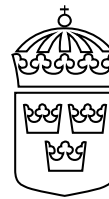


Regeringens proposition

2019/20:110



Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Prop.
2019/20:110

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2020

Stefan Löfven

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Det fördjupade försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland syftar till att stärka Sveriges och Finlands nationella försvar och ländernas förmåga att agera militärt tillsammans. Samarbetet omfattar operationsplanering och förberedelser för gemensamt operativt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, t.ex. i händelse av territoriella kränkningar och väpnade angrepp. I propositionen föreslås att det införs en ny lag för det operativa försvarssamarbetet med Finland, i vilken regeringen bemyndigas att fatta vissa beslut om att lämna respektive ta emot operativt militärt stöd inom ramen för samarbetet. Vidare föreslås ett antal lagändringar som syftar till att förbättra förutsättningarna för finska militära styrkor att lämna stöd till Sverige.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland	5
2.2	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	6
2.3	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Förvarssamarbetet med Finland	10
4.1	Övergripande om samarbetet	10
4.2	Gemensamt agerande med militära resurser inom ramen för ett operativt försvarssamarbete	11
5	De konstitutionella förutsättningarna för beslut om militärt stöd	13
5.1	Övergripande om de konstitutionella förutsättningarna för operativa försvarssamarbeten	13
5.2	Beslut om att lämna svenskt militärt stöd	14
5.3	Beslut om att ta emot militärt stöd	15
5.4	Internationella överenskommelser	17
6	Befogenheter för regeringen att besluta om vissa former av operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet med Finland	18
6.1	En ny lag om operativt militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet	18
6.2	Befogenhet för regeringen att sätta in svenska väpnade styrkor till stöd för Finland	21
6.3	Befogenhet för regeringen att begära stöd av Finland i form av militära styrkor	27
6.4	Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande	34
7	Behovet av lagstiftning med anledning av finska styrkors närvaro i Sverige	35
7.1	Rättsliga förutsättningar för finsk militär personal att verka i Sverige	35
7.2	Behovet av lagreglering av finska styrkors befogenheter i Sverige	36
7.3	Disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd	37
7.4	Ett nytt skyddsobjekt införs	41
7.5	Anlitande av finsk militär personal för bevakning	46
7.6	Polisiära befogenheter	57
7.7	Finska straffrättsliga och disciplinära befogenheter gentemot finsk militär personal	58
7.8	Bemyndiganden om finsk militär luftfart	61
7.9	Förfogandeåtgärder	64
7.10	Undanförsel och förstöring av egendom	69

8	Svenska styrkors maktbefogenheter utomlands	73	Prop. 2019/20:110
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	74	
10	Konsekvenser	75	
11	Författningskommentar	76	
11.1	Förslaget till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland	76	
11.2	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	79	
11.3	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	80	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31)	81	
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	84	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	87	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag (delar av)	88	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2020	91	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får, under förutsättning att Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium, på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

2 § Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

3 § Regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

4 § Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 och 3 §§ och som är lämplig för uppgiften får anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 6 skyddslagen (2010:305).

Det som föreskrivs i 11–17 §§ skyddslagen och i 10 § första stycket 1, 2 och 4, 10 § andra stycket samt 19 § första stycket 1 polislagen (1984:387) ska även gälla finsk militär personal som anlitas för bevakning.

5 § Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 § får genomföra beslut om undanförsel eller förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

6 § Finsk militär personal som utövar myndighet i Sverige enligt 4 eller 5 § ska vara skyddad enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken och vara ansvarig för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

Prop. 2019/20:110 2.2 Förslag till lag om ändring i skyddslagen
(2010:305)

Härigenom föreskrivs att 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden 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 Nato högkvarter 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 en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland,

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

7. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

9 §

För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas.

Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt. Prop. 2019/20:110

I lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

Prop. 2019/20:110 2.3 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 §¹

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

1) *utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och*

2) *finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.*

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

Regeringen beslutade den 12 november 2015 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 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 (dir. 2015:111). Uppdraget var inte begränsat till samarbete med ett visst land men samarbetet med Finland berördes särskilt i direktiven. Utredningen antog namnet Förutsättningsutredningen och överlämnade i september 2016 sitt betänkande Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete (SOU 2016:64).

Den 23 mars 2017 gav regeringen en särskild utredare 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. 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.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland, överlämnade i april 2018 betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2018/00578/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition med undantag för förslaget till ändring av 5 § 6 skyddslagen (2010:305) som i lagrådsremissen har den utformning som framgår av *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen har förslaget till ändring av 5 § 6 skyddslagen ändrats språkligt.

4.1 Övergripande om samarbetet

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

Sedan 2009 har Sverige och Finland diskuterat olika sätt att utveckla försvarssamarbetet mellan länderna. Under våren 2014 togs en handlingsplan fram som beskrev hur försvarssamarbetet kunde fördjupas i syfte att förbättra resultat och öka effektivitet genom gemensam användning av resurser, ökad interoperabilitet mellan ländernas försvarsmakter och en närmare dialog om gemensamma försvarspolitiska och säkerhetspolitiska utmaningar.

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016–2020 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 (prop. 2014/15:109, s. 24). Regeringen uppgav att den ser stora möjligheter till ett långtgående samarbete med Finland inom alla stridskrafter. 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. Som exempel på sådana scenarier angavs hävdandet av respektive lands territoriella integritet och 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 uttalade även 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 uppgift att se över de rättsliga förutsättningarna för det svensk-finska samarbetet (bet. 2014/15:UFöU5).

I sin rapport Värnkraft, i vilken inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 behandlas, har Försvarsberedningen angett att försvarssamarbetet med Finland även i fortsättningen bör prioriteras högt och utvecklas. Bland annat vill beredningen stärka samarbetet ytterligare när det gäller gemensam planering och förberedelser för hävdande av respektive lands territoriella integritet och utövande av självförsvar (Ds 2019:8 s. 297–299).

Den 9 juli 2018 undertecknade Sverige och Finland ett samförståndsavtal (Memorandum of Understanding, MoU) om det svensk-finska försvarssamarbetet. Samförståndsavtalet utgör ett övergripande ramverk som tydliggör ambitionen och målsättningen med sam-

arbetet. Det klarläggs att syftet med försvarssamarbetet är att stärka våra länders försvarsförmågor, att skapa förutsättningar för gemensamt agerande i alla slags situationer och att i övrigt stärka gemensamma intressen på försvarsområdet, inklusive säkerheten i Östersjöregionen. Ökad operativ förmåga ska bl.a. uppnås genom gemensam användning av militära resurser samt ökad interoperabilitet och förmåga att agera gemensamt. Samarbetet omfattar fred, kris och krig.

Försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland har stor bredd. Regeringen har genom enskilda regeringsbeslut styrt utvecklingen av samarbetet inom vissa specifika samarbetsområden, såsom bilateral operationsplanering, övningssamarbete, sammansatta förband, etablerande av säker kommunikation, ömsesidigt nyttjande av marin infrastruktur, försvarsmaterielsamarbete, alternativa landningsbaser, personalutbyte m.m. Samarbetet omfattar ett stort antal aktiviteter som bedrivs återkommande inom samtliga stridskrafter, inte minst inom ramen för nationell och internationell övningsverksamhet.

Den gemensamma operationsplaneringen syftar till att kunna använda militära resurser gemensamt i olika scenarier. Det rör sig i detta avseende om ett operativt försvarssamarbete. Som exempel på förberedande åtgärder kan följande nämnas. En svensk-finsk marin stridsgrupp, Swedish-Finnish Naval Task Group (SFNTG), har upprättats och uppnådde initial operativ förmåga under 2017, vilket innebär att stridsgruppen har förmåga att, om nödvändiga politiska beslut fattas, genomföra operationer med gemensam sjölägesbild, bedriva sjöövervakning, och skydda sjöförbindelser. Svenska och finska flygstridskrafter har verkat som integrerade delar i varandras luftförsvaret i de finska respektive svenska övningarna *Ruska 2018*, *Aurora 2017* och *Flygvapenövning 19*. Finland deltog med en förstärkt bataljonsstridsgrupp som en del av den svenska brigaden i arméövningen *Northern Wind* i mars 2019. Sverige och Finland har också gemensamt deltagit med förband i internationella övningar, t.ex. *Trident Juncture 18* i Norge.

Det ska understrykas att Sverige och Finland inte har åtagit sig ömsesidiga försvarsförpliktelser; det svensk-finska försvarssamarbetet innefattar att skapa faktiska förutsättningar för ett gemensamt operativt agerande med militära resurser, inte skyldigheter att agera på ett visst sätt i en viss situation.

4.2 Gemensamt agerande med militära resurser inom ramen för ett operativt försvarssamarbete

Som framkommit ovan inbegriper det svensk-finska försvarssamarbetet gemensam operationsplanering och förberedelser för att, om nödvändiga beslut fattas, kunna agera gemensamt med bl.a. militära resurser. Det rör sig i dessa delar om ett operativt försvarssamarbete. Med militära resurser avses militär personal eller materiel, eller en kombination därav såsom en utrustad, inklusive beväpning, militär styrka, ett militärt fordon, luftfartyg eller fartyg med besättning och i övrigt ett stridssystem eller annat materielsystem med den personal som krävs för att hantera det. Gemensamt agerande kan aktualiseras för att hindra territoriella

Prop. 2019/20:110 kränkningar eller för att möta ett väpnat angrepp mot någotdera landet. Sådant gemensamt agerande förutsätter bl.a. nationella beslut om att lämna respektive ta emot militärt stöd. Ett effektivt gemensamt agerande fordrar även att nödvändig planering och praktiska förberedelser har vidtagits. Det kan även finnas behov av att de samarbetande länderna ingår internationella överenskommelser om det gemensamma agerandet.

Gemensamt agerande kan ske på olika sätt beroende på situation och behov. Omfattningen av det gemensamma agerandet kan variera. Det kan t.ex. vara begränsat till stöd från den ena staten till den andra med en enskild militär plattform, t.ex. i ett fall där ett militärt flygplan eller örlogsfartyg från det ena landet bistår det andra landet med anledning av en misstänkt eller konstaterad kränkning. Det kan också röra sig om ett mer omfattande stöd med stora mängder stridskrafter i syfte att möta ett väpnat angrepp mot ett av länderna.

Det gemensamma agerandet kan även organiseras på olika sätt. I betänkandet (avsnitt 2.3) redogör utredningen för tre huvudtyper: koordinerat agerande, agerande där en stat ställer militära resurser till en annan stats förfogande och agerande med gemensamma styrkor under gemensam ledning.

Ett koordinerat agerande äger rum i ett operationsområde där det har etablerats tydliga geografiska eller uppgiftsmässiga gränser mellan de deltagande parterna. De övergripande målen med agerandet är gemensamma men de deltagande parterna 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 och annat av betydelse. Detta kräver att samverkansformer är etablerade samt att relevanta sambandssystem finns tillgängliga. Exempel på ett koordinerat agerande i denna form skulle kunna vara att Finland lämnar stöd till Sverige genom att inom ett definierat operationsområde möta ett väpnat angrepp eller hindra kränkningar av svenskt territorium. Operationsområdet kan vara av varierande storlek och slag, t.ex. en viss del av mark-, sjö- eller luftterritoriet.

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 fredsfrämjande operationer i enlighet med ett mandat från FN:s säkerhetsråd är det normalt att ledningen över det svenska truppbidraget överförs till den organisation eller stat som leder insatsen. Ledning över truppbidraget delegeras därefter ned i ledningskedjan. Den truppbidragande staten 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 Försvarsmaktens operationer gentemot en angripare eller i en operation för att hindra en kränkning av svenskt territorium.

Ett agerande med gemensamma styrkor under gemensam ledning innebär i en militär kontext en gemensam operation. Detta kräver att parterna agerar efter en gemensam plan. Parterna är integrerade ledningsmässigt samt har tillgång till gemensamma stödjande lednings- och sambands-system. Omfattningen och komplexiteten av den gemensamma operationen kan variera beroende på vilka stridskrafter som ingår 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.

Det ska understrykas att beskrivningen ovan är förenklad och att mellanformer kan förekomma samt att flera olika typer av gemensamt agerande skulle kunna aktualiseras parallellt inom ramen för en övergripande operation. Det är alltså upp till de samarbetande staterna att besluta hur det gemensamma agerandet ska äga rum.

En förutsättning för alla former av gemensamt agerande är att det fattas nödvändiga nationella beslut om gemensamt agerande, inklusive om att lämna respektive ta emot militärt stöd från den ena staten till den andra. Det förutsätter också att det i övrigt finns legala förutsättningar för ett operativt försvarssamarbete. I det följande avsnittet redogörs närmare för de konstitutionella förutsättningarna för beslut om militärt stöd.

5 De konstitutionella förutsättningarna för beslut om militärt stöd

5.1 Övergripande om de konstitutionella förutsättningarna för operativa försvarssamarbeten

I Förutsättningsutredningens betänkande (SOU 2016:64) analyseras 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.

I betänkandet konstateras att regeringsformen inte innehåller några bestämmelser som specifikt tar sikte på förutsättningarna för internationella försvarssamarbeten, inklusive sådana operativa samarbeten som inbegriper gemensamt militärt agerande. Avsaknaden av sådana grundlagsbestämmelser kan enligt Förutsättningsutredningen inte anses innebära att det saknas förutsättningar för sådant agerande. Utgångspunkten måste i stället vara att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iakttas vid beslutsfattandet. Förutsättningsutredningen analyserar i detta avseende framför allt reglerna om insättandet av rikets försvarsmakt,

Prop. 2019/20:110 överlåtelse av förvaltningsuppgifter samt ingående av internationella överenskommelser.

Med utgångspunkt i de slutsatser som dras i Förutsättningsutredningens betänkande redogörs nedan för bestämmelser i regeringsformen som aktualiseras av ett samarbete om gemensamt agerande med militära resurser. Det rör sig om regler av betydelse för att Sverige ska kunna lämna respektive ta emot operativt militärt stöd. Det ska understrykas att Förutsättningsutredningens slutsatser gäller generellt för militära samarbeten, och inte är begränsade till samarbetet med Finland.

När det gäller kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen kan det konstateras att det är regeringen som utövar riksstyrelsefunktionen och som ansvarar för utrikespolitiken samt att regeringen kan agera med de resurser som riksdagen ställt till regeringens förfogande inom de ramar som riksdagen har beslutat om. Vikten av att riksdagen ges insyn i utrikespolitiken har bl.a. kommit till uttryck i reglerna om att regeringen fortlöpande ska hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs (10 kap. 11 § regeringsformen, RF). Den generella regleringen om riksdagens insyn och inflytande redovisas i avsnitt 6. Riksdagen ges även direkt inflytande på vissa specifika områden, t.ex. på traktaträttens område och när det gäller insättandet av svenska väpnade styrkor, vilket behandlas nedan.

5.2 Beslut om att lämna svenskt militärt stöd

Av direkt betydelse för förutsättningarna att lämna operativt militärt stöd till annat land är bestämmelserna i 15 kap. RF om insättandet av svenska väpnade styrkor. 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. I dessa fall disponerar regeringen ensam över rikets försvarsmakt; något beslut av riksdagen krävs inte. Bestämmelsen är begränsad till försvaret av Sverige och medger alltså inte att regeringen beslutar 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.

Regeringens förutsättningar att i övrigt – dvs. när det inte rör sig om sådana situationer som sägs i 15 kap. 13 § RF – sätta in svenska väpnade styrkor, inklusive att besluta om att sända sådana styrkor till andra länder, regleras i 15 kap. 16 § RF. Regleringen i 15 kap. 16 § RF innehåller inte någon begränsning av för vilket syfte eller i vilka situationer svenska väpnade styrkor får sättas in, inklusive sändas till andra länder. Bestämmelsen möjliggör alltså att svenska väpnade styrkor sätts in till stöd för annan stat. Nödvändigt är dock att riksdagen på något sätt har medgett ett insättande.

Medgivandet från riksdagen kan ske i förväg genom att riksdagen godkänt en internationell förpliktelse som för sitt fullgörande kräver ett insättande av svenska väpnade styrkor (15 kap. 16 § första stycket RF) eller antagit en lag som anger förutsättningarna för att regeringen ska få besluta om ett insättande (15 kap. 16 § andra stycket 1 RF). Någon internationell förpliktelse av det slag som avses i 15 kap. 16 § första stycket RF finns

inte. Däremot har riksdagen bemyndigat regeringen att fatta vissa beslut om sändande av en väpnad styrka utomlands genom lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Enligt den förstnämnda lagen får regeringen på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka om högst tretusen personer till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Den sistnämnda lagen medger att regeringen fattar beslut om att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för Sveriges internationella militära samarbeten.

Riksdagen kan även för ett särskilt fall medge att svenska väpnade styrkor sänds till andra länder eller i övrigt sätts in (15 kap. 16 § andra stycket 2 RF). Beslut om att Sverige ska delta i en internationell militär insats enligt ett mandat från FN:s säkerhetsråd eller efter inbjudan från den mottagande staten sker regelmässigt efter det att regeringen inhämtat riksdagens medgivande i det särskilda fallet. Som exempel kan nämnas Sveriges deltagande i insatser i Afghanistan (se bl.a. prop. 2013/14:33, prop. 2014/15:13, prop. 2015/16:41, prop. 2016/17:33, prop. 2017/18:32 och prop. 2018/19:5), Irak (se bl.a. prop. 2014/15:104, prop. 2015/16:40, prop. 2016/17:32, prop. 2016/17:127, prop. 2017/18:31, prop. 2018/19:6 och prop. 2019/20:28), Libyen (se bl.a. prop. 2010/11:111, prop. 2010/11:127 och prop. 2011/12:5) och Mali (se bl.a. prop. 2013/14:189, prop. 2014/15:68, prop. 15/16:119, prop. 2016/17:128, prop. 2017/18:180, prop. 2018/19:69 och prop. 2019/20:29).

Vad som redovisats ovan innebär att för att regeringen ska få besluta om att sätta in svenska väpnade styrkor för att bistå Finland, t.ex. med att hindra kränkningar av finskt territorium, eller för att möta ett väpnat angrepp mot Finland, krävs i dagsläget att riksdagen fattar beslut om att medge det i det särskilda fallet. Riksdagen skulle dock i lag kunna bemyndiga regeringen att fatta sådana beslut.

Andra former av militärt stöd än med väpnade styrkor, t.ex. som endast avser materiel, är inget som direkt regleras i regeringsformen. Av 9 kap. 8 § RF framgår att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, med undantag för tillgångar som avser riksdagens myndigheter eller i lag har avsatts till särskild förvaltning. Riksdagens kompetens när det gäller finansmakten enligt 9 kap. RF ska dock understrykas. Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF) och det är riksdagen som beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (9 kap. 9 § RF).

5.3 Beslut om att ta emot militärt stöd

Regeringsformen innehåller inte några regler som direkt tar sikte på förutsättningarna för att Sverige ska kunna ta emot utländskt militärt stöd, inklusive i form av militära styrkor. Utgångspunkten är att det är regeringen som beslutar om utländsk stats tillträde till svenskt territorium. Regeringen har meddelat föreskrifter om utländsk stats tillträde till och verksamhet i Sverige i tillträdesförordningen (1992:118).

För att förvaltningsuppgifter ska kunna överlåtas till en annan stat krävs riksdagens beslut. Utgångspunkten enligt regeringsformen är att rättskipning och förvaltning i Sverige fullgörs av svenska myndigheter. Det är dock möjligt enligt regeringsformen att överföra kompetens till utländska organ. I 10 kap. 6 § RF regleras förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet. Vidare får, enligt 10 kap. 7 § RF, beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen i begränsad omfattning överlåtas utanför EU-samarbetet till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller mellanfolklig domstol. Av 10 kap. 8 § första stycket RF framgår slutligen att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen även kan överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen har även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. Uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning får överlåtas genom beslut med enkel majoritet. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska dock riksdagens beslut fattas i den ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF. 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 (se 8 kap. 14 § RF).

Uppgiften för rikets försvarsmakt, dvs. myndigheten Försvarsmakten, att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium utgör inte uppgifter som direkt grundar sig på regeringsformen. Det står klart att det rör sig om förvaltningsuppgifter och att det därmed enligt 10 kap. 8 § RF är möjligt att överlåta till en annan stat att utföra dessa uppgifter, inklusive att delta i dess utförande.

För att en utländsk stats militära personal ska kunna tilldelas maktbefogenheter gentemot civilbefolkningen som innebär inskränkningar i fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF respektive ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § RF, krävs särskild lagreglering om detta. Även sådana bemyndiganden till utländska styrkor fordrar beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift enligt 10 kap. 8 § RF.

Det som redovisats ovan innebär att det i dagsläget krävs ett riksdagsbeslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift i det enskilda fallet för att finska styrkor ska kunna lämna militärt bistånd till Sverige genom att delta i uppgiften att antingen möta utländska fientliga styrkor med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige eller hindra kränkningar av svenskt territorium. Riksdagen har dock möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att i särskilda fall besluta om överlåtelse av förvaltningsuppgift. I den utsträckning det rör sig om överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i den mening som anges i 10 kap. 8 § andra stycket RF ska beslut fattas i den ordning som anges i 10 kap. 6 § andra stycket RF.

Som Förutsättningsutredningen (s. 108–110) funnit framgår det av förarbetena till 10 kap. 8 § RF att begreppet myndighetsutövning, i den mening som används i lagrummet, inte är begränsat till endast myndighetsutövning mot en enskild. Begreppet myndighetsutövning i bestämmelsen

ska enligt den utredning som lade fram förslaget avse ”uppgifter, vilkas utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ” (SOU 1984:14 s. 93). Enligt den utredningen bör vidare tillämpningsområdet ”omfatta överföring inte bara av beslutanderätt, som kan användas för att dirigera svenska medborgares handlande, utan också av befogenheter, som kan brukas i syfte att påverka den svenska offentliga verksamheten” (SOU 1984:14 s. 93). Departementschefen delade utredningens bedömning och förordade att en regel infördes i enlighet med utredningens förslag (prop. 1984/85:61 s. 16).

Vidare framgår det av Förutsättningsutredningens betänkande att det, för att en överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska uppstå, har ansetts tillräckligt att en åtgärd som utgör myndighetsutövning tillåts utföras av en 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 sådana uppgifter som på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna och enskilda – intressen och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. 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 borde mot denna bakgrund enligt Förutsättningsutredningen 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 Förutsättningsutredningen dock bedömningen att beslut enligt den särskilda beslutsordningen inte torde behöva fattas. Regeringen instämmer i den bedömning som Förutsättningsutredningen gör i detta avseende.

5.4 Internationella överenskommelser

De närmare förutsättningarna för ett operativt militärt samarbete, inklusive förutsättningarna för stöd, kan behöva regleras i överenskommelser mellan de samarbetande staterna. Det kan t.ex. röra sig om reglering av vilket värdlandsstöd den stat som mottar det militära stödet ska tillhandahålla de utländska styrkorna, vilken juridisk status den utländska militär personalen ska ha samt frågor om uppgifter, insatsregler och befälsrätt.

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 antingen förutsätter någon form av lagstiftningsåtgärd eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Av andra stycket framgår

Prop. 2019/20:110 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.

Regeringen får enligt 10 kap. 2 § RF ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

6 Befogenheter för regeringen att besluta om vissa former av operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet med Finland

6.1 En ny lag om operativt militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet

Regeringens förslag: En ny lag införs i vilken regeringen bemyndigas att inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet fatta vissa beslut om att lämna respektive ta emot operativt militärt stöd.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker utredningens förslag eller har inga invändningar mot förslagen men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Totalförsvarets forskningsinstitut* pekar på Sveriges försvarspolitiska samarbeten med andra länder än Finland och anför att det vid kriser eller krig i vårt närområde med stor sannolikhet kan uppstå situationer som kräver beslut om givande eller mottagande av operativt militärt stöd från olika länder och att det därför kan finnas anledning att generalisera det regelverk som föreslås i betänkandet så att det även fungerar om stödet skulle handla om andra länder än Finland. Totalförsvarets forskningsinstitut har även framfört att lagstiftningen kan behöva ha ett bredare perspektiv än endast militärt försvar.

Skälen för regeringens förslag

I enlighet med vad som närmare redovisas i avsnitt 5 finns det redan i dagsläget legala förutsättningar för Sverige att besluta om att lämna och ta emot militärt stöd. Vissa former av militärt stöd kräver i dagsläget beslut av riksdagen. När det gäller operativt militärt stöd krävs riksdagsbeslut dels för att sätta in svenska väpnade styrkor, inklusive att sända sådana styrkor till andra länder, dels för att utländska militära styrkor ska kunna bistå Sverige med att hindra kränkningar av Sverige och möta väpnade

angrepp mot svenskt territorium, eftersom detta förutsätter beslut om att dessa förvaltningsuppgifter överläts till de utländska militära styrkorna. Som framkommit är det möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att fatta de nödvändiga besluten. Enligt regeringens bedömning finns det skäl att bemyndiga regeringen att fatta vissa sådana beslut inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet.

Det svensk-finska försvarssamarbetet har en särställning genom sitt djup och omfattning. Försvarssamarbetet har bred förankring i riksdagen. Något som särskiljer samarbetet med Finland från Sveriges övriga försvarssamarbeten är att det innefattar operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, bl.a. i händelse av territoriella kränkningar eller väpnade angrepp. Detta förutsätter att beslut om att ta emot och att lämna operativt militärt stöd kan fattas med mycket kort varsel.

I betänkandet redogörs närmare för beslutsprocessen i riksdagen och förutsättningarna för att skyndsamt ta beslut (avsnitt 4 och 5). Sammanfattningsvis gäller följande. I riksdagen väcks ärenden vanligtvis genom förslag från regeringen, dvs. genom proposition. En proposition ges in till Riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett kammarsammanträde efter att den blivit tillgänglig för ledamöterna. Vanligtvis följer en följdmotionstid 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. Under vanliga förhållanden tar det åtminstone någon eller några månader från det att en proposition har lämnats in till riksdagen till dess att riksdagen har fattat beslut.

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. Utredningen tar i betänkandet upp ett antal exempel på när propositioner från riksdagen behandlats skyndsamt. Bland annat hänvisas till propositionerna angående svenskt deltagande i den militära insatsen i Libyen 2011 där beslut kunde fattas av riksdagen tre eller fyra dagar efter det att propositionen hade avlämnats (prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3 och rskr. 2010/11:207; prop. 2010/11:127, bet. 2010/11:UFöU4 och rskr. 2010/11:308; samt prop. 2011/12:5, bet. 2011/12:FöU1 och rskr. 2011/12:3).

Ärenden kan också väckas i riksdagen genom att ett utskott lämnar förslag till riksdagen genom ett utskottsinitiativ. Det bör 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.

I betänkandet konstateras sammanfattningsvis att det i ett enskilt fall, när ideala förhållanden råder, är juridiskt och teoretiskt möjligt att korta ned tiden för riksdagsbehandlingen till någon eller några dagar. Som framhålls i betänkandet är dock de olika bestämmelserna som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet.

Den tid det normalt tar för riksdagen att fatta de beslut som krävs för att Sverige ska kunna lämna respektive ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska samarbetet kan riskera att omindetgöra effektiviteten i samarbetet och försvåra aktiveringen av den operativa planering och de förberedelser för ett gemensamt användande av militära resurser som utvecklats. Eftersom det rör sig om ett långsiktigt samarbete med ett annat land som kräver kontinuerliga åtaganden och en hög grad av ömsesidig förutsebarhet är det inte heller lämpligt att göra effektiveringen av samarbetet beroende av att riksdagen löpande tar till vad som i grunden är extraordinära metoder för att förkorta beslutsförfarandet. Det ska också understrykas att även om beslutsförfarandet i riksdagen, när ideala förhållanden föreligger, kan kortas till ett mindre antal dagar kan det många gånger ändå vara för lång tid för att ett verksamt stöd ska kunna lämnas. Det är därför regeringens bedömning att det för att det svensk-finska försvarssamarbetet ska kunna göras effektivt i praktiken finns anledning att bemyndiga regeringen att fatta de nödvändiga besluten i vissa fall. I avsnitten 6.2–6.3 redovisar regeringen närmare i vilka fall bemyndiganden är motiverade.

Som *Totalförsvarets forskningsinstitut* pekar på kan det vid kriser eller krig i vårt närområde uppstå situationer som kräver beslut om givande eller mottagande av operativt militärt stöd från olika länder. Även Försvarsberedningen har i sin rapport Värnkraft (Ds 2019:8 s. 298) pekat på detta och angett att förmågan att kunna ta emot militärt stöd utomlands ifrån, utöver från Finland, bör underlättas. Regeringen vill i detta avseende framhålla att det i enlighet med vad som redovisats ovan redan i dagsläget finns förutsättningar att fatta sådana beslut och att vad som krävs är att riksdagen fattar beslut om överlåtelse av förvaltningsuppdrag till annan stat. Det kan finnas skäl att bemyndiga regeringen att fatta vissa beslut om att ta emot respektive att lämna operativt militärt stöd även i förhållande till andra länder än Finland. Utifrån det föreliggande beredningsunderlaget finns det dock inte förutsättningar att här ta ställning till i vilken utsträckning och i förhållande till vilka länder en sådan ordning vore motiverad.

Totalförsvarets forskningsinstitut har även framfört att lagstiftningen kan behöva ha ett bredare perspektiv än endast militärt försvar. Myndigheten pekar på att hänvisningarna i förslagen till uppgifterna att möta ett väpnat angrepp respektive att hindra territoriella kränkningar utgör möjliga begränsningar och att det kan uppstå oklarheter om hur regeringens befogenheter ska tolkas när det råder oklarhet om vilka aktörerna är och incidenterna inte säkert omfattar fysiskt tillträde på marken, till sjöss eller i luften, t.ex. i ett scenario med s.k. hybridkrigföring som inleds med påverkansoperationer, inkluderande bl.a. informationsoperationer, omfattande kriminalitet och sabotageliknande verksamhet.

Regeringen vill i detta avseende framhålla att förslagen i betänkandet utgår från gällande lagstiftning avseende regeringens befogenheter att disponera över Försvarsmakten och från Försvarsmaktens författnings-

stadgade uppgifter. Uppgifterna att möta väpnade angrepp respektive hindra kränkningar av svenskt territorium följer därav. Militärt stöd i dessa avseenden kan inbegripa sändande av svenska väpnade styrkor utomlands respektive överlåtelse av förvaltningsuppgift till finsk militär personal och det krävs därför bemyndiganden i lag för att regeringen ska kunna fatta sådana beslut. Huruvida omständigheterna i ett enskilt fall är sådana att ett väpnat angrepp eller en territoriell kränkning är för handen är en bedömningsfråga som ytterst regeringen har att pröva. Som Totalförsvarets forskningsinstitut pekar på kan det i vissa fall vara svårt att avgöra vad som hänt och vilken aktör som ligger bakom en viss åtgärd och därmed om det rör sig om en fråga för militära eller civila myndigheter att hantera. Det är dock en generell problematik som inte är begränsad till det svensk-finska försvarssamarbetet och som det inte är möjligt att behandla inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsarbetet.

6.2 Befogenhet för regeringen att sätta in svenska väpnade styrkor till stöd för Finland

Regeringens förslag: Regeringen ska ha befogenhet att på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. En förutsättning för regeringens bemyndigande ska vara att Sverige inte är i krig och att det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium.

Regeringens bedömning: Svenskt stöd med väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp mot Finland bör även i fortsättningen kräva ett medgivande från riksdagen i det särskilda fallet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens lagförslag innehåller dock ingen begränsning av regeringens beslutsbefogenhet till situationer när Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Stockholms tingsrätt* anger att det, mot bakgrund av att den aktuella typen av regeringsbeslut måste fattas med skyndsamhet och innehålla en mängd olika detaljer kring uppdragets omfattning och förutsättningar, finns en risk för att beslutsprocessen blir sårbar och att det möjligen bör övervägas att låta detaljfrågor hanteras av en myndighet under regeringen. Tingsrätten anser vidare att behovet av skyndsamhet vid beslut om att stödja Finland för att hindra kränkningar av finskt territorium inte är lika tydligt som när det gäller situationer då Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp och att det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att regeringen fattar beslut utan att inhämta riksdagens godkännande. Tingsrätten har även efterfrågat ett förtydligande av vad som avses med begreppet hindra kränkningar. *Umeå universitet* anser att begränsningen i utredningens lagförslag om att åtgärden ska vara i enlighet med internationell rätt är överflödigt och ser inget behov av att i författning påpeka att regeringens och andra myndigheters

Prop. 2019/20:110 beslut ska vara rättsenliga – oavsett det handlar om svensk lag eller folkrättsliga förpliktelser. Umeå universitet anser vidare att det är oklart om begreppet internationell rätt ska förstås på annat sätt än det mer vedertagna begreppet folkrätt. *Totalförsvarets forskningsinstitut* efterfrågar ett klagörande av vad som innefattas i begreppet väpnade styrkor och därmed vilken form av stöd som omfattas av regeringens bemyndigande enligt förslaget.

Utredningens bedömning: Utredningen gör ingen bedömning i frågan om svenskt stöd med väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp mot Finland även i fortsättningen bör kräva ett medgivande från riksdagen i det särskilda fallet.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Befogenhet för regeringen att sätta in svenska väpnade styrkor för att hindra kränkningar av finskt territorium

Som redovisas i avsnitt 5.2 ger regeringsformen, RF, regeringen ensam beslutanderätt att sätta in rikets försvarsmakt endast när det är försvaret av Sverige (15 kap. 13 § RF). För att regeringen i andra fall ska få sända svenska väpnade styrkor utomlands eller i övrigt sätta in sådana styrkor krävs antingen att riksdagen har godkänt en internationell förpliktelse vars fullgörande kräver ett insättande, eller att riksdagen har antagit en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta, eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall (15 kap. 16 § RF). Sverige har inte åtagit sig någon internationell förpliktelse av det slag som avses i 15 kap. 16 § RF. Däremot har riksdagen bemyndigat regeringen att fatta beslut om insättande, inklusive sändande utomlands, av väpnad styrka genom lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Dessa lagar medger dock inte att regeringen beslutar om operativt militärt stöd till Finland i form av svenska väpnade styrkor.

För att regeringen i dagsläget ska kunna sätta in väpnade styrkor i syfte att bistå Finland med att hindra kränkningar av det finska territoriet krävs därmed i varje särskilt fall ett riksdagsbeslut som medger detta. Regeringen har ovan redogjort för den beslutsprocessen. Regeringen delar utredningens bedömning att ett tillräckligt snabbt beslutsförfarande endast kan uppnås genom att regeringen bemyndigas att fatta beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor för att stödja Finland med att hindra kränkning av finskt territorium.

Stockholms tingsrätt har ifrågasatt behovet av skyndsamhet vid beslut om att stödja Finland för att hindra kränkningar av finskt territorium och att det skulle vara nödvändigt att regeringen kan fatta beslut utan att inhämta riksdagens godkännande. Enligt regeringens mening står det dock klart att beslut kan behöva fattas med mycket kort varsel när det gäller att ge militärt stöd till Finland för att hindra att finskt territorium kränks. För att ett operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland ska kunna omfatta att upptäcka och avvisa kränkningar av varandras territorium krävs att det finns en mycket snabb beslutsprocess. En misstänkt eller konstaterad kränkning av någon av staternas territorium inträffar i många fall utan förvarning och kräver att motåtgärder sätts in direkt. Det rör sig

ofta om ett snabbt förlopp. Det innebär 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. Om riksdagen ska fatta beslut om stödåtgärder i varje enskilt fall finns det därmed en stor risk för att militärt stöd fördröjs eller omöjliggörs i det enskilda fallet, vilket innebär att Sverige i många fall i praktiken skulle sakna förutsättningar att tillräckligt snabbt kunna ge militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet. Det finns därför anledning att ge regeringen befogenhet att sätta in svenska väpnade styrkor för att lämna stöd till Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

Regeringens bemyndigande att besluta om stöd bör alltså omfatta åtgärder för att hindra kränkningar av finskt territorium. *Stockholms tingsrätt* har efterfrågat ett förtydligande av vad som avses. Begreppet hindra kränkningar återfinns i 15 kap. 13 § RF, och utvecklas i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Det innefattar såväl att upptäcka som att avvisa främmande stats territoriella kränkningar (se 3 § 1 IKFN-förordningen). Samma innebörd avses i den nu föreslagna lagen. Det kan alltså röra sig om kränkningar av finska landområden, sjöterritorium eller det finska luftrummet med t.ex. örlogsfartyg, inklusive undervattensfarkoster, militära flygfarkoster, markfordon och militär trupp. Det svenska stödet kan t.ex. bestå av flygstridskrafter, marina enheter, stridsfordon eller marktrupp. Vilket stöd som lämnas i det enskilda fallet och vilka närmare uppgifter som den svenska väpnade styrkan har kommer att vara beroende av den finska begäran och finsk nationell lagstiftning, vad Sverige och Finland vid tiden för stödet kommit överens om i detta avseende samt regeringens beslut om att lämna stöd.

Det är endast för det fall det svenska stödet till Finland avser en väpnad styrka i regeringsformens mening som en tillämpning av lagen aktualiseras. *Totalförsvarets forskningsinstitut* har efterfrågat ett klargörande av vad som innefattas i begreppet väpnade styrkor och därmed vilken form av stöd som omfattas av regeringens bemyndigande enligt förslaget. Hänvisningen till insättande av svenska väpnade styrkor i den föreslagna bestämmelsen motsvarar terminologin i 15 kap. 16 § RF, dvs. det lagrum i regeringsformen som det föreslagna bemyndigandet stödjer sig på. En väpnad styrka består typiskt sett av personal och utrustning från Sveriges försvarsmakt, dvs. myndigheten Försvarsmakten. Begreppet innebär inte någon begränsning till någon särskild personalkategori inom Försvarsmakten och omfattar t.ex. såväl anställd personal som värnpliktiga som i övrigt uppfyller kriterierna på att utgöra en väpnad styrka.

Huruvida det i det enskilda fallet rör sig om en väpnad styrka i regeringsformens, och därmed i den föreslagna lagens, mening är regeringens sak att avgöra i det enskilda fallet. Som redogjorts för i betänkandet (avsnitt 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

Prop. 2019/20:110 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 skulle kräva beslut enligt 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 självförsvar. Vare sig Förutsetningsutredningen eller Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland har identifierat något behov av ytterligare generella bemyndiganden för att regeringen ska kunna besluta om andra former av militärt stöd till Finland än med väpnade styrkor. En bedömning av om en enskild stödåtgärd ryms inom ramen för regeringens beslutskompetens måste naturligtvis ske i varje enskilt fall.

En förutsättning för det svenska stödet bör vara att det är förenligt med internationell rätt och detta bör enligt regeringen uttryckligen framgå av bemyndigandet. *Umeå universitet* anser att en sådan hänvisning är överflödigt, eftersom det måste anses vara en självklarhet att regeringens och andra myndigheters beslut ska vara rättsenliga – oavsett det handlar om svensk lag eller folkrättsliga förpliktelser. *Umeå universitet* anser vidare att det är oklart om begreppet internationell rätt här ska förstås på annat sätt än det mer vedertagna begreppet folkrätt. Regeringen kan konstatera att även om svensk rätt enligt etablerade lagtolkningsprinciper i möjligaste mån ska tolkas på ett sätt som är förenligt med för Sverige bindande internationella överenskommelser är internationell rätt inte per automatik direkt tillämplig för svenska domstolar och myndigheter, utan kräver implementering i svenskt rätt (se SOU 2008:153 s. 483–484 och prop. 2009/10:80 s. 148). Till detta kommer att en motsvarande hänvisning till internationell rätt finns i 15 kap. 13 § RF, i vilken regeringen bemyndigas att 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. Den uttryckliga hänvisningen till internationell rätt infördes i samband med reformeringen av regeringsformen i syfte att knyta reglerna om rikets försvar närmare och tydligare till FN-stadgan och folkrätten (prop. 2009/10:80 s. 202–205 och se även prop. 1973:90 s. 373). Som också framkommer av förarbetena till regeringsformen avses med uttrycket internationell rätt den internationella rätt, inbegripet internationell sedvanerätt, som Sverige är bundet av. Vidare anges i förarbetena att det främst rör sig om den internationella rätt som anger förutsättningarna för staters rätt att gå i krig (*jus ad bellum*), framför allt regleringen i FN-stadgan. I prop. 2009/10:80 angav regeringen att Sverige naturligtvis även måste följa den internationella rätt som gäller i krig och som kommer till uttryck i bl.a. krigets lagar (*jus in bello*) men såg inget behov av att förtydliga detta i lagtexten (s. 205). Internationell rätt innehåller även bestämmelser om att en stat har rätt att vidta åtgärder, inklusive våldsåtgärder, för att upprätthålla sin territoriella integritet. IKFN-förordningen ger uttryck för Sveriges tolkning av den tillämpliga internationella rätten i detta avseende. Överfört till det nu aktuella lagförslaget innebär hänvisningen till internationell rätt att det stöd som Sverige lämnar ska vara förenligt med den internationella rätt som Sverige är bundet av och som är relevant för den aktuella frågan.

I betänkandet anges att bemyndigandet till regeringen avser situationer där varken Sverige eller Finland befinner sig i en väpnad konflikt, men lagförslaget innehåller inte någon uttrycklig begränsning i detta avseende. Enligt regeringens bedömning bör det dock framgå av bemyndigandet att en förutsättning för att regeringen ska kunna besluta om stöd, utan riksdagens medgivande i det enskilda fallet, är att Sverige inte befinner sig i krig och att det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium. För det fall Sverige skulle lämna militärt stöd med en väpnad styrka i syfte att hindra kränkningar av finskt territorium i en situation då det råder en väpnad konflikt på finskt territorium är risken stor att Sverige kan komma att anses som part till konflikten och att Sverige därmed hamnar i krig. Därtill kommer att den form av militärt stöd med väpnad styrka som är aktuellt i händelse av att Finland är utsatt för ett väpnat angrepp av naturliga skäl är att möta angreppet. Som utvecklas närmare nedan är det regeringens bedömning att beslut om att lämna militärt stöd till Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Finland alltså bör kräva riksdagens medgivande i det enskilda fallet.

För det fall Sverige befinner sig i krig, t.ex. med anledning av ett väpnat angrepp mot Sverige, behövs de svenska styrkorna för försvaret av Sverige och det torde som utgångspunkt inte vara aktuellt att i en sådan situation avdela svenska väpnade styrkor för att hindra territoriella kränkningar av Finland. Under alla förhållanden bör ett sådant beslut först godkännas av riksdagen. Huruvida en väpnad konflikt eller krig råder är upp till regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma (se prop. 2009/10:80 s. 204 med hänvisningar).

Såväl Sverige som Finland deltar med väpnade styrkor i internationella militära insatser med fredsfrämjande syfte, framför allt baserade på mandat från FN:s säkerhetsråd. Som utgångspunkt är fredsinsatsen inte att betrakta som inblandad i en väpnad konflikt. Inom ramen för sådana insatser, t.ex. under fredsframtvingande insatser i enlighet med FN-stadgans kapitel VII, kan det dock förekomma att fredsinsatsen involveras i en väpnad konflikt (se SOU 2010:72 s. 485–504). Fråga kan uppkomma om Sverige eller Finland som truppbidragande stat till en insats kan betraktas som part i en väpnad konflikt. Regeringens bemyndigande att lämna stöd till Finland för att hindra kränkningar av finskt territorium bör dock inte begränsas med anledning av deltagande i fredsinsatser. De skäl som redovisats ovan för att begränsa regeringens bemyndiganden gör sig inte gällande i dessa fall. Regeringens bemyndigande bör därför, såvitt avser svenska förhållanden, begränsas till situationer då Sverige inte befinner sig i krig, dvs. den rättsliga situation som inträder framför allt i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. Såvitt avser finska förhållanden bör regeringens bemyndigande begränsas till situationer då det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium.

Som påpekas i betänkandet skulle territoriella kränkningar av finskt territorium i fredstid kunna övergå till eller vara en inledning av ett väpnat angrepp. Som framkommit ovan anser regeringen att en förutsättning för regeringens bemyndigande bör vara att det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium. För det fall Finland, under det att stöd lämnas, skulle utsättas för ett väpnat angrepp skulle det innebära att förutsättningar för det av regeringen beslutade stödet inte längre föreligger. Om Sverige ska fortsätta stödja Finland bör i ett sådant fall det svenska stödet avse att möta

Prop. 2019/20:110 det väpnade angreppet, vilket är något som måste godkännas av riksdagen. I avsaknad av sådant godkännande kan den svenska styrkan inte lämna stöd till Finland. Det bör i sammanhanget understrykas att den svenska väpnade styrkan när den befinner sig utomlands har rätt att agera i självförsvar i händelse av att den skulle angripas.

Det är regeringens sak att i ett regeringsbeslut om att lämna militärt stöd närmare avgränsa stödets omfattning, bl.a. avseende tidsförhållanden och geografi, lednings- och lydnadsförhållanden, samt vilka närmare uppgifter och befogenheter de stödjande svenska styrkorna ska ha.

De närmare förutsättningarna för stödet är naturligtvis beroende av vad som överenskoms med Finland i dessa avseenden. Ett bemyndigande till regeringen att fatta beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor till stöd för Finland måste anses innebära att riksdagens godkännande typiskt sett inte kommer att krävas för att regeringen ska kunna ingå överenskommelser med Finland om själva insättandet. Detta då bemyndigandet till regeringen att besluta om insättandet innebär att en överenskommelse med Finland avseende ett insättande av svenska väpnade styrkor inte längre gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om (se 10 kap. 3 § första stycket 2 RF och jfr 15 kap. 16 § RF). I och med bemyndigandet till regeringen bör överenskommelser om insättandet typiskt sett inte heller anses utgöra en överenskommelse av större vikt (10 kap. 3 § andra stycket RF). Det ska dock understrykas att riksdagens godkännande av en överenskommelse kan krävas av andra skäl, t.ex. om den förutsätter lagstiftningsåtgärder (10 kap. 3 § första stycket 1 RF) eller i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om (10 kap. 3 § första stycket 2 RF), t.ex. förutsätter budgetära beslut. En bedömning av huruvida en internationell överenskommelse kräver riksdagens godkännande måste alltid göras i det enskilda fallet.

Att detaljer om uppdragets omfattning och förutsättningar ska följa av regeringsbeslutet, kombinerat med den skyndsamhet i beslutsfattandet som krävs, innebär som *Stockholms tingsrätts* påpekar en risk för att beslutsprocessen blir sårbar. Regeringen är medveten om denna risk och instämmer i vad som anges i betänkandet om att ett effektivt beslutsfattande förutsätter att administrativ beredskap upprätthålls, inklusive att beslutsfattandet övas och förbereds så långt möjligt. Ett upprätthållande av administrativ beredskap i nu aktuellt avseende förutsätter samverkan mellan regeringen och Regeringskansliet och berörda myndigheter under regeringen, framför allt Försvarsmakten.

