

Regeringens proposition

2021/22:246



Förbättrade rättsliga förutsättningar för att
kunna ta emot militärt stöd från andra stater

Prop.
2021/22:246

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 maj 2022

Magdalena Andersson

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari i år har tydliggjort att Ryssland inte anser sig bundet av den regelbaserade världsordningen som Sverige bygger sin säkerhet på. Det råder ett nytt och försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa. I ljuset av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön ser Sverige över hur den egna säkerheten kan stärkas. I det uppkomna läget föreslås vissa lagändringar för att skyndsamt effektivisera Sveriges möjligheter att ta emot militärt stöd. Lagändringarna syftar till att förbättra förutsättningarna för Sverige att ta emot operativt militärt stöd i form av militära styrkor från stater som är medlemmar i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 19 maj 2022.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	5
2.3	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Försvarssamarbeten.....	8
5	Rättslig reglering.....	9
5.1	Beslut om att ta emot militärt stöd	9
5.2	Internationella överenskommelser.....	10
6	Utökade befogenheter för regeringen att begära stöd i form av militära styrkor.....	11
7	Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande	15
8	Följdändringar med anledning av regeringens utökade möjlighet att begära stöd – utländska militära styrkors närvaro i Sverige	16
8.1	Skyddsobjekt	16
8.2	Bemyndigande om utländsk militär luftfart.....	18
9	Behovet av lagreglering av utländska styrkors befogenheter i Sverige	19
10	Disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd.....	20
11	Konsekvenser.....	23
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	24
13	Författningskommentar	24
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.....	24
13.2	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	25
13.3	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	26
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Förbättrade rättsliga förutsättningar för att ta emot militärt stöd från andra stater.....	27
Bilaga 2	Lagförslagen i promemorian	28
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2022.....	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2021/22:246

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.
 2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).
 3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).
- Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till en dag.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, samt 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Lag om operativt militärt stöd

2 §

Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av *Finland* i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *Finland*.

Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

3 §

Regeringen får begära stöd av *Finland* i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *Finland*.

Regeringen får begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

2.2 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

Prop. 2021/22:246

Härigenom föreskrivs att 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

3. områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,

5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd,

6. områden där en *finsk* militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd *mellan Sverige och Finland*,

6. områden där en *utländsk* militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd,

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

¹ Senaste lydelse 2020:783.

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.

I lagen (2020:782) om operativt militärt stöd *mellan Sverige och Finland* finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

I lagen (2020:782) om operativt militärt stöd finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

2.3 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Prop. 2021/22:246

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

5 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

- | | |
|--|---|
| 1) utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och | |
| 2) <i>finsk</i> militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd <i>mellan Sverige och Finland.</i> | 2) <i>utländsk</i> militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. |

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

¹ Senaste lydelse 2020:784.

3 Ärendet och dess beredning

Försvarsmakten har i en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (Fö2020/01229) framställt om att de rättsliga förutsättningarna för Sverige att ta emot militärt stöd från andra stater ska ses över.

Inom Försvarsdepartementet har en promemoria med förslag om ändringar i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, skyddslagen (2010:305) och luftfartslagen (2010:500) utarbetats. Lagändringarna syftar till att i det uppkomna säkerhetspolitiska läget skyndsamt effektivisera och därmed stärka Sveriges förmåga att ta emot militärt stöd i form av väpnade styrkor från en stat som är medlem i Europeiska unionen (EU) eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2020/01229).

Lagrådet

De lagförslag som avser skyddslagen och luftfartslagen omfattas av Lagrådets granskningsområde. Lagförslagen är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande.

Skäl för förkortad motionstid

Eftersom det är mycket angeläget att skyndsamt effektivisera Sveriges förmåga att ta emot militärt stöd anser regeringen att det finns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslår att motionstiden förkortas till en dag.

4 Försvarssamarbeten

Sverige bedriver omfattande försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med andra stater och organisationer. Därutöver finns, på det civila området, en stor mängd internationella samarbeten som har bäring på säkerhetspolitiken och som bl.a. stärker samhällets krisberedskap och civilt försvar. Internationella försvarssamarbeten bidrar till att höja det nationella försvarets förmåga och dess interoperabilitet samt tjänar ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Samarbetena utgör en integrerad del av den solidariska säkerhetspolitiken, som förutsätter att Försvarsmakten och andra myndigheter kan verka tillsammans med andra.

Det försvars- och säkerhetspolitiska samarbete som sker inom ramen för EU är av stor betydelse, inte minst i ett omvärldsläge där den regelbaserade världsordningen ifrågasätts. De senaste åren har ett flertal steg tagits för att fördjupa EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbete, i syfte att stärka EU:s medlemsstaters militära och civila förmåga och förmåga att agera. Ikraftträdandet av artikel 42.7 i fördraget om

Europeiska unionen (EU-fördraget) och solidaritetsklausulen i artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Frågor om nationell säkerhet och försvar är i grunden ett ansvar för varje medlemsland, vilket framgår av EU-fördragets artikel 4.2. Sedan 2016 har säkerhets- och försvarssamarbetet inom EU förstärkts och ett antal initiativ inom försvarsområdet har utvecklats. Den strategiska kompassen, som utgör ett strategiskt ramverk för utvecklingen av EU:s samarbete på det försvars- och säkerhetspolitiska området under de kommande 5–10 åren, antogs i mars i år (Europeiska unionens råd den 21 mars 2022, 7371/22).

Nato upprätthåller kollektivt säkerhetsgarantierna inom alliansen och är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken. Sverige samarbetar med Nato inom ramen för Enhanced Opportunities Program (EOP). Sedan Sverige fick status som EOP-land 2014 har samarbetet med Nato fördjupats med fokus på politisk dialog, utbildning och övningar samt informationsutbyte. Sverige har sedan den 1 juli 2016 ett gällande samförståndsavtal om värdlandsstöd med Nato, vilket genomförts i svensk rätt (prop. 2015/16:152, bet. 2015/16:UFöU4, rskr. 2015/16:257). Efter Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari i år aktiverades det som kallas Modalities for Strengthened Interaction (MSI), vilket inneburit att samarbetet mellan Nato och Sverige har fördjupats ytterligare, genom bland annat ett utökat informationsutbyte.

EU och Nato är således mycket viktiga organisationer i ett försvars- och säkerhetspolitiskt avseende. Sverige har ett antal samarbeten med andra stater på försvars- och säkerhetsområdet. Samarbetet med Finland är av särskild betydelse och är särskilt reglerat genom lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Andra exempel på viktiga samarbetsstater är Danmark, Norge, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA.

5 Rättslig reglering

5.1 Beslut om att ta emot militärt stöd

Regeringsformen (RF) innehåller inte några regler som direkt tar sikte på förutsättningarna för att Sverige ska kunna ta emot utländskt militärt stöd, inbegripet i form av militära styrkor. Utgångspunkten är att det är regeringen som beslutar om utländsk stats tillträde till svenskt territorium. Regeringen har meddelat föreskrifter om utländsk stats tillträde till och verksamhet i Sverige i tillträdesförordningen (1992:118).

Utgångspunkten enligt regeringsformen är att rättskipning och förvaltning i Sverige fullgörs av svenska myndigheter. Det är dock möjligt enligt regeringsformen att överföra kompetens till utländska organ. Rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen har även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall

Prop. 2021/22:246 besluta om en sådan överlåtelse (10 kap. 8 § första stycket RF). Uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning får överlåtas genom beslut med enkel majoritet. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska riksdagens beslut fattas i den ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF. Det innebär att det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (se 8 kap. 14 § RF).

Uppgiften för rikets försvarsmakt, dvs. myndigheten Försvarsmakten, att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium, är en utpräglad svensk förvaltningsuppgift. Det är dock inte en uppgift som direkt grundar sig på regeringsformen. Det står klart att det rör sig om förvaltningsuppgifter som det enligt 10 kap. 8 § RF är möjligt att överlåta till en annan stat att utföra, inbegripet att delta i dess utförande.

Det krävs således ett riksdagsbeslut för överlåtelse av förvaltningsuppgift i det enskilda fallet för att en utländsk styrka ska kunna lämna militärt stöd till Sverige genom att antingen möta utländska fientliga styrkor med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige, eller hindra kränkningar av svenskt territorium. Riksdagen har dock möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att i särskilda fall besluta om överlåtelse av förvaltningsuppgift. I den utsträckning det rör sig om överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i den mening som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF ska beslut som nämns ovan alltså fattas i en ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF. I enlighet med regeringens bedömning i fråga om lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland utgör utövandet av militära maktbefogenheter i försvaret av Sverige mot väpnade angrepp och mot territoriella kränkningar sådana uppgifter som på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna och enskilda – intressen, och bör ur suveränitetssynpunkt därför i princip förbehållas svenska organ. Att tillåta att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium bör anses vara en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF. 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, förutsätter inte beslut enligt den särskilda beslutsordningen (jfr prop. 2019/20:110 s. 17).

5.2 Internationella överenskommelser

De närmare förutsättningarna för ett militärt samarbete, inbegripet förutsättningarna för stöd, kan behöva regleras genom överenskommelser mellan de samarbetande staterna. Det kan t.ex. röra sig om reglering av vilket värdlandsstöd den stat som mottar det militära stödet ska tillhandahålla de utländska styrkorna, vilken juridisk status den utländska militära personalen ska ha samt frågor om uppgifter, insatsregler och befälsrätt.

Det är regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer (10 kap. 1 § RF). Riksdagens godkännande

krävs innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som antingen förutsätter någon form av lagstiftningsåtgärd eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Godkännandet ska följa samma beslutsordning som är föreskriven för beslutstypen i fråga (10 kap. 3 § första och andra stycket RF). Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan i sådant fall dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås (10 kap. 3 § tredje stycket RF).

Regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (10 kap. 2 § RF).

6 Utökade befogenheter för regeringen att begära stöd i form av militära styrkor

Regeringens förslag: Regeringen ska ha befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen ska för detta ändamål få överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar sådant stöd.

Regeringen ska även ha befogenhet att begära stöd av en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen ska för detta ändamål få överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar sådant stöd.

De ytterligare befogenheterna ska regleras genom ändringar i lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Lagen ska byta namn till lagen om operativt militärt stöd.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari i år har tydliggjort att Ryssland inte anser sig bundet av den regelbaserade världsordningen som Sverige bygger sin säkerhet på. Det råder ett nytt och försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa. Ryssland söker förhindra staters rätt att göra självständiga säkerhetspolitiska val. Tröskeln för Ryssland att med olika medel söka uppnå detta mål har sänkts. I ljuset av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön ser både Sverige och Finland över hur den egna säkerheten kan stärkas. Den finska regeringen överlämnade den 13 april i år rapporten Redogörelse för försämringar i den säkerhetspolitiska miljön (Statsrådets publikationer 2022:19). Regeringen beslutade den 16 mars i år att tillsätta en

Prop. 2021/22:246 parlamentarisk arbetsgrupp, under utrikesministerns ledning och med deltagande av försvarsministern, för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Arbetsgruppen redovisade den 13 maj i år rapporten Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige (Ds 2022:7). Att stoppa ytterligare utvidgning av Nato är ett viktigt strategiskt intresse för Ryssland. Ryssland har varnat Sverige för att ett medlemskap i Nato skulle få allvarliga konsekvenser.

Försvarsmakten har i en skrivelse till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) (Fö2020/01229) framställt om att de rättsliga förutsättningarna för Sverige att ta emot militärt stöd från andra stater ska ses över. Försvarsmakten anför att en lag som är generell tillämplig och som anger de ramar inom vilka utländska myndigheter kan verka förutsatt att regeringen bjudit in dem till Sverige utgör en grundförutsättning för att nödvändiga förberedelser inom Försvarsmakten och totalförsvaret i övrigt ska kunna ske. Försvarsmakten anför vidare att det bör övervägas vilka befogenheter som andra militära styrkor än Finlands bör ha i förhållande till invånare i Sverige (jfr avsnitt 3).

Med anledning av det hastigt försämrade säkerhetsläget i Europa är det angeläget att skyndsamt genomföra nödvändiga författningsändringar för att effektivisera och därmed stärka Sveriges förmåga att ta emot militärt stöd. Sveriges förmåga att lämna stöd är väl så viktigt, men ställer inte samma långtgående krav på formerna för beslutfattandet enligt regeringsformen. Det bedöms inte heller kräva omedelbara följdändringar i författningar. Ett beslut om att sända en väpnad styrka utomlands kan regeringen, efter erforderligt medgivande av riksdagen, fatta med mycket kort varsel om det skulle behövas. Det hindrar inte att det kan finnas skäl att i ett senare skede analysera om Sveriges förmåga att lämna operativt militärt stöd till en annan stat som är medlem i EU eller i Nato behöver utvecklas ytterligare.

Stöd med att möta ett väpnat angrepp

Sverige bedriver omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer. Det är avgörande att Sverige kan ta emot och ge militärt och civilt stöd, för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av kris eller krig. Det ligger i Sveriges intresse att uppfattas som en trovärdig, pålitlig och solidarisk samarbetspartner (jfr. prop. 2020/21:30 s. 68 och 71).

I enlighet med vad som anges i avsnitt 5.1 är det möjligt att överlåta till annan stat att utföra förvaltningsuppgiften att med väpnade styrkor på svenskt territorium möta fientliga styrkor vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Riksdagen kan genom lag bemyndiga regeringen att besluta om sådan överlåtelse. Så har skett genom lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Ett bemyndigande till regeringen är motiverat av den snabbhet i beslutsprocessen som krävs för att ett verksamt stöd ska kunna erhållas i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. Av regeringsformen framgår att regeringen i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige är bemyndigad att fatta beslut om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta angreppet (15 kap. 13 § RF); något krav på riksdagens godkännande av ett sådant

beslut finns inte. I förarbetena till bestämmelsen anges i detta sammanhang att den ledande principen måste vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket och framhålls att ett angrepp kan komma så snabbt att en prövning i riksdagen inte kan avvaktas (prop. 1973:90 s. 373).

Regeringen får i nuläget begära militärt stöd av Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige i enlighet med 2 § lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. För att effektivisera Sveriges förmåga att ta emot operativt militärt stöd i det uppkomna läget bör regeringens befogenhet utsträckas till att även omfatta möjlighet att begära operativt militärt stöd från andra stater. Regeringen bör även kunna överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar stöd. Genom att bemyndiga regeringen att fatta denna typ av beslut skapas förutsättningarna för att bättre kunna försvara Sverige. Om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp står Sveriges suveränitet på spel, och det ligger i Sveriges intresse att så snabbt som möjligt kunna ta emot militärt stöd även från andra stater än Finland. De stater som bedöms aktuella för sådant stöd är samtliga medlemmar i EU eller i Nato.

Bemyndigandet bör infogas i den befintliga lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Ändringen bör utformas på så sätt att det befintliga bemyndigandet justeras till att omfatta även andra stater än Finland, nämligen stater som är medlemmar i EU eller i Nato. Regeringen ska således ges befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd i form av väpnade styrkor av en stat som är medlem i EU eller en stat som är medlem i Nato för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Vidare bör framgå att regeringen för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar sådant stöd. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i att möta ett väpnat angrepp mot Sverige (jfr 1 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). Vad gäller det som Försvarsmakten anfört rörande andra utländska militära styrkor än Finlands befogenheter i förhållande till enskilda, t.ex. möjligheten att kunna anlita dem som skyddsvakter enligt skyddslagen (2010:305), så krävs ytterligare överväganden. Några förslag i detta avseende presenteras därför inte i denna proposition.

Stöd med att hindra kränkningar

Även uppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium utgör en förvaltningsuppgift i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF. Regeringen har, i enlighet med bemyndigandet i 15 kap. 13 § andra stycket RF, genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning) uppdragit åt Försvarsmakten att lösa denna uppgift. För att en annan stat ska kunna bistå Sverige med militära styrkor i syfte att hindra kränkningar krävs ett beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift till den andra staten.

Enligt 3 § lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland får regeringen begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta

Prop. 2021/22:246 ändamål överlåta förvaltningsuppgift till Finland. Motsvarande befogenhet för regeringen finns inte då det gäller andra stater. För att regeringen ska ha befogenhet att begära stöd av en annan stat som är medlem i EU eller i Nato när det gäller den aktuella uppgiften krävs alltså att riksdagen fattar beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift i det särskilda fallet. En misstänkt eller konstaterad kränkning av Sveriges territorium inträffar många gånger utan förvarning och kräver att motåtgärder sätts in direkt. Det rör sig ofta om ett snabbt förlopp. Det innebär att det måste vara möjligt att fatta beslut omedelbart eller i vart fall inom några dygn från det att frågan uppkommit. Detta är inte möjligt för det fall varje stödåtgärd måste föregås av propositionsarbete och riksdagsbehandling. Det är angeläget att de möjligheter som i dag finns att begära stöd från Finland kan sträckas ut och gälla i fråga om stöd även från andra stater. På så sätt kan Sveriges förmåga att hindra och agera mot kränkningar påtagligt förbättras. I propositionen föreslås därför att lagen ändras, så att den omfattar även andra stater än Finland.

Ett bemyndigande bör utformas på så sätt att regeringen bemyndigas att begära stöd av en stat som är medlem i EU eller i Nato, i form av väpnade styrkor, för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater, och att regeringen för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar sådant stöd. Det kan röra sig om kränkningar av svenska landområden, sjöterritorium eller det svenska lufttrummet med t.ex. örlogsfartyg, inklusive undervattensfarkoster, militära flygfarkoster, markfordon eller trupp. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i uppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium och som Försvarsmakten för närvarande har, dvs. att upptäcka och avvisa främmande stats kränkningar av svenskt territorium (se 15 kap. 13 § RF och IKFN-förordningen).

Ett stöd kan t.ex. bestå av flygstridskrafter, marina enheter, stridsfordon, vapensystem eller marktrupp. Tillämpningen av 10 kap. 8 § RF förutsätter att det militära stödet innefattar att utländsk militär personal deltar i utförandet av förvaltningsuppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium. Stöd med t.ex. enbart militär materiel innebär inte att en förvaltningsuppgift överläts.

7 Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande

Prop. 2021/22:246

Regeringens bedömning: Riksdagens insyn i och inflytande över regeringens handlande med anledning av de nya beslutsbefogenheterna säkerställs inom ramen för gällande regler om information till och samråd med riksdagen, inbegripet reglerna om Utrikesnämnden i 10 kap. 11 § RF.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Med utökade beslutsbefogenheter för regeringen att begära militärt stöd från en annan stat som är medlem i EU eller i Nato är det viktigt att riksdagens behov av insyn och inflytande säkerställs. Detta säkerställs framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF (jfr prop. 2019/20:110 s. 34).

Som konstitutionsutskottet framhållit är det angeläget att diskussioner om säkerhetspolitiska frågor äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå (bet. 2015/16:KU10 s. 146 och 147). Vidare är, som utskottet har pekat på, Utrikesnämndens sammansättning, kravet på varsamhet och möjligheten att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt sådana förhållanden som ger alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggningar om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket.

Regeringen bör fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om beslut som omfattas av regeringens utökade befogenheter att begära militärt stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato. Regeringens beslut i enlighet med de föreslagna utökade befogenheterna torde typiskt sett vara att anse som ärenden av större vikt, varvid regeringen är skyldig att överlägga med Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut, om det kan ske.

Någon ytterligare formell skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte såvitt avser beslut som de nu aktuella. I den utsträckning det är möjligt bör dock information lämnas till berört utskott. Information till riksdagen kan även lämnas genom skrivelser och muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde i kammaren. Riksdagen kan dessutom få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen. Något hinder mot att riksdagen även på dessa sätt får information om beslut som rör regeringens utökade beslutsbefogenheter kan inte anses föreligga, så länge det inte ersätter regeringens information och överläggning med Utrikesnämnden (jfr prop. 2019/20:110 s. 34 och 35).

8 Följdändringar med anledning av regeringens utökade möjlighet att begära stöd – utländska militära styrkors närvaro i Sverige

8.1 Skyddsobjekt

Regeringens förslag: Områden där utländska militära styrkor lämnar stöd enligt lagen om operativt militärt stöd ska kunna förklaras vara skyddsobjekt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Bestämmelser om skyddsobjekt finns i skyddslagen (2010:305). Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt – i lagen kallade skyddsobjekt – mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån (1 §). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet, inbegripet med hjälp av en obemannad farkost (7 § första stycket). Tillträdesförbudet kan förenas med vissa andra förbud som förbud att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket). Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett utbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska (7 § tredje stycket).

I 5 § finns bestämmelser om skyddsobjekt för huvudsakligen militära ändamål. Bestämmelser som uttryckligen rör utländska militära styrkors verksamhet i landet finns i punkterna 4–6. Enligt punkt 4 får områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål beslutas vara skyddsobjekt. Även områden där ett Natohökvarter eller en främmande stats militära styrkor bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd får beslutas vara skyddsobjekt (punkt 5). Slutligen får områden där en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland beslutas vara skyddsobjekt (punkt 6).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt (18 § första stycket). Regeringen har i 2 § skyddsförordningen (2010:523) delegerat till Försvarsmakten att besluta i frågor om skyddsobjekt när det gäller de flesta slags byggnader, anläggningar, objekt och områden som anges i 5 § skyddslagen. Det är

bl.a. Försvarsmakten som fattar beslut i frågor om områden där utländska militära styrkor bedriver verksamhet enligt 5 § 4–6 skyddslagen.

Försvarsmakten får meddela föreskrifter om verkställigheten av 4 § första stycket lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (14 § andra stycket skyddsförordningen).

Områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen bör kunna beslutas vara skyddsobjekt

På motsvarande sätt som redan gäller för finska styrkor bör, anser regeringen, sådana områden där utländska militära styrkor från en annan stat som är medlem i EU eller från en stat som är medlem i Nato lämnar operativt militärt stöd med att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet kunna beslutas vara skyddsobjekt. Detsamma bör gälla för t.ex. förläggningsområden för utländska styrkor som är förlagda utanför ett operationsområde.

Det förstärkta skyddet är motiverat med hänsyn till den vikt den aktuella verksamheten, dvs. operativt militärt stöd till Sverige, har för försvaret av Sverige samt behovet av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet. De inskränkningar i rörelsefriheten som kan följa är motiverade med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

En militär styrka har typiskt sett en inbyggd kapacitet att kunna sköta sitt eget skydd och sin egen bevakning, avseende exempelvis egen personal, materiel eller förläggningsplats. Tillgång till effektivt skydd är ofta en förutsättning för att en militär enhet ska kunna utföra sina uppgifter. När uppgifterna ska utföras på en annan stats territorium kan skyddet utföras av det besökande förbandet, tillhandahållas av värdnationen eller genom en kombination av dessa. Enligt nuvarande lagstiftning får Försvarsmakten besluta att finsk militär personal som lämnar stöd enligt lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, och som är lämplig för uppgiften, får anlitas för bevakning av sådana områden där en finsk militär styrka bedriver verksamhet enligt lagen och som beslutas vara skyddsobjekt. Av resurs- och effektivitetsskäl kan fråga ställas om en motsvarande möjlighet bör finnas även för andra utländska militära styrkor som lämnar stöd till Sverige. I denna proposition behandlas sådana författningsförslag som är nödvändiga för att möjliggöra för regeringen att begära ett militärt stöd till Sverige från en stat som är medlem i EU eller i Nato och som samtidigt medför att den stödjande militära styrkan kan utföra förvaltningsuppgiften att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller att hindra kränkningar av svenskt territorium. Frågan om uppgiften att bevaka ett skyddsobjekt bör få fullgöras av en utländsk militär styrka som inte är finsk får därför vid behov behandlas i ett senare skede.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för den föreslagna ändrade lagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Bestämmelser om utländsk militär luftfart inom svenskt territorium finns framför allt i luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) samt i tillträdesförordningen (1992:118). I 14 kap. luftfartslagen finns bestämmelser om militär luftfart, ett begrepp som även omfattar utländsk militär luftfart (se prop. 2012/13:165 s. 62). Av 14 kap. 2 § luftfartslagen framgår att luftfartslagens reglering endast i begränsad omfattning gäller militär luftfart.

Regeringen har omfattande befogenheter att meddela föreskrifter och besluta i enskilda fall när det gäller utländsk militär luftfart i Sverige. Sådana befogenheter anges bl.a. i 14 kap. 2, 5 och 11 §§ luftfartslagen. Av 14 kap. 2 § tredje stycket luftfartslagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, utöver de fall som följer av första stycket får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i lagen och som inte måste meddelas i lag.

I 14 kap. 5 § luftfartslagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige och om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får därutöver meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, bl.a. om sådan luftfart som utförs av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål (14 kap. 12 § luftfartslagen)

Såvitt avser tillträde till svenskt territorium för utländska militära luftfartyg anges i 14 kap. 11 § luftfartslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillträde till svenskt territorium. Närmare bestämmelser i detta avseende finns i tillträdesförordningen. Dessa bestämmelser innebär att det i de flesta fall krävs tillstånd för att utländska statsluftfartyg ska få tillträde till svenskt territorium, att det är regeringen som beslutar om tillstånd när det gäller utländska militära stridsflygplan och att Försvarmakten meddelar beslut när det gäller andra utländska statsluftfartyg (5 och 6 §§ tillträdesförordningen).

Militärt stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato ska kunna innebära militära luftfartyg. Tillstånd krävs som huvudregel för utländska statsluftfartygs tillträde till Sverige. Sådana tillstånd meddelas av regeringen när det gäller stridsflygplan och av Försvarsmakten när det gäller andra utländska statsluftfartyg. Det finns alltså enligt gällande rätt förutsättningar att i ett regeringsbeslut om att begära operativt militärt stöd från en stat inkludera ett tillstånd till att den berörda statens stridsflyg som ingår i stödet tillträder svenskt territorium. Någon ändring behövs alltså inte i detta avseende.

I dagsläget gäller att ett utländskt statsluftfartyg som huvudregel ska följa bestämmelserna om civil luftfart och framföras enligt anvisningarna från svensk flygtrafikledning (14 kap. 4 § luftfartsförordningen). Försvarsmakten har dock, med stöd av 14 kap. 5 § respektive 12 § luftfartslagen, bemyndigats att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för övning med svenska förband som sker enligt regeringens medgivande eller inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet samt om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt 2 eller 3 § lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (14 kap. 3 § luftfartsförordningen). Försvarsmaktens föreskrifter i detta avseende innebär att berörda utländska luftfartyg i Sverige kan framföras enligt reglerna för militär luftfart.

Mot denna bakgrund bör bemyndigandet i 14 kap. 5 § luftfartslagen justeras så att det omfattar den flygverksamhet som bedrivs när stöd lämnas enligt den föreslagna ändringen i lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

9 Behovet av lagreglering av utländska styrkors befogenheter i Sverige

Regeringens bedömning: Det krävs inte någon lagreglering av utländsk militär personals befogenheter att ingripa mot utländska fientliga styrkor, inbegripet med våld och tvång.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 6 föreslås att regeringen ska ha befogenhet att begära stöd av en stat som är medlem i EU eller i Nato i form av militära styrkor för att dels möta ett väpnat angrepp mot Sverige, dels hindra kränkningar av svenskt territorium samt att regeringen för dessa ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till den stat som lämnar sådant stöd. De förvaltningsuppgifter som avses är uppgifterna att möta ett väpnat angrepp mot Sverige respektive att hindra kränkningar av svenskt territorium. I dessa uppgifter ingår att ingripa med våld och tvång, inbegripet med vapenmakt, mot angripande respektive kränkande

Prop. 2021/22:246 utländska styrkor. Det krävs ingen reglering i svensk lag av den maktutövning som utländska stödjande militära styrkor kan komma att utöva mot fientliga styrkor. Detta är en följd av att regleringen i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF) och om lagar och andra föreskrifter (8 kap. RF) ytterst inte kan anses omfatta sådana fiendestyrkor. Jämföras kan med att Försvarsmaktens ingripanden mot utländska styrkor som angriper Sverige eller kränker det svenska territoriet inte heller är närmare reglerat i lag. I stället finns den tillämpliga regleringen i den internationella rätten och folkrätten, framför allt den internationella humanitära rätten, och i regeringens beslut om insättande av Försvarsmakten samt i övrigt i regeringens uppdrag till och reglering av Försvarsmakten, t.ex. i IKFN-förordningen.

Att det saknas en närmare författningsreglering av de utländska styrkornas maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor innebär inte heller att den kommer att vara oreglerad när stöd lämnas. För det första innehåller folkrätten regler om tillåten våldsanvändning i väpnad konflikt och för att hindra territoriella kränkningar. Av regeringens beslut om att begära stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato bör vidare följa i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar våld eller tvång får användas av utländska stödjande styrkor. Tillåten våldsanvändning kan vidare preciseras och regleras närmare i överenskommelser mellan Sverige och den stödjande staten (jfr prop. 2019/20:110 s. 36 och 37).

10 Disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd

Regeringens bedömning: Den lagstiftning om disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd som är tillämplig när utländska militär personal lämnar stöd bör inte ändras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: När operativt militärt stöd lämnas är regleringen av disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd av särskild vikt. Som utgångspunkt, och utan att annat har överenskommit, kommer utländsk militär personal som befinner sig i Sverige för att lämna operativt militärt stöd företrädesvis att omfattas av reglerna i statusavtalet PFF SOFA (avtalet den 19 juni 1995 mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor, SÖ 1997:51) i dessa avseenden samt av de bestämmelser som införts i svensk lagstiftning för att genomföra avtalet.

I 2 kap. brottsbalken (BrB) finns bestämmelser om svensk straffrättslig domsrätt. Huvudregeln är, i fråga om brott som har begåtts i Sverige, att svensk lag ska tillämpas och att svensk domstol är behörig, oberoende av gärningsmannens nationalitet. När det bl.a. gäller utländsk militär personal finns dock krav på åtalsförordnande, dvs. krav på särskilt beslut om att åtal

ska få väckas. I fråga om militär personal som omfattas av PFF SOFA är det regeringen som fattar beslut om åtalsförordnande (jfr 2 kap. 2 § första stycket 3 och 4 samt andra stycket BrB).

Såvitt avser disciplinär jurisdiktion kan konstateras att utländsk militär personal som lämnar stöd till Sverige som utgångspunkt kommer att stå under berörd stats befäl och i disciplinärt hänseende falla under den statens disciplinära system. Den utländska militära personalen kommer alltså inte att omfattas av det disciplinära regelsystemet som gäller för svensk militär personal, dvs. lagen (1994:260) om offentlig anställning (anställd personal) och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (värnpliktiga, hemvärnssoldater och andra tjänstgöringsskyldiga inom Försvarsmakten). Det finns varken behov eller förutsättningar för svensk myndighet att upprätthålla disciplin i en styrka som den inte för befäl över. Det följer vidare av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete att en besökande främmande stats militära styrka som utgångspunkt har rätt att under besöket behålla sin befälsstruktur inbegripet att upprätthålla disciplinen inom styrkan (se prop. 1995/96:37 s. 31–33). Bestämmelser om detta finns även i avtalet mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (Nato SOFA), till vilka PFF SOFA hänvisar. För att svensk myndighet ska kunna utöva befäl och tillämpa svenska disciplinära regler gentemot personal i en besökande styrka förutsätts därutöver en överenskommelse med den andra staten om detta. Något avtal som medger att svensk myndighet utövar befäl och tillämpar disciplinära regler gentemot personal i en utländsk militär styrka finns inte. I vad mån det finns anledning och förutsättningar att överföra befälsrätt till Sverige när en utländsk stat lämnar stöd till Sverige enligt lagen måste avgöras i det enskilda fallet och är ytterst beroende av den stödjande statens uppfattning i frågan. Det kan konstateras att det vid internationella insatser är vanligt att rätten att leda, eller föra befäl över, en militär styrka överförs till en annan stat i avtal (s.k. transfer of authority). En styrkebidragande stat brukar dock regelmässigt behålla den disciplinära befogenheten över personalen i styrkan. Sammanfattningsvis kommer utländsk militär personal som lämnar stöd till Sverige, utan att annat har överenskommits mellan Sverige och den stödjande staten, inte att omfattas av svenska disciplinära regler. Det finns inte vare sig anledning eller, utan överenskommelse med den stödjande staten, förutsättningar att ändra dessa förhållanden.

Befattningshavare vid en utländsk stat som har anförtratts myndighetsutövande uppgift med stöd av ett beslut enligt 10 kap. 8 § RF har inte ansetts omfattas av Riksdagens ombudsmäns (JO) eller Justitiekanslerns (JK) tillsyn utan särskild föreskrift därom. JO:s och JK:s tillsyn avser således i första hand svenska myndigheter och tjänstemän vid dessa; utländska tjänstemän anses som utgångspunkt inte omfattas av JO:s och JK:s tillsyn. Det har tidigare inte ansetts föreligga skäl att utsträcka tillsynen när det gäller utländska polismän eller tulltjänstemän som utövar myndighet i Sverige (se prop. 1999/2000:64 s. 113, prop. 2016/17:139 s. 70 och 71 och prop. 2019/20:38 s. 30 och 31). Motsvarande bedömning gjordes i fråga om finska militära styrkor som utövar myndighet i Sverige (prop. 2019/20:110 s. 40 och 41). Det saknas därför skäl att ställa utländsk militär personal som lämnar operativt militärt stöd till Sverige under JO:s eller JK:s tillsyn.

En annan fråga är vad som gäller såvitt avser krav på skadestånd från en enskild med anledning av agerande från en utländsk militär. Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Det s.k. principalansvaret enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen innebär vidare att staten under vissa förutsättningar är ersättningsskyldig för skada som vållats i tjänsten av en statlig arbetstagare.

Därutöver följer av lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering att om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här, efter inbjudan av svensk myndighet, i Sverige deltar i bl.a. militärt samarbete och det enligt internationellt avtal gäller särskilda bestämmelser i fråga om dennes skadeståndsskyldighet, ska svenska staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med dennes tjänsteutövning under vistelsen och för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag. Tillämpligt avtal i den bilaterala relationen mellan Sverige och en stat som är medlem i EU eller Nato är företrädesvis PFF SOFA. Artikel VIII i Nato SOFA, till vilket PFF SOFA hänvisar, innehåller detaljerade bestämmelser om skadestånd och hur sådant ska regleras. Bland annat innehåller artikeln regler om s.k. tredjemansskador och det görs skillnad på skador som orsakats i respektive utanför tjänsteutövning. Enligt huvudregeln för sådana skador som har uppkommit i samband med tjänsteutövning har en skadelidande tredje man rätt att rikta sitt ersättningsanspråk mot svenska staten för skador som på svenskt territorium orsakats av en annan stat eller av en medlem ur en utländsk styrka eller en civil komponent. Sverige har i sin tur rätt att få ersättning av sändande stat enligt i avtalet angivna regler om avräkning. För att tredje man ska ha rätt att rikta dylika anspråk mot svenska staten krävs en rättslig grund. Det är utan överenskommelse med den berörda staten inte möjligt att ändra regleringen när det gäller skadestånd.

Sedan den 1 april 2019 gäller ett statusavtal för EU:s militära stab och för EU:s krishanteringsinsatser och vid övningar inför sådana insatser (EU SOFA, SÖ 2005:7). Även EU SOFA innehåller bestämmelser om skadestånd (artikel 18) som kan bli tillämpliga vid förberedande och genomförande av EU:s krishanteringsinsatser, inbegripet övningar. Artikel 18 i EU SOFA innehåller en motsvarande reglering för tredjemansskador som finns i artikel VIII i Nato SOFA. Lagen om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering är tillämplig i fråga om såväl PFF SOFA som EU SOFA (jfr prop. 2004/05:7 s. 40 och 41 och prop. 2019/20:110 s. 37–41).

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att underlätta och öka Sveriges förmåga att ta emot militärt stöd från stater som är medlemmar i EU eller i Nato.

Förslagen medför i sig inga kostnadsökningar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Luftfartsverket* anger att de tidigare framförda synpunkterna på liknande förslag kring påverkan på Luftfartsverkets verksamhet gör sig gällande även här.

Skälen för regeringens bedömning: Lagförslagen kommer att underlätta och öka Sveriges förmåga att ta emot militärt stöd även från andra stater som är medlemmar i EU och från stater som är medlemmar i Nato genom att beslutsförfarandet förenklas och effektiviteten i befintliga samarbeten ökar.

Lagförslagen om beslutsordningen när det gäller att ta emot operativt militärt stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato innebär att vissa avgöranden som i dagsläget kräver riksdagens beslut i det särskilda fallet ska kunna beslutas av regeringen. Den ändrade beslutsordningen medför i sig inga kostnader. Vilka ekonomiska och andra konsekvenser som uppstår med anledning av ett konkret beslut om militärt stöd avgörs av innehållet i det aktuella beslutet. Vilka konsekvenserna blir för andra myndigheter och vilka åtgärder som behöver vidtas i sådana avseenden, är något som ska beaktas i den planering och i de förberedelser för ett gemensamt militärt agerande som sker.

Luftfartsverket anger att de tidigare framförda synpunkterna på liknande förslag kring påverkan på Luftfartsverkets verksamhet gör sig gällande även här. I sitt remissvar över den utredning som låg till grund för regeringens förslag i det fallet, En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31), angav Luftfartsverket att förslagen skulle kunna komma att påverka myndighetens möjligheter att upprätthålla flygtrafikledning i delar av det svenska luftrummet. Myndigheten pekade på att det skulle innebära en belastning på Luftfartsverkets ordinarie verksamhet om anställda vid myndigheten som också är reservofficerare i Försvarsmakten utan dialog och samförstånd skulle kallas in för att understödja Finland. Regeringen konstaterar att de nu aktuella förslagen enbart syftar till att underlätta och öka Sveriges möjlighet att i vissa situationer kunna ta emot militärt stöd från andra stater. Vad Luftfartsverket anför har därför inte bäring på de lagändringar som föreslås i denna proposition.

Ändringarna i skyddslagen och luftfartslagen bedöms endast få marginella konsekvenser i form av förberedande åtgärder av framför allt Försvarsmakten, t.ex. bestående av framtagande av föreskrifter och viss utbildning av berörd utländsk militär personal. Sådana kostnader bedöms kunna tas inom beslutad ekonomisk ram.

Förslagen bedöms inte påverka

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,

- Prop. 2021/22:246 – jämställdheten mellan kvinnor och män, eller
– möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.
Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några konsekvenser av betydelse.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 19 maj 2022.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att lagändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 19 maj 2022.

Det bedöms inte finnas något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Genom ändringar i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland utvidgas regeringens rätt att begära militärt stöd och överlåta förvaltningsuppgift enligt lagen till att omfatta en stat som är medlem i EU eller i Nato. Med anledning av detta ändras lagens rubrik till lag om operativt militärt stöd.

2 § Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

Paragrafen reglerar regeringens begäran om operativt militärt stöd vid krig eller krigsfara. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att regeringens begäran om operativt militärt stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato, och för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter åt en sådan stat.

3 § Regeringen får begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

Paragrafen reglerar regeringens begäran om operativt militärt stöd för att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras på så sätt att regeringen får begära operativt militärt stöd från en stat som är medlem i EU eller i Nato, och för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter åt en sådan stat.

13.2 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

5 § Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

3. områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,

5. områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd,

6. områden där en *utländsk* militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd,

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

I paragrafen anges olika byggnader, områden m.m. som huvudsakligen används för militära ändamål och som kan beslutas vara skyddsobjekt. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ändringen innebär att det av *punkt 6* framgår att områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen om operativt militärt stöd ska kunna beslutas vara skyddsobjekt.

9 § 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.

Prop. 2021/22:246 I lagen (2020:782) om operativt militärt stöd finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Paragrafens tredje stycke innehåller en upplysning om att det i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att hänvisningen till lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ersätts med en hänvisning till lagen om operativt militärt stöd. Ändringen innebär ingen förändring i sak.

13.3 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

14 kap.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

- 1) utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och
- 2) *utländsk* militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.

Paragrafen reglerar i vilka fall regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall fatta beslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Ändringen i *punkt 2* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs när stöd lämnas enligt lagen om operativt militärt stöd. Med utländsk militär luftfart avses följaktligen i sådant fall luftfart som genomförs av en stat som är medlem i EU eller i Nato.

Sammanfattning av promemorian Förbättrade rättsliga förutsättningar för att ta emot militärt stöd från andra stater

Prop. 2021/22:246
Bilaga 1

Promemorian har tagits fram av Försvarsdepartementet. I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, skyddslagen (2010:305) och luftfartslagen (2010:500). Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari i år har tydliggjort att Ryssland inte anser sig bundet av den regelbaserade världsordningen som Sverige bygger sin säkerhet på. Det råder ett nytt och försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa. I ljuset av förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön ser Sverige över hur den egna säkerheten kan stärkas. I det uppkomna läget föreslås vissa lagändringar för att skyndsamt effektivisera Sveriges möjligheter att ta emot militärt stöd. Lagändringarna syftar till att förbättra förutsättningarna för Sverige att ta emot operativt militärt stöd i form av militära styrkor från stater som är medlemmar i Europeiska unionen eller Nordatlantiska fördragsorganisationen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 19 maj 2022.

Lagförslagen i promemorian

Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Härigenom föreskrivs

dels att rubriken till lagen (2020:782) om operativt stöd mellan Sverige och Finland ska ha följande lydelse,

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Lag om operativt militärt stöd

2 §

Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av *Finland* i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *Finland*.

Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

3 §

Regeringen får begära stöd av *Finland* i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *Finland*.

Regeringen får begära stöd av *en stat som är medlem i Europeiska unionen eller Nordatlantiska fördragsorganisationen* i form av militära styrkor, för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till *den stat som lämnar sådant stöd*.

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

Härigenom föreskrivs att 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

3. områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,

5. områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världsstödet,

6. områden där en *finsk* militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd *mellan Sverige och Finland,*

6. områden där en *utländsk* militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd,

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

¹ Senaste lydelse 2020:783.

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.

I lagen (2020:782) om operativt militärt stöd *mellan Sverige och Finland* finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

I lagen (2020:782) om operativt militärt stöd finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

5 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

1) utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och

2) *finsk* militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd *mellan Sverige och Finland*.

1) utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och

2) *utländsk* militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.

Denna lag träder i kraft den 19 maj 2022.

¹ Senaste lydelse 2020:784.

Förteckning över remissinstanserna

Remissvar har lämnats av Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Luftfartsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Transportstyrelsen.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Farmanbar, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater