



Försvarsdepartementet
Rättssekretariatet
103 33 STOCKHOLM

Er referens
Fö2018/00578/RS

Vår handläggare
Krister Pallin

Remissvar gällande betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31)

Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) delar bedömningen att rättsliga och andra förutsättningar för att Sverige ska kunna ge och ta emot militär stöd bör ses över. Som en del behöver det bl.a. säkerställas att stödet kan genomföras snabbt och säkert med stöd av lagar och förordningar.

FOI tillstyrker i stort de författningsförslag som utredningen gör avseende regeringens befogenheter att besluta om militärt stöd mellan Sverige och Finland respektive andra förutsättningar för finska militära styrkor som lämnar stöd.

FOI anser samtidigt att de nuvarande förslagen riskerar att sätta gränser på ett sätt som inte är helt ändamålsenligt och även att det kan finnas anledning till förtydliganden i ett par avseenden. Myndigheten lämnar därför nedanstående synpunkter och kommentarer, varav åtminstone någon del går utöver den aktuella utredningens uppdrag, till stöd för vidare överväganden och utveckling av förslagen.

FOI noterar och delar utredarens bedömning vad gäller sådant som inte kräver ny eller annan reglering, t.ex. svenska styrkors maktbefogenheters utomlands respektive finska styrkors våldsanvändning mot fientliga styrkor på svenskt territorium. FOI vill vidare framhålla utredarens slutsatser avseende behovet av andra förberedelser, inkluderande operativ planering och administrativ beredskap, för att militärt stöd ska kunna verkställas med skyndsamhet och effektivitet.

Stödet mellan Sverige och olika länder

FOI uppfattar att utredningen är en naturlig följd av den försvarspolitiska inriktning som beslutades redan 2009 och utvecklades ytterligare i beslutet 2015, bl.a. vad gäller internationellt samarbete. Av detta framgår att målet för det militära försvaret ska vara att

enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet.

I inriktningen framhålls att samarbetet med Finland är av särskild betydelse. Därför ska det omfatta även planering och förberedelser för hävdandet av respektive lands territoriella integritet och utövande av rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Samtidigt framhålls att bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten allmänt bör fördjupas för att det stärker säkerheten i vår del av världen.

Som exempel vill FOI framhålla att det redan idag, utöver samarbetet med Finland, även finns ett ökande operativt samarbete med Danmark och Norge, som bl.a. omfattar delning av lägesinformation till sjöss och i luften, gemensamma övningar samt förenklade förfaranden för tillträde till varandras territorier.

Vid kriser eller krig i vårt närområde kan det med stor sannolikhet uppstå situationer som kräver beslut om givande eller mottagande av operativt militärt stöd mellan Sverige och olika länder. Det prövas redan vid stora övningar, för Sveriges del senast förra året vid försvarsmaktsövningen Aurora 2017 och nu igen hösten 2018 i samband med den återkommande Nato-övningen Trident Juncture avseende kollektivt försvar enligt alliansens artikel 5.

Vi vet nu från spel och övningar de senaste åren att den rättsliga reglering som föreslås för operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland är densamma som kan behövas oavsett samarbetspartner. Givet omvärldsutvecklingen och att det kan ta tid att få ytterligare författningar på plats kan det således finnas anledning att generalisera regelverket så att det fungerar även om stödet skulle handla om andra länder än Finland.

Stödet och militära uppgifter respektive resurser

FOI uppfattar att utgångspunkten för både givande och mottagande av stöd är att det avser Sveriges försvar i vid mening, dvs. alla de mål och uppgifter som finns för det militära försvaret respektive civila försvaret. Ur ett totalförsvarsperspektiv innebär det all verksamhet som krävs för att förbereda Sverige för krig och vid högsta beredskap all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska uppnås genom att

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig,
- skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

Målet för det civila försvaret är att

- värna civilbefolkningen,

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och
- bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp eller krig i vår omvärld.

Nu kan utredarens uppdrag i detta fall anses vara avgränsat till militärt försvar, men FOI vill framhålla vikten av att lagstiftningen kan behöva ha ett bredare perspektiv.

Vidare menar FOI att de nuvarande hänvisningarna till uppgifter i utredarens förslag till ny lag, dvs. att hindra kränkningar av territorier respektive möta ett väpnat angrepp, utgör en oklarhet och möjlig begränsning även i relation till de mål och uppgifter som det militära försvaret har enligt ovan.

Vad gäller väpnat angrepp är regeringen fri att fastställa när det föreligger. Samtidigt kan en svår diskussion uppstå i ett s.k. skymnings-/gråzonsläge med omfattande incidenter. Kränkningar av territorier tolkas explicit i utredningen enligt IKFN-förordningen, vilket innebär att dessa inträffar då utländsk militär personal, utländskt militärt fordon, statsfartyg eller statsluftfartyg bereder sig tillträde till svenskt territorium i strid mot tillträdesbestämmelserna. Frågan som uppstår i relationen till förslagen är hur regeringens befogenheter ska tolkas om det råder oklarhet om vilka aktörerna är och incidenterna inte säkert omfattar fysiskt tillträde på marken, till sjöss eller i luften. Ett exempel skulle kunna vara ett scenario med s.k. hybridkrigföring som inleds med påverkansoperationer, inkluderande bl.a. informationsoperationer, omfattande kriminalitet och sabotageaktliknande verksamhet.

På motsvarande sätt kan skrivningarna om ”svenska väpnade styrkor” vad gäller svenskt stöd till Finland och ”militära styrkor” vad gäller finskt stöd till Sverige utgöra begränsningar som försvårar ett stöd. Det gäller även om begreppen inte är närmare beskrivna i lag eller förarbeten, jämför diskussion i utredningen bl.a. på sidorna 52 och 84 respektive 86-87.

En tolkning är att hinder för regeringsbeslut om svenskt stöd till Finland endast föreligger om det handlar om ”väpnade styrkor” och att t.ex. lätt beväpnade enheter som inte ska utföra direkta stridsuppgifter, krigsmateriel eller enskild personal redan idag kan sändas ut för de aktuella uppgifterna av regeringen. Ett klargörande att så är fallet, även när det handlar om stöd till eller deltagande i finska nationella operationer, är dock viktigt men att olika typer av stöd förefaller sannolikt. Begreppet ”militära styrkor” vid finskt stöd till Sverige framstår som ett bredare begrepp, även om det inte är helt entydigt i utredningen. Här är det framförallt viktigt att andra försvarsresurser än strikt militära dito inte utesluts.

Nu kan vissa avgränsningar avseende uppgifter och resurser vara avsiktliga, men om så är fallet är FOI oklar över motiven för detta och anser att nuvarande förslag annars till del sätter gränser som riskerar att motverka syftet med möjligheterna till operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, och för andra länder.

Stödet och berörda aktörer

Vad gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter föreslås en ny förordning som ska underlätta planering, förberedelser och genomförande av stöd inom ramen för den föreslagna lagen om militärt stöd mellan Sverige och Finland. Det framstår som en rimlig bestämmelse mot bakgrund av de motiv som framförs och inte minst behovet att vidta förberedelser för att säkerställa ett effektivt stöd om beslut tas av regeringen.

Det verkar troligt att absoluta merparten av detta behov finns hos Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Däremot, menar FOI, kan det inte uteslutas att motsvarande behov av viss omfattning och betydelse kan finnas vid andra myndigheter med beredskapsansvar, bl.a. de som nämns i krisberedskapsförordningen men mer allmänt de som behöver ha ett omfattande samarbete med Försvarmakten. Givna exempel är Försvarets radioanstalt, Fortifikationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Trafikverket.

Det finns anledning till återhållsamhet när det gäller att medge att myndigheter kan lämna ut sekretessbelagda uppgifter, utöver verksamhetens natur torde bl.a. goda kunskaper och medvetande om säkerhetsskydd vara viktigt. I utredningen saknas samtidigt ett resonemang om urvalet av aktörer och närmare motiv till att myndigheterna kan ges frihet att lämna ut alla typer av sekretessbelagt material, även innan det föreligger ett regeringsbeslut om att tillämpa föreslagna lag om militärt stöd. Som en del finns även frågan om vilka finska myndigheter som ska anses relevanta och lämpliga som mottagare.

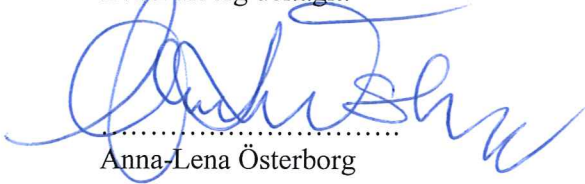
FOI noterar att planering, förberedelse och genomförande av stöd kan omfatta en mängd olika aktiviteter och aktörer, vilket i sin tur kan ställa myndigheterna inför svåra avgöranden om sekretessbelagda uppgifter bör lämnas ut. FOI bedömer att myndigheterna redan i förordningen bör få tydligare vägledning om när och hur bestämmelsen ska tillämpas. Nuvarande förordningen 2010:649 om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter vid samarbete med utländsk myndighet innehåller exempelvis vissa begränsningar och förutsätter i vissa fall dessutom samråd med Försvarmakten.

Avseende exportkontroll och förordning om krigsmateriel förslår utredningen att tillstånd inte ska behövas för Försvarmakten eller finsk myndighet att föra krigsmateriel över ländernas gränser, om militärt stöd ska ges efter beslut enligt den föreslagna lagen. I likhet med resonemanget om sekretessbelagda uppgifter noterar FOI att även andra myndigheter än Försvarmakten kan ha behov av att föra ut krigsmateriel med kort varsel, framförallt Försvarets materielverk. FOI ställer sig också frågan om inte undantaget från tillstånd också borde gälla tekniskt bistånd. I den aktuella förordningen görs generellt skillnad mellan "krigsmateriel" och "tekniskt bistånd".

Datum
2018-09-19

Nr FOI-2018-947-2

Detta remissvar har beslutats av överdirektör Anna-Lena Österborg efter föredragning av Krister Pallin vid avdelningen för försvarsanalys. I den slutliga handläggningen har även chefsjurist Eva Liljefors, senior rådgivare Thomas Wallander och internationell direktör Eva Dalberg deltagit.

.....
Anna-Lena Österborg
.....
Krister Pallin

Sändlista:

För kännedom
Försvarsmakten
Försvarets materielverk

Internt FOI
Registrator
GD-sekreterare
Senior rådgivare
Chefsjurist
Internationell direktör
AC