Svenskt stöd med väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp mot Finland

Svenskt stöd med väpnade styrkor för att bistå Finland med att möta ett väpnat angrepp mot Finland bör även i fortsättningen kräva ett godkännande från riksdagen i det särskilda fallet. Ett sådant stöd skulle troligen innebära att Sverige blir part i den väpnade konflikten, och därmed hamnar i krig, och är ett beslut som bör förutsätta riksdagens beslut. Av regeringsformen följer också att en krigsförklaring inte får ges av regeringen utan riksdagens medgivande, utom vid ett väpnat angrepp mot riket (15 kap. 14 § RF). Någon lagregel som bemyndigar regeringen att

utan riksdagens godkännande fatta beslut om militärt stöd till Finland för det fall Finland är utsatt för ett väpnat angrepp föreslås därför inte.

Som närmare utvecklas i avsnitt 6.1 är det möjligt för riksdagen att vidta åtgärder som väsentligt kortar ned tiden för en riksdagsbehandling. Det ankommer på riksdagen och regeringen att tillsammans säkerställa att förutsättningar för ett snabbt beslutsförfarande föreligger.

6.3 Befogenhet för regeringen att begära stöd av Finland i form av militära styrkor

Regeringens förslag: Regeringen ska ha befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen ska för detta ändamål få överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

Regeringen ska även ha befogenhet att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen ska för detta ändamål få överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Till skillnad från utredningen anser regeringen inte att det finns anledning att låta bemyndigandet till regeringen om att begära stöd för att möta ett väpnat angrepp även omfatta den situationen att det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. Enligt *Försvarshögskolan* är begränsningen i utredningens lagförslag av regeringens beslutsbefogenhet till situationer när 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 överflödigt, eftersom ett väpnat angrepp mot Sverige måste antas innebära att Sverige befinner sig i en sådan situation. *Försvarshögskolan* anger vidare att intentionen med formuleringen måste tydliggöras. *Totalförsvarets forskningsinstitut* anger att det inte står klart vad som innefattas i begreppet militära styrkor och att det framstår som om begreppet är vidare än begreppet väpnad styrka. *Umeå universitet* anser att hänvisningen i utredningens lagförslag till internationell rätt är överflödigt och ser inget behov av att i författning påpeka att regeringens och andra myndigheters beslut ska vara rättsenliga – oavsett det handlar om svensk lag eller folkrättsliga förpliktelser. Umeå universitet anser vidare att det är oklart om begreppet internationell rätt ska förstås på annat sätt än det mer vedertagna begreppet folkrätt. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller vikten av att beakta de civila aspekterna av mottagande av internationellt militärt stöd och pekar särskilt på totalförsvarsplaneringen, frågor om värdlandsstöd och information till allmänheten. *Länsstyrelsen i Stockholm* och *Länsstyrelsen*

Prop. 2019/20:110 *i Västerbotten* pekar på behovet att inom ramen för ett operativt försvarssamarbete mellan Sverige och Finland tillse hur nödvändig samverkan mellan finska styrkor och svenska civila myndigheter ska ske.

Skälen för regeringens förslag

Stöd med att möta ett väpnat angrepp

Uppgiften att möta ett väpnat angrepp utgör en förvaltningsuppgift i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF. Myndigheten Försvarsmakten har denna uppgift (se förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). För att en annan stat ska kunna bistå Sverige med militära styrkor i syfte att möta ett väpnat angrepp mot Sverige krävs ett beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift till den andra staten. I dagsläget fordras att ett sådant beslut fattas av riksdagen.

Riksdagen har dock möjlighet att i lag bemyndiga regeringen att fatta beslut om att överlåta förvaltningsuppgifter till annan stat. Genom en sådan lag skulle regeringen kunna bemyndigas att fatta det nödvändiga beslutet för att Sverige ska kunna erhålla stöd från Finland. Regeringen bör ges ett sådant bemyndigande.

Ett bemyndigande till regeringen är motiverat av den snabbhet i beslutsprocessen som krävs för att verksamt stöd ska kunna erhållas från Finland i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. I avsnitt 6.1 redogörs närmare för beslutsprocessen i riksdagen och förutsättningarna för att skyndsamt ta beslut. Regeringen delar utredningens bedömning att ett tillräckligt snabbt beslutsförfarande endast kan uppnås genom att regeringen bemyndigas att fatta beslut om att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att möta ett väpnat angrepp. Skälen för regeringens bedömning utvecklas nedan.

Av regeringsformen framgår att regeringen i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige är bemyndigad att fatta beslut om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta angreppet (15 kap. 13 § RF); något krav på riksdagens godkännande av ett sådant beslut finns inte. I förarbetena till bestämmelsen anges i detta sammanhang att den ledande principen måste vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket och framhålls att ett angrepp kan komma så snabbt att en prövning i riksdagen inte kan avvaktas (prop. 1973:90 s. 373).

Ett motsvarande resonemang kan anläggas när det gäller försvarssamarbetet med Finland. Samarbetet omfattar gemensam operationsplanering och att skapa förutsättningar för våra länder att kunna agera gemensamt med militära resurser för det fall någotdera landet är utsatt för ett väpnat angrepp. Mot bakgrund av att utgångspunkten i regeringsformen är att regeringen vid ett väpnat angrepp ska kunna besluta om vilka försvarsåtgärder som ska vidtas så att dessa ska kunna sättas in så snabbt som möjligt, är det följdenligt att regeringen även har bemyndigandet att påkalla finskt stöd så snart det behövs. Beslut om att begära militärt stöd från Finland måste kunna fattas med stor skyndsamhet. Genom att bemyndiga regeringen att fatta beslut om att påkalla militärt stöd från Finland skapas förutsättningarna för att möta ett väpnat angrepp och för att regeringen ska kunna fördela de svenska försvarsåtgärderna på bästa sätt. Om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp står Sveriges suveränitet på spel och det måste anses ligga i Sveriges intresse att så snabbt som möjligt

kunna få militärt stöd från Finland, i enlighet med de förberedelser som vidtagits i detta syfte. För det fall riksdagens godkännande ska krävas för att regeringen ska kunna begära finskt stöd i syfte att möta ett väpnat angrepp kan det, med den tidsutdräkt det för med sig, innebära att Sverige står sämre rustat att möta det väpnade angreppet.

I utredningen framhålls att 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 riksdagens beslutsfattande i 15 kap. RF tillämpas. Enligt dessa bestämmelser ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen är inte bunden av bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen om t.ex. sammanträdesort, initiativrätt och beredningstvång. Beslutsprocessen kan därför bli snabbare om krigsdelegationen tillträtt. Det bör dock understrykas att en ökad snabbhet i beslutsprocessen förutsätter att beslutet om att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe redan har fattats när det väpnade angreppet sker. Ett väpnat angrepp kan komma plötsligt och utan att beslut fattats i detta avseende. Det skulle betyda att såväl beslut om krigsdelegationen som beslut om finskt stöd skulle behöva fattas av riksdagen före det att regeringen har möjlighet att påkalla stöd. Även om krigsdelegationen tillträtt när det väpnade angreppet kommer och behovet av stöd aktualiseras tillkommer den problematiken att två beslutsinstanser ska involveras före det att en begäran om stöd kan riktas till Finland. Mot denna bakgrund är det regeringens bedömning att reglerna om krigsdelegationen inte förtar behovet av ett bemyndigande till regeringen att begära militärt stöd från Finland i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige.

Enligt *Försvarshögskolan* är begränsningen i utredningens lagförslag av regeringens beslutsbefogenhet till situationer när 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 överflödig, eftersom ett väpnat angrepp mot Sverige måste antas innebära att Sverige befinner sig i en sådan situation. Försvarshögskolan anger vidare att intentionen med formuleringen måste tydliggöras. Regeringen instämmer i bedömningen att ett väpnat angrepp mot Sverige typiskt sett kommer att innebära att Sverige befinner sig i krig. Det bör dock inte vara en nödvändig förutsättning för regeringens bemyndigande att begära stöd att ett väpnat angrepp mot Sverige redan inträffat och Sverige befinner sig i krig. En begäran om militärt stöd från Finland för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige bör även kunna framföras om Sverige är i krigsfara, vilket typiskt sett innebär att höjd beredskap råder. Därmed ges regeringen möjlighet att i ett förhöjt säkerhetsläge begära sådant stöd som kan behövas med anledning av ett befarat kommande väpnat angrepp. Understrykas bör dock att det är först i händelse av att ett väpnat angrepp sker som konkret stöd med att möta det väpnade angreppet aktualiseras.

Begreppen krig och krigsfara har i nu aktuellt sammanhang samma innebörd som i regeringsformen. Det finns inte någon definition i regeringsformen eller dess förarbeten av begreppen utan det ankommer på regeringen att bedöma den aktuella situationen och avgöra om ett väpnat angrepp föreligger och om Sverige befinner sig i krig eller krigsfara. Såvitt avser begreppet krig framgår dock av förarbetena till regeringsformen att regeringens bedömning inte är beroende av om angriparen förklarar krig

Prop. 2019/20:110 eller betraktar angreppet som krig samt att det förutses att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat (se SOU 1972:15 s. 189, 216 och 349, prop. 1973:90 s. 446–447, prop. 1987/88:6 s. 39–40, prop. 2009/10:80 s. 204 och se även SOU 2016:64 s. 83).

Till skillnad från utredningen anser regeringen att det inte finns anledning att låta bemyndigandet till regeringen att begära stöd för att möta ett väpnat angrepp även omfatta den situationen att det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i. Det rör sig i dessa fall vare sig om krig eller krigsfara och det kan därmed inte anses föreligga behov av att snabbt fatta beslut om att begära stöd för att möta ett väpnat angrepp eller ett överhängande sådant angrepp.

Bemyndigandet bör utformas på så sätt att regeringen ges befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Vidare bör framgå att regeringen för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Finland. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i att möta ett väpnat angrepp, bl.a. väpnad strid mot angripande styrkor (jfr 1 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten). Det är regeringens sak att i regeringsbeslutet om att begära stöd och i överenskommelse med Finland närmare ange vilka konkreta uppgifter som de stödjande finska styrkorna ges.

Stöd med att hindra kränkningar

Även uppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium utgör en förvaltningsuppgift i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF. Regeringen har, i enlighet med bemyndigandet i 15 kap. 13 § andra stycket RF, genom IKFN-förordningen uppdragit åt Försvarsmakten att lösa denna uppgift. För att en annan stat ska kunna bistå Sverige med militära styrkor i syfte att hindra kränkningar krävs ett beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift till den andra staten.

För att regeringen ska ha befogenhet att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att hindra kränkningar av svenskt territorium krävs alltså i dagsläget att riksdagen fattar beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift i det särskilda fallet. Enligt regeringens bedömning bör regeringen i lag bemyndigas att fatta sådana beslut.

Ett bemyndigande är motiverat med anledning av den snabbhet i beslutsförfarandet som krävs för att Sverige inom ramen för det operativa försvarssamarbetet ska kunna ta emot verksamt stöd från Finland när fråga är om territoriella kränkningar. I avsnitt 6.1 redogörs närmare för beslutsprocessen i riksdagen och förutsättningarna för att skyndsamt ta beslut. Regeringen delar utredningens bedömning att ett tillräckligt snabbt beslutsförfarande endast kan uppnås genom att regeringen bemyndigas att fatta beslut om att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att hindra territoriella kränkningar. Skälen för regeringens bedömning utvecklas nedan.

Som närmare beskrivs i avsnitt 4.1 har det svensk-finska försvarssamarbetet en särställning i det att det omfattar operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av militära resurser i olika

scenarier, bl.a. i händelse av att territoriella kränkningar. Om riksdagen ska fatta beslut om att begära stöd från Finland i varje enskilt fall riskeras att det militära stödet fördröjs eller förhindras, vilket innebär att Sverige i praktiken skulle sakna förutsättningar att tillräckligt snabbt kunna ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet.

Beslut om att ta emot militärt stöd från Finland för att hindra att svenskt territorium kränks kan behöva fattas med mycket kort varsel. Behoven motsvarar de som gäller när Finland är i behov av stöd från Sverige med att hindra territoriella kränkningar och som redovisas i avsnitt 6.2. En misstänkt eller konstaterad kränkning av någon av staternas territorium inträffar många gånger utan förvarning och kräver att motåtgärder sätts in direkt. Det rör sig ofta om ett snabbt förlopp. Det innebär 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. Enligt regeringens bedömning finns det därför anledning att ge regeringen befogenhet att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att hindra kränkningar av svenskt territorium.

Bemyndigandet bör utformas på så sätt att regeringen bemyndigas att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater, och att regeringen för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Finland. Det kan röra sig om kränkningar av svenska landområden, sjöterritorium eller det svenska luftområdet med t.ex. örlogsfartyg, inklusive undervattensfarkoster, militära flygfarkoster, markfordon och trupp. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i uppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium och som Försvarsmakten för närvarande har, dvs. att upptäcka och avvisa främmande stats kränkningar av svenskt territorium (se 15 kap. 13 § RF och IKFN-förordningen). Det är regeringens sak att i regeringsbeslutet och i överenskommelser med Finland ange närmare vilka konkreta uppgifter som de stödjande finska styrkorna ges.

Det finska stödet kan t.ex. bestå av flygstridskrafter, marina enheter, stridsfordon, vapensystem eller marktrupp. Det ska understrykas att tillämpningen av 10 kap. 8 § RF förutsätter att det militära stödet innefattar att finsk militär personal deltar i utförandet av förvaltningsuppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium. Stöd med enbart militär materiel innebär t.ex. inte att en förvaltningsuppgift överläts. I detta avseende hänvisas till vad som anförs ovan i avsnitt 5.3.

Att bemyndigandet avser att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater motsvarar terminologin i 15 kap. 13 § andra stycket RF. Det innebär att finskt stöd med att hindra kränkningar av svenskt territorium är möjligt så länge Sverige inte är i krig. Att krigsfara råder utesluter alltså inte finskt stöd med att hindra kränkningar. Däremot kan inte det finska stödet avse att hindra territoriella kränkningar om Sverige är i krig. Är Sverige i krig med anledning av ett väpnat angrepp kan dock regeringen enligt det ovan redovisade lagförslaget begära stöd från Finland med att möta det väpnade angreppet.

Totalförsvarets forskningsinstitut anger att det inte står klart vad som innefattas i begreppet militära styrkor och angett att det framstår som om begreppet är vidare än begreppet väpnad styrka. Regeringen vill understrika 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 § RF. Det är i dessa fall som förvaltningsuppgifter måste överlåtas till finsk militär personal. Stöd från Finland som inte omfattar militär personal, t.ex. stöd endast med försvarsmateriel eller information eller stöd som innefattar att finska experter bistår med information och rådgivning, innebär inte att förvaltningsuppgift överlämnas till Finland. Ett beslut om att begära och ta emot sådana andra former av stöd faller som utgångspunkt inom regeringens beslutskompetens att fatta, mot bakgrund av regeringens riksstyrelsefunktion och makt över utrikespolitiken. Regeringen konstaterar även att vare sig Förutsättningsutredningen eller Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland har 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 den ovan redovisade bakgrunden omfatta att begära stöd från Finland med militära styrkor. 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 begreppet svenska väpnade styrkor i regeringsformens mening. Det rör sig dock om två olika begrepp med olika funktion och innebörd. Begreppet väpnade styrkor i det föreslagna bemyndigandet som avser stöd till Finland har samma innebörd som i 15 kap. 16 § RF där det används för att reglera förutsättningarna att sätta in svenska väpnade styrkor utanför försvarsfallen. Uttrycket militära styrkor i bemyndigandet som avser stöd från Finland syftar till att ringa in fall då finskt stöd innebär att finsk militär personal ska delta i utförandet av de förvaltningsuppgifter som det utgör att möta ett väpnat angrepp respektive hindra kränkningar av svenskt territorium.

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. *Umeå universitet* anser att en sådan hänvisning är överflödigt och att det därutöver är oklart vad som åsyftas med begreppet. Av de skäl som utvecklas i avsnitt 6.2 anser regeringen att en hänvisning till internationell rätt bör införas i lagbestämmelsen. Innebörden av begreppet i nu aktuella sammanhang redovisas även i det ovan angivna avsnittet.

Det är regeringens sak att i regeringsbeslutet om att begära militärt stöd närmare avgränsa stödets omfattning, bl.a. avseende tidsförhållanden och geografi, lednings- och lydnadsförhållanden, samt de befogenheter stödjande styrkor ska ha, t.ex. genom en hänvisning till överenskomna insatsregler.

De närmare förutsättningarna för stödet är naturligtvis beroende av vad som överenskoms med Finland i dessa avseenden. Ett bemyndigande till regeringen att fatta beslut om att överlåta förvaltningsuppgifter till Finland för att hindra kränkningar och väpnade angrepp mot Sverige måste anses innebära att riksdagens godkännande inte kommer att krävas för att regeringen ska kunna ingå överenskommelser med Finland om överlåtelse av dessa förvaltningsuppgifter, eftersom överlåtelse av den aktuella förvaltningsuppgiften inte längre kommer att vara ett ämne som riksdagen ska besluta om (10 kap. 3 § första stycket 2 RF och jfr 10 kap. 8 § RF). I och med bemyndigandet till regeringen bör en överenskommelse med Finland om stöd med militära styrkor typiskt sett inte heller anses utgöra en överenskommelse av större vikt (10 kap. 3 § andra stycket RF). Det ska dock understrykas att riksdagens godkännande av en överenskommelse kan krävas av andra skäl, t.ex. om den förutsätter lagstiftningsåtgärder (10 kap. 3 § första stycket 1 RF) eller i övrigt rör ett ämne som riksdagen ska besluta om (10 kap. 3 § första stycket 2 RF), t.ex. förutsätter budgetära beslut. En bedömning av huruvida en internationell överenskommelse kräver riksdagens godkännande måste alltid göras i det enskilda fallet.

Att detaljer om uppdragets omfattning och förutsättningar ska följa av regeringsbeslutet, kombinerat med den skyndsamhet i beslutsfattandet som krävs, innebär som *Stockholms tingsrätt* påpekar en risk för att beslutsprocessen blir sårbar. Regeringen är medveten om denna risk och instämmer i vad som anges i betänkandet om att ett effektivt beslutsfattande förutsätter att administrativ beredskap upprätthålls, inklusive att beslutsfattandet övas och förbereds så långt möjligt. Ett upprätthållande av administrativ beredskap i nu aktuellt avseende förutsätter samverkan mellan regeringen och Regeringskansliet och berörda myndigheter under regeringen, framför allt Försvarmakten.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framhåller vikten av att beakta de civila aspekterna av mottagande av internationellt militärt stöd och pekar särskilt på totalförsvarsplaneringen, frågor om värdlandsstöd och information till allmänheten. *Länsstyrelsen i Stockholm* och *Länsstyrelsen i Västerbotten* pekar på behovet att inom ramen för ett operativt försvarssamarbete mellan Sverige och Finland tillse hur nödvändig samverkan mellan finska styrkor och svenska civila myndigheter ska ske. Regeringen delar bedömningen att det finns civila aspekter på mottagande av militärt stöd och att civila myndigheter kan komma att beröras. Det är av stor vikt att detta beaktas inom ramen för den planering och de förberedelser för ett gemensamt agerande med militära resurser som sker. Några behov av författningsändringar i detta avseende har inte identifierats av utredningen eller remissinstanserna. Regeringen kan dock komma att återkomma till frågan vid behov.

Bemyndigandena som regeringen föreslår här innebär att regeringen får överlåta förvaltningsuppgifterna att möta ett väpnat angrepp respektive hindra territoriella kränkningar riktade mot Sverige. Dessa bemyndiganden avser inte att ge finska stödjande styrkor befogenheter att vidta sådana ingripanden mot enskilda som kräver lagstöd. I avsnitt 7 redogörs för regeringens förslag om att stödjande finska styrkor i viss utsträckning ska kunna ges sådana befogenheter. I avsnittet redovisas även regeringens bedömningar när det gäller ett antal andra författningsförslag som utred-

6.4 Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande

Regeringens bedömning: Riksdagens insyn i och inflytande över regeringens handlande med anledning av de nya beslutsbefogenheterna säkerställs inom ramen för gällande regler om information till och samråd med riksdagen, inklusive reglerna om Utrikesnämnden i 10 kap. 11 § RF.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker utredningens bedömningar och förslag eller har inga invändningar mot dessa. Ingen av remissinstanserna kommenterar särskilt utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Med utökade beslutsbefogenheter för regeringen att begära och lämna militärt stöd inom ramen för det svensk-finska försvarssamarbetet är det viktigt att riksdagens behov av insyn och inflytande säkerställs. Som närmare redogörs för i betänkandet (avsnitt 6) finns enligt gällande rätt flera olika former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken. Regeringen delar utredningens bedömning att riksdagens behov av att hållas underrättad inom ramen för regeringens utökade beslutsbefogenheter framför allt kan säkerställas genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § RF.

Som konstitutionsutskottet framhållit är det angeläget att diskussioner om säkerhetspolitiska frågor äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå (bet. 2015/16:KU10, s. 146 f.). Vidare är som utskottet har pekat på 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 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. Regeringens beslut i enlighet med de föreslagna utökade befogenheter torde typiskt sett vara att anse som ärenden av större vikt, varvid regeringen är skyldig att överlägga med Utrikesnämnden innan regeringen fattar beslut, om det kan ske.

Någon ytterligare formell skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte såvitt avser beslut som de nu aktuella. I den utsträckning det är möjligt bör dock information lämnas till aktuellt utskott. Information till riksdagen kan även lämnas genom skrivelser och muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde i kammaren. Det finns även informella informations- och samrådsformer mellan regeringen och

riksdagen, t.ex. partiledaröverläggningar. Riksdagen kan även få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen. Något hinder mot att riksdagen även på dessa sätt får information om beslut som rör regeringens utökade beslutsbefogenheter kan inte anses föreligga, så länge det inte ersätter regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden.

7 Behovet av lagstiftning med anledning av finska styrkors närvaro i Sverige

7.1 Rättsliga förutsättningar för finsk militär personal att verka i Sverige

Sedan 1990-talet har Sveriges internationella försvarssamarbeten kommit att öka. Det har inneburit att utländska militära styrkor vistas på svenskt territorium i större utsträckning än tidigare, framförallt inom ramen för internationell övningsverksamhet. Mot denna bakgrund har även en reglering skapats som ger rättsliga förutsättningar för att utländska militära styrkor, inklusive finska, ska kunna befinna sig i Sverige.

En grundförutsättning för att finska militära styrkor ska kunna lämna stöd till Sverige är att de får tillträde till svenskt territorium. Regler om utländska militära styrkors tillträde till svenskt territorium finns i olika författningar, framför allt i tillträdesförordningen (1992:118) och i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Enligt huvudregeln i 4 § tillträdesförordningen krävs tillstånd för tillträde till svenskt territorium av utländska statsfartyg, utländska statsluftfartyg och utländska militära fordon. Det är regeringen som fattar beslut om tillträde när det gäller örlogsfartyg, militära stridsflygplan och stridsfordon (se 5 och 6 §§ tillträdesförordningen). För det fall operativt militärt stöd ska lämnas från Finland finns det alltså förutsättningar för regeringen att meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium.

När det gäller den rättsliga statusen för finska styrkor som befinner sig på svenskt territorium kan konstateras att såväl Sverige som Finland är parter till statusavtalet PFF SOFA (avtalet den 19 juni 1995 mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor, SÖ 1997:51). PFF SOFA reglerar statusen för en sändande parts styrkor när de befinner sig på en annan parts territorium och för detta ändamål hänvisas till regleringen i Nato SOFA (avtalet den 19 juni 1951 mellan parterna i Nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor). Det rör sig om ämnen som typiskt sett behöver regleras när en stats styrkor efter inbjudan ska befinna sig på en annan stats territorium: regler avseende pass och visering, körkort, rätt att bära uniform samt att inneha vapen och ammunition, rätt till sjuk- och tandvård, inkomstskatt, indirekt beskattning, tull, straffrättslig och disciplinär jurisdiktion och skadestånd.

