

Juridiska fakultetskansliet

Försvarsdepartementet

Remiss: En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (Ds 2025:11)

Utredningens förslag i stort och Juridiska fakultetsnämndens inställning

I promemorian föreslås att det i särskild lag regleras hur beslut ska fattas om att sätta in svenska väpnade styrkor för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Som huvudregel ska det, enligt förslaget, krävas ett beslut av riksdagen avseende ett kalenderår eller en annan period, men det föreslås också att regeringen ska få sätta in svensk väpnad styrka med en begränsad numerär under en begränsad tid under vissa villkor.

Juridiska fakultetsnämnden har inga övergripande invändningar mot förslaget och de naturligen svåra överväganden som görs i promemorian verkar i stort rimliga. Fakultetsnämnden lämnar dock nedan några kommentarer angående riksdagens roll i beslutsprocessen och omfattningen av bemyndigandet samt ett par folkrättsliga kommentarer. Särskilt påpekas att det bör övervägas att, som ett alternativ till att regeringen beslutar på egen hand i vissa fall, utnyttja möjligheterna till riksdagsbeslut genom snabbprocess.

Riksdagens roll

Det militära försvaret, liksom medlemskapet i Nato, syftar ytterst till att skydda Sveriges självbestämmande som suverän nation, dvs som en stat vars suveränitet vilar hos folket men där offentlig makt utövas under lagarna genom riksdagen som folkets främste företrädare (1 kap. 1 och 4 §§ RF). Det antas därför här att varje reglering av hur Försvarsmakten får användas måste göras utifrån syftet att detta ska ske med maximal medverkan av riksdagen, så länge det kan ske utan att förmågan att försvara landet onödigtvis äventyras. Det antas dessutom att det mest ändamålsenliga sättet att behålla

Juridiska fakultetsnämnden

legitimiteten för den nuvarande säkerhetsordningen är att det sker med maximal transparens och medverkan från riksdagen.

Att det nu krävs en lagfäst ordning för att sätta ramen för Sveriges Natodeltagande (s 55) är befogat från både ett försvars- och ett demokratiperspektiv. Fakultetsnämnden finner därför att huvudregeln in 1 § 1 st är rimlig och välkommen.

De två undantagen i 2 och 3 st kan däremot i vart fall diskuteras. Båda undantagen är tidsbegränsade, till 90 respektive 60 dagar, vilket sannolikt betyder att riksdagen kommer att involveras i de flesta sådana operationer, även om dess reella valmöjligheter då kan vara begränsade av utrikespolitiska skäl. I lagmotiven anges följande:

Med att behovet av insättande uppkommer med kort varsel avses att insättandet eller en slutlig respons från svensk sida om insättandet måste beslutas med kort varsel. Behovet av att sätta in väpnade styrkor i operationen eller andra aktiviteten ska alltså uppkomma så pass kort tid innan ett slutligt beslut om insättandet måste fattas att det inte finns tid att inhämta riksdagens medgivande genom en proposition, i vart fall inte utan att göra undantag från det ordinarie förfarande som gäller för behandling av propositioner i riksdagen. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör om det rör sig om kort varsel eller inte. (s 77)

Promemorian resonerar alltså så att beslut ska fattas av regeringen om det är så att ett ordinarie förfarande inte är möjligt. Som förtjänstfullt beskrivs i promemorian finns det emellertid flera sätt att korta berednings- och beslutsprocessen. Som nämnts är det, enligt fakultetsnämndens mening, viktigt att involvera riksdagen så långt det är som möjligt. Därför bör regeringen på egen hand fatta beslut endast om ett riksdagsbeslut genom snabbprocess inte är möjligt (t ex på grund av sekretessskäl eller extrem brådska) eller lämpligt (t ex därför att frågan inte är av så stor vikt att det är befogat att kalla in riksdagen under sommaren). Det andra och det tredje stycke bör följaktligen skrivas om med det innehållet.

Fakultetsnämnden vill påpeka att de skäl som normalt föranleder en sedvanlig beredning för en ”vanlig” proposition inte alltid är aktuella i de undantagssituationer som avses i 2 och 3 st. Frågorna är redan beredda i stort genom det årliga beslutet enligt 1 st, och även om det handlar om nya operationsområden eller om förstärkningar till befintliga områden kan förhållandena antas vara hyggligt kända, särskilt i de relevanta utskotten. Vidare, i de fall som regeringen sett sig tvungen att utnyttja något av undantagen, finns det inget som hindrar att man inleder ett snabbförfarande efter det att operationen har igångsatts med sikte på beslut betydligt tidigare än utgången av tidsfristen 60 eller 90 dagar, om detta bedöms som lämpligt.

Oavsett detta är det viktigt att riksdagen involveras så långt det går, på det sätt som beskrivs i avsnittet om riksdagens insyn och inflytande (s 65-68), och formerna för detta bör fortlöpande ses över och utvecklas.

Särskilt om situationen att svensk trupp involveras i strid under ett bemyndigande

En speciell och svår fråga är vad som händer om svensk trupp involveras i strid under en operation som beslutats av regeringen på egen hand. Som anges i promemorian innebär förslaget

att styrkor som satts in med stöd av bemyndigandena får kvarstanna vid ett väpnat angrepp och att regeringen kan fatta beslut med stöd av bemyndigandet även när ett väpnat angrepp har ägt rum. Regeringens beslut får dock enligt förslaget endast gälla under 90 respektive 60 dagar. (s 62)

I en situation då svensk trupp involverats i strid under bemyndigandeperioden, kan flera olika scenarier tänkas:

- Striderna har utvecklats till ett väpnat angrepp mot riket (svenskt territorium), och då förfogar regeringen över styrkorna enligt 15 kap.13 § RF.
- Striderna har inletts genom ett väpnat angrepp som inte är riktat mot riket i betydelsen svenskt territorium utan mot svensk trupp utomlands. Ett sådant angrepp kan utgöra ett väpnat angrepp mot Sverige i folkrättslig bemärkelse.
- Det har inte skett ett väpnat angrepp mot riket eller mot svensk trupp, men svensk trupp strider på ett annat lands sida, efter det att det landet utsatts för ett väpnat angrepp.

Dessa olika scenarier aktualiserar olika juridiska och politiska frågor. Det skulle sannolikt föra för långt att i en promemoria utreda dessa olika hypotetiska scenarier, men det förutsätts att det i Regeringskansliet finns planeringsberedskap för detta.

Omfattningen av bemyndigandet

Det uttryck som används i lagen för att beteckna de aktiviteter som regeringen bemyndigas besluta om är ”operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar”. Detta uttryck bör inte tolkas vitt. Som anges i promemorian har Sverige bilaterala försvarssamarbeten. Det bilaterala samarbetet med USA är inte begränsat till Natosamarbetet och kan alltså – i princip – omfatta operationer som sträcker sig utanför Natos operationsområde och/eller utgör aktiviteter som inte täcks av de beslut som fattats i Nordatlantiska rådet. Givet att USA:s utrikes- och säkerhetspolitik numera är mycket oförutsägbar, för att inte säga ansvarslös, kan regeringen – i en extrem situation -- utsättas för påtryckningar att delta i operationer som inte ligger i Sveriges eller Natos samlade intresse. I en sådan situation kan det för regeringen vara lämpligt att hänvisa till att dess juridiska handlingsfrihet är begränsad. Enligt fakultetsnämndens mening ger den föreslagna lagbestämmelsens bokstav utrymme för att hävda en sådan begränsning. Det finns emellertid en formulering i lagmotiven som lämnar utrymme för en betydligt vidare tolkning av lagen.

Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till Natos samlade avskräckning och försvar.

Deltagande i den typen av operationer eller andra aktiviteter omfattas därför av bestämmelsen. (s 77)

Här kan man få intrycket att allierade staters operationer, oavsett *var* eller för vilket *syfte* de äger rum, automatiskt ryms inom formuleringen ”operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar”. Detta vore olyckligt och bör undvikas.

Folkrättsliga kommentarer

Promemorian syftar inte till att utreda de folkrättsliga förutsättningarna för att svensk försvarsmakt ska kunna engageras i självförsvar, men fakultetsnämnden vill ändå ge ett par folkrättsliga kommentarer.

Den första kommentaren är att termerna ”folkrätt” och ”internationell” rätt verkar användas synonymt. Också i regeringsformen används uttrycket ”internationell rätt” som synonymt med ”folkrätt”, men ”internationell rätt” kan också ha en vidare betydelse. I propositionen bör det, för tydlighetens skull, anges att de två termerna används i samma betydelse.

På sidan 10 i promemorian skrivs följande:

Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 har rättsutvecklingen vidare kommit att innebära att storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer anses kunna ge upphov till rätten till självförsvar. Den enda gång som artikel 5 i nordatlantiska fördraget åberopats var just efter 11 september-attackerna. År 2015 ansåg även Sverige och övriga EU-länder att EU:s solidaritetsklausul, artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, var tillämplig efter terroristangreppen på Bataclan i Paris. I Natos strategiska koncept 2022 nämns utöver terroristattacker att en eller flera skadliga cyberaktiviteter likväl som fientliga operationer mot, från eller i rymden samt hybrida operationer mot allierade kan nå nivån av väpnat angrepp och medföra att artikel 5 i nordatlantiska fördraget blir tillämplig. Detta upprepas och utvecklas i kommunikén från Natotoppmötet i Vilnius den 11 juni 2023.

Det som står här är riktigt, men bör ändå förses med ett par kommentarer:

Det faktum att attacker *utförda* av en icke-statlig aktör kan anses utgöra väpnat angrepp innebär inte automatiskt att sådana aktörer kan ses som *ansvariga* för brott mot FN-stadgans förbud mot angreppskrig (eftersom de inte är bundna av FN-stadgan) och än mindre att självförsvar kan utövas på en annan stats territorium. NAC:s uttalande den 12 september 2001 var tvetydigt i detta avseende och i USA:s brev till säkerhetsrådet den 7 oktober samma år var man noga med att lägga ett ansvar på Afghanistan. Frågan är komplex och kan inte diskuteras ytterligare här.

Hybrida operationer kan utgöra väpnade angrepp, men bara under speciella omständigheter. ”Hybrida operationer” är en mycket bred term som täcker många typer av

operationer, varav en del är lagliga och de allra flesta inte ens når upp till nivån för otillåten våldsanvändning enligt FN-stadgans våldsförbud.

Avslutningsvis vill fakultetsnämnden framföra följande. En särskild aspekt av statsrättslig karaktär är att regeringens underlag till riksdagen bör ge en rimlig bild av det som riksdagen ska ta ställning till. Fakultetsnämnden har i två tidigare remissyttranden om försvarspolitik kritiserat promemorior för att de inte levt upp till detta krav (Ds 2022:24, Ds 2024:2). Någon sådan kritik kan inte riktas mot den nu aktuella promemorian, vilken – såvitt kan bedömas – på ett rimligt sätt tecknar en begriplig bild av de problem som ska lösas liksom av konsekvenserna av den föreslagna lösningen.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av professor Pål Wrangé. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd