

Kommittédirektiv



En rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland

Dir.
2017:30

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 kränkande 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)