utan hörande av riksdagen besluta om insättande av krigsmakten i strid, även utanför Sveriges gränser, för det fall Sverige är utsatt för ett militärt angrepp från ett annat land. Varje annan militär aktion från svensk sida mot ett annat land än ett försvarskrig skulle dock enligt utredningen kräva riksdagens samtycke. Utredningen uppmärksammade även den situationen att en svensk väpnad styrka sänds till annat land för att fullgöra bevakningsuppgifter eller liknande av i första hand polisiär natur. Utredningen ansåg att utgångspunkten borde vara att riksdagen tog ställning till ett sådant sändande i varje enskilt fall men att undantag borde göras i de fall då förpliktelsen att sända en väpnad styrka följde på grund av Sveriges

anslutning till en mellanfolklig organisation. Ett exempel på en sådan förpliktelse skulle vara om Sverige tecknade avtal i enlighet med artikel 43 i FN-stadgan.

Även Grundlagberedningen ansåg att den ledande principen måste vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarsmakt till skydd för riket och alltså sätta in väpnade styrkor mot ett väpnat angrepp utan att dessförinnan höra riksdagen. Beredningen instämde i Författningsutredningens bedömning att svensk väpnad styrka, bortsett från angreppsfallet, aldrig ska kunna sändas till utlandet utan att riksdagen har godkänt åtgärden. Beredningen ansåg samtidigt att grundlagen i vissa speciella fall bör godta ett i förväg lämnat godkännande av riksdagen. Som exempel nämndes ställande av svensk beredskapsstyrka till säkerhetsrådets förfogande för deltagande i fredsbevarande operationer eller i hjälpverksamhet i samband med en naturkatastrof (SOU 1972:15 s. 188 f.).

I motiven till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 375) uttalade departementschefen att han delade uppfattningen att det i princip ska ankomma på regeringen att fatta beslut om att sätta in försvarsmakten i strid och att detta borde komma till klart uttryck i regeringsformen. Han anförde vidare att han instämde i strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande i de aktuella frågorna och att detta måste stå i samklang med önskemålet att utrikespolitiken i största möjliga utsträckning ska föras in under riksdagen. Bestämmelserna var utformade i enlighet med Grundlagberedningens förslag och placerade i 10 kap. 9 §, dvs. i det kapitel som avsåg internationella förhållanden.

Bestämmelserna om kompetensen att sätta in försvarsmakten, inklusive att sända väpnade styrkor utomlands, är innehållsmässigt i huvudsak oförändrade sedan de infördes. I samband med 2010 års ändringar av regeringsformen flyttades dock bestämmelsen från 10 kap. till 15 kap. om Krig och krigsfara och delades upp på flera paragrafer (15 kap. 13, 14 och 16 §§ RF). När det gäller bestämmelserna om rikets försvar (nuvarande 15 kap. 13 § RF) togs uttrycket i dåvarande 10 kap. 9 § RF om att insätta rikets försvarsmakt respektive väpnade styrkor ”i strid” bort för att klargöra att andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande. Vidare infördes en hänvisning till internationell rätt. Därutöver var ändringarna språkliga och redaktionella. Bestämmelsen om insättande av väpnade styrkor utöver i angreppsfallet (15 kap. 16 § RF) omarbetades

endast språkligt och redaktionellt utan att någon ändring i sak avsågs (se prop. 2009/10:80 s. 205 f. och 300 f.).

6.6.2 Rikets försvar

Bestämmelsen i 15 kap. 13 § RF reglerar kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller vissa frågor som har att göra med rikets försvar.

I förarbetena uttalades att den ledande principen måste vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket. Om en annan stat börjar krig mot Sverige ska regeringen kunna sätta in väpnade styrkor mot angreppet. Ett angrepp kan förmodas komma så snabbt att prövning i riksdagen inte kan avvakta. Den svenska regeringens behörighet att sätta in försvarsmakten för att möta ett angrepp kan därför inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller betraktar angreppet som krig. Det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter (SOU 1972:15 s. 189).

Sveriges rätt till försvarsåtgärder beror på folkrätten. Våldsanvändning måste enligt paragrafen alltid vara förenlig med internationell rätt, dvs. folkrättens regler.

Enligt artikel 51 i FN-stadgan inträder staternas rätt till självförsvar vid väpnat angrepp. Det sägs i artikel 51 i FN-stadgan att ingen bestämmelse i stadgan inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av FN, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

Anknytningen till FN-stadgan gjordes tydligare vid 2010 års ändringar genom att orden ”i enlighet med internationell rätt” sköts in i första stycket. Därigenom begränsas möjligheten till våldsanvändning så att den alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Uttrycket ”i strid” togs också bort 2010 för att klargöra att även andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande. I andra stycket har uttrycket ”internationell rätt och sedvänja” ersatts med ”internationell rätt”. I uttrycket internationell rätt inkluderas sådan internationell sedvanerätt som är bindande för Sverige. Sådan

internationell sedvänja som inte är rättsligt bindande är dock inte avsedd att omfattas (prop. 2009/10:80 s. 205 och 300, jfr SOU 2010:72 s. 279 f.)

Enligt FN-stadgans engelska lydelse inträder rätten till självförsvar "if an armed attack occurs", en formulering som tydligt anger att ett väpnat angrepp ska kunna konstateras. Formuleringen utesluter alltså att regeringen beslutar om preventivkrig (prop. 1973:90 s. 373 ff.). Den folkrättsliga legitimiteten förutsätter att motåtgärderna är att betrakta som självförsvar och inte som vedergällning eller hämnd. Självförsvar har ett begränsat syfte, inte att döda eller straffa fiender utan att eliminera ett säkerhetspolitiskt hot (Bring, En rätt till väpnat självförsvar mot internationell terrorism?, JT 2001/02 s. 245).

Regeringens behörighet att sätta in styrkor för att möta ett angrepp är inte beroende av om angriparen förklarar krig eller säger sig betrakta angreppet som ett krig. Det är regeringens sak att bedöma när den fientliga aktiviteten har nått en sådan intensitet eller aktualitet att ett väpnat angrepp är för handen. Det är också regeringen som i ett sådant läge tar ställning till om krig råder och utfärdar krigsförklaring enligt 15 kap. 14 § RF. Vid ett väpnat angrepp kan regeringen sätta in en svensk styrka även utanför landets gränser (jfr SOU 1972:15 s. 190).

Hänvisningen till "internationell rätt" innebär samtidigt att grundlagens innehåll blir beroende av en rättsutveckling som delvis ligger utanför svensk kontroll, framförallt genom den sedvanerättsliga utvecklingen. Som har redovisats i kapitel 4 har t.ex. rättsutvecklingen efter terroristangreppen mot USA den 11 september 2001 inneburit att även vissa former av storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer anses som väpnade angrepp som kan ge upphov till rätten till självförsvar.

Begreppet "rikets försvarsmakt" avser verksamheten, inte myndigheten Försvarsmakten. En annan sak är att rikets försvarsmakt i dagsläget utgörs av den myndigheten.

Av 15 kap. 13 § första stycket RF framgår vidare att regeringen även får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att hindra en kränkning av rikets territorium. Som framgått av kapitel 4 följer av folkrätten en rätt att med utövande av visst våld freda den territoriella suveräniteten.

Paragrafens andra stycke gör det möjligt för regeringen att uppdraga åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt. Bakgrunden är att det kan befaras att en väpnad aktion mot riket föregås av eller inleds genom åtgärder som i ett första skede framstår som begränsade suveränitetskränkningar. Sådana åtgärder måste kunna bemötas och det är möjligt att man inte alltid kan invänta prövning av regeringen. Detsamma gäller neutralitetskränkningar under krig mellan andra stater. Motåtgärder måste alltså kunna sättas in av försvarsmakten (SOU 2008:125 s. 509). Bestämmelsen syftade vid införandet till att ge stöd för sådan våldsanvändning som regeringen hade bemyndigat försvarsmakten att utöva genom då gällande instruktioner till krigsmakten (se SOU 1965:34 s. 76, SOU 1972:15 s. 190). Bestämmelsen ändrades 2010 på det sättet att det tidigare använda uttrycket ”bemyndiga” ersattes med uttrycket ”uppdraga åt”. Någon ändring i sak avsågs inte (SOU 2008:125 s. 811, jfr SOU 2008:61 s. 118 och 128). Bemyndigande för Försvarsmakten med stöd av bestämmelsen finns i IKFN-förordningen.

6.6.3 Insättande av väpnade styrkor

Enligt 15 kap. 16 § första stycket RF får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får enligt andra stycket i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Bestämmelsen handlar om insättande av väpnade styrkor utomlands i andra situationer än de som avses i 15 kap. 13 § RF. Den motsvarar med vissa redaktionella och språkliga ändringar tidigare 10 kap. 9 § första stycket andra meningen RF. Enligt bestämmelsen krävs att riksdagen på något sätt godkänt åtgärden att sända väpnad styrka utomlands. Ett sådant godkännande kan ske genom att riksdagen medger åtgärden i det särskilda fallet. Alternativt kan riksdagen ge regeringen tillstånd i förväg antingen genom att anta en lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller genom att godkänna en internationell förpliktelse eller överenskommelse som medför en skyldighet att vidta sådan åtgärd.

Bestämmelsen i 15 kap. 16 § första stycket RF infördes för att möjliggöra för regeringen att sända väpnade styrkor utomlands i de fall som avses i artikel 43 i FN-stadgan. Enligt den artikeln är FN:s medlemsstater skyldiga att på säkerhetsrådets begäran och enligt särskilda avtal som länderna ska ha tecknat, ställa väpnade styrkor som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådets förfogande. Vare sig Sverige eller någon annan stat har dock ingått avtal med FN enligt artikel 43 i FN-stadgan. Bestämmelsen har därmed inte tillämpats i praktiken.

Det ska understrykas att bestämmelsen inte är begränsad till FN-fallet. En remissinstans hade med anledning av Författningsutredningens betänkande uttalat att bestämmelsens räckvidd borde begränsas till FN-fallet. Grundlagberedningen fann dock att "[i] och med att grundlagen uttryckligen anger att överenskommelsen skall ha godkänts av riksdagen föreligger enligt beredningens mening ingen anledning att [...] begränsa bestämmelsens räckvidd till FN-fallet". Departementschefen instämde i beredningens bedömning (prop. 1973:90 s. 374). För det fall riksdagen skulle godkänna ett avtal mellan Sverige och annan stat som ålägger Sverige att under vissa givna förutsättningar, t.ex. i händelse av ett väpnat angrepp mot den andra staten, sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor, medger alltså regeringsformen att regeringen fattar beslut om insättande/sändande i det enskilda fallet.

Enligt 15 kap. 16 § andra stycket 1 RF får vidare svenska väpnade styrkor sändas till andra länder eller annars sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden.

Det finns för närvarande två lagar som medger att regeringen sänder svenska väpnade styrkor till andra länder. Den ena är lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt den lagen får regeringen, på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Den andra lagen är lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Enligt den lagen får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Utöver de ovan beskrivna fallen, där riksdagens godkännande inhämtats i förväg, krävs enligt 15 kap. 16 § andra stycket 2 att

riksdagen medger insättandet, inklusive sändandet utomlands, i det särskilda fallet. Beslut om att Sverige ska delta i internationella militära insatser, vilket vanligen sker under mandat från FN:s säkerhetsråd, har skett efter det att regeringen inhämtat riksdagens godkännande i det särskilda fallet (se t.ex. prop. 2013/14:189 och prop. 2014/15:68 [Mali], prop. 2010/11:111 och prop. 2011/12:5 [Libyen], prop. 2008/09:72 och prop. 2009/10:37[Kosovo]).

6.7 Bestämmelserna om krigsförklaring och vapenstillestånd

Enligt 15 kap. 14 § RF får förklaring att riket är i krig, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande. Det är alltså regeringens sak att vid ett väpnat angrepp bedöma om angreppet statsrättsligt innebär att krig råder och av den anledningen avge krigsförklaring.

Bakgrunden till bestämmelsen om att krigsförklaring inte får ges utan riksdagens medgivande utom vid väpnat angrepp mot riket är att det tillstånd som uppkommer genom krigsförklaringen kan tänkas försätta riksdagen i en sådan tvångssituation att dess medverkan kan erhållas lättare än annars (SOU 1972:15 s. 189).

Det torde numera råda enighet om att ordningen med krigsförklaringar ur ett folkrättsligt perspektiv är överspelad. Sverige kan ju mycket väl hamna i krig utan någon sådan förklaring. Däremot är ordningen med krigsförklaring viktig rent internrättsligt eftersom en sådan förklaring krävs för att beredskaps- och fullmaktslagarna ska kunna aktiveras. En krigsförklaring innebär att riket är i krig, vilket i sin tur medför att exempelvis förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. blir tillämpliga. En krigsförklaring innebär även att vissa av bestämmelserna i 22 kap. BrB om landsförräderi m.m. blir tillämpliga.

Regeringen får vidare enligt 15 kap. 15 § RF ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

Ett avtal om vapenvila omfattas av bestämmelserna om internationella överenskommelser i 10 kap. och måste normalt anses vara av sådan vikt att det på grund av bestämmelserna i 10 kap. 3 § skulle förutsätta riksdagens godkännande eller behandling i Utrikesnämnden. Situationen i samband med ingående av vapenvila kan dock vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta ett beslut enligt denna ordning innan en överenskommelse kan gå i verkställighet. Därför har det genom denna bestämmelse öppnats en möjlighet för regeringen att göra undantag från kraven i 10 kap. 3 § (prop. 1973:90 s. 459).

7 Överväganden

7.1 Allmänna utgångspunkter

7.1.1 Folkrättsliga utgångspunkter för gemensamt agerande

Utredningens uppgift är att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Agerande med militära resurser för att möta ett väpnat angrepp och för att hindra territoriella kränkningar kan regelmässigt antas innefatta militär maktutövning med våld och tvång. När en stat blir föremål för ett väpnat angrepp består agerandet i att möta ett sådant angrepp med militära medel, ytterst med väpnad strid. Användning av militära resurser för att hindra territoriella kränkningar kan bestå i att med militära medel upptäcka och ingripa mot kränkningar, ytterst med vapenmakt.

I kapitel 4 har översiktligt redovisats den folkrättsliga regleringen avseende våldsanvändning i internationella relationer.

I artikel 51 i FN-stadgan anges att ingen bestämmelse i stadgan inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av FN, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödvändiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Enligt den engelska texten inträder rätten till självförsvar "if an armed attack occurs".

Vad som utgör ett väpnat angrepp och som därmed ger upphov till rätten till självförsvar regleras inte i FN-stadgan, utan överlämnas till sedvana och praxis att avgöra.

Det är alltså fråga om en dynamisk utveckling. Efter terroristattackerna mot USA den 11 september 2001 har t.ex. rättsutveck-

lingen kommit att innebära att även vissa former av storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer kan ge upphov till rätt till självförsvar mot stater som upplåtit sitt territorium till eller i övrigt stödjer terroristerna på ett sätt som gör att angreppet kan hänföras till staten ifråga.

Som har framgått av kapitel 4 medger vidare folkrätten viss rimlig våldsanvändning för att skydda en stats gränser och territoriella integritet, för att avvisa en inkräktare eller stoppa ett olaga intrång. Denna rätt till territorialitetsskydd följer av allmän folkrätt som en etablerad sedvanerättslig princip.

Det framgår redan av artikel 51 i FN-stadgan att folkrätten tillåter kollektivt självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Något folkrättsligt hinder mot att två eller flera stater samarbetar för att hindra kränkningar av sina respektive territorier finns inte. Under förutsättning att den mottagande staten samtycker till det, är det alltså fullt förenligt med folkrätten att en stat agerar med militära resurser för att möta ett väpnat angrepp mot en annan stat eller för att hindra kränkningar av en annan stats territorium.

7.1.2 Några exempel på gemensamt agerande

Militära resurser som kan användas vid ett agerande för att möta ett väpnat angrepp och att hindra territoriella kränkningar utgörs av militära personella och materiella resurser. I en väpnad konflikt, dvs. då resurserna används för att möta ett väpnat angrepp, utgörs agerandet framförallt av väpnad strid. Användning av militära resurser för att hindra territoriella kränkningar består såväl i agerande för att upptäcka kränkningar som att hindra konstaterade kränkningar, ytterst med vapenmakt. Agerande med militära resurser för att möta ett väpnat angrepp och att hindra territoriella kränkningar innefattar alltså framförallt militär maktutövning, med våld och tvång.

Enligt direktiven kan följande olika syften med det gemensamma agerandet identifieras:

- Sverige agerar med militära resurser gemensamt med staten X för att möta ett väpnat angrepp mot staten X.
- Staten X agerar med militära resurser gemensamt med Sverige för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige.

- Sverige agerar med militära resurser gemensamt med staten X för att hindra kränkningar av staten X:s territorium.
- Staten X agerar med militära resurser gemensamt med Sverige för att hindra kränkningar av svenskt territorium.

Det militära agerandet kan äga rum i Sverige, i staten X, eller utanför de båda ländernas territorium, t.ex. på internationellt vatten, i luftrummet ovanför internationellt vatten eller inom tredje stats territorium.

Man kan tänka sig olika modeller av gemensamt agerande med militära resurser. Det kan för det första röra sig om ett separat men koordinerat agerande för att uppnå det eftersträlvade gemensamma syftet. Staternas styrkor agerar inom separata operationsområden och har separata uppgifter, men agerandet baseras på överenskommer mellan stödjande och mottagande stat. Inom ramen för uppgiften utövas direkt ledning (befäl) och kontroll av den stat som de militära resurserna tillhör. För att den ena partens agerande inte ska komma i konflikt med den andres och därmed motverka det gemensamma syftet, sker nödvändig koordinering genom samverkan mellan parterna.

Exempel på gemensamt agerande i denna form skulle kunna vara att Sverige överlåter/uppdrar till stat X att inom ett definierat område (operationsområde) möta ett väpnat angrepp eller hindra kränkningar av svenskt territorium. Operationsområdet kan vara av varierande storlek och slag, t.ex. viss del av land- sjö- eller luftterritoriet. Den sändande statens agerande på svenskt territorium sker i enlighet med samtycke från Sverige, som alltså kan definiera uppgiften inom operationsområdet närmare.

Ett gemensamt agerande som äger rum separat inom skilda operationsområden men koordinerat torde oftast vara det som är praktiskt genomförbart om de samarbetande staterna inte har en hög förmåga till interoperabilitet, dvs. en förmåga att effektivt kunna fungera tillsammans.

En annan modell av gemensamt agerande är att en stat ställer militära resurser till en annan stats förfogande för användning för att uppnå det eftersträlvade syftet, dvs. möta angrepp eller hindra territoriella kränkningar. Detta förutsätter att befälsrätt och andra befogenheter över den underställande statens militära resurser överlämnas till den mottagande staten, s.k. Transfer of Authority, ToA.

Befogenheten att utöva ledning (befäl) och kontroll över en militär resurs kan överlämnas på olika nivåer, innebärande varierande grad av handlingsfrihet för den mottagande parten med underställda enheter.

När Sverige deltar i internationella militära insatser är det vanliga att den operativa ledningen över det svenska truppbidraget som ställts till insatsens förfogande överförs till den organisation eller stat som leder insatsen. Ledning och kontroll över truppbidraget delegeras därefter ned i befälskedjan. De truppbidragande staterna bibehåller dock normalt det ekonomiska och administrativa ansvaret, liksom det straffrättsliga och disciplinära ansvaret för truppen. Genom ToA-processen inlemmas de nationella truppbidragen i den internationella befälskedjan. Den truppbidragande staten anger ofta vissa begränsningar (national caveats) för hur truppbidraget får användas av organisationen. Staterna kan bl.a. bestämma var trupperna får insättas eller hur våld och tvång får utövas.

Mot bakgrund av de praktiska svårigheterna att upprätta blandade förband bevaras vanligen truppbidragets förbandsstruktur, i stället för att skapa nya blandade förband bestående av truppbidragen. Under alla förhållanden förutsätts att förbanden har en hög grad av interoperabilitet.

Exempel på gemensamt agerande i denna form skulle kunna vara att stat X underställer militära resurser svensk ledning och kontroll inom ramen för en viss uppgift. Uppgiften kan vara att delta i Försvarsmaktens operationer gentemot en angripare eller i en operation för att avbryta en territoriell kränkning.

Man kan vidare tänka sig att gemensamt agerande sker med gemensamma styrkor under gemensam ledning och kontroll. Möjligen kan det belgisk-nederländska marinsamarbetet, enligt vilket styrkorna leds av en gemensam chef och en gemensam stab, sägas utgöra ett exempel på denna typ av samarbete.

Exempel på gemensamt agerande i denna form skulle kunna vara att stat X och Sverige skapar gemensamma system för t.ex. luftförsvaret eller gemensamma sjöstridskrafter.

7.1.3 Avtal mellan de samarbetande staterna

En stats verksamhet på en annan stats territorium kräver samtycke från den mottagande staten. Även om det folkrättsligt inte ställs några krav på att formella traktat ingås mellan staterna i nu aktuella hänseenden, är det lämpligt att de samarbetande staterna så långt möjligt reglerar de närmare förutsättningarna för sitt samarbete. Då ingående av samarbetsavtal ur ett folkrättsligt perspektiv är frivilligt, råder "avtalsfrihet" vad gäller formerna för och innehållet i olika samarbetsavtal. Parterna har alltså möjlighet att välja med vilken grad av detaljrikedom de vill reglera sitt samarbete.

En första fråga som kan vara lämplig att reglera är när, dvs. i vilken situation, ett gemensamt agerande ska ske. Det kan t.ex. röra sig om att parterna ska agera gemensamt i händelse av att någon av de samarbetande staterna utsätts för ett väpnat angrepp eller att staterna ska agera gemensamt för att hindra territoriella kränkningar i hela landet eller i en viss del av landet. Det kan röra sig om en i förväg överenskommen förpliktelse att agera om en viss situation inträffar eller om en överenskommelse som ingås ad hoc med anledning av en redan uppkommen situation.

Utöver den övergripande frågan om när ett gemensamt agerande ska ske uppstår behov av att reglera förutsättningarna och de praktiska arrangemangen för utländsk stödjande militärs verksamhet och agerande på mottagande stats territorium.

Ett område som kan behöva regleras i avtal handlar om att säkerställa att den mottagande staten kan tillhandahålla det stöd som krävs för att det utländska förbandet ska kunna utföra den överenskomna uppgiften. Det kan röra sig om tillhandahållande av logistik (t.ex. tilldelande av baseringsområde, förnödenheter, förutsättningar för kommunikation), om kostnadsfördelning, om juridiskt ansvar och om samverkan mellan stödjande och mottagande stat på olika nivåer. Dessa praktiska arrangemang brukar benämnas värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS). Sådana avtal benämns vanligen värdlandsstödsavtal. Förmåga till att ge värdlandsstöd är, vare sig det regleras särskilt i avtal eller inte, en grundförutsättning för att kunna ta emot militärt stöd.

En annan fråga som kan behöva regleras är juridiska statusfrågor rörande den stödjande statens militära personal och materiel under det att de befinner sig på mottagande stats territorium, t.ex. vad

gäller civilrättslig och straffrättslig jurisdiktion, disciplinära frågor, viseringsfrågor samt skatt- och tullfrågor. Överenskommelser i dessa hänseenden brukar benämnas statusavtal (Status of Force Agreement, SOFA).

Som framkommit ovan kan ett utländskt förband behöva ställas under mottagande stats ledning och kontroll vilket vanligen regleras i avtal om detta (Transfer of Authority).

Ytterligare frågor som kan behöva regleras är vilka befogenheter stödjande militär ska ha. Det kan framförallt handla om regler för vålds- och tvångsutövning i samband med strid, vilket vanligen benämns insatsregler (Rules of Engagement, ROE). Det skulle också kunna handla om befogenheter att ingripa mot den mottagande statens egen befolkning, exempelvis befogenheter att agera i samband med utförandet av ordning- och bevakningsuppgifter, befogenheter att besluta om evakuering av område som kan bli föremål för stridigheter och om att besluta om att rekvirera viss egendom.

De nu behandlade typerna av överenskommelser, avseende de praktiska och juridiska förutsättningarna för utländsk stödjande militärs verksamhet och agerande på mottagande stats territorium, kan ingås i förväg, varvid de avtalsmässiga förutsättningarna finns redo att tillämpa för det fall beslut fattas om att ett gemensamt agerande ska ske i en viss situation.

7.2 Regeringsformens regler

7.2.1 Inledning

Som har framgått innehåller regeringsformen inte några regler som tar sikte på försvarssamarbeten i vid mening eller mer specifikt på situationer där försvarsmakten ska sättas in för att gemensamt med en annan stat möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna eller för att tillsammans med en annan stat förhindra kränkningar av någon av staternas territorium. Inte heller innehåller regeringsformen några bestämmelser om hur den svenska försvarsmakten ska vara organiserad eller om vilka uppgifter den har.

Frågan om förutsättningarna enligt regeringsformen för att med militära resurser agera gemensamt med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan

främmande stater ska således besvaras med utgångspunkt dels i de bestämmelser som mer specifikt rör krig och krigsfara och då särskilt reglerna kring insättande av rikets försvar och av väpnade styrkor, dels med beaktande av de bestämmelser i regeringsformen som gäller generellt och som behandlar bl.a. ingåendet av internationella överenskommelser.

Inför den analysen finns det skäl att inledningsvis erinra om vissa grundläggande förutsättningar.

För det första finns det skäl att understryka att regeringsformen vilar på grundsatsen om konstitutionell beredskap. Lagstiftaren har tagit avstånd från att förlita sig på den konstitutionella nödrätten och i stället försett grundlagen med särskilda regler som gäller vid krig och krigsfara. Motsatsvis gäller att i den mån regeringsformen inte innehåller några särregler för nödsituationer så gäller de generella reglerna fullt ut, även i krig och vid krigsfara eller andra nödlägen. Något som motsvarar vad som brukar kallas undantagstillstånd förekommer alltså inte i svensk konstitutionell rätt. Det finns därmed inget utrymme för en tolkning av bestämmelserna på så sätt att exempelvis krigsfara allmänt sett skulle kunna beaktas vid tillämpningen. Inte heller kan man tillämpa t.ex. reglerna om ingående av internationella överenskommelser på något särskilt sätt bara för att ett avtal tar sikte på försvarssamarbete.

För det andra finns det skäl att erinra om att utgångspunkten enligt regeringsformen är att uppgiften att styra riket ankommer på regeringen och att det är en uppgift för regeringen att träffa överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. Både såvitt avser användningen av rikets försvar och av väpnade styrkor i övrigt samt beträffande internationella förhållanden innehåller regeringsformen visserligen bestämmelser som ger riksdagen ett avgörande inflytande men utgångspunkten är alltså att det är fråga om uppgifter som enligt grundlagen ytterst ankommer på regeringen, inte på riksdagen. Riksdagen kan alltså aldrig på egen hand, utan regeringens medverkan, förklara krig, besluta om insättande av väpnade styrkor, träffa avtal om försvarssamarbete osv.

7.2.2 Grundlagens regler om krig och krigsfara

I 15 kap. RF finns alltså regler om krig och krigsfara. Där återfinns regler om hur beslutsfattandet i Sverige ska ske under sådana förhållanden. Det finns bl.a. regler om att en inom riksdagen utsedd krigsdelegation ska träda i riksdagens ställe om förhållandena så kräver det, om regeringsbildning och regeringens arbetsformer och befogenheter, om fri- och rättighetsbegränsningar, om förhållanden under ockupation, om val till riksdagen och om beslutanderätten i kommunerna m.m. Enligt utredningens bedömning är det emellertid fråga om regler som inte torde ha någon omedelbar relevans för den frågeställning som är aktuell nu, dvs. förutsättningarna för fördjupat försvarssamarbete.

I kapitlets sista fyra paragrafer finns emellertid regler om rikets försvar (13 §), krigsförklaring (14 §), vapenstillestånd (15 §) och insättande av väpnade styrkor (16 §), dvs. regler som skulle kunna ha betydelse för frågan om de konstitutionella förutsättningarna för att med militära resurser agera gemensamt med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater. Beträffande dessa regler kan inledningsvis noteras följande.

Bestämmelserna har det gemensamt att samtliga är konstruerade som kompetensregler, dvs. de drar gränser för i vilken mån regeringen kan agera självständigt i olika hänseenden eller om riksdagens medgivande krävs. Notabelt är vidare att bestämmelserna, frånsett regeln om vapenstillestånd, har det gemensamt att de ända från införandet genom antagandet av 1974 års regeringsform fram till 2010 års grundlagsreform återfanns i det kapitel i regeringsformen som handlar om internationella förhållanden, dvs. 10 kap. Bestämmelserna infördes för att befästa riksdagens inflytande på det utrikespolitiska området och det väsentliga syftet var förebygga att regeringen genom internationella åtaganden ställer riksdagen inför fullbordat faktum.

Rikets försvar

I 15 kap. 13 § första stycket RF föreskrivs att regeringen får sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av

rikets territorium. Av andra stycket samma paragraf framgår att regeringen får uppdra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Bestämmelsen handlar om försvaret av Sveriges eget territorium mot angrepp och kränkningar och är väsentligen en kompetensfördelningsregel.

Av stadgandet framgår för det första att kompetensen att disponera över Sveriges försvarsmakt ligger hos regeringen. Regeringen har alltså som utövare av riksstyrelsen rätt att besluta om insättande av försvarsmakten, även utanför Sveriges gränser.

För det andra framgår för vilka syften regeringen självständigt kan sätta in försvarsmakten. Regeringen får enligt bestämmelsen sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra kränkningar av svenskt territorium. Någon möjlighet för regeringen att med stöd av 15 kap. 13 § RF sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett angrepp mot en annan stat eller för att hindra kränkningar av en annan stats territorium finns inte. Inte heller kan regeringen uppdra till rikets försvarsmakt att ingripa mot kränkningar av en annan stats territorium med stöd av denna bestämmelse. I samtliga dessa fall krävs riksdagens medverkan i enlighet med 15 kap. 16 § RF.

Möjligheterna att sätta in försvarsmakten begränsas vidare genom referensen till ”internationell rätt”. Vad som avses här är den internationella reglering som rör staters rätt att gå i krig eller väpnad konflikt. Redan i de ursprungliga förarbetena till regeringsformen anknöt man regeringens möjlighet att sätta in väpnade styrkor i strid till bestämmelsen i FN-stadgan. Denna anknytning gjordes tydligare 2010 genom att orden ”i enlighet med internationell rätt” lades till. Därigenom begränsas möjligheten till våldsanvändning så att den alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Av hänvisningen följer även att agerandet också måste följa den internationella rätt som gäller i krig och som kommer till uttryck i bl.a. krigets lagar.

Regeringen har under konstitutionellt ansvar att bedöma om en fientlig aktivitet är av sådan art och omfattning att det föreligger ett väpnat angrepp. Hänvisningen till internationell rätt innebär samtidigt att bedömningen i bl.a. detta hänseende blir beroende av en rättsutveckling som delvis ligger utanför svensk kontroll. Den kom-

petensgräns för regeringen som grundlagsstadgandet drar upp är alltså till sitt sakliga innehåll avhängig innebörden av folkrätten.

Bestämmelsen förutsätter vidare att det vid varje tidpunkt finns någonting som är "rikets försvarsmakt" som kan sättas in. Med rikets försvarsmakt avses verksamheten som sådan, inte myndigheten Försvarsmakten. En annan sak är att rikets försvarsmakt i dagsläget utgörs av myndigheten Försvarsmakten.

Vad som krävs för att ett visst eller vissa organ ska kunna fylla funktionen som rikets försvarsmakt framgår inte av bestämmelsen. Det torde emellertid kunna förutsättas att huvuduppgiften måste vara att utöva det militära försvaret av Sverige och att organet eller organen måste kunna disponeras av den svenska statsmakten.

Med begreppet "sätta in" åsyftas framförallt, men inte uteslutande, insättande i strid. Enligt den lydelse bestämmelsen hade före 2010 års grundlagsreform fick regeringen "insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid". Att detta uttryck togs bort innebar enligt förarbetena en markering av att även andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande.

Bestämmelsen i 15 kap. 13 § andra stycket RF torde väsentligen vara att uppfatta som ett normgivningsbemyndigande. Något krav på att uppdraget ges i föreskriftsform finns däremot inte utan så kan ske genom regeringsbeslut. Bemyndigande för försvarsmakten med stöd av bestämmelsen finns som nämnts i IKFN-förordningen.

Krigsförklaring

Enligt 15 kap. 14 § RF får förklaring att riket är i krig, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.

Bestämmelsen ska ses mot den bakgrunden att en krigsförklaring har viktiga rättsverkningar och att den därutöver kan ha politiska verkningar.

Det torde numera råda enighet om att ordningen med krigsförklaringar ur ett folkrättsligt perspektiv är överspelad. Sverige kan mycket väl hamna i krig utan någon sådan förklaring. Däremot är ordningen med krigsförklaring viktig rent internrättsligt eftersom en sådan förklaring krävs för att beredskaps- och fullmaktslagarna ska kunna aktiveras.

Ett beslut att sätta in svenska väpnade styrkor för att gemensamt med en annan stat möta ett väpnat angrepp mot den staten skulle med all sannolikhet innebära att Sverige blir part i den väpnade konflikten. Sverige skulle alltså dras in i ett krig utan att riket utsätts för något väpnat angrepp. Om bredskapslagarnas föreskrifter om vad som gäller i krigstid i ett sådant läge ska kunna tillämpas, förutsätts att det avges en formell förklaring att riket är i krig. En krigsförklaring skulle i denna situation, i enlighet med 15 kap. 14 § RF, fordra riksdagens medgivande.

För frågan om Sverige befinner sig i krig eller inte saknar alltså 15 kap. 14 § RF betydelse. Bestämmelsen reglerar kompetensen mellan riksdag och regering i vissa internrättsliga hänseenden.

Vapenstillestånd

Enligt 15 kap. 15 § RF får regeringen ingå överenskommelse om vapenstillestånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

Ett avtal om vapenvila omfattas av bestämmelserna om internationella överenskommelser i 10 kap. och måste normalt anses vara av sådan vikt att det på grund av bestämmelserna i 10 kap. 3 § skulle förutsätta riksdagens godkännande eller behandling i Utrikesnämnden. Situationen i samband med ingående av vapenvila kan dock vara sådan att det skulle vara förenat med allvarliga olägenheter för riket att avvakta ett beslut enligt denna ordning innan en överenskommelse kan gå i verkställighet. Därför har det genom denna bestämmelse öppnats en möjlighet för regeringen att göra undantag från kraven i 10 kap. 3 §.

För frågan om de konstitutionella förutsättningarna för försvarssamarbete torde regeln i 15 kap. 15 § RF sakna betydelse.

Insättande av väpnade styrkor

Av 15 kap. 16 § första stycket RF följer att regeringen får sända väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. För andra fall krävs enligt andra stycket ett medgivande i

lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller ett medgivande av riksdagen i ett särskilt fall.

I bestämmelsen regleras alltså på vilka sätt riksdagens medgivande för insättande av vapenmakt kan ges för det fall sådant medgivande krävs, vilket det alltså gör i alla andra situationer än de som avses i 15 kap. 13 § första stycket (försvaret av Sverige från angrepp och kränkningar).

I 15 kap. 13 § används begreppet rikets försvarsmakt medan förevarande bestämmelse innehåller begreppet ”väpnade styrkor”. Vad som avses med detta begrepp och varför det används i stället för begreppet rikets försvarsmakt tas inte upp i förarbetena. En förklaring till denna åtskillnad skulle kunna sökas i vad som menas med begreppet rikets försvarsmakt. Begreppet rikets försvarsmakt, såsom det används i 15 kap. 13 § RF, syftar på det eller de organ som vid varje given tidpunkt har till uppgift att försvara Sverige från angrepp och kränkningar. När svensk militär ska sättas in i andra syften än att försvara Sverige, är det inte längre rikets försvarsmakt med den distinkta uppgiften att försvara Sverige som tas i anspråk utan fokus ligger snarare på kapaciteteten att använda vapenmakt i militärt syfte.

Ytterligare en förklaring till denna skillnad i begreppsanvändningen kan måhända sökas i det förhållandet att befälsrätten över de svenska styrkor som sätts in i de sammanhang som avses i 15 kap. 16 § inte alls behöver tillkomma staten Sverige. När svensk väpnad styrka ställs till en annan stats eller organisations förfogande, kan styrkan i viktiga hänseenden underställas ett icke-svenskt befäl och icke-svenska rättsregler. I sådana fall anses det inte vara Sverige och Sveriges försvarsmakt som agerar, utan den stat eller organisation som styrkan har underställts.

Frågan om ett visst bidrag är att anse som en väpnad styrka eller inte har uppkommit i samband med att svenskt deltagande i internationella militära insatser aktualiserats. Bland omständigheter som då har ansetts relevanta är att det är fråga om en organiserad enhet med en militär förmåga som går längre än personligt självförsvar (se bl.a. prop. 2015/16:40 s. 10).

Det finns som har framgått i dagsläget inte någon internationell förpliktelse för Sverige som kräver att svensk väpnad styrka sätts in eller sänds till utlandet. Bestämmelsen infördes för att möjliggöra för regeringen att sända väpnade styrkor utomlands i de fall som

avses i artikel 43 i FN-stadgan. Bestämmelsen är dock inte begränsad till FN-fallet. Om riksdagen skulle godkänna ett avtal mellan Sverige och en annan stat eller organisation som innebär en förpliktelse för Sverige att under vissa förutsättningar sätta in eller sända svenska väpnade styrkor till ett annat land, medger alltså bestämmelsen att regeringen beslutar om insättande eller sändande i det enskilda fallet.

Regleringen i 15 kap. 16 § RF innehåller således inte någon begränsning av för vilket syfte eller i vilka situationer svenska väpnade styrkor får sättas in eller sändas utomlands.

Den aktuella bestämmelsen hindrar alltså inte att riksdagen medger att svenska väpnade styrkor sätts in till stöd för en annan stat. Förutsatt att riksdagen i förväg medgett detta – genom godkännande av en internationell överenskommelse, genom att anta en lag eller genom att för ett särskilt fall ha beslutat om medgivande – kan regeringen alltså fatta beslut om att sätta in eller annars sända svenska väpnade styrkor utomlands för att möta ett väpnat angrepp mot en annan stat eller för att hindra kränkningar av en annan stats territorium.

7.2.3 Grundlagens regler om internationella förhållanden, behovet av lagstöd, m.m.

Ingåendet av internationella överenskommelser

10 kap. RF innehåller bestämmelser om bl.a. ingående av internationella avtal. Reglerna gäller generellt för alla typer av internationella överenskommelser och tillämpas på samma sätt oavsett vilket område det aktuella internationella avtalet berör.

Enligt regeringsformen är det alltså regeringen som ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Regeringen behöver dock riksdagens godkännande innan den binder landet genom en överenskommelse i en fråga som är av det slaget att riksdagens medverkan krävs. Regeringen kan inte ingå en för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om, t.ex. ytterligare anslag. Även i andra fall krävs riksdagens godkännande om överenskommelsen är av "större vikt". Riks-

dagens godkännande av överenskommelsen ska följa samma beslutsordning som är föreskriven för t.ex. sådan lagstiftning som krävs för att införliva överenskommelsen i svensk rätt.

Även vid ingåendet av en mellanfolklig överenskommelse avseende försvarssamarbete ska alltså förfarandet i 10 kap. RF tillämpas.

Ämnen som riksdagen ska besluta om kan vara av varierande slag. I regel torde t.ex. ett avtal om gemensamt agerande med ett annat land med militära resurser ha budgetära konsekvenser. Ett internationellt avtal som går ut på att Sverige ska sätta in väpnade styrkor för att gemensamt med ett annat land agera mot ett angrepp mot det landet skulle, även bortsett från ekonomiska aspekter, vara att anse gälla ett sådant ämne som riksdagen ska besluta om enligt 15 kap. 16 § RF. En överenskommelse som förutsätter att svensk beslutanderätt överläts till ett utländskt organ gäller också ett sådant ämne som riksdagen ska besluta om.

Huruvida en mellanfolklig överenskommelse är av större vikt avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. Det får förutsättas att avtal som fastslår att visst gemensamt agerande med militära resurser kan ske i händelse av väpnat angrepp är att betrakta som varande av större vikt.

Av avgörande betydelse är emellertid att frågan om riksdagens medverkan måste bedömas beträffande varje internationell överenskommelse sedd för sig.

Det är emellertid rimligt att utgå från att riksdagens medgivande ofta kan antas krävas beträffande avtal som syftar till att möjliggöra gemensamt agerande med en annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Överlåtelse av förvaltningsuppgifter

Regeringsformen utgår från att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter på svenskt territorium ombesörjs av svenska myndigheter.

Enligt 10 kap. 8 § RF kan emellertid rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen överlåtas till annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Vidare får riks-

dagen i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska riksdagens beslut om överlåtelse eller bemyndigande fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt eller väpnade styrkor grundar sig direkt på regeringsformen och kan inte överlåtas med stöd av 10 kap. 8 § RF. Uppgiften för rikets försvarsmakt att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium är däremot inte en uppgift som direkt grundar sig på regeringsformen.

Uppgiften att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium tillkommer för närvarande förvaltningsmyndigheten Försvarsmakten. Att det rör sig om förvaltningsuppgifter står klart. Det är alltså enligt 10 kap. 8 § RF möjligt att, helt eller delvis, överlåta till en annan stat (eller mellanfolklig eller internationell organisation) att utföra dessa uppgifter.

Det ska samtidigt framhållas att inte varje form av samarbete som berör de nu behandlade uppgifterna för Försvarsmakten kan anses innefatta en överlåtelse av en förvaltningsuppgift. Samarbete mellan svensk och utländsk militär som avser informationsutbyten, tillhandahållande av materiel, eller att utländska militära befattningshavare bidrar till Försvarsmaktens uppgift genom rådgivning och expertis är exempel på detta.

Som framgått ovan krävs att riksdagens beslut om överlåtelse fattas i särskild ordning för det fall överlåtelser innefattar myndighetsutövning. Frågan blir alltså om de uppgifter som inom ramen för ett konkret samarbete om gemensamt agerande avses överlåtas innefattar myndighetsutövning i den särskilda betydelse som detta begrepp har i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

Begreppet myndighetsutövning i 10 kap. 8 § andra stycket RF är inte begränsat till myndighetsutövning mot enskild och uppstår inte enbart av behovet att skydda den enskilde mot utländsk maktutövning. Den särskilda beslutsordningen syftar till att uppställa garantier till skydd för svensk suveränitet och svenska intressen där det är motiverat med hänsyn till den överlåtna funktionens art. Som har konstaterats i kapitel 5 har det, för att en överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska anses uppstå, ansetts vara tillräckligt att en åtgärd som utgör myndighetsutöv-

ning tillåts utföras av annan stats behöriga organ på svenskt territorium. Att myndighetsutövningen avser utövande av den utländska statens myndighet saknar betydelse.

Det kan knappast ifrågasättas att utövandet av militära maktbefogenheter i försvaret av Sverige mot väpnade angrepp och mot territoriella kränkningar är en sådan uppgift som på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna och enskilda – intressen och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. Mot denna bakgrund torde en tillåtelse till att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium vara att anse som en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF. För mer begränsade samarbeten om utländskt militärt agerande på svenskt territorium, som inte innefattar utländskt direkt deltagande i stridigheter mot angripare eller annars användande av vapenmakt mot kränkande stat, torde dock inte beslut enligt den särskilda beslutsordningen behöva fattas.

Utländsk militär torde som utgångspunkt inte nödvändigtvis behöva tilldelas några maktbefogenheter gentemot den svenska befolkningen vid fullgörande av sina uppgifter på svenskt territorium. För det fall stödjande utländska styrkor ska kunna utöva myndighet mot svenska medborgare och mot andra utlänningar i Sverige än fiendesoldater rör det sig dock om myndighetsutövning mot enskilda. Exempel på sådan myndighetsutövning som kan tänkas komma ifråga, i vart fall när utländska styrkor stödjer Sverige på svenskt territorium för att möta ett väpnat angrepp, skulle kunna vara befogenheter att agera i samband med utförandet av ordnings- och bevakningsuppgifter, såsom vid bevakning av en utländsk bas, befogenheter att besluta om evakuering av ett område som kan bli föremål för stridigheter och att besluta om att rekvirera viss egendom. Det kan vidare röra sig om både disciplinära och straffrättsliga förfaranden avseende överträdelser eller brott som begåtts av den stödjande statens personal på svenskt territorium. Sådan överlåtelse fordrar beslut enligt den särskilda ordningen enligt vad som stadgas i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

Behovet av lagstöd för utövande av militära maktbefogenheter

Ett gemensamt agerande med en annan stat med militära resurser för att möta ett väpnat angrepp på en annan stats territorium kan av naturliga skäl innebära att stödjande stat deltar i stridshandlingar gentemot angripande styrkor. Som framgått ovan kan det även komma bli aktuellt med ingripanden gentemot den understödda statens civilbefolkning.

Som framkommit i kapitel 5 finns det i 2 kap. RF krav på lagstöd för inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Av 8 kap. 2 § RF följer vidare att ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden kräver lagstöd.

Den frågan kan ställas i vilken mån regeringsformen ställer krav på införandet av svensk lagstiftning för att svenska styrkor som sätts in i utlandet för att möta ett väpnat angrepp mot en annan stat ska kunna agera på det sätt som krävs. En annan fråga är om, och i så fall i förhållande till vilka, rättighetsbegränsande eller annan slags lagstiftning behöver införas för att utländska militärer som stödjer Sverige i att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller hindra kränkningar av svenskt territorium ska kunna agera här.

Svenska styrkors maktbefogenheter utomlands

Som har framgått innehåller bestämmelserna i 2 kap. RF regler som syftar till att ge ett skydd för fri- och rättigheter som tillkommer svenska medborgare och utlänningar inom det svenska territoriet. Utlänningar som befinner sig i utlandet kan i princip inte härleda några rättigheter ur 2 kap. RF.

Någon särskild rättighetsbegränsande lagstiftning för svenska beväpnade styrkors militära maktbefogenheter mot utlänningar utomlands kan således inte anses krävas enligt regeringsformen.

På motsvarande vis torde kunna hävdas att grundlagen även såvitt avser kravet på lagstöd enligt 8 kap. reglerar inhemska svenska förhållanden och inte befattar sig med enskilda utlänningars rättsställning gentemot det allmänna i utlandet. Svenska styrkors agerande gentemot utländsk befolkning eller andra som befinner sig på utländskt territorium, inklusive utländska fiendestyrkor, kan alltså inte heller på denna grund anses kräva någon svensk författningsreglering.

Därmed är givetvis inte sagt att svenska styrkor har rätt att agera utomlands utan begränsningar. Vålds- och tvångsanvändning måste vila på folkrättslig grund. Den folkrättsliga grunden i samband med ett försvarssamarbete om gemensamt agerande utgörs av samtycket från den stat som Sverige understödjer samt rätten att utöva kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av staterna och rätten att agera gemensamt för att hindra territoriella kränkningar. Maktutövningen måste vidare ske i enlighet med tillämplig internationell rätt, dvs. internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter.

Utländska styrkors maktbefogenheter i Sverige

Ett samarbete som innebär att den stödjande statens militära personal tilldelas maktbefogenheter gentemot den svenska befolkningen (svenska medborgare och andra utlänningar än utländska fiendsoldater som befinner sig i Sverige) och som innebär inskränkningar i dessa fri- och rättigheter eller i övrigt ingripanden i deras personliga eller ekonomiska förhållanden skulle fordra lagstöd.

Frågan blir då om det krävs lagstiftning för att utländsk militär ska kunna agera med våld och tvång gentemot fientliga soldater som befinner sig i Sverige och gentemot utländsk militär som kränker svensk territoriell integritet. Ytterst gäller frågan om regleringen i 2 och 8 kap. RF kan anses omfatta även sådana styrkor.

Reglerna i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter och om normgivning riktar sig till den svenska lagstiftaren. Syftet med regleringen är att fastställa skydd för enskilda gentemot det allmänna genom att tillerkänna dem vissa fri- och rättigheter samt föreskriva att inskränkningar i desamma kräver lagstöd samt att ingripanden i övrigt gentemot enskilda kräver lagstöd.

Det följer emellertid redan av regeringsformen att regeringen kan sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket och för att hindra kränkningar av den territoriella integriteten. Regeringen förutsätts alltså ha rätt att sätta in försvarsmakten mot utländska styrkor. Av regeringsformen följer vidare att regeringen får uppdra åt rikets försvarsmakt att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkningar av territoriet. Det har således anses tillräckligt

att regeringen fattar sådant beslut om insättande respektive uppdrag för att rikets försvarsmakt ska ha rätt att agera för att möta ett väpnat angrepp respektive att hindra territoriella kränkningar i enlighet med de regler som följer av internationell rätt. Under alla förhållanden kan konstateras att någon lagreglering av rikets försvarsmakts ingripanden mot väpnade angrepp, utöver den i 15 kap. 13 § RF, inte finns. Försvarsmaktens ingripanden mot territoriella kränkningar är reglerat på förordningsnivå och ingripanden mot väpnade angrepp är över huvud taget inte författningsreglerat. Detta får anses tala med betydande styrka för att särskilt lagstöd inte krävs för att stridshandlingar och i övrigt ingripanden med vapenmakt ska kunna ske mot fientlig utländsk militär. Något krav på särskilt lagstöd för utländsk trupps utövande av militär maktutövning mot fiendesoldater på svenskt territorium kan därmed rimligen inte anses gälla.

Tillsyn m.m.

Avslutningsvis vill utredningen erinra om att svensk militär personals verksamhet som innefattar myndighetsutövning är, på samma sätt som polisiär verksamhet, underkastad JK:s och JO:s tillsyn. Av motivuttalanden i tidigare lagstiftningsärenden framgår att JO:s och JK:s tillsyn endast bör omfatta svensk myndighetsutövning. Detta oavsett om myndighetsutövningen sker här i landet eller utomlands. Med utgångspunkt i det bör kunna hävdas att den verksamhet som utländsk militär personal tillåts utöva i Sverige inte omfattas av JO:s och JK:s tillsyn. Frågan kan emellertid knappast betecknas som fullt klar utan torde behöva analyseras vidare.

7.3 Sammanfattning och slutsats

Regeringsformen innehåller, vad gäller försvarsrelaterade frågor, alltså huvudsakligen kompetensfördelningsregler. Det finns bestämmelser om vem som får fatta beslut, regeringen eller riksdagen, om att sätta in rikets försvarsmakt eller sända svenska väpnade styrkor till andra länder samt om befogenheten att avge krigsförklaring och ingå överenskommelse om vapenstillestånd. De militära myndigheternas uppgifter och befogenheter regleras däremot inte i grundlagen.

Avsikten med kompetensfördelningsbestämmelserna är att ge riksdagen största möjliga inflytande i försvarsrelaterade frågor och samtidigt skapa utrymme för ett snabbt agerande av regeringen och försvarsmakten i situationer där riksdagens beslut inte kan avvaktas.

Riksdagens uttryckliga godkännande krävs i samtliga fall för insättande av försvarsmakten och i övrigt av väpnade styrkor utom vid väpnat angrepp mot Sverige eller vid kränkning av landets territorium, då regeringen ensam kan fatta beslut utan att avvakta riksdagens godkännande. Om en annan stat börjar krig mot Sverige kan alltså regeringen sätta in väpnade styrkor mot angreppet.

Även då Sverige inte utsätts för väpnat angrepp eller territoriell kränkning kan svensk väpnad styrka sättas in, ytterst i strid, eller sändas till annat land men då tillerkänns riksdagen ett avgörande inflytande. Riksdagens medgivande kan inhämtas för varje särskilt fall. Regeringen får emellertid även sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse om den godkänts av riksdagen. För det fall riksdagen skulle godkänna ett avtal mellan Sverige och annan stat som ålägger Sverige att under vissa givna förutsättningar, t.ex. i händelse av ett väpnat angrepp mot den andra staten, sända svenska väpnade styrkor till den andra statens försvar eller i övrigt sätta in sådana styrkor, medger alltså regeringsformen att regeringen fattar beslut om insättande/sändande i det enskilda fallet.

Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden. Riksdagen kan alltså anta en lag som bemyndigar regeringen att fatta beslut om insättande/sändande under närmare angivna förutsättningar. En sådan lag kan vara mer eller mindre begränsande, t.ex. såvitt avser till vilka länder och i vilka situationer ett sändande får ske.

Det finns inte några grundlagsbestämmelser om förutsättningarna för att kunna ta emot militär hjälp från andra länder. Som utgångspunkt är det regeringen som beslutar om utländsk stats organs tillträde till svenskt territorium. För att vissa typer av agerande från utländsk militär personal ska vara tillåtet krävs dock att regler i 10 kap. RF som innebär att riksdagens medgivande krävs iakttas.

Det finns inte heller några bestämmelser om förutsättningar för att Sverige ska kunna lämna militärt stöd till ett annat land. Bestämmelsen i 15 kap. 16 § RF är en rambestämmelse som är avsedd

att ligga till grund för mera preciserade lagbestämmelser och/eller riksdagsbeslut, och innehåller inte någon begränsning av för vilket syfte eller i vilka situationer svenska väpnade styrkor får sättas in.

Avsaknaden av grundlagsbestämmelser som tar direkt sikte på förutsättningar för ett gemensamt agerande med militära resurser med ett annat land kan inte anses innebära att det saknas förutsättningar för ett sådant agerande. Utgångspunkten måste i stället vara att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iakttas vid beslutsfattandet.

Regeringsformen innehåller således inga begränsningar för fördjupat internationellt försvarssamarbete som sådant. Den reglering som finns har emellertid relevans för hur, i vilken form och av vilket organ mellanfolkliga avtal ska ingås och även för vilket innehåll sådana avtal kan ges.

Regleringen i regeringsformen kräver att frågor om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen vid ingåendet av internationella avtal, om behovet av överlåtelse av beslutanderätt och om författningsstöd m.m. övervägs och iakttas i varje enskilt fall.

Vilket utfallet blir beror alltså helt på hur ett visst försvarssamarbete har utformats.

Kommittédirektiv 2015:111

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

Bakgrund

Den svenska solidaritetsförklaringen intar en central position i Sveriges säkerhetspolitik. Den innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige ska därför kunna såväl ge som ta emot civilt och militärt stöd. (Se prop. 2014/15:109 och bet. 2014/15:UFöU5).

I inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 46 f.) gör regeringen bedömningen att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten bör fördjupas. Regeringen konstaterar där att solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.

Som anges i inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109, s. 23 f.) ser regeringen stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete. Inom försvarsområdet finns det, utifrån ett svenskt perspektiv, inga andra principiella begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. Ett långtgående samarbete med ett eller flera nordiska länder är avgörande för att möjliggöra effektivare resursanvändning och ökad militär förmåga.

Sverige och Finland har likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter. Samarbetet med Finland är omfattande redan i dag. Ett ytterligare fördjupat bilateralt försvarssamarbete är av särskild vikt och har blivit ännu viktigare mot bakgrund av händelseutvecklingen i vårt närområde. I inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 24) gör regeringen bedömningen att försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige bör utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier. Exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Sådan planering bör vara ett komplement till, men skild från, respektive lands nationella planering. Som regeringen understryker i inriktningspropositionen innebär samarbetet en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser. Regeringen har i inriktningspropositionen uttalat att regeringen avser att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet har ställt sig bakom regeringens bedömningar när det gäller fördjupningen av de försvarspolitiska samarbetena och välkomnat regeringens avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet (bet. 2014/15:UFöU5).

Uppdraget

I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser bl.a. om riket i krig och om hävdandet av den nationella integriteten i fred och under krig mellan främmande stater.

Regeringen får enligt 15 kap. 13 § första stycket regeringsformen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att

möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. I bestämmelsens andra stycke bemyndigas regeringen att uppdra åt rikets försvarsmakt att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 13 § andra stycket regeringsformen har regeringen beslutat förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). I IKFN-förordningen finns en närmare reglering av Försvarsmaktens uppgift i detta avseende inklusive regler om hur Försvarsmakten får ingripa, bl.a. med vapenmakt, i utförandet av uppgiften.

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

I Försvarsmaktens uppgifter ingår förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Av 10 kap. 8 § regeringsformen följer att förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen får överlätas till en annan stat genom beslut av riksdagen. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Mot bakgrund av solidaritetsförklaringen och Sveriges samarbete på försvarsområdet med bl.a. Finland finns det anledning att utreda förutsättningarna enligt regeringsformen för vissa former av fördjupat försvarssamarbete med annat land.

En särskild utredare ska analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att, under förutsättning att nödvändiga politiska beslut fattas, med militära resurser agera gemensamt med annan stat för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, i synnerhet när det gäller nordiskt försvarssamarbete.

Utredaren ska inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra organ, särskilt Försvarsmakten.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Företsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetsstillstånd. [36]
Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]