Även om PFF SOFA tillkommit inom ramen för samarbetet Partnerskap för fred (PFF) är dess tillämplighet inte begränsat till verksamhet inom PFF-samarbetet. Istället tolkas avtalet som att det är tillämpligt varje gång en person som är militär eller civil och som tillhör en militär styrka, eller anhörig till en sådan person, efter inbjudan, befinner sig på en annan avtalsparts territorium (se prop. 2004/05:7 s. 22–25). Det innebär att när finska militära styrkor befinner sig i Sverige för att lämna operativt stöd till Sverige omfattas de av regleringen i PFF SOFA.

PFF SOFA har genomförts i svensk rätt. Den nationella reglering som finns på plats för att genomföra PFF SOFA är även tillämplig när finska styrkor befinner sig i Sverige för att lämna operativt militärt stöd. För en närmare redogörelse för innehållet i PFF SOFA samt den lagstiftning som införts för att genomföra avtalet hänvisas till förarbetena till de lagstiftningsåtgärderna (prop. 1995/96:37, prop. 2004/05:7 och se även prop. 2015/16:152).

Finska styrkors vistelse i Sverige underlättas även av de regler som redan finns på plats för finska medborgare samt Schengen- och EU-medborgare såvitt avser bl.a. beskattning, pass och visering, körkort och rätt till sjuk- och tandvård.

Sammanfattningsvis finns det redan i dagsläget i stor utsträckning rättsliga förutsättningar för det operativa försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Av särskild vikt är den reglering som införts genom implementeringen av PFF SOFA.

Det finns dock anledning att införa viss ytterligare lagreglering i syfte att skapa bättre förutsättningar för finskt operativt militärt stöd till Sverige. Regeringens bedömningar och förslag i detta avseende redovisas nedan.

7.2 Behovet av lagreglering av finska styrkors befogenheter i Sverige

Regeringens bedömning: Det krävs inte någon lagreglering av finsk militär personals befogenheter att ingripa mot utländska fientliga styrkor, inklusive med våld och tvång.

Det krävs lagreglering för att finsk militär personal ska kunna tilldelas befogenheter gentemot civilbefolkningen som innebär inskränkningar i fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF respektive ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § RF.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 6.3 föreslås att regeringen ska ha befogenhet att begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att dels möta ett väpnat angrepp mot Sverige, dels hindra kränkningar av svenskt territorium samt att regeringen för dessa ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Finland. De förvaltningsuppgifter som avses är uppgifterna att möta ett väpnat angrepp mot Sverige respektive att hindra kränkningar av svenskt territorium. I dessa uppgifter ingår att ingripa med våld och tvång, inklusive med vapenmakt, mot angripande respektive kränkande utländska styrkor.

Som Förutsättningsutredningen (s. 112–113) och Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland (s. 161–162) konstaterat krävs inte reglering i svensk lag av den maktutövning som utländska stödjande militära styrkor kan komma att utöva mot utländska fientliga styrkor. Detta är en följd av att regleringen i regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF) och om lagar och andra föreskrifter (8 kap. RF) ytterst inte kan anses omfatta sådana fiendestyrkor. Jämföras kan med att Försvarsmaktens ingripanden mot utländska styrkor som angriper Sverige eller kränker det svenska territoriet inte heller är närmare reglerat i lag. Istället finns den tillämpliga regleringen i den internationella rätten eller folkrätten, framförallt den internationella humanitära rätten, och i regeringens beslut om insättande av Försvarsmakten samt i övrigt i regeringens uppdrag till Försvarsmakten, t.ex. i IKFN-förordningen.

Att det saknas en närmare författningsreglering av de finska styrkornas maktbefogenheter gentemot utländska fientliga styrkor innebär inte heller att denna kommer vara oreglerad när stöd lämnas. För det första innehåller folkrätten regler om tillåten våldsanvändning i väpnad konflikt och för att hindra territoriella kränkningar. Av regeringens beslut om att begära stöd från Finland bör vidare följas i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar våld eller tvång får användas av finska stödjande styrkor. Tillåten våldsanvändning kan vidare preciseras och regleras närmare i överenskommelser mellan Sverige och Finland.

Reglering i lag krävs dock för att en stödjande stats militära personal ska kunna tilldelas maktbefogenheter gentemot civilbefolkningen som innebär inskränkningar i fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF respektive ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § RF. Regeringen lämnar i avsnitt 7.5 respektive 7.10 förslag om att finska styrkor ska kunna ges vissa befogenheter i nu aktuellt avseende, dels när det gäller bevakning av vissa skyddsobjekt, dels när det gäller att genomföra beslut om undanförsel och förstöring. Nedan redovisas även regeringens bedömningar när det gäller ett antal andra befogenheter som utredningen föreslagit ska kunna ges till finska militära styrkor. Först redovisas dock vad som generellt gäller angående disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd när finsk militär personal lämnar stöd och regeringens bedömning i detta avseende.

7.3 Disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd

Regeringens bedömning: Den lagstiftning om disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd som är tillämplig när finsk militär personal lämnar stöd bör inte ändras.

Utredningens bedömning: Utredningen gör ingen bedömning.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: När operativt militärt stöd lämnas är regleringen av disciplinär och straffrättslig jurisdiktion, tillsyn och skadestånd av särskild vikt. Som utgångspunkt, och utan att annat överens-

Prop. 2019/20:110 kommits, kommer finsk militär personal som befinner sig i Sverige för att lämna operativt stöd att omfattas av reglerna i PFF SOFA i dessa avseenden samt av de bestämmelser som införts i svensk lagstiftning för att genomföra avtalet.

Frågan om straffrättslig och disciplinär jurisdiktion regleras i PFF SOFA genom hänvisning till artikel VII i Nato SOFA. I artikeln anges vilka rättigheter i detta avseende som tillkommer den sändande respektive mottagande staten. Militärmyndigheterna i den sändande staten har 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 (artikel VII punkten 1.a), dock inte mot personer som är medborgare eller har hemvist i den mottagande staten annat än om de är medlemmar av den sändande statens styrka (artikel VII punkten 4). Myndigheterna i den mottagande staten har samtidigt domsrätt över medlemmar av en styrka eller en civil komponent och dess anhöriga i vad avser lagöverträdelse som har begåtts på den mottagande statens territorium och som är straffbara enligt det landets lag (artikel VII punkten 1.b). Dock anges att när det gäller brott mot statens säkerhet som är straffbara enligt den ena statens lag men inte den andra ska den stat mot vilket brottet riktas ha exklusiv domsrätt (artikel VII punkten 2). När frågan inte är om brott mot statens säkerhet kan det alltså föreligga konkurrerande domsrätt. I dessa fall har sändande stat företräde vid utövandet av jurisdiktionen när det gäller brott riktade enbart mot den statens egendom och säkerhet eller brott som riktar sig utslutande mot en annan medlem i styrkan, civil komponent, eller dess anhöriga samt för lagöverträdelse som härrör från någon handling eller underlåtenhet som begåtts vid tjänsteutövning (artikel VII punkten 3.a). Mottagande stat har företräde när det gäller alla andra lagöverträdelse (artikel VII punkten 3.b). Om den stat som har företräde väljer att inte utöva domsrätten ska den meddela den andra staten, som då har rätt att utöva domsrätt (artikel VII punkten 3.c).

I 2 kap. brottsbalken (BrB) finns bestämmelser om svensk straffrättslig domsrätt. Huvudregeln är, i fråga om brott som har begåtts i Sverige, att svensk lag ska tillämpas och att svensk domstol är behörig, oberoende av gärningsmannens nationalitet. När det bl.a. gäller utländsk militär personal finns dock krav på åtalsförordnande, dvs. krav på särskilt beslut om att åtal ska få väckas. I 2 kap. 7 a § BrB anges att åtalsförordnande från regeringen krävs när det gäller brott som begåtts av en person vid utövningen av tjänst eller uppdrag som innefattar allmän ställning hos annan stat. För att regeln ska bli tillämplig krävs att det är fråga om utövning av tjänst av officiell karaktär, att det är fråga om statlig maktutövning och att gärningen ingår som ett led i utövandet av nämnda tjänst (prop. 2004/05:7 s. 35–38). Av 2 kap. 7 b § BrB följer vidare att åtalsförordnande från regeringen även krävs för åtal av en utlänning som saknar hemvist i Sverige och 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. Det avgörande kriteriet är alltså att vederbörande tillhör den utländska militära styrkan, dvs. är anställd vid den utländska statens försvarsmakt eller agerar i denna under värnpliktsförhållande. Genom bestämmelserna i 2 kap. 7 a och b §§ BrB uppfyller Sverige sina skyldigheter enligt PFF SOFA (se prop. 1995/96:37 s. 31–33, prop. 2004/05:7 s. 35–38 och prop. 2015/16:152 s. 38–43). Personal ur finska

militära styrkor som befinner sig i Sverige för att lämna stöd inom ramen för det operativa militära samarbetet kommer att omfattas av de ovan beskrivna reglerna och alltså förutsätter åtal förordnande av regeringen. Det saknas såväl skäl som förutsättningar att utan överenskommelse med Finland ändra de nu gällande reglerna i detta avseende.

Det ska vidare understrykas att finsk militär personal som lämnar stöd i Sverige inte kommer att omfattas av det särskilda straffrättsliga skydd respektive ansvar som stadgas om i bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd samt tjänstefel (17 kap. 1, 2 och 4 §§ samt 20 kap. 1 § brottsbalken). Det straffrättsliga skyddet respektive ansvaret anses endast gälla svensk myndighetsutövning och för att utländska tjänstemän som lämnar bistånd till svenska myndigheter ska omfattas krävs hänvisning i lag (prop. 2016/17:139 s. 66 och prop. 1999/2000:64 s. 113 samt se även kommentarerna till 17 kap. respektive 20 kap. brottsbalken i Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., Norstedts Juridiks lagkommentarer, JUNO 2019-10-29). Finskt operativt militärt stöd enligt den föreslagna lagen består i operativa agerande för att hindra territoriella kränkningar eller möta ett väpnat angrepp och omfattar inte myndighetsutövning mot civilbefolkningen i Sverige. Det saknas därför anledning att föreskriva att finska styrkor då stöd lämnas ska omfattas av de allmänna bestämmelserna om straffrättsligt skydd och ansvar.

Såvitt avser disciplinär jurisdiktion kan konstateras att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige som utgångspunkt kommer att stå under finskt befäl och i disciplinärt hänseende falla under det finska disciplinära systemet, vilket närmare beskrivs i betänkandet (s. 113–117). Finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige kommer alltså inte att omfattas av det disciplinära regelsystemet som gäller för svensk militär personal, dvs. lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, (anställd personal) och lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., LDT (värnpliktiga, hemvärnsmän och andra tjänstgöringsskyldiga inom Försvarmakten). Det finns vare sig behov eller förutsättningar för svensk myndighet att upprätthålla disciplin i en styrka som den inte för befäl över. Det följer vidare av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete att en besökande främmande stats militära styrka som utgångspunkt har rätt att under besöket behålla sin befälsstruktur inklusive att upprätthålla disciplinen inom styrkan (se prop. 1995/96:37 s. 31–33). Bestämmelser om detta finns även i Nato SOFA, till vilka PFF SOFA hänvisar. För att svensk myndighet ska kunna utöva befäl och tillämpa svenska disciplinära regler gentemot personal i en besökande styrka förutsätts därutöver en överenskommelse med den andra staten om detta. Något avtal som medger att svensk myndighet utövar befäl och disciplinära regler mot personal i finsk militär styrka finns inte. I vad mån det finns anledning och förutsättningar att överföra befälsrätt till Sverige när Finland lämnar stöd till Sverige enligt den föreslagna lagen måste avgöras i det enskilda fallet och är ytterst beroende av Finlands uppfattning i frågan. Konstateras kan att det vid internationella insatser är vanligt att rätten att leda, eller föra befäl över, en militär styrka överförs till ett annat land i avtal (s.k. transfer of authority). Styrkebidragande stat brukar dock regelmässigt bibehålla den disciplinära befogenheten över personalen i styrkan. Sammanfattningsvis kommer finsk militär personal som lämnar stöd till

Prop. 2019/20:110 Sverige, utan att annat överenskommit mellan Sverige och Finland, inte att omfattas av svenska disciplinära regler. Det finns vare sig anledning eller, utan överenskommelse med Finland, förutsättningar att ändra dessa förhållanden.

Vidare kan konstateras att befattningshavare vid en utländsk stat som anförtrotts myndighetsutövande uppgift enligt 10 kap. 8 § RF inte har ansetts omfattas av Justitieombudsmannens (JO) eller Justitiekanslerns (JK) tillsyn utan särskild föreskrift därom. Bland annat har inom ramen för det internationella operativa polissamarbetet bedömningen gjorts att utländska tjänstemän som tjänstgör i Sverige enligt lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, och som därvidlag har myndighetsutövande uppgifter, inte omfattas av JO:s eller JK:s tillsyn och inte heller har det ansetts föreligga skäl att ställa dem under denna tillsyn (se prop. 1999/2000:64 s. 113, prop. 2016/17:139 s. 70–71 och prop. 2019/20:38 s. 30–31). Någon bestämmelse som utsträcker JO:s eller JK:s tillsynsansvar till utländska tulltjänstemän som utövar myndighet i Sverige har inte heller införts (se lagen [2000:1219] om internationellt tullsamarbete).

JO:s respektive JK:s tillsyn avser således i första hand svenska myndigheter och tjänstemän vid dessa; utländska tjänstemän anses som utgångspunkt inte omfattas av JO:s och JK:s tillsyn. Som anförts ovan kan det också konstateras att det inte har ansetts föreligga skäl att utsträcka tillsynen när det gäller utländska polismän eller tulltjänstemän som utövar myndighet i Sverige. Detta talar starkt mot att finsk militär personal bör omfattas av tillsynen. Att ställa utländsk militär personal som ingår i ett operativt stöd under den stödmottagande statens tillsyn torde vidare kräva överenskommelse med understödjande stat. Konstateras kan vidare att den finska militära personalen står under tillsyn av motsvarande myndigheter i Finland, vilket är ett land med en förvaltningskultur som liknar den svenska. Regeringen konstaterar vidare att vare sig JO eller JK i sina remissvar har anfört att den finska militära personalen bör stå under deras tillsyn. Sammanfattningsvis saknas skäl att ställa finsk militär personal som lämnar operativt stöd till Sverige under JO:s eller JK:s tillsyn.

Ytterligare en fråga är vad som gäller såvitt avser krav på skadestånd från enskild med anledning av agerande från en finsk militär. Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Det s.k. principalansvaret enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen innebär vidare att staten under vissa förutsättningar är ersättningsskyldig för skada som vållas i tjänsten av en statlig arbetstagare.

Därutöver följer av lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering att om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här, efter inbjudan av svensk myndighet, i Sverige deltar i bl.a. militärt samarbete och det enligt internationellt avtal gäller särskilda bestämmelser i fråga om dennes skadeståndsskyldighet, ska svenska staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med dennes tjänsteutövning under vistelsen och för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag. Tillämpligt avtal i relationen mellan Sverige och Finland är PFF SOFA. Artikel VIII i Nato SOFA, till vilket avtal PFF SOFA hänvisar, innehåller detaljerade bestämmelser om

skadestånd och hur sådant ska regleras. Bland annat innehåller artikeln regler om s.k. tredjemansskador och det görs skillnad på skador som orsakats i respektive utanför tjänsteutövning. Enligt huvudregeln för sådana skador som uppkommit i samband med tjänsteutövning har en skadelidande tredje man rätt att rikta sitt ersättningsanspråk mot svenska staten för skador som på svenskt territorium orsakats av en annan stat eller av en medlem ur en utländsk styrka eller en civil komponent. Sverige har i sin tur rätt att få ersättning av sändande stat enligt i avtalet angivna regler om avräkning. För att tredje man ska ha rätt att rikta dylika anspråk mot svenska staten krävs en rättslig grund. Det är utan överenskommelse med Finland inte möjligt att ändra regleringen när det gäller skadestånd.

I avsnitt 7.5 behandlas särskilt frågan om tillsyn, straffrättsligt skydd och ansvar samt skadestånd när det gäller finsk militär personal som anlitas för bevakning av vissa skyddsobjekt. I avsnitt 7.7 behandlas frågan om finsk disciplinär och straffrättslig jurisdiktion i Sverige över finsk militär personal.

7.4 Ett nytt skyddsobjekt införs

Regeringens förslag: Områden där en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ska kunna beslutas vara skyddsobjekt.

Utredningens förslag: Utredningens utformning av förslaget avviker något från regeringens i det att utredningens förslag avser områden där finska militära styrkor lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Bestämmelser om skyddsobjekt finns i skyddslagen (2010:305). Skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för ett förstärkt skydd för vissa byggnader, anläggningar, områden och andra objekt – i lagen kallade skyddsobjekt – mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån (1 §). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet (2 §).

Innebörden av ett beslut om skyddsobjekt är att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet, inklusive med hjälp av en obemannad farkost (7 § första stycket). Tillträdesförbudet kan förenas med vissa andra förbud som förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket). Om det är tillräckligt för att tillgodose skyddsbehovet, får tillträdesförbudet ersättas av ett avbildningsförbud eller av ett förbud mot att bada, dyka, ankra eller fiska (7 § tredje stycket).

I 5 § finns bestämmelser om skyddsobjekt för huvudsakligen militära ändamål. Beslut om skyddsobjekt får fattas avseende byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut (5 § 1). Hit hör t.ex. det militära försvarets kasernanläggningar, förråd, fasta övningsområden, mininstallationer och sambandsanläggningar till vilka staten har en rättstitel och som används av Försvarmakten (prop. 1989/90:54 s. 62). Vidare framgår att även områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa samt områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, kan beslutas vara skyddsobjekt (5 § 2 och 3).

Militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter får också beslutas vara skyddsobjekt (5 § 7).

Även vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret kan beslutas vara skyddsobjekt (5 § 6).

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, finns enligt 6 § skyddslagen även förutsättningar att besluta att som skyddsobjekt utpeka andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§, om de är av betydelse för totalförsvaret. Under samma förhållanden får lok och järnvägsagnar beslutas vara skyddsobjekt.

I viss utsträckning kan även skyddslagens regler om skyddsobjekt tillämpas såvitt avser utländska militära styrkor som befinner sig i Sverige. I samband med genomförandet av statusavtalet inom ramen för PFF-samarbetet, PFF SOFA, antog Sverige en lagändring som innebar att sådana områden där övningar inom ramen för avtalet bedrivs kan beslutas vara skyddsobjekt (prop. 1995/96:37 s. 42–43). Bestämmelsen var ursprungligen begränsad till övningar för fredsfrämjande verksamhet men kom sedermera att utvidgas till att omfatta övningar även för andra militära ändamål (prop. 2009/10:87 s. 44). Enligt nuvarande lagstiftning kan beslut om skyddsobjekt fattas avseende 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 § 4).

När Sverige genomförde samförståndsavtalet av den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd (samförståndsavtalet med Nato om världlandsstöd) infördes även en bestämmelse om att områden där ett Natohögkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för avtalet kan beslutas vara skyddsobjekt (5 § 5). I propositionen konstaterar regeringen att den militära verksamhet som kan företas inom ramen för avtalet är av högst varierande slag och inte endast gäller vid övningar och att det därför finns behov av en bestämmelse som tillförsäkrar att skydd kan ges för alla områden där aktiviteter inom ramen för avtalet kan bedrivas (prop. 2015/16:152 s. 71–72).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt (18 § första stycket). Regeringen har i 2 § skyddsförordningen (2010:523) delegerat till Försvarsmakten att besluta i frågor om skyddsobjekt när det gäller de flesta slags byggnader, anläggningar, objekt och områden som anges i 5 § skyddslagen. Det är bl.a. Försvarsmakten som fattar beslut i frågor om sådana områden där utländska militära styrkor bedriver verksamhet enligt 5 § 4 och 5 skyddslagen.

Ett beslut i frågor om skyddsobjekt får inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet och det ska så långt det är möjligt tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (18 § andra och tredje styckena skyddslagen).

Skyddslagen innehåller även regler om bevakning av skyddsobjekt, vilka närmare redogörs för i avsnitt 7.5.

Utgångspunkter vid en utvidgning av möjliga skyddsobjekt

När en utvidgning av vad som kan beslutas vara ett skyddsobjekt övervägs måste det beaktas att en tillämpning av skyddslagens regler om tillträdesförbud kan innebära en inskränkning i den grundlagsfästa rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen, RF). Detta är en rättighet som också regleras i artikel 2 i tilläggsprotokoll 4 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Rörelsefriheten får dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Rörelsefriheten får också enligt tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle av hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den allmänna säkerheten. Inskränkningar kan även göras inom vissa bestämda områden om de anges i lag och är försvarliga med hänsyn till det allmänna intresse i ett demokratiskt samhälle. Syftet med skyddslagen är att åstadkomma ett förstärkt skydd för vissa skyddsvärda byggnader, andra anläggningar, områden och objekt mot bl.a. sabotage och spioneri. Syftet är vidare att åstadkomma skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet. De inskränkningar i rörelsefriheten som kan följa vid tillämpning av skyddslagen är motiverade med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Som konstaterades i propositionen Skyddslagen (prop. 2009/10:87 s. 32–33) gäller att man vid bedömningen av vad som kan vara ett möjligt skyddsobjekt har att titta på verksamheten när det gäller hot och risker kopplade till lagens skyddsändamål. Det handlar då typiskt sett om hotets art och styrkan i hotet samt konsekvensbilden, dvs. de verkningar i ett enskilt fall på samhällets funktionalitet som ett angrepp skulle kunna leda till.

Såvitt avser finska besökande styrkors verksamhet i Sverige kan i dagsläget beslut om skyddsobjekt fattas avseende områden där en finsk styrka tillfälligt bedriver övningar (5 § 4 skyddslagen).

Enligt regeringens bedömning bör det inom ramen för det operativa försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland även vara möjligt att utanför övningsverksamheten fatta beslut om att förklara områden som skyddsobjekt. Som utredningen föreslagit bör sådana områden där finska militära styrkor lämnar operativt militärt stöd med att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet kunna beslutas vara skyddsobjekt. Det rör sig då närmast om det operationsområde där finska styrkor satts in. En sådan bestämmelse skulle motsvara vad som gäller för Försvarsmakten enligt 5 § 3 skyddslagen. Finska styrkors stöd torde visserligen många gånger lämnas i områden där Försvarsmakten satts in, varvid området kan beslutas vara skyddsobjekt enligt gällande 5 § 3 skyddslagen. Men som beskrivs i avsnitt 4.2 kan operativt stöd komma att fördelas så att finska militära styrkor lämnar stöd i områden där Försvarsmakten inte har satts in, t.ex. för att Försvarsmaktens resurser ska kunna avdelas till andra operationsområden. I sådana fall uppstår behov av att kunna förklara området där det finska stödet lämnas som skyddsobjekt.

När det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar om med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, finns det visserligen förutsättningar att förklara ett område där finskt stöd lämnas som skyddsobjekt enligt 6 § skyddslagen, om det är av betydelse för totalförsvaret. Bestämmelsen i 6 § syftar dock till att skapa flexibilitet i lagstiftningen under särskilda säkerhetspolitiska förhållanden och att möjliggöra beslut om andra skyddsobjekt för totalförsvarets behov än sådana som annars regleras i skyddslagen (se prop. 1989/90:54 s. 63, prop. 2009/10:87 s. 45 och prop. 2018/19:127 s. 40–43). Eftersom behovet av beslut om skyddsobjekt avseende områden där finska styrkor verkar kan förutses bör detta dock uttryckligt anges i lagen, i enlighet med vad som gäller för Försvarsmakten enligt 5 § 3 skyddslagen.

Det finns enligt regeringen även behov av att kunna besluta andra områden som skyddsobjekt än sådana där finska styrkor rent faktiskt lämnar operativt stöd med att hindra kränkningar eller möta ett väpnat angrepp, t.ex. förlägningsområden som är förlagda utanför ett operationsområde. Bestämmelsen om vad som kan beslutas vara skyddsobjekt bör därför utformas något annorlunda mot vad utredningen föreslagit och omfatta områden där en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Jämföras kan med utformningen av bestämmelsen i 5 § 5 skyddslagen enligt vilken områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet med Nato om världlandsstöd kan beslutas vara skyddsobjekt.

Den utvidgning av skyddslagen som föreslås här är enligt regeringen nödvändig för att åstadkomma ett tillräckligt skydd för de aktuella områdena. Områden där Försvarsmakten satts in och byggnader, anläggningar och områden som används av Försvarsmakten har ett motsvarande skydd.

Det förstärkta skyddet är motiverat med hänsyn till den vikt den aktuella verksamheten, dvs. operativt militärt stöd till Sverige, har för försvaret av Sverige samt behovet av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet. De inskränkningar i rörelsefriheten som kan följa vid tillämpning av den utvidgade skyddslagen är motiverade med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten och är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Enligt 18 § skyddslagen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar att något ska vara skyddsobjekt. Detta bör även gälla i fråga om beslut om att förklara ett område där finska militära styrkor lämnar stöd som skyddsobjekt. Det ankommer på regeringen att utfärda de bemyndiganden som är lämpliga i detta avseende. En utgångspunkt är att beslut om att förklara ett område som skyddsobjekt bör fattas av regeringen eller annan svensk myndighet. Det bör alltså inte komma ifråga att bemyndiga finska styrkor att fatta beslut om att ett område ska vara skyddsobjekt. Jämföras kan med att det för närvarande ankommer på Försvarsmakten att fatta beslut i frågor som gäller områden där det bedrivs militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet med Nato om världlandsstöd och områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar (2 § skyddsförordningen).

Av 18 § andra och tredje stycket skyddslagen framgår att ett beslut i frågor om skyddsobjekt inte får göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet och att det så långt det är möjligt ska tillses att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen. Det innebär en skyldighet för den beslutande myndigheten att tillse att den enskildes rätt inte onödigtvis inskränks (prop. 2009/10:87 s. 32–33). Det konkreta behovet av skydd måste i varje särskilt fall vara så starkt att det motiverar ett beslut om att en anläggning eller ett område ska utgöra skyddsobjekt. Ett beslut ska inte heller vara mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet. Mot skyddsbehovet ska ställas alla de faktorer och intressen som talar mot olika former av avspärningar och begränsningar. Bland dessa intressen finns den enskilda markägarens och andra direkt berörda personers behov och önskemål men också allmänna intressen såsom informationsfriheten – särskilt massmediernas legitima behov av att fritt kunna rapportera – det rörliga friluftslivets intresse och den allmänna samfärdselns behov (prop. 1989/94:54 s. 44–45). Någon uttömmande uppräknning av de faktorer som ska beaktas kan inte göras. Det ankommer på den tillämpande myndigheten att inte meddela beslut utan att ha gjort en fullgod avvägning mellan olika motstående intressen.

Av 22 § skyddslagen framgår att den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt ansvarar för att objektet bevakas och för att upplysning om beslutet om skyddsobjekt lämnas genom tydlig skyltning eller på annat sätt samt att det i ett beslut om skyddsobjekt ska anges vem som har ansvaret i dessa avseenden. Den som ansvarar för att objektet bevakas har att organisera de närmare formerna för hur skyddet rent faktiskt ska upprätthållas (prop. 2009/10:87 s. 73). I detta ingår att anlita personal för bevakning samt instruera dessa för uppgiften (samma prop. s. 75). När ett område som beslutats vara skyddsobjekt enligt den föreslagna bestämmelsen ägs eller nyttjas av staten kommer en statlig myndighet ha detta ansvar. Eftersom

Prop. 2019/20:110 finska styrkor kommer att nyttja det aktuella området kommer det även vara möjligt att i beslutet om skyddsobjekt ange att de finska styrkorna har ansvaret i detta avseende. Det torde många gånger vara lämpligt att den finska militära styrkan som bedriver verksamheten ansvar för att skyddet upprätthålls och för detta syfte anlitar personal för bevakning. För det fall att beslutsmyndigheten finner det påkallat, är det möjligt att peka ut både ägaren och nyttjaren till ett skyddsobjekt som ansvariga för att skyddsobjektet bevakas (samma prop. s. 73). Frågan om anlitan av finsk personal för bevakning behandlats närmare nedan.

7.5 Anlitande av finsk militär personal för bevakning

Regeringens förslag: I den föreslagna lagen om operativt stöd mellan Sverige och Finland införs en bestämmelse om att Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen och som är lämplig för uppgiften får anlitas för bevakning av sådana områden där en finsk militär styrka bedriver verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och som beslutas vara skyddsobjekt. Vad som föreskrivs i 11–17 §§ skyddslagen och i 10 § första stycket 1, 2 och 4, 10 § andra stycket samt 19 § första stycket 1 polislagen ska även gälla för militär personal ur den finska styrka som anlitas för bevakning.

Finsk militär personal som fullgör bevakningsuppgift enligt skyddslagen ska omfattas av det straffrättsliga skydd som stadgas i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken samt det straffrättsliga ansvar som följer av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Utredningens förslag: Utredningens förslag innebär att finska militära styrkor som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen ska kunna ges de befogenheter som skyddsvakt har enligt 11–14 §§ skyddslagen. Vidare föreslås i utredningen att regeringen ska få 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 samt andra stycket polislagen (1984:387). Utredningen lämnar inte något förslag om att finsk militär personal som fullgör bevakningsuppgift enligt skyddslagen ska omfattas av det straffrättsliga skydd som stadgas i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller det straffrättsliga ansvar som följer av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Åklagarmyndigheten* delar den bedömning som görs av utredningen, men anger att följderna av sådana befogenheter bör utredas vidare. Myndigheten anser att det bör förtydligas och klargöras att 17 § skyddslagen även gäller i fråga om verkställda omhändertaganden, gripanden och beslag samt att frågor om tjänstefel enligt svensk lag och om anmälningsskyldighet vid misstanke om brott bör utredas närmare.

Bevakning av skyddsobjekt enligt gällande rätt

Av 9 § skyddslagen följer att för bevakning av skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas samt att den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt. Med militär personal avses i detta sammanhang svensk militär personal, dvs. personal från Försvarsmakten (prop. 1989/90:54 s. 54 och 66).

Den som vill ha tillträde till ett skyddsobjekt eller som uppehåller sig invid ett skyddsobjekt är enligt 10 § 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.

Den som bevakar ett skyddsobjekt har särskilda befogenheter. Enligt 11 § första stycket får den som bevakar ett skyddsobjekt 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 skyddslagen. Den som bevakar ett skyddsobjekt har enligt andra stycket även vissa befogenheter att ingripa mot obemannade farkoster. Av 12 § framgår att den som bevakar ett skyddsobjekt får avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhändertar en person inom eller invid skyddsobjektet, om personen överträder något förbud som gäller på grund av beslut enligt skyddslagen, vägrar att på begäran lämna uppgift om namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift om detta som skäligen kan antas vara oriktig, vägrar att underkasta sig kroppsvisitation, eller vägrar att finna sig i undersökning av fordon, fartyg eller luftfartyg.

I 13 § anges att en skyddsvakt inom skyddsobjektet och i dess närhet har 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 föremål som personen för med sig i beslag. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från skyddsobjektet. Enligt 14 § får den som bevakar ett skyddsobjekt ta föremål i beslag, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller vara förverkade.

Bestämmelsen i 15 § skyddslagen innehåller närmare regler om kroppsvisitation. I 16 § anges att protokoll ska föras över vissa ingripanden. Enligt 17 § ska ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har gjorts av en skyddsvakt genast anmälas till en polisman och beslagtagen egendom överlämnas till polismannen.

Utöver en bestämmelse om användning av våld mot en obemannad farkost, om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (11 § andra stycket skyddslagen), innehåller inte skyddslagen några bestämmelser om skyddsvaktens befogenhet att använda våld för att genomföra en åtgärd i enlighet med de ovan beskrivna befogenheterna. Frågor om tillåten våldsanvändning i detta avseende regleras i stället i polislagen (1984:387). Enligt 10 § första stycket polislagen får en polisman, i den utsträckning andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Detta gäller bland annat när polismannen möts med våld eller hot om våld (punkt 1) eller när

Prop. 2019/20:110 någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande (punkt 2). Vidare gäller det när polismannen med laga stöd 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. Våld mot person får då brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (punkt 4 och andra stycket).

Enligt 29 § polislagen utsträcks denna rätt i vissa avseenden till andra än polismän. Av 29 § första stycket polislagen följer bl.a. att en vaktpost eller annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning har befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4. Militära skyddsvakter har således rätt att använda försvarligt våld för att genomföra en sådan tjänsteåtgärd som nämns i de angivna situationerna. Därutöver har en person som med laga stöd ska verkställa ett frihetsberövande – till exempel ett envarsgripande eller ett omhändertagande enligt skyddslagen – befogenheter enligt punkt 2. Vidare har den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa en åtgärd som anges i punkt 4, också befogenhet att använda försvarligt våld för att genomföra den åtgärden. Punkt 4 omfattar således militära och civila skyddsvakter som ska avvisa eller avlägsna någon samt verkställa kroppsvisitation, beslag och husrannsakan av fordon, fartyg eller luftfartyg.

När det gäller de tjänsteåtgärder som är aktuella för skyddsvakter kan alltså förenklat sägas att civila och militära skyddsvakter enligt polislagens bestämmelser kan ha rätt att bruka våld bl.a. när de ska omhänderta eller avvisa någon samt genomföra kroppsvisitation eller beslag. Om det då är fråga om våld mot person krävs att skyddsvakten möts av motstånd. För militära skyddsvakter gäller därutöver att de har rätt att bruka våld när de möts av våld eller hot om våld. Skyddsvakter har däremot inte den rätt som polismannen har att använda våld när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön (punkt 3). Av 29 § andra stycket polislagen följer slutligen att en skyddsvakt har rätt att vid ett frihetsberövande eller avlägsnande genomföra skyddsvisitation enligt 19 § första stycket 1 polislagen.

Utöver polislagens bestämmelser kan de allmänna bestämmelserna om nödvärn och nød aktualiseras. Bestämmelserna gäller för alla och således även för skyddsvakter.

När det gäller nödvärn förutsätts, såvitt nu är av intresse, att det är fråga om ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom (24 kap. 1 § brottsbalken). Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse (24 kap. 4 § brottsbalken). I jämförelse med nödvärnsbestämmelsen ska särskilt noteras att regeln om nød dels gäller redan vid fara, dels omfattar även offentliga intressen. För bestämmelserna om nödvärn och nød krävs att en bedömning görs ur försvarlighetssynpunkt. Enligt nödvärnsbestämmelsen krävs att handlingen inte är uppenbart oförsvarlig och enligt nödbestämmelsen att handlingen inte är oförsvarlig (24 kap. 1 respektive 4 §§). I dessa uttryck ligger förenklat att hänsyn ska tas bl.a. till farans eller

angreppets beskaffenhet, våldsanvändningen och omständigheterna i övrigt. Prop. 2019/20:110

För att få anlitas som skyddsvakt krävs godkännande. Frågor om godkännande av skyddsvakt prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (25 § skyddslagen). Regeringen har i detta avseende beslutat att den som inom Försvarsmakten utses till skyddsvakt och som tillhör myndighetens personal ska vara godkänd av Försvarsmakten (6 § andra stycket skyddsförordningen) samt att länsstyrelsen beslutar om godkännande i övriga fall (6 § första stycket skyddsförordningen).

Av 29 § skyddslagen följer att den som är eller har varit skyddsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av ett uppdrag enligt skyddslagen fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet. I det allmänna verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Finsk militär personal bör kunna anlitas för bevakning av det nya skyddsobjektet

En militär styrka har typiskt sett en inbyggd kapacitet att kunna sköta sitt eget skydd och bevakning, avseende exempelvis egen personal, materiel eller förläggningsplats. Tillgång till effektivt skydd är ofta en förutsättning för att en militär enhet ska kunna utföra sina uppgifter. När uppgifterna ska utföras på en annan stats territorium kan skyddet utföras av det besökande förbandet, tillhandahållas av värdnationen eller genom en kombination av dessa. I de fall värdnationen åtar sig att sköta en besökande militär styrkas skydd kan det åtagandet dock inte ensidigt definieras av värdnationen, utan är också beroende av de behov som den besökande styrkan har utifrån dess egen riskbedömning och nationella krav. Vid mer begränsade operativa försvarssamarbeten torde det ofta vara en lämplig ordning att värdnationen tillhandahåller skydd för den besökande styrkan. För att ett mer omfattande operativt militärt samarbete som det svensk-finska ska fungera på ett effektivt sätt bör det dock finnas förutsättningar att, för det fall det skulle behövas, ge den stödjande militära styrkan befogenheter att själv omhänderta sitt behov av skydd.

Ett effektivt skydd förutsätter befogenheter att använda våld och tvång, inklusive vapenmakt. Militär personal har rätt till självförsvar såväl enligt folkrätten som enligt svenska regler om nödvärn och nöd (24 kap. BrB). I händelse av väpnad konflikt regleras parternas våldsanvändning i den internationella humanitära rätten; någon närmare reglering av dessa befogenheter i svensk rätt krävs inte, vilket redogörs för i avsnitt 7.2. Som framgår där krävs det dock lagstöd för att finsk militär personal ska kunna tilldelas befogenheter gentemot civilbefolkningen som innebär inskränkningar i fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF respektive ingrepp i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 8 kap. 2 § RF. De befogenheter som skyddsvakter har gentemot enskilda vid bevakning av skyddsobjekt är exempel på befogenheter som kräver lagstöd. För att finsk militär personal ska kunna anlitas för bevakning av skyddsobjekt och ges motsvarande befogenheter som skyddsvakter har krävs alltså reglering i lag. Det förutsätter vidare att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överläts till Finland i enlighet med 10 kap. 8 § RF.

Finska styrkor som lämnar operativt militärt stöd kommer många gånger att befinna sig inom områden, anläggningar och byggnader som utgör militära skyddsobjekt enligt gällande rätt och som Försvarmakten ansvarar för bevakningen av och där bevakningen utförs av skyddsvakter anlitade av Försvarmakten. Enligt den lagändring som föreslås och som redogörs för i avsnitt 7.4. ska dock även ett område där finska styrkor bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland kunna beslutas vara skyddsobjekt. För bevakning av ett sådant skyddsobjekt kan t.ex. Försvarmaktens personal eller civila skyddsvakter från bevakningsföretag anlitas. Regeringen delar utredningens bedömning att det finns behov av att skapa förutsättningar för att även militär personal från den stödjande finska styrkan vid behov ska kunna anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt. Framför allt är det en resursfråga. Om svensk militär personal måste avdelas för bevakning av områden där finska styrkor bedriver verksamhet blir den svenska personalen uppbounden i förhållande till andra uppgifter. För att finskt militärt stöd ska bli effektivt kan det därför finnas skäl att i vissa fall anlita finsk militär personal för bevakning. Den finska styrkan kan därmed dels skydda sig själv mot den slags brottsliga verksamhet som sägs i 1 § skyddslagen, dels tillhandahålla skydd för allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet i enlighet med 2 § skyddslagen.

Ett behov av att finsk militär personal anlitas för bevakning kan uppstå för det fall den finska styrkan ska befinna sig i Sverige annat än tillfälligt, t.ex. med anledning av ett mer omfattande och kontinuerligt stöd med anledning av en försämrad säkerhetssituation, vid höjd beredskap och för det fall Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp. Även under ett mer kontinuerligt samarbete kring uppgiften att hindra territoriella kränkningar, där finska styrkor under längre tid befinner sig i Sverige, kan det i vissa fall uppstå behov av att bemyndiga finsk militär personal i detta avseende. I sådana situationer är det avgörande att det militära stöd som lämnas av Finland kan nyttjas på ett sådant sätt att det maximerar den operativa effekten av stödet. Det kan vara fråga om situationer då avsikten med det finska stödet är att svenska militära styrkor inte ska sättas in i områden där finska militära styrkor lämnar stöd. Därav följer att det bör finnas förutsättningar för att besluta att en stödjande finsk styrka ska kunna omhänderta sitt egenkydd, utan stöd från svenska förband.

Genom att möjliggöra att finsk militär personal anlitas för bevakning av den aktuella typen av skyddsobjekt skapas en förutsägbar och för bevakning av skyddsobjekt anpassad ordning när det gäller förutsättningarna för finsk militär att vid behov skydda områden där de bedriver verksamhet, istället för att finsk militär personal ska vara hänvisad till mer generella regler om vålds- och tvångsanvändning i nödvärn och nöd för det fall att skyddsåtgärder behöver vidtas. En sådan lagreglering möjliggör även för att i förväg vidta de förberedelser som krävs för att finsk militär personal ska kunna utföra bevakningsuppgifter på ett rättssäkert sätt, inklusive genom närmare föreskrifter riktade till Försvarmakten och överenskommelser med Finland om de närmare förutsättningarna för utförandet av bevakningsuppdrag samt utbildningsåtgärder.

Nuvarande 9 § skyddslagen skulle kunna tolkas som att skyddslagen redan ger utrymme för att en person som tillhör den finska försvarmakten anlitas som skyddsvakt, i det att bestämmelsen möjliggör för att ”särskilt

utsedd personal” anlitas och då lagen i övrigt inte utesluter att en person som tillhör en utländsk militär styrka utses. Frågan om att anlita personal från en utländsk försvarsmakt för bevakning av skyddsobjekt berörs inte i förarbetena till skyddslagen. Vid genomförandet av PFF SOFA, som genom hänvisning till Nato SOFA innehåller bestämmelser om skydd för besökande styrkor, tog regeringen upp de då gällande reglerna om bevakning av skyddsobjekt, vilka motsvaras av nuvarande 9 § skyddslagen. Regeringen föreslog inte någon ändring av dessa regler och konstaterade att detta innebar att den utländska styrkans personal inte får anlitas som skyddsvakter (prop. 1995/96:37 s. 43). Mot denna bakgrund bör en bestämmelse införas som uttryckligen möjliggör för att finsk militär personal som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen anlitas för bevakning av den aktuella typen av skyddsobjekt.

Det ska understrykas att det inte föreslås att det bör införas en generell möjlighet att anlita finsk militär personal för bevakning av skyddsobjekt, utan att denna möjlighet endast ska avse sådana skyddsobjekt som utgörs av områden där militär verksamhet enligt den föreslagna lagen bedrivs. Lagtexten bör därför utformas så att det uttryckligen framgår att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med lagen får anlitas för bevakning av områden där finska styrkor bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen och som beslutats vara skyddsobjekt.

Som framkommit ovan kan det inte anses föreligga ett generellt behov av att kunna anlita finsk militär personal för bevakning av sådana skyddsobjekt där verksamhet bedrivs enligt den föreslagna lagen. En bedömning bör göras utifrån omständigheterna i det särskilda fallet och det bör därför krävas ett särskilt beslut om att tillåta att finsk militär personal anlitas för bevakning. Enligt regeringens förslag ska regeringen bemyndigas att fatta beslut om att begära operativt militärt stöd från Finland. Vidare ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna besluta att ett område där sådan verksamhet bedrivs ska vara skyddsobjekt. När sådana beslut har fattats är det lämpligt att Försvarsmakten har bemyndigandet, i enlighet med 10 kap. 8 § andra stycket RF, att besluta att finsk militär personal ska få anlitas för bevakning av den aktuella typen av skyddsobjekt. Det är Försvarsmakten som i ett sådant läge bäst kan bedöma om det är ändamålsenligt att finsk militär personal anlitas för bevakning.

En bestämmelse som anger att finsk militär personal får anlitas för bevakning av de aktuella skyddsobjekten placeras lämpligen i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, eftersom det rör sig om en bevakningsuppgift som direkt sammanhänger med stöd enligt den lagen. En hänvisningsbestämmelse till regeln bör införas i skyddslagen.

Det bör understrykas att bemyndigandet innebär att Försvarsmakten får fatta beslutet att finsk militär personal, utöver den personal som annars får anlitas enligt 9 § första stycket skyddslagen, får anlitas för bevakning. I enlighet med 22 § skyddslagen kommer det även i fortsättningen att vara den som äger eller nyttjar ett skyddsobjekt och som utpekats i ett beslut om skyddsobjekt som ansvarar för att objektet bevakas, inklusive för att anlita personal för dess bevakning.

Skyddslagen och skyddsförordningen innehåller en omfattande reglering som gäller för skyddsvakter. Bestämmelser avseende skyddsvakter

Prop. 2019/20:110 finns även i annan författning, bl.a. lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och i brottsbalken. Regelverket är inte anpassat för situationen att utländsk militär personal anlitas för bevakningsuppgiften och bör inte göras automatiskt tillämpligt för finsk militär personal som anlitas för bevakning. I stället bör det särskilt föreskrivas vad som gäller för sådan bevakningspersonal, där det är lämpligt genom hänvisning till relevanta bestämmelser i den befintliga lagstiftningen. Mot bakgrund av utformningen av 9 § andra stycket skyddslagen, om att den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt, bör det direkt i lagtext framgå att personal ur den finska styrkan inte är skyddsvakt i skyddslagens mening. En bestämmelse därom föreslås införas i 9 § skyddslagen.

Nedan redovisar regeringen vilken närmare reglering som bör gälla för finsk militär personal som anlitas för bevakningen.

Lämplighet för uppgiften

Den ur den finska styrkan som anlitas för bevakning bör vara lämplig för uppgiften, vilket bör framgå av lagtexten (jfr 25 § första stycket skyddslagen). Utgångspunkter är att den som anlitas ska ha tillräcklig utbildning och erfarenhet för uppgiften samt ha tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna kommunicera med allmänheten och kunskaper om det tillämpliga regelverket (jfr såvitt avser internationellt operativt polis-samarbete prop. 2016/17:139 s. 98–99). Det ankommer på Försvarsmakten att göra lämplighetsbedömningen genom att godta att viss personal ur den finska styrkan anlitas för bevakningsuppgiften. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § RF meddela föreskrifter riktade till Försvarsmakten om vilka närmare krav på lämplighet som ska gälla.

Befogenheter

Utredningens lagförslag innebär att personal ur den finska styrkan som anlitas för bevakning har de befogenheter som gäller för skyddsvakt enligt 11–14 §§ skyddslagen, dvs. att under vissa förutsättningar besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg (11 §), avvisa, avlägsna och omhänderta en person (12 §), gripa en person med anledning av misstanke om vissa brott (13 §) samt att ta föremål i beslag (13 och 14 §§). Det är regeringens bedömning att det för att finsk militär personal ska kunna anlitas för bevakning är nödvändigt att de har de befogenheter som utredningen föreslagit.

Åklagarmyndigheten har pekat på att utredningens förslag inte omfattar bestämmelsen i 17 § om att ingripanden ska anmälas till polisman. Regeringen kan konstatera att utredningens förslag inte heller omfattar övriga regler om hur ingripanden ska gå till (15–17 §§ skyddslagen). Enligt regeringens bedömning bör även dessa regler gälla avseende den finska militära personalen. Lagförslaget bör därför utformas på så sätt att vad som föreskrivs i 11–17 §§ skyddslagen även ska gälla för personal ur den finska styrkan som anlitas för bevakning.

Såvitt avser våldsbefogenheter enligt polislagen har utredningen föreslagit att finsk militär 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. Detta skulle bl.a. innebära att finsk

militär personal ges de befogenheter som militära skyddsvakter har. Utredningens förslag är dock vidare, eftersom det omfattar även annan militär personal än sådan som anlitas för bevakning av skyddsobjekt.

När det gäller finsk militär personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt och som enligt regeringens förslag ska omfattas av bestämmelserna i 11–17 §§ skyddslagen, är det regeringens bedömning att sådan personal bör ha samma befogenheter som en svensk militär skyddsvakt har.

Detta innebär att finsk militär personal som anlitas för bevakning ska få använda våld, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, för att genomföra en tjänsteåtgärd, om 1) han möts med våld eller hot om våld, 2) han möts av motstånd när han ska verkställa ett frihetsberövande enligt 12 eller 13 § skyddslagen eller 3) han ska avvisa eller avlägsna en person enligt 12 § skyddslagen eller verkställa kroppsvisitation eller undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg enligt 11 § skyddslagen eller verkställa beslag enligt 13 och 14 §§ skyddslagen. I de sistnämnda fallen får våld mot person brukas endast om han möts av motstånd. Vid ett frihetsberövande eller avlägsnande ska finsk militär personal som anlitas för bevakning även få genomföra skyddsvisitation enligt 19 § första stycket 1 polislagen.

Eftersom finsk militär personal som anlitas för bevakning enligt vad som ovan redovisats bör ha de befogenheter som följer av 11 § skyddslagen kommer sådan personal även att ha rätt enligt skyddslagen att i vissa fall använda våld mot obemannade farkoster om andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (11 § andra stycket skyddslagen).

Det ska vidare understrykas att finsk militär personal som anlitas för bevakning kommer att ha de befogenheter som tillkommer envar i form av rätt att vidta envarsgripanden (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken) och beslag i samband med sådant gripande (27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken) samt de befogenheter som följer av de straffrättsliga ansvarsfrihetsgrunderna om användande av våld och tvång i nödvärnssituationer och för att hindra rymning (24 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Därutöver gäller bestämmelserna om nöd (24 kap. 4 § BrB).

Disciplinansvar och brott av krigsmän

Svensk militär personal som i fredstid anlitas som skyddsvakter omfattas i disciplinärt hänseende av lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA (anställd personal) eller lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., LDT (värnpliktiga, hemvärnsmän och andra tjänstgöringsskyldiga inom Försvarmakten). I fredstid omfattas inte civila skyddsvakter från privata bevakningsföretag av reglerna i LOA eller LDT. I krigstid har dock LDT ett utsträckt tillämpningsområde och omfattar även bl.a. skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (2 § 3 LDT), dvs. även skyddsvakter som inte tillhör Försvarmaktens eller annan myndighets personal omfattas.

I avsnitt 7.3 gör regeringen bedömningen att det inte finns anledning eller förutsättningar att utsträcka svenska disciplinära reglers tillämplighet till att generellt omfattas finsk militär personal som lämnar stöd. Regeringen gör samma bedömning när det gäller sådan finsk militär personal

Prop. 2019/20:110 som anlitas för bevakning av den aktuella typen av skyddsobjekt. Sammanfattningsvis finns inte anledning att utsträcka svenska disciplinära regler till att även omfatta finsk militär personal som anlitas som skyddsvakter. Det gäller såväl i fred som i krig. Eftersom finsk militär personal som anlitas för bevakning inte ska vara att anse som skyddsvakter kommer de inte heller omfattas av LDT:s bestämmelser om skyddsvakter i krigstid.

Inte heller kommer finsk militär personal som anlitas för bevakning att omfattas av de särskilda straffstadganden som enligt 21 kap. brottsbalken gäller för krigsmän, vilket i krigstid bl.a. gäller för skyddsvakter som förordnats med stöd av skyddslagen (21 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Det saknas skäl att ändra detta förhållande.

Straffrättsligt skydd och ansvar i övrigt

Åklagarmyndigheten har påtalat att frågor om anmälningsskyldighet vid misstanke om brott och till vem sådan upptäckt ska anmälas bör utredas närmare. Regler om skyldighet för en myndighet att vid misstanke om att dess personal begått brott anmäla brottet till åtal finns bl.a. i LOA och LDT. I enlighet med vad som framkommit ovan kommer finsk militär personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt inte att omfattas av dessa lagar. Det finns inte någon mellan Sverige och Finland tillämplig överenskommelse om att finsk myndighet är skyldig att göra åtalsanmälan till svensk myndighet vid misstanke om att finsk befattningshavare gjort sig skyldig till brott i Sverige. Av Nato SOFA, till vilket PFF SOFA hänvisar, framgår dock att myndigheterna i den mottagande staten har domsrätt över medlemmar av en styrka eller en civil komponent och dess anhöriga i vad avser straffrättsliga lagöverträdelser som har begåtts på den mottagande statens territorium och som är straffbara enligt det landets lag (artikel VII punkten 1.b). Av principerna för välvilligt samarbete mellan mottagande och sändande stat får anses följa att staterna bör uppmärksamma varandra avseende förhållanden som är en förutsättning för utövandet av den jurisdiktion som tillkommer respektive stat. Det finns i detta avseende även regler i Nato SOFA, till vilket PFF SOFA hänvisar, om att myndigheterna i de mottagande och sändande staterna ska bistå varandra i straffrättsliga frågor, bl.a. med utförande av utredning av lagöverträdelser och upptagning och sammanställning av bevisning (artikel VII.6.a). Därutöver följer av Nato SOFA att den sändande staten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att tillse att den besökande styrkan följer lagarna i den mottagande staten och att avhålla sig från varje handling som är oförenlig med andan i Nato SOFA (art. II). Konstateras kan vidare att brott som faller under allmänt åtal kan anmälas av envar, dvs. även av finska befattningshavare.

I betänkandet berörs inte frågan om finsk militär personal som anlitas för bevakning omfattas av det särskilda straffrättsliga ansvar som gäller för svensk skyddsvakt, en fråga som *Åklagarmyndigheten* har aktualiserat. Inte heller tas i betänkandet upp frågan om skyddsvakts straffrättsliga skydd även bör omfatta finsk militär personal som anlitas för bevakning. En skyddsvakt omfattas av särskilt straffrättsligt skydd enligt bestämmelserna om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd samt ett särskilt straffrättsligt ansvar enligt bestämmelsen om tjänstefel (17 kap. 1, 2 och 4 §§ samt 20 kap. 1 §

brottsbalken) när denne befinner sig i respektive vid myndighetsutövning. Det straffrättsliga skyddet respektive ansvaret anses endast gälla svensk myndighetsutövning. Det har t.ex. ansetts krävas särskild hänvisning i lag till de aktuella bestämmelserna för att den myndighetsutövning som med stöd av lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete kan överlämnas till utländsk stat inom ramen för det operativt polis-samarbetet ska omfattas av reglerna i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ samt 20 kap. 1 § brottsbalken (se 5 kap. 2 § lagen om internationellt polisiärt samarbete samt prop. 2016/17:139 s. 66 och prop. 1999/2000:64 s. 112, samt se även kommentarerna till 17 kap. respektive 20 kap. brottsbalken i Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., Norstedts Juridiks lagkommentarer, JUNO 2019-10-29). Motsvarande reglering har även införts inom ramen för det internationella tullsamarbetet (3 kap. 7 § lagen [2000:1219] om internationellt tullsamarbete).

Regeringen konstaterar i avsnitt 7.3 att det inte finns något generellt behov av att föreskriva att finska styrkor då stöd lämnas ska omfattas av de allmänna bestämmelserna om straffrättsligt skydd och ansvar. När finsk militär personal anlitas för bevakning av skyddsobjekt och därvidlag utövar myndighet enligt skyddslagen finns det dock skäl att, i likhet med vad som gäller för utländska tjänstemän som utövar befogenheter i Sverige inom ramen för internationellt polis- och tullsamarbete, låta dem omfattas av det straffrättsliga skydd som följer av 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken samt det straffrättsliga ansvar som följer av 20 kap. 1 § brottsbalken. Det bör, i enlighet med vad som ovan beskrivits om internationellt polis- och tullsamarbete, göras genom hänvisning till de tillämpliga bestämmelserna i lagtext. Såvitt avser det straffrättsliga ansvaret bör dock observeras att finsk militär personal omfattas av PFF SOFA:s regler om straffrättslig jurisdiktion och att det för att åtal ska få väckas krävs att regeringen beslutar om åtalsförordnande enligt 2 kap. 7 b § brottsbalken.

Tillsyn

Utredningen behandlar inte heller frågan om tillsyn när det gäller finsk militär personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Som framkommit i avsnitt 7.3 anses en befattningshavare vid en utländsk stat som anförtrotts myndighetsutövande uppgift enligt 10 kap. 8 § RF inte omfattas av JO och JK:s tillsyn utan särskild föreskrift därom. De skäl som redovisas i det avsnittet mot att generellt ställa finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige under JO:s eller JK:s tillsyn gör sig även gällande när det gäller sådan personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt enligt regeringens förslag. Som konstaterats där har inte heller utländsk befattningshavare som anförtrotts myndighetsutövande uppgifter inom ramen för internationellt polis- respektive tullsamarbete ställts under JO:s eller JK:s tillsyn. Regeringen konstaterar vidare att vare sig JO eller JK i sina remissvar har anfört att finsk militär personal som anlitas för bevakning bör stå under deras tillsyn.

Skadestånd

Ytterligare en fråga som inte berörs i utredningen är vad som gäller såvitt avser krav på skadestånd från enskild med anledning av agerande från en finsk militär som anlitas för bevakning. I avsnitt 7.3 har närmare redovi-

Prop. 2019/20:110 sats den svenska regleringen om det allmännas skadeståndsansvar generellt enligt skadeståndslagen (1972:207) och särskilt enligt lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering samt redogjorts för att det tillämpliga avtalet i relationen mellan Sverige och Finland är PFF SOFA. En förutsättning för att införa en särskild reglering för bevakning av skyddsobjekt, som avviker från PFF SOFA:s regler, vore att Sverige och Finland kommer överens om detta.

Tystnadsplikt

En skyddsvakt omfattas av tystnadsplikt i det att den som är eller har varit skyddsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av ett uppdrag enligt skyddslagen fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för totalförsvaret eller annars för Sveriges säkerhet (29 § skyddslagen). Denna bestämmelse kommer inte att gälla för finsk militär personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt och därmed kommer inte heller straffstadgandet om brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken) vara tillämplig. Däremot gäller i förhållande till Finland tillämpliga säkerhetsskyddsavtal, bl.a. det generella säkerhetsskyddsavtalet mellan de nordiska länderna av den 7 maj 2010 (SÖ 2013:17) enligt vilket parterna ska vidta lämpliga åtgärder, i enlighet med nationell lagstiftning, för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts mellan parterna. Vid behov kan ytterligare överenskommelser ingås mellan Sverige och Finland i nu aktuellt avseende. Konstateras kan vidare att bestämmelserna om brott mot Sveriges säkerhet i 19 kap. brottsbalken, t.ex. spioneri (19 kap. 5 § brottsbalken) och obehörig befattningsmed hemlig uppgift (19 kap. 7 § brottsbalken) gäller för envar.

Överlåtelse av förvaltningsuppgift

Regeringens förslag om att Försvarsmakten ska få besluta att finsk militär personal som lämnar operativt militärt stöd till Sverige får anlitas för bevakning av den aktuella typen av skyddsobjekt och att dessa ska ha vissa befogenheter enligt skyddslagen och polislagen förutsätter ett bemyndigande från riksdagen i enlighet med 10 kap. 8 § RF om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till annan stat.

Överenskommelser med Finland

De närmare förutsättningarna för finsk militär personals utförande av bevakning av skyddsobjekt kan behöva regleras i överenskommelser mellan Sverige och Finland. Regeringen, eller en av regeringen bemyndigad myndighet, kan ingå sådana överenskommelser (10 kap. 1–2 §§ RF). I 10 kap. 3 § RF finns bestämmelser om att riksdagens godkännande av en internationell överenskommelse krävs i vissa fall och att överläggningar i vissa fall ska ske med Utrikesnämnden. En myndighet får inte bemyndigas att ingå en överenskommelse som kräver riksdagens godkännande eller Utrikesnämndens medverkan.

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att möjliggöra att finsk militär personal ges polisiära befogenheter, utöver de befogenheter som finsk militär personal som anlitas för bevakning av vissa skyddsobjekt ska ha enligt regeringens förslag.

Utredningens förslag avviker från regeringens bedömning. Utredningen föreslår att regeringen ska bemyndigas att besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen och som tjänstgör för bevakning och för att upprätthålla ordning inom styrkan ska ha befogenheter enligt 10 § första stycket 1, 2 och 4 samt andra stycket polislagen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Åklagarmyndigheten* anger att förslaget aktualiserar frågor om tjänstefel enligt svensk lag och om anmälningsskyldighet vid misstanke om brott för sådan utländsk styrka samt till vem sådan upptäckt ska anmälas samt att dessa frågor bör utredas närmare.

Skälen för regeringens bedömning: I betänkandet föreslås att regeringen ska bemyndigas att besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den föreslagna 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. Utredningen har i detta avseende hänvisat till att det av 29 § första stycket första meningen polislagen följer att en vaktpost eller annan som vid Försvarmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning har den befogenhet att använda våld som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 polislagen. Utredningen motiverar förslaget med att även finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige kan komma att utföra uppgifter bevaknings- och ordningsuppdrag och därvidlag ha behov av de aktuella polisiära befogenheterna.

Som framkommit i föregående avsnitt är det regeringens förslag att finsk militär personal som anlitas för bevakning av skyddsobjekt ska ha de befogenheter som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 samt andra stycket polislagen och 19 § första stycket 1 polislagen. Enligt regeringens bedömning finns det inte skäl för att finsk personal som tjänstgör för bevakning ges polisiära befogenheter, annat än då de anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Regeringens bedömning är vidare att det saknas behov av att kunna ge finsk militär personal polisiära befogenheter för att upprätthålla ordningen inom den egna styrkan. Som närmare redogörs för i avsnitt 7.7 är det regeringens bedömning att finsk militär personal redan enligt gällande rätt har rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla ordningen inom den egna styrkan.

Finska straffrättsliga och disciplinära befogenheter gentemot finsk militär personal

Regeringens bedömning: De gällande reglerna om förutsättningarna för Finland att i Sverige utöva straffrättslig och disciplinär jurisdiktion gentemot finsk militär personal bör inte ändras.

Utredningens förslag: Utredningens förslag avviker från regeringens bedömning. Utredningen föreslår att regeringen ska bemyndigas att besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen ska ha de straffrättsliga och disciplinära befogenheter som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot personalen inom styrkan.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Åklagarmyndigheten* konstaterar att utredningen inte behandlar närmare hur eventuella straffrättsliga jurisdiktionskonflikter mellan Sverige och Finland ska lösas och vilka intressen som ska ha företräde, bl.a. när det gäller användningen av tvångsmedel.

Skälen för regeringens bedömning: I betänkandet föreslås att regeringen i lag ska ges möjlighet att besluta om att finsk militär styrka, som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen om operativt stöd, ska ha rätt att i Sverige utöva den straffrättsliga och disciplinära jurisdiktion som finska myndigheter enligt finsk lagstiftning har gentemot den egna personalen. Som skäl för förslaget har utredningen bl.a. angett att det svensk-finska försvarssamarbetet omfattar operativt agerande, även bortom fredstida förhållanden och att finska styrkor kan 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.

Enligt regeringen bör det nuvarande regelverket inte ändras. Som redogörs för i betänkandet regleras frågan om straffrättslig och disciplinär jurisdiktion i PFF SOFA, som gäller mellan Sverige och Finland, genom hänvisning till artikel VII i Nato SOFA. I artikeln anges vilka rättigheter i detta avseende som tillkommer den sändande respektive mottagande staten. Utgångspunkten för regleringen är att staterna har domsrätt i enlighet med sin lagstiftning. Militärmyndigheterna i den sändande staten har 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 (artikel VII punkten 1.a), dock inte mot personer som är medborgare eller har hemvist i den mottagande staten annat än om de är medlemmar av den sändande statens styrka (artikel VII punkten 4). Myndigheterna i den mottagande staten har samtidigt 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 det landets lag (artikel VII punkten 1.b). Dock anges att när det gäller brott mot statens säkerhet som är straffbara enligt den ena statens lag, men inte den andras, ska den stat mot vilket brottet riktas ha exklusiv domsrätt (artikel VII

punkten 2). När frågan inte är om brott mot statens säkerhet kan det föreligga konkurrerande domsrätt. I dessa fall har sändande stat företräde vid utövandet av jurisdiktionen när det gäller brott riktade enbart mot den statens egendom och säkerhet eller brott som riktar sig uteslutande mot en annan medlem i styrkan, civil komponent, eller dess anhöriga samt för lagöverträdelse som härrör från någon handling eller underlåtenhet som begåtts vid tjänsteutövning (artikel VII punkten 3.a). Mottagande stat har företräde när det gäller alla andra lagöverträdelse (artikel VII punkten 3.b). Om den stat som har företräde väljer att inte utöva domsrätten ska den meddela den andra staten, som då har rätt att utöva domsrätt (artikel VII punkten 3.c). Om den sändande staten har domsrätt får den inte verkställa ett dödsstraff i den mottagande staten, om den staten saknar sådant straff för det aktuella brottet (artikel VII punkten 7 a).

Av artikel VII i Nato SOFA följer alltså att den sändande staten ska ha rätt att i viss utsträckning utöva sin domsrätt i den mottagande staten. Det ska vara möjligt att såväl döma till straff i den mottagande staten som att verkställa domen där. Den enda begränsningen i detta avseende är att en dödsdom inte får verkställas i den mottagande staten av den sändande statens myndigheter, om lagen i den mottagande staten inte har dödsstraff för det aktuella fallet.

Av artikel VII punkt 10 framgår 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. Utanför sådana lokaler ska sändande stats militärpolis anlitas endast i kraft av avtal med myndigheterna i den mottagande staten och i samarbete med dessa myndigheter och endast i den utsträckningen som erfordras för att upprätthålla disciplin och ordning bland medlemmarna av 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 (se prop. 1995/96:37 s. 31–33, och jfr prop. 2004/05:7 s. 35–40 samt prop. 2015/16:152 s. 38–44). 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.

Den svenska reservationen innebär att, i de fall som den sändande staten enligt avtalet ska ha företräde vid utövande av domsrätt, får sådan domsrätt inte utövas på svenskt territorium. Som skäl för reservationen angav regeringen att det inte var motiverat att med anledning av det begränsade PFF-

Prop. 2019/20:110 samarbetet ge besökande styrkor rätt att utöva straffrättslig domsrätt i Sverige samt att risk fanns att en dödsdom skulle kunna utdömas på svenskt territorium, vilket skulle strida mot regeringsformens förbud mot dödsstraff (prop. 1995/96:37 s. 31–33).

Det ska understrykas att den svenska reservationen inte begränsar den sändande staten från att utanför svenskt territorium utöva jurisdiktion över brott begångna här i landet, t.ex. efter det att den misstänkte gärningsmannen återvänt till den sändande staten.

Inte heller inskränks rätten för militärmyndigheterna i den sändande staten att vidta åtgärder som är omedelbart nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet inom den besökande styrkan. Regeringen angav i propositionen (prop. 1995/96:37 s. 31–33 och se även prop. 2004/05:7 s. 39–40) att ett beslut om att en främmande stats militära styrka får besöka Sverige måste anses innefatta en rätt för styrkan att behålla sin befälsstruktur under besöket och för befäl att mot underlydande medlemmar av styrkan vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet inom styrkan samt för medföljande militärpolis att utöva polisiär myndighet inom förläggingsområden och liknande. Vidare angavs att rätten för den sändande statens styrka att internt utöva de befogenheter som nu sagts får anses följa av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete som inte kräver uttrycklig reglering i lag. Inte heller ansågs det möjligt att låta svenska myndigheter helt överta sådana uppgifter under besöket. Regeringen konstaterade därför att reservationen inte bör omfatta åtgärder som behövs vidtas omedelbart för att upprätthålla ordning och säkerhet inom styrkan eller gälla den sändande statens rätt enligt PFF SOFA att utöva polisiär myndighet inom förläggningar och utrymmen som styrkan ensam disponerar.

Att märka är att Finland vid ratifikationen av PFF SOFA lämnade en deklARATION med innebörden att bestämmelsen i artikel VII i Nato SOFA inte omfattar utländsk domstols utövande av jurisdiktion i Finland.

Som utredningen framhåller skiljer sig förutsättningar vid ett operativt militärt samarbete mellan Sverige och Finland enligt den föreslagna lagen från de som gäller PFF-samarbetet. Det svensk-finska samarbetet är inte begränsat till ett antal övningar per år, utan innefattar operativ verksamhet och innebär möjligheten att militär personal från våra respektive länder kan komma att vara förlagd på varandras territorium under längre tid. Därtill kommer att 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. Detta talar för att överväga att inom det svensk-finska samarbetet tillåta ett mer omfattande utövande av jurisdiktion mot den egna personalen än vad som är fallet i dagsläget.

En utländsk stat bör dock endast tillåtas att utöva domsrätt inom svenskt territorium om det är motiverat av starka skäl, även om utövningen begränsas till den besökande statens militära personal. Som konstaterats ovan har Finland möjlighet att i Sverige vidta åtgärder för upprätthållande av ordning och säkerhet inom den egna styrkan. Det omfattar att gentemot den egna personalen vidta disciplinära åtgärder i enlighet med finsk lagstiftning och att utöva polisiär myndighet inom förläggingsområden och liknande. I vilken utsträckning det finns ett praktiskt behov från finsk sida att därutöver även utöva straffrättslig domsrätt i Sverige är inte klarlagt.

Konstateras kan även att Finland, givet reservationen till PFF SOFA, inte tillåter att Sverige i Finland utövar domsrätt mot svensk militär personal. Mot bakgrund av att vare sig Sverige eller Finland tillåter utövandet av domsrätt inom sina respektive territorier, och explicit invänt mot bestämmelsen om domsrätt i PFF SOFA, bör det inte komma ifråga att i Sverige ändra förutsättningarna för utövandet av finsk domsrätt med mindre än att Sverige och Finland dessförinnan har kommit överens om förutsättningarna för detta.

När det gäller *Åklagarmyndighetens* påpekande om hur eventuella straffrättsliga jurisdiktionskonflikter mellan Sverige och Finland ska lösas och vilka intressen som ska ha företräde, bl.a. när det gäller användningen av tvångsmedel, hänvisas till vad som redogjorts för ovan om förutsättningarna enligt gällande rätt för finska myndigheter att utöva straffrättslig jurisdiktion i Sverige enligt PFF SOFA med de begränsningar som följer av den svenska reservationen. Regeringen lämnar inget förslag om ändring av regelverket i detta avseende. Någon utökning av förutsättningarna för finska myndigheter att använda sig av tvångsmedel under förundersökning föreslås t.ex. inte. För svenska rättsvårdande myndigheters del finns bestämmelser om förundersökning, inklusive användning av tvångsmedel, bl.a. i rättegångsbalken. Det saknas anledning att ändra dessa regler med anledning av de förslag som lämnas i det nu aktuella lagstiftningsärendet. Anmärkas bör att vid genomförandet av PFF SOFA gjordes bedömningen att det inte fanns anledning att ändra i rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning och handläggning vid de rättsvårdande myndigheterna (prop. 1995/96:37 s. 33 och prop. 2004/05:7 s. 38). Konstateras kan vidare att Nato SOFA, till vilket PFF SOFA hänvisar, innehåller bestämmelser om att myndigheterna i de mottagande och de sändande staterna ska bistå varandra vid utövandet av den domsrätt som tillkommer respektive stat (artikel VII punkten 5 och 6).

7.8 Bemyndiganden om finsk militär luftfart

Regeringens förslag: I luftfartslagen införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Transportstyrelsen* anger att den föreslagna regleringen är rimlig. Myndigheten anför dock att förslaget inte kommer att innefatta en möjlighet att bemyndiga finsk försvarsmakt att besluta om tillfälliga undantag från beslut om restriktionsområde om ett sådant beslut fattats avseende ett område där finsk försvarsmakt flyger. Myndigheten gör vidare bedömningen att inte heller Transportstyrelsen kan bemyndiga den finska försvarsmakten att fatta så-

Prop. 2019/20:110 dana beslut om undantag, eftersom myndighetens bemyndigande i detta avseende är begränsat till svenska myndigheter.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

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

14 kap. luftfartslagen innehåller bestämmelser om militär luftfart, ett begrepp som även inkluderar utländsk militär luftfart (se prop. 2012/13:165 s. 62). Av 14 kap. 2 § första stycket luftfartslagen framgår att luftfartslagens reglering endast gäller militär luftfart i begränsad omfattning.

Regeringen har omfattande befogenheter att meddela föreskrifter och besluta i enskilda fall när det gäller utländsk militär luftfart i Sverige. Av 14 kap. 2 § tredje stycket luftfartslagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, utöver i de fall som följer av första stycket, får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart i de ämnen som anges i lagen och som inte måste meddelas i lag.

Såvitt avser tillträde till svenskt territorium för utländska militära luftfartyg anges i 14 kap. 11 § luftfartslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillträde till svenskt territorium. Närmare bestämmelser i detta avseende finns i tillträdesförordningen. Dessa bestämmelser innebär att det i de flesta fall krävs tillstånd för att utländska statsluftfartyg ska få tillträde till svenskt territorium och att det är regeringen som beslutar om tillstånd när det gäller utländska militära stridsfartyg och att Försvarsmakten meddelar beslut när det gäller andra utländska statsluftfartyg (5–6 §§ tillträdesförordningen).

När det i övrigt gäller utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige innehåller 14 kap. luftfartslagen flera bemyndiganden som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter och i vissa fall även besluta i enskilda fall. Av 14 kap. 3 § andra stycket luftfartslagen framgår att för att annan än staten ska få bedriva verksamhet inom det militära luftfartssystemet krävs tillstånd samt att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om tillstånd samt meddelar föreskrifter. I 14 kap. 5 § luftfartslagen anges att 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 därutöver meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, dels om sådan luftfart som utförs i Sverige av en annan stat, eller ett företag med säte i en annan stat, och som avser underhåll, modifiering eller utprovning för militära ändamål (14 kap. 12 § luftfartslagen) dels, om det finns särskilda skäl, att viss luftfart ska följa reglerna för militär luftfart eller för annan luftfart för statsändamål (14 kap. 13 § luftfartslagen). Regeringen får vidare, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall besluta om undantag från bestämmelserna om statsluftfart och då meddela de villkor som behövs (14 kap. 14 § luftfartslagen).

Bestämmelser som genomför bemyndigandena i 14 kap. luftfartslagen finns i luftfartsförordningen och tillträdesförordningen. Luftfartsförordningens regler gäller dock endast ett utländskt statsluftfartyg som

har fått tillstånd till luftfart inom svenskt område, om detta beslutades när tillståndet gavs (14 kap. 22 § luftfartsförordningen). Prop. 2019/20:110

Bemyndigande om finsk militär luftfart

Finskt militärt stöd till Sverige ska kunna inbegripa finska militära luftfartyg. Som framgått av redogörelsen ovan krävs tillstånd för alla utländska statsluftfartygs tillträde till Sverige. Sådana tillstånd meddelas av regeringen när det gäller stridsflygplan och av Försvarsmakten när det gäller andra utländska statsluftfartyg. Det finns alltså enligt gällande rätt förutsättningar att i ett regeringsbeslut om att begära stöd från Finland enligt den föreslagna lagen inkludera tillstånd till att finska militära stridsflyg som ingår i stödet tillträder svenskt territorium. Någon ändring av gällande rätt behövs alltså inte i detta avseende.

I regeringens befogenhet att begära operativt stöd från Finland enligt den föreslagna lagen ingår att ange vilket slags stöd som de finska luftfartygen får lämna i Sverige, och därmed övergripande vilken slags verksamhet det rör sig om. Någon ytterligare författningsändring i det avseendet behövs inte.

I dagsläget gäller att ett utländskt statsluftfartyg som huvudregel ska följa bestämmelserna för civil luftfart och framföras enligt anvisningarna från svensk flygtrafikledning (14 kap. 4 § luftfartsförordningen). Försvarsmakten har dock, med stöd av 14 kap. 5 § respektive 12 § luftfartslagen, bemyndigats att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för övning med svenska förband som sker enligt regeringens medgivande, eller inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet (14 kap. 3 § luftfartsförordningen). Försvarsmaktens föreskrifter i detta avseende innebär att utländska militära luftfartyg som övar i Sverige kan framföras enligt reglerna för militär luftfart.

Även finska militära luftfartyg som i enlighet med en svensk begäran därom deltar i operativ verksamhet på svenskt territorium bör följa bestämmelser för militär luftfart. Det är Försvarsmakten 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 – den s.k. egentliga flygverksamheten – dvs. hur det utländska militära luftfartyget ska framföras i luften under och i anslutning till att stödet lämnas i Sverige, ledas genom bestämmelser meddelade av Försvarsmakten (jfr Ds 2009:56 s. 114–115 och prop. 2012/13:165 s. 42–45). Ett bemyndigande bör därför införas som möjliggör för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela sådana föreskrifter.

Under det att stöd lämnas kan det uppstå situationer där det är nödvändigt att snabbt fatta ett särskilt beslut i saken, t.ex. efter en ändrad inriktning av verksamheten. Därför bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kunna fatta beslut i ett enskilt fall, vilket i dagsläget är fallet när det gäller utländsk militär flygövningsverksamhet (se 14 kap. 3 § luftfartsförordningen och jfr prop. 2012/13:165 s. 43).

Mot denna bakgrund bör ett bemyndigande införas i luftfartslagen enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får med-

Prop. 2019/20:110 delar föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om den flygverksamhet som bedrivs när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Detta görs lämpligen genom en komplettering av 14 kap. 5 § luftfartslagen. Regeringen har som redogjorts för ovan för avsikt att bemyndiga Försvarsmakten att meddela föreskrifter i nu aktuellt avseende.

Transportstyrelsen anger att den av utredningen föreslagna regleringen är rimlig. Myndigheten anför dock att förslaget inte kommer att innefatta en möjlighet att bemyndiga finsk försvarsmakt att besluta om tillfälliga undantag från beslut om restriktionsområde om ett sådant beslut fattats avseende ett område där finsk försvarsmakt flyger. Myndigheten gör vidare bedömningen att inte heller Transportstyrelsen kan bemyndiga den finska försvarsmakten att fatta sådana beslut om undantag, eftersom myndighetens bemyndigande i detta avseende är begränsat till svenska myndigheter. Regeringen konstaterar att frågan om beslutsfattande avseende tillträde till restriktionsområden för finska militära luftfartyg inte behandlas i utredningen men att det av 3 och 5 §§ förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden finns förutsättningar för Försvarsmakten respektive Transportstyrelsen att fatta beslut om tillstånd till luftfart i restriktionsområden när det finns särskilda skäl. För det fall behov av att möjliggöra för finsk myndighet att fatta beslut om undantag från beslut om restriktionsområde skulle framkomma kan regeringen komma att återkomma till frågan.

7.9 Förfogandeåtgärder

Regeringens bedömning: Förfogandelagen möjliggör att regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – en statlig myndighet, kommun eller region beslutar om förfogande och dispositionsförbud för att tillgodose finska styrkors behov när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Det bör för närvarande inte införas en möjlighet att besluta att finsk militär styrka som lämnar stöd enligt den föreslagna lagen ska ha befogenhet att för de finska styrkornas räkning besluta om förfogande och dispositionsförbud enligt förfogandelagen.

Utredningens förslag avviker från regeringens förslag. Utredningen föreslår att regeringen ska få besluta att finsk militär styrka som lämnar operativt militärt stöd till Sverige 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.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Försvarshögskolan* anger att det är oklart varför finska militära styrkor inte ska ha alla de befogenhet att besluta om förfogande och dispositionsförbud som följer enligt 5 § förfogandelagen. *Transportstyrelsen* har inget att invända mot förslaget men påpekar att myndigheten har ett samarbete med

Försvarsmakten om uttag av fordon i händelse av höjd beredskap eller krig och att det inte följer av betänkandet hur Transportstyrelsen ska kunna erbjuda den finska försvarsmakten uttag av svenska fordon. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att betänkandet saknar en redogörelse för hur samordning mellan svenska civila myndigheter och finsk militär ska ske.

Skälen för regeringens förslag

Förfogandelagens reglering

Förfogandelagen är en s.k. fullmaktslag i enlighet med 15 kap. 6 § RF och innehåller bestämmelser som möjliggör tvångsvis förfogande över egendom och tjänster i vissa särskilda situationer relaterade till krig. Reglerna om förfogande träder automatiskt i tillämpning om Sverige kommer i krig (1 §). Av 2 § första stycket framgår vidare att regeringen får föreskriva att 4–6 §§ helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer om Sverige är i krigsfara, 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, eller 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 2 § andra stycket förfogandelagen anges att en sådan föreskrift ska underställas riksdagens prövning inom en månad från det att 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.

När reglerna om förfogande är tillämpliga får för statens eller annans räkning förfogande ske enligt lagen för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt (4 § första stycket). Förfogande enligt lagen får inte riktas mot staten (4 § andra stycket). Genom uttrycket ”icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt” markeras lagens subsidiära karaktär; det ska vara fråga om situationer där rekviritionen inte kan tillgodoses tillräckligt skyndsamt på annat sätt, t.ex. genom köp eller hyra (prop. 1977/78:72 s. 88).

Vad som kan förfogas över med stöd av lagen framgår av 5 § första stycket förfogandelagen där det anges 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, industrianläggning 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,

- Prop. 2019/20:110 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 vidaresänds 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.

Fastighet får alltså endast ta i anspråk med nyttjanderätt (5 § punkten 1 förfogandelagen). Sådan nyttjanderätt ska enligt huvudregeln gälla tills vidare (10 § andra stycket förfogandelagen). När det gäller lös egendom är utgångspunkten att egendom som kan antas bli förbrukad eller förstörd eller väsentligt minska i värde tas i anspråk med äganderätt och annan egendom tas i anspråk med nyttjanderätt, som då enligt huvudregeln ska gälla tills vidare (10 § första och andra stycket förfogandelagen).

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

Av 7 § framgår att beslut om förfogande får fattas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner, regioner eller statliga myndigheter. Förfogandeförordningen (1978:558) innehåller närmare bestämmelser om 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).

Av 2 § förfogandeförordningen framgår vilken myndighet som beslutar om förfogande för annans räkning än Försvarsmaktens. Förfogande avseende transportmedel beslutas av Trafikverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen eller länsstyrelsen i det län där transportmedlet finns. Beslut om förfogande avseende fastigheter och radioanläggningar beslutas av länsstyrelsen i det län där fastigheten respektive anläggningen finns. Förfogande avseende övrig egendom och avseende tjänster beslutas av den kommun, region eller statliga myndighet som regeringen bestämmer särskilt.

Förfogande över egendom ska riktas mot en bestämd ägare eller innehavare av egendomen (7 § andra meningen förfogandelagen). I fall som avses i 1 § eller 2 § första stycket 1 eller 2, dvs. då Sverige är i krig eller krigsfara eller utomordentliga förhållanden råder, får dock regeringen föreskriva om förfogande som avser alla eller en viss krets av ägare och innehavare av egendom av det slag som förfogandet gäller (7 § tredje meningen förfogandelagen).

Förfogandelagen innehåller även regler om rätt till ersättning med anledning av förfogande och för skada till följd av dispositionsförbud. Av 17 § andra stycket förfogandelagen framgår att ersättning ska utges av den för vars räkning beslutet om förfogande eller dispositionsförbud har meddelats. Är denne annan än staten och fullgör denne inte sin ersättningskyldighet, ska staten på begäran utge ersättningen. Staten har då rätt att återkräva det som utbetalts av den ersättningskyldige.

För handläggning av ärenden om ersättning enligt förfogandelagen finns en central värderingsnämnd (riksvärderingsnämnden) samt lokala värderingsnämnder (18 §).

Bestämmelser om ersättningsgrunder finns i 29–37 §§ förfogandelagen. För det fall egendom tagits i anspråk med äganderätt utgår t.ex. skäligen ersättning för nödvändiga kostnader vid framställning eller återanskaffning (29 §). Utgångspunkten är att i den mån det är möjligt och lämpligt ska 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 taxerpris vid den tid då egendomen avlämnas eller på annat sätt kommer i statens besittning eller då åtgärden eller tjänsten utföres. Riksvärderingsnämnden har regeringens uppdrag att efter samråd med statens pris- och kartellnämnd (numera Konkurrensverket) fastställa tillämpliga taxor (13 § förfogandeförordningen).

Det ska understrykas att förfogandelagen inte tar sikte på den slags påverkan på privat egendom som under en väpnad konflikt kan komma att ske som en direkt konsekvens av den väpnade stridens bedrivande. Det kan t.ex. handla om att en militär trupp behöver ta sin tillflykt till en privat byggnad för att positionera sig i förhållande till en angripare, eller om att markegendom tillfälligt tas i anspråk utefter vart stridigheterna förflyttas. Den internationella humanitära rätten innehåller bestämmelser om i vad mån sådana åtgärder är tillåtna. Något behov av att införa lagreglering i svensk lag om detta kan inte anses föreligga (jfr redogörelsen i avsnitt 7.10 om lagen [1992:1402] om undanförelse och förstöring).

Förfogande för finsk militär styrkas behov

Som framgått ovan har bl.a. Försvarsmakten möjlighet att i vissa fall besluta om förfogande och dispositionsförbud i syfte att tillgodose totalförsvarets ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt, i en situation då Sverige befinner sig i krig eller om regeringen beslutat om det med anledning av krigsrelaterade förhållanden. För det fall Finland lämnar operativt stöd till Sverige när förfogandelagens regler är tillämpliga, t.ex. då Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp och Sverige befinner sig i krig, kan det finnas behov av förfogande över egendom och tjänster för de finska styrkornas räkning. Det skulle t.ex. kunna uppstå behov av att förfoga över en fastighet för förläggning av stödjande finska styrkor eller för förvaring av den finska styrkans materiel. Det kan också röra sig om behov av att förfoga över ett transportmedel eller ålägga innehavare av transportmedel att ombesörja

Prop. 2019/20:110 transporter av finska styrkor. Förfogandelagen tillåter inte bara förfogande för den svenska statens räkning utan även för annans räkning, under förutsättning att det är för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov (4 § förfogandelagen). När finska styrkor befinner sig i Sverige för att stödja Sverige med att möta ett väpnat angrepp får de behov de finska styrkorna har för att lösa denna uppgift anses omfattas av totalförsvarets behov i förfogandelagens mening. Det får alltså anses möjligt att besluta om förfogande och dispositionsförbud i enlighet med förfogandelagen för understödjande finska styrkors räkning. Av 7 § förfogandelagen framgår att beslut om förfogande fattas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner, regioner eller statliga myndigheter. Dispositionsförbud beslutas av den myndighet som har rätt att besluta om förfogandet. Regeringen har i förfogandeförordningen utpekat vilka som får fatta beslut i nu aktuella avseenden. Det ankommer på regeringen att med stöd av bemyndigandet i 7 § förfogandelagen utpeka beslutande myndighet när det gäller beslut om förfogande och dispositionsförbud för finska styrkors räkning.

Något bemyndigande för regeringen att besluta om att finsk militär ska kunna fatta beslut enligt förfogandelagen bör inte införas

Enligt nuvarande lagstiftning får beslut om förfogande endast fattas av den svenska regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, svensk statlig myndighet, kommun eller region (7 § förfogandelagen). Utredningen har föreslagit att regeringen ska få besluta att bemyndiga finska militära styrkor att besluta om vissa former av förfoganden och dispositionsförbud för att tillgodose finska styrkors behov, framförallt beslut om att ta i anspråk fastigheter med nyttjanderätt och annan egendom med äganderätt eller nyttjanderätt eller att upphäva eller begränsa nyttjanderätt i andra hand.

Det står klart att det kan uppstå situationer där beslut om förfogande kan behöva fattas för att tillgodose finska styrkors behov. Som redogjorts för ovan gör regeringen bedömningen att beslut om förfogande för finska styrkors räkning kan fattas enligt gällande rätt och det finns alltså inte skäl att ändra lagstiftningen för att möjliggöra detta.

Vad som dock talar för att finsk militär personal bör kunna bemyndigas att fatta beslut enligt förfogandelagen är att det frigör svensk militär personal, som annars kan behöva avdelas för att fatta de beslut om förfogande som krävs för den finska styrkans räkning. Det är dock en långtgående åtgärd att tillåta att utländsk militär personal fattar så pass ingripande beslut mot svensk civilbefolkning som beslut enligt förfogandelagen innebär. Därtill kommer att förfogandelagen innehåller en omfattande reglering – t.ex. om hur beslut ska fattas, om överklagande och om rätt till ersättning – som inte enkelt låter sig överföras till fall där besluten fattas av utländsk militär personal. Vidare uppstår frågor om hur ett bemyndigande till finska befattningshavare kan förenas med den svenska planeringen av förfogandeåtgärder samt hur samverkan ska ske med svenska civila myndigheter, vilket *Transportstyrelsen* och *Länsstyrelsen i Stockholms län* pekat på. Hur dessa frågor ska lösas behandlas inte i betänkandet. Mot denna bakgrund bör utredningens förslag inte genomföras på befintligt beredningsunderlag. I den utsträckning det finns behov av att besluta om förfogande

i ett operationsområde där finska styrkor verkar bör praktiska förutsättningar skapas för att till de finska styrkorna knyta beslutsfattare från Försvarsmakten som kan fatta de nödvändiga besluten.

Prop. 2019/20:110

7.10 Undanförsel och förstörelse av egendom

Regeringens förslag: Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 § i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland får genomföra beslut om undanförsel eller förstörelse enligt lagen om undanförsel och förstörelse.

Finsk militär personal som genomför beslut om undanförsel och förstörelse ska omfattas av det straffrättsliga skydd som stadgas i 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken samt det straffrättsliga ansvar som följer av 20 kap. 1 § brottsbalken.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att besluta att finsk militär styrka som lämnar operativt militärt stöd ska ha befogenhet att fatta beslut om förstörelse enligt lagen om undanförsel och förstörelse.

Utredningens förslag avviker från regeringens förslag. Utredningen föreslår att en bestämmelse införs 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 förstörelse enligt 7 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse, under förutsättning att den bestämmelsen har trätt i tillämpning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag generellt men kommenterar inte det nu aktuella förslaget särskilt. *Försvarshögskolan* anger att det är oklart varför finska militära styrkor ska ha befogenhet att besluta om förstörelse enligt 7 § lagen (1992:1402) om undanförsel och förstörelse, och inte även om undanförsel. *Affärsverket svenska kraftnät* har framfört att beslut om förstörelse av dammanläggningar eller fasta installationer inom elförsörjningen som kan få allvarliga följder för stora delar av landet enbart bör kunna fattas efter hörande med Affärsverket svenska kraftnät.

Utredningens bedömning: Utredningen gör bedömningen att Försvarsmakten enligt 21 § förordningen (1993:243) om undanförsel och förstörelse kan bestämma att finska militära styrkor ska genomföra beslutad undanförsel eller förstörelse.

Remissinstanserna: *Försvarshögskolan* anger att utredningens bedömning, om att Försvarsmakten kan bestämma att finska militära styrkor ska genomföra beslutad undanförsel eller förstörelse och att det därför saknas därför skäl till kompletterande författningsreglering i den delen, kan ifrågasättas.

Reglerna om undanförsel och förstöring

Lagen om undanförsel och förstöring är en fullmaktslag som är tillämplig om Sverige är i krig eller, under krigsfara eller utomordentliga förhållanden hänförliga till krig, om regeringen föreskriver om det (1–2 §§ lagen om undanförsel och förstöring).

Lagen medger att egendom förs undan eller förstörs i syfte att förhindra att egendomen faller i fiendens händer eller förstörs och bygger på planläggning av och förberedelser för sådana åtgärder. Egendom som har betydelse för totalförsvaret och egendom av stor historisk eller kulturell betydelse får enligt lagen föras från den plats där den finns till en annan plats (undanförsel) för att förhindra att den till följd av krigshandlingar förstörs eller på annat sätt förloras (5 § första stycket). Även annan typ av egendom får föras undan, 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 egendomen inte får föras till en viss del av landet (6 §).

Om undanförsel 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 §). Det rör sig om fall där den aktuella egendomen antingen inte är flyttbar – t.ex. då det rör sig om vägar, broar och järnvägar – eller fall som visserligen rör flyttbar egendom men där omständigheterna är sådana att undanförsel inte kan ske, t.ex. med anledning av fiendens operationer, tillgången på transportmedel samt egendomens betydelse i förhållande till de resurser som krävs för undanförsel. Med förstöring avses åtgärder som gör att egendomen inte går att använda för avsett ändamål utan betydande reparationsinsatser (prop. 1992/93:78 s. 15).

Beslut om undanförsel respektive förstöring fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och yttrar sig i att ett föreläggande om att vidta åtgärden riktas mot den som äger eller innehar egendomen (8 § första stycket). Om det är lämpligare, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i stället besluta att egendomen ska föras undan eller förstöras av en statlig myndighet (8 § andra stycket).

I 11 § i lagen finns bestämmelser om planläggning och andra förberedelser som behövs för att undanförsel eller förstöring ska kunna genomföras. Bestämmelser om rätt till ersättning för den som drabbas av ett beslut enligt lagen finns i 12–16 §§ i lagen. Närmare bestämmelser om bl.a. beslutsfattande myndigheter, planläggning och rätt till ersättning finns i förordningen (1993:243) om undanförsel och förstöring.

Försvarsmaktens mandat enligt lagen om undanförsel och förstöring följer av den ovan nämnda förordningen. Försvarsmakten har bemyndigats att planlägga förstöring av fasta installationer som huvudsakligen används för transportområdet (9 §) samt att besluta om förstöring av sådana installationer (12 §). Med fasta installationer på transportområdet avses bl.a. järnvägs-, luftfarts-, sjöfarts- eller väganläggningar. Om Sverige är i krig eller krigsfara får Försvarsmakten vidare, med hänsyn till vad militära operationer kräver, bestämma om genomförandet av beslutad undanförsel eller förstöring (21 §). Detta gäller alltså även genomförande av sådana beslut som meddelats av andra myndigheter.

Det ska understrykas att undanförsel och förstöring enligt lagen tar sikte på i förväg planlagda och förberedda åtgärder för totalförsvarets behov och inte på alla former av förstöring av egendom som sker under en väpnad konflikt. En väpnad konflikt innebär med nödvändighet att militära styrkor kontinuerligt under stridigheterna förstör egendom, antingen med anledning av att dessa utgör ett direkt militärt mål eller som en indirekt följd av stridshandlingarna. Regler om detta finns i den internationella humanitära rätten, t.ex. om vad som utgör militära mål som får angripas, om proportionalitet och om militär nödvändighet. I förarbetena till lagen om undanförsel och förstöring hänvisas också till att det i stridssituationer uppenbarligen förekommer att en militär chef av taktiska skäl beslutar att egendom ska förstöras. Det anges också att något stöd i lag för en sådan åtgärd inte behövs (Ds. 1992:27 s. 21 och prop. 1992/93:78 s. 6).

Finsk militär personal som lämnar stöd bör inte kunna bemyndigas att fatta beslut om förstöring

Utredningen föreslår att finsk militär styrka som i en krigssituation lämnar stöd till Sverige av regeringen ska kunna ges befogenhet att besluta om förstöring av sådan egendom som Försvarmakten annars får besluta om.

Som skäl för att finska styrkor bör kunna bemyndigas i detta avseende hänvisas i utredningen, liksom som när det gäller förslaget avseende förfogandelagen, till det fall att ett operationsområde under en väpnad konflikt överlämnats till finska styrkor och att ett bemyndigande av finska styrkor skulle frigöra svenska militära resurser, som annars skulle behöva knytas till de finska styrkorna för att fatta nödvändiga beslut.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det i de fall som utredningen tar upp finns klara fördelar ur ett resursperspektiv att kunna bemyndiga finska styrkor i nu aktuellt avseende. Beslut om förstöring av fasta installationer på transportområdet, vilket är vad Försvarmaktens bemyndigande avser, utgör dock ingripande åtgärder som kan få stora konsekvenser för såväl Sverige som land som enskilda. Sådana beslut bör därför enligt regeringens mening förbehållas svenska myndigheter.

Därtill kommer att det är förenat med svårigheter att inlemma ett bemyndigande till en finsk militär styrka i det aktuella regelverket, t.ex. reglerna om planläggning, samråd mellan berörda myndigheter och rätten till ersättning för den mot vilken förelägganden riktas. Hur detta ska hanteras behandlas inte i betänkandet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att utredningens lagförslag inte bör genomföras. I den utsträckning det finns behov av att besluta om förstöring enligt lagen i ett operationsområde där finska styrkor verkar bör praktiska förutsättningar skapas för att till de finska styrkorna knyta beslutsfattare från Försvarmakten som kan fatta de nödvändiga besluten.

Finsk militär personal som lämnar stöd bör kunna anlitas för att genomföra beslut om undanförsel och förstöring

I betänkandet görs beträffande verkställigheten av beslut om undanförsel och förstöring bedömningen att Försvarmakten, med stöd av bestämmelsen i 21 § förordningen om undanförsel och förstöring, kan bestämma att finska militära styrkor ska genomföra åtgärden och därmed att det inte finns behov att komplettera lagstiftningen i detta avseende. *Försvarshög-*

Prop. 2019/20:110 *skolan* har angett att denna bedömning kan ifrågasättas. Regeringen gör bedömningen att även själva genomförandet av ett beslut om undanförsel och förstöring utgör en sådan förvaltningsuppgift innefattandes myndighetsutövning som kräver beslut om överlåtelse till annan stat i enlighet med 10 kap. 8 § RF, även om en svensk myndighet fattat beslut om att undanförseln eller förstöringen ska ske.

Enligt regeringens mening finns det skäl att möjliggöra för att finska styrkor som lämnar stöd till Sverige med att möta ett väpnat angrepp ska kunna genomföra fattade beslut om såväl undanförsel som förstöring. Som framgått ovan tar undanförsel och förstöring enligt lagen sikte på i förväg planlagda och förberedda åtgärder för totalförsvarets behov. Det är viktigt att verkställandet av fattade beslut kan ske snabbt. Om inte finska styrkor kan genomföra beslutade åtgärder innebär det att betydande svenska resurser kan komma att behöva avdelas för denna uppgift till områden där framförallt finska styrkor verkar. Om finska styrkor vid behov i stället skulle kunna anlitas att genomföra beslutade åtgärder skulle det därmed frigöra svenska styrkor och öka det finska stödets effekt. Att överlåta själva genomförandet av en av svensk myndighet beslutad förstöring till finska stödjande styrkor väcker inte heller de principiella betänkligheter som överlåtelse av själva beslutsfattandet gör.

Någon generell befogenhet för stödjande finska styrkor att genomföra beslut om undanförsel och förstöring bör inte införas. Istället bör ett bemyndigande införas i lag som möjliggör att beslut fattas om att finska styrkor genomför fattade beslut om undanförsel och förstöring. När operativt militärt stöd med att möta ett väpnat angrepp lämnas från Finland är Sverige i krig och Försvarmakten har då enligt vad som redovisats ovan i uppgift att bestämma om genomförandet av beslutad undanförsel eller förstöring, med hänsyn till vad militära operationer kräver. Därmed bör Försvarmakten bemyndigas att besluta att finsk militär personal får genomföra beslut om undanförsel och om förstöring. I enlighet därmed möjliggörs för Försvarmakten att anlita finsk militär i detta avseende.

En förutsättning för att finska styrkor ska kunna anlitas att genomföra beslutad undanförsel och förstöring är att lagen trätt i tillämpning. Detta behöver inte anges uttryckligen i lagtexten.

Något behov av att kunna anlita finska styrkor för att genomföra undanförsel och förstöring när det stöd som lämnas inte avser att möta ett väpnat angrepp, utan att i fredstid hindra kränkningar av svenskt territorium, föreligger inte.

När finsk militär personal genomför beslut om undanförsel och förstöring bör de, i likhet med vad som föreslås när sådan personal anlitas för bevakning av skyddsobjekt (se avsnitt 7.5), omfattas av det straffrättsliga skydd som följer av 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken samt det straffrättsliga ansvar som följer av 20 kap. 1 § brottsbalken. Det bör göras genom hänvisning till de tillämpliga bestämmelserna i lagtext. Såvitt avser det straffrättsliga ansvaret bör dock observeras att finsk militär personal omfattas av PFF SOFA:s regler om straffrättslig jurisdiktion och att det för att åtal ska få väckas krävs att regeringen beslutar om åtalsförordnande enligt 2 kap. 7 b § brottsbalken.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov att i lag reglera svenska väpnade styrkors maktbefogenheter när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Som Förutsättningsutredningen (s. 112–113) och Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbetet med Finland (s. 61–62) konstaterar finns det inte något krav enligt regeringsformen att i lag reglera svenska styrkors maktbefogenheter, t.ex. våld- och tvångsutövning, utomlands gentemot utländsk befolkning eller andra som befinner sig på utländskt territorium, inklusive utländska fiendliga styrkor. Skälet till detta är att de rättigheter som stadgas om i 2 kap. RF enbart tillkommer svenska medborgare och andra som befinner sig inom det svenska territoriet och att kravet på lagstöd enligt 8 kap. RF avser inhemska svenska förhållanden.

Detta innebär dock inte att svenska styrkors agerande utomlands, t.ex. inom ramen för det svensk-finska operativa försvarssamarbetet, är oreglerat. För det första måste det föreligga en folkrättslig grund för agerandet utomlands, vilket 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. Vilka närmare befogenheter svenska väpnade styrkor har följer vidare av tillämplig internationell rätt, inklusive internationell humanitär rätt/krigets lagar och mänskliga rättigheter, samt av vad som överenskommit med den mottagande staten och av svenska nationella mandat, t.ex. den närmare inriktningen som ges av regeringen.

En jämförelse kan göras med vad som gäller när en svensk styrka deltar i en internationell militär fredsfrämjande operation i t.ex. FN:s eller Natos regi. Vilka befogenheter svenska styrkor har inom ramen för insatsen finns inte reglerat i svensk författning. Den tillämpliga regleringen följer istället av det internationella mandatet för operationen, vanligtvis i form av en säkerhetsrådsresolution, det nationella mandatet, tillämpliga insatsregler och övrig tillämplig internationell rätt. Jämföras kan även med vad som gäller inom internationellt polisiärt samarbete som Sverige deltar i. Regeringen har avseende sådant samarbete gjort bedömningen att det inte är nödvändigt att i svensk lag reglera svenska polismäns befogenhet att utöva myndighet i stater som är anslutna till samarbetet enligt de aktuella avtalen och att frågan om befogenheter i stället regleras i den utländska statens lagstiftning (prop. 1999/2000:64 s. 95, prop. 2016/17:139 s. 74 och prop. 2019/20:38 s. 32).

Motsvarande gäller inom ramen för det svensk-finska operativa försvarssamarbetet. 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 styrkan kan komma att använda framför allt i Finlands begäran om svenskt militärt stöd, eventuella närmare

Prop. 2019/20:110 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 i det regeringsbeslut som ger mandatet till uppgiften ange ramar och/eller begränsningar avseende såväl uppgifter som tillåten vålds- eller tvångsanvändning för den svenska styrkan som lämnar stöd. En närmare precisering av tillåten vålds- 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.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna innefattar att riksdagen bemyndigar regeringen respektive Försvarsmakten att i särskilda fall överlåta vissa förvaltningsuppgifter till Finland. Eftersom uppgifterna innefattar myndighetsutövning i den mening som avses i 10 kap. 8 § RF, krävs antingen att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet om bemyndigandet, eller att beslutet fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (10 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Under förutsättning att riksdagen fattar beslut enligt den förstnämnda omröstningsregeln, bedöms författningsändringarna kunna träda i kraft den 1 augusti 2020.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att underlätta och öka Sveriges förmåga att ge och ta emot militärt stöd till respektive från Finland.

Förslagen medför i sig inte annat än marginella kostnadsökningar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholm och Länsstyrelsen i Västerbotten* pekar på att civila myndigheter påverkas av ett operativt försvarssamarbete och på behoven av samverkan mellan finska styrkor och svenska civila myndigheter. *Luftfartsverket* anger att förslagen skulle kunna komma att påverka myndighetens möjligheter att upprätthålla flygtrafikledning i delar av det svenska luftrummet. Myndigheten pekar i detta avseende på att det skulle innebära en belastning på Luftfartsverkets ordinarie verksamhet om anställda vid myndigheten som också är reservofficerare i Försvarsmakten utan dialog och samförstånd skulle kallas in för att understödja Finland.

Skälen för regeringens bedömning: Lagförslagen kommer att öka Sveriges förmåga att ge och ta emot militärt stöd från Finland genom att beslutsförandet förenklas och effektiviteten i samarbetet ökar.

Lagförslagen om beslutsordningen när det gäller att ge respektive ta emot operativt militärt stöd från Finland innebär att vissa beslut som i dagsläget kräver riksdagens beslut i det särskilda fallet ska kunna beslutas av regeringen. Den ändrade beslutsordningen medför i sig inga kostnader. Vilka ekonomiska och andra konsekvenser som uppstår med anledning av ett konkret beslut om militärt stöd avgörs av innehållet i det aktuella beslutet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Länsstyrelsen i Stockholm och Länsstyrelsen i Västerbotten pekar på att civila myndigheter påverkas av ett operativt försvarssamarbete och på behoven av samverkan mellan finska styrkor och svenska civila myndigheter. Regeringen delar bedömningen att det finns civila aspekter av ett operativt försvarssamarbete och att civila myndigheter kan komma att beröras, särskilt när fråga är om mottagande av militärt stöd. Vilka konsekvenserna blir och vilka åtgärder som måste vidtas i dessa avseenden är beroende av vilken typ av stöd det rör sig om och vilka beslut som fattas i detta avseende. De eventuella konsekvenserna för civila myndigheter är något som ska beaktas i den planering och de förberedelser för ett gemensamt militärt agerande som sker.

Med anledning av vad *Luftfartsverkets* angett ska det framhållas att det följer av en reservofficers anställningsavtal med Försvarsmakten i vilken utsträckning reservofficeraren är skyldig att tjänstgöra i Försvarsmakten (se 18–20 §§ officersförordningen [2007:1268]). Någon ändring i detta avseende föreslås inte. I vad mån de nu aktuella lagförslagen kan komma att leda till ökad tjänstgöring för reservofficerare, eller annan tidvis tjänstgörande personal, är framförallt beroende av innehållet i de beslut som fattas med stöd av lagen. Luftfartsverkets påpekande understryker vikten av Försvarsmaktens arbete med de civila arbetsgivarna, de s.k. arbetsgivar-

Prop. 2019/20:110 relationerna, vilket är centralt för att skapa goda förutsättningar för att kombinera civil anställning med reservofficersanställning, eller annan tidvis tjänstgöring inom Försvarsmakten. Detta gäller oberoende av de lagförslag som föreslås här.

Förslagen om att områden där finsk militär bedriver verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ska kunna beslutas vara skyddsobjekt och att finsk militär personal ska kunna anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt medför i sig inga andra kostnader än marginella kostnader för framförallt Försvarsmakten att vidta förberedelser för sådana beslut, t.ex. i form av framtagande av föreskrifter och utbildning av finsk militär personal. Sådana kostnader bedöms kunna tas inom beslutad ekonomisk ram. För det fall finsk militär personal i ett enskilt fall anlitas för bevakning kommer det att innebära att Försvarsmakten avlastas i motsvarande mån.

Att en möjlighet införs för Försvarsmakten att uppdra åt finsk militär styrka att genomföra beslutade åtgärder om undanförelse och förstöring innebär att Försvarsmakten avlastas i motsvarande mån, vilket i sin tur innebär marginellt minskade kostnader.

Ändringarna i luftfartslagen bedöms endast få marginella konsekvenser i form av förberedande åtgärder av framförallt Försvarsmakten, t.ex. i form av framtagande av föreskrifter och viss utbildning av finsk militär personal.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

1 § Regeringen får, under förutsättning att Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium, på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen enligt 15 kap. 16 § andra stycket 1 regeringsformen (RF) att sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium. En förutsättning för att regeringen ska få fatta ett sådant beslut är att stödet begärts av Finland. Regeringens bemyndigande är vidare begränsat till situationer då Sverige inte är i krig och det inte heller råder en väpnad konflikt på finskt territorium. Det åligger regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma om en väpnad konflikt råder. Med svenska väpnade styrkor avses samma sak som i 15 kap. 16 § RF. Hänvisningen till internationell rätt innebär att det stöd som Sverige lämnar ska vara förenligt med den internationella rätt som Sverige är bundet av och som är relevant för den aktuella frågan. Det ankommer på regeringen att i regeringsbeslutet om att sätta in svenska väpnade styrkor och i överenskommelse med Finland närmare ange vilka konkreta uppgifter och befogenheter de svenska väpnade styrkorna ges.

2 § Regeringen får, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

Paragrafen innebär att regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige samt att regeringen, i enlighet med 10 kap. 8 § RF, för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Finland. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i uppgiften att militärt möta ett väpnat angrepp, bl.a. väpnad strid mot angripande styrkor. Bemyndigandet innebär alltså att regeringen kan besluta att finska militära styrkor deltar i det militära försvaret av Sverige. Det ankommer på regeringen att i regeringsbeslutet om att begära stöd och i överenskommelse med Finland närmare ange vilka konkreta uppgifter och befogenheter som stödjande finska styrkorna ges.

Genom uttrycket i enlighet med internationell rätt tydliggörs att det stöd som begärs alltid måste vara förenligt med internationell rätt.

Regeringens bemyndigande är begränsat till situationer då Sverige är i krig eller krigsfara föreligger. Genom att regeringen får begära stöd från Finland inte bara då ett väpnat angrepp inträffat och Sverige befinner sig i krig, utan även när krigsfara föreligger, ges regeringen möjlighet att i ett förhöjt säkerhetsläge begära sådant stöd som kan behövas med anledning av ett befarat kommande väpnat angrepp. Det är dock först i händelse av ett väpnat angrepp som konkret stöd med att möta det väpnade angreppet kan lämnas.

Det åligger regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp, samt om krig eller krigsfara föreligger.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

3 § Regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för detta ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till Finland.

Paragrafen innebär att regeringen får begära stöd av Finland i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater samt att regeringen, i enlighet med 10 kap. 8 § RF, för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Finland. De förvaltningsuppgifter som avses är de som ingår i uppgiften att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater och som regeringen med stöd av 15 kap. 13 § andra stycket RF har uppdragit åt Försvarsmakten att utföra genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Bemyndigandet innebär att regeringen kan besluta att finska militära styrkor deltar i Försvarsmaktens lösande av den uppgiften. Uttrycket hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater har samma innebörd som i 15 kap. 13 § RF och

Prop. 2019/20:110 i IKFN-förordningen. Det ankommer på regeringen att i regeringsbeslutet om att begära stöd och i överenskommelse med Finland närmare ange vilka konkreta uppgifter och befogenheter som stödjande finska styrkorna ges.

Genom uttrycket i enlighet med internationell rätt tydliggörs att det stöd som begärs alltid måste vara förenligt med internationell rätt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

4 § Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 och 3 §§ och som är lämplig för uppgiften får anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt som avses i 5 § 6 skyddslagen (2010:305).

Det som föreskrivs i 11–17 §§ skyddslagen och i 10 § första stycket 1, 2 och 4, 10 § andra stycket samt 19 § första stycket 1 polislagen (1984:387) ska även gälla finsk militär personal som anlitas för bevakning.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att anlita finsk militär personal för bevakning av vissa skyddsobjekt.

Första stycket innebär att Försvarsmakten får fatta beslut om att finska militära styrkor som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 och 3 §§ får anlitas för bevakning av sådana skyddsobjekt som består av områden där finska styrkor bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen (se förslag till 5 § 6 skyddslagen [2010:305]). Det rör sig framförallt om sådana operationsområden där finska militära styrkor verkar men även förlägningsplatser och andra områden där finska militära styrkor befinner sig när stöd lämnas enligt 2 och 3 §§ i den föreslagna lagen. Endast sådan personal som är lämplig för uppgiften får anlitas.

I *andra stycket* regleras vilka befogenheter enligt skyddslagen och polislagen som finsk militär personal som anlitas för bevakning har.

Bemyndigandet till Försvarsmakten utgör ett bemyndigande att överlåta förvaltningsuppgift till Finland enligt 10 kap. 8 § RF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

5 § Försvarsmakten får besluta att finsk militär personal som lämnar stöd till Sverige i enlighet med 2 § får genomföra beslut om undanförsel eller förstöring enligt lagen (1992:1402) om undanförsel och förstöring.

Bestämmelsen innebär att Försvarsmakten har möjlighet att fatta beslut om att finsk militär personal, som enligt den föreslagna lagen lämnar stöd till Sverige med att möta ett väpnat angrepp, får genomföra beslut som fattats av svenska myndigheter om undanförsel eller förstöring.

Bemyndigandet till Försvarsmakten utgör ett bemyndigande att överlåta förvaltningsuppgift till Finland enligt 10 kap. 8 § RF.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

6 § Finsk militär personal som utövar myndighet i Sverige enligt 4 eller 5 § ska vara skyddad enligt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken och vara ansvarig för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken på motsvarande sätt som om det hade varit fråga om svensk myndighetsutövning.

Av bestämmelsen framgår att finsk militär personal vid myndighetsutövning vid bevakning av skyddsobjekt i enlighet med 4 § respektive vid genomförande av beslut om undanförelse eller förstöring i enlighet med 5 § är skyddad enligt straffstadgandena om våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § BrB) och våldsamt motstånd (17 kap. 4 § BrB). Vidare omfattas finsk militär personal av straffstadgandet om tjänstefel (20 kap. 1 § BrB).

Övervägandena finns i avsnitt 7.5 och 7.10.

11.2 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

5 § Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden 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 världlandsstöd,

6. områden där en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland,

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

I paragrafen regleras olika byggnader, områden m.m. som huvudsakligen används för militära ändamål som kan beslutas vara skyddsobjekt.

Ändringen innebär att det i *punkt 6* införs en möjlighet att besluta om att även områden där en finsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland ska vara skyddsobjekt.

Innehållet i nuvarande punkt 6 och 7 flyttas till punkt 7 och nya punkt 8.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Prop. 2019/20:110 9 § För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas.

Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

I lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

I tredje stycket införs en hänvisningsbestämmelse som upplyser om att det i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland finns bestämmelser om att finsk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Vidare anges att sådan personal inte är att benämna som skyddsvakt. Vad som föreskrivs om skyddsvakt i författning gäller alltså inte för finsk militär personal som anlitas för bevakning. Bestämmelser om vilka befogenheter dessa har framgår istället av 4 § i den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

11.3 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

14 kap. Militär luftfart och annan luftfart för statsändamål

Militär luftfart

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om

- 1) utländsk militär luftfarts övningar i Sverige, och
- 2) finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige när stöd lämnas enligt lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Ändringen i paragrafen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer – utöver när det gäller utländsk militär luftfarts övningar i Sverige – får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs när stöd lämnas enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Med finsk militär luftfarts verksamhet avses hur luftfartyget framförs i luften under och i anslutning till att stödet lämnas enligt lagen. Bemyndigandet omfattar inte vilket slags stöd som finska militära statsluftfartyg lämnar till Sverige. Detta kommer istället att följa av regeringens beslut enligt den föreslagna lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Inte heller frågan om tillträde till svenskt territorium regleras i den nu aktuella paragrafen, utan i tillträdesförordningen (1992:118).

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

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

Prop. 2019/20:110
Bilaga 1

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.

Ökade beslutsbefogenheter för regeringen

Utredningen anser att vissa beslut om att ge och ta emot militärt stöd 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 anser utredningen 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 föreslår att bemyndiganden till regeringen 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. Bestämelsen kan bli tillämplig när det är fråga om att ge militärt stöd i situat-

ioner 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 lydadsförhållanden, 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 anser 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 förstörelse enligt 7 § lagen om undanförelse och förstörelse (1992:1402), under förutsättning att denna bestämmelse har trätt i tillämpning.

Andra nödvändiga förutsättningar för finska militära styrkor som lämnar stöd

Utredningen lämnar även förslag på annan författningsreglering som anses nödvändig för att finska militära styrkor ska kunna ge ett ändamålsenligt stöd. På lagnivå är det fråga om dels 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, dels att införa bemyndiganden i luftfartslagen (2010:500) som innebär att regeringen eller Försvarsmakten får besluta om finsk militär luftfarts verksamhet i Sverige som bedrivs inom ramen för lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Utredningen lämnar även ett antal förslag till förordningsändringar som syftar till att skapa nödvändiga förutsättningar för finska militära styrkor att lämna stöd till Sverige.

Betänkandets lagförslag

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 förstörelse enligt 7 § lagen om undanförelse och förstörelse (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.

Härigenom 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 Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd, *och*

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

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 värdlandsstöd,

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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 luftfartsövningar 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.

Efter remiss har yttranden över betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31) inkommit från Stockholms tingsrätt, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Försvårshögskolan, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, Luftfartsverket, Post- och telestyrelsen, Transportstyrelsen, Trafikverket och Sjöfartsverket.

Följande remissinstanser har uppgett att de avstår från att yttra sig: Arbetsgivarverket, Riksdagens ombudsmän (JO) och Sveriges akademikers centralorganisation (SACO-S).

Följande remissinstanser har inte hörts av: Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S, P, O), Seko och Svenska Röda korset.

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Häri genom föreskrivs att 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §³

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden 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 Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världsstödd,

6. områden där finska styrkor bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:000) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland,

6. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

7. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora

7. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

8. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora

mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter.

Prop. 2019/20:110
Bilaga 4

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-02-13

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Stefan Lindskog samt justitierådet Per Classon

Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2020 har regeringen (Försvarsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland,
2. lag om ändring i skyddslagen (2010:305),
3. lag om ändring i luftfartslagen (2010:500).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Samuel Rudvall.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Peter Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland