

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

*Betänkande av Utredningen om
en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:31

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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 2018

ISBN 978-91-38-24790-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 23 mars 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa delar av de rättsliga förutsättningarna för Sveriges försvarssamarbete med Finland, med utgångspunkt i den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutskärningsutredningens betänkande (SOU 2016:64). Syftet med utredningen var att tillförsäkra att nödvändiga beslut om att ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet kan fattas med tillräcklig skyndsamhet samt att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter i Sverige som är nödvändiga (dir. 2017:30). I uppdraget ingick bl.a. att överväga och lämna förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att inom det svensk-finska försvarssamarbetet fatta vissa beslut om att ge och ta emot militärt stöd samt att överväga vilka befogenheter finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige behöver, samt lämna förslag på nödvändig författningsreglering av befogenheterna.

Som särskild utredare förordnades den 1 juni 2017 f.d. generaldirektören och chefen för Försvarets radioanstalt Ingvar Åkesson.

Som sakkunniga förordnades från och med den 7 juli 2017 kansli- rådet Samuel Rudvall och departementssekreteraren Jens Rosenlöf.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med samma datum försvarsjuristen Charlotta Viktorin och kommen- dören och sektionschefen Jonas Wikström.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 juni 2017 justitiesek- reteraren och numera utnämnda rådmannen Ann-Christine Johansson.

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland* (Fö 2017:01).

Härmed överlämnas betänkandet *En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland* (SOU 2018:31).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2018

Ingvar Åkesson

/Ann-Christine Johansson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	19
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.....	27
1.2 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	29
1.3 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	31
1.4 Förslag till förordning (2019:0000) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland	32
1.5 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523).....	33
1.6 Förslag till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770).....	35
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	36
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods.....	37
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation	38
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel	39

2	Utredningens uppdrag och arbete	41
2.1	Bakgrund.....	41
2.2	Utredningens uppdrag	43
2.3	Allmänna utgångspunkter och avgränsningar	44
2.4	Utredningens arbete.....	47
2.5	Betänkandets disposition	47
3	De konstitutionella förutsättningarna för uppdraget	49
3.1	Inledning	49
3.2	Kompetensfördelningsregler i regeringsformen.....	50
3.2.1	Bestämmelser om krig och krigsfara.....	50
3.2.2	Bestämmelser om internationella förhållanden.....	53
3.3	Behovet av lagstöd för utländska styrkors maktbefogenheter i Sverige.....	56
3.4	Slutsatser av Förutsättningsutredningens analys.....	57
4	Kan beslut om militärt stöd fattas med tillräcklig skyndsamhet?.....	59
4.1	Inledning	59
4.2	Beslutsprocessen i riksdagen.....	60
4.2.1	Initiativrätt.....	60
4.2.2	Arbetet i kammaren	61
4.2.3	Beredningen i utskott	61
4.2.4	Riksdagens beslut	63
4.3	Förfarandet med ärenden som kräver skyndsam handläggning.....	64
4.4	Förhållandena i krig eller krigsfara	70
4.5	Överväganden	73
4.5.1	Allmänna utgångspunkter	73
4.5.2	Kan beslut fattas tillräckligt snabbt inom ramen för riksdagens beslutsfattande?.....	74

5	En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland	79
5.1	Inledning	79
5.2	Överväganden och förslag.....	79
5.2.1	Behovet av utökade beslutsbefogenheter för regeringen.....	79
5.2.2	Bestämmelse om regeringens befogenhet att lämna militärt stöd till Finland	83
5.2.3	Bestämmelse om regeringens befogenhet att begära militärt stöd från Finland.....	85
6	Säkerställande av riksdagens behov av insyn	91
6.1	Inledning	91
6.2	Olika former för riksdagens insyn och inflytande.....	91
6.2.1	Information till och överläggning med Utrikesnämnden	92
6.2.2	Information till riksdagens utskott	95
6.2.3	Information till riksdagen genom skrivelser.....	96
6.2.4	Information till riksdagen genom ett statsråd i kammaren.....	97
6.2.5	Informella informations- och samrådsformer mellan regeringen och riksdagen	98
6.3	Överväganden och slutsats.....	98
7	Nödvändiga befogenheter för finska militära styrkor som lämnar stöd	101
7.1	Inledning	101
7.2	Överväganden och förslag.....	101
7.2.1	Befogenheter enligt skyddslagen	102
7.2.2	Befogenheter enligt polislagen.....	106
7.2.3	Straffrättsliga och disciplinära befogenheter	108
7.2.4	Befogenhet att besluta om förfogande av egendom eller tjänster och dispositionsförbud ...	119
7.2.5	Befogenhet att besluta om förstöring av egendom	124

8	Andra nödvändiga förutsättningar för finska militära styrkor som lämnar stöd	131
8.1	Inledning	131
8.2	Överväganden och förslag	131
8.2.1	Tillträde till svenskt territorium.....	131
8.2.2	Skyddsobjekt	132
8.2.3	Rätten att föra in och inneha skjutvapen och ammunition	137
8.2.4	Hantering och överföring av explosiva varor	138
8.2.5	Transport av farligt gods.....	141
8.2.6	Bemyndiganden om finsk militär luftfart	145
8.2.7	Radiosändningar och frekvenstilldelning	149
8.2.8	Undantag från kravet på utförseltillstånd av krigsmateriel	154
8.2.9	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till finsk myndighet.....	156
9	Maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor	159
9.1	Svenska väpnade styrkors våldsanvändning i samband med stöd till Finland	159
9.2	Finska militära styrkors våldsanvändning i samband med stöd till Sverige	161
10	Internationell jämförelse	163
10.1	Inledning	163
10.2	Finland	163
10.3	Norge	170
10.4	Estland.....	171
10.5	Lettland	173
10.6	Litauen.....	174

11	Konsekvenser	177
11.1	Inledning	177
11.2	Konsekvenser av förslagen	178
11.3	Konsekvenser av de beslut som regeringen enligt förslagen ska bemyndigas att fatta	179
12	Ikraftträdande	183
12.1	Ikraftträdande	183
13	Författningskommentar	185
13.1	Förslaget till lag (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.....	185
13.2	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	192
13.3	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	193
13.4	Förslaget till förordning (2019:0000) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland	194
13.5	Förslaget till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)	194
13.6	Förslaget till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770).....	196
13.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	196
13.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods.....	197
13.9	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation	198
13.10	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel	199
Bilaga		
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:30.....		201

Sammanfattning

Inledning

I den s.k. inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 24) gjorde regeringen bedömningen att ett ytterligare fördjupat försvarssamarbete med Finland är av särskild vikt och har blivit än viktigare mot bakgrund av händelseutvecklingen i vårt närområde. Regeringen upp-gav att man ser stora möjligheter till ett långtgående samarbete med Finland inom alla stridskrafter och även andra områden såsom säker kommunikation mellan länderna. Regeringen gjorde också 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. Det anfördes att exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Vidare anfördes att sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering samt att samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser. Regeringen förklarade att den avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar när det gäller fördjupningen av det försvarspolitiska samarbetet med Finland och välkomnade regeringens avsikt att tillsätta en utredning med den angivna uppgiften (bet. 2014/15:UFöU5). Någon avvikande uppfattning i dessa frågor förekom inte.

Den 12 november 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i 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). Förutsättningsutredningen redovisade den 28 september 2016 betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64).

Den 23 mars 2017 beslutade regeringen direktiv till den nu aktuella utredningen, En rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland (dir. 2017:30).

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över vissa delar av de rättsliga förutsättningarna för Sveriges försvarssamarbete med Finland, med utgångspunkt i den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande (SOU 2016:64). Syftet med utredningen har varit att tillförsäkra att nödvändiga beslut om att ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet kan fattas med tillräcklig skyndsamhet samt att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter i Sverige som är nödvändiga. I uppdraget har främst ingått att överväga och lämna förslag till en författningsreglering som bemyndigar regeringen att inom det svensk-finska försvarssamarbetet fatta vissa beslut om att ge och ta emot militärt stöd samt att överväga vilka befogenheter finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige behöver, samt lämna förslag på nödvändig författningsreglering av befogenheterna.

Utredningen har uppfattat utredningsuppdraget avseende finska styrkors befogenheter på så sätt att det inte enbart omfattar finska styrkors maktbefogenheter, utan även vissa andra förutsättningar som är nödvändiga för att finska militära styrkor ska kunna ge ett verksamt stöd.

Uppdraget att överväga och föreslå en bemyndigandelag har avsett beslut om att lämna militärt stöd till Finland för att hindra kränkningar av finskt territorium, beslut om att begära militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp eller när höjd beredskap annars råder i Sverige samt beslut om att begära militärt stöd från Finland för att hindra kränkningar av svenskt territorium.

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att beslut om att sända väpnad svensk styrka utomlands för att stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium i dagsläget kräver att riksdagen först godkänner sändandet i enlighet med 15 kap. 16 § regeringsformen (RF).

Vidare framgår att beslut om att ta emot militärt stöd från Finland i syfte att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller att hindra kränkningar av svenskt territorium fordrar ett medgivande av riksdagen i enlighet med 10 kap. 8 § RF, i form av ett beslut om överlämnande av förvaltningsuppgift till annan stat. Som också konstateras i Förutsättningsutredningen finns dock förutsättningar för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att fatta dessa beslut.

Den nu aktuella utredningen har ansett att beslut om att ge och ta emot militärt stöd i aktuella situationer inte kan fattas med tillräcklig skyndsamhet inom ramen för riksdagens beslutsfattande samt att regeringen därför genom bemyndiganden i lag bör ges utökade befogenheter att ensam inom ramen för det fördjupade svensk-finska försvarssamarbetet fatta beslut om lämnande och mottagande av operativt militärt stöd. Vidare har utredningen ansett att riksdagens behov av att hållas underrättad inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna säkerställs genom att regeringen lämnar information till och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF.

Utredningen har föreslagit att bemyndiganden till regeringen bör regleras i en lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Enligt 1 § i den föreslagna lagen får regeringen på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att stödja Finland med att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av finskt territorium. Bestämmelsen kan bli tillämplig när det är fråga om att ge militärt stöd i situationer där varken Sverige eller Finland befinner sig i en väpnad konflikt. Exempelvis kan det handla om att sätta in flygstridskrafter eller marina enheter. Det krävs vidare att stödet avser åtgärder för att hindra kränkningar av finskt territorium och att det i det enskilda fallet rör sig om en väpnad styrka i regeringsformens mening. Med uttrycket ”i enlighet med internationell rätt”

tydliggörs att det stöd som lämnas alltid måste vara förenligt med folkrättens regler, vilket motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § RF.

Det bör understrykas att det inte har ingått i utredningens uppdrag att föreslå någon ändring i den ordning som gäller för att regeringen ska få besluta om att sätta in svenska väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp. Ett sådant beslut kommer även med utredningens lagförslag att kräva riksdagens medgivande i det särskilda fallet enligt 15 kap. 16 § RF.

Regeringen får vidare enligt 2 § i den föreslagna lagen begära stöd av Finland i form av militära styrkor

1. för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller
2. för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Bestämmelsen gäller således stöd till Sverige med finska militära styrkor för att möta ett väpnat angrepp eller för att hindra territoriella kränkningar. De militära styrkorna kan t.ex. bestå av militära förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det.

I likhet med när stöd lämnas måste det stöd som begärs alltid vara förenligt med folkrättens regler.

En begäran från regeringen om militärt stöd bör innehålla uppgifter om bl.a. stödets omfattning, inklusive tid, geografi och lednings- och lydnadsförhållanden, samt de befogenheter stödjande styrkor ska ha. Vissa förberedelser bör redan ha skett för att ett regeringsbeslut ska kunna fattas med tillräcklig skyndsamhet. Det kommer att krävas att operationsplanering och samordning sker på både politisk och militär nivå. Vidare kommer att krävas administrativ beredskap i form av utkast till beslut och föreskrifter som kan användas som underlag i olika tänkbara beslutssituationer.

Vilka uppgifter ett regeringsbeslut bör innehålla kommer att bero på vilken form av gemensamt agerande det är fråga om.

Syftet med 2 § är, såsom framgår av bestämmelsens andra stycke, att regeringen bemyndigas att överlåta förvaltningsuppgifter enligt 10 kap. 8 § RF till finska myndigheter. Enligt paragrafen omfattas även förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Vilka uppgifter som överlämnas i det konkreta fallet regleras närmare i regeringens beslut i det enskilda fallet. Vilka maktbefogenheter som kan komma ifråga framgår av 3 § i lagen.

Nödvändiga befogenheter för finska militära styrkor som lämnar stöd

I 3 § i den av utredningen föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland finns bestämmelser som bemyndigar regeringen att fatta beslut om befogenheter för finska militära styrkor som lämnar stöd enligt lagen.

Utredningen har ansett att de i lagen uppräknade maktbefogenheterna är nödvändiga för att finska militära styrkor ska kunna lämna ett ändamålsenligt stöd. Finska militära styrkor kan enligt lagen ges följande befogenheter:

1. de befogenheter skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305),
2. befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 och andra stycket polislagen (1984:387), när de tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom styrkan,
3. de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot personalen inom styrkan,
4. befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § 1 och 2 § och 6 § förfogandelagen (1978:262) under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning, och
5. befogenhet att besluta om förstöring enligt 7 § lagen om undanförsel och förstöring (1992:1402), under förutsättning att denna bestämmelse har trätt i tillämpning.

Andra nödvändiga förutsättningar för finska militära styrkor som lämnar stöd

Utredningen har även lämnat förslag på annan författningsreglering som är nödvändig för att finska militära styrkor ska kunna ge ett ändamålsenligt stöd. Det är bl.a. fråga om att införa en ny punkt i 5 § skyddslagen (2010:305) som innebär att också områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ska kunna förklaras vara skyddsobjekt. Med anledning av detta föreslås även vissa följdändringar i skydds-förordningen (2010:523).

Vidare är det fråga om att införa bemyndiganden i luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) som innebär att regeringen eller Försvarmakten får besluta om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Det föreslås även att undantag medges från tillståndskravet för hantering och överföring av explosiva varor i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor för finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Vidare föreslås att när finska militära styrkor lämnar stöd enligt 2 § i den föreslagna lagen ska lagen (2006:263) om transport av farligt gods och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods inte tillämpas på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transporterarna utförs av finsk militär styrka, eller på transporter med finska luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon.

Utredningen har vidare föreslagit att tillståndsplikten för användning av radiosändare enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och övriga villkor för användning av radiosändare undantas för finska militära styrkor. De får bara använda radiosändare inom radiofrekvenser som tilldelats Försvarmakten. Försvarmakten får bestämma över användningen.

Utredningen har även lämnat förslag på att tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel inte ska behövas när det gäller utförelse av krigsmateriel i vissa fall när beslut om att begära stöd fattats med stöd av den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Vidare har utredningen föreslagit en förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland.

Utredningen har ansett att det saknas behov av författningsreglering med anledning av lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland avseende tillträde till svenskt territorium. Skälet härför är att regeringen redan enligt tillträdesförordningen (1992:118) har möjlighet att meddela ett sådant beslut.

Vidare har utredningen ansett att någon ytterligare författningsreglering inte behövs vad gäller finska militära styrkors införsel av skjutvapen och ammunition till Sverige och innehav av desamma på svenskt territorium. Skälet härför är att regeringen redan enligt vapenlagen (1996:67) har en möjlighet att beslut om undantag från lagens bestämmelser.

Maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor

I utredningsuppdraget har inte ingått att föreslå någon författningsreglering av svenska väpnade styrkors våldsanvändning i samband med att stöd lämnas till Finland. I utredningsdirektiven, som hänvisar till Förutsättningsutredningens slutsatser i detta avseende, har konstaterats att det inte finns anledning att ytterligare utreda behoven av en författningsreglering av svenska styrkors befogenheter utomlands.

Utredningen har dock framhållit Förutsättningsutredningens slutsats att regeringsformen inte kräver att svenska styrkors maktbefogenheter utomlands gentemot utländska fientliga styrkor författningsregleras samt att befogenheterna i stället följer av tillämplig internationell rätt, överenskommelsen med mottagande stat och av nationella mandat. Vålds- och tvångsanvändning måste vila på folkrättslig grund och ske i enlighet med tillämplig internationell rätt.

Vad gäller finska militära styrkors våldsanvändning gentemot utländska fientliga styrkor krävs inte heller, såsom också Förutsättningsutredningen har konstaterat, någon närmare lagreglering. Detta är en följd av att regleringen i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.) och om lagar och andra föreskrifter (8 kap.) ytterst inte kan anses omfatta även sådana fientliga styrkor. De finska styrkornas våldsanvändning i detta avseende vilar i stället på regeringens beslut om att begära och ta emot militärt stöd samt i övrigt på folkrättslig grund.

Summary

Introduction

In the ‘Defence policy direction bill’ (Govt Bill 2014/15:109 p. 24), the Government made the assessment that further deepening defence cooperation with Finland is particularly important and has become even more so in light of developments in our region. The Government stated that it sees many opportunities for far-reaching cooperation with Finland in all branches of the Swedish Armed Forces, and in other areas as well, such as secure communications between the two countries. The Government also made the assessment that defence cooperation between Finland and Sweden should be developed to include operational planning and preparations for the joint use of civilian and military resources in a variety of scenarios. It was stated that examples of this could include the assertion of each country’s territorial integrity or exercise of the right of self-defence in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations. It was also stated that such planning should be a complement to, but separate from, each country’s national planning, and that the cooperation entails the possibility of joint action but no commitments. The Government declared that it intended to appoint an inquiry with the remit to review the legal conditions for such Swedish–Finnish cooperation.

The Joint Committee on Foreign Affairs and Defence endorsed the Government’s assessments on deepening defence policy cooperation with Finland and welcomed the Government’s intention to appoint an inquiry with the stated remit (Committee Report 2014/15:UFöU5). No reservations were expressed about these matters.

On 12 November 2015, the Government decided to task an Inquiry Chair with analysing the feasibility under the Instrument

of Government for Sweden, provided that the necessary political decisions are taken, to act using military resources together with another state to meet an armed attack against either of the countries, and to prevent violations of either country's territory in peace and during war between foreign states (ToR 2015:111). On 28 September 2016, this Feasibility Inquiry presented its report entitled 'Feasibility of deepened defence cooperation under the Instrument of Government' (SOU Series 2016:64).

On 23 March 2017, the Government set terms of reference for the Inquiry now in question: 'The legal regulation of defence cooperation with Finland' (ToR 2017:30).

Remit

The Inquiry was instructed to review certain elements of the legal conditions for Sweden's defence cooperation with Finland, based on the analysis of the regulations in the Instrument of Government presented in the Feasibility Inquiry's report (SOU Series 2016:64). The aim was to ensure that the necessary decisions on providing and receiving military support within the framework of Swedish–Finnish defence cooperation can be taken with sufficient speed, and that Finnish forces providing support to Sweden have the powers that are necessary in Sweden. The remit was primarily to consider and propose legal regulations authorising the Government, within Swedish–Finnish defence cooperation, to take certain decisions on providing and receiving military support, and to consider which powers Finnish forces providing military support to Sweden may need, and to propose any necessary legal regulation of these powers.

The Inquiry has understood its remit regarding the powers of Finnish forces in such a way that it includes not only the enforcement powers of Finnish forces, but other conditions as well that are necessary to enable Finnish military forces to provide active support.

The remit to consider and propose an authorising act has concerned decisions to provide military support to Finland to prevent violations of Finnish territory, decisions to request military support from Finland to meet an armed attack or in the event of a state of

alert in Sweden, and decisions to request military support from Finland to prevent violations of Swedish territory.

An Act on operational military support between Sweden and Finland

The Feasibility Inquiry's report established that at present any decisions to send Swedish armed forces abroad to support Finland in preventing any violations of Finnish territory require the Riksdag to first approve the sending of such forces in accordance with Chapter 15, Article 16 of the Instrument of Government. It was also established that any decisions to receive military support from Finland with the purpose of meeting an armed attack against Sweden or preventing violations of Swedish territory require the consent of the Riksdag in accordance with Chapter 10, Article 8 of the Instrument of Government, in the form of a decision to transfer administrative functions to another state. However, the Feasibility Inquiry's report also states that there are legal conditions for the Riksdag in law to authorise the Government to take these decisions.

The current Inquiry considers that decisions on providing and receiving military support in the situations in question cannot be taken with sufficient speed within the framework of the Riksdag's decision-making process, and that through authorisation in law the Government should be given greater powers to take decisions on its own, within the framework of deepened Swedish–Finnish defence cooperation, concerning providing and receiving operational military support. The Inquiry also considers that the Riksdag's need to remain informed within the framework of these extended decision-making powers is ensured through the Government providing information to and conferring with the Advisory Council on Foreign Affairs pursuant to Chapter 10, Article 11 of the Instrument of Government.

The Inquiry proposes that this authorisation of the Government should be regulated in an Act on operational military support between Sweden and Finland.

Under Section 1 of the proposed act, the Government may, at the request of Finland, deploy Swedish armed forces to support

Finland, in accordance with international law, to prevent violations of Finnish territory. The provision may be applicable when it is a question of providing military support in situations in which neither Sweden nor Finland are in armed conflict. For example, it could be a question of deploying Air Force units or naval units. A further requirement is that the support in question concerns measures to prevent violations of Finnish territory, and that the specific case in question concerns an armed force as set out in the Instrument of Government. The expression ‘in accordance with international law’ clarifies that the support provided must always be compatible with the rules of international law, which corresponds to the terminology used in Chapter 15, Article 13 of the Instrument of Government.

It should be emphasised that it has not been part of the Inquiry’s remit to propose any changes regarding the Government’s decision-making procedure concerning the deployment of Swedish armed forces to support Finland to meet an armed attack. Such decisions will still need the consent of the Riksdag in specific cases in accordance with Chapter 15, Article 16 of the Instrument of Government.

Furthermore, under Section 2, the Government may also request support from Finland in the form of military forces

1. to meet, in accordance with international law, an armed attack against Sweden, if Sweden is at war or exposed to the danger of war, or if such exceptional conditions prevail as result from war or the danger of war to which Sweden has been exposed, or
2. to prevent, in accordance with international law, any violation of Swedish territory in peace or during war between foreign states.

Accordingly, the provision applies to the deployment of Finnish military forces to Sweden to meet an armed attack or prevent territorial violations. These military forces may include military units, armed and staffed naval vessels, military aircraft or vehicles, or weapons systems with the appropriate personnel to handle them.

Similar to any support that is provided, any support that is requested must always be compatible with the rules of international law.

Any request from the Government for military support should contain information on the scope of the support, including length

of time, geography, command and control, and the powers that the supporting forces are to have, etc. Certain preparations should have taken place at an earlier time to ensure that a government decision can be taken with sufficient speed. This will require operational planning and coordination at both political and military levels. It will also require administrative preparedness.

The information that should be contained in a government decision will depend on the form of joint action in question.

The aim of Section 2, as stated in the second paragraph of the provision, is that the Government is authorised to transfer to Finnish authorities any administrative functions in accordance with Chapter 10, Article 8 of the Instrument of Government. Administrative functions involving the exercise of public authority are also included pursuant to this Article. The functions to be transferred in any individual case are regulated more closely in the Government's decision on that specific case. The powers that may be in question are stated in Section 3 of the act.

Necessary powers for Finnish military forces that provide support

Section 3 of the Act on operational military support between Sweden and Finland proposed by the Inquiry contains provisions authorising the Government to take decisions on powers for Finnish military forces that are providing support pursuant to the act.

The Inquiry considers that the powers listed in the act are necessary to enable Finnish military forces to provide appropriate support. Under the act, a Finnish military force may be given the following powers:

1. the powers a guard has under Sections 11–14 of the Installations Protection Act (2010:305);
2. powers under Section 10, first paragraph, points 1, 2 and 4, and the second paragraph of the Police Act (1984:387) when they are serving for guarding purposes and to maintain order within the unit;

3. the powers under criminal law and the disciplinary powers that Finnish authorities have under Finnish legislation vis-à-vis personnel in the force;
4. the power to take decisions on disposal and disposal bans in accordance with Section 5, point 1 and Sections 2 and 6 of the Disposal Act (1978:262), provided that these provisions have fully or partially entered into force; and
5. the power to decide on destruction under Section 7 of the Act on Removal and Destruction (1992:1402), provided that this provision has entered into force.

Other necessary conditions for Finnish military forces that provide support

The Inquiry has also presented proposals for other legal regulations that are necessary to enable Finnish military forces to provide appropriate support. These include introducing a new point in Section 5 of the Installations Protection Act (2010:305), stating that it is also possible to declare as protected objects areas in which Finnish military forces provide support under the Act on operational military support between Sweden and Finland. In light of this, we also propose certain consequential amendments to the Installations Protection Ordinance (2010:523).

Moreover, we propose introducing authorisations in the Aviation Act (2010:500) and the Aviation Ordinance (2010:770), which will enable the Government or the Swedish Armed Forces to take decisions on the Finnish military's aviation activities in Sweden as conducted within the framework of the Act on operational military support between Sweden and Finland.

It is also proposed that exemptions are allowed from the permit requirement for the handling and transfer of explosive goods in the Flammable and Explosive Products Act (2010:1011) for Finnish military forces providing support under Section 2 of the Act on operational military support between Sweden and Finland.

Further, it is proposed that when Finnish military forces provide support under Section 2 of the proposed act, the Act on the transport of dangerous goods (2006:263) and the Ordinance on the

transport of dangerous goods (2006:311) are not applied to the transport of goods under the Flammable and Explosive Products Act (2010:1011) when the transport is conducted by a Finnish military force, or to transport via Finnish aircraft, naval vessels and combat vehicles.

In addition, the Inquiry has proposed that Finnish military forces be exempt from the permit requirement for the use of radio transmitters under Chapter 3, Section 1 of the Electronic Communications Act (2003:389) and other conditions for the use of radio transmitters. They are only permitted to use radio transmitters within the radio frequencies assigned by the Swedish Armed Forces. The Swedish Armed Forces are permitted to make decisions on such use.

The Inquiry has also proposed an ordinance on the disclosure of classified information during operational military support between Sweden and Finland.

The Inquiry considers that there is no need for legal regulations concerning access to Swedish territory with regard to the Act on operational military support between Sweden and Finland. The reason for this is that the Government already has the possibility of issuing such a decision under the Ordinance concerning the Admission to Swedish Territory of Foreign State Vessels and State Aircraft (1992:118).

Moreover, the Inquiry considers that no additional legal regulation is needed concerning the import by Finnish military forces of firearms and ammunition to Sweden and the possession of these on Swedish territory. The reason for this is that the Government already has the possibility under the Firearms Act (1996:67) of issuing an exemption from the provisions of the act.

Powers vis-à-vis foreign hostile forces

The Inquiry's remit did not include proposing any legal regulations of Swedish armed forces' use of force in connection with the provision of support to Finland. The terms of reference, which refer to the conclusions of the Feasibility Inquiry in this regard, state that there is no reason to further investigate the need for a legal regulation of Swedish forces' powers abroad.

However, the Inquiry has highlighted the Feasibility Inquiry's conclusion that the Instrument of Government does not require the legal regulation of Swedish forces' powers abroad vis-à-vis foreign hostile forces and that instead these powers follow from applicable international law, the agreement with the receiving state and the national mandate. The use of force and coercive measures must be supported by and carried out in accordance with applicable international law.

As the Feasibility Inquiry also established, nor is there need for any detailed legal regulation of the use of force by Finnish military forces vis-à-vis foreign hostile forces. This is a result of the fact that the regulation in the Instrument of Government on rights and freedoms (Chapter 2) and on laws and other regulations (Chapter 8) ultimately cannot be seen to cover such hostile forces as well. The use of force by Finnish forces in this regard is instead supported by the Government's decision to request and receive military support and in other respects by international law.

The fact that the provision in the proposed act contains a reference to international law means there is clarification that the use of force must always be compatible with the rules of international law.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att stödja Finland med att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av finskt territorium.

2 § Regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor

1. för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller

2. för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Stöd enligt första stycket får innebära att sådana förvaltningsuppgifter, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning, som är nödvändiga för ett verksamt stöd, överlämnas till finska myndigheter.

3 § Regeringen får besluta att finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § ska ha följande befogenheter:

1. de befogenheter som skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305),

2. befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 och andra stycket polislagen (1984:387), när de tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom styrkan,

3. de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot personalen inom styrkan,

4. befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § 1 och 2 samt 6 § förfogandelagen (1978:262), under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning, och

5. befogenhet att besluta om förstöring enligt 7 § lagen om undanförsel och förstöring (1992:1402), under förutsättning att denna bestämmelse har trätt i tillämpning.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om militärt stöd enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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

Häri genom föreskrivs att 5 § i skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt kan också beslutas vara skyddsobjekt

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller 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 värdlandsstöd, och

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 finska militära styrkor lämnar stöd enligt lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, och

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret. 7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

5 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.4 Förslag till förordning (2019:0000) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får lämnas ut av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut till en finsk myndighet om det är nödvändigt för planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.5 Förslag till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

Härigenom föreskrivs i fråga om skyddsförordningen (2010:523) att 2, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Försvarmakten får besluta enligt 18 § skyddslagen (2010:305) i frågor om skyddsobjekt som gäller

1. sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,

2. militära fartyg och luftfartyg som anges i 5 § 1 skyddslagen,

3. områden som avses i 5 § 2 och 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än tre dygn,

4. områden som avses i 5 § 4-6 skyddslagen, och

4. områden som avses i 5 § 4-7 skyddslagen, och

5. objekt som avses i 6 § andra stycket skyddslagen.

13 §

Vattenområden som anges i 5 § 6 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt ska utmärkas på allmänna kartor och på sjökort av lämplig skala. Försvarmakten ska verka för att uppgifter om sådana områden, i nödvändig omfattning, förs in även på andra kartor och sjökort.

Vattenområden som anges i 5 § 7 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt ska utmärkas på allmänna kartor och på sjökort av lämplig skala. Försvarmakten ska verka för att uppgifter om sådana områden, i nödvändig omfattning, förs in även på andra kartor och sjökort.

Försvarmakten ska underrätta Lantmäteriet och Sjöfartsverket när ett vattenområde har beslutats vara skyddsobjekt med stöd av skyddslagen.

14 §

Försvarsmakten får meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen (2010:305) i fråga om

1. utbildning och utrustning av skyddsvakter samt utformning av bevis om godkännande beträffande Försvarsmaktens personal,

2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–6 skyddslagen, och	2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–7 skyddslagen, och
--	--

3. utformningen av skyltar.

Innan Försvarsmakten meddelar föreskrifter enligt första stycket 3 ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen höras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

3 §

Försvarsmakten får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för

1. en övning med svenska förband som sker enligt regeringens medgivande, eller

2. internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.

Försvarsmakten får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

För utländska militära luftfartygs tillträde till svenskt område finns bestämmelser i tillträdesförordningen (1992:118).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brandfarliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Tullverket och Kustbevakningen behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av explosiva varor som sker i samband med beslag av sådana varor.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för

1. tillverkning av explosiva varor,
2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,
3. förvaring av explosiva varor på fasta platser, och
4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.

En utländsk myndighet behöver inte ha tillstånd till hantering eller överföring av explosiva varor vid samarbete enligt 4 kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Finska militära styrkor behöver inte ha tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor när stöd lämnas enligt 2 § lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning tillämpas inte på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transportererna utförs av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

När finska militära styrkor lämnar stöd enligt 2 § lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland tillämpas inte lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transportererna utförs av finsk militär styrka, eller på transporter med finska luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Post- och telestyrelsen får meddela sådana föreskrifter om undantag från tillståndsplikten enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som avses i 3 kap. 4 § samma lag.

Finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland är undantagna från tillståndsplikt för användning av radiosändare enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och övriga villkor för användning av radiosändare. De finska militära styrkorna får bara använda radiosändare inom radiofrekvenser som tilldelats Försvarsmakten. Försvarsmakten får bestämma över användningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

Härigenom föreskrivs att 4 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a §

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat EES-land, om

1. krigsmaterielen eller det tekniska biståndet redan omfattas av ett överföringstillstånd som har meddelats av ett annat EES-land än Sverige, och

2. materielen eller biståndet endast transiteras genom Sverige.

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet till ett annat EES-land, om den som för ut krigsmaterielen är

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen, och materielen ska användas vid tillfällig tjänstgöring utomlands och därefter återinförs i den utsträckning den inte förbrukas, eller

2. ett utländskt organ, och materielen förts in till landet för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG.

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet, om den som för ut krigsmaterielen är

1. Försvarsmakten, och materielen ska användas i enlighet med beslut som fattas med stöd av lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller

2. finsk myndighet, och materielen förts in till landet i enlighet med beslut som fattats med stöd av lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Sverige och Finland har likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter och har ett nära försvarspolitiskt samarbete. Länderna samverkar både bilateralt och inom befintliga forum som det nordiska försvarssamarbetet Nordic Defence Cooperation (Nordefco), Europeiska unionen (EU), Partnerskap för fred (PFF) och Förenta nationerna (FN).

Under hösten 2013 inleddes en fördjupning av det svensk-finska försvarssamarbetet i syfte att förbättra resultatet och öka effektiviteten genom gemensam användning av resurser, ökad interoperabilitet mellan ländernas försvarsmakter och genom en närmare dialog om gemensamma försvarspolitiska och säkerhetspolitiska utmaningar. Samarbetet var inledningsvis inriktat på aktiviteter i fredstid.

I den s.k. inriktningspropositionen¹ gjorde regeringen bedömningen att ett ytterligare fördjupat försvarssamarbete med Finland är av särskild vikt och blivit än viktigare mot bakgrund av händelseutvecklingen i vårt närområde. Regeringen uppgav att man ser stora möjligheter till ett långtgående samarbete med Finland inom alla stridskrafter och även andra områden såsom säker kommunikation mellan länderna. Regeringen gjorde också 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. Det anfördes att exempel på detta kan vara hävdandet av respektive lands territoriella integritet eller utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga. Vidare anfördes att sådan planering bör vara

¹ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 24.

ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering samt att samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser. Regeringen uttalade även att regeringen avsåg att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens bedömningar när det gäller fördjupningen av det försvarspolitiska samarbetet med Finland och välkomnade regeringens avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet.² Någon avvikande uppfattning förekom inte i dessa frågor.

Det pågående fördjupade försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland syftar alltså till att stärka Sveriges och Finlands nationella försvar och ländernas förmåga att agera tillsammans. Det omfattar operationsplanering och förberedelser för gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, t.ex. i händelse av territoriella kränkningar och väpnade angrepp. Samarbetet omfattar samtliga stridskrafter samt områden som säker kommunikation, logistik och materiel. Som ett exempel på det svensk-finska samarbetet kan nämnas den gemensamma svensk-finska marina stridsgruppen, Swedish Finnish Naval Task Group (SFNTG), som är under uppbyggnad och planeras ha full kapacitet 2023. Det övergripande syftet med SFNTG är att på ett kostnadseffektivt sätt gemensamt kunna använda de två försvarsmakternas marina resurser och förmågor.

Den 12 november 2015 gav regeringen en särskild utredare i 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. Uppdraget var inte begränsat till samarbete med visst land men samarbetet med Finland berördes särskilt i direktiven. Utredningen antog namnet Förutsättningsut-

² Se bet. 2014/15:UF6U5 *Säkerhetspolitisk inriktning – Sveriges försvar för perioden 2016–2020*.

redningen och överlämnade i september 2016 sitt betänkande.³ Resultatet av Förutsättningsutredningens analys redovisas i kapitel 3.

Det författningsarbete som har pågått i Finland avseende de rättsliga förutsättningarna för att lämna och motta internationellt bistånd, såväl militärt som civilt, har lett till att ny lagstiftning trätt i kraft i Finland den 1 juli 2017.

2.2 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 23 mars 2017 att låta en särskild utredare se över vissa delar av de rättsliga förutsättningarna för Sveriges försvarssamarbete med Finland, med utgångspunkt i den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande (Dir. 2017:30). Direktiven bifogas som bilaga. Syftet med utredningen är att tillförsäkra att nödvändiga beslut om att ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet kan fattas med tillräcklig skyndsamhet samt att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter i Sverige som är nödvändiga.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren bl.a.

- analysera om de krav på skyndsamhet i beslutsprocessen som försvarssamarbetet ställer kan uppfyllas inom ramen för riksdagens beslutsfattande,
- vid behov lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att uppfylla kraven på skyndsamhet i beslutsfattandet och som inte innebär någon ändring av regeringsformen eller riksdagsordningen,
- överväga och lämna förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att inom det svensk-finska försvarssamarbetet fatta vissa beslut om att ta emot och ge militärt stöd,
- analysera hur riksdagens behov av att hållas underrättad kan säkerställas inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna för regeringen och,

³ Se Förutsättningsutredningens betänkande *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete* (SOU 2016:64).

- överväga vilka befogenheter finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige behöver, samt lämna förslag på nödvändig författningsreglering av befogenheterna.

I direktiven framhålls att de beslut om att ge och ta emot militärt stöd som regeringen ska bemyndigas att fatta ska avse beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium, att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium samt att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2018.

2.3 Allmänna utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag enligt direktiven handlar alltså om de rättsliga förutsättningarna för Sverige att ge och ta emot militärt stöd från Finland. De situationer som avses är militärt stöd för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Uppdraget handlar således om följande situationer.

1. Sverige ger militärt stöd till Finland för att möta ett väpnat angrepp.
2. Sverige ger militärt stöd till Finland för att hindra kränkningar av finskt territorium.
3. Sverige tar emot militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp eller när höjd beredskap annars råder i Sverige.
4. Sverige tar emot militärt stöd från Finland för att hindra kränkningar av svenskt territorium.

I utredningsuppdraget ingår att skapa rättsliga förutsättningar för regeringen att ensam besluta om militärt stöd i de situationer som anges i punkterna 2–4 ovan. Det ingår således inte i utredningens uppdrag att överväga och lämna förslag på lag som bemyndigar regeringen att ensam fatta beslut om att ge militärt stöd till Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Finland. Ett beslut om sådant

stöd kommer alltså kräva att riksdagen enligt 15 kap. 16 § RF godkänner insättandet av Försvarsmakten i det särskilda fallet.

Den del av uppdraget som avser att överväga vilka befogenheter finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige behöver avser båda de situationer som anges i punkterna 3 och 4 ovan.

Utredningen vill understryka att den rättsliga reglering som ska föreslås enbart kommer att utgöra en av förutsättningarna för att Sverige i praktiken ska kunna ge och ta emot militärt stöd från Finland. Utanför utredningsuppdraget faller t.ex. frågor om den eventuella regleringen av förutsättningarna för militärt stöd i bilaterala avtal mellan länderna.

Inte heller har utredningen i uppdrag att analysera och lämna förslag om formerna för det militära stödet mellan länderna eller, annorlunda uttryckt, hur det gemensamma agerandet ska komma till uttryck mer konkret. Det blir i stället en fråga för relevanta beslutsfattare i de båda länderna. En verkkningsfull författningsreglering måste därmed vara användbar vid flera olika former av gemensamt agerande.

Förutsättningsutredningen beskriver tre olika modeller av gemensamt agerande; koordinerat agerande, ett agerande där en stat ställer militära resurser till en annan stats förfogande och/eller ett agerande med gemensamma styrkor under gemensam ledning.

De olika formerna av gemensamt agerande kan inom ramen för utredningens uppdrag närmare beskrivas på följande sätt.

Ett koordinerat agerande äger rum i ett operationsområde där det har etablerats tydliga geografiska eller uppgiftsmässiga gränser mellan deltagande parter. De övergripande målen med agerandet är gemensamma men deltagande parter står under egen nationell ledning och agerar enligt egna planer. Parterna utbyter information för att undvika vådabekämpning och informerar även varandra avseende den gemensamma motståndaren samt annan relevant information. Detta kräver att samverkansformer är etablerade samt att relevanta sambandssystem finns tillgängliga. Exempel på ett koordinerat agerande i denna form skulle kunna vara att Sverige överlåter till Finland att inom ett definierat operationsområde möta ett väpnat angrepp eller hindra kränkningar av svenskt territorium. Operationsområdet kan vara av varierande storlek och slag, exempelvis en viss del av sjö- eller luftterritoriet. Ett koordinerat agerande torde oftast vara det som är praktiskt genomförbart om de

samarbetande styrkorna inte har en hög förmåga till interoperabilitet, dvs. en förmåga att effektivt kunna verka tillsammans.

Ett integrerat agerande där den ena staten ställer militära resurser till den andra statens förfogande förutsätter att ledningen av den underställande statens militära resurser överlämnas till den mottagande staten, s.k. Transfer of Authority (ToA). Befogenheten att utöva ledning över en militär resurs kan överlämnas på olika nivåer och med olika befogenheter att nyttja de underställda resurserna. Normalt nyttjas Natos militära standarder för detta. Ett integrerat agerande kräver en hög grad av interoperabilitet mellan det underställda truppbidraget och den mottagande förbandsstrukturen där det integreras.

När Sverige deltar i internationella militära operationer, vilket regelmässigt sker baserat på ett mandat från FN:s säkerhetsråd, är det normalt att ledningen över det svenska truppbidraget som ställts till förfogande överförs till den organisation eller stat som leder insatsen. Ledning över truppbidraget delegeras därefter ned i ledningskedjan. De truppbidragande staterna bibehåller dock normalt det ekonomiska och administrativa ansvaret, liksom det straffrättsliga och disciplinära ansvaret för styrkan. 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.

Exempel på integrerat agerande i denna form skulle kunna vara att finska militära förband underställs svensk ledning inom ramen för en viss uppgift. Uppgiften kan vara att delta i Försvarmaktens operationer gentemot en angripare eller i en operation för att hindra kränkning av svenskt territorium.

Ett gemensamt agerande innebär i en militär kontext en gemensam operation. Detta kräver att parterna agerar efter en gemensam plan alternativt fullt ut har koordinerat sina respektive operationsplaner. Parterna är integrerade ledningsmässigt samt har tillgång till gemensamma stödjande lednings- och sambandssystem. Omfattningen och komplexiteten av den gemensamma operationen kan variera beroende på ingående stridskrafter samt tids- och rumsfaktorer. Ett gemensamt agerande kräver en mycket hög grad av interoperabilitet. Exempel på gemensamt agerande i denna form skulle kunna vara att Sverige och Finland skapar gemensamma system för luftförsvar eller gemensamma sjöstridsförband.

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen utgå från den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande. Det kan framhållas att Förutsättningsutredningens analys inte är avhängig samarbete med visst land, även om just Finland berörs i Förutsättningsutredningens direktiv. Det förslag till författningsreglering som läggs fram i detta betänkande är, i enlighet med utredningsdirektiven, begränsat till försvarssamarbetet med Finland. Det hindrar dock inte att det kan tjäna som förebild för en liknande reglering av ett försvarssamarbete med ett annat land.

Av direktiven framgår vidare att det inte ingår i utredningens uppdrag att överväga ändringar i grundlag eller i riksdagsordningen.

2.4 Utredningens arbete

Utredningen har biträtt av dels experter från Försvarmakten, dels sakkunniga från Förvarsdepartementet. Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med sakkunnig- och expertgruppen. Inhämtande av upplysningar från Försvarmakten har skett genom utredningens experter. Under utredningstiden har sammanlagt sju sammanträden hållits.

Den särskilde utredaren och sekreteraren har besökt Finland för att få information om den nya finska lagstiftningen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd. Vid besöket träffade utredningen företrädare för Förvarsministeriet.

Utredningen har erhållit information om gällande rätt i Norge, Estland, Lettland och Litauen av utredningens experter.

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen utgått från den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandet omfattar 13 kapitel. Det inleds med ett kapitel om utredningens författningsförslag (kapitel 1). Därefter återfinns denna redogörelse för utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2). Sedan behandlas de konstitutionella förutsättningarna för utredningens uppdrag (kapitel 3). I det därpå följande kapitlet lämnas en redogörelse

för beslutsprocessen i riksdagen och utredningens bedömning om huruvida beslut om militärt stöd kan fattas med tillräcklig skyndsamtighet inom ramen för riksdagens beslutsfattande (kapitel 4). I kapitel 5 redovisas bl.a. utredningens överväganden och förslag till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Där efter lämnas en redogörelse för hur riksdagens behov av insyn kan säkerställas med anledning av regeringens utökade beslutsbefogenheter (kapitel 6). Sedan behandlas vilka befogenheter och andra förutsättningar som är nödvändiga för att finska militära styrkor ska kunna lämna ett ändamålsenligt stöd (kapitel 7 och 8). I det därpå följande kapitlet behandlas kort svenska och finska styrkors maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor (kapitel 9). I kapitel 10 lämnas en kortfattad redogörelse för hur vissa andra länder har reglerat frågor om lämnande och mottagande av militärt stöd. Där efter redovisas utredningens bedömning när det gäller kostnads- och konsekvensanalys och tid för ikraftträdande (kapitel 11 och 12). I betänkandets sista kapitel finns en författningskommentar (kapitel 13).

3 De konstitutionella förutsättningarna för uppdraget

3.1 Inledning

Som har framgått är det utredningens uppgift att se över vissa delar av de rättsliga förutsättningarna för Sveriges försvarssamarbete med Finland, med utgångspunkt i den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande.¹

Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att det saknas grundlagsbestämmelser som direkt tar sikte på förutsättningar för ett gemensamt agerande med militära resurser med ett annat land. Det anges att detta förhållande dock inte kan anses innebära att det saknas förutsättningar för ett sådant agerande, utan att utgångspunkten i stället måste vara att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iaktas vid beslutsfattandet. Vidare anges att regleringen i regeringsformen kräver att frågor om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen vid ingående av internationella avtal, om behovet av överlåtelse av beslutanderätt och om författningsstöd m.m. övervägs och iaktas i varje enskilt fall.

I det följande redogörs för Förutsättningsutredningens analys i tillämpliga delar.

¹ Se Förutsättningsutredningens betänkande *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete* (SOU 2016:64).

3.2 Kompetensfördelningsregler i regeringsformen

I Förutsättningsutredningens betänkande konstateras att regeringsformen innehåller huvudsakligen kompetensfördelningsregler vad gäller försvarsrelaterade frågor. Det finns bestämmelser om vem som får fatta beslut, regeringen eller riksdagen, om att bl.a. sätta in rikets försvarsmakt eller sända svenska väpnade styrkor till andra länder. Av betänkandet framgår vidare att 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.

Eftersom regeringsformen inte innehåller några regler som direkt tar sikte på förutsättningar för ett gemensamt agerande med militära resurser med ett annat land har utgångspunkten för Förutsättningsutredningens analys varit dels de 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.

3.2.1 Bestämmelser om krig och krigsfara

I 15 kap. RF – som innehåller regler om krig och krigsfara – finns bestämmelser om bl.a. rikets försvar och insättande av väpnade styrkor. Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att dessa bestämmelser drar gränser för i vilken mån regeringen kan agera självständigt eller om riksdagens medgivande krävs.

Insättande av rikets försvarsmakt till rikets försvar

Enligt 15 kap. 13 § första stycket RF får 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.

Det är således regeringen som ensam disponerar rikets försvarsmakt i händelse av att Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp eller territoriell kränkning och som kan fatta beslut om att sätta in Försvarsmakten i dessa fall.

Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär, t.ex. huruvida en fientlig aktivitet har nått en sådan intensitet eller aktualitet att det föreligger ett väpnat angrepp.

I Förutsättningsutredningens betänkande framhålls att 15 kap. 13 § RF handlar om försvaret av Sverige mot väpnade angrepp och territoriella kränkningar samt att det inte finns någon möjlighet för regeringen att med stöd av bestämmelsen ensam besluta om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett angrepp mot en annan stat eller för att hindra kränkningar av en annan stats territorium. I det senare fallet krävs riksdagens medverkan i enlighet med 15 kap. 16 § RF.

Vad gäller svenska styrkors maktbefogenheter utomlands gentemot utländsk befolkning eller andra som befinner sig på utländskt territorium, inklusive utländska fientliga styrkor, konstaterar Förutsättningsutredningen att regeringsformen inte kräver någon författningsreglering. Skälet härför är att rättigheterna i 2 kap. RF enbart tillkommer svenska medborgare och utlänningar inom det svenska territoriet och kravet på lagstöd i 8 kap. RF enbart reglerar inhemska svenska förhållanden. Svenska styrkors vålds- och tvångs-användning måste däremot vila på folkrättslig grund.

I Förutsättningsutredningens betänkande anges att 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, t.ex. internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter.

Insättande av väpnade styrkor utanför försvarsfallet

För att regeringen ska få sätta in svenska väpnade styrkor utanför försvarsfallet, dvs. då det inte rör sig om att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller att hindra territoriella kränkningar, krävs att riksdagen på något sätt lämnat sitt godkännande till åtgärden. Av 15 kap. 16 § första stycket RF framgår att regeringen får 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. Enligt andra

stycket får svenska väpnade styrkor 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 alltså om insättande av väpnade styrkor utomlands i andra situationer än de som avses i 15 kap. 13 § RF och motsvarar med vissa redaktionella och språkliga ändringar tidigare 10 kap. 9 § första stycket RF.

Vad som närmare avses med en väpnad styrka framgår inte av regeringsformen eller dess förarbeten. Det står dock klart att det rör sig om en väpnad styrka då beväpnad svensk militär personal sätts in utomlands med uppgift att utföra stridsuppgifter. Det kan röra sig om en trupp beväpnad med handeldvapen eller med tyngre beväpning, liksom bestyckade och bemannade fordon, fartyg och luftfartyg samt vapensystem med den personal som krävs för att hantera det. Enbart militär materiel, t.ex. vapen, fordon, fartyg och luftfartyg, utgör inte i sig en väpnad styrka i regeringsformens mening och sändande som enbart avser materiel omfattas inte av bestämmelsen i 15 kap. 16 § RF. Frågan om ett visst personalbidrag är att anse som en väpnad styrka i regeringsformens mening har uppkommit i samband med att svenskt deltagande i internationella militära insatser har aktualiserats. Det har bl.a. ansetts röra sig om en väpnad styrka när den militära personal som ska sändas utomlands utrustats och organiserats på ett sätt som innebär att de har förmåga att som enhet utföra väpnad strid i händelse av angrepp, och detta även om de inte har någon direkt stridsuppgift inom insatsen.² Att utsänd militär personal, som inte har väpnade uppgifter inom en insats, har lättare beväpning endast för personligt självförsvar har dock inte ansetts medföra att det är fråga om en väpnad styrka. Regeringen har vidare i ett antal fall beslutat om svenskt deltagande med mindre grupper av beväpnad militär personal i vissa internationella utbildningsinsatser, t.ex. EU:s utbildningsinsats i Mali, utan att deltagandet har ansetts avse en väpnad styrka i regeringsformens mening.

I Förutsättningsutredningens betänkande anges att regleringen i 15 kap. 16 § RF inte innehåller någon begränsning av för vilket syfte eller i vilka situationer svenska väpnade styrkor får sättas in eller sän-

² Se bl.a. prop. 2002/03:43 *Svenskt deltagande i en EU-ledd styrka i Makedonien*, prop. 2014/15:104 *Svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak* och prop. 2015/16:40 *Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i norra Irak*, jfr även prop. 2016/17:32 *Fortsatt svenskt deltagande i den militära utbildningsinsatsen i Irak*.

das utomlands och att den aktuella bestämmelsen alltså inte hindrar att riksdagen medger att svenska väpnade styrkor sätts in till stöd för annan stat. Vidare anges att 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 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.

3.2.2 Bestämmelser om internationella förhållanden

Det framhålls i Förutsättningsutredningens betänkande att regeringsformen vilar på principen att utrikesärenden handläggs av regeringen inom ramen för dess riksstyrelsefunktion, dvs. uppgiften att – med ansvar inför riksdagen – styra riket. I 10 kap. RF finns bestämmelser om bl.a. de statsrättsliga inskränkningar som finns i regeringens rätt att ingå internationella överenskommelser och förutsättningarna för överlåtelse av förvaltningsuppgifter.

Ingående av internationella överenskommelser

Av 10 kap. 1 § RF framgår att det är regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

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

Förutsättningsutredningen menar att det genom bestämmelsen i 10 kap. 5 § RF – som förklarar att bestämmelserna i 1–4 §§ även till-

lämpas på åtaganden i andra former av internationella förpliktelser för riket än överenskommelser – görs klart att ett ensidigt åtagande i konstitutionellt hänseende jämföras med en överenskommelse.

Förutsättningsutredningen slår fast att frågan om riksdagens medverkan måste bedömas beträffande varje internationell överenskommelse sedd för sig. Förutsättningsutredningen anger dock att det är 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. Den nu aktuella utredningen vill i detta avseende framhålla följande. En lagreglering som medger att regeringen ensam fattar beslut om ett visst agerande i förhållande till en annan stat innebär att en internationell överenskommelse om just detta agerande inte är ett ämne som riksdagen ska besluta om. Förutsatt att en sådan överenskommelse inte kräver ytterligare lagreglering, i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om eller annars är att anse som av större vikt måste därmed utgångspunkten vara att riksdagens godkännande inte krävs för ett ingående av överenskommelsen.

Överlåtelse av förvaltningsuppgifter

Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter men att regeringsformen inte hindrar att kompetens överförs till utländska organ. I 10 kap. 8 § RF regleras förutsättningarna för överlåtelse utanför EU-samarbetet av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte grundar sig direkt på regeringsformen.

Av 10 kap. 8 § första stycket RF framgår att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan, i andra fall än de som avses i 6 § (överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet), 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. Enligt andra stycket fattar riksdagen beslut om

överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket om uppgiften innefattar myndighetsutövning.

Hänvisningen till 10 kap. 6 § andra stycket RF innebär att om uppgiften innefattar myndighetsutövning 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 (jfr 8 kap. 14 § RF). Om uppgiften inte innefattar myndighetsutövning fattar riksdagen beslut om överlåtelse med enkel majoritet.

Förutsättningsutredningen konstaterar att uppgiften för rikets försvarsmakt att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium inte är en uppgift som direkt grundar sig på regeringsformen. Enligt Förutsättningsutredningen står det klart att det rör sig om förvaltningsuppgifter och att det således enligt 10 kap. 8 § RF är möjligt att överlåta till en annan stat att utföra dessa uppgifter.

Vad gäller begreppet myndighetsutövning i 10 kap. 8 § andra stycket RF framgår av Förutsättningsutredningens betänkande att detta begrepp inte är begränsat till myndighetsutövning mot enskild och inte enbart uppbärs av behovet att skydda den enskilde mot utländsk maktutövning samt att 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. Vidare framgår att för att en överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska anses uppstå, anses det 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 saknar betydelse.

Förutsättningsutredningen anser att det knappast kan 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. Vidare anges att 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. När det gäller 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, gör Förutsettningsutredningen dock bedömningen att beslut enligt den särskilda beslutsordningen inte torde behöva fattas.

Enligt Förutsettningsutredningens betänkande torde utländsk militär som utgångspunkt inte nödvändigtvis behöva tilldelas några maktbefogenheter gentemot den svenska befolkningen vid fullgörandet av sina uppgifter på svenskt territorium. Det kan dock vara nödvändigt att så sker för att ett verksamt stöd ska kunna lämnas. 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, anges 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. Förutsettningsutredningen anför vidare att det kan röra sig om både disciplinära och straffrättsliga förfaranden avseende överträdelse eller brott som begåtts av den stödjande statens personal på svenskt territorium. Förutsettningsutredningens slutsats är att överlåtelse enligt ovan fordrar beslut enligt den särskilda ordningen enligt vad som stadgas i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

3.3 Behovet av lagstöd för utländska styrkors maktbefogenheter i Sverige

Av Förutsettningsutredningens betänkande framgår att ett gemensamt agerande med annan stat med militära resurser för att möta ett väpnat angrepp på en annan stats territorium kan innebära att det även blir aktuellt med ingripanden gentemot den understödda statens civilbefolkning. Härvid hänvisas till 2 kap. RF som innehåller krav på lagstöd för inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter och till 8 kap. 2 § RF som innebär att ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden kräver lagstöd.

Förutsettningsutredningens slutsats är att ett samarbete som innebär att den stödjande statens militära personal tilldelas maktbefogenheter gentemot civilbefolkningen och som innebär inskränkningar i

dessa fri- och rättigheter eller i övrigt ingripanden i deras personliga eller ekonomiska förhållanden fordrar lagstöd.

Såvitt avser utländska styrkors befogenheter att utöva militär maktutövning mot utländska fientliga styrkor på svenskt territorium konstaterar däremot Förutsättningsutredningen att regeringsformen inte kräver någon författningsreglering. Skälet härför är att 2 kap. och 8 kap. RF ytterst inte kan anses omfatta utländska fientliga styrkor.

3.4 Slutsatser av Förutsättningsutredningens analys

Som har framgått i avsnitt 2.3 omfattar vårt uppdrag de situationer där Sverige ger militärt stöd till Finland för att möta ett väpnat angrepp och hindra kränkningar av finskt territorium samt där Sverige tar emot militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp och hindra kränkningar av svenskt territorium.

Slutsatsen av Förutsättningsutredningens analys är att i de situationer där Sverige ska ge militärt stöd till Finland krävs beslut om insättande av väpnade styrkor enligt 15 kap. 16 § RF samt i de situationer där Sverige ska ta emot militärt stöd från Finland krävs beslut om överlämnande av förvaltningsuppgift till annan stat enligt 10 kap. 8 § RF.

Vad gäller beslut enligt 15 kap. 16 § RF så fattas inte dessa självständigt av regeringen utan kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande kan ges på så sätt att riksdagen godkänner en internationell förpliktelse som kräver ett insättande av svenska väpnade styrkor, att riksdagen antar en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall. I dagsläget finns inte någon internationell förpliktelse för Sverige som kräver att svensk väpnad styrka sätts in eller sänds till Finland eller någon lag som medger regeringsbeslut på området.

Beslut enligt 10 kap. 8 § RF fattas av riksdagen. Riksdagen har även i bestämmelsen getts möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlämnande av förvaltningsuppgift.

Av Förutsättningsutredningens analys följer att ett beslut som t.ex. innebär att finska styrkor deltar i uppgiften att på svenskt territorium med vapenmakt möta utländska fientliga styrkor eller att med vapen-

makt hindra kränkningar av svenskt territorium torde vara ett sådant beslut som ska fattas i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF, dvs. det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Det följer även av Förutsättningsutredningens analys att för det fall finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige ska tilldelas maktbefogenheter gentemot den svenska civilbefolkningen krävs att deras befogenheter regleras i lag. Sådan överlåtelse fordrar beslut enligt vad som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

4 Kan beslut om militärt stöd fattas med tillräcklig skyndsamhet?

4.1 Inledning

Beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att möta ett väpnat angrepp mot Finland eller att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium fattas som har framgått av regeringen efter godkännande av riksdagen i enlighet med 15 kap. 16 § RF. Beslut om att ta emot militärt stöd från Finland i syfte att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller att hindra kränkningar av svenskt territorium fordrar ett beslut av riksdagen om överlämnande av förvaltningsuppgift i enlighet med 10 kap. 8 § RF. Eftersom dessa beslut kan behöva fattas med mycket kort varsel är fråga om de krav på skyndsamhet i beslutsprocessen som försvarssamarbetet ställer kan uppfyllas inom ramen för riksdagens beslutsfattande. Om så inte är fallet, är fråga om det finns några åtgärder som kan vidtas för att uppfylla kraven på skyndsamhet i beslutsfattandet och som inte innebär någon ändring av regeringsformen eller riksdagsordningen. Av betydelse i sammanhanget är att beslut i fredstid fattas inom ramen för de allmänna bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen medan beslut under krig eller krigsfara fattas i enlighet med specialbestämmelserna i 15 kap. RF.

I det följande redogörs översiktligt för beslutsprocessen i riksdagen. Därefter behandlas vilka möjligheter som står till buds enligt regeringsformen och riksdagsordningen att skynda på denna beslutsprocess. Sedan lämnas en översiktlig redogörelse för förhållandena under krig eller krigsfara. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och slutsats.

Redogörelsen bygger, om inte annat anges, på Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna (1 januari 2015 Zeteo).

4.2 Beslutsprocessen i riksdagen

4.2.1 Initiativrätt

Regeringens och riksdagsledamöternas initiativrätt, dvs. rätt att lämna förslag till riksdagen, regleras i både regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO). Av 4 kap. 4 § RF framgår att regeringen och varje riksdagsledamot får, i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen, väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. I 9 kap. RO finns bestämmelser om hur denna initiativrätt ska utövas, men även bestämmelser om vilka i övrigt som enligt detta kapitel har rätt att påkalla ett beslut av riksdagen i en sakfråga. Av 9 kap. 16 § RO framgår att ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde, ett s.k. utskottsinitiativ. Även vissa andra riksdagsorgan har initiativrätt, såsom t.ex. riksdagsstyrelsen och Riksdagens ombudsmän (9 kap. 17 § RO). Ärenden kan också väckas genom dokument från EU (9 kap. 20 § RO).

Enligt 9 kap. 2 § första stycket RO lämnar regeringen förslag till riksdagen genom propositioner. Av andra stycket framgår att en sådan ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. Propositioner med lagförslag ska i förekommande fall innehålla Lagrådets yttrande. Regeringen har även enligt 9 kap. 7 § RO rätt att lämna riksdagen skrivelser. Genom en skrivelse lämnas enbart information till riksdagen och något beslut med rättslig verkan påkallas därmed inte. Information till riksdagen får regeringen även enligt 6 kap. 18 § RO lämna muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren. Till skillnad från skriftlig information i form av skrivelser ger en sådan muntlig information ingen motionsrätt (jfr 9 kap. 12 § RO).

Riksdagsledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner (9 kap. 10 § RO). Utskotten tar initiativ genom utskottsbetänkanden enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet (9 kap. 16 § RO).

4.2.2 Arbetet i kammaren

En proposition ska ges in till Riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna (tilläggsbestämmelse 9.2.1 i RO).

En motion får med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 12 § RO). Motionstiden får dock förkortas i vissa fall.

Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt får riksdagen, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen, besluta om kortare motionstid om det finns synnerliga skäl (9 kap. 13 § första stycket RO).

En motion ska ges in till Riksdagsförvaltningen senast kl. 16.30 den sista dagen som motionen får lämnas. Vidare ska motionen anmälas vid ett sammanträde med kammaren (tilläggsbestämmelse 9.10.1 i RO).

Motioner med anledning av händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel (9 kap. 15 § RO).

Eftersom ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet ska ett utskottsinitiativ vara anmält i kammaren och tillgängligt för riksdagsledamöterna i enlighet med 11 kap. 2 § RO, se avsnitt 4.2.4.

4.2.3 Beredningen i utskott

Efter att motionstiden gått ut kan riksdagen påbörja behandlingen av ärendena. I 10 kap. RO finns bestämmelser om hur ärenden som väcks i riksdagen ska beredas.

Av 10 kap 2 § första stycket första meningen RO framgår att propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser, motioner och vissa EU-dokument ska hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Det råder alltså beredningstvång, vilket innebär att riksdagen som huvudregel inte får avgöra ett ärende som inte har beretts i utskott. Såvitt avser propositioner och motioner är detta beredningstvång redan föreskrivet i 4 kap. 5 § RF. Enligt den be-

stämelsen bereds ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot av ett utskott innan det avgörs, om inte annat anges i regeringsformen.

Enligt 10 kap. 2 § andra stycket RO ska ett ärende innan det hänvisas till ett utskott bordläggas vid ett sammanträde med kammaren, om kammaren inte beslutar om omedelbar hänvisning. Att det sker en bordläggning före hänvisning till utskott är således regel. Syftet med en bordläggning är att förvarna ledamöterna om vilka ärenden som står inför avgörande samt att ge tid för inläsning och överläggningar.¹ Däremot kan beslut om omedelbar hänvisning fattas när det påkallas skyndsamt handläggning.

Den nu aktuella principen om beredningstvång kompletteras av ett behandlingstvång för utskotten. Enligt 10 kap. 3 § första stycket RO ska utskotten avge betänkanden till kammaren över de propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner som har hänvisats till dem eller överlämnats från ett annat utskott.

Av 10 kap. 4 § första stycket RO framgår att innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag, eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Detta gäller också för förslag som påverkar statens budget. Om utskottet inte har inhämtat upplysningar eller yttranden, ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta. I andra stycket stadgas att innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom ett utskottsinitiativ ska finansutskottet ges tillfälle att yttra sig om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna.

Utskott har i vissa fall en skyldighet att inhämta yttrande från Lagrådet (10 kap. 5 § RO jfr 8 kap. 21 § RF).

¹ Se Grundlagsberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15), s. 278.

4.2.4 Riksdagens beslut

I 11 kap. RO finns bestämmelser om bl.a. förutsättningarna för att ett ärende ska kunna avgöras, förfarandet vid beslut av kammaren och när ärenden ska avgöras.

Av 11 kap. 2 § andra stycket RO framgår att ett betänkande eller ett utlåtande från ett utskott ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. I paragrafens första stycke stadgas att detta ska vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Enligt tilläggsbestämmelse 11.2.1 i RO ska betänkandet eller utlåtandet vara tillgängligt för ledamöterna senast kl. 15.00 den dag som anges i 2 § första stycket. Riksdagen får dock på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid än vad som anges i första stycket (11 kap. 2 § tredje stycket RO). I tilläggsbestämmelse 11.2.2 i RO föreskrivs att ett sådant förslag ska anmälas i kammaren i samband med att betänkandet eller utlåtandet behandlas. Vidare ska talmannen, innan han eller hon väcker ett sådant förslag, samråda med utskottets ordförande eller vice ordförande.

Vad gäller framläggande av yrkanden framgår av 11 kap. 4 § första stycket RO att ett utskott yrkar bifall till sitt förslag i ett ärende genom ett betänkande eller utlåtande. Detta innebär t.ex. att talmannen, då kammaren fattar beslut i ärendet, kan ställa proposition på utskottets förslag även om inga talare är anmälda då ärendet behandlas i kammaren och ingen således uttryckligen har lagt fram några yrkanden.

Enligt 6 kap. 9 § första stycket RO sammanträder kammaren på kallelse av talmannen om inte annat föreskrivs i regeringsformen eller i riksdagsordningen. Av andra stycket framgår att en kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl, får kallelsen anslås senare. I så fall får sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det.

Av 6 kap. 13 § första stycket RO framgår att talmannen ska till varje sammanträde upprätta en föredragningslista över vad som ska behandlas under sammanträdet. Undantag får göras för sådant som antas bli behandlat inom stängda dörrar. Föredragningslistan ska

göras tillgänglig för ledamöterna. I andra stycket stadgas att det ska framgå av föredragningslistan om sammanträdet är ett arbetsplenium.

Ett ärende i vilket överläggning äger rum får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad (11 kap. 6 § första stycket RO). Härmed garanteras yttranderätten i kammaren. I 4 kap. 6 § första stycket RF anges även att när ett ärende ska avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Ett betänkande eller utlåtande från ett utskott får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen och på föredragningslistan har angetts som arbetsplenium (11 kap. 6 § andra stycket RO). Ett arbetsplenium är ett sammanträde med kammaren under vilket överläggning om och avgörande av betänkanterna och utlåtanden från utskott kan ske.

För att kammaren ska kunna fatta beslut krävs enligt 11 kap. 7 § första stycket RO att talmannen ställer proposition (lämnar förslag) till beslutet. Talmannen kan enligt 11 kap. 7 § andra stycket RO besluta att inte ställa proposition. Propositionsvägran förekommer dock endast undantagsvis.

Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot begär det, genom omröstning (11 kap. 8 § första stycket RO).

Genom riksdagsskrivelser lämnar riksdagen ett officiellt besked om besluten i kammaren. Av 11 kap. 21 § första stycket RO framgår att om ett riksdagsbeslut kräver verkställighet, ska det organ som har att verkställa beslutet underrättas genom en skrivelse. Riksdagens beslut med anledning av en proposition eller en framställning ska alltid genom en skrivelse meddelas regeringen respektive det riksdagsorgan som har lämnat framställningen. I tilläggsbestämmelse 11.21.1 i RO anges att riksdagens skrivelser undertecknas av talmannen.

4.3 Förfarandet med ärenden som kräver skyndsam handläggning

Bestämmelserna i regeringsformen och i riksdagsordningen är så utformade att de gör det möjligt för statsmakterna att snabbt och i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga

i krislägen. Det finns alltid en riksdag, eftersom val till riksdagen gäller till dess att den närmast därefter valda riksdagen samlas (3 kap. 10 § RF). Vidare kan sammanträde enligt 4 kap. 1 § RF vid behov hållas på annan ort än Stockholm.

I det följande anges ett antal åtgärder som kan vidtas enligt riksdagsordningen för att snabba på beslutsprocessen i riksdagen.

- Talmannen kan enligt 6 kap. 9 § andra stycket RO *kalla till sammanträde med kort varsel*. Om talmannen bedömer att det finns synnerliga skäl kan tidsbestämmelserna om att kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg frångås. Av bestämmelsen framgår vidare att ett sådant sammanträde får hållas endast om en majoritet av riksdagens ledamöter medger det. Prövningen sker vid det sammanträde till vilket kallelsen har skett. Det är möjligt att hålla mer än ett sammanträde på en dag, även om detta ansetts mindre väl förenligt med reglerna om bordläggning.
- Talmannen får enligt 6 kap. 12 § första stycket RO besluta att kalla kammaren till sammanträde under en period då arbete i kammaren inte pågår, dvs. till ett *extra sammanträde*. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 av ledamöterna begär det. Av andra stycket framgår att ett sammanträde ska hållas inom tio dagar från det att en begäran om det har framställts och att ett sammanträde får hållas först sedan ledamöterna har erhållit skälig tid att inställa sig från det att de underrättats om kallelsen. Enligt tredje stycket får ett sammanträde för arbetsplenum under en period då arbetsplenum inte ingår i kammarens planering hållas inom kortare tid än 48 timmar från det att ledamöterna underrättades om kallelsen endast om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för att ärendet får avgöras.
- Riksdagen kan besluta om *kortare motionstid* om ett ärende kräver skyndsam handläggning och synnerliga skäl föreligger (9 kap. 13 § första stycket RO). En förkortning av motionstiden är ett allvarligt ingrepp och får därför enbart ske genom särskilt beslut av riksdagen, eventuellt i samband med hänvisning till utskottet, och endast på förslag av regeringen i en proposition eller av ett riksdagsorgan som lämnat en framställning. Förkortning av motionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse.

Vidare får följdmotionstiden aldrig helt sättas ur spel. Detta senare är inte preciserat, men en dag måste under alla förhållanden vara ett minimum. När det gäller förslag från regeringen har det ingåtts en överenskommelse mellan talmannen och Regeringskansliet hur detta i praktiken ska genomföras.

- Riksdagen kan enligt 10 kap. 2 § andra stycket RO besluta om *omedelbar hänvisning* av ett ärende till utskottet utan föregående bordläggning. I normalfallet ska ett ärende bordläggas vid ett sammanträde i kammaren innan kammaren vid nästa sammanträde fattar beslut om hänvisning till utskottet.
- Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas (11 kap. 2 § första och tredje stycket RO). Riksdagen kan således fatta beslut om *kortare tillgänglighet av ärenden*. Förslag från utskottet om avgörande av ett ärende som har varit tillgängligt kortare tid ska enligt tilläggsbestämmelse 11.2.2 i RO anmälas i kammaren i samband med att betänkandet eller utlåtandet behandlas. Innan talmannen väcker ett sådant förslag ska han eller hon samråda med utskottets ordförande eller vice ordförande.

Ett exempel på när det skett en skyndsam handläggning är det ärende som gällde frågan om sekretess i mål om barnpornografibrott.² Ett antal personer hade i ett mål om barnpornografibrott som var anhängigt vid Stockholms tingsrätt gjort framställningar om att få ta del av beslagtagna videofilmer. Stockholm tingsrätt vägrade att lämna ut filmerna, medan Svea hovrätt ansåg att det saknades lagligt stöd för att vägra detta. I en skrivelse till Justitiedepartementet daterad den 17 maj 1993 föreslog Justitiekanslern (JK) att en fråga om en ändring i sekretesslagen (1980:100) skulle tas upp till skyndsam prövning. Framställningen behandlades vid en hearing den 19 maj 1993 och i denna deltog myndigheter och organisationer. Den 24 maj 1993 lämnade regeringen in en proposition till riksdagen med förslag att sekretesslagen skulle ändras med innebörd att sekretess införs hos domstol i mål om ansvar för barnpornografibrott,

² Se prop. 1992/93:256 om sekretess i mål om barnpornografibrott, bet. 1992/93:KU40 *Ändringar i sekretesslagen* och rskr. 1992/93:364.

att lagändringen skulle träda i kraft omedelbart och att motions-tiden skulle förkortas till tre dagar. På grund av tidsskäl beslutade regeringen propositionen utan att höra Lagrådet. I propositionen angavs också att samma problemställning fanns i mål om ansvar för olaga våldsskildring, men att det inte inom ramen för det synnerligen brådskande lagstiftningsärendet var möjligt att behandla detta brott när det inte omfattades av JK:s framställning. Det anfördes att JK i samarbete med företrädare för Justitiedepartementet hade utarbetat ett utkast till en sekretessbestämmelse som skulle förhindra sådan spridning även vad gäller sådana brott. Vidare anfördes att avsikten var att utkastet snarast skulle överlämnas till det utskott i riksdagen som skulle bereda regeringens förslag så att detta utskott genom ett s.k. utskottsinitiativ skulle ha möjlighet att komplettera propositionens lagförslag och därigenom snabbast möjligt komma till rätta med problemet med olaga våldsskildringar som hålls tillgängliga enligt offentlighetsprincipen i en rättegång. Propositionen bordlades den 24 maj 1993 och hänvisades till utskottet den 25 maj 1993. Motioner fick väckas senast den 27 maj 1993. I KU:s betänkande den 28 maj 1993 behandlade utskottet regeringens proposition och två motioner som väckts med anledning av propositionen. Utskottet utnyttjade även sin initiativrätt och föreslog ytterligare ändringar i sekretesslagen som grundats på en framställning från JK. KU inhämtade även yttrande från Lagrådet. Riksdagen fattade beslut den 2 juni 1993. Samma dag hölls ett regeringssammanträde där de nya bestämmelserna utfärdades. Då utkom även lagen från trycket. Lagen trädde i kraft påföljande dag, den 3 juni 1993 (SFS 1993:437).

Från det att propositionen kom in till riksdagen till dess att riksdagen fattat beslut tog det alltså nio dagar. Bestämmelserna i riksdagsordningen om utskottsinitiativ och förkortad motionstid tillämpades.

Ett annat exempel på skyndsam handläggning är det ärende som gällde allmänt lönestopp.³ I proposition inlämnad den 8 februari 1990 föreslog regeringen en temporär lagstiftning om lönestopp. Bakgrunden till den föreslagna lagstiftningen var den på senare tid alltmer okontrollerade kostnads- och löneutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Genom lagen skulle allmänt lönestopp för hela

³ Se prop. 1989/90:95 om allmänt lönestopp och bet. 1989/90:AU24 Allmänt lönestopp.

arbetsmarknaden införs. Regeringen ansåg på grund av tidsskäl att Lagrådets hörande kunde underlåtas. Vidare föreslog regeringen att riksdagen skulle besluta om förkortad motionstid till fyra dagar. Propositionen bordlades samma dag och hänvisades till utskottet den 9 februari 1990. Motioner fick väckas senast den 12 februari 1990. Arbetsmarknadsutskottet behandlade i betänkandet daterat den 14 februari 1990 regeringens proposition och sju motioner som hade väckts med anledning av propositionen. Utskottet avstyrkte regeringens proposition om allmänt lönestopp och hemställde att ärendet skulle avgöras efter endast en bordläggning. Riksdagen biföll utskottets hemställan den 15 februari 1990.

Från det att propositionen kom in till riksdagen till dess att riksdagen fattade beslut tog det sju dagar. För att snabba på handläggningen i riksdagen tillämpades alltså bestämmelserna i riksdagsordningen om förkortad motionstid och enkel bordläggning. Det kan anmärkas att innan ordningen med en bordläggning infördes 2014 skulle bordläggning som huvudregel ske vid två tillfällen.⁴

Ett ytterligare exempel på skyndsamt handläggning är ärendet om svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen.⁵ I propositionen föreslogs att riksdagen skulle medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka på högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med FN:s säkerhetsråd. Det planerade svenska bidraget skulle utgöras av flygstridskrafter och stödresurser om totalt cirka 130 personer. Därutöver skulle styrkan om behov uppstod kunna förstärkas tillfälligt. Regeringens avsikt var att styrkan skulle delta i två månader med full förmåga. Övrig tid skulle avse förberedelser, transporter samt inledning och avveckling av insatsen. Regeringen föreslog att riksdagen skulle besluta att motionstiden förkortas till en dag mot bakgrund av det brådskande behovet. FN hade konstaterat att grova och systematiska brott mot de mänskliga rättigheterna pågick och att de vitt spridda och systematiska angreppen mot civila kunde vara brott mot mänskligheten.

⁴ Se framst. 2013/14:RS3 *Översyn av riksdagsordningen*, s. 101 f.

⁵ Se prop. 2010/11:111 *Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, bet. 2010/11:UFöU3 *Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen* och rskr. 2010/11:207.

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet föreslog den 31 mars 2011 att riksdagen skulle bifalla propositionen under förutsättning att det fortfarande fanns ett mandat för styrkan enligt beslut i FN:s säkerhetsråd. Utskottet konstaterade att det fanns en bred politisk enighet bakom förslaget till riksdagsbeslut. Vidare föreslog utskottet att ärendet skulle avgöras av kammaren efter endast en bordläggning. Utskottet framhöll att statsministern i riksdagens kammare informerat om att den svenska insatsen inte skulle komma att tillåta medverkan i stridsinsatser mot mål på marken.

Propositionen lämnades in till riksdagen den 29 mars 2011. Motioner fick väckas senast den 30 mars 2011. Riksdagen fattade beslut den 1 april 2011. Från det att propositionen kom in till riksdagen till dess att riksdagen fattade beslut tog det tre dagar.

Regeringen väckte därefter förslag i riksdagen vid två tillfällen om fortsatt svenskt deltagande i den militära insatsen i Libyen, den 9 juni 2011⁶ och den 15 september 2011.⁷ Riksdagen fattade beslut den 17 juni 2011 respektive den 21 september 2011. I båda fallen förkortades motionstiden till fyra dagar för att insatsen skulle kunna fortsätta utan avbrott.

Förutom de ovan angivna möjligheterna till snabb handläggning kan det även erinras om att förslag även kan väckas i sin helhet direkt i ett utskottsbetänkande på utskottets eget initiativ. Ett exempel på detta är det ärende som gällde frågan om användning av PKU-registret för identifiering av avlidna med anledning av tsunamin i Asien.⁸ Socialutskottet föreslog, med stöd av bestämmelsen om utskottsinitiativ, i betänkande den 7 januari 2005 en ändring av lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m., biobankslagen, som innebar att vid olyckor eller andra händelser där ett stort antal har avlidit, får vävnadsprover ur PKU-biobanken användas även för identifiering av de avlidna. Det föreslogs en komplettering av 5 kap. biobankslagen genom införandet en ny 2 a §. Vidare föreslogs att lagändringen skulle tidsbegränsas till

⁶ Se prop. 2010/11:127 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, bet. 2010/11:UFöU4 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen* och rskr. 2010/11:308.

⁷ Se prop. 2011/12:5 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, bet. 2011/12:UFöU1 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen* och rskr. 2011/12:3.

⁸ Se bet. 2004/05:SOU14 *Användning av PKU-biobanken för identifiering av avlidna med anledning av naturkatastrofen i Sydostasien* och rskr. 2004/05:145.

utgången av juni 2006. Bakgrunden till detta var att det i samband med den naturkatastrof som drabbade Sydostasien hade uppdragats att det fanns ett behov av att kunna använda material ur den s.k. PKU-biobanken för att underlätta identifieringen av de många avlidna. Vid denna svåra naturkatastrof hade sannolikt ett stort antal personer från Sverige omkommit som en direkt följd av den jättevåg, tsunami, som uppkom på grund av en jordbävning under havet i Indiska oceanen. Antalet barn bland de omkomna bedömdes kunna vara relativt stort. I betänkandet anfördes vidare att utskottet hade erfarit att det, på regeringens initiativ, förevarit överläggningar med representanter för samtliga riksdagspartier för att undersöka möjligheten att underlätta identifiering i visst sammanhang genom en ändring av biobankslagen. Enligt uppgift hade sådana överläggningar ägt rum bl.a. den 4 och den 5 januari 2005. Utskottet hade vidare erfarit att det dessförinnan inom Socialdepartementet hade pågått ett beredningsarbete på området, innefattande bl.a. olika myndighetskontakter. Utskottet hemställde att ärendet skulle avgöras efter endast en bordläggning. Utskottet föreslog att lagen skulle träda ikraft den 10 januari 2005 och upphöra att gälla den 30 juni 2006. Den 8 januari 2005 biföll riksdagen utskottets förslag.

Från det att utskottsbetänkandet kom in till riksdagens kammar till dess att riksdagen fattat beslut tog det alltså enbart en dag.

4.4 Förhållandena i krig eller krigsfara

Som har framgått av Förutsättningsutredningens betänkande finns det inte någon definition i regeringsformen eller dess förarbeten av begreppen krig eller krigsfara. Det har i stället ansetts ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet krig.⁹

I 15 kap. 1 § RF regleras inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara. Av bestämmelsen framgår att regeringen eller talmannen ska kalla riksdagen till sammanträde om riket kommer i krig eller krigsfara. Den som utfärdar kallelsen kan besluta att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm.¹⁰

⁹ Se Förutsättningsutredningens betänkande *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete* (SOU 2016:64) s. 83.

¹⁰ Se också 4 kap. 1 § RF.

Av 15 kap. 2 § första stycket RF framgår att är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 proportionellt valda andra ledamöter som riksdagen väljer redan i fredstid för riksdagens valperiod (13 kap. 11 § andra stycket RO). Vad gäller sammansättningen av krigsdelegationen i övrigt framgår av 13 kap. 11 § andra stycket RO att delegationen väljer inom sig vice ordförande enligt 12 kap. 16 § och att en riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen. Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 § (13 kap. 11 § tredje stycket RO).

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. Med bestämmelserna om krigsdelegationen ökar möjligheten att det i varje läge finns ett proportionellt sammansatt organ som är tillräckligt stort för att vara någorlunda representativt och samtidigt inte är större än att det bör kunna fungera även under speciella förhållanden med avseende på vistelseort och lokaliteter. Tanken är att beslut om inkallande av krigsdelegationen ska kunna fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder.

Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det (15 kap. 2 § andra stycket RF).

Att uppgiften har lagts på nämndens ledamöter, inte på nämnden som sådan, beror på att statschefen, utan att vara ledamot av nämnden, i regel är ordförande vid dess sammanträden (jfr 10 kap. 12 § RF). Förutom beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe fattar Utrikesnämndens ledamöter inga beslut, utan nämnden är ett rent samrådsorgan (10 kap. 11 § RF). Enligt 10 kap.

12 § första stycket RF består Utrikesnämnden av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Närmare bestämmelser om Utrikesnämndens sammansättning meddelas i riksdagsordningen. Av andra stycket framgår att Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen.

Regeringsformen drar inte någon gräns i tiden för krigsdelegationens behörighet. Under krig ska val till riksdagen i regel inte hållas (15 kap. 11 § RF), och krigsdelegationen kan på grund av en särskild regel i 15 kap. 3 § RF inte besluta undantag härifrån. Under krigsfara kan ordinarie val skjutas upp, och i detta fall är delegationen behörig att fatta beslut. Till följd av dessa regler kan krigsdelegationens verksamhet fortsätta utan någon bestämd gräns. Enligt 15 kap. 2 § andra stycket RF kan dock krigsdelegationen och regeringen i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

Av 15 kap. 3 § första stycket RF framgår att medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Av det i 15 kap. 9 § första stycket RF införda förbudet för riksdagen att fatta något beslut på ockuperat område följer dessutom att krigsdelegationen, om den har trätt i riksdagens ställe, inte heller får fatta beslut om den inte befinner sig i frihet.

Av 15 kap. 3 § andra stycket RF framgår att krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. Detta innebär att den inte är bunden av bestämmelserna i regeringsformen eller riksdagsordningen om riksdagens arbetsformer, t.ex. föreskrifterna om yttrande- och initiativrätt, utskottsberedning, sammanträdesort och sammanträdestid. Däremot är den givetvis bunden av den allmänna majoritetsregeln i 4 kap. 7 § RF och av bestämmelserna om kvalificerad majoritet för vissa särskilda fall. Tilläggsbestämmelserna 13.11.1 och 13.11.2 i RO handlar om förberedelse av krigsdelegationens arbete och krigsdelegationens sammanträden.

Vad gäller kallelse till sammanträden framgår av 13 kap. 12 § första stycket RO att för beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe enligt 15 kap. 2 § RF sammanträder Utrikesnämndens ledamöter på kallelse av talmannen eller, vid förhinder för talmannen, en vice talman, eller på kallelse av två av nämndens övriga ledamöter.

4.5 Överväganden

Bedömning: Beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium samt beslut om att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium kan inte fattas med tillräcklig skyndsamhet inom ramen för riksdagens beslutsfattande.

Beslut om att ta emot militärt stöd från Finland i syfte att möta ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte fattas med tillräcklig skyndsamhet även om krigsdelegationen trätt i riksdagens ställe.

Beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att möta ett väpnat angrepp mot Finland kan fattas med tillräcklig skyndsamhet förutsatt att nödvändiga förberedelser och åtgärder som väsentligt kortar ned tiden för riksdagsbehandling vidtas.

4.5.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringsformen och riksdagsordningen innehåller bestämmelser som gör det möjligt att i vissa fall handlägga ärenden skyndsamt. Det kan här framhållas att det inte ingår i utredningens uppdrag att överväga ändringar i grundlag eller i riksdagsordningen. Någon reglering av beslutsprocessen i riksdagen på lägre författningsnivå är vidare inte möjlig.

Vad gäller Sveriges försvarssamarbete med Finland så skiljer det sig från andra bilaterala samarbeten då det svensk-finska försvarssamarbetet även innebär en möjlighet till gemensamt operativt agerande i olika scenarier. Av betydelse för bedömningen av skyndsamheten är därför vilka villkor som kan gälla vid ett operativt militärt samarbete med Finland.

4.5.2 Kan beslut fattas tillräckligt snabbt inom ramen för riksdagens beslutsfattande?

Den tid det tar från det att ett ärende väcks i riksdagen till dess att riksdagen fattar beslut har betydelse för bedömningen av huruvida beslut om att ge och ta emot militärt stöd kan fattas med tillräcklig skyndsamhet. I riksdagen väcks ärenden vanligtvis genom förslag från regeringen, dvs. genom proposition. Som ovan har framgått ges en proposition in till Riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett kammarsammanträde efter att den blivit tillgänglig för ledamöterna. Vanligtvis följer följdsmotionstid om 15 dagar, en bordläggning vid ett kammarsammanträde före hänvisning till utskott samt beredning och behandling i utskott. Utskottets betänkande ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Betänkandet ska vara tillgängligt för ledamöterna senast kl. 15.00 två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Därefter kan beslut fattas i riksdagen. Från det att en proposition har lämnats in till riksdagen till dess att riksdagen har fattat beslut torde det åtminstone bli fråga om någon eller några månader.

Riksdagsbehandlingen av propositioner kan dock snabbas upp enligt bestämmelser i riksdagsordningen genom att riksdagen beslutar om förkortad motionstid, omedelbar hänvisning till ett utskott utan föregående bordläggning och, på förslag från utskottet eller talmannen, om kortare tillgänglighet av ärenden innan avgörande. Genom att vidta sådana åtgärder kan tiden för ett ärende i riksdagen i vissa fall kortas ned till några dagar eller någon vecka. Detta kan illustreras genom de exempel som angetts i avsnitt 4.3.

Som har framgått kan ärenden också väckas i riksdagen genom att ett utskott lämnar förslag till riksdagen genom ett utskottsinitiativ. Det kan framhållas att det krävs en majoritet i utskottet för detta. Genom ett utskottsinitiativ kan tiden för riksdagsbehandling förkortas i väsentlig mån. Till exempel finns det inte någon motionsrätt när ett utskottsbetänkande läggs fram efter ett utskottsinitiativ. Vidare har ett utskott möjlighet att lämna förslag om att ärendet får avgöras även om kortare tid än två vardagar förflutit sedan betänkandet blev tillgängligt för riksdagsledamöterna. Att tiden för riksdagsbehandling kan förkortas betydligt genom ett utskottsinitiativ framgår av det ovan angivna exemplet angående

användning av PKU-registret där det tog en dag från det att ärendet väcktes i riksdagen till dess att riksdagen fattade beslut.

Det kan alltså konstateras att det i ett enskilt fall när ideala förhållanden råder är juridiskt och teoretiskt möjligt att korta ned tiden i riksdagen till någon eller några dagar. De olika bestämmelserna som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen är dock alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet. Ett långsiktigt samarbete med ett annat land kräver kontinuerliga åtaganden och en hög grad av ömsesidig förutsebarhet. Att göra detta beroende av att riksdagen löpande tar till i grunden extraordinära metoder för sitt beslutsfattande framstår som en mindre solid grund för ett fungerande fördjupat försvarssamarbete.

Av betydelse för bedömningen av skyndsamheten är även det faktum att det är två instanser som ska fatta beslut, dvs. riksdagen och regeringen. Detta förskjuter självfallet tiden framåt för givande eller mottagande av militärt stöd. Innan regeringen väcker förslag i riksdagen måste vidare regeringen bereda ärendet och besluta en proposition. Även om Regeringskansliet kan vidta vissa åtgärder för att snabba på propositionsarbetet påverkas skyndsamheten.

Beslut om att ge och ta emot militärt stöd i syfte att hindra kränkningar av finskt eller svenskt territorium

Beslut om att ge militärt stöd till Finland för att hindra att finskt territorium kränks och att ta emot militärt stöd från Finland för att hindra att svenskt territorium kränks kan behöva fattas med mycket kort varsel. Ett operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland avseende att kunna upptäcka och avvisa kränkningar av varandras territorium får som huvudregel anses kräva en mycket snabb beslutsprocess för att vara effektivt och därmed trovärdigt. Anledningen till detta är att en misstänkt eller konstaterad kränkning av någon av staternas territorium till sin natur inträffar snabbt och ofta utan förvarning och kräver att motåtgärder sätts in direkt. Det innebär enligt utredningens mening 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.

För det fall riksdagsbeslut krävs för varje stödåtgärd är det inte heller möjligt att utveckla ett mer kontinuerligt operativt samarbete

angående uppgiften att hindra kränkningar av respektive lands territorium.

Redan den omständigheten att regeringen måste besluta en proposition för att väcka förslag i riksdagen innebär alltså en i förhållande till situationens krav på skyndsamhet lång tidsutdräkt, även om Regeringskansliet vidtagit åtgärder för att skynda på proportionsarbetet.

Till detta kommer förfarandet i riksdagen med bordläggningar, motionsrätt, utskottsbehandling och slutlig behandling i kammaren. Även om de möjligheter som finns att snabba på förfarandet i riksdagen utnyttjas, tar det ändå en med hänsyn till situationen för lång tid att fatta beslut. Det kan här framhållas att regeringens förslag om svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen, som tog tre dagar för riksdagen att behandla, väcktes med stöd av bland annat mandat från FN:s säkerhetsråd och föregicks inte av en hastigt uppkommen situation.

Ett ärende kan visserligen väckas genom ett utskottsinitiativ och således möjliggöra ett ännu snabbare förfarande i riksdagen. Enligt utredningens mening skulle det dock vara vanskligt att enbart förlita sig på en ordning som bygger på utskottsinitiativ.

Vid bedömningen av skyndsamheten bör också beaktas att riksdagen på vissa tider av året har uppehåll. Det kan ifrågasättas om ett tillräckligt snabbt beslutsfattande då är möjligt. En kränkning av svenskt eller finskt territorium kan mycket väl äga rum under sådan tid. Ett samarbete som syftar till att skydda respektive lands territorium bör inte vila under en viss tid på grund av att nationella beslutsmöjligheter då saknas.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att beslut om att ge och ta emot militärt stöd för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium måste kunna fattas mycket snabbt och att detta inte låter sig göras inom ramen för riksdagens beslutsprocess.

Beslut om att begära och ta emot militärt stöd från Finland i syfte att möta ett väpnat angrepp

Om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp står Sveriges suveränitet på spel. Beslut om att begära militärt stöd från Finland måste i dessa fall kunna fattas med extra stor skyndsamhet. Utgångspunkten i regeringsformen är att regeringen vid ett väpnat angrepp ska kunna

besluta om vilka försvarsåtgärder som ska vidtas för att dessa ska kunna sättas in så snabbt som möjligt. Med ett försvarssamarbete med Finland, som även ska innefatta gemensam operationsplanering för gemensamt användande av militära resurser för att möta väpnade angrepp, är det rimligt att regeringen även har bemyndigandet att påkalla finskt stöd så snart det behövs. Detta bör gälla för att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för att möta det väpnade angreppet och för att regeringen ska kunna fördela de svenska försvarsåtgärderna på bästa sätt. Det torde inte uppkomma några beaktansvärda negativa effekter av att begära stöd från Finland. Det måste i stället anses ligga helt och hållet i Sveriges intresse att så snabbt som möjligt kunna få militärt stöd från Finland som Sverige har ett fördjupat försvarssamarbete med. Att riksdagens godkännande ska krävas för att regeringen ska kunna hemställa om finskt stöd i syfte att möta ett väpnat angrepp skulle med den tidsutdräkt det för med sig innebära att Sverige står sämre rustat att möta ett väpnat angrepp.

När det är fråga om att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs när höjd beredskap vid krigsfara eller krig råder i Sverige kan specialbestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. RF tillämpas. Beslut ska således, om förhållandena kräver det, fattas av krigsdelegationen som trätt i riksdagens ställe. Krigsdelegationen är inte bunden av bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen om t.ex. sammanträdesort, initiativrätt och beredningstvång. Detta innebär att det juridiskt och teoretiskt finns förutsättningar för delegationen att fatta beslut snabbare än vad som gäller för riksdagen i fredstid. Även om tanken är att beslut om inkallande av krigsdelegationen ska kunna fattas i tillräckligt god tid och i samklang med andra beredskapshöjande åtgärder är det svårt så här i fredstid att förutse hur krigsdelegationen skulle kunna verka. Därtill kommer att problematiken med att två beslutsinstanser ska involveras före det att en begäran om stöd kan riktas till Finland kvarstår. Slutsatsen här blir därför att beslut om att ta emot militärt stöd för att möta ett väpnat angrepp inte kan fattas med tillräcklig skyndsamhet inom ramen för riksdagens beslutsfattande, oavsett om det sker med stöd av specialbestämmelserna i 15 kap. RF eller inte.

Beslut om att ge militärt stöd till Finland i syfte att möta ett väpnat angrepp

I utredningens direktiv anges att när det gäller beslut om att Sverige ska lämna stöd med svenska väpnade styrkor till en stat som är utsatt för ett väpnat angrepp är det en lämplig ordning att riksdagens medgivande krävs i det särskilda fallet, framför allt eftersom ett sådant beslut kan medföra att Sverige blir part i en väpnad konflikt. Utredningen ska enligt direktiven inte heller lämna några förslag som ändrar denna ordning.

Utredningen konstaterar dock att det är möjligt för riksdagen att vidta åtgärder som väsentligt kortar ned tiden för en riksdagsbehandling, t.ex. genom att riksdagen beslutar om förkortad motions- tid, omedelbar hänvisning till ett utskott utan föregående bordläggning och, på förslag från utskottet eller talmannen, om kortare tillgänglighet av ärenden innan avgörande. Utredningen vill i detta avseende understryka vikten av att Regeringskansliet och riksdagen vidtar de förberedelser och beredskapshöjande åtgärder som är nödvändiga för att ett snabbt beslutsförfarande i de aktuella frågorna ska kunna säkerställas.

Det bör också framhållas att tiden för riksdagsbehandling skulle kunna förkortas än mer genom ett utskottsinitiativ med förslag om kortare tillgänglighet av ärenden innan avgörande. Att förlita sig på en ordning som bygger på utskottsinitiativ i en sådan här utrikes- och försvarspolitiskt viktig fråga skulle dock enligt utredningens mening vara vanskligt.

5 En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

5.1 Inledning

Som tidigare har nämnts ingår det i utredningens uppdrag att överväga och lämna förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att besluta om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium, besluta om att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium, och besluta om att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige.

I det följande redogörs för utredningens överväganden när det gäller behovet av utökade beslutsbefogenheter för regeringen samt för utredningens förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att fatta vissa beslut om att ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Behovet av utökade beslutsbefogenheter för regeringen

Förslag: En ny lag bör införas som bemyndigar regeringen att inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet fatta beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium, om att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium, och om att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige.

Som framgår av kapitel 4 anser utredningen att beslut om att ge och ta emot militärt stöd i de nämnda situationerna inte kan fattas med tillräcklig skyndsamhet inom ramen för riksdagens beslutsfattande. Det finns således av den anledningen ett behov av att utöka regeringens beslutsbefogenheter.

Utredningen uppfattar uppdraget att lägga fram sådana förslag till författningsreglering som en del i den förändring som skett i svensk säkerhetspolitik. Genom den svenska solidaritetsförklaringen ställs krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot militärt stöd. Samarbete med andra länder, framförallt Finland, betonas. Samarbetet med Finland har en särställning i det att det omfattar operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, bl.a. i händelse av att något av länderna skulle utsättas för ett väpnat angrepp. Om riksdagen ska fatta beslut om stödåtgärder i varje enskilt fall finns det en överhängande risk för att militärt stöd fördröjs eller förhindras, vilket innebär att Sverige i praktiken skulle sakna förutsättningar att tillräckligt snabbt kunna ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet i en tid där det säkerhetspolitiska läget i närområdet har försämrats. Som utredningen har konstaterat i kapitel 4 måste dessutom beslut om att ge och ta emot militärt stöd kunna fattas skyndsamt för att det fördjupade försvarssamarbetet med Finland ska uppfattas som trovärdigt.

Vad särskilt gäller frågan om att bemyndiga regeringen att besluta om att ta emot militärt stöd från Finland gör utredningen följande överväganden.

För att regeringen ska få sätta in rikets försvarsmakt till rikets försvar finns det inte något krav på riksdagens medverkan (15 kap. 13 § RF). Enligt Grundlagsberedningen måste den ledande principen vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket och att ett angrepp förmodas komma så snabbt att prövning i riksdagen inte kan avvaktas.¹ Utredningen anser att det även ligger i Sveriges intresse att så snabbt som möjligt få militärt stöd från ett land som Sverige har ett fördjupat försvarssamarbete med. Detta talar enligt utredningens mening för att regeringen även bör få befogenhet att begära stöd från Finland när det är fråga

¹ Se prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 373.

om att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller att hindra kränkningar av svenskt territorium. I annat fall kan det finnas risk för att det saknas möjlighet att i tid vidta nödvändiga åtgärder till skydd för riket.

Vad särskilt gäller frågan om att bemyndiga regeringen att besluta om att ge militärt stöd till Finland gör utredningen följande överväganden.

Regeringsformen ger regeringen ensam beslutanderätt om att sätta in rikets försvarsmakt endast när det är till skydd för riket. Avsikten med dessa kompetensfördelningsbestämmelser är just att ge riksdagen största möjliga inflytande i frågor om insättandet av rikets försvarsmakt.² Utredningen vill dock framhålla att riksdagen i regeringsformen har getts möjlighet att när det är motiverat i lag bemyndiga regeringen att i vissa fall besluta om insättande av väpnad styrka även utanför försvarsfallet.

Riksdagen har sedan tidigare givit sådana bemyndiganden till regeringen genom lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands samt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

En utökad beslutsbefogenhet för regeringen är enligt utredningen motiverat i fråga om att kunna begära militärt stöd från Finland.

Det kan också framhållas, såsom framgår av avsnitt 2.1, att man inom riksdagen redan ställt sig bakom regeringens bedömning att Sverige ska ha ett fördjupat försvarssamarbete med Finland som omfattar operationsplanering för ett gemensamt användande av militära resurser. Även med ett lagbemyndigande till regeringen är det dock viktigt att riksdagen hålls underrättad, en fråga som utredningen har att utreda och som behandlas i kapitel 6.

Som framgått har det ansetts vara en lämplig ordning att riksdagens medgivande krävs när det gäller beslut om att lämna stöd med svenska väpnade styrkor till en stat som är utsatt för ett väpnat angrepp, eftersom ett sådant stöd kan medföra att Sverige hamnar i krig. Utredningen vill i sammanhanget peka på följande. Territoriella kränkningar skulle kunna övergå till eller vara en inledning av ett väpnat angrepp. Om svensk väpnad styrka bistår Finland i syfte att hindra kränkningar av finskt territorium och denna styrka blir

² Se prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 375.

anfallen i Finland uppkommer frågan om Sverige då hamnar i krig. Regeringen, som under parlamentariskt ansvar har att ta ställning till om det föreligger ett väpnat angrepp och om det råder krig i Sverige, kan om det anses föreligga ett väpnat angrepp mot Sverige, sätta in svensk styrka även utanför landets gränser.³ Detta innebär att regeringen i ett sådant läge inte behöver riksdagens godkännande för insättande av svenska styrkor utomlands. Ett sådant insättande får dock endast avse att möta det väpnade angreppet mot Sverige, dvs. det får inte avse att möta angreppet mot Finland. I en situation där Sverige och Finland befinner sig på samma sida i en väpnad konflikt med en tredje stat och denna konflikt i vart fall delvis äger rum i Finland torde det inte alltid vara enkelt att avgöra om svenska väpnade styrkors åtgärder bidrar till försvaret av Sverige eller Finland. Det kan dock konstateras att för att möta ett väpnat angrepp mot Finland kommer det alljämt krävas riksdagens medverkan. Enligt utredningens mening påverkar dock inte dessa förhållanden utredningens uppdrag att lägga fram lagförslag med innebörd att det blir möjligt för regeringen att ensam fatta beslut om att lämna militärt stöd till Finland i syfte att hindra kränkningar av finskt territorium.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en ny lag bör införas som bemyndigar regeringen att inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet fatta beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium, om att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium, och om att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige. En sådan lag skapar rättsliga förutsättningar för regeringen att ensam fatta beslut om att ge eller ta emot militärt stöd i de fall som här har nämnts.

³ Se Förutsättningsutredningens betänkande *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete* (SOU 2016:64) s. 89, jfr Grundlagsberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) s. 190.

5.2.2 Bestämmelse om regeringens befogenhet att lämna militärt stöd till Finland

Förslag: I den nya lagen bör införas en bestämmelse enligt vilken regeringen på begäran av Finland får sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

Som framkommit ovan krävs för att svenska väpnade styrkor ska få sändas utomlands eller i övrigt sättas in, utöver när det gäller försvaret av Sverige, antingen att riksdagen har godkänt en internationell förpliktelse som kräver ett sändande eller i övrigt insättande av svenska väpnade styrkor, eller att riksdagen har antagit en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall. Som konstaterats ovan kommer riksdagsbeslut om militärt stöd för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium inte kunna fattas med tillräcklig skyndsamhet. Eftersom det i dagsläget inte finns någon internationell förpliktelse som kräver att Sverige sänder väpnade styrkor till Finland till stöd för Finland krävs det därmed att riksdagen enligt 15 kap. 16 § andra stycket 1 RF antar en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta.

Enligt utredningens bedömning bör det i den nya lagen införas en bestämmelse enligt vilken regeringen ska ha befogenhet att på begäran av Finland besluta om att sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. Det är fråga om att ge militärt stöd i situationer där varken Sverige eller Finland befinner sig i en väpnad konflikt och kan t.ex. handla om att sätta in flygstridskrafter eller marina enheter för att hindra en kränkning. Att det i bestämmelsen är fråga om ett insättande av svenska väpnade styrkor motsvarar terminologin i 15 kap. 16 § RF.

För att lagen överhuvudtaget ska vara tillämplig krävs att stödet avser åtgärder för att hindra kränkningar av finskt territorium. Med begreppet "hindra kränkning" avses att upptäcka och avvisa kränkningar (jfr 3 § 1 i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet m.m., IKFN-förordningen).

Det är därutöver endast för det fall det svenska stödet till Finland avser en väpnad styrka i regeringsformens mening som en tillämpning av lagen aktualiseras. Huruvida det i det enskilda fallet rör sig om en väpnad styrka i regeringsformens, och därmed i lagens, mening är regeringens sak att avgöra. Som redogjorts för i kapitel 3 har det bl.a. ansetts röra sig om en väpnad styrka när den insatta militära personalen är utrustad och organiserad på ett sätt som innebär att den som en enhet har kapacitet att utföra väpnad strid, och detta även om styrkan inte har något mandat att använda vapenmakt utöver i självförsvaret. Som utgångspunkt rör det sig därmed om en väpnad styrka när svensk militär personal – t.ex. beväpnade förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det – sätts in för att stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. Det står dock klart att enbart militär materiel, t.ex. vapen, fordon, fartyg och luftfartyg, inte i sig utgör en väpnad styrka och att stöd som enbart avser materiel inte omfattas av lagen. Som utgångspunkt är det inte heller fråga om sändande av en väpnad styrka om stödet består av enskilda militärer, t.ex. militära experter eller stabsofficerare, som inte har stridsuppgifter och endast är beväpnade för personligt självförsvaret. Som anmärkts i kapitel 3 finns det även exempel på fall där svenskt deltagande med mindre grupper av beväpnad militär personal i vissa internationella utbildningsinsatser inte har ansetts avse en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Begreppet ”väpnad styrka” är inte i sig begränsat till någon särskild personalkategori inom Försvarsmakten. Begreppet omfattar t.ex. såväl anställd personal som värnpliktiga som i övrigt uppfyller kriterierna på att utgöra en väpnad styrka. Huruvida värnpliktiga är skyldiga att delta i operationer till stöd för Finland måste bedömas utifrån frågan vad som ingår i totalförsvarsplikten. Den frågan, liksom övriga frågor om Försvarsmaktens personalförsörjning, ligger utanför den nu aktuella utredningens uppdrag. Utredningen vill dock peka på de bedömningar avseende totalförsvarspliktigas tjänstgöring internationellt som görs i Personalförsörjningsutredningens betänkande.⁴

⁴ Se 2015 års personalförsörjningsutredningens betänkande *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* (SOU 2016:63) avsnitt 8.

Uttrycket ”i enlighet med internationell rätt” innebär att stödet alltid måste vara förenligt med folkrättens regler.

5.2.3 Bestämmelse om regeringens befogenhet att begära militärt stöd från Finland

Förslag: I den nya lagen bör införas en bestämmelse enligt vilken regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor

1. för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, eller
2. för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Sådant stöd får innebära att sådana förvaltningsuppgifter, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning, som är nödvändiga för ett verksamt stöd, överlämnas till finska myndigheter.

I den nya lagen bör även införas en bestämmelse som bemyndigar regeringen att begära militärt stöd från Finland. Enligt den bestämmelsen ska regeringen ha befogenhet att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, eller för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkning av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Att regeringen får begära stöd av Finland innebär givetvis att regeringen också får ta emot sådant stöd.

Skälet till att ett lagbemyndigande krävs framgår av Förutsetningsutredningens betänkande. Den utredningen konstaterar att uppgiften att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium för närvarande tillkommer förvaltnings-

myndigheten Försvarsmakten samt att det står klart att fråga är om förvaltningsuppgifter i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF.⁵ För att Finland ska kunna delta i utförandet av dessa uppgifter krävs därmed beslut om överlåtelse av uppgifterna i enlighet med vad som stadgas i den nämnda bestämmelsen i regeringsformen. Ett sådant beslut kan fattas av riksdagen i det särskilda fallet. Som konstaterats ovan är det denna utrednings slutsats att en sådan ordning inte uppfyller de krav på skyndsamhet som måste ställas. Riksdagen kan dock enligt 10 kap. 8 § RF även i lag bemyndiga regeringen att besluta om överlåtelse av uppgiften till en annan stat. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen utgör ett sådant bemyndigande.

Det ska understrykas att det endast är sådant militärt stöd som innebär att finsk militär personal bistår Sverige med att möta ett väpnat angrepp eller hindra territoriella kränkningar som aktualiserar tillämpningen av 10 kap. 8 § regeringsformen. Stöd från Finland som inte omfattar militär personal, t.ex. stöd endast med försvarsmateriel, innebär inte att förvaltningsuppgift överlämnas till Finland. Ett beslut om att begära och ta emot sådant stöd måste som utgångspunkt anses falla inom regeringens beslutskompetens att fatta, mot bakgrund av regeringens riksstyrelsefunktion och makt över utrikespolitiken. Förutsättningsutredningen har inte heller identifierat att regeringens beslutskompetens avseende begäran om och mottagande av militärt stöd i andra fall än då fråga är om överlämnande av förvaltningsuppgift till annan stat skulle vara begränsad.

Lagbemyndigandet för regeringen bör mot denna bakgrund omfatta att begära stöd från Finland med militära styrkor. Genom uttrycket militära styrkor tydliggörs att lagbemyndigandet är tillämpligt när det rör sig om sådant militärt stöd som omfattar att finsk militär personal bistår Sverige med att möta ett väpnat angrepp eller att hindra territoriella kränkningar. De militära styrkorna kan bestå av t.ex. militära förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det. Det finns därmed en likhet i innebörd med svensk väpnad styrka i regeringsformens mening. Det rör sig dock om två olika begrepp med olika funktion och innebörd.

⁵ Se Förutsättningsutredningens betänkande *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete* (SOU 2016:64) s. 109 ff.

Lagbemyndigandet för regeringen att begära finskt militärt stöd i form av militära styrkor omfattar den situationen att finsk militär personal ska bistå Sverige genom att delta i uppgiften att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller hindra kränkningar av svenskt territorium, vilket i regeringsformens mening inbegriper ett överlämnande av förvaltningsuppgift till Finland.

Ett regeringsbeslut om att begära militärt stöd bör innehålla uppgifter om bl.a. stödets omfattning, inklusive tid och geografi, lednings- och lydnadsförhållanden, samt de befogenheter stödjande styrkor ska ha, t.ex. genom en hänvisning till överenskomna insatsregler motsvarande den reglering som finns i IKFN-förordningen. Med tanke på vad ett sådant beslut ska innehålla krävs givetvis att viss förberedelse redan har skett för att det ska kunna fattas med tillräcklig skyndsamhet. Det kommer att krävas att planering och samordning sker på både politisk och militär nivå. Vidare kommer att krävas administrativ beredskap i form av utkast till beslut och föreskrifter som kan användas som underlag i olika tänkbara beslutssituationer.

Vilka uppgifter ett regeringsbeslut bör innehålla kommer naturligtvis även bero på vilken form av gemensamt agerande det är fråga om. I avsnitt 2.3 redogör utredningen för tre olika typer av gemensamt agerande som kan bli aktuella.

Genom uttrycket ”i enlighet med internationell rätt” tydliggörs att det stöd som begärs alltid måste vara förenlig med folkrättens regler. Detta motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § RF som handlar om regeringens befogenhet att sätta in rikets försvarsmakt till rikets försvar.⁶

Det finns inte någon definition i regeringsformen eller dess förarbeten av begreppen krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden. Grundlagsberedningen har dock vad gäller begreppet krig anfört bl.a. att regeringen inte är beroende av om angriparen förklarar krig eller betraktar angreppet som krig för att kunna sätta in styrkor för att möta ett väpnat angrepp. Det är i stället regeringens sak att bedöma om det är fråga om ett väpnat angrepp.

⁶ Se prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 373 och prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 205 och 300.

Vidare är det regeringens sak att bedöma om angreppet statsrättsligt innebär att krig råder.⁷

En begäran om militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ska alltså få framföras om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Detta innebär att en begäran kan framföras utan att Sverige befinner sig i krig, så länge det råder höjd beredskap. Därmed ges regeringen möjlighet att i ett förhöjt säkerhetsläge begära sådant stöd som kan behövas med anledning av ett befarat kommande väpnat angrepp.

Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap (1 § andra stycket lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap). Om Sverige är i krig råder automatiskt högsta beredskap. Om Sverige är i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda 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). Dessa förutsättningar för beslut om höjd beredskap överensstämmer i sak med innehållet i 15 kap. 6 § första stycket RF.⁸

Uppgiften att hindra att det sker en kränkning har samma betydelse som i bestämmelsen om regeringens befogenhet att lämna militärt stöd till Finland, dvs. att upptäcka och avvisa kränkningar. Att det avser kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § andra stycket RF.

Finska militära styrkors rätt att agera på svenskt territorium och gentemot utländska fientliga styrkor kommer grundas på regeringsbeslut enligt den av utredningen föreslagna lagen, eventuell överenskommelse med Finland om förutsättningarna för stödet och tillämplig internationell rätt.

I Förutsättningsutredningens betänkande konstateras vidare, vilket även framgår av avsnitt 3.2.2, att en tillåtelse till att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med fientliga styrkor

⁷ Se Grundlagsberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) s. 189 och prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 373.

⁸ Jfr prop. 1992/93:76 om höjd beredskap, s. 46 f.

eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium torde 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 att finska militära styrkor ska kunna ge ett ändamålsenligt stöd till Sverige bör de vidare kunna utöva vissa befogenheter som hänger samman med det militära stödet. Som framgår av kapitel 7 innefattar detta att finska militära styrkor kan behöva ha maktbefogenheter gentemot civilbefolkningen som innebär inskränkningar i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Som även Förutsättningsutredningen konstaterar rör det sig då om myndighetsutövning i den mening som avses i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

Det kan också röra sig om straffrättsliga och disciplinära befogenheter gentemot personalen inom styrkan. Även i dessa fall krävs att överlåtelse av förvaltningsuppgifter beslutas i den särskilda ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

Eftersom fråga således är om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning krävs för att regeringen ska bemyndigas i lag att besluta om att begära stöd från Finland i de aktuella situationerna att riksdagen fattar beslut genom att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6 Säkerställande av riksdagens behov av insyn

6.1 Inledning

Utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet har ansetts motivera att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver, vilket har kommit till uttryck i bl.a. reglerna på traktaträttens område och i reglerna om behörigheten att insätta Försvarsmakten i strid.¹

Med utökade beslutsbefogenheter för regeringen att begära och lämna militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet är det därför viktigt att riksdagens behov av att hållas underrättad kan säkerställas. I utredningens uppdrag ingår att analysera hur detta kan ske.

I detta kapitel lämnas en redogörelse för på vilka sätt riksdagen kan hållas underrättad. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och slutsats.

6.2 Olika former för riksdagens insyn och inflytande

I ett yttrande till konstitutionsutskottet angående riksdagens ställning inom utrikespolitiken har utrikesutskottet erinrat om att det vuxit fram flera former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken, dels sådana som uttryckligen föreskrivs i grundlagarna, dels informations- och samrådsformer som utbildats i praxis.

¹ Se Grundlagsberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) s. 83 och prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning m.m.*, s. 355 f.

6.2.1 Information till och överläggning med Utrikesnämnden

Enligt 1809 års regeringsform i dess ursprungliga lydelse kunde regeringen samråda med det s.k. hemliga utskottet, vilket var riksdagens organ i utrikesfrågor. Utskottet var inte en permanent institution, utan konstituerades endast när regeringen ansåg det behövligt. Genom en grundlagsändring 1921 ersattes hemliga utskottet av Utrikesnämnden, som fick permanent karaktär. Från 1937, då utrikesutskottet inrättades, tills enkammarriksdagen trädde i verksamhet 1971, rådde personalunion mellan nämnden och detta utskott. När personalunionen hävdades, minskades antalet ledamöter i nämnden från sexton till nio. Då återopades ”uppdragets särskilda förtroendekaraktär”.² I samband med reformen av utskottsorganisationen tillkom talmannen som en tionde självskriven ledamot.³

I propositionen om förslag till ny regeringsform och riksdagsordning anförde departementschefen att denna delade författningsutredningens och grundlagsberedningens uppfattning att det närmare samarbetet mellan regeringen och riksdagen i utrikesfrågor även i fortsättningen borde ske genom Utrikesnämnden på samma sätt som då var fallet.⁴

Enligt 10 kap. 11 § RF ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Grundlagsberedningen har anfört att med uttrycket utrikespolitiska förhållanden avses de utrikespolitiska sidorna av försvarspolitiken och handelspolitiken.⁵ Enligt konstitutionsutskottet avses med kravet på att regeringen fortlöpande ska underrätta Utrikesnämnden i första hand att regeringen fortlöpande ska ge Utrikesnämnden en allsidig orientering om förhållandena på det utrikes-

² Se Grundlagsberedningens betänkande *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26) s. 130 och KU 1985/86:25 *med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 291 f.

³ Se Grundlagsberedningens betänkande *Ny utskottsorganisation* (SOU 1969:62) s. 93 f. och 111 och prop. 1970:40 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändring i regeringsformen m.m.*, s. 23 f.

⁴ Se prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 367.

⁵ Se Grundlagsberedningens betänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15) s. 187.

politiska området. Vidare har konstitutionsutskottet uttalat att bestämmelsen ditintills tillämpats på så sätt att regeringen översänt relevanta handlingar till nämnden.⁶

Med begreppet utrikesärenden avses ärenden som angår rikets förhållande till främmandet stater eller till mellanfolkliga organisationer. Regeringen ska vara skyldig att överlägga med nämnden såvida detta inte är omöjligt av särskilda skäl.⁷ Enligt konstitutionsutskottet tyder förarbetena till regeringsformen på att uttrycket ”om det kan ske” närmast syftar på de fall där överläggning inte hinns med på grund av ärendets brådskande natur.⁸ Konstitutionsutskottet har vidare ansett att information till partiledare i princip inte kan ersätta sådant samråd med Utrikesnämnden.⁹

Utrikesnämnden fattar således inga beslut utan är ett rent samrådsorgan mellan regeringen och riksdagen. Den består av talmannen och nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig (10 kap. 12 § första stycket RF). Eftersom de nio valda ledamöterna väljs genom proportionella val blir de större partierna representerade i nämnden. I praktiken har oppositionspartierna brukat utse sina partiledare till ledamöter i Utrikesnämnden.¹⁰

Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förhinder, statsministern (10 kap. 12 § andra stycket RF).

Ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden ska visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon har fått kännedom om i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt (10 kap. 12 § tredje stycket RF).

⁶ Se bet. 1999/2000:KU20 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 18.

⁷ Se prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 367.

⁸ Se bet. 1999/2000:KU20 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 17 f. och prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 366.

⁹ Se bet. 1999/2000:KU20 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 17 och bet. 2015/16:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 4 och 146.

¹⁰ Se Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 10 kap. 12 § RF.

Att nämndens ledamöter i vanliga fall inte har ovillkorlig tystnadsplikt utan bara en skyldighet att ”visa varsamhet” med vad de får reda på vid överläggningarna leder till att de har viss frihet att överlägga med partikamraterna i riksdagen. En ovillkorlig tystnadsplikt är ”kvalificerad” i den meningen att den har företräde framför principen om rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.¹¹

Utrikesnämnden sammanträder inom stängda dörrar (13 kap. 10 § RO). Vid dessa sammanträden ska protokoll föras (tilläggsbestämmelse 13.10.1 i RO). För protokollföringen i Utrikesnämnden har bestämmelser meddelats i Kungl. Maj:ts Stadga (1953:511) angående protokollföring i utrikesnämnden.

Av 1 § i stadgan följer att sekreteraren hos Utrikesnämnden ska föra protokoll som upptar de närvarandes namn, diskuterade ämnen och namn på dem som yttrat sig.

Vad de närvarande yttrar ska ordagrant upptecknas av en stenograf, om inte den som leder sammanträdet bestämmer annat. En ledamot av nämnden har dock, om ledamoten så önskar, rätt att få sin uttalade mening antecknad i protokollet (2 § i stadgan).

Av 3 § i stadgan framgår bl.a. att protokollet ska läsas upp av sekreteraren vid Utrikesnämndens nästa sammanträde, varvid ledamöterna får tillfälle att framställa erinringar, och att protokollet förvaras i Utrikesdepartementet.

Vad som gäller för tillhandahållande av den ordagranna uppteckningen och dess förvaring regleras i 4 § i stadgan.

Bestämmelsen i 5 § i stadgan rör ledamöternas och suppleanternas rätt att ta del av protokollen.

I ett yttrande till konstitutionsutskottet angående riksdagens ställning inom utrikespolitiken har utrikesutskottet ansett det givet att Utrikesnämnden, liksom utrikesutskottet, har centrala funktioner när det gäller riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken.¹²

Konstitutionsutskottet har framhållit det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet har pekat på Utrikesnämndens

¹¹ Se 44 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 10 kap. 12 § RF.

¹² Se bet. KU 1976/77:36 med anledning av motioner angående riksdagens arbetsformer m.m., s. 8 och 16.

sammansättning och den förtrolighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheterna att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföring i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet har vidare framhållit betydelsen av att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas och att bestämmelsen i denna del innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan.¹³

6.2.2 Information till riksdagens utskott

I ett yttrande till konstitutionsutskottet angående riksdagens ställning inom utrikespolitiken har utrikesutskottet ansett det givet att utrikesutskottet, liksom Utrikesnämnden, har centrala funktioner när det gäller riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken.¹⁴ Riksdagsutskottets allmänna möjligheter att inhämta upplysningar regleras i 10 kap. 8 § RO. Av paragrafen följer att en statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott som begär det. För regeringen är dock skyldigheten att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott begränsad till dels frågor om arbetet inom Europeiska unionen, dels de av riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen som har överlämnats till regeringen.

Regeringen har således ingen generell skyldighet att lämna information till riksdagens utskott eller att överlägga med utskotten avseende utrikes- och försvarspolitiska frågor. En annan sak är att regeringen i vissa fall och mot bakgrund av olika politiska lägen ansett det lämpligt att informera utskotten om viktigare utrikes- och försvarspolitiska frågor. Vikten av att informationen är korrekt

¹³ Se bet. 2015/16:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, s. 146 f.

¹⁴ Se bet. KU 1976/77:36 *med anledning av motioner angående riksdagens arbetsformer m.m.*, s. 8 och 16.

och tydlig samt att den lämnas i god tid har framhållits av konstitutionsutskottet.¹⁵

När möjligheten för utskotten att begära information från regeringen om EU-frågor infördes anförde konstitutionsutskottet att bestämmelsen inte innebar någon reglering av i vilken form informationen lämnades. Informationen kunde enligt utskottet lämnas skriftligen eller muntligen, av statsråd eller av någon tjänsteman med god insyn i den fråga som utskottets begäran gällde.¹⁶

6.2.3 Information till riksdagen genom skrivelser

Som utredningen översiktligt har redogjort för i kapitel 4 har regeringen enligt 9 kap. 7 § RO rätt att lämna riksdagen skrivelser. Genom en skrivelse lämnas enbart information till riksdagen och något beslut med rättslig verkan påkallas därmed inte. Däremot ger en sådan skriftlig information generellt motionsrätt (jfr 9 kap. 12 § RO).

Det finns två huvudtyper av skrivelser, dels skrivelser med redogörelse för verksamheten på vissa områden eller hos vissa organ, dels skrivelser med redovisning av regeringens syn på en fråga och vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas på området. Exempel på den förstnämnda typen av skrivelse är de årligen återkommande årsredovisningarna för staten, utvecklingen inom den kommunala sektorn, kommittéberättelsen och berättelsen om verksamheten i Europeiska unionen. Till den senare typen av skrivelser hör från och med 2011 regeringens redovisning av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter.¹⁷

För skrivelserna gäller samma regler som för propositioner när det gäller överlämnandet till riksdagen och anmälan i kammaren, dvs. en skrivelse från regeringen ska ges in till Riksdagsförvaltningen och anmälas vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna (tilläggsbestämmelse 9.7.1 i RO).

Ett sammanträde i kammaren ska som huvudregel vara offentligt. Kammaren får dock besluta att ett sammanträde ska hållas inom

¹⁵ Se t.ex. bet. 2014/15:KU20 *Granskningsbetänkande*, s. 80 ff., bet. 2015/16:KU20 *Granskningsbetänkande*, s. 29 och 68 f. och 2016/17:KU20 *Granskningsbetänkande*, s. 187.

¹⁶ Se bet. 1994/95:KU22 *Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*, s. 27.

¹⁷ Se Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 9 kap. 7 § RO.

stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation (6 kap. 7 § första och andra stycket RO). Beslutet kan fattas på förslag av talmannen eller en ledamot.¹⁸

6.2.4 Information till riksdagen genom ett statsråd i kammaren

Av 6 kap. 18 § RO framgår att regeringen får lämna information till riksdagen muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren. Till skillnad från skriftlig information i form av skrivelser ger en sådan muntlig information ingen motionsrätt (jfr 9 kap. 12 § RO).

När ett statsråd avser att lämna information till riksdagen tas det normalt upp på föredragningslistan. Statsrådets information bör enligt överenskommelse mellan talmannen och partierna inte ta mer än tio minuter. Efter informationen får ledamöterna tillfälle att i inlägg om längst två minuter ställa frågor och göra kommentarer. Talmannen kan ge en ledamot ordet för ytterligare ett inlägg om längst en minut. Överläggningen i anslutning till ett statsråds muntliga information betraktas som en form av särskilt anordnad debatt.¹⁹

Som tidigare har nämnts är huvudregeln att ett sammanträde i kammaren ska vara offentligt. Av 6 kap. 7 § tredje stycket RO framgår dock att om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på de grunder som anges i andra stycket, dvs. om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation.

¹⁸ Se Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 6 kap. 7 § RO.

¹⁹ Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 6 kap. 18 § RO.

6.2.5 Informella informations- och samrådsformer mellan regeringen och riksdagen

Som har framgått har utrikesutskottet i ett yttrande till konstitutionsutskottet erinrat om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken har vuxit fram utöver dem som uttryckligt föreskrivs i grundlagen. Enligt utskottet förekom information i olika utrikespolitiska frågor till riksdagen också i berednings- och samrådsformer, varigenom riksdagsledamöter och de politiska meningsriktningar de företräder kan få insyn i och utöva påverkan på regeringspolitikens utformning på utrikesområdet. Till dessa informella samrådsformer hörde enligt utrikesutskottet de s.k. partiledaröverläggningarna, som ofta ägnas åt brådskande utrikespolitiska ärenden. Enligt utskottet lämnas information om viktiga förestående eller pågående internationella konferenser eller förhandlingar och om det svenska agerandet vid dessa – förutom till Utrikesnämnden och utrikesutskottet – av regeringen på flera olika vägar, bl.a. genom regeringsförklaringar och särskilda utrikesdeklarationer, andra statsrådsuttalanden, pressmeddelanden, skriftserier och tillfälliga publikationer, ofta även genom budget- och andra propositioner, samt genom interpellations- och frågesvar i riksdagen.²⁰

Vidare kan ett utskott införskaffa sakinformation genom utskottskansliernas kontakter med departement.²¹

6.3 Överväganden och slutsats

Bedömning: Riksdagens behov av att hållas underrättad inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna för regeringen säkerställs genom att regeringen lämnar information till och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF.

Det finns alltså flera olika former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken. Med tanke på de utökade beslutsbefogenheterna för regeringen är det viktigt att riksdagens behov av

²⁰ Se bet. KU 1976/77:36 med anledning av motioner angående riksdagens arbetsformer m.m., s. 16 f.

²¹ Se Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., (1 januari 2015 Zeteo), kommentaren till 10 kap. 8 § andra stycket RO.

information om besluten säkerställs. Enligt utredningens mening är det genom regeringens skyldighet att informera och överlägga med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF som riksdagens behov av att hållas underrättad kan säkerställas.

Det är såsom konstitutionsutskottet framhållit angeläget att diskussioner om säkerhetspolitiska frågor äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Vidare som utskottet har pekat på är Utrikesnämndens sammansättning, kravet på varsamhet och möjligheten att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt sådana förhållanden som ger alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket.

Regeringen ska således fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om beslut som omfattas av regeringens utökade befogenheter att begära och lämna militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet. Vidare, då regeringens utökade beslutsbefogenheter får anses avse ärenden av större vikt, är regeringen skyldig att överlägga med Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut, om det kan ske.

Någon ytterligare skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte såvitt avser beslut som de nu aktuella. Det kan dock vara lämpligt att lämna information till aktuellt utskott, i vart fall i den utsträckning det är möjligt.

Regeringen har vidare enligt riksdagsordningen getts en möjlighet att lämna information till riksdagen genom skrivelser och att lämna information till riksdagen muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde i kammaren. Utredningen anser att det inte torde finnas något hinder mot att regeringen även informerar riksdagen på dessa sätt om beslut som fattas inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna, som ett komplement till samrådet med Utrikesnämnden.

Vidare som utrikesutskottet framhållit finns det även informella informations- och samrådsformer mellan regeringen och riksdagen, t.ex. partiledaröverläggningar, enligt vilka riksdagen kan få insyn i utrikespolitiska ärenden. Riksdagen kan även få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen. Något hinder mot att riksdagen även på dessa sätt får viss information om beslut som rör regeringens utökade beslutsbefogenheter torde inte förelägga, så länge det inte ersätter regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden.

7 Nödvändiga befogenheter för finska militära styrkor som lämnar stöd

7.1 Inledning

För att finska militära styrkor som befinner sig i Sverige ska kunna ge ett ändamålsenligt militärt stöd till Sverige kan de behöva ha möjlighet att utöva vissa befogenheter som hänger samman med stödet, utöver de som nämns i kapitel 9. I utredningens uppdrag ingår att överväga vilka befogenheter som är nödvändiga och att lämna förslag på nödvändig författningsreglering av sådana befogenheter.

Utredningen uppfattar utredningsuppdraget på så sätt att det inte enbart omfattar finska styrkors maktbefogenheter, utan även vissa andra förutsättningar som är nödvändiga för att finska militära styrkor ska kunna ge ett verksamt stöd.

I detta kapitel redogörs för överväganden och förslag avseende finska styrkors maktbefogenheter.

7.2 Överväganden och förslag

I likhet med Förutsättningsutredningen finner denna utredning att de maktbefogenheter som närmast kan komma ifråga är sådana befogenheter gentemot civilbefolkningen i Sverige som innebär inskränkningar i deras personliga och ekonomiska förhållanden. Det kan till exempel vara fråga om att använda våld för att genomföra ordnings- och bevakningsuppdrag, att besluta om att ta egendom i anspråk och att besluta om att förstöra egendom. Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår att sådana befogenheter måste regleras i lag eftersom de innebär inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter

eller i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Ytterligare befogenheter som kan komma ifråga är befogenheter för den stödjande statens personal gentemot egen personal att upprätthålla disciplin och ordning och att utöva straffrättslig och disciplinär domsrätt.

7.2.1 Befogenheter enligt skyddslagen

Förslag: En bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen ska ha de befogenheter som skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305).

Gällande rätt

Skyddslagen (2010:305) ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och militära fartyg och luftfartyg. Det skydd som avses är fysiskt skydd i form av bl.a. tillträdesförbud och bevakning. Den som bevakar ett skyddsobjekt har särskilda befogenheter.

I 1 § skyddslagen finns en uppräknning av s.k. skyddsändamål som måste föreligga för att något ska kunna beslutas vara skyddsobjekt. De i bestämmelsen uppräknade skyddsändamålen är sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån.

Av 2 § skyddslagen framgår att lagen också innehåller bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet.

Enligt 3 § skyddslagen kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt för att tillgodose behovet av skydd enligt 1 och 2 §§. Ett sådant beslut förutsätter som har nämnts att ett skyddsändamål föreligger. Dessutom ska objektet ingå i den precisering som anges i 4–6 §§.

I 5 § finns bestämmelser om skyddsobjekt för militära ändamål. En närmare redogörelse av dessa bestämmelser finns i avsnitt 8.2.2.

Vad ett beslut om skyddsobjekt innebär framgår av 7 och 8 §§ skyddslagen. Av 7 § första stycket skyddslagen framgår att ett be-

slut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet, dvs. ett tillträdesförbud. I 8 § anges att om ett förbud som avses i 7 § omfattar ett område som anges i 5 § 2 eller 3, gäller förbudet också för en enskild person som äger eller annars nyttjar området.

Vem som beslutar i frågor om skyddsobjekt framgår av 18 § skyddslagen och 2 § skyddsförordningen (2010:523). Bestämmelserna behandlas översiktligt i avsnitt 8.2.2.

Enligt 9 § första stycket skyddslagen får för bevakning av ett skyddsobjekt polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Av andra stycket framgår att den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är skyldig att på begäran av den som bevakar skyddsobjektet bl.a. underkasta sig viss kroppsvisitation och finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg som har medförts till platsen (10 §).

En skyddsvakts befogenheter framgår av 11–14 §§ skyddslagen. I 11 § tillerkänns en skyddsvakt befogenheter att 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 denna lag.

Enligt 12 § får den som bevakar ett skyddsobjekt avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet, om personen

1. överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt denna lag,
2. vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift om detta som skäligen kan antas vara oriktig,
3. vägrar att underkasta sig kroppsvisitation, eller
4. vägrar att finna sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg.

Av 13 § framgår att en skyddsvakt inom skyddsobjektet och i dess närhet har samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhölla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott samt att ta i beslag före-

mål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. I 14 § anges att den som bevakar ett skyddsobjekt får ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkade.

Bestämmelserna i 15–17 §§ skyddslagen reglerar närmare vad som gäller vid kroppsvsitation m.m.

Den som inom Försvarsmakten utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal ska vara godkänd av Försvarsmakten (6 § andra stycket skyddsförordningen). Det finns dock inte reglerat vilken myndighet det är som utser en godkänd skyddsvakt. Det får dock anses vara den myndighet eller företag som förvaltar eller äger skyddsobjektet som också utser skyddsvakten. För militära skyddsvakter är det det förband som ansvarar för bevakningen av skyddsobjektet som också utser godkända skyddsvakter.¹

I skyddslagen finns det inte några bestämmelser om skyddsvakters befogenhet att använda våld. Frågor om våldsanvändning i allmänhet regleras i stället i polislagen.

Skäl för förslaget

En militär styrka har vanligtvis en inbyggd kapacitet att kunna sköta sitt eget skydd och bevakning, avseende exempelvis egen personal, materiel eller förlägningsplats. Detta ingår i det som brukar benämnas styrkans egenskydd. Tillgång till omfattande och effektivt egenskydd är ofta en förutsättning för att en militär enhet ska kunna utföra sina uppgifter. När uppgifterna ska utföras på en annan stats territorium kan egenskyddet utföras av det besökande förbandet, av värdnationens myndigheter eller en kombination av detta. I de fall värdnationen åtar sig att sköta en besökande militär styrkas egenskydd kan det åtagandet dock inte ensidigt definieras av värdnationen, utan är också beroende av de behov som den besökande styrkan har utifrån egen riskbedömning och nationella krav.

För att ett operativt militärt samarbete ska kunna fungera på ett effektivt sätt i praktiken är det viktigt att den stödjande militära styrkan kan ges möjlighet att själv omhänderta sitt behov av egen-

¹ Ryding-Berg, Stefan, *Skyddslagen. En kommentar*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2011, s. 48.

skydd. Inte minst är det en resursfråga. Om värdnationens militära förband måste avdelas för att skydda den besökande styrkan blir dessa förband uppbundna i förhållande till andra uppgifter. Frågan om att ge besökande militära förband möjlighet att sköta sitt eget egenskydd är som viktigast i en försämrad säkerhetssituation med exempelvis omfattande gränskränkningar, vid höjd beredskap och vid krig. I en sådan situation är det avgörande att det militära stöd som i så fall lämnas av Finland kan nyttjas på ett sådant sätt att det maximerar den operativa effekten. Därav följer att det finska förbandet fullt ut ska kunna omhänderta sitt egenskydd, utan behov av stöd från svenska förband.

Med stöd av skyddslagen kan militär personal anlitas för att bevaka ett skyddsobjekt och har därmed vissa särskilda befogenheter som skyddsvakt. Det får, såsom redogjorts ovan, förutsättas att även finska militära styrkor som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen skulle kunna behöva utföra vissa bevakningsuppgifter. En omständighet som även talar för detta är att det inte kan garanteras att också svenska militära styrkor kommer sättas in på områden där finska militära styrkor lämnar stöd. Som framgår av avsnitt 8.2.2 anser utredningen dessutom att områden där finska militära styrkor lämnar stöd ska kunna förklaras som skyddsobjekt.

För att finska militära styrkor ska kunna lämna ett ändamålsenligt stöd till Sverige bör de därför enligt utredningens mening kunna ges samma befogenheter som svensk militär personal har enligt skyddslagen. En bestämmelse bör därför införas i den nya lagen enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen ska ha de befogenheter som skyddsvakt har enligt 11–14 § skyddslagen. Befogenheterna innebär en begränsning av enskildas fri- och rättigheter. Enligt utredningens mening får begränsningen anses vara tillåten enligt 2 kap. 21 § RF.

7.2.2 Befogenheter enligt polislagen

Förslag: En bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen och som tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom styrkan ska ha befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 och andra stycket polislagen (1984:387).

Gällande rätt

Enligt 29 § första stycket första meningen polislagen (1984:387) har vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning den befogenhet att använda våld som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen. Militär personal som fullgör bevaknings- och ordningsuppdrag får således, 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 försöker undkomma eller annars gör motstånd vid verkställandet. Vidare har militär personal befogenhet att använda våld vid vissa tvångsåtgärder, nämligen när han eller hon ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken. I detta senare fall får militär personal dock endast bruka våld mot person om han eller hon möts av motstånd (29 § första stycket fjärde meningen och 10 § andra stycket polislagen).

Militär personal som fullgör bevakningsuppdrag får således använda våld inom ramen för sitt uppdrag i situationer som anges i bestämmelsen. Till exempel kan militär personal som har anlitats för att bevaka ett skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305), dvs. som skyddsvakt, ha befogenhet att använda våld i enlighet med polislagen.

I 24 kap. brottsbalken finns ytterligare bestämmelser om rätten att utöva våld.

Skäl för förslaget

Som framgår av avsnitt 7.2.1 anser utredningen att regeringen ska få besluta om att finsk militär styrka som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter som en skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen. Eftersom militär personal har befogenhet att i vissa fall använda våld enligt polislagen när den bevakar ett skyddsobjekt enligt skyddslagen är det enligt utredningens mening rimligt att anta att en finsk militär styrka som lämnar stöd till Sverige också kan behöva ha befogenhet att använda våld i samband med utförandet av ett sådant bevakningsuppdrag. Som utredningen anför i avsnitt 7.2.1 kan det ju även vara på det viset att det bara finns finska militära styrkor på plats.

Finsk militär styrka kan även behöva utföra andra bevakningsuppgifter, t.ex. som vaktpost, när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen. Därutöver kan det finnas behov av att upprätthålla ordningen inom den egna styrkan. Lämpligen bör finska militära styrkor även ha befogenhet att använda våld vid utförande av sådana bevaknings- och ordningsuppdrag.

Eftersom det är fråga om begränsningar i enskildas fri- och rättigheter bör det i den nya lagen införas en bestämmelse enligt vilken regeringen får besluta om att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen och som tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning ska ha befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen.

Finska militära styrkors rätt att använda våld vid utförande av uppgifter enligt 10 § första stycket 4 bör i likhet med svensk militär personals rätt i motsvarande situation begränsas till att enbart gälla de fall där finska militära styrkor möts av motstånd. Därmed bör hänvisning även ske till 10 § andra stycket polislagen.

Hänvisningen till 10 § första stycket polislagen innebär att behovs- och proportionalitetsprinciperna som erinras om i bestämmelsen även gäller för finska militära styrkor. För att genomföra en tjänsteåtgärd får således finska militära styrkor bara använda våld

när andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Även i detta fall innebär befogenheterna en begränsning av enskildas fri- och rättigheter som får anses vara tillåten enligt 2 kap. 21 § RF.

Närmare uppgifter om vilken personal och vilka befogenheter som avses får framgå av regeringsbeslutet och eventuell överenskommelse med Finland.

7.2.3 Straffrättsliga och disciplinära befogenheter

Förslag: En bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen ska ha de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter har enligt finsk lagstiftning gentemot personalen i styrkan.

Gällande rätt

Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion finns i 2 kap. brottsbalken. Utgångspunkten är att svensk lag ska tillämpas och att svensk domstol är behörig när brott har begåtts i Sverige (2 kap. 1 § brottsbalken). Svensk domstol är dock även i vissa fall behörig att döma för brott som begåtts utanför Sverige (2 kap. 2–3 a §§ brottsbalken). Exempelvis är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts utanför Sverige av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning (2 kap. 3 § 2 brottsbalken). Vidare är svensk domstol behörig att döma för brott om brottet begåtts vid tjänstgöring utanför Sverige av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka (2 kap. 3 § 3 brottsbalken).

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § 2 och 3 brottsbalken är motiverade av intresset att upprätthålla ordning och disciplin inom militära och

polisiära styrkor som tjänstgör utomlands och sammanhänger också med att sådana styrkor enligt överenskommelser ofta inte är underkastade annan domsrätt än sitt hemlands.² Detta kan jämföras med bestämmelsen i 2 kap. 7 b § brottsbalken som reglerar krav på åtalsförordnande för brott som begåtts på svenskt territorium av en främmande stats militära styrkor.

Enligt 2 kap. 7 b § första stycket brottsbalken får en utlänning som saknar hemvist i Sverige men som befinner sig här i landet inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av avtal som är i kraft i förhållande till Sverige, åtalas för brott som han eller hon har begått under sin vistelse här endast efter förordnande av regeringen.

Bestämmelsen tillkom med anledning av att Sverige år 1994 anslöt sig till Nato:s inbjudan om fredssamarbete inom ramen för initiativet Partnerskap för fred (PFF).³ Inom PFF-samarbetet finns avtalet PFF Status of Forces Agreement (Sofa) från 1995 (avtal mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för dessa styrkor). PFF Sofa reglerar statusen för ett lands styrkor när de befinner sig på en annan avtalsparts territorium. Enligt avtalet ska, om inte annat föreskrivs i avtalet och eventuella tilläggsprotokoll, alla parter i avtalet tillämpa bestämmelserna i avtalet mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor (Nato Sofa), som om alla parter i detta avtal vore parter i Nato Sofa. Till PFF-Sofa hör även ett tilläggsprotokoll, enligt vilken parterna har åtagit sig att inte verkställa en dödsdom mot en medlem i en styrka från någon annan stat som är part i tilläggsprotokollet, och ett kompletterande tilläggsprotokoll från 1997 som reglerar den rättsliga statusen för militära Natohögkvarter och för deras personal på PFF-ländernas territorium genom att hänvisa till och utvidga det s.k. Parisprotokollet från 1952 (protokoll om status för internationella militära högkvarter upprättade med stöd av Nordatlantiska fördraget), som är ett protokoll till Nato Sofa.

Artikel VII i Nato Sofa, till vilken såväl PFF Sofa liksom dess kompletterande tilläggsprotokoll via Parisprotokollet hänvisar, inne-

² Se Internationella straffrättsutredningens betänkande *Internationella brott och svensk jurisdiktion* (SOU 2002:98) s. 99 f.

³ Se prop. 1995/96:37 *Rättslig samverkan för fred*, s. 35 och 61.

håller regler om bl.a. straffrättslig jurisdiktion avseende brott som begås på den mottagande statens territorium.

Enligt artikel VII i Nato Sofa ska militärmyndigheterna i den sändande staten ha rätt att i den mottagande staten utöva all straffrättslig och disciplinär domsrätt som tillkommer dem enligt lagen i den sändande staten över alla personer som lyder under militär lag i den staten. Vidare ska myndigheterna i den mottagande staten ha domsrätt över medlemmar av en styrka eller en civil komponent och dess anhöriga i vad avser lagöverträdelser som har begåtts på den mottagande statens territorium och som är straffbara enligt detta lands lag. En stats domsrätt ska dock vara exklusiv när det gäller sådana gärningar, inklusive lagöverträdelser som avser en stats säkerhet, som är straffbara enligt den statens lagstiftning men inte enligt det andra landets lagstiftning. I de fall där domsrätt tillkommer båda staterna har militärmyndigheterna i den sändande staten företräde vid utövande av domsrätt över en medlem av en styrka eller en civil komponent beträffande brott med avseende uteslutande på den statens egendom och säkerhet eller brott som riktar sig uteslutande mot egendom tillhörig en annan medlem i en styrka eller en civil komponent från den staten eller dess anhöriga eller mot deras person samt för lagöverträdelser som härrör från någon handling eller underlåtenhet som begåtts vid tjänsteutövning. I fråga om varje annan lagöverträdelse ska myndigheterna i den mottagande staten ha företräde till att utöva domsrätt.

I artikeln anges vidare att reguljära militära förband som ingår i en styrka ska ha rätt att utöva polisiär myndighet i förläggningar, anläggningar och andra utrymmen som de disponerar enligt avtal med den mottagande staten. Styrkans militärpolis får vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning och säkerhet inom dessa lokaler. Vidare anges i artikeln att utanför dessa lokaler ska sådan militär polis anlitas endast i kraft av avtal med myndigheterna i den mottagande staten och i samarbete med dessa myndigheter och endast i den utsträckning så erfordras för att upprätthålla disciplin och ordning bland medlemmarna i styrkan.

I samband med att Sverige undertecknade och anslöt sig till PFF Sofa lämnade Sverige en reservation mot möjligheten för en utländsk stat att utöva domsrätt på svenskt territorium. Reservationen har följande lydelse i svensk översättning:

Sveriges regering anser sig inte vara bunden av artikel 1 i avtalet mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor i den utsträckning som denna artikel hänför sig till bestämmelserna i artikel VII i avtalet mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor, som ger de sändande staterna rätt att utöva domsrätt inom en mottagande stats territorium, när Sverige är mottagande stat. Reservationen inbegriper inte de åtgärder som vidtas av militärmyndigheterna i en sändande stat, vilka är trängande nödvändiga för att upprätthålla lugn och ordning inom styrkan.⁴

Den svenska reservationen innebär att, i de fall som den sändande staten enligt avtalet ska ha företräde vid utövande av domsrätt, sådan domsrätt inte får utövas på svenskt territorium. Reservationen begränsar däremot inte på något sätt den sändande staten från att utöva sådan jurisdiktion för brott begångna här i landet efter det att den misstänkte gärningsmannen återvänt till den sändande staten. För att undvika att den misstänkte gärningsmannen lagförs i Sverige finns regeln i 2 kap. 7 b § brottsbalken, se ovan.

Som skäl för reservationen, vid anslutningen till PFF Sofa, angavs i förarbetena att jurisdiktionsbestämmelserna i PFF Sofa är tänkta att reglera rättsliga förhållanden inom ramen för ett betydligt mera långtgående samarbete än PFF, där den sändande staten skulle ha en styrka permanent förlagd i den mottagande staten. Det ansågs att för Sveriges del kan PFF-samarbetet på sin höjd antas föranleda någon enstaka övning per år och varje övning kan beräknas pågå högst ett par veckor. Vid sådant förhållande ansågs att den sändande staten knappast kan ha något behov av att utöva domsrätt på svenskt territorium.⁵ Vidare framhölls att långtgående lagstiftningsåtgärder skulle krävas för att ge främmande stat rätt att utöva straffskipning på svenskt territorium och att detta inte kunde anses motiverat mot bakgrund av den begränsade funktion som avtalet bedömdes komma att ha för svenskt deltagande i PFF-samarbetet. Därutöver tillades att utövandet av sådan domsrätt skulle kunna komma i konflikt med svensk grundlag, då det i artikeln nämligen inte finns någon bestämmelse som hindrar den sändande staten från att under utövande av sin domsrätt döma till dödsstraff. Artikelns innehåller nämligen endast förbud mot verkställighet av så-

⁴ Se t.ex. ds 2015:39 *Samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd*, s. 185 f.

⁵ Se prop. 1995/96:37 *Rättslig reglering av samverkan för fred*, s. 31.

dana straff på den mottagande statens territorium. Det ansågs därför att redan meddelandet av en dödsdom på svenskt territorium får anses strida mot 2 kap. 4 § regeringsformen enligt vilket dödsstraff inte får förekomma.

Reservationen gäller inte åtgärder som vidtas av militärmyndigheterna i en sändande stat som är omedelbart nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet inom styrkan. Det ansågs att det knappast vore möjligt att låta svenska myndigheter helt och hållet överta den uppgiften under besöket. Vidare angavs att den inte heller bör gälla den sändande statens rätt enligt avtalet att utöva polisiär myndighet inom förläggningar och andra utrymmen som styrkan ensam disponerar. Det ansågs att rätten för den sändande statens styrka att internt utöva de befogenheter som nu har sagts fick anses följa av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete. Vidare framhölls att det inte bör komma ifråga att sluta något sådant avtal som avses i artikel VII om rätt för den sändande statens militärpolis att ingripa även utanför sådana lokaler som disponeras av dess styrka. Man var av den meningen att ett sådant avtal för övrigt torde vara att bedöma som överlåtelse av förvaltningsuppgift enligt 10 kap. 5 § RF (nu 10 kap. 8 § RF) och kräva den särskilda beslutsordning som föreskrivs där.⁶

EU Sofa (avtal mellan Europeiska unionens medlemsstater om status för den militära och civila personal som utstationeras vid Europeiska unionens institutioner, för de högkvarter och de styrkor som kan komma att ställas till Europeiska unionens förfogande inom ramen för förberedande och genomförande av de insatser som avses i artikel 17.2 i Fördraget om Europeiska unionen, inbegripet övningar, samt för den militära och civila personal från medlemsstaterna som ställs till Europeiska unionens förfogande i detta sammanhang), som Sverige undertecknade i november 2003, överensstämmer såvitt avser bestämmelserna om jurisdiktion i huvudsak med innehållet i artikel VII i Nato Sofa. Sverige lämnade en tolkningsförklaring i anslutning till artikel 17 i EU Sofa som reglerar straffrättslig jurisdiktion i linje med den reservation som lämnades beträffande artikel VII i Nato Sofa.⁷

⁶ Se prop. 1995/96:37 *Rättslig reglering av samverkan för fred*, s. 31 f.

⁷ Se prop. 2004/05:7 *Vissa rättigheter vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering*, s. 31 f.

När Sverige godkände världlandsstödsavtalet med Nato och det kompletterande tilläggsprotokollet till PFF Sofa gavs samma reservation när det gäller möjligheten för utländsk stat att utöva domsrätt på svenskt territorium. Detta gjordes med anledning av att det kompletterande tilläggsprotokollet, genom Parisprotokollet, i stort hänvisar till jurisdiktionsbestämmelserna i Nato Sofa.⁸

Vid införandet av bestämmelsen i 2 kap. 7 b § brottsbalken påpekade Lagrådet att bestämmelsen enligt sin avfattning blir tillämplig även i andra fall då en främmande militär styrka befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt samarbete. Vidare påpekade Lagrådet att om frågan inte som i PFF-avtalet är särskilt reglerad, personal tillhörig en främmande stats militära styrka enligt vissa uttalanden i den folkrättsliga litteraturen anses åtnjuta en på allmän folkrätt grundad immunitet gentemot straffrättsliga åtgärder från det mottagande landets sida, antingen generellt eller åtminstone för brott i tjänsten. Lagrådet framhöll att denna uppfattning dock inte är oomstridd. Vidare tillade Lagrådet att i den mån immunitet anses föreligga gäller denna inte bara mot åtal utan också mot straffprocessuella åtgärder. Lagrådet påpekade att de nu nämnda frågorna självfallet måste beaktas, om en tillämpning av paragrafen skulle bli aktuell. Regeringen, som anslöt sig till vad Lagrådet anfört, tillade att de av Lagrådet nämnda frågorna ska beaktas endast i de fall då en tillämpning av paragrafen blir aktuell och en särskild reglering, som den i PFF-avtalet, saknas.⁹

Finsk gällande rätt

Regler om finsk straffrättslig jurisdiktion finns i Finlands strafflag (39/1889). Bestämmelsen i 1 kap. 4 § andra stycket i strafflagen reglerar vad som gäller i dessa fall för militära brott. Enligt den bestämmelsen ska finsk lag tillämpas på brott som nämns i 45 kap. i strafflagen och som har begåtts utanför Finland av en person som det kapitlet ska tillämpas på. Kapitlet innehåller bestämmelser om militära brott, t.ex. tjänstgöringsbrott (1–4 §§), vaktjänstbrott (5–8 §§), frånvarobrott (9–10 §§) och lydnadsbrott (11–15 §§). Vidare kan en krigs-

⁸ Se prop. 2015/16:152 Samförståndsavtal om världlandsstöd, s. 33, 2015/16:UFöU4 *Samförståndsavtal om världlandsstöd* och rskr 2015/16:257.

⁹ Se prop. 1995/96:37 *Rättslig reglering av samverkan för fred*, s. 57.

man dömas för olämpligt uppträdande av krigsman till disciplinstraff om en krigsman, som när han eller hon inte är i tjänsteuppdrag, inom ett kasern- eller annat område i försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets bruk, på offentlig plats eller vid en offentlig tillställning uppträder uppenbart berusad eller genom att föra oljud eller genom sitt uppträdande i övrigt orsakar störning eller väcker förgelse (18 §).

Påföljder som kan komma i fråga om man döms för militära brott är disciplinstraff eller fängelse.

Vad som avses med begreppet krigsman i kapitlets mening framgår av 45 kap. 27 §.

Disciplinstraff för krigsmän och andra som lyder under 45 kap. är anmärkning, extra tjänstgöring, varning, utgångsförbud, disciplinbot och arrest (6 kap. 1 § fjärde stycket i strafflagen).

I lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) finns regler om brottsbekämpning inom försvarsmakten, vilket omfattar förebyggande och avslöjande av brott samt utredning av sådana brott som omfattas av ett militärdisciplinförfarande. Vidare finns det regler om förfarandet i ett militärdisciplinärende, vilka påföljder som kan komma på fråga och om inledandet av ett militärrättegångsförfarande (1 § första stycket).

Bestämmelser om personer som lyder under ett militärdisciplinförfarande finns i t.ex. 45 kap. i strafflagen (1 § andra stycket 1).

Av 1 § tredje stycket lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten framgår att i ett militärdisciplinförfarande får en sådan gärning undersökas där det finns skäl att misstänka att en person som lyder under ett militärdisciplinförfarande har gjort sig skyldig till ett brott som avses i 2 § i militära rättegångslagen. För en sådan gärning kan ett disciplinstraff påföras i ett disciplinärt förfarande eller dömas ut i en militärrättegång på det sätt som föreskrivs i lagen och i militära rättegångslagen.

På brottsbekämpningen inom försvarsmakten tillämpas bestämmelserna om förebyggande, avslöjande och utredning av brott i polislagen (872/2011), förundersökningslagen (805/2011) och tvångsmedelslagen (806/2011) samt i någon annan lag, om inget annat följer av det som föreskrivs i lagen (2 §).

Disciplinstraffen är i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 1 § fjärde stycket i strafflagen anmärkning, extra tjänstgöring, varning, utgångsförbud, disciplinbot och arrest (3 § första stycket).

I 3 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten finns bestämmelser om en disciplinär förmans befogenheter.

Vem som har rätt att påföra disciplinstraff framgår av 12 §. Enligt paragrafens första stycke har kommendören för ett truppförband (motsvarande svensk brigad- eller regementschef) och en disciplinär förman som är överordnad kommendören rätt att påföra samtliga disciplinstraff utom arrest. Av andra stycket framgår att kommendören för en truppenhet (motsvarande svensk bataljonschef) har rätt att ge en anmärkning, förordna extra tjänstgöring och meddela utgångsförbud samt ge den som tjänstgör som värnpliktig eller fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor en varning.

Även chefen och fältväbeln för en grundenhet (chefen för en grundenhet motsvarar svensk kompanichef) har viss rätt att påföra disciplinstraff (12 § tredje och fjärde stycket).

Bestämmelser om tvångsmedel i ett disciplinärt förfarande, förundersökning och avslutande av ett disciplinärt förfarande finns i 4–6 kap.

Av 15 § framgår att om upprätthållandet eller återställandet av disciplin, ordning eller säkerhet kräver det, får en person som erappats eller på sannolika skäl misstänks för ett i 2 § i militära rättegångslagen avsett brott gripas.

Gripande får enligt 16 § verkställas av bl.a. en militärperson i vakt-, jour- eller militärpolisuppdrag, chefen för en militäravdelning som förordnats till militärt säkerhets- eller ordningsuppdrag och en i 17 § avsedd anhållningsberättigad tjänsteman.

I 17 § anges att anhållande får verkställas av kommendören för respektive truppenhet och en högre disciplinär förman, garnisonchefen och garnisonskommendanten och en officer som innehar en tjänst och som sköter ett militärpolisuppdrag.

Enligt 46 § första stycket får ett brott som enligt allmän straffpraxis inte kan förutses medföra strängare straff i domstol än böter behandlas i ett disciplinärt förfarande.

Den som har påförts ett disciplinstraff, eller den som i enlighet med 52 § 2 mom. inte har påförts ett disciplinstraff, har rätt att söka ändring av ett disciplinbeslut (55 § tredje stycket).

Av 55 § första stycket följer att ändring av ett disciplinbeslut som fattats av kommendören för en truppenhet, chefen för en

grundenhet eller fältväbeln vid en grundenhet får sökas hos kommandören för truppförbandet (begäran om avgörande).

Enligt 55 § andra stycket får ändring av ett disciplinbeslut som fattats av kommandören för truppförbandet eller av en disciplinär förman som är överordnad denne och ett beslut som kommandören för truppförbandet har fattat med anledning av en begäran om avgörande sökas genom besvär (disciplinbesvär). Härvid hänvisas även till bestämmelserna i 5 och 6 §§ i militära rättegångslagen om behörig domstol.

Bestämmelser om behandlingen av militära rättegångsärenden finns i militära rättegångslagen (326/1983).

I 1 § första stycket föreskrivs att militära rättegångsärenden behandlas vid allmänna domstolar i den ordning som föreskrivs för brottmål och med iakttagande ytterligare av vad som föreskrivs i denna lag. Bestämmelser om krigsrätter finns i 6 kap.

Vilka underrätter som behandlar militära rättegångsärenden framgår av 1 § andra stycket. Fullföljdsdomstol är Helsingfors hovrätt.

Enligt 1 a § militära rättegångslagen gäller vad den lagen stadgar om militära rättegångsärenden även behandlingen av besvär som har anförts över disciplinstraff. Med militära rättegångsärenden avses mål som gäller militära brott (2 § första stycket). Såsom militärt rättegångsärende handläggs även åtal mot krigsman för en gärning för vilken straff bestäms i till exempel 21 kap. 1 § strafflagen, dvs. som handlar om dråp. Detta förutsätter dock att gärningen har riktat sig mot försvarsmakten eller mot någon annan krigsman (2 § andra stycket).

I 5–9 §§ militära rättegångslagen finns bestämmelser om behörig domstol. Utgångspunkten är att militärt rättegångsärende handläggs vid den i 1 § andra stycket avsedda allmänna underrätt som är närmast förlägningsorten för den truppvadning (motsvarande svenskt förband) där svaranden tjänstgör eller där han senast har tjänstgjort eller varit skyldig att tjänstgöra (5 § första stycket). Militärt rättegångsärende får handläggas även av den i 1 § andra stycket avsedda allmänna underrätt som är närmast gärningsorten eller svarandens bonings- eller vistelseort, såvida detta med beaktande av den utredning som företes samt kostnaderna och övriga omständigheter anses lämpligt (5 § andra stycket). Om svaranden är åtalad för flera brott som ska handläggas såsom militärt rättegångsärende, får de prövas av den i 1 § andra stycket avsedda allmänna underrätt

som är behörig att handlägga åtal för något av brotten (5 § tredje stycket).

Av 13 § första stycket militära rättegångslagen framgår att anmälan om brott som ska handläggas såsom militärt rättegångsärende ska göras hos kommandören för ovan i 5 § första stycket avsedd truppavdelning (motsvarande svensk förbandschef) eller hos polisen eller vederbörande åklagare.

Hos annan än i första stycket nämnd förman samt hos polisen eller åklagare gjord anmälan ska tillställas i nämnda moment avsedd kommandör, om ej mottagaren av anmälan själv kan avgöra ärendet eller anmälan är klart obefogad (13 § andra stycket).

I 14 § första stycket föreskrivs att om ett brottmål som är ett militärt rättegångsärende inte handläggs i disciplinärt förfarande, ska kommandören för den truppavdelning som avses i 5 § första stycket efter avslutad förundersökning avgöra om förundersökningsmaterialet ska tillställas åklagaren för åtalsprövning. Vad som stadgas i det stycket om kommandör gäller även för sådan förman på vilken det ankommer att övervaka utövningen av kommandörens disciplinära makt (14 § tredje stycket).

Enligt 15 § första stycket i militära rättegångslagen är det åklagaren som ska utföra åtalsprövningen och vidta andra åtgärder i brådskande ordning.

Av 2 kap. 7 § andra stycket i Finlands grundlag framgår att ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. I likhet med Sverige är således dödstraffet helt avskaffat i Finland, dvs. i både freds- och krigstid. Tilläggs kan att Finland är medlem i Europeiska Unionen och att det framgår av artikel 2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att ingen får dömas till döden eller avrättas. Finland har som medlemsstat i Europarådet även undertecknat tilläggsprotokoll nr 13 till Europakonventionen avseende avskaffande av dödsstraffet under alla omständigheter.

Skäl för förslaget

Det följer av varje stats suveränitet att staten som regel endast utövar domsrätt inom det egna territoriet. Den svenska regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i

Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter och svenska domstolar. Främmande länders myndigheter kan således inte utan vidare utöva några maktbefogenheter på svenskt territorium. Detta gäller även om maktutövningen riktar sig mot det egna landets medborgare.

Som har framgått av Förutsättningsutredningens betänkande, vilket även redogörs för i kapitel 3, är det dock möjligt enligt 10 kap. 8 § RF att efter beslut av riksdagen överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till en annan stat.

Det svensk-finska försvarssamarbetet är redan i dag omfattande och kommer i och med den rättsliga reglering som utredningen föreslår möjliggöra ett mottagande och lämnande av operativt militärt stöd, även bortom fredstida förhållanden. Finska styrkor kan därmed komma att befinna sig i Sverige under så pass lång tid och under sådana förhållanden att det finns behov av att i Sverige kunna utöva disciplinär och straffrättslig jurisdiktion över den egna personalen. Det är således fråga om ett mycket mer långtgående samarbete än PFF-samarbetet, inom vilket utländsk militär verksamhet på svenskt territorium är begränsad till ett antal övningar per år.

Till skillnad från PFF-samarbetet finns det vidare inte någon risk för utdömning av dödsstraff då Finland i likhet med Sverige har avskaffat dödsstraffet såväl i fredstid som krigstid.

Det föreligger alltså andra förutsättningar vid ett operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland enligt den föreslagna lagen än vid PFF-samarbetet.

Det finns därmed skäl för att möjliggöra för regeringen att besluta att finska stödjande styrkor ska kunna utöva disciplinär och straffrättslig jurisdiktion mot den egna personalen.

Det är också att märka att straffrättsliga och disciplinära frågor flyter ihop i den finska lagstiftningen. Att särskilja dessa nämnda befogenheter kan ge upphov till stora gränsdragningsproblem, inte minst för finska myndigheter och följaktligen negativt påverka effektiviteten av ett samarbete.

Regeringen bör därför tillerkännas en möjlighet att besluta om att finsk militär styrka, som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen, ska ha de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter har enligt finsk lagstiftning gentemot personalen i styrkan. Bemyndigandet, som lämpligen bör införas i den föreslagna lagen, handlar om att finska myndigheter får rätt att utöva jurisdiktion i straffrättsliga och disciplinära frågor gentemot den egna per-

sonalen på svenskt territorium. Således får beslut fattas och åtgärder vidtas inom ramen för ett straffrättsligt och disciplinärt förfarande.

Den närmare omfattningen av jurisdiktionen får följa av regeringsbeslut och tillämpliga avtal mellan Sverige och Finland.

7.2.4 Befogenhet att besluta om förfogande av egendom eller tjänster och dispositionsförbud

Förslag: En bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen om operativt stöd mellan Sverige och Finland enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den lagen ska ha befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § 1 och 2 samt 6 § förfogandelagen (1978:262), under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning.

Gällande rätt

Förfogandelagen (1978:262) ger möjlighet att tvångsvis förfoga över egendom eller tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov. Lagen är utformad som en fullmaktslag. Bestämmelserna som reglerar rätten att besluta om förfogande och dispositionsförbud, i detta fall 4–6 §§, träder automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig (1 §).

Av 2 § första stycket framgår att regeringen får föreskriva att 4–6 §§ helt eller delvis ska tillämpas från tidpunkt som regeringen bestämmer

1. om Sverige är i krigsfara,
2. om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen,

3. om det är nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla totalförsvarspliktiga till tjänstgöring med stöd av 4 kap. 7 eller 8 §§ lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

I andra stycket anges att en sådan föreskrift ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det den utfärdades. Sker inte underställning eller godkänner riksdagen inte föreskriften inom två månader från det underställning skedde, upphör föreskriften att gälla.

Enligt 3 § ska regeringen föreskriva att tillämpningen av 4–6 §§ ska upphöra om förhållande som avses i 1 och 2 §§ inte längre föreligger.

I 4 § första stycket förfogandelagen anges för vilka ändamål förfogande får ske. Förfogande får ske för statens eller annans räkning för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Av 5 § första stycket förfogandelagen framgår att genom förfogande kan

1. fastighet tagas i anspråk med nyttjanderätt och annan egendom tagas i anspråk med äganderätt eller nyttjanderätt,
2. nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt till egendom upphävas eller begränsas och nyttjanderätt i andra hand tillskapas,
3. ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industri- anläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning,
4. ägare eller innehavare av lageranläggning åläggas att förvara egendom,
5. ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter,
6. viss person åläggas tillfällig uppgift för försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal.

Av paragrafens andra stycke framgår att radiosändare eller sändarutrustning inte får tas i anspråk om den stadigvarande utnyttjas för tillståndspliktiga ljudradio- eller tv-sändningar enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Detsamma gäller anläggning för trådsändning som sådana sändningar vidare sänds i. Enligt paragrafens tredje stycke får ägare eller innehavare av egendom som omfattas av förfogande icke överlåta, förbruka, skada, gömma undan eller föra bort egendomen.

I 6 § finns bestämmelser om dispositionsförbud. Av första stycket i den paragrafen framgår att kan förfogande över egendom antas bli nödvändigt, får ägare eller innehavare i avvaktan på beslut om förfogande förbjudas att överlåta, förbruka, skada, gömma undan eller föra bort egendomen.

Om förfogande beslutar regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner, landsting eller statliga myndigheter. Förfogande över egendom ska riktas mot en bestämd ägare eller innehavare av egendomen (7 § första stycket).

Ersättning utgår vid förfogande och för skada till följd av dispositionsförbud (17 och 37 §§).

Av 17 § andra stycket förfogandelagen framgår att ersättning utges av den för vars räkning beslutet om förfogande eller dispositionsförbud har meddelats. Är denne annan än staten och fullgör han ej sin ersättningsskyldighet, ska staten på begäran utge ersättningen. Vad staten sålunda har utgivit, får staten kräva åter av den ersättningsskyldige.

Bestämmelser om ersättningsgrunder finns i 29–37 §§ förfogandelagen. Exempelvis ska i den mån det är möjligt och lämpligt på förhand föreskrivas det pris som vid förfogande ska gälla såsom ersättning för egendom, åtgärd eller tjänst. Sådant pris upptages i taxa som fastställs av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av riksvärderingsnämnden eller lokal värderingsnämnd med beaktande av 29–31 §§ (33 §).

Av 35 § första stycket förfogandelagen framgår att ersättningen bestäms med hänsyn till omständigheterna och gällande taxepreis vid den tid då egendomen avlämnas eller på annat sätt kommer i statens besittning eller då åtgärden eller tjänsten utföres. Är egendomen i färdigt skick vid den tidpunkt då beslutet om förfogande meddelas, bestäms ersättningen med hänsyn till omständigheterna och gällande taxepreis vid den tidpunkten. Enligt andra stycket

får fastställd ersättning jämkas efter vad som är skäligt, om ändrade förhållanden påkallar det.

I 36 § anges att har beslut om förfogande meddelats i fråga om egendom och möter ej genom förvållande av den mot vilken förfogandet riktats hinder att taga egendomen i besittning för statens räkning, står staten faran för att egendomen av våda förstöres, försämras eller minskas.

I förfogandeförordningen (1978:558) finns bestämmelser om bl.a. vilka myndigheter som får besluta om förfogande. Om förfogande för Försvarsmaktens räkning beslutar Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk (1 § första stycket).

Beslut om förfogande över fastighet, som behövs för sådant befästningsarbete eller liknande arbete som inte är av tillfällig natur får dock endast meddelas av Försvarsmakten och Fortifikationsverket (1 § andra stycket).

Ett beslut som Försvarsmakten fattar om förfogande får meddelas av befattningshavare som har lägst majors tjänstegrad eller som är lägst chef för bataljon eller annan enhet av motsvarande storlek eller som uppehåller befattning som transportledare eller militärt flygplats-, hamn- eller stationsbefäl (1 § tredje stycket).

Skäl för förslaget

Som har framgått har Försvarsmakten getts möjlighet att i vissa fall besluta om förfogande, och dispositionsförbud, i syfte att tillgodose totalförsvarets behov. Enligt utredningens mening får det förutsättas att även finska militära styrkor som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland skulle kunna få behov av t.ex. fastigheter för skydd, förläggning eller förvaring.

För att finska militära styrkor ska kunna lämna Sverige ett ändamålsenligt stöd bör det finnas en möjlighet för regeringen att bemyndiga finska militära styrkor att i vart fall besluta om förfogande enligt 5 § första stycket 1 och 2 förfogandelagen. Det innebär att finska militära styrkor kan få möjlighet att ta i anspråk fastigheter med nyttjanderätt och annan egendom med äganderätt eller nyttjanderätt eller att upphäva eller begränsa nyttjanderätt,

servitut eller liknande rätt till egendom och tillskapa nyttjanderätt i andra hand.

Möjligheten att fatta beslut om vissa ålägganden för civilbefolkningen som anges i 5 § 3–6 förfogandelagen bör dock lämpligen förbehållas Försvarmakten.

Utredningen anser därför att en bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen enligt vilken regeringen ska få besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt lagen ska ha befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § första stycket 1 och 2 och 6 § förfogandelagen, under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning.

Detta innebär även en likriktning av relevant rättslig reglering eftersom utredningen i avsnitt 7.2.5 föreslår att finska militära styrkor efter beslut från regeringen ska kunna få möjlighet att fatta beslut om förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring. Av 10 § i den lagen följer nämligen att den som fattar beslut om undanförsel eller förstöring även får fatta beslut om förfogande för att beslutet ska kunna verkställas.

Som har nämnts ovan finns i 1 § tredje stycket förfogandeförordningen en uppräknning av vem som har befogenhet att besluta om förfogande. Befattningshavaren ska ha lägst majorsgrad eller vara lägst chef för bataljon eller annan enhet av motsvarande storlek eller ska uppehålla befattning som transportledare eller militärt flygplats-, hamn- eller stationsbefäl. Det bör i ett regeringsbeslut kunna anges att motsvarande finska förhållanden ska gälla.

Genom den av utredningen föreslagna bestämmelsen uppkommer vidare frågor som rör ersättning för egendom eller tjänster som omfattas av beslut om förfogande och dispositionsförbud. Utredningen finner dock att dessa frågor inte ingår i utredningsuppdraget.

7.2.5 Befogenhet att besluta om förstöring av egendom

Förslag: En bestämmelse bör införas i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland enligt vilken regeringen får besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt lagen ska ha befogenhet att besluta om förstöring enligt 7 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring, under förutsättning att den bestämmelsen har trätt i tillämpning.

Bedömning: Försvarsmakten kan redan enligt 21 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring bestämma att finska militära styrkor ska genomföra beslutad undanförsel eller förstöring. Det saknas därför skäl till kompletterande författningsreglering i den delen.

Gällande rätt

Lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring är utformad som en fullmaktslag. Det innebär att bestämmelserna som reglerar rätten att undanföra eller förstöra egendom, i detta fall 5–10 §§, blir tillämpliga om Sverige är i krig (1 §). Om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, kan dessa bestämmelser även bli tillämpliga för det fall regeringen föreskriver detta (2 §).

Enligt 3 § ska regeringens föreskrift underställas riksdagens prövning inom en månad från det att den utfärdades. Föreskriften upphör dock att gälla, om

1. den inte underställs riksdagen inom angiven tid,
2. riksdagen inte godkänner föreskriften inom två månader från det att den underställdes.

Om det inte längre råder sådana förhållanden som avses i 1 eller 2 §, ska regeringen föreskriva att 5–10 §§ inte längre ska tillämpas (4 §).

Ett beslut om undanförsel innebär att egendom förs från den plats där den finns till en annan plats. Det ska vara fråga om egen-

dom som har betydelse för totalförsvaret eller egendom av stor historisk eller kulturell betydelse. Undanförsel får ske för att förhindra att egendomen till följd av krigshandlingar förstörs eller på annat sätt förloras (5 § första stycket).

Undanförsel av annan egendom får också ske om det finns risk för att egendomen kan falla i en angripares händer och underlätta dennes krigsansträngningar (5 § andra stycket).

För de ändamål som sägs i 5 § får även föreskrivas eller i särskilt fall beslutas att sådan egendom som avses där inte får föras till en viss del av landet (6 §).

Om undanförsel enligt 5 § inte kan anses vara en tillräcklig åtgärd eller inte rimligen kan genomföras, får egendomen förstöras, om det finns betydande risk för att egendomen kan falla i en angripares händer och underlätta dennes krigsansträngningar (7 §).

Vid bedömningen av om undanförsel rimligen kan genomföras ska vägas in bl.a. fiendens operationer, tillgången på transportmedel samt egendomens betydelse i förhållande till de resurser som krävs för undanförsel. Med förstöring avses åtgärder som gör att en anläggning eller ett föremål inte går att använda för avsett ändamål utan betydande reparationsinsatser.¹⁰

Försvarsmaktens system för fördröjande fältarbeten bygger på tre nivåer, nämligen spärrning, blockering och förstöring. Fördröjande fältarbeten används för att hindra en angripare att utnyttja vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och liknande anläggningar. Spärrning innebär att anläggningen tillfälligt blir obrukbar exempelvis genom att flyttbara hinder ställs ut. Blockering innebär att anläggningen under begränsad tid blir obrukbar exempelvis genom att svårrojda hinder skapas eller genom att väsentliga delar av anläggningen demonteras. Förstöring innebär att anläggningen under lång tid blir obrukbar genom att den exempelvis sprängs, bränns eller raderas. I begreppet förstöring i lagens mening ingår nivåerna blockering och förstöring, eftersom det i dessa fall innebär att betydande resurser måste avsättas för att åter göra anläggningen brukbar.¹¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har getts rätt att förelägga ägaren eller innehavaren av viss egendom att

¹⁰ Se prop. 1992/93:78 om undanförsel och förstöring, s. 15.

¹¹ Se prop. 1992/93:78 om undanförsel och förstöring, s. 7 f.

föra undan eller förstöra den. Den som beslutar om undanförsel eller förstöring har även getts möjlighet att, om det är lämpligare, i stället besluta att åtgärden ska genomföras av en statlig myndighet (8 § första stycket). Om en myndighet ska föra undan eller förstöra egendom, ska ägaren eller innehavaren lämna den hjälp som behövs (8 § tredje stycket).

Har regeringen eller en myndighet beslutat om undanförsel eller förstöring får regeringen, myndigheten eller någon annan myndighet som regeringen bestämmer besluta att ta i anspråk markområden, byggnader, transportmedel, materiel eller annat som behövs för att beslutet om undanförsel eller förstöring ska kunna verkställas. Bestämmelserna i förfogandelagen ska härvid tillämpas (10 §).

I 11 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som äger eller innehar egendom som kan antas komma i fråga för undanförsel eller förstöring att medverka vid den planläggning och de andra förberedelser som behövs för att en sådan åtgärd ska kunna genomföras. Föreläggandet får förenas med vite.

Bestämmelser om ersättning finns i 12–16 §§ i lagen.

Av 12 § framgår att den som enligt 11 § ålagts att vidta åtgärder har rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Är kostnaderna ringa lämnas ingen ersättning. Ersättningen beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 13 § första stycket har ägare till egendom som förstörts rätt till ersättning av staten motsvarande vad det vid tidpunkten för förstöringen skulle ha kostat att få egendomen ersatt med ny egendom av samma slag, efter avdrag för vad egendomen kan ha förlorat i värde genom ålder och förslitning. I andra stycket anges att ägare till egendom som skadats i samband med undanförsel har rätt till ersättning av staten motsvarande vad det när skadan inträffade skulle ha kostat att återställa egendomen till det skick den hade före skadan. Om återställande inte är möjligt eller inte lämpligen bör ske, ska ersättningen motsvara den värdeminskning som egendomen genomgått till följd av skadan beräknad efter egendomens värde när skadan inträffade. Är skadan ringa lämnas ingen ersättning.

Av 14 § första stycket framgår att den som enligt 8 § första stycket har ålagts att föra undan eller förstöra egendom eller som har lämnat hjälp enligt 8 § tredje stycket har rätt till ersättning av staten för sina kostnader. Enligt andra stycket har den som äger

eller innehar egendom som förts undan rätt till ersättning av staten för sina kostnader för att återföra egendomen. I tredje stycket anges att är kostnaden enligt första eller andra stycket ringa lämnas ingen ersättning.

Av 16 § framgår att ärenden om ersättning enligt 13 och 14 §§ prövas på det sätt som föreskrivs i förfogandelagen (1978:262).

Enligt 9 § första stycket förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring ska Försvarsmakten efter hörande av berörda myndigheter planlägga förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet. Enligt 12 § första stycket är det Försvarsmakten som beslutar om förstöring av sådana installationer. Av 12 § andra stycket ska beslut om förstöring, om det är möjligt, fattas efter hörande av berörda myndigheter. Beslut om förstöring som kan få allvarliga följder för stora delar av landet ska fattas efter hörande av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Enligt 13 § ska den myndighet som beslutar om förstöring underrätta länsstyrelsen i det län där egendomen finns om beslutet. Länsstyrelsen ska underrätta egendomens ägare eller innehavare om beslutet. Av 14 § framgår att en myndighet som har förstört egendom ska snarast underrätta egendomens eller innehavare om detta.

I 21 § anges att är Sverige i krig eller krigsfara får Försvarsmakten, med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om genomförandet av beslutad undanförsel eller förstöring.

Av 13 § i Försvarsmaktens interna bestämmelser om spärrning, blockering och förstöring (FIB 2016:1) framgår att det är försvarsmaktens insatschef eller den som insatschefen utser som får besluta om spärrning, blockering eller förstöring. Är situationen sådan att Försvarsmaktens insatschefs beslut eller bemyndigande om spärrning, blockering eller förstöring inte är praktiskt att inhämta eller inte kan inväntas får lägst bataljonschef eller motsvarande ändå besluta om detta.

Av 19 § i de interna bestämmelserna framgår att den som fattar beslut om blockering eller förstöring får också fatta beslut om förfogande enligt 10 § lagen om undanförsel och förstöring. I föreskrifterna avses med fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet järnvägsanläggning, luftfartsanläggning, sjöfartsanläggning och väganläggning (2 §).

Skäl för förslaget

Beslut om undanförsel och förstörelse får fattas om Sverige är i krig eller efter särskilt regeringsbeslut. Som har framgått är det Försvarsmakten som beslutar om förstörelse av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet och som har varit föremål för Försvarsmaktens planläggning. Innan ett beslut om förstörelse fattas ska samråd ske med berörda myndigheter eller om det kan få allvarliga följder för stora delar av landet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Beslutet om förstörelse ska underrättas länsstyrelsen.

Det är inte osannolikt att finska militära styrkor som i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland kan komma att befinna sig i situationer där järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts- eller väganläggningar snabbt kan behöva förstöras och där svenska väpnade styrkor inte är på plats.

För att dessa finska styrkor ska kunna lämna Sverige ett ändamålsenligt stöd bör det införas en bestämmelse i den nya lagen enligt vilken regeringen ges möjlighet att besluta om att finska militära styrkor som lämnar stöd enligt lagen ska ha samma befogenhet som Försvarsmakten att besluta om förstörelse enligt 7 § lagen om undanförsel och förstörelse, under förutsättning att den bestämmelsen har trätt i tillämpning.

Närmare reglering om vem som får besluta om förstörelse finns i Försvarsmaktens interna bestämmelser, se ovan. Bl.a. är det försvarsmaktens insatschef eller den som insatschefen utser, eller om insatschefens beslut eller bemyndigande inte är praktiskt att inhämta eller inte kan inväntas, lägst bataljonschef eller motsvarande som får besluta om detta.

Vem som inom den finska militära styrkan ska ha rätt att fatta beslut om förstörelse kan följa av regeringsbeslut och överenskomna insatsregler.

Vad gäller själva verkställigheten av beslut om undanförsel och förstörelse framgår av 21 § förordningen om undanförsel och förstörelse att om Sverige är i krig eller krigsfara, får Försvarsmakten, med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om genomförandet av beslutad undanförsel eller förstörelse. Enligt utredningens mening kan Försvarsmakten med stöd av bestämmel-

sen bestämma att det är finska militära styrkor som ska genomföra beslutad undanförsel eller förstörelse. Någon författningsreglering i det avseende krävs därför inte.

Utredningen vill i sammanhanget framhålla bestämmelserna om ersättning i lagen om undanförsel och förstörelse. Till exempel har ägare till egendom som förstörts rätt till ersättning av staten.

Med anledning av den av utredningen föreslagna bestämmelsen uppkommer en rad följdfrågor som rör just ersättning. Utredningen finner dock att dessa frågor faller utanför uppdraget.

8 Andra nödvändiga förutsättningar för finska militära styrkor som lämnar stöd

8.1 Inledning

Som har framgått av avsnitt 7.1 tolkar utredningen uppdraget på så sätt att de förslag på nödvändig författningsreglering som ska lämnas inte bara avser finska militära styrkors maktbefogenheter, utan även andra förutsättningar som är nödvändiga för att finska militära styrkor ska kunna ge ett ändamålsenligt stöd.

I det följande lämnas en redogörelse för utredningens överväganden och förslag avseende dessa andra nödvändiga förutsättningar.

8.2 Överväganden och förslag

8.2.1 Tillträde till svenskt territorium

Bedömning: Då regeringen redan enligt gällande rätt kan meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium saknas behov av författningsreglering med anledning av den föreslagna lagen.

Gällande rätt

Regler om utländska styrkors tillträde till svenskt territorium finns bl.a. i tillträdesförordningen (1992:118). Huvudregeln är att tillstånd krävs för tillträde till svenskt territorium av utländska statsfartyg, utländska statsluftfartyg och utländska militära fordon (se 4 §). Utgångspunkten är att det är regeringen som fattar beslut om sådana frågor (jfr 5 och 6 §§).

Skäl för bedömningen

För att finska militära styrkor ska kunna lämna stöd enligt den föreslagna lagen krävs att de får tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

Regeringen har redan enligt tillträdesförordningen möjlighet att meddela ett sådant beslut. Detta innebär att när regeringen begär stöd från Finland enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland meddelas även tillstånd för tillträde till svenskt territorium. Något behov av ytterligare författningsreglering finns därför inte i detta avseende.

8.2.2 Skyddsobjekt

Förslag: I 5 § skyddslagen (2010:305) bör införas en ny punkt som innebär att också områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ska kunna förklaras vara skyddsobjekt. Följdändringar ska göras i de bestämmelser i skyddsförordningen (2010:523) som hänvisar till 5 § skyddslagen.

Gällande rätt

I avsnitt 7.2.1 har utredningen lämnat en översiktlig redogörelse för innehållet i skyddslagen. Det som nu är av intresse är bestämmelserna om skyddsobjekt för militära ändamål som finns i 5 § skyddslagen (2010:305).

Av 5 § 1 skyddslagen framgår att byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg kan beslutas vara skyddsobjekt. Det kan bl.a. vara fråga om Försvarmaktens stabsbyggnader, kasernanläggningar, flygfält, förråd och sambandsanläggningar.¹

¹ Se prop. 2009/10:87 *Skyddslagen*, s. 42 och Ryding-Berg, Stefan, *Skyddslagen. En kommentar*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2011, s. 34.

Som skyddsobjekt enligt 5 § 2 skyddslagen får förklaras områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa.

Enligt 5 § 3 skyddslagen får områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet beslutas vara skyddsobjekt. Såväl behovet av sekretesskydd som behovet av att kunna skydda tredje man mot verkningarna av de militära operationerna ska kunna läggas till grund för beslutet. En avspärrning kan avse både land- och vattenområden och kan beslutas oavsett vem som äger eller nyttjar det aktuella området. Möjlighet till avspärrning ska finnas både vid ingripanden som görs med stöd av förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen) och vid ingripanden som sker för att avvärja stridshandlingar mot landet.²

Av 5 § 4 skyddslagen framgår att 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 kan beslutas vara skyddsobjekt. I förarbetena till skyddslagen anges att det skyddsbehov som finns för den svenska Försvarsmakten också gör sig gällande i fråga om utländsk militär verksamhet som till följd av PFF-samarbetet (Partnerskap för fred) bedrivs i Sverige samt att förband ur en utländsk försvarsmakt får samma skydd som motsvarande enheter i den svenska Försvarsmakten genom denna punkt. Det anges vidare att det även förekommer skyddsvärda utbildningsverksamheter för andra ändamål inom ramen för det internationella samarbetet, t.ex. test- och övningsverksamheter av skilda slag. Ett exempel på samarbete är utländska förband som genomgår vinterutbildning i norra Sverige. Den utländska styrkans personal får dock inte anlitas som skyddsvakter.³

Enligt 5 § 5 skyddslagen får områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan

² Se prop. 1989/90:54 om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m., s. 41 och Ryding-Berg, Stefan, *Skyddslagen. En kommentar*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2011, s. 39.

³ Se prop. 1995/96:37 *Rättslig reglering av samverkan för fred*, s. 42 f. och prop. 2009/10:87 *Skyddslagen*, s. 44.

Sverige och Nato om värdlandsstöd beslutas att vara skyddsobjekt. Denna punkt infördes med anledning av att bestämmelsen i 5 § 4 skyddslagen var begränsad till övningsverksamhet och det ansågs att den inte var tillräcklig för att omfatta alla typer av verksamhet som kan bli aktuella inom ramen för värdlandsstödsavtalet. Det ansågs vidare inte heller kunna uteslutas att verksamhet som bedrivs av Natohögkvarter också behöver skydd. Således infördes en ny punkt som tillförsäkrar att skydd kan ges för alla områden där aktiviteter inom ramen för värdlandsstödet kan bedrivas.⁴

I 5 § 6 skyddslagen anges att vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret kan beslutas vara skyddsobjekt. Bestämmelsen infördes i samband med avskaffandet av de militära skyddsområdena. Ett beslut om att ett vattenområde ska vara skyddsobjekt innebär att det inte bara är vattendjup utan även bottenens beskaffenhet och vattenmassorna mellan denna och ytan som omfattas.⁵

Vid krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig finns det enligt 6 § första stycket skyddslagen en möjlighet att besluta att även andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ ska vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret.

Av 7 § första stycket skyddslagen framgår att ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Obehöriga har således så kallat tillträdesförbud.

Beslut i frågor om skyddsobjekt fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett sådant beslut får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet. Så länge det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § skyddslagen).

Av 2 § skyddsförordningen (2010:523) framgår att det är Försvarsmakten som får besluta enligt 18 § skyddslagen i frågor om skyddsobjekt som gäller

1. sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,

⁴ Se prop. 2015/16:152 *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*, s. 71 f.

⁵ Se prop. 2009/10:87 *Skyddslagen*, s. 55 f.

2. militära fartyg och luftfartyg som anges i 5 § 1 skyddslagen,
3. områden som avses i 5 § 2 och 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än tre dygn,
4. områden som avses i 5 § 4–6 skyddslagen, och
5. objekt som avses i 6 § andra stycket skyddslagen.

I andra fall än de som framgår av 2 §, beslutar länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Detta gäller dock inte riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden (3 §).

Enligt 14 § får Försvarmakten meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen (2010:305) i fråga om

1. utbildning och utrustning av skyddsvakter samt utformning av bevis om godkännande beträffande Försvarmaktens personal,
2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–6 skyddslagen, och
3. utformningen av skyltar.

Skäl för förslaget

När Försvarmakten har satts in på ett område för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige kan det behöva göras avspärningar för att hindra obehörig insyn och för att skydda allmänheten mot skador. Samma skyddsbehov skulle sannolikt föreligga om finska militära styrkor hade till uppgift att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller att möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Då den militära verksamheten skulle vara densamma finns det ett behov av att kunna fatta beslut om skyddsobjekt för områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen.

Eftersom det inte kan förutsättas att Försvarmakten alltid kommer att verka på områden där finska militära styrkor ska ge verksamt stöd torde bestämmelsen i 5 § 3 skyddslagen inte kunna tillämpas i alla situationer.

I händelse av att finska militära styrkor skulle lämna stöd när Sverige befinner sig i krig eller i krigsfara eller om det skulle råda andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig skulle det visserligen vara möjligt att förklara ett område där detta stöd lämnas som skyddsobjekt enligt 6 § skyddslagen.

Enligt utredningens mening är det dock lämpligt att införa en ny punkt i 5 § skyddslagen som omfattar samtliga situationer där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen, inklusive alla former av gemensamt agerande. Detta skulle också ligga i linje med utredningens förslag att även personal i finska militära styrkor bör kunna göras till skyddsvakt och utöva samma befogenheter som militär personal, se avsnitt 7.2.1 och 7.2.2.

Utredningen föreslår därför att en ny punkt införs som tillförsäkrar att skydd kan ges för områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

I 2 § 4 och 14 § första stycket 2 skyddsförordningen (2010:523) finns bestämmelser som anger att Försvarmakten får besluta i fråga om skyddsobjekt som gäller områden som avses i 5 § 4–6 skyddslagen samt att Försvarmakten får meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen i fråga om bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–6 skyddslagen. Det är lämpligt att samma regler ska gälla för områden som enligt den föreslagna nya punkten kan beslutas vara skyddsobjekt. Även 13 § behöver ändras till följd av den nya punkten.

I sammanhanget kan nämnas att Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) har lämnat delbetänkande den 5 april 2018 avseende vissa frågor som rör skyddslagen och skyddsförordningen.⁶

⁶ Se delbetänkande av Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet *Några frågor i skyddslagstiftningen* (SOU 2018:26).

8.2.3 Rätten att föra in och inneha skjutvapen och ammunition

Bedömning: Bestämmelsen i 11 kap. 3 § (1996:67) vapenlagen, som gäller regeringens möjlighet att besluta om undantag från lagens bestämmelser, är tillämplig på det svensk-finska försvarssamarbetet som den föreslagna lagen ska reglera. Det saknas därför behov av ytterligare författningsreglering på området.

Gällande rätt

Av 1 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) framgår att lagen gäller skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen.

Enligt 2 § förstås med skjutvapen i lagen vapen med vilka kulor, hagel, harpuner eller andra projektiler kan skjutas ut med hjälp av krutladdningar, kolsyreladdningar, komprimerad luft eller andra liknande utskjutningsmedel. I 3 och 4 §§ anges närmare vad som ska anses som respektive inte anses som skjutvapen.

Av 5 § framgår att med ammunition förstås i lagen patroner och projektiler till handvapen som lagen tillämpas på samt tändhattar och andra tändmedel till sådana patroner och projektiler.

I 6 § anges att bestämmelser om ammunition som räknas till explosiva varor finns även i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Av 2 kap. 1 § framgår bl.a. att tillstånd krävs för att inneha skjutvapen eller ammunition och att föra in detta till Sverige.

Enligt 11 kap. 3 § får dock regeringen besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Skäl för bedömningen

För att finsk militär styrka ska kunna ge ett verksamt stöd kan de behöva föra in skjutvapen och ammunition till Sverige och inneha detta på svenskt territorium.

Av vapenlagen följer att de måste ansöka om tillstånd till detta. Regeringen kan dock enligt 11 kap. 3 § vapenlagen, som även är tillämplig på det nu aktuella svensk-finska försvarssamarbetet, besluta om undantag från vapenlagen.

Då det framstår som orimligt att finska militära styrkor skulle behöva ansöka om tillstånd för att kunna lämna stöd kan ett regeringsbeslut om att begära stöd från Finland enligt den föreslagna lagen även innehålla ett beslut om undantag från vapenlagen.

Någon ytterligare författningsreglering behövs därför inte såvitt avser finska militära styrkors rätt att till Sverige föra in och på svenskt territorium inneha skjutvapen och ammunition vid lämnande av stöd.

8.2.4 Hantering och överföring av explosiva varor

Förslag: Ett femte stycke bör införas i 13 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor om undantag från tillämpningen av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som innebär att finska militära styrkor inte behöver ha tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Gällande rätt

I 1 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor anges lagens tillämpningsområde och syfte. Lagen gäller hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion. Syftet med lagen är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Från lagens tillämpningsområde undantas transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om trans-

port av farligt gods och transporter av brandfarliga varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i fartygets fasta tankar. Inte heller gäller lagen när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg. Lagen gäller inte pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon och inte heller sådana delar i ett fordons bränslesystem som regleras i annan författning (2 §).

Till brandfarliga varor hänförs i denna lag brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor, och brandreaktiva varor (3 §). Av 4 § framgår att till explosiva varor hänförs i denna lag

1. explosiva ämnen och blandningar,
2. explosiva föremål, och
3. ämnen, blandningar och föremål som inte omfattas av 1 eller 2 men som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har med stöd av bemyndigande enligt 36 § 1 meddelat närmare föreskrifter i MSBFS 2010:4 om vilka varor som ska anses vara brandfarliga och explosiva i den mening som här avses.

I 5 § anges definitionerna av begreppen hantering, överföring, import och export. Med hantering avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Med överföring avses varje förflyttning av varor mellan länder som ingår i EU:s inre marknad, medan import avses införsel från ett land utanför denna marknad. Med export menas utförsel till ett land som inte utgör en del av EU:s inre marknad för varor.

I 6–15 §§ finns bestämmelser om vilka krav som gäller vid hantering, överföring, import eller export av brandfarliga och explosiva varor. Exempelvis anges i 6 § ett aktsamhetskrav. Enligt den bestämmelsen ska bl.a. den som hanterar, överför, importerar eller exporterar brandfarliga eller explosiva varor vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna och för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Bestämmelser om tillstånd finns i 16–20 §§. Till exempel ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ha tillstånd till det (16 § första stycket). MSB ska pröva frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket och om tillstånd till olika former av hantering av explosiva varor (17 § första stycket och 18 § första stycket). Bestämmelser om tillsyn finns i 21–25 §§. I 21 § anges vem som är tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten ska som huvudregel vara samma myndighet som är tillståndsmyndighet. Dock får Försvarsmakten, efter medgivande av MSB, i stället för MSB utöva viss tillsyn över Försvarsmaktens, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstituts och Fortifikationsverkets hantering och import av brandfarliga och explosiva varor (21 § andra stycket). Straffansvar kan följa vid överträdelse av angivna bestämmelser (28–30 §§). Bestämmelsen i 31 § reglerar möjligheten att förverka en vara som varit föremål för brott m.m.

Av 36 § första stycket 4 framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export.

I 13 § i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor finns bestämmelser om undantag från tillståndsplikten. Av paragrafens tredje stycke framgår bl.a. att Försvarsmakten endast behöver ha tillstånd för tillverkning av explosiva varor, sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning, förvaring av explosiva varor på fasta platser, och hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning. I fjärde stycket anges att en utländsk myndighet inte behöver ha tillstånd till hantering eller överföring av explosiva varor vid samarbete enligt 4 kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Bestämmelser om bemyndiganden finns i 25 och 26 §§ förordningen om brandfarliga och explosiva varor.

Enligt 25 § första stycket 4 och 5 får MSB meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet i 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, samt undantag från tillämpningen av lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har

meddelats med stöd av lagen i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export.

Av 26 § framgår att Försvarmakten får, efter samråd med MSB, meddela föreskrifter om hantering av brandfarliga och explosiva varor inom sitt eget, Försvarets materielverks, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverkets område, och undantag från tillämpningen av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, när det gäller fältmässig övning, under höjd beredskap och när det finns skäl av synnerlig betydelse för landets säkerhet.

Skäl för förslaget

Finska militära styrkor kan behöva hantera och överföra explosiva varor för att kunna lämna verksamt stöd enligt den föreslagna lagen.

Av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor följer att de behöver ansöka om tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor. Enligt gällande rätt får dock regeringen meddela föreskrifter om undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export.

Utredningen anser att det är befogat att göra ett undantag från den tillståndsplikt som gäller. Undantag bör därför göras från tillståndskravet för hantering och överföring. Undantaget bör lämpligen tas in som ett nytt stycke i 13 § i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.

8.2.5 Transport av farligt gods

Förslag: Ett andra stycke bör införas i 4 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods enligt vilket transporter med finska luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon samt transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transporterna utförs av finsk militär styrka, är undantagna från lagen (2006:263) om transport av farligt gods och förordningens tillämpning när finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Gällande rätt

I 1 § lagen (2006:263) om transport av farligt gods anges lagens övergripande syfte. Syftet med lagen är att förebygga, hindra och begränsa att transporter av farligt gods eller obehörigt förfarande med godset orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

De närmare materiella bestämmelserna om transport av farligt gods har sin grund i EU-direktiv och internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Regelverket är mycket omfattande.⁷

I 2 § uttrycks lagens allmänna aktsamhetsregel som innebär att den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper. Farligt gods får transporteras endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Med transport avses i lagen förflyttning av farligt gods med transportmedel samt sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen. Som transport anses dock inte förflyttning endast inom ett område där det farliga godset tillverkas, lagras eller förbrukas (3 §). Begreppet transportmedel definieras i 4 §. Med transportmedel avses i lagen

1. varje slag av fordon som används för transport på väg eller i terräng,
2. järnvägsvagnar och andra spårbundna fordon,
3. luftfartyg, och
4. fartyg i den utsträckning som det i dem transporteras gods i förpackad form, i containrar, flyttbara tankar eller transportmedel enligt 1 och 2.

I 5 § finns definitionen av begreppet farligt gods. Med farligt gods avses bl.a. gods som består av eller innehåller explosiva ämnen och föremål, gaser, brandfarliga vätskor, brandfarliga fasta ämnen, själv-

⁷ Se prop. 2005/06:51 *Transport av farligt gods*, s. 1.

reaktiva ämnen och fasta okänsliggjorda explosivämnen, självantändande ämnen och ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten, giftiga och smittförande ämnen och radioaktiva ämnen. Begreppet transportskydd definieras i 6 §. Med transportskydd avses i lagen de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att obehörigt förfarande med det farliga godset vid transport på land orsakar skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

I 7 § anges lagens tillämpningsområde. Enligt den bestämmelsen tillämpas lagen på förberedelse inför och utförande av transporter av farligt gods. I fråga om transporter av radioaktiva ämnen gäller även lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) samt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Transport av farligt gods på försvarsområdet utförs såväl nationellt som internationellt av Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Försvarsmaktens transporter är oftast väg- eller terrängtransporter. Mer sällan sker transporter med militära transportflygplan, på järnväg eller till sjöss. Försvarsmakten genomför transporter utomlands i samband med deltagandet i internationella insatser.⁸

Av 8 § framgår att transporter med Försvarsmaktens luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon inte ska omfattas av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I förarbetena anges att dessa fartyg och fordon endast är en mindre del av Försvarsmaktens och Försvarets materielverks transporter med farligt gods samt att dessa transportmedel är särskilt konstruerade för att vara bestyckade med och transportera farligt gods i form av vapen och ammunition. Det anges vidare att även dylika detaljer som tillhör ett transportmedels utrustning omfattas av lagens definition av transport av farligt gods och att en skillnad gentemot andra slags transporter är att det farliga godset, dvs. vapen och ammunition, är skyddat genom transportmedlens konstruktion. Transportmedlen är dessutom konstruerade för förflyttning av vapen och ammunition. Vidare anges att om denna typ av transporter skulle omfattas av lagstiftningen skulle det sannolikt krävas stora undantag för att genomföra den militära verksamheten, bl.a. övningar. Det skulle

⁸ Se prop. 2005/06:51 *Transport av farligt gods*, s. 34.

alltså krävas en detaljreglering som inte vore rimlig i förhållande till de vinster i skyddshänseende som skulle uppnås.⁹

Om regeringen har fattat beslut om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, ska lagen om transport av farligt gods och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen inte tillämpas på Försvarsmaktens och Försvarets materielverks transporter för de väpnade styrkorna (9 §). Eftersom det vid höjd beredskap tillämpas viss speciallagstiftning när det gäller olika myndigheters förfaranden m.m. och det råder andra förhållanden än under fredstid, i synnerhet när det gäller den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten och Försvarets materielverk, ansågs lagregleringen om transport av farligt gods passa mindre väl för sådana extraordinära situationer.¹⁰

Även sådana transportmedel som Försvarsmakten vid höjd beredskap rekviderar med stöd av förfogandelagen (1978:262) omfattas av undantaget i paragrafen.¹¹ I fråga om transporter med svenska fartyg eller svenska luftfartyg gäller lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen även utanför Sverige om inte detta strider mot något annat lands lag som är tillämplig (10 §). Av 20 § första stycket framgår att regeringen får meddela föreskrifter om eller för särskilt fall besluta om undantag från lagens tillämpning på transporter med utländska fartyg och luftfartyg. I paragrafens andra stycke 10 anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag och meddela särskilda beslut om undantag från lagens bestämmelser utom i fråga om transporter med utländska fartyg och luftfartyg. Föreskrifter och beslut enligt första och andra stycket om annat än undantag från lagens bestämmelser ska vara förenliga med syftet i 1 § (20 § tredje stycket).

Enligt 4 § förordningen (2006:311) om transport av farligt gods tillämpas inte lagen (2006:263) om transport av farligt gods och förordningen på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transporterna utförs av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

⁹ Se prop. 2005/06:51 *Transport av farligt gods*, s. 38 f.

¹⁰ Se prop. 2005/06:51 *Transport av farligt gods*, s. 39.

¹¹ Se prop. 2005/06:51 *Transport av farligt gods*, s. 77.

Skäl för förslaget

Vissa av Försvarmaktens transporter omfattas inte av lagen om transport av farligt gods och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Undantag görs för Försvarmaktens luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon samt för transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transporterna utförs av Försvarmakten eller Försvarets materielverk (8 § lagen om transport av farligt gods och 4 § förordningen om transport av farligt gods).

Det framstår som rimligt att finska militära styrkor när de lämnar stöd enligt den föreslagna lagen har samma möjligheter som Försvarmakten att transportera farligt gods utan att omfattas av lagen om transport av farligt gods.

Enligt gällande rätt har regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om eller för särskilt fall besluta om undantag från lagens tillämpning på transporter med utländska fartyg och luftfartyg.

Eftersom ett regeringsbeslut om att begära stöd enligt den föreslagna lagen kan innebära ett mer omfattande stöd än enstaka transporter behövs kompletterande författningsreglering. Lämpligen bör ett nytt stycke införas i 4 § förordningen om transport av farligt gods enligt vilket undantag från lagens och förordningens bestämmelser ska göras för finska luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon samt för transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transporterna utförs av finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

8.2.6 Bemyndiganden om finsk militär luftfart

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Försvarmakten bör bemyndigas att besluta om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Gällande rätt

Bestämmelser om utländsk militär luftfart inom svenskt territorium finns framförallt i luftfartslagen (2010:500), luftfartsförordningen (2010:770) samt i tillträdesförordningen (1992:118).

Av 14 kap. 11 § luftfartslagen följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillträde till svenskt område för utländsk statsluftfart, vilket inkluderar utländsk militär luftfart. Av 5–6 §§ tillträdesförordningen följer att tillstånd krävs för att utländska statsluftfartyg – militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte – ska ha rätt till tillträde till svenskt territorium. Försvarsmakten får enligt 5 § tillträdesförordningen meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium i fråga om andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan på begäran av Sjöfartsverket, utländska statsluftfartyg som genomför verksamhet enligt fördraget om observationsflygningar den 24 mars 1992, samt på begäran av en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten meddela statsluftfartyg tillstånd för tillträde till svenskt territorium vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser. I övriga fall är det enligt 6 § tillträdesförordningen regeringen som meddelar tillstånd till tillträde till svenskt territorium för utländska statsluftfartyg. Det är alltså framförallt regeringen som beslutar om utländska militära luftfartygs tillträde till svenskt territorium.¹²

När det gäller utländskt statsluftfartygs verksamhet inom svenskt territorium följer av 14 kap. 5 § luftfartslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. I 10 § första stycket tillträdesförordningen anges i detta sammanhang bl.a. att ett utländskt statsluftfartyg endast med regeringens tillstånd får bedriva skjutövningar eller andra övningar än sådana som avses i 5 § andra stycket den förordningen. Försvarsmakten får dock enligt 10 § andra stycket meddela tillstånd för övningar som sker inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.

¹² Se prop. 2012/13:165 *Modernare reglering av statsluftsfarten*, s. 42.

I luftfartsförordningen finns ytterligare bestämmelser om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige. Av 14 kap. 3 § framgår att Försvarsmakten får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för

1. en övning med svenska förband som sker enligt regeringens medgivande, eller
2. internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.

Försvarsmaktens bemyndigande i detta avseende avser bara den egentliga flygverksamheten som bedrivs inom ramen för en tillståndsgiven övning eller internationell test- och övningsverksamhet (ITÖ-verksamhet), dvs. hur det utländska militära luftfartyget ska framföras i luften under och i anslutning till övningen/ITÖ-verksamheten.¹³

Av 14 kap. 4 § luftfartsförordningen framgår att i andra fall än de som avses i 3 § luftfartsförordningen, dvs. när det inte rör sig om tillståndsgiven övning eller ITÖ-verksamhet, ska ett utländskt statsluftfartyg följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningarna från svensk flygtrafikledning.

I 14 kap. 14 § luftfartslagen anges att regeringen, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall får besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och då meddela de särskilda villkor som behövs. Bestämmelsen utgör en yttersta undantagsmöjlighet och infördes för att kunna hantera oförutsedda fall som involverar militär luftfart eller annan luftfart för statsändamål.¹⁴

I 12 kap. 9 § luftfartslagen finns bestämmelser genom vilka regeringen ges generella möjligheter att medge undantag och meddela föreskrifter i situationer av krig, krigsfara eller liknande. Bestämmelsen gäller även militär luftfart (14 kap. 2 § luftfartslagen). Av paragrafen framgår att om Sverige är i krig eller krigsfara får regeringen, i den utsträckning rådande förhållanden kräver det, meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna i lagen och från andra författningar som avser luft-

¹³ Jfr prop. 2012/13:165 *Modernare reglering av statsluftsfarten*, s. 44 och Handbok IKFN *Hävdande av vårt lands suveränitet och territoriella integritet*, 2016, mom. 108.

¹⁴ Se prop. 2012/13:165 *Modernare reglering av statsluftsfarten*, s. 39.

farten. Regeringen får då meddela de föreskrifter som behövs. Det samma gäller, om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i. Om regeringen i andra fall än då Sverige är i krig har meddelat föreskrifter enligt denna paragraf, ska föreskrifterna underställas riksdagens prövning inom en månad efter det att de har beslutats. Om någon sådan underställning inte sker eller om föreskrifterna inte godkänns av riksdagen inom två månader från underställningen, upphör föreskrifterna att gälla.

Skäl för förslaget

Finsk militärt stöd till Sverige i enlighet med den av utredningen föreslagna lagen ska kunna inbegripa finska militära luftfartyg. Som framgått av redogörelsen ovan krävs tillstånd för alla utländska statsluftfartygs tillträde till Sverige. Det är regeringen som meddelar sådana tillstånd. Det är alltså enligt gällande rätt möjligt att ett regeringsbeslut om att begära stöd från Finland enligt den föreslagna lagen inkluderar tillstånd till att finska militära luftfartyg som ingår i stödet tillträder svenskt territorium. Någon ändring av gällande rätt behövs alltså inte i detta avseende. Vilken övergripande verksamhet som de finska luftfartygen får ägna sig åt i Sverige, dvs. vilken slags verksamhet som det lämnade stödet avser, kommer också följa av regeringsbeslutet.

Finska militära luftfartyg som lämnar stöd till Sverige i enlighet med regeringens begäran därom måste dock enligt gällande rätt följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningarna från svensk flygtrafikledning. Detta eftersom nuvarande undantag från denna utgångspunkt endast gäller inom ramen för militära övningar och ITÖ-verksamhet (14 kap. 5 § luftfartslagen och 3–4 §§ luftfartsförordningen) och inte för sådan verksamhet som stöd enligt den föreslagna lagen avser. Det framstår dock som självklart att finska militära luftfartyg som i enlighet med en svensk begäran därom deltar i skarp operativ verksamhet på svenskt territorium ska följa bestämmelser för militär luftfart. Detta gäller såväl när stöd lämnas i fredstid som i krig. Det är Försvarmakten som svarar för den militära luftfarten i Sverige och det är denna myndighet som har de särskilda kunskaper inom området som behövs

för att kunna meddela nödvändiga föreskrifter. När ett finskt militärt luftfartyg medgetts tillträde till svenskt territorium för att lämna militärt stöd, bör därför själva flygverksamheten i Sverige ledas genom bestämmelser meddelade av Försvarmakten. Det ska understrykas att bemyndigandet till Försvarmakten i detta avseende endast avser den egentliga flygverksamheten, som bedrivs inom ramen för det begärda stödet, dvs. hur det utländska militära luftfartyget ska framföras i luften under och i anslutning till att stödet lämnas. Vilket slags stöd som finska styrkor lämnar Sverige följer i stället av regeringens beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen.

För att Försvarmakten ska kunna meddela föreskrifter i det nu aktuella avseendet måste ett bemyndigande införas i lag enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den flygverksamhet som bedrivs när stöd lämnas enligt den av utredningen föreslagna lagen. Detta görs lämpligen genom en komplettering av 14 kap. 5 § luftfartslagen. Därutöver krävs förordningsreglering som bemyndigar Försvarmakten att meddela sådana föreskrifter. En sådan förordningsreglering kan utformas genom en komplettering av 14 kap. 3 § luftfartsförordningen.

8.2.7 Radiosändningar och frekvenstilldelning

Förslag: Ett andra stycke bör införas i 12 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation enligt vilken finska militära styrkor som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland är undantagna från tillståndsplikt för användning av radiosändare enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och övriga villkor för användning av radiosändare. De finska militära styrkorna bör bara få använda radiosändare inom radiofrekvenser som tilldelats Försvarmakten. Försvarmakten bör bemyndigas att bestämma närmare över användningen.

Gällande rätt

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, finns bestämmelser om radiosändningar och frekvenstilldelning. Bestämmelserna i lagen syftar till att enskilda och myndigheter ska få tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet (1 § första stycket LEK).

Av 1 kap. 3 § LEK framgår att den myndighet som regeringen bestämmer ska ta emot anmälningar, pröva ansökningar, besluta om skyldigheter och i övrigt pröva frågor och handlägga ärenden samt utöva tillsyn enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen. I 10 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation, FEK, anges att Post- och telestyrelsen (PTS) ska pröva frågor om tillstånd enligt LEK.

Enligt 3 kap. 1 § LEK krävs tillstånd för att här i landet använda en radiosändare. Av bestämmelsen framgår även att ett tillstånd att använda radiosändare också ska avse rätt att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme.

Vissa myndigheter är s.k. privilegierade myndigheter när det gäller användningen av radiosändare. I 3 kap. 3 § LEK anges att krav på tillstånd enligt 3 kap. 1 § första stycket LEK inte gäller för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk, vid verksamhet som verket bedriver på uppdrag av Försvarmakten eller Försvarets radioanstalt. Av andra stycket framgår att de aktuella myndigheterna tilldelas frekvensutrymme enligt beslut av den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. PTS. Beslut om sådan tilldelning ska såvitt avser tilldelning av radiofrekvenser för Försvarmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk ske efter hörande av Försvarmakten. När det gäller Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, beslutar PTS efter hörande av dessa myndigheter.

Tillstånd till användning av radiosändare samt tilldelning av frekvensutrymme sker således efter ansökan till PTS, varefter PTS prövar om förutsättningar att bevilja tillstånd i enlighet med vad som anges i 3 kap. 6 § LEK föreligger.

I 3 kap. 6 § LEK anges under vilka förutsättningar tillstånd att använda radiosändare, inklusive beslut om inom vilket frekvensut-

rymme radiosändaren får användas, ska beviljas. Tillstånd ska beviljas om:

1. det kan antas att radiofrekvenserna kommer att användas på ett sådant sätt att risk för otillåten skadlig störning inte uppkommer,
2. radioanvändningen utgör en effektiv användning av frekvensutrymmet,
3. det kan antas att radioanvändningen inte kommer att hindra sådan radiokommunikation som är särskilt viktig med hänsyn till den fria åsiktsbildningen,
4. radioanvändningen inte kommer att ta i anspråk frekvensutrymme som behövs för att upprätthålla en rimlig beredskap för utveckling av befintliga och nya radioanvändningar eller frekvensutrymme för vilket radioanvändningen har harmoniserats i enlighet med internationella avtal som Sverige har anslutit sig till eller bestämmelser antagna med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
5. det kan antas att radioanvändningen inte kommer att inkräkta på det frekvensutrymme som behövs för verksamhet som avses i 3 §, och
6. det inte med hänsyn till att sökanden tidigare har fått tillstånd återkallat eller något annat liknande förhållande finns skäligen anledning att anta att radioanvändningen kommer att ske i strid med tillståndsvillkoren.

Vad gäller punkten 5 anges i förarbetena till föregångaren till LEK, lagen (1993:599) om radiokommunikation, att det är ett grundläggande intresse för samhällssynpunkt att försvarets behov av radiofrekvenser blir tillgodosedda och att regleringen ska syfta till att så kan ske.¹⁵ I förarbetena till LEK anges att reglerna ska syfta till att bl.a. den radioanvändning som behövs inom försvaret ska ha företräde.¹⁶

För det fall ett visst band inte beräknas rymma frekvenser för alla som kan vilja använda det ska ett inbjudningsförfarande tilläm-

¹⁵ Se prop. 1992/93:200 om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m., s. 194.

¹⁶ Se prop. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 134.

pas av PTS där frekvenser bjuds ut till sökande enligt visst förfarande (3 kap. 7 och 8 §§ LEK).

I 3 kap. 4 § första stycket LEK anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från tillståndsplikt enligt 1 § LEK. Av bestämmelsen framgår att det därvid får föreskrivas villkor om att den radioanläggning där sändaren ingår ska uppfylla bestämda tekniska krav samt i övrigt sådana villkor som anges i 11 § första stycket 1–7 och 9 samt 11 a § 1, 2 och 4. Villkor som innebär en begränsning av vilka elektroniska kommunikationstjänster eller vilka tekniker som får användas får meddelas endast i de fall som anges i 11 § andra och tredje styckena. Enligt andra stycket får undantag enligt första stycket tidsbegränsas, varvid 12 § andra stycket har motsvarande tillämpning.

Post- och telestyrelsen får meddela sådana föreskrifter om undantag från tillståndsplikten enligt 3 kap. 1 § LEK som avses i 3 kap. 4 § samma lag (12 § FEK). För närvarande gäller PTS föreskrifter PTSFS 2015:4¹⁷ i detta avseende.

Av 1 kap. 8 § första stycket LEK framgår att regeringen, om Sverige är i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får meddela de föreskrifter om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning som behövs med hänsyn till landets försvar eller säkerhet i övrigt. Enligt andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den fredstida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer under sådana förhållanden som anges i första stycket.

Några föreskrifter i detta avseende finns inte för närvarande.

¹⁷ Se PTSFS 2015:4 *PTS föreskrifter om undantag från tillståndsplikt för användning av vissa radiosändare*.

Skäl för förslaget

Finska militära styrkor kan behöva använda radiosändare och sända inom vissa frekvenser vid lämnande av stöd enligt den föreslagna lagen. Av LEK följer att de måste ha tillstånd och tilldelas visst frekvensutrymme.

Eftersom det framstår som orimligt att finska militära styrkor ska behöva ansöka om tillstånd enligt LEK och avvakta beslut av PTS, föreslår utredningen att ett generellt undantag görs från kravet på tillståndsplikt att använda radiosändare. Undantaget bör lämpligen tas in som ett nytt stycke i 12 § FEK.

Ett sådant undantag från tillståndsplikten, och därmed en rätt att använda radiosändare, skulle gälla under den tid som stöd lämnas.

De finska militära styrkorna bör bara få använda radiosändare inom radiofrekvenser som tilldelats Försvarsmakten. Försvarsmakten bör vidare bemyndigas att bestämma närmare över användningen.

För att upprätthålla en effektiv användning av frekvensutrymmet krävs frekvensplanering. I frekvensplaneringen och när Försvarsmakten ansöker om frekvenstilldelning för försvarets behov bör den omständigheten att frekvensutrymme kan komma att behövas för stödjande finska styrkor beaktas. Därmed kommer de finska styrkornas frekvensanvändning omfattas av frekvensplaneringen.

Som framgår av 1 kap. 8 § LEK kan regeringen även meddela särskilda föreskrifter i händelse av krig eller ofred i Sverige. Det vore lämpligt att sådana föreskrifter även beaktar de behov som stödjande finska styrkor kan komma att ha. Eftersom det i nuläget inte finns några föreskrifter alls i detta avseende anser sig utredningen inte kunna lägga fram något förslag i denna del.

I sammanhanget kan framhållas att regeringen har beslutat att tillsätta en utredning om radiospektrumanvändning i framtiden (N2017:07). Utredningen ska dels föreslå hur radiospektrumanvändningen ska planeras för åren 2027–2047, dels utreda och lämna förslag om hur samhällsviktiga aktörers behov av radiofrekvenser ska tillgodoses, bl.a. försvarets.¹⁸ Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018.

¹⁸ Se dir. 2017:99 *Radiospektrumanvändning i framtiden*.

8.2.8 Undantag från kravet på utförseltillstånd av krigsmateriel

Förslag: Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel bör inte krävas när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet, om den som för ut krigsmaterielen är

1. Försvarsmakten, och materielen ska användas i enlighet med beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller
2. finsk myndighet, och materielen förts in till landet i enlighet med beslut som fattats med stöd av den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Undantaget från kravet på utförseltillstånd bör föras in i ett nytt tredje stycke i 4 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Gällande rätt

Lagen (1992:1300) om krigsmateriel gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd (1 §).

Tillstånd får lämnas av Inspektionen för strategiska produkter, ISP, endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik (1 § andra stycket och 1 a § första stycket).

Av 6 § första stycket framgår bl.a. att krigsmateriel inte får föras ut ur landet och tekniskt bistånd inte får lämnas till någon utanför landet utan tillstånd, om inte annat följer av denna lag eller annan författning.

Enligt 6 § andra stycket 2 får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt första stycket, bl.a. när det gäller utförsel av krigsmateriel ur landet till ett annat land inom EES om den som för ut krigsmaterielen ur landet eller mottagaren är en del av ett statligt organ eller en del av försvarsmakten.

I 4 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel finns bestämmelser om vissa undantag från kravet på tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel.

Skäl för förslaget

Det kan konstateras att utgångspunkten i lagen om krigsmateriel är att all utförsel av krigsmateriel är förbjuden. Det generella utförselförbudet har sin bakgrund i en önskan att stå utanför andra länders konflikter och arbetet för rustningskontroll och avser i typfallet utförsel i form av export av krigsmateriel.¹⁹ Utförsel förbudet är således framförallt motiverat när det gäller andra utförselar än vad det är fråga om vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet med Finland. Exempelvis kan Försvarsmakten behöva föra ut krigsmateriel ur landet när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Vidare kan finska militära styrkor, som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen och som har fört in krigsmateriel till landet, behöva föra ut krigsmateriel antingen när de återvänder till Finland eller när de är baserade i Sverige och ska genomföra en operation utanför Sverige.

Undantag från kravet på tillstånd bör således göras för utförsel av krigsmateriel ur landet om den som för ut krigsmaterielen är Försvarsmakten, och materielen ska användas i enlighet med beslut som fattas med stöd av den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller finsk myndighet, och materielen förts in till landet i enlighet med beslut som fattats med stöd av den föreslagna lagen.

Ett sådant undantag bör lämpligen tas in i ett nytt tredje stycke i 4 a § förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Den ändring som nu föreslås ger upphov till följdfrågor. Till exempel uppkommer fråga om anmälningsskyldighet till Tullverket enligt bl.a. förordningen (1992:1303) om krigsmateriel och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Sådana följdfrågor bör inte utredas inom ramen för detta uppdrag.

¹⁹ Se prop. 1991/92:174 med förslag till lag om krigsmateriel, s. 71 f., ds 2016:13 *Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater*, s. 107 och Utredningen om internationellt polisiärt samarbete betänkande *Utökat polissamarbete i Norden och EU* (SOU 2011:25) s.194.

8.2.9 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till finsk myndighet

Förslag: Uppgift för vilken sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får lämnas ut av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut till en finsk myndighet om det är nödvändigt för planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Gällande rätt

I 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Av 15 kap. 2 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I 8 kap. 3 § OSL regleras lagens tillämpning i förhållande till utländska och mellanfolkliga organisationer. Huvudregeln är att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Det finns dock två undantag från denna huvudregel, nämligen dels när utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, dels när uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att

uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Som ett exempel på en sådan föreskrift som avses i bestämmelsen är förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet.

Av 1 § i den förordningen framgår att uppgift för vilken sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL får av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut lämnas ut till en utländsk myndighet som deltar i ett samarbete inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde enligt en sådan överenskommelse som avses i 10 kap. 1 § regeringsformen, om överenskommelsen har ingåtts av

1. regeringen, eller
2. en förvaltningsmyndighet efter uppdrag från regeringen enligt 10 kap. 2 § regeringsformen.

Enligt paragrafens andra stycke får en uppgift lämnas ut endast om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet. Myndigheten får inte lämna ut uppgift som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet eller som kan ge underlag för utveckling av motmedel mot Sveriges försvarssystem.

Skäl för förslaget

Vid operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet med Finland kan det finnas ett behov av att utbyta känslig information. Sådana uppgifter som Sverige kan behöva lämna ut torde i viss utsträckning omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

Eftersom det aktuella försvarssamarbetet med Finland inte i alla avseenden kommer att följa av en sådan internationell överenskommelse som avses i 10 kap. 1 § eller 10 kap. 2 § RF kan förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet inte alltid förutses komma att bli tillämplig.

En ny förordning bör därför införas som anger att uppgift för vilken sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § OSL får av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut

lämnas ut till en finsk myndighet om det är nödvändigt för planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Förordningen möjliggör därigenom att bl.a. Försvarsmakten till sin finska motpart kan lämna uppgifter som omfattas av försvarssekretess i alla skeden av samarbetet, dvs. även innan regeringen beslutat om att ge eller ta emot stöd enligt den föreslagna lagen. Att ländernas försvarsmakter kan dela sekretessbelagd information redan i planerings- och förberedelsestadiet är en förutsättning för ett senare framgångsrikt gemensamt agerande enligt den föreslagna lagen.

I likhet med vad som anges i 1 § andra stycket i förordningen (2010:649) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet bör en uppgift få lämnas ut endast om det enligt den utlämnande myndighetens prövning är nödvändigt för att genomföra samarbetet.

För att ett försvarssamarbete som det nu aktuella ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt bör den nu föreslagna förordningen dock inte innehålla sådana begränsningar vad gäller uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet m.m. som i övrigt anges i 1 § andra stycket i den ovan nämnda förordningen.

9 Maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor

9.1 Svenska väpnade styrkors våldsanvändning i samband med stöd till Finland

Som Förutsättningsutredningen konstaterar, och som redogörs för i avsnitt 3.2.1, kräver inte regeringsformen att svenska styrkors maktbefogenheter utomlands gentemot utländska fientliga styrkor författningsregleras. Befogenheterna följer i stället av tillämplig internationell rätt, överenskommelsen med mottagande stat och av nationella mandat. Vålds- och tvångsanvändning måste vila på folkrättslig grund och ske i enlighet med tillämplig internationell rätt. En jämförelse kan göras med vad som gäller när svensk styrka deltar i en internationell militär fredsfrämjande operation i tex. FN:s eller Nato:s regi. I en sådan operation regleras användningen av våld och tvång inte av svensk nationell lagstiftning utan av det internationella mandatet för operationen (vanligtvis i form av en säkerhetsrådsresolution), tillämpliga insatsregler och övrigt tillämplig internationell rätt.

Det ingår inte heller i utredningens uppdrag att föreslå någon närmare författningsreglering av svenska väpnade styrkors vålds- och tvångsanvändning i samband med att stöd lämnas till Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. I utredningsdirektiven, som hänvisar till Förutsättningsutredningens slutsatser i detta avseende, konstateras att det inte finns anledning att ytterligare utreda behoven av en författningsreglering av svenska styrkors befogenheter utomlands.

Att det inte finns någon närmare författningsreglering av tillåten vålds- och tvångsanvändning innebär inte att denna inte är regelstyrd. Om en svensk styrka lämnar stöd till Finland i syfte att hindra kränkningar av finskt territorium återfinns stödet för och regleringen av det våld och tvång som truppen kan komma att an-

vända framför allt i Finlands begäran om svenskt militärt stöd, eventuella närmare överenskommelser mellan Sverige och Finland avseende innehållet i och formerna för stödet, tillämplig internationell rätt, eventuellt tillämplig finsk lagstiftning samt i regeringens beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor till stöd för Finland. Regeringen kan naturligtvis i det regeringsbeslut som ger mandat till uppdraget ange ramar och/eller begränsningar avseende såväl uppgifter som tillåten våld- eller tvångsanvändning för den svenska styrkan som lämnar stöd. En närmare precisering av tillåten våld- och tvångsanvändning kan därefter göras inom ramen för Försvarsmaktens planering och ordergivning för operationen, t.ex. genom insatsregler.

Om Försvarsmakten och den finska försvarsmakten agerar koordinerat men inte gemensamt kommer denna planering och ordergivning att vara nationell. Insatsreglerna bör vara harmoniserade men behöver inte vara gemensamma. I den utsträckning som samarbetet innebär att styrkorna ska stå under gemensam ledning finns det däremot ett behov av att samordna förutsättningarna för detta bl.a. genom att ta fram gemensamma insatsregler.

Slutligen vill utredningen framhålla att även om det inte av regeringsformen följer något krav på lagreglering av svenska styrkors vålds- och tvångsutövning utomlands, t.ex. i samband med att militärt stöd lämnas till Finland, kan det som Fredsinsatsutredningen¹ kom fram till finnas fördelar med att skapa ett positivt lagstöd för denna. Ett positivt lagstöd för den våldsanvändning som svenska soldater behöver använda för att lösa sina uppgifter, i stället för endast en oskriven ansvarsfrihetsgrund, skulle öka tydligheten och tryggheten för den personal som har att utföra dessa uppgifter som en del av sin tjänst. Beredningen av Fredsinsatsutredningens författningsförslag pågår inom Regeringskansliet.

¹ Se Fredsinsatsutredningens betänkande *Våld och tvång under internationella militära insatser* (SOU 2011:76).

9.2 Finska militära styrkors våldsanvändning i samband med stöd till Sverige

Genom den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland medger riksdagen att uppgiften att upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium, eller möta ett väpnat angrepp mot Sverige, får överlämnas till finska militära styrkor (innebärande ett överlämnande av förvaltningsuppgift till annan stat enligt 10 kap. 8 § RF). Den vapenmakt som de finska styrkorna därigenom kan komma att behöva utöva mot den kränkande eller angripande främmande statens soldater kräver, såsom Förutsättningsutredningen också konstaterar, inte någon närmare lagreglering. Detta är en följd av att regleringen i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap.) och om lagar och andra föreskrifter (8 kap.) ytterst inte kan anses omfatta även sådana fiendestyrkor. De finska styrkornas våldsanvändning i den delen vilar i stället på regeringens beslut om att begära och ta emot militärt stöd samt i övrigt på folkrättslig grund.

Genom att bestämmelsen i den föreslagna lagen innehåller en hänvisning till internationell rätt tydliggörs att våldsanvändningen alltid måste vara förenlig med folkrättens regler.

Utredningen kan konstatera att det inte är möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som riktar sig mot ett annat lands myndigheter.

Att det saknas en författningsreglering av de finska styrkornas våldsbefogenheter vid ingripanden mot kränkningar av svenskt territorium liknande den som gäller för Försvarsmakten i fredstid (IKFN-förordningen), innebär dock inte att användningen av våld bör vara oreglerad. Regeringen kan i sitt beslut om att begära stöd enligt 2 § i den föreslagna lagen ange i vilken utsträckning våld eller tvång får användas. IKFN-förordningens reglering skulle kunna användas som förebild.

Med detta som ram kan tillåten våldsanvändning därefter preciseras och regleras närmare mellan Försvarsmakten och den finska försvarsmakten, inklusive framtagning av koordinerade eller gemensamma insatsregler (jfr avsnitt 9.1).

Samma principer gör sig gällande även i det fall det begärda stödet från finska styrkor avser hjälp för att möta ett väpnat angrepp mot riket, dvs. tillåten våldsanvändning kommer att följa av reger-

ingens beslut samt folkrättens regler. Det kan i detta avseende noteras att IKFN-förordningen upphör att gälla om riket kommer i krig (1 §), och därmed kan regleringen av den militära våldsanvändning som krävs för att möta ett väpnat angrepp förutses vara annorlunda än i kränkingsfallet även för Försvarsmaktens del. Folkrättsligt regleras krigsföringen för både svenska och finska förband av tillämpliga regler inom den internationella humanitära rätten (krigets lagar).

10 Internationell jämförelse

10.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen göra en internationell jämförelse av gällande rätt och pågående lagstiftningsarbete i de länder som utredningen bedömer vara av intresse. Förhållandena i andra nordiska länder bör i detta avseende belysas särskilt.

I detta kapitel redovisar utredningen främst hur man i Finland, men också i några andra länder som utredningen bedömt vara av intresse, har reglerat frågan om lämnande och mottagande av militärt stöd.

Det kan framhållas att Norge och det baltiska staterna, till skillnad från Sverige och Finland, är medlemmar i Nato.

10.2 Finland

Den 1 juli 2017 trädde ny lagstiftning i kraft i Finland om lämnande och mottagande av militärt och civilt bistånd. Den nya lagstiftningen tillkom med anledning av att den tidigare finska lagstiftningen inte möjliggjorde lämnande och mottagande av flera olika former av internationella bistånd. Bland annat medgavs inte beslut om lämnande av militärt stöd utanför internationella fredsfrämjande insatser. Det saknades därför regler för hur beslut om flera former av mottagande och lämnande ska fattas och vad som gäller för stödjande styrkor.

Lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017) innehåller bestämmelser om det förfarande som de högsta statsorganen ska följa vid beslut om att lämna eller begära bistånd. I 1 § anges lagens tillämpningsområde. Av den paragrafen följer att internationellt bistånd kan lämnas till annan stat, till Europeiska unionen eller till en internationell organi-

sation och att internationellt bistånd kan begäras från samma slags organ. Vid ett övervägande om att lämna eller begära bistånd ska målsättningen för och principerna i FN:s stadga beaktas, liksom andra folkrättsliga regler som är förpliktande för Finland. Lagen blir tillämplig i fråga om bistånd

1. som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (den s.k. solidaritetsklausulen),
2. som grundar sig på artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen (den s.k. försvarsklausulen),
3. som inbegriper betydande militära resurser,
4. som kan inbegripa användning av militära maktmedel,¹
5. som är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, eller
6. som är vittsyftande och principiellt viktigt.

Lagen omfattar såväl civilt bistånd (t.ex. inom ramen för polisiär verksamhet och civil krishantering) som militärt bistånd. Det kan understrykas att lagen inte är begränsad till bistånd till eller från någon specifik stat.

I lagen tydliggörs att det finns former av internationellt bistånd som inte omfattas av lagen och att beslut om dessa ska fattas i enlighet med bestämmelser i sektorsspecifik lagstiftning (1 § 2 mom.).

En biståndsbegäran som Finland får eller framför behöver inte vara formbunden utan kan vara skriftlig eller muntlig, särskilt med beaktande av hur brådskande den aktuella verksamheten är. I båda fallen ska en muntlig begäran ges skriftlig utformning vid första tillfälle.²

Det finns enligt lagen tre olika beslutsförfaranden, för tre olika situationer. Huvudregeln finns i 2 § i lagen som omfattar situationer som inte är brådskande. Enligt 2 § 1 mom. fattas beslut om att lämna eller begära bistånd vid statsrådets allmänna sammanträde efter föredragning från ministeriet i fråga. Om lämnandet av eller

¹ Med detta begrepp avses användning av militärpersoners personliga vapen och kraftfullare vapenmakt, se 4 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

² Se RP 72/2016 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd*, s. 49.

begäran om bistånd är en internationell fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende, fattas beslutet till denna del av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande.

Av 2 § 2 mom. framgår att det behöriga ministeriet kan vidta förberedande åtgärder och beredskapsåtgärder för att lämna eller ta emot bistånd före det beslut som avses i 1 mom., efter att ärendet förberedelsevis behandlats av presidenten och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott vid ett gemensamt sammanträde eller av EU-ministerutskottet.

Riksdagens deltagande i beslutsfattandet framgår av 3 § i lagen. Innan statsrådet fattar beslut om att begära eller lämna bistånd enligt 2 § ska statsrådet höra riksdagens utrikesutskott, om biståndet kan innebära användning av militära maktmedel. Om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken innan beslut fattas.

Det finns därutöver två särskilda förfaranden som kan tillämpas i brådskande ärenden, det ena för situationer som inte kräver militära maktmedel och det andra för situationer som kräver sådana åtgärder.

Av 4 § 1 mom. framgår att om det inte är möjligt att fatta ett beslut som avses i 2 § och som gäller bistånd enligt 1 § 1 mom. 1–3 tillräckligt snabbt i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer som handlar om att lämna eller begära bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater, eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna, kan ministeriet i fråga fatta beslut om lämnande av och begäran om bistånd.

Situationens allvar kan till exempel ha samband med en stor olycka eller ett terrordåd där det krävs att bistånd sätts in omedelbart. Det kan även gälla hastigt påkomna incidenter som de statliga säkerhetsmyndigheterna får kännedom om, där gärningsmännen håller på att nå sitt mål och det inte är möjligt för statsrådet att sammanträda utan dröjsmål.³

Statsrådet och republikens president ska utan dröjsmål underättas om ministeriets beslut om lämnande av eller begäran om bistånd. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta eller upphöra ska fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 § (4 § 2 mom.).

³ Se RP 72/2016 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd*, s. 55.

I 5 § finns bestämmelser om förfarandet i brådskande situationer som kräver militära maktmedel. Av 5 § 1 mom. framgår att om det inte är möjligt att tillräckligt snabbt fatta ett beslut om bistånd som inbegriper militära maktmedel enligt 2 §, kan beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas enligt det förfarande som föreskrivs i denna paragraf i exceptionellt brådskande och allvarliga situationer som handlar om att lämna eller begära bistånd mellan Finland och Europeiska unionen eller dess övriga medlemsstater, eller mellan Finland och de övriga nordiska länderna, och där biståndet är nödvändigt för att avvärja en överhängande terroristattack som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller en överhängande fara som utgör ett allvarligt hot mot rikets säkerhet och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. Då ska beslutet om att lämna eller begära bistånd fattas av statsrådets allmänna sammanträde eller republikens president på det sätt som föreskrivs i 2 § 1 mom. (dvs. av presidenten om fråga som är betydelsefull i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende och i annat fall av statsrådet).

Det är fråga om föregripande bistånd som syftar till att avstyra en till konsekvenserna omfattande och allvarlig terroristattack eller om en situation som kan jämföras med sådant avvärijande av fientlig verksamhet som avses i 34 § i territorialövervakningslagen (755/2000).⁴

Med fientlig verksamhet avses i 34 § territorialövervakningslagen bland annat orättmätig militär verksamhet som en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar riktar mot finskt territorium eller som sker på finskt territorium, överskridande av gränsen till finskt territorium av beväpnade örlogsfartyg eller militära luftfartyg som tillhör en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar eller av ett militärfordon som tillhör en främmande stat eller en militär styrka utan beteckningar trots varning som utfärdats av en territorialövervakningsmyndighet och en främmande stats ubåts eller annat undervattensfordons olovliga ankomst till Finlands territorialvatten annat än i övervattensläge.

Innan ett beslut fattas enligt 5 § 1 mom. lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017) ska statsrådet lämna en utredning i ärendet till riks-

⁴ Se RP 72/2016 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd*, s. 56.

dagens utrikesutskott. Efter det att beslutet fattats ska ärendet omedelbart föreläggas riksdagen. Beslut om huruvida biståndet ska fortsätta och upphöra ska då fattas med iakttagande av förfarandet enligt 2 och 3 §§ (5 § 2 mom.). Detta innebär alltså att det är statsrådet eller presidenten som ska besluta om biståndet ska fortsätta eller upphöra. Dock före det ska riksdagens utrikesutskott höras och, om beslutet gäller en särskilt krävande situation, ska därutöver statsrådet höra riksdagen genom att förelägga den en redogörelse i saken.

I samband med riksdagsbehandlingen av lagförslaget antog riksdagen även utrikesutskottets förslag till uttalande (motsvarande ett tillkännagivande från den svenska riksdagen) om att riksdagen förutsätter ”att statsrådet för att möjliggöra ett skyndsamt förfarande utreder vilken praxis som kan göra beslutsprocessen snabbare och smidigare på ett sätt som också beaktar riksdagens roll i situationer som kräver skyndsamma beslut. Utredningen till utrikesutskottet ska utarbetas före utgången av 2018”.⁵

Förutom den nya lagen om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd trädde även vissa ändringar av lagen om försvarsmakten (551/2007), territorialövervakningslagen (755/2000) och värnpliktslagen (1438/2007) i kraft den 1 juli 2017. Genom lagändringarna kompletteras den lagstiftning inom försvarsministeriets förvaltningsområde som gäller internationell verksamhet på ett sätt som innebär att försvarsmakten får förutsättningar att i större omfattning än tidigare delta i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet.⁶

Vad gäller den finska försvarsmaktens uppgifter har de genom ändringen i lagen om försvarsmakten utökats från att bara gälla det militära försvaret av Finland, stödjande av andra myndigheter och deltagande i internationell militär krishantering, till att även omfatta deltagande i stöd och bistånd som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen samt deltagande i territorialövervakningssamarbete eller i annat internationellt bistånd och annan internationell verksamhet (2 § 3 lagen om försvarsmakten).

⁵ Se riksdagens svar RSv 54/2017 rd.

⁶ Se RP 94/2016 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om försvarsmakten, territorialövervakningslagen och värnpliktslagen.*

Det tydliggörs vidare att Försvarsmakten kan lämna en annan stat, Europeiska unionen eller en internationell organisation bistånd som hör till försvarsmaktens verksamhetsområde samt delta i annan internationell verksamhet med beaktande av målsättningen för och principerna i Förenta nationernas stadga och av andra folkrättsliga regler (12 § 1 mom.).

Ändringarna i lagen om försvarsmakten innebär även komplettering med bestämmelser om militär personals befogenheter att använda maktmedel såväl när Finland lämnar internationellt bistånd som mottar internationellt bistånd.

Av 12 a § 1 mom. framgår att den personal som deltar i lämnandet av internationellt bistånd och i annan internationell verksamhet som avses i 12 § 1 mom. har vid utförande av uppdrag den behörighet som grundar sig på folkrätten och som bestäms av den som begär internationellt bistånd samt rätt att använda de maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge de är behövliga med tanke på uppdraget, godtagbara i förhållande till uppdragets mål och förenliga med de regler om användning av maktmedel som har fastställts för uppdraget.

Enligt 4 b § 1 mom. är en styrka och en enskild militärperson, som på begäran av Finland lämnar landet bistånd, behörig att utföra sina uppdrag och använda sådana maktmedel som är nödvändiga med tanke på uppdraget med iakttagande av vad som i lag föreskrivs om försvarsmaktens och militärmyndigheternas behörighet. Denna behörighet begränsas dessutom av bestämmelserna i det beslut som gäller biståndet. Maktmedel får endast användas i den mån och så länge de är behövliga med hänsyn till uppdraget samt godtagbara i förhållande till målet med uppdraget.

Av 4 b § 2 mom. framgår att det i beslutet om bistånd ska anges för vilket uppdrag bistånd begärs, behörighet, militära resurser som ingår i biståndet och eventuell användning av maktmedel samt andra villkor för att lämna biståndet.

Genom ändringen i lagen om försvarsmakten regleras även vilken personal som får användas när Finland lämnar internationellt bistånd. Av 12 b § 1 mom. framgår att det i första hand ska vara fråga om sådan personal vid försvarsmakten som har förbundit sig vid försvarsmaktens internationella verksamhet (vilket kan jämföras med f.d. svenska utlandsstyrkan). Det finns dock förutsättningar för att

i viss utsträckning använda bland annat värnpliktiga (se 12 b § 2 mom. och 62 § värnpliktlagen).

I 12 c § finns en ny bestämmelse om överenskommelser som gäller styrkors status. Enligt den bestämmelsen bemyndigas statsrådet att föreskriva om tillämpningen av ett antal överenskommelser som rör militära styrkors status, närmare bestämt PFF Sofa, EU Sofa och avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater om skadeståndskrav från en medlemsstat på en annan medlemsstat för skada på tillgångar som ägs av staten och som används eller drivs av den eller personskada eller dödsfall bland militär eller civil personal vid dess styrkor i samband med en EU-ledd krishanteringsoperation.

Genom ändring i territorialövervakningslagen tillkom en ny paragraf enligt vilken stöd gällande territorialövervakning ska kunna begäras av militärmyndigheten i en annan stat (24 d § territorialövervakningslagen).

Ändringar har även skett i lagstiftning om inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd. Det handlar om ändringar i polislagen, gränsbevakningslagen, räddningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, polisförvaltningslagen, skjutvapenlagen, lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen och lagen om genomförande av vissa bestämmelser i rådets beslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet. Lagändringarna behandlar förfarandet för beslutsfattande, assistans som en annan nationell myndighet ger i utlandet samt då det gäller tjänstemännen inom inrikesministeriets förvaltningsområde ändringar i bestämmelserna om befogenheter, maktmedel, användning av maktmedelsredskap, civilrättsligt och straffrättsligt ansvar och den rättsliga ställningen i övrigt. Ändringar har även skett såvitt avser de rättigheter och skyldigheter som en annan stats tjänsteman har i Finland. Genom ändringarna i polislagen genomförs dessutom rådets s.k. Atlasbeslut om förbättrat samarbete i krissituationer mellan Europeiska unionens medlemsstaters särskilda insatsgrupper.⁷

⁷ Se RP 107/2016 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av den lagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde som gäller lämnande och mottagande av internationellt bistånd.*

10.3 Norge

Enligt 25 § i grundlagen (Kongeriket Norges Grunnlov) är kungen överbefälhavare för försvarsmakten i Norge. Av bestämmelsen framgår vidare att landets väpnade styrkor inte får överlåtas i främmande makts tjänst och att ingen främmande makts styrkor får ges tillträde till landet utan Stortingets samtycke, frånsatt styrkor som bistår Norge mot ett fientligt väpnat angrepp.

Bestämmelsen om att landets väpnade styrkor inte får överlåtas i främmande makts tjänst är till för att förhindra att norska trupper sänds utomlands i situationer som inte tillvaratar norska säkerhetspolitiska intressen.

Enligt konstitutionell praxis anses inte 25 § i grundlagen hindra att deltagande sker i internationella militära operationer ledda av t.ex. FN, Nato eller andra nationer.

I lov om polismyndighet i forsvaret finns bestämmelser om rätt att utöva polisiära befogenheter på militära områden, i nära anslutning till sådana områden och utanför militära områden. Att utöva polisiära befogenheter innebär rätt att använda våld och tvång. Bestämmelsen reglerar inte utövning av våld och tvång i en väpnad konflikt.

All användning av militära maktmedel baseras på folkrätten. Det saknas närmare reglering i norsk lag av norsk användning av militära maktmedel på annan stats territorium, utan det regleras i stället genom kunglig resolusjon (ett beslut som är fattat vid regerings-sammanträde under kungens ledning) och i mellanstatliga överens-kommelser. Vidare finns det inte någon nationell lagstiftning vad gäller användandet av militära maktmedel på norskt territorium.

Vad gäller möjligheterna att motta militärt stöd så saknas det nationell lagstiftning utöver grundlagens bestämmelser om bl.a. rikets självständighet. Detta regleras i stället på mellanstatlig nivå.

Frågor om utländsk militär personals möjligheter att agera på norskt territorium vid lämnande av militärt stöd regleras på mellanstatlig nivå genom statusavtal (Sofa). Det finns också en förordning som ger en sändande stat rätt att utöva polisiära befogenheter för självförsvar på tilldelade områden efter avtal med den sändande staten.

Utländsk militär personals befogenheter att vid lämnande av stöd vidta åtgärder mot egen militär personal, exempelvis disciplinära eller straffrättsliga frågor, regleras i Nato/PFF Sofa.

10.4 Estland

I Estland regleras frågor om lämnande och mottagande av militärt stöd huvudsakligen i the National Defence Act. Bestämmelser om internationellt militärt samarbete finns i lagens fjärde kapitel.

I 29 § definieras vad som i lagen avses med deltagande i internationellt militärt samarbete (international military co-operation). Det är bland annat fråga om att använda den estniska försvarsmakten i internationella militära operationer (international military operation) och att möjliggöra för utländska staters militära styrkor att under vissa förutsättningar vistas tillfälligt på estniskt territorium.

Begreppet en internationell militär operation definieras i 30 § i lagen som en operation som gäller kollektivt självförsvar för att genomföra erhållna skyldigheter enligt ett avtal eller på annat sätt lagligen antaget med anledning av rättigheterna erkända i artikel 51 i FN-stadgan (collective self-defence operation) eller en militär operation organiserad enligt bestämmelserna i kapitel VI eller VII i FN-stadgan i syfte att bevara och återställa fred och säkerhet och andra militära operationer i enlighet med de allmänt erkända principerna och normerna i internationell rätt (andra internationella militära operationer).

Vid operationer som gäller kollektivt självförsvar är det parlamentet (Riigikogu) som ska besluta om att sätta in försvarsmakten genom att ratificera ett fördrag om kollektivt självförsvar eller, om det föredraget inte trätt i kraft, genom att fatta ett särskilt beslut. Regeringen ska beordra försvarsmakten att inleda och avsluta deltagande i en kollektiv självförsvarsoperation. Presidenten, parlamentets talmanskonferens och ordföranden för parlamentets försvarsutskott ska bli omedelbart informerade om denna order (33 §).

Vid andra internationella militär operationer är det Riigikogu som ska besluta att sätta in försvarsmakten i det enskilda fallet, utom när insättandet av försvarsmakten är baserat på ett ratificerat fördrag eller när deltagandet ingår i Natos, en Nato-medlemsstats eller EU:s snabbinsatsstyrkor. I det sistnämnda fallet ska Riigikogu bestämma vilka styrkor som ska ingå och den övre gränsen för antalet tjänstgörande militärer som deltar i en särskild internationell militär operation (34 § 1–3 mom.).

Av 34 § 4 mom. framgår att Riigikogu, efter sitt första beslut om att överlåta styrkor, varje år ska bestämma den övre gränsen för antalet tjänstgörande militärer som kan delta i en annan internationell militär operation ledd av Nato, en Nato medlemsstat, EU eller FN. Beslut om ytterligare deltagande av försvarsmakten i samma operation ska fattas i enlighet med det allmänna förfarandet i 34 § 1 mom.

Utifrån ett parlamentsbeslut eller ett fördrag enligt 34 § 1–3 mom. ska försvarsministern i samråd med utrikesministern beordra försvarsmakten att inleda eller avsluta deltagande i en annan internationell militär operation. Presidenten, parlamentets talmanskonferens och ordföranden för parlamentets försvarsutskott ska bli omedelbart informerade om beordrandet (34 § 6 mom.).

Av 29 § 3 mom. framgår att estniska försvarsmaktens våldsanvändning vid internationella militära samarbeten sker enligt the Estonian Defence Forces Organisation Act. De huvudsakliga principerna om utövande av våld finns i 44 § i den lagen.

I 35 § finns bestämmelser om utländska väpnade styrkors närvaro i Estland. I enlighet med grunderna i lagen får de utländska väpnade styrkorna temporärt stanna på estniskt territorium om anledning till detta är till exempel deltagande i en internationell militär operation.

Utländska väpnade styrkors rätt att utöva våld i Estland regleras i 40 § i the National Defence Act. Befogenheten för dessa styrkor att utöva våld beror på den rättsliga grunden till deras närvaro i Estland. Det beror på om befogenheterna baseras på fördrag, allmänt erkända principer och normer i internationell rätt och de insatsregler som är fastställda av en internationell organisation och den aktuella utländska staten och de rättigheter garanterade och de inskränkningar ålagda av Riigikogu och regeringen. Lagstiftningen gör således inte någon skillnad på om stödet lämnas eller mottas i krig eller fredstid.

Estlands nationella lagstiftning innehåller inte några specifika maktbefogenheter för besökande utländsk militär personal gentemot invånare i Estland. Sådana befogenheter kan dock erhållas från internationell rätt som Estland är bunden av. Enligt 29 § 6 mom. i the National Defence Act är estnisk lagstiftning tillämplig på bland annat en person som tillhör en utländsk väpnad styrka så länge det

är i enlighet med fördrag och allmänt erkända principer och normer enligt internationell rätt.

Av 29 § 7 mom. framgår att den aktuella administrativa myndigheten och bemyndigad personal i utländska väpnade styrkor (official of the armed forces) som uppehåller sig på estniskt territorium får utöva disciplinär och straffrättslig jurisdiktion i Estland såvitt avser en person i den utländska väpnade styrkan och beroende av att sådan rätt är tillåten av den utländska staten och är i enlighet med fördrag och de allmänt erkända principerna och normerna i internationell rätt. Sådana fördrag inkluderar Nato Sofa och Nato PFF Sofa.

10.5 Lettland

Lettiska nationella väpnade styrkor, Latvian National Armed Forces (LNAF), får lämna militärt stöd till ett annat land i enlighet med the Law on Participation of the Latvian National Armed Forces in International Operations. Stödet kan lämnas i syfte såväl att hindra territoriella kränkningar som att möta ett väpnat angrepp.

Som internationella operationer avses bland annat internationella militära operationer där syftet är att utöva rätten till kollektivt självförsvar av en medlemsstat i FN enligt artikel 51 i FN-stadgan. Enheter av eller soldater i LNAF ska, i överensstämmelse med bland annat FN-stadgan, delta i internationella operationer efter bland annat en begäran från Nato eller medlemsstat i EU eller efter en begäran av en sådan stat i vars territorium en internationell operation äger rum (avsnitt 1).

Utöver det grundläggande mandatet för en operation följer eventuella regler om maktbefogenheter för lettisk militär personal vid lämnande av stöd på annan stats territorium av det särskilda beslutet om deltagande i operationen.

Bestämmelser om mottagande av militärt stöd finns i avsnitt 8 i the National Security Law. Av det avsnittet framgår att om ett väpnat angrepp har ägt rum, ska presidenten utan dröjsmål begära kollektivt försvarsstöd från Nato (collective defence support) och bemyndiga Nato att vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga, inklusive att använda väpnade styrkor för att bevara och återställa Lettlands suveränitet och territoriella integritet. Enligt av-

snitt 10 beslutar regeringen om behovet av stöd från Nato:s och EU:s medlemsstaters väpnade styrkor under en nödsituation eller en extraordinär situation, liksom om behovet av att stärka försvarsförmågan i fredstid.

Enligt avsnitt 2² i the Law on Status of Foreign Armed Forces in the Republic of Latvia får väpnade styrkor från Nato och EU:s medlemsstater vara involverade i att ge stöd till LNAF för att uppfylla deras uppgifter som framgår av the Law on National Armed Forces. Enheter tillhörande Nato:s och EU:s medlemsstaters väpnade styrkor, har, när de ger stöd till LNAF, samma rättigheter som LNAF. Specifika uppdrag, tidsram, plats och begränsningar bestäms av försvarschefen (Commander of LNAF) eller av honom bemyndigad.

Enligt avsnitt 6¹ i the National Armed Forces Law, ska LNAF stödja polisen för att säkra allmän ordning och säkerhet. Enligt avsnitt 5 i the Law on Status of Foreign Armed Forces in the Republic of Latvia är personal från de utländska väpnade styrkorna berättigade att bära och använda skjutvapen enbart för fullgörande av tjänsteuppdraget.

Vad gäller frågor om utländska myndigheters befogenheter att utöva disciplinär och straffrättslig jurisdiktion på lettiskt territorium så tillämpas Nato Sofa och överenskommelser som kompletterar Nato Sofa.

10.6 Litauen

I Litauen regleras frågor om lämnande och mottagande av militärt stöd i the Law on International Operations, Military Exercises and Other Military Co-Operation Events.

Litauiska militära styrkor får enligt lagen delta i operationer utomlands i enlighet med avtal om kollektivt självförsvar, t.ex. enligt Nato-fördraget, i situationer av kollektivt självförsvar som inte regleras i avtal samt i övrigt inom ramen för internationella samarbeten. Utländska styrkor får i samma slags situationer sättas in på litauiskt territorium.

När det gäller operationer som sker enligt avtal om kollektivt självförsvar, t.ex. Nato-fördraget, är det den litauiska riksdagen, efter förslag från presidenten, som fattar beslut om att sända litauiska

militära styrkor utomlands och om att utländska allierade styrkor får sättas in på litauiskt territorium. För det fall Litauen eller en annan part till ett avtal om kollektivt självförsvar är utsatt för en väpnad attack ska presidenten omedelbart fatta beslut i de aktuella frågorna. Presidentens beslut blir verkställbart omedelbart men ska underställas riksdagens godkännande.

Frågor om storlek på militära styrkor som sänds utomlands eller sätts in på litauiskt territorium och hur lång tid de ska stanna regleras i mellanstatliga överenskommelser och gemensamma beslut av parterna till det aktuella avtalet om kollektivt självförsvar.

Vad gäller operationer som inte baseras på avtal om kollektivt självförsvar fattas beslut om att skicka och använda litauiska militära förband till andra staters territorium och om att tillåta insättande av andra staters militära förband på litauiskt territorium av riksdagen efter förslag från presidenten. I akuta fall ska presidenten fatta beslut om deltagande som måste verkställas omedelbart. Presidenten ska vidarebefordra beslutet till riksdagen, som ska godkänna eller upphäva presidentens beslut och samtidigt anta ett beslut om hur litauiska militära enheterna ska användas.

I Statute on the Use of Military Force anges att litauiska militära enheter som deltar i multinationella operationer eller militärer som står under befäl och kontroll av andra stater, FN, Nato eller EU ska använda militärt våld i överensstämmelse med de insatsregler som är erkända av de internationella institutionerna. Bland annat får försvarsministern i vissa fall ange undantag eller begränsningar vad gäller användandet av militärt våld.

I Law on the Organisation of the National Defence System and Military Service föreskrivs att vid genomförandet av det militära försvaret av Litauens territorium, övervakning och kontroll av den exklusiva ekonomiska zonen och kontinentalsockeln, som också motsvarar överträdelser av Litauens land-, sjö- och luftterritorium, får de väpnade styrkorna från andra Nato-medlemsländer innehålla samma rättigheter som är fastslagna för den litauiska försvarsmakten genom litauisk lag eller andra rättsakter. Generella principer och krav för användandet av militärt våld och förfarandet för användandet av militärt våld vid genomförande av litauiska väpnade styrkors uppdrag i fredstid föreskrivs i the Statute on the Use of Military Force.

Vad gäller utländska styrkors maktbefogenheter gentemot invånare i Litauen så får personal i militära styrkor från andra Nato-medlemsländer inneha samma rättigheter som är erkända för litauiska försvarsmakten, inklusive rätten till självförsvar som definieras i the Statute on the Use of Military Force.

När militär personal utför de uppdrag de tilldelats har de rätt att utöva självförsvar, för att bland annat motstå en attack på till exempel skyddade anläggningar av nationell betydelse eller militära områden. Självförsvar kan utövas oavsett angriparens nationalitet.

Utländska myndigheters befogenheter att utöva disciplinär och straffrättslig jurisdiktion på litauiskt territorium framgår av t.ex. Nato Sofa.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

Allmänt

I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om konsekvensbeskrivningar.

Av 14 § framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Av 15 § framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a §).

Kommittédirektiven

Enligt utredningens direktiv ska utredningen, utöver de konsekvensbeskrivningar som ska redovisas enligt kommittéförordningen, i den utsträckning det är möjligt redogöra för vilka kostnader eller intäkter för staten och eventuellt andra berörda, samt för vilka samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmåga som är förenade med de beslut som regeringen enligt förslagen ska bemyndigas att fatta.

11.2 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Utredningens förslag till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland innebär ett bemyndigande till regeringen att fatta beslut om att ge och ta emot militärt stöd från Finland. Den föreslagna lagen, som enbart innebär en ändrad beslutsordning, medför i sig inte några sådana konsekvenser som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Detsamma gäller de övriga författningsförslag som utredningen lägger fram.

Utredningen har lämnat förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att besluta om att

1. sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium,
2. ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium, och
3. ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige.

Utredningen vill understryka att vad som föreslås är bemyndiganden för regeringen att fatta beslut i de aktuella frågorna. Det rör sig om beslut som kan fattas även i dagsläget men då enligt en annan beslutsordning. Den ändrade beslutsordningen medför enligt utredningens mening inga kostnader i sig. Innehållet i de beslut regeringen i det enskilda fallet kan komma att fatta med stöd av den föreslagna lagen kan variera oerhört mycket. Vilka konsekvenser som

uppstår med anledning av ett visst beslut blir förstås beroende av innehållet i beslutet. Det rör sig dock inte om konsekvenser av den föreslagna ändrade beslutsordningen. Enligt utredningens mening medför den således ingen påverkan i de olika avseenden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen har även föreslagit vissa ändringar i skyddslagen (2010:305), luftfartslagen (2010:500), skyddsförordningen (2010:523), luftfartsförordningen (2010:770), förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, förordningen (2006:311) om transport av farligt gods, förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Vidare har utredningen föreslagit en förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland.

De föreslagna ändringarna kan bara få betydelse om regeringen beslutar om militärt stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. I sig medför de därför ingen påverkan i de olika avseenden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen. Inte heller har förslagen någon betydelse i de avseenden som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Den föreslagna förordningen kan tillämpas redan innan regeringen har fattat beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen, såvitt avser planering och förberedelser inom ramen för lagen. Någon påverkan av det slag som nyss berörts torde detta dock inte medföra.

11.3 Konsekvenser av de beslut som regeringen enligt förslagen ska bemyndigas att fatta

Bedömning: Innehållet i de beslut som regeringen fattar med stöd av de föreslagna bemyndigandena kan variera oerhört mycket. Vilka konsekvenser som uppstår med anledning av ett visst beslut blir därför beroende av innehållet i beslutet. Det är således inte möjligt att i förväg göra närmare uppskattningar om kostnader eller intäkter för staten och eventuellt andra berörda, samhällsekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmåga när det gäller beslut som regeringen fattar med stöd av de föreslagna bemyndigandena.

Som har framgått av utredningens direktiv ska utredningen även, i den utsträckning det är möjligt, redogöra för vilka kostnader eller intäkter för staten och eventuellt andra berörda, samt för vilka samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmåga som är förenade med de beslut som regeringen enligt förslagen ska bemyndigas att fatta.

Utredningen vill i detta avseende framhålla följande.

Innehållet i de beslut regeringen i det enskilda fallet kan komma att fatta med stöd av den föreslagna lagen kan variera oerhört mycket. Vilka konsekvenser som uppstår med anledning av ett visst beslut blir således beroende av innehållet i beslutet.

Att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium innebär naturligen kostnader för Försvarsmakten och därmed för staten. Insatsens omfattning, vilka förband som deltar och hur länge insatsen pågår avgör hur stora kostnaderna blir. Detta är beroende av behovet av bistånd och regeringens beslut i det enskilda fallet. Det ligger i sakens natur att dessa omständigheter inte går att förutsäga. Att i förväg göra närmare uppskattningar om kostnaderna är enligt utredningen därför inte möjligt.

Några intäkter för staten torde knappast uppkomma. En annan sak är den positiva effekt som ett lämnat bistånd innebär för Sveriges förhållande till Finland och för säkerheten i vårt närområde.

För Försvarsmakten kan en insats såväl öka som begränsa den operativa förmågan. Denna kan öka genom att de insatta förbanden ges möjlighet att verka i ett skarpt läge. Men den kan också begränsas genom att resurser som behöver användas för annat binds upp. Allt detta är beroende av regeringens beslut och hur insatsen gestaltar sig. Dessa förhållanden går inte att förutsäga och därmed inte heller vilken påverkan på Försvarsmaktens förmåga som kan uppkomma.

Att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium innebär naturligen en fördel för Sverige och därmed för staten. Av liknande skäl som angetts ovan i fallet med svenskt bistånd till Finland är det inte möjligt att i förväg göra uppskattningar om vilka kostnader och intäkter för staten som kan uppkomma i ett sådant fall.

Att beräkna statens kostnader och intäkter för ett läge då höjd beredskap eller krig råder i Sverige är enligt utredningens mening

inte möjligt. Helt andra värden än de pekuniära står då på spel. Detsamma gäller om Finland i ett sådant läge lämnar militärt stöd till Sverige. Ett sådant stöd är naturligtvis mycket viktigt för vårt land och medför att Försvarsmaktens operativa förmåga ökar. Utredningen anser dock att det inte i förväg går att intäkts- och kostnadsberäkna ett militärt stöd från Finland då höjd beredskap eller krig råder i Sverige.

I kapitel 7 föreslår utredningen att regeringen ska kunna ge vissa befogenheter för finska militära styrkor i de fall de lämnar stöd till Sverige. Det handlar om vissa befogenheter enligt skyddslagen, polislagen, förfogandelagen och lagen om undanförsel och förstöring. Som framgår av kapitlet kan dessa befogenheter komma att i viss utsträckning innebära ingrepp i rörelsefrihet och äganderätt. Om så blir fallet och i vilken utsträckning, blir beroende av det beslut som regeringen fattar som i sin tur är en följd av hur regeringen hanterar den uppkomna situationen. Att nu göra uppskattningar av kostnader och intäkter i sammanhanget är enligt utredningens mening inte möjligt.

Bortsett från vad som nu har anförts har utredningen inte identifierat några andra berörda för vilka kostnader eller intäkter kan uppstå i samband med att regeringen utnyttjar de föreslagna bemyndigandena.

12 Ikraftträdande

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen och förordningen samt de föreslagna ändringarna i lag och förordning bör träda i kraft den 1 juli 2019.

Bedömning: De föreslagna ändringarna i lag och förordning behöver inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, den föreslagna förordningen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland samt föreslagna ändringar i lag och förordning bör träda i kraft så snart som möjligt.

Med hänsyn till den tid som krävs för remissbehandling, beredning inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandling bör den nya lagen och förordningen samt de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2019.

Det bedöms inte finnas något behov av särskilda övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Genom lagen ges regeringen utökade befogenheter att ensam inom ramen för det fördjupade svensk-finska försvarssamarbetet fatta beslut om lämnande och mottagande av operativt militärt stöd till eller från Finland. Lagen innehåller också bestämmelser som bemyndigar regeringen att fatta beslut om befogenheter för finska militära styrkor som lämnar stöd enligt lagen.

1 §

Regeringen får på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att stödja Finland med att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av finskt territorium.

Paragrafen avser regeringens beslutsbefogenhet att lämna operativt militärt stöd till Finland. Överväganden finns i avsnitt 5.2.2.

Bestämmelsen blir tillämplig när det är fråga om att ge militärt stöd i situationer där varken Sverige eller Finland befinner sig i en väpnad konflikt. Det kan t.ex. handla om att sätta in flygstridskrafter eller marina enheter. För att paragrafen ska vara tillämplig krävs att stödet avser åtgärder för att hindra kränkningar av finskt territorium. Vidare är paragrafen enbart tillämplig om det i det enskilda fallet rör sig om en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Det är regeringens sak att avgöra huruvida det stöd som lämnas avser en väpnad styrka. Som utgångspunkt är det dock fråga om en väpnad styrka när svensk militär personal – t.ex. beväpnade förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att

hantera det – sätts in för att stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. Enbart militär materiel, t.ex. vapen, fordon, fartyg och luftfartyg, utgör i sig inte en väpnad styrka och stöd som enbart avser materiel omfattas inte av lagen. Som utgångspunkt är det inte heller fråga om sändande av en väpnad styrka om stödet består av enskilda militärer, t.ex. militära experter eller stabs-officerare, som inte har stridsuppgifter och endast är beväpnade för personligt självförsvar. Som anmärkts i kapitel 3 och 5 finns det även exempel på fall där svenskt deltagande med mindre grupper av beväpnad militär personal i vissa internationella utbildningsinsatser inte har ansetts avse en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Med ”hindra kränkningar” avses att upptäcka och avvisa kränkningar (jfr 3 § 1 i IKFN-förordningen).

Att regeringen får ”sätta in” väpnade styrkor motsvarar terminologin i 15 kap. 16 § RF.

2 §

Regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor

- 1. för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, eller*
- 2. för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.*

Stöd enligt första stycket får innebära att sådana förvaltningsuppgifter, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning, som är nödvändiga för ett verksamt stöd, överlämnas till finska myndigheter.

I paragrafen behandlas regeringens beslutsbefogenhet att begära militärt stöd från Finland. Att regeringen får begära stöd av Finland innebär givetvis att regeringen också får ta emot sådant stöd. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.3.

För att paragrafen ska aktualiseras krävs att begäran om stöd från Finland avser militära styrkor som bistår Sverige med att möta ett väpnat angrepp eller att hindra territoriella kränkningar. De militära styrkorna kan t.ex. bestå av militära förband, bestyckade

och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det. Begreppet militär styrka är likt begreppet svensk väpnad styrka i regeringsformen, dock rör det sig om två olika begrepp med olika funktion och innebörd.

En begäran från regeringen om militärt stöd bör innehålla uppgifter om bl.a. stödets omfattning, inklusive tid, geografi och lednings- och lydnadsförhållanden, samt de befogenheter stödjande styrkor ska ha. Viss förberedelse bör redan ha skett för att ett regeringsbeslut ska kunna fattas med tillräcklig skyndsamhet. Det kommer att krävas att planering och samordning sker på både politisk och militär nivå. Vidare kommer att krävas administrativ beredskap i form av utkast till beslut och föreskrifter som kan användas som underlag i olika tänkbara beslutssituationer.

Vilka uppgifter ett regeringsbeslut bör innehålla avseende bl.a. uppgifter och befogenheter som ska överlämnas till de stödjande finska militära styrkorna kommer givetvis även bero på vilken form av gemensamt agerande det är fråga om samt omständigheterna när stödet begärs. Beslut om delvis andra typer av uppgifter och befogenheter blir aktuella vid stöd som lämnas då det råder höjd beredskap eller ytterst krig i Sverige jämfört med om stödet avser att hindra kränkningar i fredstid. I avsnitt 2.3 beskrivs närmare innebörden av de olika former av gemensamt agerande som kan bli aktuella.

Med uttrycket ”i enlighet med internationell rätt” tydliggörs att det stöd som begärs alltid måste vara förenligt med folkrättens regler, vilket motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § RF.

Enligt första stycket 1 får militärt stöd begäras för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och under förutsättningen att Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i.

Huruvida det är fråga om ett väpnat angrepp eller om angreppet statsrättsligt innebär att krig råder är för regeringen att bedöma, se avsnitt 5.2.3.

En begäran från regeringen om stöd enligt punkten kan framföras både när Sverige är i krig och när Sverige inte befinner sig i krig, det senare så länge det råder höjd beredskap. Därmed ges regeringen möjlighet att i ett försämrat säkerhetsläge begära sådant stöd

som kan behövas med anledning av ett befarat kommande väpnat angrepp.

Enligt första stycket 2 får militärt stöd begäras för att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

Med begreppet ”hindra kränkningar” avses i likhet med 1 § att upptäcka och avvisa kränkningar.

Att det avser kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § andra stycket RF.

I andra stycket anges att stöd enligt första stycket får innebära att sådana förvaltningsuppgifter, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning, som är nödvändiga för ett verksamt stöd, överlämnas till finska myndigheter.

Genom detta stycke tydliggörs att syftet med bestämmelsen är att regeringen bemyndigas att överlåta förvaltningsuppgifter enligt 10 kap. 8 § RF till finska myndigheter. Enligt paragrafen omfattas även förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Vilka uppgifter som överlämnas i det konkreta fallet regleras närmare i regeringens beslut i det enskilda fallet. Vilka befogenheter som kan komma ifråga framgår av 3 §.

3 §

Regeringen får besluta att finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § ska ha följande befogenheter:

- *de befogenheter som skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305),*
- *befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 och andra stycket polislagen (1984:387), när de tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom styrkan,*
- *de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot personalen inom styrkan,*
- *befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § 1 och 2 § och 6 § förfogandelagen (1978:262), under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning, och*

- *befogenhet att besluta om förstöring enligt 7 § lagen om undanförsel och förstöring (1992:1402), under förutsättning att denna bestämmelse har trätt i tillämpning.*

Paragrafen innehåller en uppräknig av de maktbefogenheter som regeringen kan besluta att finska militära styrkor ska ha för att kunna lämna ett verksamt stöd. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1–7.2.5.

Första punkten avser finska militära styrkors befogenheter som skyddsvakt enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305).

Innebörden av detta är att finsk militär styrka kan tillerkännas befogenheter att 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 denna lag. Vidare kan finsk militär styrka som bevakar ett skyddsobjekt under vissa förutsättningar få avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet. Finsk militär styrka kan även inom skyddsobjektet och i dess närhet få samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att anhålla för spioneri, sabotage, terroristbrott, grovt rån eller förberedelse till ett sådant brott samt att ta i beslag föremål som personen för med sig. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. Vidare kan finsk militär styrka som bevakar ett skyddsobjekt få ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot denna lag eller vara förverkade.

Andra punkten gäller finska militära styrkors befogenheter enligt polislagen (1984:387) att utöva våld när de tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom egna styrkan.

Hänvisningen till 10 § första stycket 1 polislagen innebär att finsk militär styrka som tjänstgör för bevakning och för upprätthållande av ordning får använda våld för att genomföra tjänsteåtgärden, om han eller hon möts med våld eller hot om våld, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Exempelvis kan finsk militär styrka som av regeringen har bemyndigats att ha de befogenheter en skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen (2010:305) eller som tjänstgör som vaktpost, ha befogenhet att använda våld i enlighet med den första punkten.

Vidare kan finsk militär styrka som har befogenheter enligt 11–14 §§ skyddslagen ha rätt att, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld enligt 10 § första stycket 2 och 4 polislagen. Detta innebär till exempel att våld får användas om någon som befinner sig inom eller invid ett skyddsobjekt ska avvisas, avlägsnas eller berövas friheten. Vidare får våld exempelvis användas när finsk militär styrka tar föremål i beslag som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkade eller när kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg ska ske.

Dessutom kan finska militära styrkor som tjänstgör för upprätthållande av ordning inom styrkan och som utövar vissa straffrättsliga och disciplinära befogenheter gentemot personalen inom styrkan ha rätt att enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 använda våld (jfr tredje punkten).

I enlighet med 10 § andra stycket polislagen får i fall som avses i första stycket 4, dvs. vid exempelvis avvisande och kroppsvisitation, våld mot person brukas endast om finsk militär styrka möts av motstånd.

Tredje punkten tar sikte på de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot personalen inom styrkan.

Bestämmelser om sådana befogenheter finns bl.a. i den finska strafflagen (39/1889), lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) samt tvångsmedelslagen (806/2011), se avsnitt 7.2.3.

Till exempel kan en s.k. disciplinär förman påföra personal i den finska militära styrkan disciplinstraff i form av anmärkning, extra tjänstgöring, varning, utgångsförbud, disciplinbot och arrest (3 och 12 §§ lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten). Disciplinstraff kan komma på fråga vid militära brott, t.ex. tjänstgöringsbrott, vaktjänstbrott, frånvarobrott, lydnadsbrott och olämpligt uppträdande av krigsman, (45 kap. 1–15 och 18 §§ strafflagen).

Vad gäller tvångsmedel i ett disciplinärt förfarande kan t.ex. en person som ertappats eller på sannolika skäl misstänks för militära brott gripas om upprätthållandet eller återställandet av disciplin,

ordning eller säkerhet kräver det (15 § lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten).

Förundersökning får även inledas avseende brott som faller under finsk jurisdiktion, så länge åtgärderna som vidtas enbart riktar sig mot personal inom den finska militära styrkan.

Fjärde punkten reglerar finska militära styrkors befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt 5 § 1 och 2 och 6 § förfogandelagen (1978:262). Punkten kan enbart bli tillämplig under förutsättning att dessa bestämmelser helt eller delvis har trätt i tillämpning.

På samma sätt som för Försvarsmakten kan det för finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § i lagen finnas behov av t.ex. fastigheter för skydd, förläggning eller förvaring. Finska militära styrkor ska således kunna ges möjlighet att ta i anspråk fastigheter med nyttjanderätt och annan egendom med äganderätt eller nyttjanderätt eller att upphäva eller begränsa nyttjanderätt, servitut eller liknande rätt till egendom och tillskapa nyttjanderätt i andra hand. Därutöver kan finska militära styrkor ges möjlighet att förbjuda ägare eller innehavare, i avvaktan på beslut om förfogande, att överlåta, förbruka, skada, gömma undan eller föra bort egendomen.

Femte punkten behandlar finsk militär styrkas befogenhet att besluta om förstöring enligt 7 § lagen om undanförelse och förstöring (1992:1402). Punkten kan enbart bli tillämplig under förutsättning att bestämmelsen har trätt i tillämpning.

Innebörden av punkten är att finska militära styrkor kan få möjlighet att besluta om förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet, dvs. järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts- eller väganläggningar, och som har varit föremål för Försvarsmaktens planläggning. Vem som inom den finska militära styrkan ska ha rätt att fatta beslut om förstöring kan följas av regeringsbeslut och överenskomna insatsregler.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om militärt stöd enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en upplysning om att det kan finnas ytterligare bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter och att stödet för detta finns i 8 kap. 7 § regeringsformen.

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

5 §

Följande byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt kan också beslutas vara skyddsobjekt

- 1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg,*
- 2. områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller 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 Nato högkvarter 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 finska militära styrkor lämnar stöd enligt lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, och*
7. *vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.*

Den ändring som föreslås innebär att det i punkt 6 införs en möjlighet att besluta om skyddsobjekt även för områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Ändringen görs eftersom det inte kan förutsättas att Försvarsmakten alltid kommer ha satts in på områden där finska militära styrkor ska ge stöd och då skydd enligt skyddslagen behöver kunna åstadkommas för samtliga situationer, inklusive alla former av gemensamt agerande, när finsk militär styrka lämnar stöd enligt nyss nämnda lag.

Innehållet i nuvarande punkt 6 flyttas till en ny punkt 7. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

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 utländsk militär luftfarts övningar i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Den föreslagna ändringen innebär att ett *nytt andra stycke* införs. Genom bestämmelsen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter, eller i enskilt fall besluta, om den flygverksamhet som bedrivs när stöd lämnas enligt 2 § lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Bemyndigandet avser hur finska militära luftfartyg ska framföras i luften under och i anslutning till att stöd lämnas. Ändringen

införs eftersom finska militära styrkors verksamhet i Sverige enligt den av utredningen föreslagna lagen bör följa bestämmelser om militär luftfart och ledas genom bestämmelser meddelade av Försvarmakten, se avsnitt 13.7. I annat fall följer finska militära luftfartyg bestämmelserna för civil luftfart och ska framföras enligt anvisningarna från svensk flygtrafikledning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

13.4 Förslaget till förordning (2019:0000) om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid operativt militärt stöd inom försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland

Uppgift för vilken sekretess gäller enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får lämnas ut av Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut till en finsk myndighet om det är nödvändigt för planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Förordningen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.9.

Enligt bestämmelsen får Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut lämna ut uppgift för vilken försvarssekretess gäller till en finsk myndighet om det är nödvändigt för planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Det kommer således vara möjligt att lämna ut en uppgift redan innan regeringen har fattat beslut enligt den av utredningen föreslagna lagen, när det behövs för planering och förberedelser inom ramen för lagen.

13.5 Förslaget till förordning om ändring i skyddsförordningen (2010:523)

2 §

Försvarmakten får besluta enligt 18 § skyddslagen (2010:305) i frågor om skyddsobjekt som gäller

1. sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,
2. militära fartyg och luftfartyg som anges i 5 § 1 skyddslagen,
3. områden som avses i 5 § 2 och 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än tre dygn,
4. områden som avses i 5 § 4–7 skyddslagen, och
5. objekt som avses i 6 § andra stycket skyddslagen.

13 §

Vattenområden som anges i 5 § 7 skyddslagen (2010:305) och som har beslutats vara skyddsobjekt ska utmärkas på allmänna kartor och på sjökort av lämplig skala. Försvarmakten ska verka för att uppgifter om sådana områden, i nödvändig omfattning, förs in även på andra kartor och sjökort.

Försvarmakten ska underrätta Lantmäteriet och Sjöfartsverket när ett vattenområde har beslutats vara skyddsobjekt med stöd av skyddslagen.

14 §

Försvarmakten får meddela föreskrifter om verkställigheten av skyddslagen (2010:305) i fråga om

1. utbildning och utrustning av skyddsvakter samt utformning av bevis om godkännande beträffande Försvarmaktens personal,
2. bevakningen av skyddsobjekt som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som är militära fartyg och luftfartyg samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–7 skyddslagen, och
3. utformningen av skyltar.

Innan Försvarmakten meddelar föreskrifter enligt första stycket 3 ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen höras.

Ändringarna i 2, 13 och 14 §§ innebär att de angivna bestämmelsernas hänvisningar till 5 § skyddslagen justeras med anledning av den föreslagna nya punkten i angiven paragraf i skyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.2.

13.6 Förslaget till förordning om ändring i luftfartsförordningen (2010:770)

14 kap.

3 §

Försvarsmakten får meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för

- 1. en övning med svenska förband som sker enligt regeringens medgivande, eller*
- 2. internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.*

Försvarsmakten får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

För utländska militära luftfartygs tillträde till svenskt område finns bestämmelser i tillträdesförordningen (1992:118).

Ett nytt *andra stycke* införs som bemyndigar Försvarsmakten att meddela föreskrifter i enlighet med föreslagen komplettering av 14 kap. 5 § luftfartslagen (2010:500), se avsnitt 13.3. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

13.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

13 §

En tillsynsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av brand-

farliga och explosiva varor som sker som ett led i tillsynen. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver inte ha tillstånd till hantering av explosiva varor.

Tullverket och Kustbevakningen behöver inte ha tillstånd till sådan hantering av explosiva varor som sker i samband med beslag av sådana varor.

Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd endast för

- 1. tillverkning av explosiva varor,*
- 2. sådan översyn av ammunition som från risksynpunkt är jämförbar med tillverkning,*
- 3. förvaring av explosiva varor på fasta platser, och*
- 4. hantering av brandfarliga varor utom vid fältmässig övning.*

En utländsk myndighet behöver inte ha tillstånd till hantering eller överföring av explosiva varor vid samarbete enligt 4 kap. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Finska militära styrkor behöver inte ha tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor när stöd lämnas enligt 2 § lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Ett nytt femte stycke införs som medger undantag från tillståndskravet för hantering och överföring av explosiva varor för finska militära styrkor som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen. Övervägandena finns i 8.2.4.

13.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2006:311) om transport av farligt gods

4 §

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning tillämpas inte på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transportererna utförs av Försvarsmakten eller Försvarets materielverk.

När finska militära styrkor lämnar stöd enligt 2 § lagen (2019:0000) om militärt stöd mellan Sverige och Finland tillämpas

inte lagen (2006:263) om transport av farligt gods och denna förordning på transporter av varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, när transportererna utförs av finsk militär styrka, eller på transporter med finska luftfartyg, örlogsfartyg och stridsfordon.

Ett *andra stycke* införs som medger undantag från lagens och förordningens tillämpningsområde för vissa transporter när finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen. Övervägandena finns i 8.2.5.

13.9 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation

12 §

Post- och telestyrelsen får meddela sådana föreskrifter om undantag från tillståndsplikten enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation som avses i 3 kap. 4 § samma lag.

Finska militära styrkor som lämnar stöd enligt 2 § lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland är undantagna från tillståndsplikt för användning av radiosändare enligt 3 kap. 1 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och övriga villkor för användning av radiosändare. De finska militära styrkorna får bara använda radiosändare inom radiofrekvenser som tilldelats Försvarsmakten. Försvarsmakten får bestämma om användningen.

Ett *andra stycke* införs som medger undantag från tillståndskravet för användande av radiosändare när finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen. Stycket innehåller även en upplysning om vad som gäller för finska militära styrkors frekvenstilldelning vid undantag från tillståndsplikten. Övervägandena finns i 8.2.7.

13.10 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel

4 a §

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen (1992:1300) om krigsmateriel behövs inte när det gäller utförelse av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet till ett annat EES-land, om

- 1. krigsmaterielen eller det tekniska biståndet redan omfattas av ett överföringstillstånd som har meddelats av ett annat EES-land än Sverige, och*
- 2. materielen eller biståndet endast transiteras genom Sverige.*

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförelse av krigsmateriel ur landet till ett annat EES-land, om den som för ut krigsmaterielen är

- 1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kustbevakningen, och materielen ska användas vid tillfällig tjänstgöring utomlands och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller*
- 2. ett utländskt organ, och materielen förts in till landet för att användas vid tillfällig tjänstgöring enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete, lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG.*

Tillstånd enligt 6 § första stycket lagen om krigsmateriel behövs inte heller när det gäller utförelse av krigsmateriel ur landet, om den som för ut krigsmaterielen är

- 1. Försvarsmakten, och materielen ska användas i enlighet med beslut som fattas med stöd av lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter återinföras i den utsträckning den inte förbrukas, eller*

2. *finsk myndighet, och materielen förts in till landet i enlighet med beslut som fattats med stöd av lagen (2019:0000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.*

Ett *tredje stycke* införs som innebär att undantag från kravet på tillstånd görs för utförelse av krigsmateriel ur landet om den som för ut krigsmaterielen är Försvarsmakten, och materielen ska användas i enlighet med beslut som fattas med stöd av lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter återinförs i den utsträckning den inte förbrukas, eller finsk myndighet, och materielen förts in till landet i enlighet med beslut som fattats med stöd av lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.8.

Vid lämnande av stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland kan Försvarsmakten behöva föra ut krigsmateriel ur landet. När Sverige begär och tar emot stöd enligt samma lag kan finska militära styrkor behöva föra ut krigsmateriel antingen när de återvänder till Finland eller när de är baserade i Sverige och ska genomföra en operation utanför Sverige.

Kommittédirektiv 2017:30

En rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över vissa delar av de rättsliga förutsättningarna för Sveriges försvarssamarbete med Finland, med utgångspunkt i den analys av regeringsformens reglering som görs i Förutsättningsutredningens betänkande (SOU 2016:64). Syftet med utredningen är att tillförsäkra att nödvändiga beslut om att ge och ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet kan fattas med tillräcklig skyndsamhet samt att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige ska ha de befogenheter i Sverige som är nödvändiga.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om de krav på skyndsamhet i beslutsprocessen som försvarssamarbetet ställer kan uppfyllas inom ramen för riksdagens beslutsfattande,
- vid behov lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att uppfylla kraven på skyndsamhet i beslutsfattandet och som inte innebär någon ändring av regeringsformen eller riksdagsordningen,
- överväga och lämna förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att inom det svensk-finska försvarssamarbetet fatta vissa beslut om att ta emot och ge militärt stöd,

- analysera hur riksdagens behov av att hållas underrättad kan säkerställas inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna för regeringen, och
- överväga vilka befogenheter finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige behöver, samt lämna förslag på nödvändig författningsreglering av befogenheterna.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i grundlag eller i riksdagsordningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2018.

Det svensk-finska försvarssamarbetet och Förutsättningsutredningens slutsatser

Sverige och Finland har likartade säkerhetspolitiska utgångspunkter. I inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109 s. 23 f.) 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. Inom försvarsområdet finns det, utifrån ett svenskt perspektiv, inga andra principiella begränsningar än att samarbetet inte innebär ömsesidiga försvarsförpliktelser. I inriktningspropositionen uttalade också regeringen sin avsikt 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 det försvarspolitiska samarbetet med Finland 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).

Sverige och Finland har i dagsläget ett omfattande samarbete på försvarsområdet, bl.a. avseende utvecklingen av en gemensam marin

stridsgrupp, ömsesidig användning av varandras landningsplatser och hamnar, gemensamma övningar inklusive deltagande i varandras nationella övningar samt etablering av säkra kommunikationer. I enlighet med vad som anges i inriktningspropositionen omfattar samarbetet även operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier.

I Finland pågår ett författningsarbete avseende de rättsliga förutsättningarna för att lämna respektive begära internationellt bistånd, inklusive militärt bistånd. Som en del av detta arbete lämnade den finska regeringen i maj 2016 ett förslag till den finska riksdagen med en ny lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd, i vilken det fastslås att beslut ska fattas av presidenten eller regeringen, beroende på omständigheterna. Den finska riksdagens beredning av författningsförslagen pågår för närvarande.

I november 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera förutsättningarna enligt regeringsformen för Sverige att 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. Det ingick inte i uppdraget att lämna förslag på författningsändringar. Uppdraget var inte begränsat till samarbete med visst land men samarbetet med Finland berörs särskilt i direktiven. Utredningen, som antog namnet Förutsättningsutredningen, överlämnade i september 2016 betänkandet Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64). Av Förutsättningsutredningens betänkande följer att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten som innebär ett givande och tagande av militärt stöd så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iaktas vid beslutsfattandet. Det handlar bl.a. om hur beslut fattas om att sända svensk väpnad styrka utomlands och om att överlåta förvaltningsuppgifter till utländska organ.

Uppdraget att överväga hur beslut om att ge och ta emot militärt stöd fattas

Det svensk-finska försvarssamarbetet förutsätter att finska militära styrkor på begäran av Sverige med kort varsel kan verka i Sverige

samt att svenska väpnade styrkor på finsk begäran och i enlighet med svenska beslut kan sändas till Finland med kort varsel.

I Förutsättningsutredningens betänkande redogörs för att regeringen enligt regeringsformen ensam disponerar rikets försvarsmakt i händelse av att Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp eller territoriell kränkning, och att beslut om att sätta in rikets försvarsmakt i dessa fall fattas av regeringen. I övriga situationer har dock riksdagen getts ett avgörande inflytande över användningen av väpnade styrkor. För att svenska väpnade styrkor ska få sändas utomlands eller i övrigt sättas in, utöver i försvarsfallet, krävs antingen att riksdagen har godkänt en internationell förpliktelse som kräver ett sändande eller i övrigt insättande av svenska väpnade styrkor, eller att riksdagen har antagit en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta, eller att riksdagen medger det i ett särskilt fall. Någon internationell förpliktelse som kräver att Sverige sänder väpnade styrkor till Finland till stöd för Finland eller en lag som medger regeringsbeslut på området finns inte i dagsläget.

När det gäller förutsättningarna enligt regeringsformen för att Sverige ska kunna ta emot ett ändamålsenligt militärt stöd från Finland följer det av Förutsättningsutredningens analys att det krävs att riksdagen beslutar om detta i enlighet med den reglering om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till andra stater som finns i 10 kap. 8 § regeringsformen. Utgångspunkten är att ett sådant beslut fattas enligt ordinarie omröstningsförfarande, med enkel majoritet. Vissa former av mer operativt stöd, som t.ex. innebär att finska styrkor deltar i uppgiften att med vapenmakt möta fientliga styrkor, kräver enligt analysen i betänkandet att riksdagens beslut fattas enligt ett särskilt omröstningsförfarande. Det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Riksdagen har dock även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att i särskilda fall besluta om överlåtelse av förvaltningsuppgifter. Ett sådant bemyndigande ska beslutas i enlighet med de beslutsregler som angetts ovan.

Kan beslut om att ge och ta emot militärt stöd fattas med tillräcklig skyndsamhet?

Som framkommit ovan kommer beslut om att Sverige ska ge eller ta emot militärt stöd från Finland enligt gällande rätt kräva vissa beslut av riksdagen i det enskilda fallet. Det rör sig om beslut om att sända väpnad styrka utomlands och om beslut om att överlåta förvaltningsuppgifter till Finland i enlighet med 10 kap. 8 § regeringsformen. Dessa typer av beslut kan inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet behöva fattas med mycket kort varsel.

Utredaren ska därför

- analysera om de krav på skyndsamhet i beslutsprocessen som försvarssamarbetet ställer kan uppfyllas inom ramen för riksdagens beslutsfattande,
- vid behov lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att uppfylla kraven på skyndsamhet i beslutsfattandet och som inte innebär någon ändring av regeringsformen eller riksdagsordningen.

Bemyndiganden för regeringen att fatta beslut om att ta emot och ge militärt stöd

När det gäller beslut om att Sverige ska lämna stöd med svenska väpnade styrkor till en stat som är utsatt för ett väpnat angrepp är det en lämplig ordning att riksdagens medgivande krävs i det särskilda fallet, framför allt eftersom ett sådant beslut kan medföra att Sverige blir part i en väpnad konflikt. Av regeringsformen följer också att en krigsförklaring inte får ges av regeringen utan riksdagens medgivande, utom vid ett väpnat angrepp mot riket. Någon lag som bemyndigar regeringen att ensam fatta beslut om militärt stöd till Finland för det fall Finland är utsatt för ett väpnat angrepp bör därför inte övervägas.

Beslut om att sända svenska väpnade styrkor till Finland för att bistå Finland i den finska territoriella övervakningen i fredstid föranleder inte samma behov av riksdagens medgivande i varje särskilt fall. Det är i dessa fall inte fråga om en åtgärd som innebär att Sverige försätts i krig. Svenska stödåtgärder på detta område torde vanligen handla om bistånd med vissa åtgärder, som att i samverkan med finska styrkor övervaka ett visst område eller upptäcka krän-

kande farkoster. Det ligger i sakens natur att Sverige med mycket kort varsel måste kunna svara på en finsk begäran om stöd med t.ex. marina enheter eller flygstridskrafter med anledning av en misstänkt eller konstaterad kränkning. Att riksdagens medgivande ska inhämtas i varje sådant enskilt fall kan innebära en risk för att svenska stödåtgärder fördröjs på ett sätt som innebär att svenskt stöd i praktiken inte kan lämnas. Det bör därmed övervägas om regeringen bör bemyndigas i lag att fatta beslut om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

Motsvarande behov av snabbhet i beslutsfattandet är nödvändigt för det fall Sverige är i behov av finskt militärt stöd i syfte att hindra kränkningar av svenskt territorium. Det bör därför även övervägas om regeringen bör bemyndigas att fatta sådana beslut.

I händelse av att Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp står Sveriges suveränitet på spel. Sverige befinner sig då i krig och högsta beredskap råder. Det är i ett sådant läge av avgörande betydelse att försvarsåtgärder kan vidtas omedelbart. I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige får regeringen enligt regeringsformen ensam fatta beslut om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta det väpnade angreppet. Försvarsmakten ska kunna påbörja operativ verksamhet omedelbart efter beslut. Sverige kan i ett sådant läge även vara i behov av militärt stöd från Finland. På samma sätt måste beslut om att begära och ta emot finskt militärt stöd kunna fattas snabbt när höjd beredskap annars råder. För det fall riksdagens beslut om att ta emot stöd från Finland måste fattas i det enskilda fallet finns det risk för att stödåtgärder från Finland som är nödvändiga för Sveriges försvar fördröjs eller förhindras. Det bör därför övervägas om regeringen ska bemyndigas att fatta beslut om att ta emot sådant stöd.

Även med utökade beslutsbefogenheter till regeringen är det viktigt att riksdagens behov av information om besluten säkerställs.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag på en författningsreglering som bemyndigar regeringen att
 - besluta om att sända svensk väpnad styrka utomlands för att bistå Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.
 - besluta om att ta emot militärt stöd från Finland som syftar till att hindra kränkningar av svenskt territorium, och

- besluta om att ta emot sådant militärt stöd från Finland som behövs då höjd beredskap och ytterst krig råder i Sverige.
- analysera hur riksdagens behov av att hållas underrättad kan säkerställas inom ramen för de utökade beslutsbefogenheterna för regeringen.

Uppdraget att överväga nödvändiga befogenheter för finska styrkor som lämnar militärt stöd till Sverige

Av Förutsättningsutredningens betänkande framgår det att regeringsformen inte ställer krav på att Försvarsmaktens befogenheter utomlands i samband med stödåtgärder regleras i författning, utan att befogenheterna i stället följer av tillämplig internationell rätt, överenskommelsen med mottagande stat och av nationella mandat. Det finns inget behov av att ytterligare utreda behoven av en författningsreglering i aktuellt avseende.

Det framgår även av betänkandet att viss lagstiftning krävs för att utländska styrkor som befinner sig i Sverige för att lämna stöd till Sverige ska kunna utöva vissa befogenheter som hänger samman med det militära stödet.

Utredaren ska därför

- överväga vilka befogenheter som är nödvändiga för att finska militära styrkor som befinner sig i Sverige i enlighet med en svensk begäran om stöd ska kunna ge ett ändamålsenligt stöd, och
- lämna förslag på nödvändig författningsreglering av sådana befogenheter.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474), ska utredaren i den utsträckning det är möjligt redogöra för vilka kostnader eller intäkter för staten och eventuella andra berörda, samt för vilka samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för Försvarsmaktens operativa förmåga som är förenade med de beslut som regeringen enligt förslagen ska bemyndigas att fatta.

Genomförande och redovisning av uppdraget

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

För att skapa underlag för översynen ska utredaren göra en internationell jämförelse av gällande rätt och pågående lagstiftningsarbete i de länder som utredaren bedömer vara av intresse. I detta avseende bör förhållandena i andra nordiska länder belysas särskilt.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2018.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobankers. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande. [29]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]