



**GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN**

Juridiska institutionen

Dnr GU 2025/3695

Handelshögskolan

Göteborgs universitet

Försvarsdepartementet

Fö 2025/01457

Remissyttrande gällande promemorian Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete (Ds 2025:21)

Göteborgs universitet har fått i uppdrag att avge yttrande gällande promemorian Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete (Ds 2025:21). En central del av promemorian rör anpassningar av lagstiftningen för operativt militärt samarbete på svenskt territorium. Universitetet har valt att fokusera på de ändringar som föreslås i 2, 3 och 4 §§ lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. I den nu gällande lagen finns 3 § och 3 a §. I promemorian föreslås att förstnämnda paragraf upphör att gälla och att sistnämnda paragraf ska betecknas 3 §. I det följande lämnas först vissa allmänna kommentarer. Därefter kommenteras var och en av paragraferna. Samtliga paragrafer finns under stödrubriken "Bemyndigande att överlåta förvaltningsuppgifter för genomförande av militär verksamhet på svenskt territorium". De är alltså kopplade till stadgandet i 10 kap. 8 § regeringsformen (RF).

Allmänna kommentarer

Grundlagsbestämmelserna rörande överlåtelse av beslutanderätt till icke-svenska organ finns idag i 10 kap. 6–8 §§ RF. Generella bestämmelser av det här slaget infördes ursprungligen för att möjliggöra ett svenskt EG-medlemskap. När det senare blev aktuellt med ett svenskt EU-medlemskap konstaterades att de dåvarande grundlagsbestämmelserna inte tillät överlåtelse av beslutanderätt i den omfattning som ett medlemskap skulle kräva. Därför infördes en särskild bestämmelse rörande överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet. Det är denna bestämmelse som idag finns i 6 §. De dittills

gällande generella bestämmelserna – nuvarande 7 och 8 §§ – kom därefter att gälla överlåtelser av beslutanderätt utanför EU-samarbetet.

Denna bakgrund är av intresse att känna till när man diskuterar de nu föreslagna ändringarna i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. När Sverige hittills har gjort överlåtelser av beslutanderätt har det i mycket hög utsträckning skett inom ramen för EU-samarbetet, och det har gällt normgivningsmakt. Med folkrättslig terminologi har det handlat om lagstiftande jurisdiktion, inte verkställande jurisdiktion. Att överlåta normgivningsmakt kan väcka komplicerade rättsliga frågor. Men principen är förhållandevis enkel. EU:s rättsakter är överordnade svensk lag och Sverige har i många fall en skyldighet att tillämpa EU-rätten direkt i den svenska rättsordningen. Att ge utländska aktörer rätt att utöva verkställande jurisdiktion på svenskt territorium är något annat. För svensk del är det en betydligt mer ovanlig typ av befogenhetsöverlåtelse. Och det är en typ av överlåtelse som väcker andra rättsliga frågor än överlåtelse av normgivningsmakt.

2 §

Ändringsförslaget

I sin nuvarande lydelse innebär stadgandet att riksdagen har bemyndigat regeringen enligt 10 kap. 8 § RF att kunna överlåta viss typ av beslutanderätt till Nato, stater som är medlemmar i Nato, och stater som är medlemmar i EU. I promemorians förslag är de möjliga mottagarna av beslutanderätt desamma. Ändringar föreslås dock när det gäller under vilka förutsättningar överlåtelser får ske, och vilken beslutanderätt som får överlåtas. Enligt det nuvarande stadgandet får beslutanderätt endast överlåtas om Sverige är i ”krig eller krigsfara”. Det som får överlåtas är befogenheten att ge ”stöd i form av militära styrkor” för att ”i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige”. Den föreslagna ändringen innebär att begränsningen rörande krig och krigsfara tas bort. I stället anges att beslutanderätt får överlåtas ”vid genomförandet av militär verksamhet för avskräckning och försvar”. Vad gäller typen av beslutanderätt ändras den ovan nämnda formuleringen till att den utländska aktören kan ges rätt att ”vidta militära försvarsåtgärder i enlighet med internationell rätt på svenskt territorium”. Det kommer alltså inte att krävas att åtgärderna syftar till att försvara Sverige.

