



Områdesnämnden för humanvetenskap

Elisabeth Wåghäll Nivre
Vicerektor

Utrikesdepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24)

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Utrikesdepartementet inkomma med synpunkter på remiss av promemorian *Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24)*. Promemorian har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten och redovisas i bifogade bilagor, som utgör områdesnämndens svar.

Elisabeth Wåghäll Nivre

Karolina Alveryd

Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss: Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24)

Utredningens förslag i stort och Juridiska fakultetsnämndens inställning

1. I promemorian föreslås att ett medlemskap i Nato godkänns, dvs att det Nordatlantiska fördraget (Natofördraget) godkänns. Detta förslag har föregåtts av en politisk process i vilken en bred majoritet av Riksdagens partier har gjort bedömningen att ett medlemskap skulle gynna Sverige. Juridiska fakultetsnämnden väljer att inte uttala sig om denna övergripande inriktning, som baseras på säkerhetspolitiska överväganden.

Juridiska fakultetsnämndens inställning till förslaget i övrigt

2. För att behandla en för Sveriges försvars-, säkerhets- och utrikespolitik avgörande fråga är promemorian tämligen kortfattad, vilket kan förklaras av brådskan i ärendet, föranledd av den rådande säkerhetspolitiska situationen. Detta sagt vill Juridiska fakultetsnämnden lämna följande kommentarer:

3. På s 26 anger promemorian att "[a]lliansen vidhåller ett starkt engagemang för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning med ett uttalat mål om att skapa förutsättningar för en värld fri från kärnvapen. Detta är i linje med samtliga allierades åtaganden inom ramen för icke-spridningsfördraget för kärnvapen (NPT)." Denna analys är kontroversiell, och Sverige har tidigare stött Internationella domstolens rådgivande yttrande om användning av kärnvapen, där domstolen skriver bl a att "[t]here exists an obligation to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control." (Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 267) Förevarande remissvar kan inte diskutera denna fråga på djupet men här påpekas ändå att den tolkning som många stater gjort av detta uttalande, liksom av den artikel VI i NPT som domstolen lutar sig mot, strider mot kärnvapenstaternas tolkning, vilket inte framgår av promemorian.

4. Analysen av mervärdet med ett Natomedlemskap (avsnitt "6.2 Godkännande av nordatlantiska fördraget") kan av en kritisk läsare uppfattas som försätlig. På s 35 skrivs att det utan ett Natomedlemskap inte finns "någon fördragsfäst garanti för att Sverige skulle få hjälp i försvaret av landet vid ett allvarligt hot eller angrepp mot Sverige." Senare, på s 37, skrivs att Sverige som medlem kommer "att omfattas av

Juridiska fakultetsnämnden

samrådsskyldigheten och de ömsesidiga försvarsgarantierna i enlighet med artiklarna 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.”Den läsare som genom att läsa avsnittet avsnitt ”6.2 Godkännande av nordatlantiska fördraget” vill få sig en uppfattning om huruvida det vore lämpligt med ett godkännande av nordatlantiska fördraget får därför sannolikt uppfattningen att det finns en stor juridisk skillnad avseende försvarsgarantier före respektive efter ett Natomedlemskap. En rimlig jämförelse av artikel 5 i Natofördraget och solidaritetsklausulerna i artikel 42.7 i EU-fördraget och artikel 222 i EUF-fördraget ger emellertid att skillnaden är tämligen subtil. Som påpekas betydligt längre fram i promemorian (s 41-43) kommer det även efter de föreslagna förändringarna att krävas ett särskilt riksdagsbeslut om Sverige ska bistå en annan Natomedlem med militärt stöd. Som skrivs ut ännu tydligare på s 48, om ”Svenskt stöd med väpnade styrkor”, är det så att ”Nordatlantiska fördraget [inte] innebär någon skyldighet för parterna att sätta in väpnade styrkor när en eller flera parter utsätts för ett väpnat angrepp; vad som krävs är att en part i sådant fall, individuellt eller i samförstånd med de övriga parterna, utan dröjsmål vidtar de åtgärder som den anser nödvändiga.” Och på s 49 klargörs att ett ”medlemskap i Nato ... alltså inte [medför] en förpliktelse vars fullgörande kräver ett insättande av väpnade styrkor” och att det krävs Riksdagens beslut för att Sverige ska ”hamna i krig”. De förbehåll som skyddar Sverige från att delta i krig utan egen vilja gäller förstås för alla andra medlemsstater i Nato och innebär att Sveriges försvarsgaranti är urholkad i exakt samma mån. De viktigaste skillnaderna mellan EU-”garantierna” och Nato-”garantierna” är av politisk snarare än av juridisk art. Detta borde ha diskuterats på ett klarare sätt.

5. Juridiska fakultetsnämnden har inga invändningar mot förslagen att godkänna avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella stab och avtalet om status för tredjestaters delegationer och representanter vid Nordatlantiska fördragsorganisationen och fakultetsnämnden instämmer i promemorians bedömning av behovet av svensk lagstiftning samt i det framlagda förslaget om förändring i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, vilka följer logiskt av förslaget i stort.

6. Juridiska fakultetsnämnden har inga invändningar mot förslaget om ändringar i lagen om operativt militärt stöd, vilka följer logiskt av förslaget i stort. Vad gäller frågan om beslutsform instämmer fakulteten i promemorians slutsats på s 41:

Att tillåta att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium bör anses vara en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen.

Denna slutsats bygger på resonemang som utförts också i de tidigare propositionerna 2019/20:110 (särskilt s 16-17) och 2021/22:246 samt i Förutsättningsutredningens betänkande SOU 2016:64, dvs att begreppet myndighetsutövning ska förstås vitt och att ”tillåta att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium bör anses vara en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen” (s 41).

7. Lite senare anförs i promemorian att det utöver det föreslagna bemyndigandet till regeringen att begära stöd inte behövs någon ytterligare lagreglering av de utländska styrkornas verksamhet. De ”förvaltningsuppgifter som avses är uppgifterna att möta ett

väpnat angrepp mot Sverige respektive att hindra kränkningar av svenskt territorium” (s 44), och ingripande mot ett väpnat angrepp är inte lagreglerat ens för svensk trupp. Vad avser finländsk trupp – som också omfattas av den befintliga lagen om operativt militärt stöd – finns särskilda regler om viss form av myndighetsutövning, t ex bevakning av skyddsobjekt (§§ 4 och 5), men uppenbarligen menar promemorian att motsvarande insatser inte ska behövas av (andra) Nato-stater och att de därför inte kommer att engagera sig i maktutövning på svensk mark av sådant slag som behöver lagregleras. Vidare anføres att 2 kapitlet regeringsformen inte är tillämplig i förhållande till fiendestyrkor.

Juridiska fakultetsnämnden vill inte direkt invända mot dessa slutsatser men vill ändå peka på att det kan hävdas att resonemanget är alltför snävt och att de överväganden som gör sig gällande vid ”vanlig” myndighetsutövning kan vara relevanta också i andra situationer än de som för närvarande regleras avseende finsk trupp. Rena militära operationer av en allierad makt kan innefatta åtgärder mot civila i Sverige vars effekter är desamma som kan följa av mer typisk myndighetsutövning, t ex tillfälligt inanspråktagande av civil egendom för inkvartering, gruppering, transporter eller andra militära ändamål eller åtgärder för att föra bort civilbefolkning från stridszoner. Det kan också uppkomma situationer då en med Sverige allierad styrka kan finna anledning att ingripa direkt mot civila som kan antas gå fiendliga styrkors ärenden. Frågor om befogenheter för utländsk trupp kan regleras i avtal och löpande underhandlas med den svenska försvarsmakten, men i ett skarpt läge kommer det knappast att finnas tid för några omfattande diskussioner, och under strid kan kommunikationslinjerna vara brutna, varför överväganden bör göras i fred.

7. Juridiska fakultetsnämnden välkomnar den tydliga skrivningen på s 46 att begreppet väpnat angrepp i svensk lagstiftning är kopplat till den folkrättsliga regleringen och därmed också är föränderligt i takt med att folkrätten förändras.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av professor Pål Wrange. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jessika van der Sluijs

Karolina Alveryd



Stockholms
universitet

Dnr: SU FV-3746-22

2022-11-11

Anders Nilsson
Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet

Yttrande över promemorian Sveriges medlemskap i Nato Ds 2022:24

Samhällsvetenskapliga fakulteten har getts möjlighet att lämna synpunkter angående Utrikesdepartementets promemoria Sveriges medlemskap i Nato Ds 2022:24.

Remissen har besvarats av Institutionen för ekonomisk historia och internationella relationer och utgör fakultetens svar, yttrandet bifogas och utgör i sin helhet Samhällsvetenskapliga fakultetens remissvar.

Detta beslut har fattats av dekanus Yvonne Svanström, föredragande har varit handläggare Anders Nilsson.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden

Synpunkter från Institutionen för ekonomisk historia och Internationella relationer angående Promemorian Sveriges medlemskap i Nato Ds 2022:24. Dnr SU FV-3746-22

1) Promemorian saknar tillräcklig kontext i flera avseenden. Angreppet på Ukraina i februari 2022 beskrivs som att säkerhetsläget för Sverige har förändrats ”i grunden” (s. 18, s. 57). I själva verket, som också beskrivs mycket kortfattat i promemorian (s. 13), var det redan Rysslands angrepp på Georgien 2008 och definitivt angreppet på Ukraina 2014 som förändrade Sveriges säkerhetspolitiska läge och den europeiska säkerhetsordningen i grunden. Detta bör klargöras. Varför Sverige valde att ansöka om NATO-medlemskap först efter angreppet 2022 bör därför också diskuteras mer ingående.

2) En andra fråga som inte ges tillräcklig kontext i promemorian är Sveriges gradvisa politiska, ekonomiska och militära integration i EU och NATO efter det kalla krigets slut, och speciellt integrationen i NATO. Partnerskap för fred 1994, Sveriges deltagande i samtliga större NATO-ledda, FN-sanktionerade fredsoperationer, värdlandsavtalet och den speciella statusen Sverige haft som partnerland sedan 2014, deltagande i de storskaliga övningarna på nordiskt territorium, de många bi-, tri- och multilaterala försvarsöverenskommelserna med NATO-länder som i kombination med solidaritetsförklaringen från 2009 innebar ett strategiskt vägval för Sverige; att säkerhet byggs tillsammans med andra. På så sätt behöver man inte hänga upp Sveriges NATO-ansökan på en enskild händelse (24 februari 2022), utan konstatera att detta är en gradvis process (från neutralitet till solidaritet) som pågått under 30 år vars logiska slutsteg är att ansöka om medlemskap i alliansen.

3) En tredje fråga som saknar tillräcklig kontext är NATO:s framväxt, utveckling och roll under det kalla kriget och speciellt efter det kalla krigets slut (kapitel 4). Spänningarna inom NATO med olika grupperingar av stater som drar åt olika håll, USA:s roll i alliansen, problemen med att få till en verkligt långtgående försvarsintegration i Europa, bördefördelningsdebatten, kärnvapendebatten o.s.v. Eftersom någon möjlighet inte gavs för en seriös och informerad diskussion om vad NATO är, hur det fungerar och varför Sverige borde söka om medlemskap i alliansen innan regeringen hastigt bestämde sig för att gå med i alliansen, vore det extra värdefullt om man i en sådan här promemoria i alla fall i efterhand beskriver och diskuterar dessa frågor så att människor har möjlighet att sätta sig in i och förstå frågan.

4) Slutligen några mer formella synpunkter (s. 21, 24): NATO grundades inte 1949, men det var då fördraget skrevs under (NAT, North Atlantic Treaty). O:et tillkom 1951 då NATO blev en permanent politisk och militär organisation. Bulgarien blev inte medlem 1999 utan 2004. Det var inte USA som åberopade artikel 5 2001, utan det var främst de europeiska NATO-staterna och dåvarande generalsekreteraren George Robertson som drev frågan.

Magnus Petersson
Professor/Prefekt
Institutionen för ekonomisk historia och
Internationella relationer