

Försvarsdepartementet  
Rättssekretariatet  
103 33 Stockholm

Er referens  
Fö2024/00152

Vår handläggare  
Terés Jonsson Lundmark

## Remissvar gällande promemorian "Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater" (Ds 2024:2)

### Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på promemorians förslag.

FOI instämmer med förslaget att riksdagen godkänner Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater (DCA-avtalet). Detta förutsätter, som anges i utredningen, flera lagändringar.

Gällande straffrättslig jurisdiktion vill FOI understryka risken för normkonflikt i fråga om utlämning vid risk för dödsstraff, och menar att denna bör beaktas noggrant. FOI delar dock promemorians förslag om att inga författningsändringar avseende jurisdiktion krävs.

Beträffande förslaget om möjlighet för bevakning av skyddsobjekt med amerikansk militär personal ser FOI risker för skillnader mellan förutsättningarna för olika personalkategorier att utföra sitt uppdrag då gemensamma kompetens- och lämplighetskriterier saknas. Försvarsmakten bör ges ett ansvar att intyga lämplighet och kompetens hos utpekad amerikansk bevakningspersonal baserat på ömsesidigt utarbetade grundkrav.

FOI delar inte promemorians förslag i vapenfrågan. FOI föreslår att rätten enligt Nato SOFA (och som aktualiseras genom DCA-avtalet) att föra in, inneha och bära vapen, implementeras i svensk rätt genom att i förordning undanta medlem av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas

av Nato SOFA och Parisprotokollet från vapenlagen (1996:67). Skälen är att den av FOI föreslagna ordningen skulle underlätta för både ansvarig svensk myndighet och USA och bidra till effektivitet i samarbetet.

FOI lämnar härutöver följande synpunkter och kommentarer avseende föreslagna författningsändringar i promemorian.

FOI:s synpunkter nedan följer promemorians disposition.

### **Avsnitt 7.2.5 Straffrättslig jurisdiktion och frågor om frihetsberövanden**

*Straffrättslig jurisdiktion i DCA-avtalet och svensk rätt – möjlighet att återta avstående från domsrätt*

FOI delar promemorians uppfattning om att det inte krävs någon lagändring för att uppfylla bestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion i DCA-avtalet.

Genom DCA-avtalet avstår Sverige från den företrädesrätt som den mottagande staten har enligt Nato SOFA. Det innebär att USA får företräde till domsrätt för gärningar som begåtts av medlemmar av de amerikanska styrkorna och den civila komponenten, såsom den definieras i artikel 2 DCA-avtalet vilket också är mer långtgående än motsvarande bestämmelser i Nato SOFA. Sveriges avsäggande av domsrätt omfattar inte anhängare och leverantörer till de amerikanska styrkorna. Enligt DCA-avtalet kan Sverige, enligt ett visst förfarande, återta sitt avstående från domsrätt i fall som skett utom tjänsten och inte enbart riktas mot amerikanska intressen och som är ”av särskild betydelse för Sverige”. Enligt gällande svenska rättsregler krävs också åtalsförordnande från regeringen. FOI delar promemorians bedömning om att ingen särskild lagändring behövs.

Med det sagt är en stats jurisdiktion över brott begångna på dess territorium nära kopplat till statens suveränitet och därmed en viktig fråga. FOI menar att möjligheten för Sverige att enligt DCA-avtalet i vissa kunna fall återta domsrätten, det vill säga om vad som bör vara att anse som ”av särskild betydelse för Sverige”, borde ges tydligare vägledning. Enligt promemorian är det upp till svenska myndigheter att avgöra vad som är av sådan särskild betydelse, och i den bedömningen bör brottets allvar, typ, omständigheter och vem målsägande respektive gärningsman är beaktas. Enligt FOI:s mening bör också två grundläggande aspekter läggas till grund för sådana avgöranden - dels att denna möjlighet är kopplad till statssuveräniteten och utgör en kritisk säkerhetsventil i fall som är viktiga för Sverige och svenska medborgare, dels att det är en möjlighet som bör användas restriktivt, för att främja och bibehålla gott internationellt militärt samarbete och goda mellanstatliga relationer.

### *Utövning av amerikansk straffrättslig domsrätt i Sverige*

Liksom i remissvaret till promemorian Sveriges tillträde till vissa Natoavtal, Ds 2023:22, har FOI vissa kommentarer relaterat till Sveriges reservation till PFF och frånvaron av motsvarande i Nato SOFA, Parisprotokollet samt DCA-avtalet. FOI bedömer att detta är en av de mest betydande förändringarna när Sverige går från samarbete till Nato-medlemskap och utökat samarbete med USA. Frågan har i huvudsak två delar - dels om USA:s behov av att kunna utöva jurisdiktion över sin styrka i Sverige i enlighet med den rätt som stadgas i Nato SOFA och DCA-avtalet, dels om denna rätt, i situationer där dödsstraff kan komma i fråga, kan leda till normkonflikt med svensk grundlag och folkrättsliga förpliktelser. I den första delen gör FOI samma bedömning som utredningen att det vid ett Nato-medlemskap och utökat samarbete med USA finns anledning för USA att kunna utöva jurisdiktion över sina styrkor i Sverige i linje med vad Nato SOFA och DCA-avtalet stadgar. Den andra delen är mer komplex. I en fråga som relaterar till en situation så viktig som dödsstraff, måste en noggrann bedömning göras. Det kan i FOI:s mening inte bortses från det faktum att det kan uppstå situationer där Sveriges förpliktelser enligt DCA-avtalet kan stå i konflikt med 2 kap. 4 § regeringsformen (1974:152), lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, rättspraxis som följer på artikel 3 Europakonventionen, samt med protokoll 6 och 13 till densamma. Även om det finns skäl för de bedömningar som gjorts i denna fråga så måste denna potentiella normkonflikt uppmärksammas och beaktas noggrant.

### **Avsnitt 7.2.6 Upprätthållande av ordning och säkerhet**

#### *USA:s rätt att vidta åtgärder för att upprätthålla ordningen inom styrkorna*

FOI delar utredningens bedömningar och författningsförslag samt uppfattningen att det krävs överlåtelse av förvaltningsuppgift och därmed en särskild beslutsordning. Vad gäller hänvisningen till polislagen finns anledning att beakta eventuella kommande lagändringar, se utredningen Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen, Ds 2023:25.

#### *Amerikansk personal ska kunna anlitas för bevakning av skyddsobjekt*

Promemorian förslår en ändring i skyddslagen (2010:305) som innebär att amerikansk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt,

inklusive byggnader, andra anläggningar och område som disponeras av FOI. FOI har ingen erinran mot detta förslag, men anser att det finns en viss osäkerhet avseende huruvida personal från en amerikansk leverantör tolkningsvis kan innefattas i begreppet ”amerikansk militär personal”. Amerikansk militär personal definieras inte i DCA-avtalet.

#### *Övrig reglering av amerikansk personal som anlitas för bevakning*

Det finns en risk att det uppstår stora skillnader i förutsättningar för olika personalgrupper att utöva bevakningsuppdraget om det saknas gemensam grund i kompetens- och lämplighetsbedömningar. Det bör således vara ett ansvar för i första hand Försvarsmakten att intyga bevakningspersonalens lämplighet och kompetens exempelvis vad gäller principer om legalitet, ändamål, behov och proportionalitet samt grundläggande kriterier vid ingripanden. Intygandet behöver inte innebära att Försvarsmakten eller verksamhetsutövaren prövar lämpligheten hos den amerikanska (eller finska) personalen utan kan baseras på ömsesidigt utarbetade grundkrav.

### **Avsnitt 7.2.16 Införsel och lagring av försvarsmateriel och förnödenheter**

#### *Skjutvapen och ammunition*

FOI delar utredningens bedömning att DCA-avtalet inte *kräver* någon ändring av den svenska vapenlagen men FOI vill föra fram att den svenska regleringen inte ter sig helt ändamålsenlig för ett Nato-medlemskap och utökat samarbete med USA.

Nuvarande reglering innebär att beslut tas i enskilda fall, som förvaltningsbeslut. I förevarande fall utgör besluten i praktiken närmast en formalitet, eftersom Nato SOFA etablerar en tydlig rätt att bära vapen och det är sändande stat (dvs. USA) - inte Sverige - som avgör behov och typ av vapen. Därtill kommer att den administrativa bördan för ansvarig myndighet kan väntas öka med ett Nato-medlemskap och utökat samarbete med USA. Vid ett medlemskap i Nato och ett utökat samarbete med USA måste det svenska regelverket kunna möjliggöra för fler militära operationer, över längre tid och med fler deltagare. Som utredningen framför behöver amerikanska styrkor kunna föra in och inneha skjutvapen och ammunition i Sverige för att kunna agera i enlighet med DCA-avtalet. Därmed kan också antal ärenden om innehav och bärande av vapen kopplat till de aktuella avtalen väntas öka och resultera i längre handläggningstider. För att målet om ett effektivt samarbete ska uppnås behöver det svenska regelverket underlätta för både ansvariga myndigheter och, så långt det är möjligt, för sändande stat. Ett tydligt och ändamålsenligt regelverk underlättar den administrativa bördan för ansvarig

myndighet och bidrar till att samarbetet med andra medlemsstater ska fungera effektivt på svenskt territorium. Detta talar, i FOI:s mening, för att en undantagsreglering är lämpligare än nuvarande ordning.

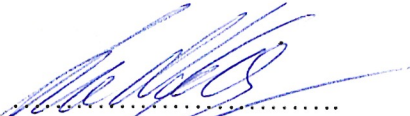
FOI bedömer att en lämplig ordning är att implementera rätten att föra in, inneha och bära vapen genom att i förordning undanta medlem av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Detta skulle omfatta såväl Nato SOFA och Parisprotokollet som DCA-avtalet. Ordningen med förvaltningsbeslut i enskilda fall kan bibehållas för internationellt militärt samarbete baserat på andra avtal än de som utredningen avser, i de fall sådana avtal inte anger samma tydliga rätt att inneha och bära vapen.

Rätten enligt Nato SOFA att inneha och bära vapen gäller inte medlemmar av den civila komponenten eller anhöriga och inte heller privata vapen för medlemmar av en militär styrka, utan för dessa fall gäller svensk lag. Det bör därför framgå av en eventuell ny undantagsreglering att undantaget är begränsad till medlemmar av den militära styrkan, och till vapen utställda till dessa av den sändande staten. Den typ av reglering som FOI förordar följer den numer vanligare ordningen med bemyndigande om att föreskriva undantag från vapenlagen. Det bedöms vara en lämpligare ordning än förvaltningsbeslut för uppfyllandet av de aktuella avtalen. Det skulle sammantaget alltså bättre korrespondera med Nato SOFA och Parisprotokollet, underlätta för ansvarig myndighet och bidra till ett effektivt samarbete med USA.

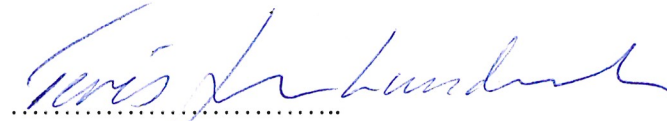
I anslutning till detta vill FOI uppmärksamma att vapen i militära sammanhang och enligt den internationella humanitära rätten kan förstås på annat sätt och inkludera andra typer av anordningar än de som listas i den svenska vapenlagen. Nato SOFA definierar inte "arms", och det kan inte uteslutas att USA:s beslut om beväpning inte är samstämmigt med den typ av vapen som nuvarande svenska ordning medger undantag för. Exempelvis kan lagen (1988:254) om förbud gällande knivar och andra farliga föremål eller annan svensk lagstiftning komma att aktualiseras. Därmed kan normkonflikter uppstå mellan rätten för USA och medlemmarna av dess styrkor att bära vapen i enlighet med Nato SOFA och svensk vapen- och/eller knivreglering. Det kan därför finnas ytterligare rättsliga frågor att utreda vidare, såsom om undantag även från annan lag än vapenlagen är påkallat. De flesta ärenden kan dock väntas röra vapen som omfattas av vapenlagen eller närliggande definitioner, och det finns därför anledning att nu undanta den på lämpligt sätt.

---

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Lena Nyberg efter föredragning av jurist Terés Jonsson Lundmark. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Eva Liljefors samt särskild rådgivare Mikael Wiklund deltagit.



.....  
Lena Nyberg



.....  
Terés Jonsson Lundmark

Sändlista:

Försvarsdepartementet/RS (fo.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till christina.siwring@regeringskansliet.se)

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Särskild rådgivare

Chefsjurist