Universitetets synpunkter

Den föreslagna lydelsen innebär ett långtgående bemyndigande till regeringen. Beslutanderätten som kommer att kunna överlåtas får överlåtas oavsett om det råder fred, krigsfara eller krig. Beslutanderätten får överlåtas till ett stort antal stater och en internationell organisation. Centrala rekvisit i det nya stadgandet är ”militär verksamhet för avskräckning och försvar” och ”militära försvarsåtgärder”. I promemorian exemplifieras vad det kan handla om för verksamhet och åtgärder. Universitetet anser dock att det är svårt att överblicka vilka typer av befogenheter – som inte nämns i promemorian – som skulle kunna komma att överlåtas med stöd av stadgandet, och i vilken

utsträckning överlåtelse skulle kunna komma att ske. Det är också svårt att överblicka vilka rättsverkningar utländska aktörers beslutsfattande på svenskt territorium kan få, och hur gränsdragningen mellan utländska och svenska myndigheters beslutsfattande kommer att ske.

Promemorian hänvisar till vissa uttalanden som gjordes i propositionen när den nu aktuella lagen infördes (se promemorian s. 49 och prop. 2019/20:110 s. 37). I propositionen gjordes – med hänvisning till uttalanden i Förutsättningsutredningen (SOU 2016:64) och Utredningen om en rättslig reglering av försvarssamarbete med Finland (SOU 2018:31) – en distinktion mellan situationer då en annan stat ges rätt att ägna sig åt maktutövning gentemot utländska fientliga styrkor, och situationer då en annan stat ges rätt att ägna sig åt maktutövning gentemot den svenska civilbefolkningen. Vad gällde den första typen av situation ansågs inte någon lagreglering krävas. Regeringen menade att denna maktutövning sker enligt folkrättens regler om våldsanvändning, oavsett om det är utländska eller svenska styrkor som vidtar åtgärder. Vad gällde den andra typen av situation angavs i propositionen att ”[r]eglering i lag krävs ... 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” (se prop. 2019/20:110 s. 37). Mot bakgrund av detta konstateras i promemorian att ”[i] den mån det saknas en lagreglering av sådana inskränkningar eller ingripanden kan bemyndigandet i 2 § lagen om operativt militärt stöd alltså inte användas för att ge den utländska staten sådana befogenheter” (se promemorian s. 49).

Universitetet anser att det finns vissa otydligheter gällande ovan nämnda uttalanden och utformningen av bemyndigandet.

Vad gäller den första typen av situation – ett väpnat angrepp mot Sverige – är det enligt universitetet viktigt att beakta bemyndigandets förhållande till bestämmelserna i 15 kap. RF. Enligt 15 kap. 13 § RF har regeringen befogenheten att sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp mot riket, eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Befogenheten grundar sig alltså direkt på RF. Detta är en typ av beslutanderätt som bara får överlåtas under de förutsättningar som anges i 10 kap. 7 § RF. Sådan beslutanderätt får inte överlåtas till andra stater eller internationella organisationer med militärt syfte (till exempel Nato). Det i promemorian föreslagna bemyndigandet handlar om att utländsk militär personal ska kunna utöva beslutanderätt på svenskt territorium, vilket är något annat än regeringens ovan nämnda befogenhet att sätta in ”rikets försvarsmakt”. Samtidigt anges i promemorian att bemyndigandet också ska kunna användas för att ställa svenska styrkor – det vill säga delar av ”rikets försvarsmakt” – som agerar på svenskt territorium, under Natobefäl (se promemorian s. 106). Som bemyndigandet är utformat verkar det inte finnas några begränsningar för i vilken utsträckning denna möjlighet ska kunna användas. Universitetet anser att det är viktigt att tydliggöra att bemyndigandet inte får användas på ett sätt som innebär att regeringens befogenhet i 15 kap. 13 § RF överläts.

Vad gäller den andra typen av situation – utländska aktörers maktutövning gentemot den svenska civilbefolkningen på svenskt territorium – framgår som sagt av promemorian att det är tänkt att det ska finnas en begränsning i bemyndigandet. Regeringen ska inte kunna överlåta viss typ av beslutanderätt om det inte finns lagreglering. Denna begränsning framgår dock inte av själva bemyndigandet, och

begränsningen följer inte med nödvändighet av bestämmelserna i 10 kap. RF. Universitetet anser att detta är otillfredsställande. När riksdagen bemyndigar regeringen och andra myndigheter att kunna överlåta beslutanderätt bör gränserna för bemyndigandet tydligt framgå i den aktuella lagen. Att begränsningen framgår av bemyndigandet är dock inte tillräckligt. Det är som sagt otydligt vilka befogenheter regeringen ska kunna överlåta med stöd av bemyndigandet, men i de fall då det inte finns lagreglering kan man tänka sig att det behöver anges specifikt i överlåtelsebeslutet att mottagaren av beslutanderätten inte får utöva den på ett sätt som exempelvis innebär inskränkningar i den svenska civilbefolkningens fri- och rättigheter. Det behöver också finnas möjlighet för Sverige att kontrollera den utländska aktörens maktutövning.

Som framgått ovan anser universitetet att bemyndigandet som föreslås i 2 § är brett, långtgående och i flera avseenden otydligt. Universitetet vill med anledning av detta rikta uppmärksamheten mot de överväganden som gjordes när överlåtelsebestämmelserna ursprungligen infördes i grundlagen. KU uttalade då att överlåtelser är en fråga av mycket stor vikt, som berör fundamentala principer för det svenska styrelseskicket, och som ska kringgärdas med speciella garantier (se 1964:KU19 s. 60). Huvudregeln är att det är riksdagen som fattar beslut om överlåtelser och att beslutet ska fattas enligt en särskilt strikt beslutsordning. Vad gäller beslutanderätt som inte grundar sig direkt på RF finns dock som sagt möjlighet för riksdagen, enligt 10 kap. 8 § RF, att bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att ”i särskilda fall” besluta om överlåtelse. Av förarbetena framgår inte hur rekvisitetet ”i särskilda fall” ska förstås, men det förefaller rimligt att tolka det som en begränsning i bemyndigandemöjligheten. Tanken har sannolikt inte varit att riksdagen ska kunna ge regeringen eller någon annan myndighet ett brett mandat att överlåta ett stort antal viktiga befogenheter till ett stort antal aktörer. I promemorian verkar uppfattningen vara att rekvisitetet ”i särskilda fall” handlar om att regeringens överlåtelsebeslut ska vara begränsat (se promemorian s. 105). Universitetets tolkning är att det snarare är bemyndigandet som ska vara begränsat, eller åtminstone tydligt avgränsat så att det klart framgår i vilka ”särskilda fall” beslutanderätt får överlåtas. Universitetet förstår Sveriges behov av att kunna delta i försvarssamarbeten på ett effektivt sätt. Samtidigt ser universitetet en risk att det föreslagna bemyndigandet inte är så tydligt och avgränsat som grundlagen kan anses kräva.

3 §

Ändringsförslaget

I promemorian föreslås att nuvarande 3 § ska upphöra att gälla. Innehållet i denna paragraf anses täckas av de formuleringar som föreslås i 2 § (se promemorian s. 49). I promemorian föreslås också att nuvarande 3 a § ska betecknas 3 §. Detta stadgande innebär i nuläget att riksdagen har bemyndigat regeringen att kunna överlåta viss typ av beslutanderätt till ”amerikansk militär personal” som befinner sig i Sverige inom ramen för det så kallade DCA-avtalet. Ett sådant bemyndigande får som sagt lämnas enligt 10 kap. 8 § RF. Beslutanderätten som får överlåtas enligt bemyndigandet är vissa typer av befogenheter som följer av polislagen (1984:387), bland annat befogenheter att använda våld, avvisa/omhändertaga personer, och utföra kroppsvisitationer. Den amerikanska militära personalen får bara utöva befogenheterna när de ”agerar för att upprätthålla ordningen inom ... styrkan”.

Promemorians förslag innebär endast att den möjliga mottagaren av beslutanderätt ändras. I stället för ”amerikansk militär personal” anges ”utländsk militär personal” som kommer från Nato, en stat som är medlem i Nato, eller en stat som är medlem i EU.

Universitetets synpunkter

Universitetet har inga synpunkter rörande själva ändringsförslaget, vilket som sagt bara gäller vilka som ska vara möjliga mottagare av beslutanderätt.

När det gäller stadgandet i sin helhet kan konstateras att det utgör ett betydligt mer specifikt bemyndigande än bemyndigandet i 2 §. Utländsk militär personal ska kunna ges vissa befogenheter enligt polislagen i syfte att upprätthålla ordningen inom den utländska styrkan. En otydlighet i bemyndigandet är dock att det – till skillnad från bemyndigandet i 2 § – inte uttryckligen nämner att det handlar om en överlåtelse av beslutanderätt. Formuleringen är att regeringen ”får besluta” att vissa bestämmelser i polislagen ”ska gälla” för utländsk militär personal. Enligt universitetets mening bör man överväga att använda en formulering som tydliggör att det handlar om en överlåtelse av beslutanderätt.

Vidare kan noteras att det av promemorian och tidigare förarbeten framgår att utländsk militär personals befogenhet att upprätthålla ordning och säkerhet inom de förläggningsområden och liknande som styrkan disponerar har ansetts följa av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete (se promemorian s. 61–62; prop. 1995/96:37 s. 32; och prop. 2015/16:152 s. 43). Bemyndigandet i 3 § avser alltså situationer då ordning och säkerhet ska upprätthållas när den utländska styrkan befinner sig utanför förläggningsområden, oavsett var i Sverige den befinner sig. Det framgår också av tidigare förarbeten att de befogenheter som den utländska militära personalen ska kunna tilldelas endast ska kunna utövas i förhållande till medlemmar i styrkan, inte i förhållande till den svenska civilbefolkningen (se prop. 2023/24:141 s. 104). Denna viktiga begränsning framgår emellertid inte tydligt av själva bemyndigandet. De aktuella befogenheterna i polislagen är av generell karaktär, och formuleringen att ”[agera] för att upprätthålla ordningen inom ... styrkan” synes inte utesluta befogenhetsutövande i förhållande till den svenska civilbefolkningen. Här kan också noteras att den rätt som USA getts att upprätthålla ordning inom sina styrkor på svenskt territorium enligt DCA-avtalet inte säger något om huruvida åtgärder får vidtas i förhållande till den svenska civilbefolkningen (se Artikel 14 DCA-avtalet). Universitetet anser att den ovan nämnda begränsningen bör anges i paragrafen för att tydliggöra gränserna för bemyndigandet.

Ändringsförslaget

I nuvarande lydelse innebär stadgandet att riksdagen har bemyndigat Försvarsmakten att kunna överlåta viss typ av beslutanderätt till "finsk militär personal", och "amerikansk militär personal" som befinner sig i Sverige inom ramen för det så kallade DCA-avtalet. Ett sådant bemyndigande får som sagt lämnas enligt 10 kap. 8 § RF. Promemorians förslag innebär att bemyndigandet ändras vad gäller möjliga mottagare av beslutanderätt, under vilka förutsättningar överlåtelser får ske, och vilken beslutanderätt som får överlåtas.

Promemorian föreslår att de möjliga mottagarna av beslutanderätt ska vara "utländsk militär personal som genomför militär verksamhet för avskräckning och försvar", om personalen kommer från Nato, en stat som är medlem i Nato, eller en stat som är medlem i EU. Beslutanderätt får bara överlåtas om "det är lämpligt och förenligt med de uppgifter som styrkan har". Sistnämnda formulering innebär en viss ändring i förhållande till nuvarande lydelse där det anges att finsk militär personal får ta emot beslutanderätt om personalen är "lämplig för uppgiften". Någon liknande formulering finns inte avseende amerikansk militär personal. Den beslutanderätt som får överlåtas enligt det nuvarande stadgandet är vissa befogenheter enligt skyddslagen (2010:305) och polislagen (1984:387) för bevakning av vissa typer av skyddsobjekt. Finsk militär personal får ges dessa befogenheter för att bevaka skyddsobjekt enligt 5 § 6 skyddslagen (områden där utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen om operativt militärt stöd). Amerikansk militär personal får ges dessa befogenheter för att bevaka skyddsobjekt enligt 5 § 7 (områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för DCA-avtalet) och 9 (militära fartyg, luftfartyg och vissa andra transportfordon) skyddslagen. Promemorians förslag innebär vissa ändringar i skyddslagen, och att den ovan angivna utländska militära personalen får ges dessa befogenheter enligt 5 § 1 (byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut), 3 (områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet), 4 (byggnader, andra anläggningar och områden där ett Natohökvarter eller en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet) och 6 (militära fartyg, luftfartyg och vissa andra transportfordon) skyddslagen.

Universitetets synpunkter

Universitetet har i princip inga synpunkter rörande själva ändringsförslaget. Att utöka de möjliga mottagarna av beslutanderätt ligger i linje med andra ändringar som görs i lagen. Att det ska göras en lämplighetsprövning, oavsett vem som är mottagare av beslutanderätten, är också rimligt. Vidare synes det rimligt att all utländsk personal som kan ges befogenheter enligt stadgandet kan erhålla samma typer av befogenheter i förhållande till samma typer av skyddsobjekt. Universitetet noterar att

ändringen innebär en viss utvidgning vad gäller de typer av skyddsobjekt som utländsk militär personal kan anlitas för att bevaka.

Bemyndigandet i 4 § innehåller samma typ av otydlighet som bemyndigandet i 3 §, nämligen att det inte uttryckligen nämns att det handlar om en överlåtelse av beslutanderätt. Formuleringen är att Försvarsmakten "får besluta" att utländsk militär personal får anlitas för att bevaka vissa skyddsobjekt, och att vad som föreskrivs i vissa bestämmelser i skyddslagen och polislagen ska gälla för sådan personal. Enligt universitetets mening bör man överväga att använda en formulering som tydliggör att det handlar om en överlåtelse av beslutanderätt.

Vidare kan konstateras att bemyndigandet i 4 §, i likhet med bemyndigandet i 3 §, är mer specifikt och avgränsat än bemyndigandet i 2 §, framför allt vad gäller typen av befogenheter som får överlåtas. I vilken utsträckning sådana befogenheter kan komma att överlåtas och utövas hänger dock ihop med Försvarsmaktens rätt att besluta om skyddsobjekt. Denna rätt synes förhållandevis vidsträckt. Enligt bestämmelserna i skyddslagen kan det bland annat handla om "byggnader, andra anläggningar och områden där ... en utländsk militär styrka bedriver verksamhet" och olika typer av militära fordon och transporter. Bemyndigandet till Försvarsmakten i kombination med myndighetens rätt att besluta om skyddsobjekt gör att det är svårt att överblicka i vilken utsträckning beslutanderätt kan komma att överlåtas, och hur utövandet av sådan beslutanderätt kan komma att påverka samhället. Detta kan enligt universitetets uppfattning vara problematiskt, särskilt med tanke på att det handlar om befogenheter som får utövas i förhållande till den svenska civilbefolkningen.

Remissyttrandet är upprättat av prof Joachim Åhman.

Göteborg 2026-01-10

I tjänsten

Therese Bäckman

Prefekt