

Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ

*Betänkande av Utredningen om lagen om särskilda
regeringsärenden*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:18

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23910-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 13 september 2012 tillkallades en särskild utredare för att se över lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden (dir. 2012:85).

Samma dag förordnades f.d. generaldirektören Ann-Louise Eksborg att fr.o.m. den 17 september 2012 vara särskild utredare.

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 25 september 2012 ämnesråden Cecilia Skjöldebrand, Försvarsdepartementet och Mathias Säfsten, Justitiedepartementet.

Att som experter biträda utredningen förordnades också fr.o.m. den 25 september 2012 chefsjuristen Stefan Ryding-Berg och överstelöjtnanten Torbjörn Sahlén, båda vid Försvarsmakten.

Hovrättsassessorn Ann-Kristin Lidström är utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om lagen om särskilda regeringsärenden (Fö 2012:03).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ (SOU 2013:18).

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2013.

Ann-Louise Eksborg

/Ann-Kristin Lidström

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
Författningsförslag	17
1 Förslag till lag (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet.....	17
2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen	18
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.....	19
1 Inledning	21
1.1 Direktiven.....	21
1.2 Utredningsarbetet.....	22
1.3 Betänkandets disposition.....	22
2 Historik och gällande rätt	25
2.1 Kort om 7 kap. 3 § regeringsformen och lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden	25
2.2 1809 års regeringsform och lagen om kommandomål.....	25
2.3 Kommandomål före 1921	27

2.4	Regeringsarbetet enligt den nya regeringsformen.....	29
2.5	Lagen om särskilda regeringsärenden	31
2.6	Bestämmelser om riksdagens granskning	33
2.7	Andra relevanta författningar	34
2.7.1	Inledning.....	34
2.7.2	Försvarsmaktens verksamhet	35
2.7.3	Arbetsrättsliga bestämmelser	41
2.7.4	Försvarsmaktens medverkan i andra sambandsverksamheter	47
2.7.5	Höjd beredskap	50
2.7.6	Skyddsobjekt	61
2.7.7	Örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med militära luftfartyg	64
2.7.8	Tillträde till svenskt territorium.....	66
2.7.9	Försvarsunderrättelseverksamhet	71
2.8	Tidigare utredningar.....	72
2.8.1	Försvarsstyrningsutredningen.....	72
2.8.2	Underrättelsekommittén	73
2.8.3	Statsluftfarten, Ds 2009:56.....	73
2.9	Samrådiskontakter.....	77
2.9.1	Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.....	77
2.9.2	Försvarets materielverk	78
2.9.3	Totalförsvarets forskningsinstitut	78
2.9.4	Försvarets radioanstalt.....	78
2.9.5	Kustbevakningen.....	79
3	Tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden ...	81
3.1	Statistik	81
3.1.1	Antalet särskilda regeringsärenden	81
3.1.2	Tidigare tillämpning som underlag för bedömning av behovet.....	82
3.1.3	Några olika ärenden år 1975	83
3.1.4	Några olika ärenden år 1985	84
3.1.5	Andra särskilda regeringsärenden än tillträdesärenden 1997–2012.....	86

3.2	Beredningen.....	90
3.2.1	Regleringen av beredningen	90
3.2.2	Statsministerns överinseende.....	93
3.3	Hanteringen av ärenden om tillträde till svenskt territorium.....	93
3.3.1	Tillståndshanteringen vid Förvarsdepartementet	93
3.3.2	Tillståndshanteringen i Förvarsmakten	96
3.3.3	Årstillstånd meddelade av regeringen.....	98
3.3.4	Utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära avdelningars övningar på svenskt territorium.....	100
3.4	Granskning av tillämpningen	102
4	Finns det behov av den här beslutsformen?.....	105
4.1	Allmänt om förutsättningarna för SRÄ-beslut.....	105
4.2	Betydelsen av att beslutsbehörigheten delegerats.....	109
4.3	Ärendetyper	109
4.3.1	Inledning	109
4.3.2	Förvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering samt personalförsörjning i ett skärpt läge.....	111
4.3.3	Internationella insatser.....	114
4.3.4	Förvarsmaktens medverkan i andra samhällsverksamheter.....	117
4.3.5	Anställning, kommendering och placering av personal	118
4.3.6	Tjänstledighet för personal	120
4.3.7	Beslut om skyddsobjekt	121
4.3.8	Svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg.....	123
4.3.9	Frågor om tillträde till svenskt territorium.....	125
4.3.10	Materielfrågor	129
4.3.11	Restriktionsområden för luftfart	130
4.3.12	Förvarsunderrättelseverksamhet.....	131
4.4	Konsekvenser för lagstiftningen	131

5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	133
6	Konsekvensbeskrivning	135
7	Författningskommentar	137
	Förslag till lag (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet	137
Bilaga		
1	Kommittédirektiv 2012:85.....	141

Sammanfattning

Enligt 7 kap. 3 § första stycket regeringsformen ska regeringsärenden avgöras av regeringen vid regeringssammanträden. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock enligt paragrafens andra stycke, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till. I lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden, lagen om särskilda regeringsärenden, anges i vilka ärenden det får ske. Sådana ärenden, som alltså avgörs av endast ett statsråd, har också betecknats kommandomål. För beslut som fattas med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden används termen SRÄ.

Ordningen med ett kollektivt beslutsfattande grundar sig på uppfattningen i vårt parlamentariska system att alla beslut av regeringen ska vara uttryck för värderingar som omfattas av regeringen i dess helhet. Det var främst kravet på snabbhet som påkallade att kommandomål borde kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Betydelsen av en snabb handläggning accentuerades vid en krissituation i landet.

I lagen om särskilda regeringsärenden finns i åtta punkter uppräknat i vilka regeringsärenden beslut får fattas i denna form. Det är bland annat föreskrifter rörande Försvarsmaktens mobilisering, personalrelaterade frågor vid Försvarsmakten, tillträde till militära skyddsobjekt, örlogsbesök i utlandet och övningsflygningar till utlandet samt tillträde till svenskt territorium. Eftersom dessa ärenden hör till Försvarsdepartementets område, avgörs de av försvarsministern ensam.

Idag avgörs i praktiken endast ärenden om tillträde till svenskt territorium enligt punkten 7 med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden. Mot bakgrund av senare tillkommen annan författningsreglering är det också osäkert i vad mån andra punkter kan tillämpas. I direktiven nämns skyddslagen (2010:305) och skydds-

förordningen (2010:523) samt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet, som exempel på reglering genom vilken ansvaret delegerats till myndighet.

Vårt uppdrag har varit att se hur lagen om särskilda regeringsärenden förhåller sig till annan författningsreglering och ta ställning till hur lagstiftningen ska utformas för att på bästa sätt svara mot dagens behov av att kunna handlägga regeringsärenden i denna särskilda ordning.

Genomgången av annan författningsreglering har skett med utgångspunkt i den begränsning som 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen innebär. Utformningen av bestämmelsen utesluter en användning av beslutsformen i regeringsärenden som saknar koppling till militär verksamhet. Någon möjlighet att införa beslutsformen i andra regeringsärenden där det finns behov av ett snabbt beslutsfattande finns således inte.

Vi har kommit till slutsatsen att kravet på särskilda skäl som framkommer i lagförarbetena inte kan vara uppfyllt enbart genom att ett ärende kräver en skyndsam handläggning. Ärenden av stor vikt bör hanteras av regeringen som ett kollektiv. För att ett beslut ska få fattas som SRÅ bör därför krävas både att ärendet är brådskande och att beslutsformen inte, med hänsyn till vad ärendet avser eller av andra skäl, är olämplig. Dessa grundläggande förutsättningar bör framgå direkt av lagtexten. Vi har även konstaterat att behovet av snabba beslut kan variera beroende på vad ärendet avser i sak och det rådande säkerhetspolitiska läget. Eftersom ärendena rör militär verksamhet, skulle självklart ett skärpt säkerhetspolitiskt läge innebära ett ökat behov av snabba beslut.

Enligt den första punkten i lagen om särskilda regeringsärenden får beslutsformen användas i ärenden som angår föreskrifter rörande Försvarmaktens mobilisering. Ärenden som angår föreskrifter kan med hänsyn till föreskrifternas mer vidsträckta natur mer sällan anses uppfylla de grundläggande förutsättningarna för beslutsformen. Gränsdragningen mellan vad som kan tas i föreskriftsform och i förvaltningsbeslut är inte helt klar. Vår bedömning är dock att ett förvaltningsbeslut bör kunna ges en utformning som är tillräckligt omfattande för att en akut situation ska kunna hanteras. I en mobiliseringssituation kommer regeringen dessutom att behöva fatta en mängd beslut av stor vikt som ligger utanför den ram som 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen innebär. Man kan därför utgå från att regeringssammanträden kommer att behöva hållas betydligt oftare än i en normal situation. Mot den bakgrunden anser vi inte

att det för just mobiliseringssituationen finns behov av att ha kvar möjligheten att meddela föreskrifter som SRÄ. I genomgången som vi gjort av andra ärendetyper har vi inte heller kunnat se att det finns behov av föreskriftsformen i någon annan typ av ärenden.

Vi kan efter vår genomgång konstatera att behov av att kunna fatta beslut som SRÄ finns i regeringsärenden i frågor om Försvarens krigsorganisering och mobilisering, totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarens, svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg. Motsvarande reglering finns idag delvis i punkterna 1, 4 och 6.

När det gäller behovet av att kunna fatta beslut som SRÄ i regeringsärenden i frågor om tillträde till svenskt territorium (punkten 7) konstaterar vi att vissa ändringar bör göras. Möjligheten att fatta beslut som SRÄ bör även omfatta utländska militära fordon, liksom uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg. I regeringsärenden som rör tillfälligt bedrivna övningar av främmande stats militära styrka på svenskt territorium anser vi att det kan finnas behov av beslutsformen för mindre justeringar av tidigare fattade beslut och inom ramen för större beslut.

Vi kan vidare konstatera att det inte finns behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om reservofficerares inkallelse och tjänstgöring i Försvarens, Försvarens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet, anställning, kommandering och placering av personal i militär verksamhet, tjänstledighet för personal i militär verksamhet och skyddsobjekt. Vår genomgång har haft ett vidare perspektiv än den nuvarande regleringen i lagen om särskilda regeringsärenden. Delar av dessa frågor regleras idag i punkterna 4, 8, 2, 3 och 5.

När det gäller andra tänkbara ärendetyper kan vi i de allra flesta fall konstatera att ärendena inte lämpar sig för beslut som SRÄ, bland annat när det gäller materielfrågor och försvarsunderrättelseverksamhet.

I ytterligare ett fall kan vi dock se att det finns behov av att kunna fatta beslut som SRÄ, nämligen i regeringsärenden om utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Beslut i sådana regeringsärenden är generellt sett mycket detaljerade. Vi bedömer därför att det kan finnas behov av beslutsformen för mindre justeringar av tidigare fattade beslut.

Eftersom ändringarna som föreslås är omfattande, bör de inte göras i lagen om särskilda regeringsärenden utan istället bör en ny

lag införs. Vi föreslår att lagens rubrik ska vara lagen om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet. Uppräkningen i lagen av regeringsärenden i vilka beslut får fattas som SRÄ ska liksom i gällande lag vara uttömmande.

Ingen bestämd tidpunkt föreslås för lagens och övriga författningsändringars ikraftträdande. Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

Förslagen får inte några ekonomiska eller sådana andra konsekvenser som sägs i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Summary

Under Chapter 7, Article 3, first paragraph of the Instrument of Government, government business shall be settled by the Government at government meetings. Government business relating to the implementation within the armed forces of statutes or special government decisions may, however, under the Article's second paragraph, be approved by the head of the ministry responsible for such matters, under the supervision of the Prime Minister and to the extent laid down in law. The Act on the processing of certain government business (1974:613), also called the Act on special government business, specifies the matters for which this may be done. Such matters, which thus are settled by only one minister, have also been designated as 'military command matters'. Decisions taken under the Act on special government business are known as 'special government business decisions' (in Swedish called 'SRÅ' and hereafter 'special decisions').

The system of collective decision-making is based on the basic principle in our parliamentary system that all decisions taken by the Government are to be expressions of values embodied by the Government as a whole. It was primarily the demand for speed that called for military command matters being able to be decided through a simpler procedure than other government business. The significance of rapid processing was accentuated in a crisis situation in the country.

The Act on special government business lists eight points for which special decisions may be taken in this way. They include regulations concerning mobilisation of the Swedish Armed Forces, personnel-related matters within the Swedish Armed Forces, access to protected military objects, naval visits abroad and training flights abroad, as well as access to Swedish territory. As these matters fall under the responsibility of the Ministry of Defence, the Minister for Defence alone decides on them.

At present, only matters on access to Swedish territory under point 7 are in practice decided under the Act on special government business. In view of other, more recent legal regulations, the extent to which other points can be applied is also uncertain. The terms of reference mention the Protection Act (2010:305) and the Protection Ordinance (2010:523), as well as the Ordinance on support for civil activities by the Swedish Armed Forces (2002:375) as examples of regulations through which responsibility is delegated to public authorities.

We have been tasked with reviewing how the Act on special government business relates to other legal regulations and to consider how legislation should be formulated to best meet the current needs of being able to process government business through this special procedure.

The review of other legal regulations has taken place based on the restriction entailed in Chapter 7, Article 3, second paragraph of the Instrument of Government. The formulation of the regulation excludes the use of this decision-making procedure in government business that is not linked to military activities. Accordingly, there is no option to introduce this form of decision-making in other government business which demands rapid decision-making processes.

We have come to the conclusion that the demand for special grounds that emerges in the preparatory work to the law cannot be fulfilled solely by the fact that a matter requires prompt processing. Business of considerable importance should be settled by the Government as a collective. For a decision to be able to be taken as a special decision, it should therefore be necessary that the business is both urgent and that the decision-making procedure, considering what the business involves or for other reasons, is not inappropriate. These fundamental prerequisites should be stated directly in the wording of the Act. We have also noted that the need for quick decisions can vary depending on the actual business concerned and the prevailing security policy situation. As these matters concern military activities, a heightened security policy situation would obviously involve an increased need for quick decisions.

Under the first point in the Act on special government business, the decision-making procedure may be used in business relating to regulations concerning mobilisation of the Armed Forces. Considering the more widespread nature of the regulations, business that relates to regulations can more rarely be seen to fulfil the funda-

mental prerequisites for this decision-making procedure. The dividing line between what can be taken in the form of a regulation or as an administrative decision is not completely clear. Our view, however, is that it should be possible for an administrative decision to be formulated in a sufficiently comprehensive way so that an acute situation could be managed. In addition, in a mobilisation situation, the Government will need to take a number of significant decisions that lie outside the framework indicated by Chapter 7, Article 3, second paragraph of the Instrument of Government. It can therefore be presumed that government meetings will need to be held considerably more often than in a normal situation. In light of this, we do not consider that, specifically in mobilisation situations, there is a need to retain the option of issuing regulations such as special decisions. Nor has the review we have conducted of other types of business illustrated a need for this form of provision.

After our review, we can state that there is a need to be able to take decisions as special decisions in government business in matters concerning the Armed Forces' war organisation and mobilisation, the call-up and service of total defence conscripts in the Armed Forces, Swedish naval visits abroad and flights abroad using Swedish military aircraft. Corresponding regulations are currently in place, partly in points 1, 4 and 6.

Regarding the need to be able to take decisions as special decisions in government business in matters concerning access to Swedish territory (point 7), our view is that certain changes should be made. The option of taking decisions as special decisions should also cover foreign military vehicles as well as visits by foreign state vessels in Swedish territory. With respect to government business regarding temporary exercises conducted by the military forces of a foreign state in Swedish territory, we consider that there may be a need for this decision-making procedure for minor adjustments of decisions previously taken and within the framework of larger decisions.

Furthermore, we can state that there is no need to be able to take decisions as special decisions in matters concerning the call up and service of reserve officers in the Armed Forces, participation by the Armed Forces in official ceremonies and in activities for public benefit, employment, posting and stationing of personnel in military activities, leaves of absence for personnel at military facilities and protected objects. Our review has had a wider perspective than the current regulations in the Act on special government business.

Parts of these matters are currently regulated in points 4, 8, 2, 3 and 5.

As regards other possible types of matters, our conclusion is that in most cases, these matters are not suited to decisions as special decisions, including such matters as materiel issues and defence intelligence operations.

There is, however, one other instance in which we can envisage the need to take decisions as special decisions, i.e. in government business concerning training activities abroad under the Act on training for peace and security operations (1994:588). In general, decisions in these kinds of government matters are very detailed. We therefore consider that there may be the need of this decision-making procedure for minor adjustments of decisions previously taken.

Since the proposed amendments are extensive, they should not be made in the Act on special government business; instead, a new act should be introduced. We propose that the act be entitled the Act on decisions in special cases in government business concerning military activities. Just as in the current Act, the list in the Act of government business in which decisions may be taken as special decisions must be exhaustive.

No specific date is proposed concerning the entry into force of the Act and other legislative amendments. There is no need for any transitional provisions.

The proposals will not have any financial or other consequences such as those stated in Sections 14, 15 and 15 a of the Committees Ordinance (1998:1474).

Författningsförslag

1 Förslag till lag (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när beslut i ett regeringsärende får fattas av ett statsråd i den ordning som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

2 § I 3 § anges i vilka frågor beslut får fattas enligt denna lag. Ett sådant beslut får fattas endast om ärendet är brådskande och beslutsformen inte, med hänsyn till vad ärendet avser eller av andra skäl, är olämplig.

3 § Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,
2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,
4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,
5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och
6. tillfälligt bedrivna övningar av främmande stats militära styrka på svenskt territorium.

Denna lag träder i kraft den x, då lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden upphör att gälla.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen

Härigenom föreskrivs att 18 § förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Beslut i de regeringsärenden som en departementschef avgör med stöd av *lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden* skrivs under av departementschefen och av en huvudman eller annan tjänsteman som berett ärendet.

Beslut i de regeringsärenden som en departementschef avgör med stöd av *lagen (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet* skrivs under av departementschefen och av en huvudman eller annan tjänsteman som berett ärendet.

Besluten ska expedieras. Mottagaren ska få ett underskrivet exemplar av beslutet eller en kopia av ett underskrivet exemplar.

Denna förordning träder i kraft den x.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

4 Försvarsdepartementet

4.1 Förvaltningsärenden

Förvaltningsärenden som gäller

tillstånd för örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands,

lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden,

lagen (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet,

åtaganden inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) enligt Wiendokumentet den 16 november 1999 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, dokumentet om Global informationslämning den 28 november 1994, dokumentet om Uppförandekoden den 6 december 1994 och fördraget om observationsflygningar den 23 mars 1992, i den mån sådana ärenden inte hör till Utrikesdepartementet,

4.2 Lagstiftningsärenden

Lagstiftningsärenden som gäller

sändande av väpnad styrka utomlands,

lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden,

lagen (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet,

¹ Senaste lydelse 2013:8.

befolkningsskydd, skydd mot olyckor, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement,

Denna förordning träder i kraft den x.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Regeringsärenden ska enligt 7 kap. 3 § regeringsformen avgöras av regeringen vid regeringssammanträden. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till. I lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden, lagen om särskilda regeringsärenden, anges i en uppräkningslista i åtta punkter i vilka regeringsärenden sådana beslut får fattas. Det är bland annat ärenden som angår föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering, personalrelaterade frågor vid Försvarsmakten, tillträde till militära skyddsobjekt, örlogsbesök i utlandet och övningsflygningar till utlandet samt tillträde till svenskt territorium.

I praktiken används beslutsformen numera endast i regeringsärenden enligt punkten 7 om tillträde till svenskt territorium. I direktiven konstateras att det mot bakgrund av senare tillkommen reglering råder viss osäkerhet också i vad mån lagens andra punkter numera kan tillämpas och exempel på reglering genom vilken ansvaret delegerats till myndighet lämnas. Vårt uppdrag har varit att se över hur regleringen i lagen om särskilda regeringsärenden förhåller sig till annan författningsreglering och ta ställning till hur lagstiftningen ska utformas för att på bästa sätt svara mot dagens behov av att kunna använda beslutsformen. Direktiven återfinns i *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har haft fyra sammanträden med sakkunniga och experter, varav ett i form av ett internat under två dagar. Utredningsarbetet har även i övrigt bedrivits i samråd med sakkunniga och experter. Med hänsyn till detta används i betänkandet vi-form.

Utredaren och sekreteraren har besökt Enheten för militär förmåga och insatser vid Forsvarsdepartementet, där tillträdesärenden handläggs, för uppgifter om beslutsformens användning. Utredaren har även för en bild av hur lagen om särskilda regeringsärenden tillämpats över tid haft informella samtal med nuvarande och tidigare tjänstemän i Forsvarsdepartementet, bland annat ett antal tidigare expeditionschefer. Ett besök har också gjorts av utredaren och sekreteraren vid Forsvarsmaktens Högkvarter för uppgifter om hanteringen av tillståndsärenden vid myndigheten. Vad som kommit fram vid besök och informella kontakter redovisas i avsnitt 3.3.

För statistik och underlag beträffande hur lagen om särskilda regeringsärenden har tillämpats sedan införandet har sekreteraren haft kontakter med Forsvarsdepartementets registrator, Arkiv- och Registratursektionen vid Förvaltningsavdelningen i Regeringskansliet och Riksarkivet. Utredningen har tagit del av protokoll och beslut i ett större antal särskilda regeringsärenden och av granskningsbetänkanden från riksdagens konstitutionsutskott.

Utredningen har gått igenom författningsreglering med koppling till militär verksamhet för att se hur regleringen i lagen om särskilda regeringsärenden förhåller sig till denna.

Utredningen har vidare, genom sekreteraren, haft samrådiskontakter med företrädare för Forsvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Forsvarets radioanstalt och Kustbevakningen. I avsnitt 2.9 redovisas vilka synpunkter myndigheterna haft om dagens behov av beslutsformen och vad det innebär för lagens utformning.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är uppdelat i sju kapitel. I *kapitel 2* redogör vi för regleringen av beslutsformen i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen och lagen om särskilda regeringsärenden. I kapitlet redogörs också kort för regleringens historiska bakgrund och för innehållet i bestämmelserna i regeringsformen om riksdagens granskning.

Sedan lagen om särskilda regeringsärenden infördes, har ett stort antal nya författningar tillkommit på försvarsområdet. En genomgång görs i kapitlet av relevant författningsreglering. Denna genomgång ligger till grund för analysen i kapitel 4 av hur regleringen i lagen om särskilda regeringsärenden förhåller sig till dagens lagstiftning och behovet av beslutsformen idag. Genomgången avser bland annat författningar som styr Försvarsmaktens verksamhet, författningar som rör personalförsörjning och arbetsrättsliga förhållanden samt författningar som styr Försvarsmaktens roll vid höjd beredskap. Redovisningen omfattar också sådan reglering som är relevant under mer speciella förutsättningar, exempelvis svenska örlogsbesök i utlandet, flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg och tillträde till svenskt territorium. I kapitlet redovisas också uttalanden om beslutsformen i andra utredningar och vad som framförts vid utredningens samrådskontakter.

I *kapitel 3* redovisas antalet särskilda regeringsärenden under perioden 1992–2012. I kapitlet redogörs också för ärenden som avsett annat än tillträde till svenskt territorium under perioden 1997–2012. I kapitlet lämnas också exempel på beslut som fattats med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden (SRÄ-beslut) åren 1975 och 1985. För beslut som fattas med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden används termen SRÄ, även i vissa kombinationer.

I kapitlet redogörs vidare för hur beredningen av regeringsärenden är reglerad och vad som gäller beträffande beslut och protokoll hos regeringen. Att särskilda regeringsärenden avgörs under statsministerns överinseende berörs särskilt. Tillståndshandlingen i tillträdesärenden vid Försvarsdepartementet och i Försvarsmakten behandlas. Vidare redogörs för regeringsärenden om utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära avdelningars övningar på svenskt territorium. Sist i kapitlet redovisas fall där tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden uppmärksammats i riksdagens granskning.

I *kapitel 4* finns våra överväganden när det gäller behovet av beslutsformen idag. Kapitlet inleds med en analys av vilka grundläggande förutsättningar som bör föreligga för att beslutsformen ska få användas. Vidare behandlas den begränsning som regeringsformen innebär för lagens tillämpningsområde. Frågan om hur vi principiellt ser på beslut om föreskrifter respektive beslut i enskilda fall tas även upp. Vi resonerar kring betydelsen av att beslutsbehörigheten i många fall delegerats till myndighetsnivå. Vi ana-

lyserar därefter vilka behov det finns av att kunna avgöra regeringsärenden som rör militär verksamhet i denna ordning. Vi har då anledning att titta på olika ärendetyper på områden som omfattas av lagen idag, men även på andra frågor där det också kan övervägas om en möjlighet att fatta SRÄ-beslut bör införas. Kapitlet avslutas med en analys av vilka konsekvenser våra ställningstaganden får för lagstiftningen.

Kapitel 5 innehåller våra överväganden när det gäller ikraftträdande av den lagstiftning som föreslås och behovet av övergångsbestämmelser.

I *kapitel 6* redovisas de konsekvenser av förslagen som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

I *kapitel 7* återfinns en författningskommentar.

2 Historik och gällande rätt

2.1 Kort om 7 kap. 3 § regeringsformen och lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden

I 7 kap. 3 § regeringsformen finns bestämmelser om regeringens kollektiva beslutsfattande och beslutsfattande i så kallade kommandomål. Regeringsärenden avgörs enligt första stycket vid regerings-sammanträde. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock enligt andra stycket, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till. Lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden, lagen om särskilda regeringsärenden, innehåller bestämmelser om i vilka ärenden beslut får fattas i den ordning som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

I avsnitten 2.4 och 2.5 redogörs närmare för bestämmelserna i regeringsformen och för lagen om särskilda regeringsärenden.

2.2 1809 års regeringsform och lagen om kommandomål

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (s. 118 ff.) beskrivs då gällande ordning för regeringsarbetet.

Enligt 7 § 1809 års regeringsform skulle samtliga regeringsärenden utom de så kallade kommandomålen avgöras av konungen i samband med föredragning i statsrådet. Kommandomål – dvs. sådana regeringsärenden som hade samband med konungens ställning som högste befälhavare över krigsmakten – avgjordes av konungen efter anmälan av chefen för Försvarsdepartementet.

Bestämmelser om kommandomålen fanns i 15 § 1809 års regeringsform (a. a. s. 289). Med kommandomål förstods sådana mål som konungen i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till land och sjöss omedelbarligen besörjde och som han, då han själv förde rikets styrelse, fick avgöra i närvaro av chefen för det departement dit ärendet hörde. Genom lagen (1921:15) om kommandomål fastställdes vilka ärenden som skulle handläggas som kommandomål.

Enligt 1 § lagen om kommandomål fick som kommandomål handläggas regeringsärenden som avsåg verkställighet i militärt hänseende av vad krigsmakten hade att fullgöra på grund av lagar, författningar eller särskilda av konungen i statsrådet fattade beslut. Andra stycket innehöll ett förbud mot att i den ordning som föreskrevs för kommandomål fatta beslut som innebar rubbning eller förklaring av gällande lag eller författning eller särskilda av konungen i statsrådet meddelade bestämmelser eller berörde svenska medborgare på andra sätt än med avseende på dem åliggande tjänstgöring vid krigsmakten eller var av beskaffenhet att för statsverket medföra utgift, för vars bestridande medel inte hade blivit anvisade av riksdagen eller eljest var tillgängliga för konungen.

I 2 § räknades de regeringsärenden upp som med iakttagande av 1 § huvudsakligen fick handläggas och avgöras som kommandomål. Det var ärenden som angick:

- fastställande av exercis- och tjänstgöringsreglementen samt instruktioner för personalens utbildning,
- föreskrifter i övrigt för personalens utbildning och övningar även som för användningen av hästar, som legas för arméns eller marinens behov,
- fartygs rustande, förseende med besättningar och utrustning i övrigt, utsändande på expedition samt förläggande i beredskap och uppläggning,
- instruktioner för befälhavare över fartyg, sjöpositioner och fästningar,
- uttagning och fördelning av värnpliktiga till tjänstgöring,
- mobiliseringsföreskrifter,
- fastställande av modeller samt utförande av försök med nya persedlar eller ny materiel,

- kommendering och placering av officerare och vederlikar till tjänstgöring och extra förrättningar,
- instruktioner för militär- och marinattachéer samt andra personer, som tilldelats särskilda uppdrag,
- tillträde för svensk undersåte till befästningar och örlogsvarv m.m., samt
- ansökningar om tjänstledighet och tillåtelse att vistas utrikes samt övriga ansökningar, i den mån de icke skola, på grund av särskilda bestämmelser, prövas av konungen i statsrådet.

År 1937 ändrades i 2 § arméns och marinens behov till krigsmaktens behov och instruktioner för flygattachéer lades till.

Enligt 3 § skulle cheferna för lantförsvarets, sjöförsvarets och flygvapnets kommandoexpeditioner biträda departementschefen vid kommandomålets beredning och föredragning inför konungen.

Konungen fick enligt 4 § i den ordning som föreskrevs för handläggning av kommandomål uppdra åt en särskild militär tjänsteman eller myndighet att avgöra ärenden som enligt lagen fick behandlas som kommandomål och som var av enklare beskaffenhet.

2.3 Kommandomål före 1921

När det gäller tiden före utfärdandet av lagen om kommandomål har följande inhämtats från den av Catrin Andersson, fil. dr. i statsvetenskap, skrivna uppsatsen *Ministern och makten i Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*, Sveriges riksdag (s. 282 f.):

Rötterna till dagens reglering finns i 1809 års regeringsform 7 § som lød ”Alla regeringsärenden [...] skola inför Konungen i statsrådet föredragas och där avgöras”. Undantag från denna regel gjordes för så kallade kommandomål och ministeriella mål, dvs. utrikespolitiken.

Ärenden som gick under ”den något obestämda beteckningen kommandomål” var sådana som kungen, i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten till lands och sjöss, beslutade om. I likhet med de ministeriella målen undantogs dessa från sedvanliga krav på beredning och beslut. Beslut togs av kungen i samråd med den av ”krigsdepartementens chefer, till vars departement ärendet hör”. Orsaken till att kommandomålen var undantagna från den vanliga berednings- och beslutsprocessen var ”dessa måls särskilda beskaffenhet, vilken fordrar en större enhet och snabbhet i beslutens fattande och verkställande”. De skulle utgöras ”en-

dast av enkla militäriska order, såsom truppers rörelser, övningar, tjänstgöring och krigstukt eller reglementen, instruktioner och övriga föreskrifter”. I likhet med de ministeriella besluten var det långt ifrån klart vilka ärenden som skulle definieras som kommandomål.

1809 års regeringsform saknade en tydlig gränslinje mellan de olika typerna av ärenden och detta kom snart efter grundlagens antagande att uppmärksammas. I en redan 1818 framlagd proposition föreslogs en definition av kommandomål som ”sådana enkla militäriska mål, som icke efter grundlagen höra till föredragning i statsrådet och statssekreterarnas expedition; icke leda till stiftande av nya, icke till ändring, förklaring eller rubbning av gällande lagar och allmänna ekonomiska författningar, eller uti dispositionen av allmänna medel”. Slutsatsen av definitionsförsöket borde, enligt konstitutionsutskottet, bli att kommandomål enbart kunde handla om enkla militära frågor av ren verkställighetskaraktär. Men konungen hade själv inte efterlevt denna definition av kommandomål, varför utskottet ... ”vid flera tillfällen funnit sig föranlåtet att fästa Riksdagens uppmärksamhet därpå, att i kommandoföredragningar inblandats ämnen som, bort från densamma vara alldeles avskilda.”

Vidare framgår av uppsatsen att kommandomålen återkommande väckte stor uppmärksamhet i konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ansvar 1885–1911. Gränserna för vad som skulle betecknas som kommandomål ansågs vara betydligt snävare än hur man i praktiken tillämpat dem. I ett stort antal fall hade beslut tagits i kommandomål, vilka hade lett till ökade statsutgifter (a. a. s. 296 ff.). Därmed hade gränsen överträtts för beslut som, åtminstone vad gäller större utgifter, borde tas av riksdagen som innehade finansmakten. Gällde det mindre utgifter skulle beslut tas av konungen i fulltaligt statsråd. Utskottet riktade stark kritik mot den lösning som valts för kommandomålen i grundlagen. Å ena sidan hade kommandomålen beskrivits som mycket betydelsefulla – de ”kunna äga en för hela rikets välfärd avgörande betydelse” – men å andra sidan hade de: ... ”icke ansett sig därav förhindrade att ej allenast utesluta dessa mål från den mångsidiga prövning, som ägnas övriga regeringsärenden, utan även väsentligen inskränkt den ende rådgivarens ansvarighet”. Det senare syftade troligen på att beredningskraven inte var desamma som för ”vanliga” regeringsärenden samt att konstitutionsutskottet inte kunde granska dem kontinuerligt. Med tanke på detta borde man i grundlagarna, enligt konstitutionsutskottet, ägnat största möjliga ”uppmärksamhet” och ”vaksamhet”

vid gränsdragningen mellan kommandomål och regeringsärenden, men så blev inte fallet.

Granskningen av kommandomål under den här perioden kom inte endast att handla om ökade statsutgifter. Året 1905 behandlades ett beslut fattat i kommandomål, som avsåg brännandet av vissa protokoll rörande flottan. Motiveringen var att protokollen, om deras innehåll spreds, kunde medföra ”våda för rikets säkerhet”. Förfarandet ansågs av de som reserverat sig strida mot tryckfrihetsförordningen och ärendet borde inte ha behandlats som kommandomål, utan tagits i fulltaligt statsråd.

I en granskning 1911 av ett ärende om sjöförsvarets anslagsöverskridande bröt konstitutionsutskottet en tidigare etablerad praxis vad gällde kommandomålen när man begärde ut och fick samtliga protokoll förda i kommandomål under åren 1906–1910. Grundlagens stadgande innebar annars att utskottet bara fick begära ut protokoll i allmänt kända ärenden. På detta sätt kunde samtliga ärenden under åren granskas och statsrådets agerande i kommandomål blev genomlyst på ett tydligt och konsekvent sätt. På detta sätt kringsskars också statsrådets handlingsutrymme och risken för ministerstyre minskade.

2.4 Regeringsarbetet enligt den nya regeringsformen

Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform innebar att konungen inte längre skulle ta någon befattning med avgörandet av regeringsärenden (prop. 1973:90 s. 121 f.). Beredningen hade efter vissa överväganden avstått från att förorda en uppdelning av regeringsärendena i enmansärenden och kollektivärenden.

På beslutsformerna i regeringen borde i första hand ställas det kravet att de skulle ge säkerhet för att ärendena blev omsorgsfullt beredda och riktigt avgjorda. Dåvarande handläggningsformer hade omvitnat utgjort underlag för ett omfattande gemensamt samråd inom större eller mindre grupper av regeringsmedlemmar och tjänstemän. Det var inte osannolikt att det formellt enskilda ansvaret vid beslutsformen ”ensam minister” skulle kunna leda till att samarbetet över departementsgränserna avtog. Behovet av omsorgsfull beredning och prövning kunde i vart fall inte åberopas som stöd för att denna beslutsform skulle vara överlägsen. Formen samfälliga beslut torde allmänt sett vara mer ändamålsenlig än ensambeslut, eftersom det var ett intresse att regeringsarbetet så långt möjligt präglades av

enhetliga värderingar. Därtill kom att den samfälliga beslutsformen bättre fångade upp alla de varierade beredningsformer som hade utvecklats i praxis. Vad gällde det juridiska ansvaret torde det enligt beredningen vara likgiltigt, om man valde den ena eller andra beslutsformen. Ett samfälligt ansvar gentemot riksdag och allmänhet torde också skärpa kravet på regeringens sammanhållning. Slutligen framhölls som en fördel med att alla regeringsärenden avgjordes i en och samma form att man i annat fall kunde befara att det väcktes krav på överprövning hos regeringen i dess helhet av beslut som hade fattats i enklare form.

Enligt beredningens förslag skulle således beslutanderätten i regeringsärenden tillkomma ministären och utövas vid regeringssammanträden. Undantag gjordes ifråga om regeringsärenden som angick befälet över försvarsmakten. Sådana ärenden skulle enligt förslaget kunna avgöras under statsministerns överinseende av chefen för det departement till vilket ärendena hörde.

Även departementschefen ansåg att i princip alla regeringsärenden skulle avgöras av regeringen i ett kollektiv och instämde i det väsentliga i beredningens skäl för det (a. a. s. 183 f.).

När det gällde kommandomålen delade departementschefen efter samråd med chefen för Försvarsdepartementet beredningens uppfattning och uttalade följande.

Flertalet av de ärenden som handläggs som kommandomål är i och för sig av den karaktär att de bör vara regeringsärenden. Det är främst kravet på snabbhet som påkallar att kommandomålen bör kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Betydelsen av en snabb handläggning accentueras om riket skulle komma i en krissituation. Nuvarande avgränsning av ärenden som behandlas som kommandomål bör emellertid ses över. Översynen får utföras som led i utarbetandet av följdförfattningarna.

I specialmotiveringen (a. a. s. 289) uttalade departementschefen vidare följande. Beredningen hade beskrivit kommandomålen som ”regeringsärenden angående befälet över försvarsmakten”. Uttrycket ”befäl över” hade emellertid här använts i en annan betydelse än den i vilken den användes i de militära författningarna. Kommandomålen föreslogs därför istället betecknas som ”regeringsärenden som gällde verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut”. Bestämmelsen avfattades också så att statsministern inför riksdagen fick bära ett ansvar för deras handläggning.

I samband med de senaste ändringarna i regeringsformen gjordes i 7 kap. 3 § regeringsform den ändringen att andra meningen med

bestämmelserna om kommandomål gjordes om till ett andra stycke (prop. 2009/10:80 s. 269).

2.5 Lagen om särskilda regeringsärenden

När förslaget till den nya regeringsformen anmäldes hade chefen för Justitiedepartementet anfört att dåvarande avgränsning av ärenden som behandlades som kommandomål borde ses över (se tidigare avsnitt). Efter att en sådan översyn ägt rum inom Försvarsdepartementet redovisades i prop. 1974:50 angående vissa organisationsfrågor m.m. rörande försvaret ett förslag till lag om handläggningen av vissa regeringsärenden. De ärenden som lagen omfattade började efter det att lagen införts att kallas särskilda regeringsärenden.

När det i den föreslagna lagen föreskrevs att ett regeringsärende fick handläggas i den ordning som angavs i 7 kap. 3 § andra meningen den nya regeringsformen innebar detta att regeringsärendet för att få handläggas i den särskilda ordningen skulle gälla verkställighet av författning eller särskilt regeringsbeslut. Det hänvisades till tidigare uttalande att det främst var kravet på snabbhet som påkallade att regeringsärende rörande försvarsmakten borde kunna avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Fastän kravet på skyndsamhet inte hade ansetts böra komma till uttryck i lagtexten, borde den enklare handläggningsordningen som här avsågs tillämpas endast när särskilda skäl påkallade det (a. a. s. 32). För att ett regeringsärende skulle få behandlas i den särskilda ordningen krävdes att ärendet fanns upptaget i den förteckning som tagits in i lagförslaget. Ärendeförteckningen var uttömmande. Det anmärktes att detta nog bäst stämde överens med föreskriften i 7 kap. 3 § andra meningen i den nya regeringsformen att i lag skulle anges i vilken omfattning här avsedda regeringsärenden fick avgöras i den särskilda ordning som tidigare nämnts. I anslutning till ärendeförteckningen framhölls att beslut om försvarsmaktens mobilisering måste fattas vid regeringsmantråde. De regeringsbeslut som krävdes för att verkställa mobilisering fick däremot avgöras i den ordning som föreskrevs i 7 kap. 3 § andra meningen i den nya regeringsformen. Det uttalades att ärendeförteckningen i övrigt nog inte krävde några kommentarer.

Sedan lagen om särskilda regeringsärenden infördes 1974 har följande ändringar gjorts.

I anledning av att begreppet civilmilitär personal utmönstrades ändrades 1983 punkterna 3 och 4 (prop. 1982/83:143, bet. FöU 1982/83:13, rskr. 1982/83:299).

I samband med att lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht infördes 1995 gjordes ändringar i punkterna 4 och 5 (prop. 1994/95:6, bet. 1994/95:FöU1, rskr. 1994/95:78). När det gäller punkten 5 ändrades militära skyddsföremål till militära skyddsobjekt. Denna ändring var inte en följdändring, men kommenterades ändå inte särskilt. Begreppet skyddsobjekt används i skyddslagen (2010:305). Det användes också i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Begreppet militärt skyddsföremål användes i kungörelsen (1940:383) angående tillämpning av lagen den 17 maj 1940 (nr 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret. Med militärt skyddsföremål avsågs skyddsföremål enligt 1 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. Det var anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detsamma eller för dess räkning eller försvarsmaktens företag, övningar eller försök. En följdändring borde alltså ha gjorts när lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. infördes, men kom uppenbarligen att göras först i samband med lagstiftningen om totalförsvarspflicht ett par år senare.

Den senaste ändringen av lagen 2011 (prop. 2010/11:3, bet. 2010/11:KU13, rskr. 2010/11:29) var en följdändring till en reformerad grundlag. Hänvisningen till 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen ändrades till 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

I lagen anges att ett regeringsärende får handläggas i den ordning som anges i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen, om ärendet angår

- föreskrifter rörande Försvarsmaktens mobilisering,
- kommendering och placering av militär personal,
- tjänstledighet för militär personal,
- totalförsvarspflichtigas, reservofficerares och reservpersonals inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
- tillträde till militära skyddsobjekt,
- svenska örlogsbesök i utlandet samt svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet,

- tillträde till svenskt territorium av en annan stats örlogsfartyg, militära svävare eller militära luftfartyg som ägs eller brukas av en annan stat och nyttjas för annat än enbart affärsdrift,
- Försvarsmaktens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet.

2.6 Bestämmelser om riksdagens granskning

En av riksdagens uppgifter är enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen att granska rikets styrelse och förvaltning.

Att regeringen utövar sin makt under ansvar inför riksdagen framgår av bestämmelserna om kontrollmakten i 13 kap. regeringsformen. I kapitlet finns bland annat bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning och om misstroendeförklaring.

I tidigare avsnitt 2.3 har beskrivits hur konstitutionsutskottet uppmärksammade kommandomålen i sin granskning av statsrådets ansvar under perioden 1885–1911. I avsnitt 3.4 kommer vi att redogöra för vilka uttalanden om beslutsformens användning som konstitutionsutskottet har gjort under perioden 1990–2012.

Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden (13 kap. 1 §).

Konstitutionsutskottets underlag för granskning utvidgades 2011 genom en rätt att – utöver de handlingar som utskottet enligt bestämmelsen tidigare haft rätt till – från regeringen få ut de övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

I anledning av beskrivningen av lagens historiska bakgrund kan här nämnas att konstitutionsutskottets rätt att få ut protokoll i kommandomål var begränsad fram till 1900-talet mitt.¹

¹ Riksdagens kontroll av regeringsmakten, Patrik Bremdal, 2011, s. 96.

Konstitutionsutskottet ska rapportera om sin granskning till riksdagen när det finns skäl för det, dock minst en gång om året (13 kap. 2 §).

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt de uttalanden som gjorts i förarbetena vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis (KU 1968:20 s. 40 f. och prop. 1973:90 s. 415 f.). Det innebär att granskningarna i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och den praxis som utbildats för verksamheten.

För det politiska ansvarstagandet finns det särskilda institutet, misstroendeförklaring. Riksdagen kan förklara att ett statsråd inte har riksdagens förtroende (13 kap. 4 §). Verkan av en misstroendeförklaring är att statsrådet i fråga entledigas av riksdagens talman. Om misstroendeförklaringen är riktad mot statsministern entledigas även övriga statsråd.

I kapitlet finns också bestämmelser om åtal mot statsråd.

2.7 Andra relevanta författningar

2.7.1 Inledning

Beslut enligt lagen om särskilda regeringsärenden fattas idag i praktiken endast enligt punkten 7 om tillträde till svenskt territorium. Enligt direktiven råder mot bakgrund av senare tillkommen reglering också en viss osäkerhet om i vad mån andra punkter numera kan tillämpas. Skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) samt förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet är exempel på reglering genom vilket ansvaret delegerats till myndighet. I följande avsnitt görs en genomgång av denna reglering och av annan senare tillkommen relevant reglering. Sedan lagen om särskilda regeringsärenden infördes, har ett stort antal nya författningar tillkommit på försvarsområdet. Även om avsnittet blir förhållandevis långt, tror vi att det kan vara av värde att samlat se vilka författningar som idag finns på de områden som lagens olika punkter omfattar. I kapitel 4 där vi tar ställning till dagens behov av beslutsformen hänvisar vi i stor utsträckning till genomgången i detta avsnitt.

När vi går igenom författningarna gör vi det med utgångspunkt i den begränsning som regeringsformen innebär. Användningen av

beslutsformen är begränsad till ärenden rörande militär verksamhet. Vi återkommer till den frågan i kapitel 4. Därmed är inte sagt att all författningsreglering som rör militär verksamhet finns med. T.ex. redogör vi inte för all beredskapslagstiftning som har bäring på det militära försvaret. Vi har begränsat oss till författningar som reglerar frågor där vi ansett att det finns anledning att överhuvudtaget överväga möjligheten att fatta SRÄ-beslut.

I avsnittet redogörs först för författningar som styr Försvarsmaktens verksamhet. Det redogörs också för författningar som styr personalförsörjning samt andra bestämmelser av arbetsrättslig natur. Därefter redogörs särskilt för författningar som styr Försvarsmaktens roll vid höjd beredskap. Sedan följer en redovisning av sådan reglering som är relevant under mer speciella förutsättningar. I avsnittets sista del redogörs för regleringen av försvarsunderrättelseverksamheten.

2.7.2 Försvarsmaktens verksamhet

Förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

I Försvarsmaktens instruktion anges Försvarsmaktens övergripande ansvar och verksamhetsuppgifter.

Försvarsmakten ska upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Grunden för detta ska vara förmågan till väpnad strid (1 §).

Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt. Försvarsmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet. Uppgifterna ska kunna utföras av Försvarsmakten självständigt, men även av Försvarsmakten i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.

Försvarsmakten ska med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet (2 §).

Försvarsmakten ska bedriva omvärldsbevakning och kunna upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige, svenska intressen och de insatser som Sverige deltar i. Försvarsmakten ska ta fram underlag för beslut om höjd beredskap och om insatser samt underlag för beslut om förändringar i insatsorganisationens utformning och beredskap. Försvarsmakten ska ha en aktuell operativ planering för sina uppgifter. Planeringen ska omfatta alla resurser som är nöd-

vändiga för att genomföra Försvarmaktens verksamhet. Försvarmakten ska fortlöpande lämna upplysningar till berörda myndigheter om förhållanden i den operativa planeringen som har betydelse för deras verksamhet (3 §).

Försvarmakten ska med myndighetens tillgängliga resurser kunna påbörja en insats omedelbart efter beslut. Vid beslut om höjd beredskap ska Försvarmakten kunna använda hela insatsorganisationen för att möta ett militärt hot mot Sverige och svenska intressen. Försvarmakten ska kunna förebygga konflikter och verka vid alla konflikt nivåer. Försvarmakten ska ha förmåga att genomföra såväl kortvariga som långvariga insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor samt kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser. Därutöver ska Försvarmakten kunna stödja och genomföra insatser för säkerhetssektorreform och bidra till uppbyggnaden av andra länders försvarsförmåga samt med myndighetens befintliga förmåga och resurser bidra till stöd för humanitär verksamhet. Försvarmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd (3 a §).

Försvarmakten ska samordna beredskapsplanläggningen och den operativa planläggningen inom myndigheten med motsvarande planläggning inom övriga delar av totalförsvaret (7 §).

I en bilaga till instruktionen anges vilka organisationsenheter som Försvarmaktens grundorganisation består av. Försvarmakten bestämmer sin egen grundorganisation i de delar den inte är reglerad i förordningen. Försvarmakten ska ha en insatsorganisation bestående av krigsförband inklusive hemvärn med nationella skyddsstyrkor (14 §). Se vidare hemvärnsförordningen (1997:146), avsnitt 2.7.5.

Försvarmakten ska vidare enligt instruktionen särskilt medverka i statsceremonier (3 b §).

Försvarmakten ska inom sitt verksamhetsområde kunna bedriva internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet i Sverige. Försvarmakten ska även, i Sverige och utomlands, kunna genomföra utbildning för svenska och utländska deltagare avseende internationell fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet (5 d §).

I instruktionen finns föreskrifter om särskilda handläggningsfrågor. Generaldirektören, chefsjuristen, ekonomidirektören samt, i den utsträckning de är berörda, personaldirektören och högre militära chefer i Högkvarteret, ska ges tillfälle att yttra sig innan myndigheten avgör ärenden som kan leda till en framställning till regeringen, rör myndighetens organisation, eller annars är av stor vikt

eller har principiell betydelse. I brådskande fall får myndighetschefen avgöra ett ärende utan att inhämta ett sådant yttrande (22 §).

I instruktionen finns också föreskrifter om anställningar och uppdrag. Överbefälhavaren är myndighetschef. Vid myndigheten finns en generaldirektör som är ställföreträdande chef. Anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, general och amiral beslutas av regeringen (24 §).

Regeringen beslutar efter förslag från Försvarmakten om anställning som generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör (25 §). Regeringen beslutar också efter förslag från Försvarmakten om placering på befattning som anges i en bilaga till förordningen. Övriga anställningar och placeringar på befattningar beslutas av Försvarmakten. I bilagan räknas följande befattningar upp: Högkvarteret: Chef för ledningsstaben, produktionschef, insatschef, chef för säkerhetsinspektionen och generalläkare. Internationella befattningar: Försvarsattaché, chef för den svenska delegationen till Neutrala nationernas övervakningskommission i Korea, militär rådgivare vid Sveriges ständiga delegation vid organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och den till tjänsteställningen högste militäre tjänstemannen vid Europeiska unionens militära stab.

I instruktionen för Försvarmakten finns också bl.a. följande bemyndiganden. Försvarmakten får meddela föreskrifter för Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Kustbevakningen för den del av deras verksamhet som under höjd beredskap ska bedrivas av Försvarmakten (32 §).

Försvarmakten får meddela föreskrifter i fråga om skyldigheten för Försvarets materielverk att tillhandahålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster för att Försvarmakten ska kunna fullgöra verksamhet under höjd beredskap (32 a §).

Försvarmaktens föreskrifter (FFS 2012:1) med arbetsordning för Försvarmakten

I arbetsordningen för Försvarmakten reglerar myndigheten på vilka nivåer beslut på myndighetens vägnar fattas. Relaterat till lagen om särskilda regeringsärenden är arbetsordningen av intresse dels för att det av den framgår några fall där myndigheten hemställer om tillstånd hos regeringen, dels för att det genom ansvarsfördelningen ges en beskrivning av hur mobiliseringen går till. Vi har därför valt att relativt utförligt redogöra för regleringen i arbetsordningen.

I tredje avdelningen finns bestämmelser om roller, skyldigheter och befogenheter. Bestämmelserna i 9 kap. avser bland annat chefen för ledningsstaben. Chefen för ledningsstaben bemyndigas att hos regeringen, efter samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för Försvarsmakten att delta i internationell verksamhet inom och utom Sverige (13 § 3).

Bestämmelserna i 10 kap. avser produktionschefen. Produktionschefen ska vara beredd att med stöd av insatschefen leda mobilisering av krigsförband och hemvärnsförband i enlighet med mobiliseringsplan eller order om insatser inför insatser (12 §). Produktionschefen ska i övrigt planera och förbereda för mobilisering (14 § 1). Produktionschefen beslutar om mobiliseringsplan samt direktiv för mobilisering (15 § 2).

Produktionschefen bemyndigas att hos regeringen, efter samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för Försvarsmakten att delta i internationell övnings- och utbildningsverksamhet inom och utom Sverige (16 § 3). Produktionschefen bemyndigas att hos regeringen, efter samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för annan stat eller mellanfolklig organisation att nyttja Försvarsmaktens anläggningar, områden eller materiel (16 § 4).

Bestämmelserna i 11 kap. avser insatschefen. Insatschefen ska stödja produktionschefen vid mobilisering av krigsförband och hemvärnsförband inför insatser eller i enlighet med mobiliseringsplan (8 §).

Insatschefen bemyndigas att hos regeringen, efter samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för Försvarsmakten att förhandla, ingå, ändra eller säga upp överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation avseende internationella fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande arbete samt stöd till humanitär verksamhet (14 § 4).

Bestämmelserna i 15 kap. avser personaldirektören. Personaldirektören beslutar om tillsättning av högre chefer i Försvarsmakten efter hörande av berörda befattningshavare direkt underställda överbefälhavaren (6 § 4) och bemanning med Försvarsmaktens personal i Regeringskansliet, andra myndigheter och organisationer (6 § 5) samt förslag till regeringen om bemanning av försvarsattachéorganisationen efter hörande av chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (6 § 6).

I fjärde avdelningen finns bestämmelser om förband och beredskap m.m. Bestämmelserna i 19 kap. avser krigsförband. Krigs-

förbandschef ska upprätta en krigsförbandsplan och mobiliseringsplan samt andra för krigsförbandet relevanta planer (3 §).

Bestämmelserna i 20 kap. avser specialförband. Chefen för specialförbanden bemyndigas att hos regeringen, efter samråd med chefsjuristen, hemställa om tillstånd för Försvarsmakten att med specialförband delta i internationell övnings- och utbildningsverksamhet och om tillstånd för annan stat eller mellanfolklig organisation att inom ramen för specialförbandets verksamhet nyttja Försvarsmaktens anläggningar, områden och materiel (5 § 1 och 2).

Bestämmelserna i 21 kap. avser beredskap och mobilisering. Organisationsenheter med krigsförband och hemvärnsförband ska upprätthålla beredskap enligt beredskaps- och insatsorder och mobiliseringsplan. Beredskap upprätthålls för att kunna möta ett militärt hot mot Sverige och mot svenska intressen av såväl reguljära som irreguljära styrkor samt för att kunna genomföra räddnings-, evakuerings- och förstärkningsinsatser (1 §). Ledningar och staber i Högkvarteret upprätthåller därutöver stabsberedskap i enlighet med beredskaps- och insatsorder för att kunna bereda och fatta de beslut samt ge de order som behovet av territoriell övervakning och ledning av de nationella insatserna kräver (2 §). Med mobilisering avses i författningen alla de åtgärder som krävs för att sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar till ett krigsförband eller hemvärnsförband för genomförande av insatser (3 §). Mobilisering ska planeras, ledas och följas upp av produktionschefen med stöd av insatschefen samt chefer med mobiliseringsledningsansvar. Uppgifter om de senare finns i en bilaga till författningen (4 §). Chefer med mobiliseringsledningsansvar ska med stöd av chefen för Försvarsmaktens logistik, cheferna för teknikkontoren och chefen för anläggningsenheten förbereda och leda mobiliseringen av respektive förband (6 §). Krigsförbandschefer och hemvärnschefer ska genomföra mobilisering med stöd av chefer med mobiliseringsledningsansvar (8 §).

Enligt Försvarsmaktens beslut den 18 december 2012 om Försvarsplan för 2013 (01310:68822) ska mobilisering ske efter regeringsbeslut om höjd beredskap. Inom Försvarsmakten används också begreppet aktivering. Aktivering innebär att förband görs klara för insats utan att regeringen beslutat om höjd beredskap med av Försvarsmakten kontrollerade resurser. Aktivering kan åtgärds-mässigt likställas med mobilisering.

När det gäller personal kan följande åtgärder vidtas. Överbefälhavaren kan aktivera förband med kontinuerligt tjänstgörande per-

sonal. Överbefälhavaren kan också kalla in anställd krigsplacerad personal till övning eller tjänstgöring. När det gäller hemvärnspersonal har sådan personal skyldighet att inställa sig till tjänstgöring endast vid hemvärnsberedskap. Regeringen kan kalla in värnpliktiga genom att aktivera värnplikten eller genom beslut om höjd beredskap.

Krigsplacerad materiel eller förnödenheter kan vara i bruk på förband, förrådsställt på förbandets lokalisering, förrådsställt på annan lokalisering men uppmärkta för förbandet. Sådan materiel eller sådana förnödenheter kan vara utlånat till annat förband med en återlämningsplan. Det kan vidare finnas en planerad anskaffning eller uttagning av materiel eller förnödenheter. I det förstnämnda fallet finns plan eller avtal för aktuellt materiel eller aktuella förnödenheter upprättade. För uttagning av materiel eller förnödenheter krävs regeringsbeslut.

Varje krigsförbandschef planerar för de behov som kan finnas av att istandsätta, komplettera och rusta anläggningar.

Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

Bestämmelser om när en svensk väpnad styrka får sändas utomlands finns i 15 kap. regeringsformen, se avsnitt 2.7.5. Riksdagen har beslutat om två lagar där regeringen bemyndigas att beslutas i sådana frågor. Den ena är lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Regeringen får enligt denna lag på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. I lagen begränsas antalet anställda inom Försvarsmakten, som samtidigt får tjänstgöra i väpnad tjänst utomlands i internationella militära insatser, till högst tretusen personer.

För de internationella regelverk som omgärdar internationella militära insatser, se Fredsinsatsutredningens betänkande Våld och tvång under internationella militära insatser (SOU 2011:76).

Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Den andra lagen där riksdagen har beslutat att bemyndiga regeringen att besluta i fråga om när svensk väpnad styrka får sändas utomlands är lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Regeringen får enligt denna lag sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete (1 §).

Av förarbetena till lagen (prop. 1993/94:244 s. 10) framgår att det i begreppet utbildning innefattas även övningar. Bemyndigandet avsåg ursprungligen utbildning för enbart fredsbevarande verksamhet. Lagen kom till främst för att ge regeringen befogenhet att sända en väpnad styrka till övningar inom ramen för samarbetet Partnerskap för fred.

2.7.3 Arbetsrättsliga bestämmelser

Lagen (1994:260) om offentlig anställning

I lagen om offentlig anställning finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos myndigheterna under regeringen.

En arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarets högskolan eller Försvarets radioanstalt får med omedelbar verkan skiljas från sina uppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa (31 §). Det sker genom ett regeringsbeslut, se vidare anställningsförordningen (1994:373).

Föreskrifterna om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning vid uppsägning och företrädesrätt till återanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd ska också tillämpas på en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd tills vidare, om något annat inte följer av lagen eller, såvitt rör andra frågor än grunden för uppsägning eller avskedande, av föreskrifter som regeringen meddelar. Vad som anges om avskedande gäller även för en arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning som är anställd för begränsad tid (32 §).

Är chefen för en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen anställd för bestämd tid, får han eller hon förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt

av hänsyn till myndighetens bästa (33 §). Även en sådan förflyttning till annan statlig anställning sker genom ett regeringsbeslut.

I frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande beslutar däremot Statens ansvarsnämnd, när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. Regeringen får föreskriva att nämnden ska besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare (34 §).

Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer har i betänkandet *Myndighetschefer villkor* (SOU 2011:81) lämnat förslag till en ny lag om villkor för anställning som myndighetschef. Förslagen i betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Anställningsförordningen (1994:373)

I anställningsförordningen finns föreskrifter om arbetstagare hos myndigheterna under regeringen. Om det i någon annan förordning finns föreskrifter som avviker från förordningen, gäller de föreskrifterna (2 §, jfr förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarmakten om placeringar på befattningar som regeringen beslutar om).

I 3 § regleras frågor om beslutande myndighet. Den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd prövar i allra flesta fall frågor om anställning. I paragrafen anges några fall där så inte är fallet. Följande undantag är relevanta för våra ställningstaganden. Regeringen handhar och prövar frågor om anställningens upphörande och frågor om bisyssla som avses i 7 a–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning beträffande chefen för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Regeringen prövar också frågor om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning.

Myndighetsförordningen (2007:515)

Myndighetsförordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från förordningen gäller den bestämmelsen (1 §, jfr

förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten om vilka anställningar som regeringen beslutar om).

Myndighetschefen och en myndighets överdirektör anställs av regeringen. Annan personal anställs av myndigheten (23 §).

Tjänstledighetsförordningen (1984:111)

I tjänstledighetsförordningen finns föreskrifter om prövningen av vissa frågor om tjänstledighet från anställningar vid myndigheterna under regeringen. Föreskrifterna tillämpas bara, om något annat inte följer av lag, av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller av kollektivavtal (1 §).

I förordningen finns föreskrifter bland annat om tjänstledighet för anställning i Europeiska unionens institutioner eller organ, ledighet för facklig anställning och annan ledighet. I förordningen upplyses även om annan reglering i fråga om arbetstagares rätt till tjänstledighet. En myndighets beslut i ärende om tjänstledighet enligt förordningen får inte överklagas (16 §).

Förordningen (1996:927) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal

Enligt 2 kap. 1 § förordningen med bestämmelser för Försvarsmaktens personal finns militär och civil personal i Försvarsmakten.

Den militära personalen består enligt 2 kap. 2 § av följande grupper:

1. Yrkesofficerare
2. Reservofficerare
3. Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän
4. Officersaspiranter
5. Rekryter
6. Totalförsvarspliktig personal
7. Krigsfrivillig personal
8. Hemvärnsmän
9. Frivillig personal
10. Tjänstepliktig personal
11. Personal i Försvarsmaktens internationella militära insatser.

Totalförsvarspliktig personal omfattar totalförsvarspliktiga som enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt har skrivits in eller krigsplacerats för tjänstgöring i Försvarsmakten och som inte tillhör någon av grupperna under 1–5. Krigsfrivillig personal omfattar personal som med stöd av särskilda föreskrifter har antagits som krigsfrivilliga. Frivillig personal omfattar personal som ingått avtal med Försvarsmakten enligt 4 § förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. Tjänstepliktig personal omfattar personal som, antingen såsom civila tjänstemän vid Försvarsmakten eller annars utan att tillhöra någon av grupperna 1–9, har tagits i anspråk för tjänstgöring i Försvarsmaktens krigsorganisation.

I 5 kap. 1 § finns bestämmelser om skyldighet att tjänstgöra utomlands. I paragrafen erinras om att bestämmelser om att sända svensk väpnad styrka till ett annat land finns i regeringsformen, lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Med de begränsningar som följer av dessa bestämmelser får den som tjänstgör vid Försvarsmakten beordras att fullgöra tjänsteuppgifter i ett annat land.

I förordningen finns vidare bestämmelser om militär personals medverkan i olika typer av aktiviteter, såsom vakttjänsten vid statschefens residens, statsceremonier eller andra ceremonier, utställningar eller liknande evenemang och idrottstävlingar. Försvarsmakten har beslutanderätten när det gäller sådana aktiviteter.

Officersförordningen (2007:1268)

I officersförordningen finns föreskrifter om grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten, om förmåner samt om tjänstegrader och anställning av officerare i Försvarsmakten.

Såväl yrkesofficerare som reservofficerare anställs i Försvarsmakten. Beslutanderätten när det gäller anställningar ligger på Försvarsmakten (17, 18 och 20 §§).

Av anställningsavtalet för en reservofficer ska framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring (19 §).

Lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar

I lagen om vissa försvarsmaktsanställningar finns särskilda bestämmelser om arbetstagare som är anställda som gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten. Även beträffande gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten ligger beslutanderätten för anställningar på Försvarsmakten.

Gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten ska vara tidsbegränsat anställda och får inte anställas med stöd av någon annan lag. Anställning ska ingås för kontinuerlig tjänstgöring eller tidvis tjänstgöring (7 §).

Försvarsmakten ska i den utsträckning det är möjligt hålla en tidvis tjänstgörande arbetstagare informerad om planerad tjänstgöring. Senast tre månader före tjänstgöring ska Försvarsmakten informera arbetstagaren om tidpunkten för tjänstgöringens början, tjänstgöringens omfattning och var den ska ske. Informationen får lämnas senare om det finns särskilda skäl för det (15 §). Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att Försvarsmakten blir tvungen att sätta in tidvis tjänstgörande personal med kort varsel för att fullgöra uppgifter som annars normalt skulle ha fullgjorts av kontinuerligt tjänstgörande. En situation, då undantag från tre-månaders-regeln är nödvändig kan t.ex. vara att Försvarsmakten med kort varsel ska genomföra en insats, internationellt eller nationellt, som myndigheten inte tidigare kunnat planera för.

Förordningen (FFS 1985:20) om Sveriges försvarsattachéer

Försvarsattachéer och biträdande försvarsattachéer ska enligt förordningen om Sveriges försvarsattachéer finnas vid de svenska beskickningar som regeringen bestämmer (1 §).

En försvarsattaché ska i det land eller de länder som han eller hon svarar för

- följa och bedöma den militärpolitiska utvecklingen och utvecklingen i övrigt inom det totala försvaret samt hålla sig underrättad om den säkerhetspolitiska utvecklingen,
- vara rådgivare åt beskickningschefen i militära frågor,
- biträda svenska försvarsmyndigheter i frågor som berör inköp eller försäljning av materiel och tjänster samt i mån av möjlighet

hjälpa andra myndigheter och företag i frågor som rör militära förhållanden,

- lämna biträde åt företrädare för det svenska totalförsvaret i samband med besök,
- fullgöra uppgifter i övrigt enligt överbefälhavarens bestämmande (2 §).

En försvarsattaché är underställd överbefälhavaren men lyder under beskickningschefen i vissa avseenden.

Sverige har försvarsattachéer ackrediterade i ett antal länder. Försvarsattachéer förordnas genom regeringsbeslut. Ett förhandsgodkännande krävs från den mottagande statens myndigheter (PM, Placering av personal på utlandsmyndighet, underbilaga till UF2011/35406/UD/PLAN). En hemställan om placering tillställs Personalenheten vid Utrikesdepartementet som först förankrar med berörda enheter inom Utrikesdepartementet. Därefter skickas ärendet vidare till utlandsmyndigheten med begäran om att inhämta ett förhandsgodkännande av mottagande stats myndighet. När godkännandet inkommit skickas det till Försvarsmaktens Högkvarter och till Försvarsdepartementet som förbereder ett koncept till regeringsbeslut. Konceptet skickas till Personalenheten vid Utrikesdepartementet för vidimering och därefter tillbaka till Försvarsdepartementet. När beslutet är fattat skickas det till berörda enheter på Utrikesdepartementet, som ombesörjer att personen finns registrerad i nödvändiga databaser. Försvarsattachéer, omfattas, liksom andra som tjänstgör vid en utlandsmyndighet, av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser. Konventionen är ett internationellt fördrag rörande det diplomatiska umgänget samt immunitet och privilegier för diplomatiska beskickningar och deras personal.

Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser

Lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser tillämpas på anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Lagen tillämpas dock inte på den som är lokalt anställd av Försvarsmakten i insatsområdet. I lagen används begreppet ”internationell militär insats”. Med detta avses

verksamhet som Försvarmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en risk för väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt (1 §).

Den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en anställning i Försvarmakten får anställas särskilt i en sådan insats (2 §). Lagen innehåller också bestämmelser om ett särskilt uppföljningsansvar för Försvarmakten vad gäller denna personal.

2.7.4 Försvarmaktens medverkan i andra samhällsverksamheter

Förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet

Vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, ska Försvarmakten utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen (3 §).

Försvarmakten får också på begäran lämna stöd till polisen, Kustbevakningen, Tullverket, andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting (4 §).

Försvarmakten får även lämna stöd till enskilda om det är fråga om en verksamhet som är av intresse för samhället eller om Försvarmaktens medverkan kan inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten (5 §).

Försvarmakten får lämna stöd endast om Försvarmakten har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller medverkan enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (6 §).

När stöd lämnas får Försvarmaktens personal inte användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda (7 §).

En begäran om stöd till polisen ska göras av Rikspolisstyrelsen. Om begäran endast avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, får den dock göras i annan ordning (12 §).

En begäran om att Försvarmakten ska lämna stöd till civil verksamhet ska göras hos Högkvarteret. Beslut ska fattas av överbefäl-

havaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren bestämmer. Om begäran avser utrustning eller tjänster av mindre omfattning, får dock begäran istället göras hos någon annan organisationsenhet inom Försvarsmakten. Beslut ska då fattas av chefen för organisationsenheten (13 §).

Innan Försvarsmakten fattar beslut om att låna ut materiel till utlandet ska en anmälan om beslutsavsikten göras till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Anmälan ska göras minst tio veckor före den dag då beslut i saken är avsett att fattas och innehålla en utförlig redogörelse för saken (14 §).

Försvarsmakten får delta i övningar för att förbereda stöd till civil verksamhet (15 §). Även i sådana fall fattas beslut på det sätt som anges i 13 § och som beskrivs ovan.

Lagen (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

I lagen om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning finns bestämmelser om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Rikspolisstyrelsen får begära sådant stöd om

- stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
- ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till, och
- regeringen har lämnat sitt medgivande.

Regeringens medgivande behövs inte i sådana brådskande fall som kan innebära fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Rikspolisstyrelsen ska omedelbart underätta regeringen om stöd har begärts utan regeringens medgivande. Därefter ska regeringen pröva huruvida beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå (1 §).

Försvarsmakten ska ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet (2 §).

En enhet inom Försvarmakten som ger stöd enligt lagen ska stå under befäl av en militär chef (3 §).

När en stödinsats görs, ska enheten och dess chef stå under direkt ledning av polisen. Vid en stödinsats får endast sådan personal från Försvarmakten som har lämplig utbildning och erfarenhet för uppgiften medverka. Försvarmakten ska se till att den medverkande personalen har nödvändig kunskap om de särskilda förhållanden som kan gälla för uppgiften (4 §).

Den som tillhör Försvarmaktens personal och som uppfyller de krav, som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i fråga om tjänsteställning och kvalifikationer i övrigt har de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387), när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av denna lag. Han eller hon har också vid en stödinsats samma befogenhet som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller vad som föreskrivs i 8 § polislagen om behov och proportionalitet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om verkställigheten av lagen (7 §).

Förordningen (2006:344) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning

I förordningen om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning finns föreskrifter som ansluter till lagen. En begäran om att Försvarmakten ska lämna stöd till polisen ska göras hos Högkvarteret.

Ett beslut om stöd ska fattas av överbefälhavaren eller av den inom Högkvarteret som överbefälhavaren har utsett till beslutsfattare (2 §).

Rikspolisstyrelsen får, efter samråd med Försvarmakten, meddela föreskrifter om den tjänsteställning och de kvalifikationer i övrigt som krävs för att den som tillhör Försvarmaktens personal ska ha de befogenheter som en polisman har enligt polislagen när han eller hon deltar i en stödinsats som sker med stöd av lagen (5 §).

Vidare får Rikspolisstyrelsen, efter samråd med Försvarmakten, meddela föreskrifter om verkställigheten av lagen och förordningen (6 §).

2.7.5 Höjd beredskap

15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara

I detta avsnitt redogörs kort för regler i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara som en bakgrund till utredningens överväganden vad avser behovet av SRÅ i ärenden enligt gällande lagstiftning och i övrigt. Beträffande begreppen krig och krigsfara uttalades följande i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80 s. 204):

Med anledning av det förtydligande av begreppen krig och krigsfara som Försvarsmakten efterfrågar kan konstateras att det hittills inte har ansetts möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd inträder. Det har dock förutsatts att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat (SOU 1972:15 s. 216, prop. 1973:90 s. 447 och prop. 1987/88:6 s. 20). Inte heller har begreppet krigsfara definierats i regeringsformen eller dess förarbeten (SOU 2008:61 s. 28). Grundlagsutredningen behandlar inte särskilt frågan om innebörden av begreppen krig och krigsfara. Det finns därför inte förutsättningar för att behandla frågan hur begreppen ska tolkas. Det får således även fortsättningsvis ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppen.

I 4 § finns regler om regeringsbildning och regeringens arbetsformer. Är riket i krig och kan regeringen till följd av detta inte fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer. I förarbetena till reglerna (prop. 1973:90 s. 451 ff.) uttalades beträffande det senare följande. En annan tänkbar följd av en krigssituation, som också bör förutses, är att regeringen inte kan arbeta i de former som föreskrivs i regeringsformen. Paragrafen gör det också möjligt att införa ministestyre, dvs. att låta enskilda statsråd avgöra regeringsärenden, eller andra avvikelser från normala arbetsformer som kan behövas, t.ex. till följd av att departementsorganisationen helt eller delvis satts ur spel.²

I 5 och 6 §§ regleras regeringens befogenheter i krig och krigsfara.

Är riket i krig och kan varken riksdagen eller krigsdelegationen till följd av detta fullgöra sina uppgifter, ska regeringen fullgöra dessa i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra

² Regeringsformen med kommentarer, Anders Eka, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten och Kristina Svahn Starrsjö, 2012, s. 561.

kriget. Den begränsningen gäller att regeringen inte får stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (5 §). I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1973:90 s. 453 f. uttalades att det var av största vikt att statsapparaten kunde fungera och motståndet föras vidare under krig, även om varken riksdagen eller krigsdelegationen längre var i stånd att fungera. Grundlagberedningen hade föreslagit särskilda beslutsregler för att skapa garantier mot missbruk av de befogenheter som regeringen får enligt bestämmelsen. Departementschefen avvisade dock dessa förslag och anförde att det inte kunde uteslutas att krigshändelserna kunde medföra att det i vissa situationer inte gick att uppfylla kravet på att fem statsråd ska vara närvarande vid regeringssammanträde.

Är riket i krig eller krigsfara eller råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Om det behövs med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen även i annat fall med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att en i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas. Bemyndigandet medför inte rätt att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (6 §).

Är riket i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift som enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Ett sådant bemyndigande får inte omfatta någon befogenhet enligt 5 eller 6 §, om det inte endast är fråga om beslut att en lag i ett visst ämne ska börja tillämpas (8 §).

I 13 § finns regler om rikets försvar. Regeringen får 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. Regeringen får uppdra åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

I 14 § finns en regel om krigsförklaring. Förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.

I 16 § regleras insättande av väpnade styrkor. Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller riksdagen medger det i ett särskilt fall. Se vidare lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet, avsnitt 2.7.2.

Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap

Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) (1 §).

Totalförsvarets resurser ska utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället (2 §). I propositionen Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2 (prop. 1996/97:4 s. 56) framhöll regeringen vikten av att gränsdragningen gjordes tydlig dels mellan skilda totalförsvarets verksamheter, dels mellan totalförsvaret och samhället i övrigt. Själva definitionen av begreppet totalförsvaret var härvid av central betydelse. I propositionen Totalförsvaret i förnyelse (prop. 1995/96:12) hade slagits fast att totalförsvarets resurser skulle utformas för att även kunna komma till användning i olika slag av samhällsverksamhet i fred. När dessa resurser togs i anspråk i sådan verksamhet var det alltså inte fråga om totalförsvarets verksamhet utan det handlade om att totalförsvarets resurser ställdes till förfogande för det samhällsorgan som normalt hade att hantera en viss situation. Syftet var således att på ett effektivt sätt utnyttja samhällets samlade resurser och inte att utvidga vad som avsågs med totalförsvaret.

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap (3 §).

Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (4 §).

När förhållanden som avses i 3 § inte längre råder, ska regeringen besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla (5 §).

Beslut om höjd beredskap ska tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer (6 §).

Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting vidta särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig, vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. Innebörden i övrigt av att höjd beredskap råder framgår av andra författningar (7 §).

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

I förordningen om krisberedskap och höjd beredskap finns föreskrifter som ansluter till vad som föreskrivs i lagen om totalförsvaret och höjd beredskap.

Att beredskapen i Sverige höjts till skärpt beredskap eller högsta beredskap tillkännages, förutom på det sätt som föreskrivs i 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, i radio och tv. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm (23 §).

När beredskapen höjts, ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras (25 §).

Vid beredskapslarm ska beredskapslagstiftning omedelbart börja tillämpas. I förordningen finns uppräknat sådana författningar (27 §).

Beredskapslarm innebär föreskrift om allmän tjänsteplikt enligt 6 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Beredskapslarm innebär också föreskrift enligt 1 § förordningen (1982:314) om

utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten (29 §). Beredskapslarm innebär order till den som är krigsplacerad inom totalförsvaret enligt lagen om totalförsvarsplikt eller på annan grund att omedelbart inställa sig till tjänstgöring enligt krigsplaceringsorder eller motsvarande handling. Beredskapslarm innebär också att egendom som tagits ut i fredstid med stöd av förordningen (1992:391) om uttagning av egendom för totalförsvarets behov omedelbart ska tillhandahållas i enlighet med tidigare lämnande uttagningsbesked.

Lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Totalförsvaret är enligt lagen om totalförsvarsplikt en angelägenhet för hela befolkningen (1 kap. 1 §).

Totalförsvarsplikt gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Totalförsvarsplikten gäller också under motsvarande tid för var och en som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige (1 kap. 2 §).

En totalförsvarspliktig är skyldig att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som hans eller hennes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter (1 kap. 3 § första stycket 2). Tjänstgöring inom totalförsvaret fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt (1 kap. 3 § tredje stycket).

En totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring enligt 2 kap. 2 och 3 §§ eller fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt 4 kap. endast om regeringen med hänsyn till att det behövs för Sveriges försvarsberedskap har beslutat det (1 kap. 3 a §).

Ett beslut om att totalförsvarspliktiga ska fullgöra tjänstgöring kan komma att bli aktuellt exempelvis mot bakgrund av att det säkerhetspolitiska läget har förändrats eller mot bakgrund av att totalförsvarets behov av personal inte längre kan tryggas enbart genom frivillig rekrytering. När försvarsberedskapen kommer att kräva denna typ av beslut är dock avhängigt av regeringens bedömning och måste naturligtvis avgöras mot bakgrund av samtliga omständigheter vid varje given tidpunkt (prop. 2009/10:160 s. 79).

Värnplikten och civilplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten innebär att den som är totalförsvarspliktig under höjd beredskap ska tjänstgöra enligt bestämmelserna i 6 kap. (1 kap. 4 §).

Värnplikten ska fullgöras hos Försvarsmakten (1 kap. 5 §).

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar endast svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år. Civilplikten ska fullgöras i de verksamheter inom totalförsvaret som regeringen föreskriver (1 kap. 6 §).

I 2 kap. finns bestämmelser om utredning om personliga förhållanden.

I 3 kap. finns bestämmelser om inskrivning m.m. Om resultatet av mönstringen visar att den totalförsvarspliktige har förutsättningar att fullgöra värnplikt eller civilplikt, ska Totalförsvarets rekryteringsmyndighet placera honom eller henne i en eller flera befattningsgrupper samt skriva in honom eller henne för värnplikt eller civilplikt eller i en utbildningsreserv (3 kap. 1 §).

Beslut om krigsplacering fattas av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (3 kap. 15 §).

I 4 kap. finns bestämmelser om mönstring och inskrivning m.m.

Totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats är skyldiga att fullgöra krigstjänstgöring under höjd beredskap (4 kap. 7 §).

Om det i annat fall behövs för Sveriges försvarsberedskap, får regeringen föreskriva att totalförsvarspliktiga som har krigsplacerats ska fullgöra beredskapstjänstgöring (4 kap. 8 §).

Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskapstjänstgöring. Regeringen beslutar när beredskapstjänstgöringen eller krigstjänstgöringen ska upphöra (4 kap. 9 §).

I 5 kap. finns bestämmelser om värnplikt och civilplikt. Den som fullgör värnplikt eller civilplikt är skyldig att i den mån verksamheten kräver det tåla inskränkningar såväl i sin frihet att förflytta sig inom landet och att lämna detta som i sin personliga frihet i övrigt (5 kap. 1 §).

Inkallelser till tjänstgöring ska göras av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, om inte regeringen föreskriver något annat (5 kap. 6 §). I förarbetena uttalas följande (prop.1994/95:6 s. 184).

Av paragrafens första stycke framgår att som regel endast Totalförsvarets pliktverk (numera Totalförsvarets rekryteringsmyndighet) får aktualisera skyldigheten för en enskild att fullgöra värnplikt eller civilplikt. Det sker genom att verket inkallar den som är totalförsvarspliktig till tjänstgöring. Avsikten är inte att verket ska bestämma vilka totalförsvarspliktiga som ska kallas in eller när detta ska ske. Sådana ställningstaganden ska istället göras av Försvarsmakten och de myndigheter och andra organ inom det civila försvaret som ansvarar för verksamheter inom vilka

totalförsvarspliktiga tjänstgör. Verkets uppgift blir endast att verkställa myndigheternas beställningar genom att sända ut inkallelser och se till att dessa kommer de totalförsvarspliktiga till del. Inkallelse till krigstjänstgöring bör därutöver kunna ske på sätt regeringen förordnar.

I 6 kap. finns bestämmelser om allmän tjänsteplikt. När det råder höjd beredskap får regeringen föreskriva om allmän tjänsteplikt, om det behövs för att verksamhet som är av särskild vikt för totalförsvaret ska kunna upprätthållas. Föreskriften kan avse en viss del av landet eller en viss verksamhet (6 kap. 1 §).

Allmän tjänsteplikt fullgörs genom att den som är totalförsvarspliktig kvarstår i sin anställning eller fullföljer ett uppdrag. Vidare fullgörs allmän tjänsteplikt genom att den som är totalförsvarspliktig tjänstgör enligt avtal om frivillig tjänstgöring inom totalförsvaret eller utför arbete som anvisas honom eller henne av den myndighet som regeringen bestämmer. Ett sådant arbete får inte, utan att den som tjänstgör samtycker till det, vara förenat med bruk av vapen mot annan (6 kap. 2 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta hos vilka arbetsgivare och uppdragsgivare som allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och vilka arbetstagare och uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt (6 kap. 3 §).

Förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt

I förordningen om totalförsvarsplikt finns bestämmelser om verkställighet av lagen om totalförsvarsplikt. Försvarsmakten får enligt förordningen meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen om totalförsvarsplikt i fråga om krigsplacering av totalförsvarspliktiga som ska fullgöra värnplikt och civilplikt hos Försvarsmakten (9 kap. 1 § 4).

Förordningen (1995:649) om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring

Förordningen om ledighet och fritid för totalförsvarspliktiga under tjänstgöring innehåller föreskrifter om ledighet och fritid för de totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt eller värnplikt.

Ledighet kan ges i form av tjänstledighet och permission (2 §).

Tjänstledighet får beviljas endast för ändamål som anges i förordningen (5 §).

Beslut om tjänstledighet för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt eller civilplikt i Försvarmakten fattas av chefen för det förband eller den enhet av annat slag där den totalförsvarspliktige tjänstgör (22 a §). Den chefen får dock överlämna åt en annan chef vid förbandet eller enheten, som har lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens tjänstegrad, att besluta om tjänstledighet för totalförsvarspliktiga.

En totalförsvarspliktig som fullgör värnplikt eller civilplikt i Försvarmakten och som har fått avslag på en ansökan om tjänstledighet får begära omprövning av beslutet hos överbefälhavaren. Denne får bestämma att omprövning får göras även av chefen för en enhet i Högkvarteret eller av personaldirektören i Högkvarteret. Omprövningsbeslutet får inte överklagas. En totalförsvarspliktig som fullgör värnplikt eller civilplikt i Försvarmakten och som har fått avslag på en ansökan om permission, får begära omprövning av beslutet hos den närmast högre chefen, dock inte högre än chefen för organisationsenheten. Beslut som meddelats av chefen för organisationsenheten får inte överklagas (29 a §).

Arbetstidsförordningen (1982:901)

I arbetstidsförordningen finns särskilda bestämmelser för krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i.

Kommer riket i krig ska, när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov den ordinarie arbetstiden enligt 5 § arbetstidslagen (1982:673) vara högst 60 timmar, bestämmelserna om mertid i 10 § arbetstidslagen inte tillämpas, och veckovilan enligt 14 § arbetstidslagen vara minst 24 timmar under varje period om sju dagar. Om riket kommer i krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i får, efter regeringens förordnande, bestämmelserna helt eller delvis tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer (4 §).

Hemvärnsförordningen (1997:146)

Enligt hemvärnsförordningen ingår hemvärdet i Försvarsmakten (jfr 14 § förordningen med instruktion för Försvarsmakten om insatsorganisation bestående av krigsförband inklusive hemvärn med nationella skyddsstyrkor).

Hemvärdet har till uppgift att skydda skyddsobjekt. Hemvärdet ska i övrigt kunna stödja de operativa insatsförbanden och delta i annan verksamhet där Försvarsmakten medverkar.

Av förordningens bestämmelser om hemvärdets personal framgår följande. Deltagandet i hemvärdet är frivilligt. Hemvärdets personal består av hemvärnsmän och personal med avtal för tjänstgöring i hemvärdet enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet samt av anställda vid Försvarsmakten som är krigsplacerade i hemvärdet. Försvarsmakten får anta personal till hemvärdet genom att ingå avtal med en person om att han eller hon ska tjänstgöra som hemvärnsmän. I förordningen anges ytterligare förutsättningar för sådana avtal.

I förordningen finns vidare bestämmelser om hemvärnsberedskap. Vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen ska hemvärdet inta hemvärnsberedskap. Om Försvarsmakten hos regeringen har gjort framställning om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärdet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden intill dess att regeringen meddelat beslut i frågan.

Förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten

Under krig ska personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma ska gälla även annars under höjd beredskap. Fullgörandet av sådana uppgifter begränsar inte de befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen (1 §).

Om beredskapen höjs inom Försvarsmakten eller när Försvarsmakten i andra fall ingriper mot utländska statsfartyg enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränk-

ningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m., ska Kustbevakningen samverka med Försvarsmakten (2 §).

När 1 § tillämpas ingår chefen för Kustbevakningen med erforderlig personal ur Kustbevakningen i Högkvarteret. Föreskrifter för verkställigheten av förordningen meddelas av Försvarsmakten. Föreskrifterna meddelas i samråd med Kustbevakningen (8 §).

Förordningen (FFS 1987:8) om frivillig tjänstgöring vid Försvarsmakten

Försvarsmakten får i mån av tillgång på medel anordna frivillig tjänstgöring för att

1. utbilda personal i krigsorganisationen,
2. tillgodose behovet av befäl i krigsorganiserade förband, staber och avdelningar,
3. tillgodose behovet av militär personal i fredsorganisationen, om inte behovet kan tillgodoses genom förordnande eller placering av yrkesofficerare,
4. tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål (1 §).

För frivillig tjänstgöring får förordnas

1. reservofficerare,
2. den som avslutat grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud vid Försvarsmakten,
3. kvinnor som har genomgått utbildning enligt lagen (1980:1021) om militär grundutbildning för kvinnor,
4. krigsfrivillig personal,
5. medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer,
6. yrkesofficerare som samtidigt innehar en civil statlig anställning (2 §).

Beslut om frivillig tjänstgöring meddelas av Försvarsmakten (5 §).

Avtal om tjänstgöring enligt 1 § 4 träffas genom kontrakt (beredskapskontrakt) mellan Försvarsmakten och den enskilde (9 §).

Förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

I förordningen om frivillig försvarsverksamhet avses med frivillig försvarsverksamhet sådan verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning av frivilliga för uppgifter inom totalförsvaret. De frivilliga försvarsorganisationerna anges i en bilaga till förordningen (1 §).

En myndighet med uppgifter inom totalförsvaret får ingå skriftligt avtal med en person som tillhör en frivillig försvarsorganisation om tjänstgöring inom totalförsvaret (2 §).

Myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret ska, var och en inom sitt verksamhetsområde, efter hörande av berörda frivilliga försvarsorganisationer och de samarbetsorgan som organisationerna kan ha bildat, vid behov teckna avtal enligt 2 § och registrera och krigsplacera sådan personal som ingått avtal (3 § 4 och 5).

Förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden

Till skydd för anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret ska finnas de restriktionsområden för luftfart som anges i en bilaga till förordningen om restriktioner för luftfart inom vissa områden.

Inom restriktionsområdena är luftfart, med de undantag som anges nedan, förbjuden under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer (2 §).

Luftfart är tillåten längs av Transportstyrelsen fastställda flygvägar inom restriktionsområdena på lägst 1 350 meter (4 500 fot) över havet. Luftfart får också äga rum inom restriktionsområdena med svenska militära luftfartyg och med svenska luftfartyg som används av vissa angivna myndigheter. Tillstånd till luftfart inom restriktionsområdena i andra fall får ges bara om det finns särskilda skäl. Frågor om tillstånd prövas av Försvarsmakten (3 §).

2.7.6 Skyddsobjekt

Skyddslagstiftningen

Skyddslagen (2010:305) trädde ikraft den 1 juli 2010 (prop. 2009/2010:87, bet. 2009/10:FöU7 och rskr. 2009/10:235).

I 4 § skyddslagen anges vilka byggnader, andra anläggningar och områden som kan beslutas vara skyddsobjekt för civila ändamål.

I 5 § anges vilka byggnader, andra anläggningar och områden eller objekt som kan beslutas vara skyddsobjekt av militärt slag. Det är byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg (punkten 1). Det är vidare områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa (punkten 2). Det är också områden där Försvarsmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet (punkten 3). Det är slutligen 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, och vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret (punkten 5).

Enligt 6 § kan också andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär som huvudregel att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Om ett förbud omfattar områden där Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa eller områden där Försvarsmakten satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet, gäller förbudet också för en enskild person som äger eller annars nyttjar området (8 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta i frågor om skyddsobjekt (18 § första stycket).

Enligt 2 § skyddsförordningen (2010:523) får Försvarsmakten besluta i frågor om skyddsobjekt som gäller

- sådana byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 5 § 1 skyddslagen och som disponeras huvudsakligen av Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt,
- militära fartyg och luftfartyg som anges i 5 § 1 skyddslagen,
- områden som avses i 5 § 2 och 3 skyddslagen om beslutet inte avser längre tid än tre dygn,
- områden som avses i 5 § 4 och 5 skyddslagen, och
- objekt som avses i 6 § andra stycket skyddslagen.

I andra fall än de som framgår av 2 §, beslutar enligt 3 § skyddsförordningen länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns om skyddsobjekt. Beträffande riksdagens eller regeringens byggnader, anläggningar eller områden beslutar dock regeringen.

I skyddslagen finns bestämmelser om hur skyddsobjekt bevakas. 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. I ett beslut om skyddsobjekt ska det anges vem som har ansvaret för dessa skyldigheter (22 §).

Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). En bestämmelse med motsvarande innehåll i sak fanns i lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I förarbetena till denna lag (prop. 1989/90:54 s. 64 ff.) uttalas följande om bestämmelsen.

I paragrafen regleras verkningarna av ett beslut om att en anläggning eller ett område ska utgöra skyddsobjekt.

Det får ankomma på regeringen att närmare reglera prövningen av vilka som i det enskilda fallet ska vara behöriga att vinna tillträde till ett skyddsobjekt. Lösningar bör sökas som å ena sidan garanterar att ett betryggande säkerhetsskydd kan upprätthållas men som å andra sidan inte försvårar en smidig tillämpning av reglerna i det enskilda fallet. Som jag anförde i den allmänna motiveringen bör ett passertillståndsförfarande kunna anordnas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller enligt passertillståndskungörelsen. För tillstånd att komma in i ett skyddsobjekt – exempelvis områden på en flygplats som inte är

upplåtna för allmänheten – bör således kunna krävas att den som söker tillstånd kan visa sin pålitlighet genom att förete ett kriminalregisterutdrag. Närmare regler om detta bör meddelas i förordningsform.

Enligt kungörelsen (1958:273) om passertillstånd tillkom behörighet att meddela passertillstånd den myndighet eller det företag som ansvarade för skyddet av den anläggning eller inrättning eller det fartyg, luftfartyg eller område tillståndet skulle avse. I kungörelsen fanns också föreskrifter om under vilka förutsättningar passertillstånd fick meddelas.

Kungörelsen om passertillstånd upphävdes genom införandet av förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Förordningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. upphävdes i sin tur genom införandet av skyddsförordningen (2010:523). Inte i någon av dessa förordningar finns föreskrifter av motsvarande slag.

Enligt 13 § Försvarmaktens skyddsföreskrifter (FFS 2010:5) ska för varje sådant skyddsobjekt, som disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, skyddsobjekt som utgörs av militära fartyg och luftfartyg, samt skyddsobjekt enligt 5 § 2–5 skyddslagen finnas en plan för bevakning. I planen ska särskilt anges vilka kriterier som ska ligga till grund för att medge någon person tillträde till skyddsobjektet. Planen får införas i en bevakningsinstruktion enligt 16 § Försvarmaktens föreskrifter (2010:6) om vakttjänst inom Försvarmakten. Enligt 14 § Försvarmaktens skyddsföreskrifter får skyddsvakten medge en person tillträde till ett sådant skyddsobjekt med tillträdesförbud endast om personens identitet har klarlagts eller om det på grund av andra omständigheter står klart att personen är behörig.

Med införandet av skyddslagen avskaffades militära skyddsområden (prop. 2009/10:87 s. 52 ff.). Att ett område var militärt skyddsområde innebar i princip att utlänningar inte fick uppehålla sig inom skyddsområdet när det råde höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen bestämde. Det fanns en möjlighet för regeringen eller Försvarmakten att även under sådan tid meddela tillstånd för en utlänning att uppehålla sig inom ett militärt skyddsområde om det fanns särskilda skäl för det. Före 1997 gällde reglerna om tillträdesförbud för utlänningar till militära skyddsområden alltid, oavsett säkerhetspolitiskt läge.

Förordningen (1996:442) om utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Enligt förordningen om utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde krävs Regeringskansliets tillstånd innan Försvarsmakten anordnar besök av en utlänning vid en krigsstabsplats eller en ledningscentral eller vid ett förband eller en annan enhet under pågående beredskapsuppdrag eller krigsförbandsövning. Sådant tillstånd krävs också om en utlänning ska tjänstgöra vid en svensk militär enhet (1 §).

Tillstånd från Regeringskansliet krävs innan Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut anordnar besök av en utlänning som har en befattning som motsvarar en befattning inom Försvarsmakten som överbefälhavare eller ställföreträdande myndighetschef, högre militär chef i Högkvarteret eller en befattning som motsvarar en befattning som chef för Försvarets materielverk eller Totalförsvarets forskningsinstitut (2 §).

Regeringskansliets tillstånd krävs också om en utlänning ska genomgå viss utbildning vid Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan såvida inte utbildningen är reglerad inom ramen för en överenskommelse mellan Sverige och andra stater (3 §).

Förordningen innehåller vissa undantag från kraven på tillstånd.

Allmänna bestämmelser om utlänningars inresa, utresa och vistelse i Sverige finns i utlänningslagen (2005:716). Se även 3 kap. 1 § 13 utlänningsförordningen (2006:97) om undantag från krav på visering för personal tillhörande en främmande stats militära styrka som besöker Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete.

2.7.7 Örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med militära luftfartyg

Förordningen (1996:930) om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands

Enligt förordningen om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands får örlogsbesök göras i en utländsk hamn endast efter regeringens tillstånd (1 §).

Flygning utomlands med militärt luftfartyg får ske endast efter regeringens tillstånd, om flygningen inte är likställd med en civil lufttransport (6 §).

Den som är anställd i Försvarsmakten får inte utan tillstånd av regeringen tjänstgöra vid en utländsk försvarsmakt (7 §).

Förordningen (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet

Enligt förordningen om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet ska myndigheter under regeringen till Försvarsdepartementet anmäla tjänsteresor till utlandet som innefattar besök vid en utländsk försvarsmakt (1 §).

Anmälan behöver inte göras för resa som görs till följd av regeringens beslut (3 §).

I förordningen görs en del andra specifika undantag från anmälningsskyldigheten.

Vägledning om officiella besök, Utrikesdepartementet

Försvarsmakten lämnar varje år en plan för marina besök i utlandet till regeringen för godkännande. Efter godkännande sänds planen till berörda beskickningar för underhandskontakt med verksamhetslandets militära myndigheter. Om verksamhetslandet tillstyrker besöket, ombeds utlandsmyndigheten att på diplomatisk väg göra en framställning om tillstånd för örlogsbesök.

Örlogsbesök kan enligt vägledningen delas in i rutinbesök, inofficiellt besök och officiellt besök. Rutinbesök innebär i regel ett kortvarigt uppehåll i hamn för förrådskomplettering, vila för besättningen m.m. Vid inofficiellt besök, som är den vanligaste formen, har besöket ett särskilt program samt visiter och representativa inslag. Officiella besök innebär att kungen, medlem av kungahuset, medlem av regeringen eller annan framstående representant för Sverige följer med ombord för en statsceremoni eller något motsvarande större evenemang. Besöket kan också avse medverkan vid ett sådant tillfälle.

Örlogsfartyg, liksom andra statsfartyg och deras besättning, har enligt folkrätten immunitet under besök i en utländsk hamn.

Svenska statsfartyg har vidare enligt folkrätten rätt till utländskt territorialhav för genomfart, så kallad oskadlig genomfart.

Tillstånd för överflygning och landning av militära luftfartyg ges på diplomatisk väg. Försvarsmakten eller Regeringskansliet (Utrikes-

departementet) lämnar instruktioner till berörda utlandsmyndigheter med information om flygplanet, flygtider, flygväg m.m. Ett militärt luftfartyg och dess besättning har enligt folkrätten i princip samma immunitet som örlogsfartyg.

Även vid besök i våra grannländer av militär personal med militära fordon måste tillstånd för besöket utverkas på diplomatisk väg.

Även för besök utomlands av andra statsfartyg och statsluftfartyg än örlogsfartyg och militära luftfartyg utverkas tillstånd på diplomatisk väg.

Förordningen (1995:336) med anledning av vissa åtaganden inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

Föreskrifterna i förordningen med anledning av vissa åtaganden inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) avser åtaganden enligt

- Wiendokumentet den 16 november 1999 om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder,
- dokumentet om Global informationslämning den 28 november 1994,
- dokumentet om Uppförandekoden den 6 december 1994, och
- fördraget om observationsflygningar den 23 mars 1992.

2.7.8 Tillträde till svenskt territorium

Tillträdesförordningen (1992:118)

Tillträdesförordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig. Vissa bestämmelser (12–26 §§) börjar tillämpas först när regeringen förordnar om det vid krig mellan utländska stater. I en sådan situation tillämpas inte 3–11 §§ (beträffande vilka det görs en genomgång i det följande) för krigförande staters statsfartyg och statsluftfartyg.

I 2 § anges vad som avses med vissa begrepp som används i förordningen. Med svenskt territorium avses i förordningen Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet (2 § 1).

Med statsfartyg avses örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § 2). Med örlogsfartyg avses fartyg och svävare som tillhör en stats stridskrafter, har de yttre nationella kännetecken som utmärker örlogsfartyg, står under befäl av vederbörligen utnämnda officerare och är bemannade av besättningar underkastade fastställda disciplinregler (2 § 3). Med forskningsfartyg avses fartyg som ägs eller brukas av en stat och som utrustats för och bedriver forskning enligt internationellt vedertagna principer (2 § 4). Med statsluftfartyg avses militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte (2 § 5). Med militära stridsflygplan avses jakt-, attack-, bomb-, spanings- och skolflygplan samt stridshelikoptrar som ägs eller brukas av en stats stridskrafter (2 § 6). Med militära fordon avses stridsfordon, andra motordrivna fordon, släpfordon och terrängsläp som ägs eller brukas av en stats stridskrafter (2 § 7). Med stridsfordon avses splitterskyddat motordrivna fordon som ägs eller brukas av en stats stridskrafter och från vilket strid kan genomföras (2 § 8). Med militär avdelning avses tre eller flera soldater eller ett eller flera militära fordon (2 § 9). Med uppbringade fartyg avses andra fartyg än örlogsfartyg som en krigförande stat har tagit i sin besittning från en annan stat (2 § 10).

Enligt 3 § tillträdesförordningen har utländska statsfartyg för genomfart tillträde till svenskt territorialhav. Genomfarten ska ske så att landets lugn, ordning och säkerhet inte störs. Vidare ska genomfarten vara oavbruten och skyndsam.

Enligt samma paragraf har utländska statsluftfartyg för genomfart tillträde till luftrummet över det svenska territorialhavet i Öresund. Utländska statsluftfartyg får även, med undantag för andra militära stridsflygplan än danska, i samband med start från eller landning på flygplatserna i Köpenhamn och Vaerlöse överflyga svenskt territorium inom vilket dansk flygtrafikledning utövar flygtrafikledningstjänst.

Enligt 4 § krävs för utländska statsfartyg och statsluftfartyg i andra fall tillstånd för tillträde. Detsamma gäller för utländska militära fordon. Tillstånd behövs dock inte för statsfartyg och statsluftfartyg som är i nöd eller som används av ett utländskt statsöverhuvud vid besök i Sverige. Tillstånd behövs inte heller för andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg eller andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför polisuppgifter med stöd av 4

eller 5 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, eller tulluppgifter med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

Enligt 5 § får Försvarsmakten meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium i fråga om

- utländska statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Sjöfartsverket,
- andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg och statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Kustbevakningen,
- andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan på begäran av Sjöfartsverket,
- utländska statsluftfartyg som genomför verksamhet enligt fördraget om observationsflygningar den 23 mars 1992, och
- andra utländska militära fordon än stridsfordon på begäran av Tullverket.

Försvarsmakten får även på begäran av en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten meddela utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon tillstånd för tillträde till svenskt territorium vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser.

I andra fall meddelar enligt 6 § regeringen utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon tillstånd för tillträde till svenskt territorium. Tillstånden utverkas på diplomatisk väg.

Ett utländskt statsfartyg får inte utan tillstånd göra uppehåll inom svenskt territorium enligt 8 §. Tillstånd meddelas av Försvarsmakten ifråga om sådana fartyg för vilka Försvarsmakten meddelar tillstånd för tillträde enligt 5 § och av regeringen ifråga om övriga fartyg.

Inom svenskt territorium får ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning endast med regeringens tillstånd bedriva skjutövningar eller andra övningar än övningar av räddningsinsatser (10 §). För övningar som i sin helhet kan genomföras inom ett fartyg eller ett luftfartyg behövs inte tillstånd.

Svenska fartyg som är uppbringade av en krigförande stat och som kommer in på svenskt territorium får inte lämna detta utan regeringens tillstånd (25 §).

Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen)

IKFN-förordningen är relevant också för Försvarsmaktens roll vid höjd beredskap, men redogörs för här med tanke på förordningens nära koppling till tillträdesförordningen (1992:118).

Försvarsmakten ska enligt 3 § 1 upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen. Förordningen innehåller bestämmelser om Försvarsmaktens ingripanden mot utländsk militär personal samt utländska statsfartyg och statsluftfartyg, som blir aktuella vid utförandet av denna uppgift.

Om utländsk militär personal under omständigheter som tyder på fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium eller landsätts inom territoriet från fartyg eller luftfartyg, ska enligt 9 § vapenmakt utan föregående varning tillgripas. Om utländsk militär personal i andra fall än som avses i 9 § anträffas inom svenskt territorium och misstanke föreligger att rätt att inresa till eller vistas i riket saknas, ska personalen omhändertas och avväpnas. Förhållandet ska anmälas till närmaste polismyndighet. Om polismyndigheten begär det, ska personalen hållas kvar i avvaktan på vidare åtgärder. Om ett utländskt militärt fordon påträffas inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där, ska det hållas kvar. Om personalen som medföljer fordonet saknar rätt att inresa till eller vistas i riket, ska personalen omhändertas och avväpnas. Motsvarande bestämmelser om anmälan till polismyndighet och kvarhållande, som de som redogjorts för ovan, gäller i detta fall.

Om utländska statsfartyg överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt ska enligt 13 § vapenmakt utan föregående varning tillgripas.

Vapenmakt ska också enligt 14 § utan föregående varning tillgripas mot utländska statsfartyg från vilka vissa närmare angivna våldshandlingar begås. Särskilda bestämmelser finns beträffande utländsk ubåt som påträffas i undervattensläge inom svenskt inre vatten och inom territorialhavet.

Vapenmakt ska också enligt 22 § tillgripas utan föregående varning mot utländska statsluftfartyg från vilka vissa närmare angivna våldshandlingar begås.

Enligt 23 § ska ett utländskt statsluftfartyg som uppträder inom svenskt territorium utan att ha rätt att vara där avvisas från terri-

toriet. Om det är nödvändigt får även i detta fall vapenmakt tillgripas. Om särskilda förhållanden kräver det, får enligt Försvarsmaktens bestämmande vapenmakt utan föregående varning tillgripas vid sådana ingripanden. Detta gäller även oidentifierade luftfartyg som överskrider den svenska territorialgränsen under omständigheter som tyder på fientlig avsikt.

Enligt 17 § ska ett utländskt statsfartyg, som gör uppehåll inom det svenska territorialhavet utan att ha rätt till det, erinras om gällande bestämmelser samt avvisas från territoriet. Om det är nödvändigt får vapenmakt tillgripas.

Om ett utländskt statsfartyg inom svenskt territorium bedriver verksamhet som är förbjuden enligt tillträdesförordningen ska fartyget enligt 18 § förordningen anmodas att genast upphöra med detta. Om anmodan inte efterföljs ska fartyget avvisas från territoriet. Även i detta fall får vapenmakt om det är nödvändigt tillgripas.

Befinner sig det utländska statsfartyget inom svenskt territorium efter tillstånd från regeringen, får det enligt 19 § avvisas först efter beslut av regeringen.

Motsvarande reglering som den i 18 och 19 §§ finns för utländska statsluftfartyg.

IKFN-förordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig. I förordningen finns bestämmelser som tillämpas först när regeringen förordnar om det vid krig mellan utländska stater, exempelvis särskilda bestämmelser om ingripanden mot krigförande staters fartyg och luftfartyg samt kontroll av sjöfart och luftfart under sådana förhållanden.

Vapenlagen (1996:67)

Av 2 kap. 1 § vapenlagen framgår att tillstånd krävs bl.a. för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. I 2 kap. 2 § samma lag anges att det är polisen som prövar frågor om tillstånd. Endast i vissa undantagsfall får skjutvapen eller ammunition föras in i Sverige utan särskilt tillstånd (jfr 2 kap. 13 § samma lag). Enligt 11 kap. 3 § vapenlagen får regeringen besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

2.7.9 Försvarsunderrättelseverksamhet

Lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår också att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer (1 §).

Enligt förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet ska Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut bedriva sådan verksamhet.

Myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer (3 §).

Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Enligt förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska Försvarets radioanstalt bedriva sådan verksamhet. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen (1 § första stycket och 4 §).

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast för vissa i lagen särskilt angivna syften.

I lagen finns bestämmelser som ytterligare begränsar signalspaningens omfattning.

Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket (4 §).

Signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd för signalspaning hos Försvarsunderrättelsesdomstolen (4 a §).

Om det kan befaras att ett inhämtande av tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i 1 § angivna syftena, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver (5 b §). Har ett sådant tillstånd lämnats görs en prövning av åtgärden i efterhand av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Ytterligare bestämmelser finns i lagen om en sådan prövning.

Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1 § tredje stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer (9 §).

2.8 Tidigare utredningar

2.8.1 Försvarsstyrningsutredningen

Möjligheten att fatta beslut som SRÄ uppmärksammades av Försvarsstyrningsutredningen i betänkandet Styrningen av insatsförsvaret (SOU 2005:92 s. 125 och 185). I betänkandet uttalades följande om beslutsformen.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen om de så kallade kommandomålen (numera de särskilda regeringsärendena) gör det möjligt att handlägga vissa ärenden snabbare och i enklare former än andra regeringsärenden. Bestämmelsen är intressant som ett avsteg på försvarsområdet från allmänna styrprinciper. Lagen om handläggningen av vissa regeringsärenden tillämpas numera inte ofta, eftersom de ärenden som den avser sällan är mera brådskande än att beslut kan fattas vid de ordinarie regeringssammanträdena. Det kan dock finnas skäl att ställa frågan om det finns ytterligare situationer där lagen skulle kunna användas för att möjliggöra en effektivare försvarsstyrning. Betydelsen av en snabb handläggning accentueras i krissituationer.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att på något område använda den möjlighet som bestämmelsen i 7 kap. 3 § regeringsformen om de så kallade kommandomålen ger att skynda på beslutsfattandet och därmed effektivisera styrningen. Vad som i första hand kommer i blickpunkten är internationella insatser och krislägen där det kan

uppstå situationer då det behövs snabba beslut om verkställighet av författningar eller särskilda regeringsbeslut som inte kan skjutas upp till nästa regeringssammanträde. Utredningen har emellertid inte kunnat identifiera några behov som motiverar att förslag läggs fram nu.

2.8.2 Underrättelsekommittén

Lagen om särskilda regeringsärenden berördes av Underrättelsekommittén i betänkandet Underrättelsetjänsten – en översyn (SOU 1999:37 s. 207 ff.). Kommittén uttalade efter en redogörelse för regleringens innehåll följande.

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. angavs att det härutöver (s. 184 f.) ”i ett fåtal speciella fall” bör ”vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef”. Det gäller i huvudsak vissa interna departementsbeslut. I den mån enskilda ställningstaganden i frågor om underrättelsetjänstens etablering och upprätthållande av samarbete med främmande underrättelseorganisationer skulle kräva formella regeringsbeslut och fattas på försvarsministerns ansvar, skulle det således i enlighet med huvudregeln i 7 kap. 3 § regeringsformen också krävas att beslutet fattades av regeringen vid regeringssammanträde i vanlig ordning. Det utrymme, som enligt undantagsbestämmelsen i samma paragraf i regeringsformen finns för att försvarsministern ensam fattar beslut på regeringens vägnar, förutsätter, som nyss har framgått, att beslutet fattas med stöd av en särskild bestämmelse i kommandomålslagen. Ärenden om underrättelsetjänstens utlandssamarbete omfattas inte av någon av de särskilt uppräknade fallen i kommandomålslagen och kan därmed inte betraktas som så kallade kommandomål. Någon grund för att med stöd av det nyssnämnda propositionsuttalandet beträffande ”ett fåtal specialfall” ge försvarsministern ensam beslutanderätt finns inte heller.

Kommittén drog sammanfattningsvis slutsatsen att befogenheterna för försvarsministern att – istället för regeringen – formellt utöva beslutanderätt enligt kommandomålslagen i praktiken saknade större betydelse på underrättelsetjänstens område.

2.8.3 Statsluftfarten, Ds 2009:56

I promemorian Statsluftfarten, Ds 2009:56, föreslås följande ändringar i luftfartslagen (2010:500), luftfartsförordningen (2010:770), tillträdesförordningen (1992:118) och kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luft-

fartyg. Förslagen i promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I luftfartslagen förs in definitioner av begreppen statsluftfart, militär luftfart, det militära luftfartssystemet och annan luftfart för statsändamål i 14 kap. 1 §. I lagen ska med statsluftfart avses militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. Med militär luftfart ska avses all verksamhet inom det militära luftfartssystemet. Med det militära luftfartssystemet ska avses ett luftfartssystem för militär verksamhet som innefattar system för flygdrift, flygplatser och flygbaser samt för luftrum. Med annan luftfart för statsändamål ska avses luftfart för statsändamål som inte är militär luftfart.

I 14 kap. 5 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. Bemyndigandet innefattar också en rätt att besluta i ett enskilt fall. Den ökade internationella samverkan inom försvarets område har lett till att det förekommer flera olika slag av utländsk militär flygövningsverksamhet i Sverige. Det gäller övning inför en gemensam militär insats under t.ex. EU:s ledning, eller övning inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet, t.ex. Partnerskap för fred, eller verksamhet inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet så kallade ITÖ (a. a. s. 166). Arbetsgruppen anser att de två första av de ovan nämnda områdena – övning inför en gemensam militär insats och övning inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet – typiskt sett är frågor för regeringen (a. a. s. 113). Det är fråga om en övningsverksamhet som har sin grund i Sveriges nationella säkerhetsintresse. Det bör därför vara regeringen som beslutar om grunderna för verksamheten i dessa fall. I sitt beslut enligt 6 § tillträdesförordningen att medge tillträde till svenskt territorium kan regeringen meddela föreskrifter och särskilda villkor om övningen. Som ett komplement föreslås att Försvarsmakten ges ett bemyndigande att besluta om närmare föreskrifter eller fatta beslut i ett enskilt fall för själva flygverksamheten. Arbetsgruppen erinrar om att övning i dessa sammanhang innefattar också den utbildning som behövs för att kunna genomföra insatsen eller övningen. När det gällde det tredje området – ITÖ – faller det sig däremot naturligt att Försvarsmakten ges redan det initiala bemyndigandet att meddela föreskrifter. ITÖ bedrivs av Försvarsmakten och Försvarets materielverk på regeringens uppdrag.

I 14 kap. 12 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i fråga om tillträde

till svenskt område för utländsk militär luftfart och utländsk annan luftfart för statsändamål. Förslagen bestämmelse innebär endast en redaktionell justering av den bestämmelse som gäller idag. Arbetsgruppen anser att den nuvarande närmare regleringen av tillträdet till svenskt territorium i 5 och 6 §§ tillträdesförordningen bör behållas.

I 14 kap. 13 § bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om 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. Genom bestämmelsen lagregleras den ordning som utvecklats av de berörda myndigheterna och som redan tillämpas inom militär luftfart (a. a. s. 172).

I 4 § statsluftfartsförordningen bemyndigas Försvarmakten, med de begränsningar som anges i 14 kap. 2 § luftfartslagen, att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om militär luftfart. Bemyndigandet avses i huvudsak gälla följande områden (a. a. s. 105):

- registrering, nationalitet och märkning,
- systemvärdighet, luftvärdighet och miljövårdighet,
- utveckling, produktion och underhåll av luftfartsprodukter,
- luftfartygs bemanning, certifikat,
- befälhavare på luftfartyg,
- militära flygplats- och bassystem,
- militära luftrumsrelaterade tjänster, system och anläggningar,
- verksamhet vid luftfartsskola,
- vissa bestämmelser för luftfarten, samt
- trafikregler för militär luftfart.

I 5 § statsluftfartsförordningen bemyndigas Försvarmakten att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts verksamhet i Sverige inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.

I 6 § statsluftfartsförordningen bemyndigas Försvarmakten att efter hörande av Försvarets materielverk meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om 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. Om

verksamheten berör civil luftfart eller annan luftfart för statsändamål ska Försvarsmakten besluta i samråd med Transportstyrelsen.

I 2 § tillträdesförordningen hänvisas till föreslagna definitioner i 14 kap. 1 § luftfartslagen. Vidare ändras i paragrafen definitionen av statsluftfartyg från militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte till luftfartyg för militär luftfart, såsom militära stridsflygplan och militära transportflygplan, samt luftfartyg för annan luftfart för statsändamål.

I 9 § tillträdesförordningen bemyndigas Försvarsmakten att meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om utländsk militär luftfarts flygverksamhet inom svenskt territorium. Bemyndigandet avser den egentliga flygverksamheten, dvs. hur det utländska militära luftfartyget ska framföras i luften under och i anslutning till övningen (a. a. s. 114 f.). Denna möjlighet för Försvarsmakten konkurrerar inte med det bemyndigande som regeringen föreslås få att meddela föreskrifter om utländsk militär luftfarts övningar i Sverige. Bemyndigandet är alltså snävare än regeringens föreskriftsrätt om övningar.

Ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning får enligt 10 § tillträdesförordningen endast med regeringens tillstånd bedriva skjutövningar eller andra övningar än övningar av räddningsinsatser. För övningar som i sin helhet kan genomföras inom ett fartyg eller ett luftfartyg behövs inte tillstånd. Enligt ett andra föreslaget stycke beslutar Försvarsmakten om tillstånd och föreskriver de särskilda villkor som ska gälla för övningar i Sverige enligt första stycket som bedrivs av ett utländskt militärt statsfartyg, ett utländskt militärt luftfartyg eller en militär avdelning inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet. Arbetsgruppen erinrar om att det inte gäller frågan om tillträde till svenskt territorium utan verksamheten i Sverige sedan tillstånd till tillträde medgivits (a. a. s. 118).

I kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg föreslås följande ändringar. I 3 § införs en bestämmelse som innebär att om någon har tillstånd att föra ut krigsmateriel ur landet enligt 6 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel, får varan utan särskilt tillstånd befordras med luftfartyg, då tillståndet avser utförsel, från riket till utrikes ort och, då rätten avser införsel, från utrikes ort till riket. Till luftbefordran i andra fall än som nämns i 2 eller 3 § ska istället för tillstånd av regeringen behövas tillstånd av Transportstyrelsen. Om ärendet avser luftbefordran i större omfattning eller annars är av särskild vikt, får

Transportstyrelsen med eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

I 2 § kungörelsen med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg görs en uppräkningslista av i vilka fall krigsmateriel utan särskilt medgivande får medföras av innehavaren i luftfartyg vid färd mellan orter i Sverige eller sändas med luftfartyg från en ort till en annan i Sverige. Enligt 3 § gäller idag att om någon har författningsenlig rätt att utföra vara, som är att hänföra till krigsmateriel, eller att införa sådan vara, må varan utan särskilt tillstånd befordras med luftfartyg, då rätten avser utförelse, från riket till utrikes ort och, då rätten avser införelse, från utrikes ort till riket. Enligt 6 § ska vad som föreskrivs i kungörelsen inte tillämpas på transporter av krigsmateriel med svenska eller utländska militära luftfartyg.

Arbetsgruppen konstaterar att praktiska problem kan uppstå särskilt när det gäller krigsmateriel som transporteras med ett utländskt luftfartyg inom icke-militär statsluftfart som gör en mellanlandning i landet när det passerar Sverige. Transporten kräver tillstånd och i de flesta fallen är det fråga om tillstånd av regeringen. Regeringen har beslutsbehörighet om minst fem statsråd är närvarande. Om det behövs har regeringen beredskap att snabbt kunna sammanträda. Situationen kan emellertid vara sådan att beslutet måste fattas mycket snabbt och att det inte finns tillräckliga möjligheter att bereda ett ärende som sedan kan föreläggas regeringen för beslut. Av detta skäl och som ett led i strävandena att delegera sådana ärenden från regeringen till myndighetsnivå som inte kräver ett ställningstagande från regeringen bör merparten av tillståndsprövningen göras av en myndighet. Arbetsgruppen anser att tillståndsprövningen bör göras av Transportstyrelsen. Transportstyrelsen bör, med ett eget yttrande, få lämna över ett ärende till regeringens prövning om ärendet avser luftbefordran i större omfattning eller annars är av större vikt.

2.9 Samrådskontakter

2.9.1 Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet har vid samrådskontakter framfört att det sannolikt inte finns behov av snabbt beslutsfattande när det gäller föreskrifter som rör Försvarmaktens mobilisering samt totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarmakten.

Eftersom ärendetyperna dessutom är komplexa och politiskt viktiga anser myndigheten att det inte finns skäl att undanta dem från ordinarie beslutsordning i 7 kap. 3 § första stycket regeringsformen.

2.9.2 Försvarets materielverk

Enligt uppgift från Försvarets materielverk är det främst inom två områden som ett snabbt beslutsfattande i undantagsfall kan krävas för att myndigheten ska kunna möta behov som uppstått. Ett område är frakt av ammunition och explosiver över gränserna. Det andra området är frakt av militära objekt över gränserna då objektet klassas som krigsmateriel. Materielen kan vara ägd av Försvarsmakten eller av myndighet i ett annat land. Båda dessa situationer kan uppstå när Försvarets materielverk med kort varsel får i uppdrag att bidra med logistiskt stöd vid militära operationer som kräver snabba transporter och därmed en snabb beslutshandling.

Försvarets materielverk kan därutöver ha behov av snabbt beslutsfattande avseenden t.ex. lufttankningsresurser, som av operativa skäl behöver hämtas från ett annat land än det som var planerat eller när behov uppstår vid annan tidpunkt än den planerade.

2.9.3 Totalförsvarets forskningsinstitut

Totalförsvarets forskningsinstitut har påpekat att myndigheten har vissa typer av projekt inom Europeiska försvarsbyrån, där det kan ta ganska lång tid att få bemyndiganden från regeringen att förhandla och ingå avtal.

2.9.4 Försvarets radioanstalt

I en samrådskontakt har Försvarets radioanstalt framfört att man upplever att regeringen redan idag fattar beslut tillräckligt snabbt rörande myndighetens verksamhet. Man kan därför inte se att det skulle finnas något behov av beslutsformen i verksamheten.

2.9.5 Kustbevakningen

Kustbevakningen har inte uppmärksammat någon situation där lagen om särskilda regeringsärenden skulle påverka myndighetens förmåga att fullgöra sina uppdrag.

3 Tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden

3.1 Statistik

3.1.1 Antalet särskilda regeringsärenden

Antalet särskilda regeringsärenden var 1975, året när lagen infördes, 299 och tio år senare, 1985, 629. I avsnitten 3.1.3 och 3.1.4 redogörs för ett mindre antal beslut i olika frågor i särskilda regeringsärenden från 1975 respektive 1985.

Antalet särskilda regeringsärenden varierar som framgår av tabell 3.1 nedan under perioden 1992–2012 från år till år, men har de senaste tio åren aldrig varit fler än 20 under ett år. Flest antal ärenden åren 1992–2012, 95 stycken, registrerades 1992, medan det 2007 endast registrerades ett ärende. Åren 1992 och 1993 registrerade totalt 192 respektive 108 tillträdesärenden.

Efter 2007 har samtliga särskilda regeringsärenden varit tillträdesärenden. År 2011 registrerades totalt 97 tillträdesärenden. I fem av dessa tillträdesärenden fattades SRÄ-beslut. Även andra ärendetyper än tillträdesärenden har förekommit som SRÄ-ärenden under den senaste tjuugoårsperioden, ärenden enligt punkterna 5 och 6, tillträde till militära skyddsobjekt respektive svenska örlogsbesök i utlandet samt svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet. En annan typ av ärenden som förekommit är ärenden som rör befrielse från kravet på lotsplikt och framförande i lotsled enligt bestämmelser i 7 § tillträdesförordningen (1992:118), som numera är upphävda (SFS 2004:277). Bland ärendena finns också ärenden som inte kan anses falla in under de punkter som räknas upp i lagen om särskilda regeringsärenden. I avsnitt 3.1.5 görs en genomgång av de ärenden under perioden 1997–2012 som inte avsett tillträde.

Tabell 3.1 Antal SRÄ-beslut 1992–2012

1992	95
1993	26
1994	23
1995	14
1996	12
1997	17
1998	8
1999	13
2000	26
2001	19
2002	20
2003	9
2004	10
2005	4
2006	9
2007	1
2008	9
2009	4
2010	18
2011	8
2012	8

3.1.2 Tidigare tillämpning som underlag för bedömning av behovet

Vi kan konstatera att antalet särskilda regeringsärenden var betydligt fler förr. Att enklare ärenden numera delegerats till myndighetsnivå är den huvudsakliga anledningen till att antalet särskilda regeringsärenden minskat. Vilken betydelse delegationen av beslutsbehörigheten bör ha för lagens utformning återkommer vi till i avsnitt 4.2.

Det går inte att bedöma dagens behov av beslutsformen utifrån hur den användes under 70- och 80-talen. Författningsregleringen är idag en helt annan än den som fanns då.

Vi har därför tittat på endast ett mindre antal beslut i olika frågor i samband med lagens införande, 1975, och tio år senare, 1985. Däremot kommenteras resultatet av inventeringen av särskilda regeringsärenden under perioden 1997–2012 och de ärenden för

vilka redovisats särskilt i kapitel 4, när vi tar ställning till vilket behov det finns idag av beslutsformen.

Antalet särskilda regeringsärenden var – som förut nämnts – 1975, året då lagen infördes, 299 och tio år senare, 1985, 629. Vi kan i de begränsade beslutsreferaten se en skillnad i hur lagen tillämpats under aktuella år. När det gäller ärendena från 1975 framgår direkt av uppgifter i besluten att ärendena varit brådskande i princip i alla fall. Detsamma kan inte sägas beträffande beslutsreferaten för ärendena från 1985. Dessutom kan man notera att det uttrycktes som att det är chefen för Försvarsdepartementet som fattar beslut i flertalet av ärendena från 1975, trots att det är fråga om regeringsbeslut.

3.1.3 Några olika ärenden år 1975

Som sagt i föregående avsnitt var 1975 det totala antalet särskilda regeringsärenden 299. Här redogör vi för tio beslut i olika frågor från detta år.

I beslut den 10 januari 1975 (SRÄ 1) i ärendet 3262/74 lämnar chefen för Försvarsdepartementet en värnpliktigs besvär över Värnpliktsverkets beslut att inte bifalla dennes anhållan om hemförlovning den 4 december 1974–27 februari 1975 utan bifall.

I beslut den 14 januari 1975 (SRÄ 2) i ärendet 3257/74 bemyndigas chefen för flygvapnet, under förutsättning att vederbörliga överflygnings- och landningstillstånd erhålls från de norska myndigheterna, att med två krigsflygplan J35D Draken och ett sambandsflyg SAAB Safir ur F4 låta utföra en övningsflygning till Norge (Örland) under tiden den 20–31 januari 1975.

I beslut den 15 januari 1975 (SRÄ 6) i ärendet 15Md medger chefen för Försvarsdepartementet att det sovjetiska statsägda fartyget Professor Rybaltovsky får besöka Helsingborg den 14–15 januari 1975, Mönsterås den 16–21 januari 1975 och Norrköping den 20–25 januari 1975.

I beslut den 31 januari 1975 (SRÄ 14) i ärendet FKE F 105/75 medger chefen för Försvarsdepartementet att två danska militära flygplan typ T-35xD får tillträde till svenskt territorium för en flygning från Karup till Linköping den 3–8 februari 1975.

I beslut den 31 januari 1975 (SRÄ 15) (diarienummer saknas) medger chefen för Försvarsdepartementet att en brittisk officer får tjänstgöra vid livregementets grenadjärer i Örebro den 9–23 feb-

ruari 1975. Under tjänstgöringen får besök genomföras vid Villingsbergs skjutfält.

I beslut den 4 februari 1975 (SRÄ 16) i ärendet 281/75 medger chefen för Forsvarsdepartementet en kapten anstånd med att fullgöra krigsförbandsövning den 10–15 februari och den 1–28 april 1975 efter att denne anmält besvär över chefen för arméns beslut att inte bifalla ansökan.

I ärendet FKE 63 M/75 beslutas den 7 februari 1975 (SRÄ 17) att det brittiska örlogsfartyget HMS Amazon får avlägga rutinbesök i Malmö den 25–28 februari 1975 enligt chefen för marinens närmare bestämmande. Svenskt sjöterritorium i Öresund får vid behov utnyttjas den 27 februari 1975 vid demonstration av fartyget för representanter ur svenska marinen.

I beslut den 24 februari 1975 (SRÄ 25) i ärendet 440/75 be- myndigas chefen för flygvapnet, under förutsättning att veder- börliga överflygnings- och landningstillstånd erhålls från berörda myndigheter, att med en DC 3 låta utföra en transportflygning till Schweiz under mars månad 1975.

En värnpliktig har i en skrivelse den 20 februari 1975 besvärat sig över chefen för arméns beslut att inte bevilja tjänstledighet den 5–7 mars 1975. I beslut den 28 februari 1975 (SRÄ 29) i ärendet 463/75 lämnar chefen för Forsvarsdepartementet besvären utan bi- fall.

Enligt beslut den 11 mars 1975 (SRÄ 40) i ärendet H 25/75 avlägger H M Konungen den 10–12 april 1975 statsbesök i Köpen- hamn. I beslutet anges vidare vilka fartyg som ska delta vid stats- besöket och att fartygen ska kvarligga till den 14 april 1975 enligt chefen för marinens närmare bestämmande.

3.1.4 Några olika ärenden år 1985

Det totala antalet särskilda regeringsärenden 1985 var 629. Här redogörs för tio beslut i olika typer av särskilda regeringsärenden från detta år.

Enligt beslut den 2 januari 1985 (SRÄ 1) i ärendet 1761 Att/M 77-1/84 får ett norskt militärt fordon inpassera över gränsen vid Eda den 23 januari 1985 för färd till Arboga. Utpassering ska ske vid Eda den 24 januari 1985.

Enligt beslut den 2 januari 1985 (SRÄ 2) i ärendet 1773 Att/M 78-1/84 får chefen för marinen bjuda in en norsk sjöofficer att

tjänstgöra vid svenska marinen under två månader, andra och tredje kvartalet 1985. Chefen för marinen utfärdar nödvändiga besöks-tillstånd.

I ärendet 1561 Att/M 51-6/84 beslutas (SRÄ 4) den 3 januari 1985 att det statsägda forskningsfartyget Solea från Förbundsrepubliken Tyskland under tiden den 4–14 februari 1985 får genomföra begärda undersökningar inom Sveriges sjöterritorium mellan long 13 grader E och 15 grader E. Däremot medges inte undersökningar mellan long 15 grader E och 17 grader E. Då svenskt sjöterritorium berörs ska anmälan göras till svensk militär myndighet eller kustradio senast två timmar före varje inpassering.

I beslut den 7 januari 1985 (SRÄ 5) i ärende 1438 Att/F 9-33/85 beslutas att en försvarsattaché med överstes grad från Republiken Korea får besöka Flygstaben den 10 januari 1985.

I beslut den 8 januari 1985 (SRÄ 6) i ärendet 23 Att/F 1-2/85 bemyndigas chefen för flygvapnet, under förutsättning att vederbörliga överflygnings- och landningstillstånd erhålls från de danska myndigheterna, att med en Tp 88, Metro 3 låta utföra en transportflygning till Danmark under januari månad 1985.

I beslut den 14 januari 1985 (SRÄ 21) i ärendet 55 Att/F 3-3/85 får ett finskt flygplan av typ Piper Navajo, för att lokalisera en boj som slitit sig från sin förtöjning, tillträde till svenskt luftrum i området 3 nautiska sjömil söder om Svenska Björn den 15 januari 1985. Flygningen ska ske utanför skydds- och kontrollområden. Om flygningen berör kontrollerat luftrum ska anmälan ske till Stockholm kontroll.

Enligt beslut den 14 januari 1985 (SRÄ 25) i ärendet 53 Att/A 2-49/85 föreligger inget hinder för att kommendera viss militär med generalmajors grad att tjänstgöra som uppvaktande militär generalsperson till President Kaunda vid ett zambiskt statsbesök den 12–14 februari 1985.

Enligt beslut den 21 januari 1985 (SRÄ 36) i ärendet 91 Att/M 5-60/85 får chefen för marinen inbjuda representanter för Mine Warfare Command, US Navy till studiebesök på minröjningsfartyg av Landortsklass under en vecka i maj månad 1985. Erforderliga besökstillstånd utverkas av chefen för marinen.

I beslut den 11 februari 1985 (SRÄ 88) i ärendet 204 Att/F 2-49/85 bemyndigas chefen för flygvapnet, under förutsättning att vederbörliga överflygnings- och landningstillstånd erhålls från de berörda myndigheterna, att med en TP 84 Hercules låta utföra en

flygning till Etiopien samt därefter under mars–maj 1985 genomföra transportflygningar i Etiopien för Röda Korsets räkning.

Enligt beslut den 20 februari 1985 (SRÄ 105) i ärendet 81 Att/M 1-13/85 får det polska statsägda fiskeskolfartyget Jan Turlejski besöka Göteborg den 26–27 mars 1985. Kortaste väg genom svenskt sjöterritorium ska utnyttjas.

3.1.5 Andra särskilda regeringsärenden än tillträdesärenden 1997–2012

I följande avsnitt redogörs för samtliga andra särskilda regeringsärenden än tillträdesärenden under perioden 1997–2012.

Ärende under 1997

I ärendet Fö97/1925/SI biföll regeringen den 22 augusti 1997 (SRÄ 15) Försvarmaktens framställning att få delta med tre JAS 39 Gripen och en J 35 Draken med erforderlig utrustning i en flyguppvisning i Polen under perioden den 26 augusti–1 september 1997.

Ärenden under 1998

I ärendet Fö/98/1212/SI biföll regeringen den 18 maj 1998 (SRÄ 2) en framställning från Försvarmakten att få genomföra inofficiellt besök med sjömätningfartyget HMS Jacob Hägg i Gdynia under perioden den 20–23 maj 1998.

I ärendet Fö98/1783/SI biföll regeringen den 25 augusti 1998 (SRÄ 5) en framställning från Försvarmakten om att få ändrat datum för ett tidigare medgivet svarsbesök i Ryssland med två JA 37, två SK 37 Viggen samt en TP 84 från perioden den 17–20 augusti 1998 till perioden den 31 augusti–4 september 1998.

Ärenden under 1999

I ärendet Fö1999/948/SI biföll regeringen den 26 april 1999 (SRÄ 2) en framställning från Försvarmakten om att få bedriva prov med en transportbåt 2000 och en lätt trossbåt i Norge under perioden

den 26 april–12 maj 1999. Sjöproven genomfördes på begäran av och i samarbete med norska myndigheter.

I ärendet Fö1999/997/SI medgav regeringen den 28 april 1999 (SRÄ 3) att samövningar med den danska marinen fick genomföras även på danskt territorialvatten i Västerhavet. Regeringen hade i beslut den 8 april 1999 medgett att Försvarsmakten genomförde en samövning mellan en dansk ubåt och en svensk helikopter på internationellt vatten i Västerhavet under perioderna den 1–5 maj, den 18–20 maj och den 1–3 juni 1999. På grund av att Danmark fr.o.m. den 1 maj 1999 utvidgat sitt territorialhav måste området för samövningen utvidgas till att även omfatta danskt territorialvatten.

I ärendet Fö1999/1123/SI biföll regeringen den 12 maj 1999 (SRÄ 4) en framställning från Försvarsmakten om att få genomföra ett örlogsbesök med HMS Gladan och HMS Falken i Storbritannien under perioden den 3–6 juni 1999.

I ärendet Fö1999/1297/SI medgav den 3 juni 1999 (SRÄ 5) regeringen med ändring av tidigare regeringsbeslut att två radarspaningsflygplan S 100B fick delta på Le Bourget, Frankrike. Regeringen hade i det tidigare beslutet lämnat Försvarsmakten tillstånd att delta med ett radarspaningsflygplan S 100B med stödutrustning i markutställningar och flyguppvisning på Le Bourget i Frankrike under perioden den 8–21 juni 1999. Av praktiska och utställningsmässiga skäl borde antalet deltagande plan utökas till två.

I ärendet Fö1999/1846/SI biföll regeringen den 24 augusti 1999 (SRÄ 9) en framställning från Försvarsmakten om att få genomföra ett örlogsbesök med HMS Fårösund och HMS Djärv till Estland under perioden den 25–29 augusti 1999.

Ärenden under 2000

I ärendet Fö2000/1135/SI biföll regeringen den 4 maj 2000 (SRÄ 4) en framställning från Försvarsmakten om att med två JA 37 Viggen få genomföra förbiflygning av Danmarks flygmuseum i Helsingör i samband med invigningen den 7 maj 2000.

I ärendet Fö2000/1352/SI lämnade regeringen den 31 maj 2000 (SRÄ 8) tillstånd till flygning till Polen med två helikoptrar av typ BO 105 (HKP 9) vid flygdagar i Goraszka i Polen den 1–5 juni 2000.

Ärende under 2001

I ärendet Fö2001/843/SI biföll regeringen den 30 mars 2001 (SRÄ 4) en framställning från Försvarmakten om utsträckt tid för tidigare meddelat tillstånd för danska fartyg att vara på svenskt territorium till och med den 9 april 2001. De danska fartygen befriades enligt 7 § andra stycket tillträdesförordningen (1992:118) från kravet på lotsplikt. Regeringen hade i beslut den 25 januari 2001 lämnat tillstånd för Försvarmakten att under perioden den 2–8 april 2001 genomföra en samövning med den danska marinen på svenskt och internationellt vatten i området mellan Oxelösund, Visby och Västervik. Fartygen skulle nattetid förtöjas i Västervik, Oskarshamn och Visby.

Ärenden under 2002

I ärendet Fö2002/862/SI biföll regeringen den 28 mars 2002 (SRÄ 13) en framställning från Försvarmakten om att med ett JAS 39-flygplan få genomföra en flygning under perioden den 3–5 april 2002 över danskt territorium i syfte att testa flygradiofunktionen i internationell flygtrafikledningsmiljö.

I ärendet Fö2002/1201/SI biföll regeringen den 6 maj 2002 (SRÄ 18) en framställning från Försvarmakten om att med två flygplan av typ JAS 39 Gripen få genomföra flygningar under perioden den 13–15 maj 2002 till och i Österrike för deltagande i en internationell flygdag i Graz/Talerhof.

I ärendet Fö2002/1235/EC/RC biföll regeringen den 15 maj 2002 (SRÄ 21) en framställning från danska Forsvarskommandoen rörande tillträde till svenskt territorium för ett danskt femkampslag för tävlingar i Ystad den 21–24 maj 2002. Samtliga vapen skulle vara inlåsta under transportererna till och från tävlingsplatsen.

I ärendet Fö2002/1277/EC/RC biföll regeringen den 21 maj 2002 (SRÄ 22) en framställning från danska Forsvarskommandoen rörande ett danskt förbandsbesök vid Vaxholms amfibieregemente den 26 maj–1 juni 2002. Förbandsbesöket fick äga rum enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Vapen och ammunition skulle förvaras inlåsta under till- och fråntransporterna.

I ärendet Fö2002/1278/EC/RC biföll regeringen den 21 maj 2002 (SRÄ 23) en framställning från danska Forsvarskommandoen rörande ett danskt militärt tävlingsslags deltagande i tävlingar i

Borås den 24–26 maj 2002. Det danska deltagandet fick äga rum enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Vapen och ammunition skulle förvaras inlåsta under till- och fråntransporterna.

I ärendet Fö2002/1311/EC/RC biföll regeringen den 23 maj 2002 (SRÄ 25) en framställning från danska Forsvarskommandoen rörande ett dansk militärt tävlingslags transitering genom Sverige för deltagande i tävlingar i Riga, Lettland. Vapen och ammunition skulle förvaras inlåsta under till- och fråntransporterna.

I ärendet Fö 2002/1319/EC/RC biföll regeringen den 23 maj 2002 (SRÄ 26) en framställning från danska Forsvarskommandoen rörande ett danskt militärt tävlingslags transport till och deltagande i tävlingar i Östersund. Det danska deltagandet fick äga rum enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Vapen och ammunition skulle förvaras inlåsta under till- och fråntransporterna.

I ärendet Fö2002/2950/SI biföll regeringen den 19 december 2002 (SRÄ 40) en framställning från Försvarmakten om att tillståndet för underhållsfartyget Visborg att besöka Finland under perioden den 22 oktober–20 december 2002 skulle förlängas så länge det behövdes med hänsyn till pågående åtgärder på varvet i Nåden-dal.

Ärende under 2004

I ärendet Fö2004/1322/SI biföll regeringen den 4 juni 2004 (SRÄ 5) en framställning från Försvarmakten att under juni 2004 få genomföra de militära transportflygningar som behövdes för att hämta det svenska förbandet som tjänstgjort i DR Kongo i FN:s insats MONUC. Transporterna omfattade personal och materiel mellan Uganda och DR Kongo samt transport av materiel från Uganda till Sverige. Materielen innehöll vapen. Den senaste tidens händelseutveckling i DR Kongo hade medfört att den svenska flygplansenheten FK02 inte hade kunnat, genom FN:s försorg, transporteras från DR Kongo till Uganda. FK 02 hade enligt tidigare beslut avslutat sin insats i DR Kongo och var under redeploiering till Sverige. Försvarmakten beslutade den 3 juni med stöd av 6 § förordningen (1996:930) om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands att sända ett transportflygplan TP 84 via Kreta till Entebbe i Uganda som civil lufttransport med diplomatisk clearance. Enligt Försvarmaktens bedömning var den fortsatta transporten från Entebbe i Uganda till Kindu

i DR Kongo inte att likställa med en civil lufttransport. Syftet med de fortsatta transportererna var att kunna erbjuda understöd till FN med personal och materiel från DR Kongo via Uganda till Sverige.

Ärende under 2006

I ärendet Fö2006/2558/SI biföll regeringen den 6 november 2006 (SRÅ 8) en framställning från Försvarmakten om tillträde till militära skyddsobjekt i anslutning till P7 Revingehed samt till de förråd och anläggningar som behövdes på P7:s ordinarie övnings- och skjutfält för genomförande av utbildning inom området kemiska stridsmedel av tio personer ur den danska försvarmakten. Tillträdet medgavs under perioden den 6 november–10 november 2006.

Ärende under 2007

I ärendet Fö2007/1927/EC/RC biföll regeringen den 24 augusti 2007 (SRÅ 1) en framställning från Finlands ambassad om att finska stridsfordon skulle få tillträde till militära skyddsobjekt i Boden respektive Kungsängen den 25 augusti–1 september 2007. Tillträde medgavs enligt Försvarmaktens närmare bestämmande.

3.2 Beredningen

3.2.1 Regleringen av beredningen

Regeringsformen

I 7 kap. regeringsformen om regeringsarbetet finns bestämmelser om Regeringskansliet och dess uppgifter samt om regeringsärendens beredning.

Regeringskansliet bereder regeringsärenden och biträder regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Enligt 2 § ska vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska chefen för det departement som har hand om utrikesärenden hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Regeringskansliets instruktion

I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet finns också bestämmelser om regeringsärendens beredning. Enligt 14 § ansvarar departementschefen för beredningen av regeringsärenden i departementet. För beredningen av regeringsärenden som enligt förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen ska föredras av ett annat statsråd ansvarar istället det föredragande statsrådet.

Ett regeringsärende som faller inom flera departements verksamhetsområden ska enligt 15 § handläggas inom det departement dit ärendet huvudsakligen hör och beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta samråd kallas gemensam beredning. Instruktionen för Regeringskansliet innehåller inte några detaljerade regler för om i vilka fall gemensam beredning ska förekomma. Enligt 16 § får Regeringskansliet begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i regeringsärenden. I en arbetsordning eller i särskilda beslut ska det närmare bestämmas vem som får göra detta.

Expeditionschefen ska enligt 24 § vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av ärenden, utom i fråga om lagar och andra författningar, samt slutligt granska koncepten till regeringens beslut. Enligt 25 § ska rättschefen svara för att förslag till lagar och andra författningar utarbetas samt vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid beredningen av författningsärenden. Rättschefen svarar vidare för den slutliga granskningen av förslagen. Rättschefen ska, utom i Justitiedepartementet och Finansdepartementet, även svara för att lagstiftnings- och andra författningsärenden, som faller inom flera departements verksamhetsområden eller som berör mer än ett statsråd, bereds gemensamt.

Varje huvudman ska enligt 28 § inom sitt sakområde ansvara för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför departementschefen eller ett annat statsråd. Även i övrigt ska huvudmannen ansvara för arbetet inom sitt sakområde. Huvudmannen ska också beakta andra berörda

sakområden. Huvudmannen svarar för upprättandet av koncept till regeringens beslut, riktigheten av uppgifterna i koncepten och för att den handling som expedieras stämmer överens med regeringens beslut. Huvudmannen ska hålla departementschefen, övriga statsråd i departementet och chefstjänstemännen underrättade om arbetets gång och för dem anmäla frågor som är av principiell betydelse eller annars av större vikt. Huvudmannen svarar i den utsträckning detta inte är rättschefens uppgift, för att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet.

Förvaltningsärenden fördelas enligt 12 § mellan departementen på det sätt som anges i en bilaga till förordningen. I bilagan (4.1) finns i uppräkningsdelen av förvaltningsärenden som bereds av Försvarsdepartementet förvaltningsärenden som gäller lagen om särskilda regeringsärenden.

Regeringskansliets och Försvarsdepartementets arbetsordningar

Chefen för ett departement får enligt 3 § 1 Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet på Regeringskansliets vägnar inom departementets verksamhetsområde begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i regeringsärenden.

I Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2011:11) med arbetsordning för Försvarsdepartementet finns också föreskrifter om handläggning av ärenden, bl.a. om intern beredning av ärenden inom departementet, remissförfarande och särskilda regeringsärenden.

Enligt 46 § får expeditionschefen eller huvudmännen inom sina ansvarsområden, begära in de förklaringar, upplysningar och yttranden som behövs för beredningen av ett ärende.

Enligt 56 § finns i lagen om särskilda regeringsärenden bestämmelser om vilka regeringsärenden som, under statsministerns överinseende, får avgöras av departementschefen. Som förutsättning gäller att ärendet är brådskande eller att det av andra skäl bör avgöras i denna ordning. Den slutliga beredningen av ett sådant ärende ska ske på det sätt som expeditionschefen bestämmer.

3.2.2 Statsministerns överinseende

Särskilda regeringsärenden ska enligt 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen, under överinseende av statsministern, avgöras av chefen för det departement som ärendet hör till.

Beslut i de regeringsärenden som regeringen avgör med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden skrivs under av departementschefen och av en huvudman eller annan tjänsteman som berett ärendet. Detta följer av 18 § förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen. Något undantag från beredningskravet finns inte i dessa fall. Formerna för hur den gemensamma beredningen rent praktiskt går till – om samrådet ska ske muntligen eller skriftligen, i vilken utsträckning och på vilket sätt träffade överenskommelser ska dokumenteras etc. – får avgöras från fall till fall.

Av 19 § samma förordning följer dock att för de ärenden som regeringen avgör med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden gäller särskilda krav på protokollföring. Protokoll ska upprättas i form av en förteckning över de ärenden som har avgjorts under en kalendermånad. Förteckningen ska ange när varje ärende avgjordes och vem som fattade beslutet. För varje ärende ska ett exemplar av det beslut som har expedierats fogas till förteckningen. Så sker i form av att konceptet bifogas. Protokollet skrivs, efter kontroll av expeditionschefen, under av departementschefen och visas upp för statsministern för påteckning före utgången av följande kalendermånad. Samtliga ärenden som avgjorts på detta sätt särredovisas i denna ordning. Protokollen förvaras i departementet fram till dess att de levereras för tryckning i protokollserien Protokoll i särskilda regeringsärenden.

3.3 Hanteringen av ärenden om tillträde till svenskt territorium

3.3.1 Tillståndshanteringen vid Försvarsdepartementet

Idag tillämpas lagen om särskilda regeringsärenden i princip endast enligt punkten 7 om tillträde till svenskt territorium. Det handläggs varje år ett stort antal tillträdesärenden på Enheten för militär förmåga och insatser vid Försvarsdepartementet. Antalet ärenden kan uppgå till ett hundratal. Flest tillträdesärenden registreras

under sommarperioden (maj–september). Av de regeringsbeslut som avser tillträdesärenden är det endast en liten del där beslut tas med stöd av lagen om särskilda regeringsärenden.

Vid samtal med företrädare för Enheten för militär förmåga och insatser har vi fått följande uppgifter om den nuvarande hanteringen av tillträdesärenden och förutsättningarna för att sådana ärenden ska avgöras genom SRÄ-beslut.

Regeringen tar i viss utsträckning beslut om tillträde i form av så kallade årstillstånd. Dessa beslut tas som vanliga regeringsbeslut och bidrar till att färre beslut i tillträdesfrågor i enskilda ärenden behöver tas. En redogörelse för gällande årstillstånd finns i avsnitt 3.3.3.

Framställningar om tillträde, som bereds av Försvarsdepartementet, kommer inte sällan in direkt till Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna. Framställningar kommer också in via Försvarsmakten. När en framställan om tillträde kommer in bereds ärendet enligt gängse rutiner inom Regeringskansliet och remiss skickas till berörda myndigheter, som t.ex. Försvarsmakten och Kustbevakningen. Försvarsmakten tar över hanteringen av tillträdet efter det att regeringen fattat beslut i ärendet.

Utgångspunkten är att i möjligaste mån undvika SRÄ-beslut. Strävan är därför att tillträdesärenden ska beslutas på regerings-sammanträde. Av Försvarsdepartementets arbetsordning, RKF 2011:11, följer att handlingar till ett ärende som ska avgöras på regeringssammanträde ska överlämnas i konceptform till expeditionschefen senast kl. 16.00 måndagen veckan före sammanträdet. Eventuell gemensam beredning ska vara avslutad och resultatet av denna dokumenterad på konceptet eller på en handling i akten. Konceptet ska också i övrigt vara klart för expeditionschefens slutliga granskning. Detta gäller dock inte brådskande ärenden där det föreligger omständigheter som har gjort det omöjligt att uppfylla dessa interna handläggningskrav. Huvudmannen ska, så snart det är möjligt, till expeditionschefen anmäla förekomsten av sådana brådskande ärenden. Den slutliga beredningen inom Försvarsdepartementet av ett ärende där ett SRÄ-beslut tas ska ske på det sätt som expeditionschefen bestämmer (53 och 56 §§ Försvarsdepartementets arbetsordning). För att undvika att ett ärende ska behöva hanteras som SRÄ finns möjligheten att, om ärendet till sin karaktär så tillåter, få med det på listan till torsdagens regeringssammanträde fram till onsdag lunch. Däremot gör man aldrig avkall

på de moment som ingår i den gemensamma beredningen och inhämtandet av synpunkter från externa aktörer vid behov.

Beredningen av tillträdesärende kan, i brådskande fall, klaras av på kortare tid än vad som annars hade varit fallet. Det är dock alltid omständigheterna i det enskilda fallet som avgör vad som är möjligt att göra. Det kan t.ex. bli aktuellt att hantera ärendet som SRÄ om ansökan kommer in torsdag eller fredag och ansökan avser ett tillträde före nästa regeringssammanträde. Tillträdessituationen med främmande makt måste alltid lösas på något sätt. Det har hänt att det kallats till extra regeringssammanträde. Om det är fråga om tillstånd till såväl tillträde som övning (10 § tillträdesförordningen) behöver det vid sådana tidsförhållanden kallas till ett extra regeringssammanträde, eftersom SRÄ-lagen inte omfattar tillstånd till övning.

Att ett ärende blir brådskande kan ha olika orsaker, t.ex. att ansökan skickats till fel myndighet eller okunskap om behovet av tillstånd.

Med tillträdesbeslut som gäller med 48 timmars fördröjning kan SRÄ-beslut i vissa fall undvikas. Förseningar till följd av t.ex. dåligt väder, som påverkar tidpunkten för tillträdet, kan då ofta lösas inom ramen för det redan fattade tillståndet.

För nödsituationer finns särskilda bestämmelser i tillträdesförordningen. Överenskommelser gäller sedan 1990 mellan Sverige och Danmark respektive Norge för att förbättra flygsäkerheten i samband med flygning med militära luftfartyg. En motsvarande överenskommelse träffades 2001 mellan Sverige och Finland. I träffade avtal regleras vad som ska gälla militära luftfartyg som befinner sig i nöd eller bedöms komma i nöd. Sedan 1996 samverkar svenska, norska och danska flygsäkerhets- och räddningsorgan avseende flygräddningstjänsten i samband med militär flygning över farvatten mellan Sverige och Danmark samt över gränsområdet (farvattnet) mellan Sverige och Norge (SVENORDA). I samverkansavtalet finns grundläggande bestämmelser om nödförfarande.

De informella samtalen med tidigare expeditionschefer bekräftar den nu givna bilden av tillämpningen av lagen och hanteringen av ärendena.

3.3.2 Tillståndshanteringen i Försvarmakten

Vid Försvarmakten handläggs tillträdesärenden i Högkvarteret. Verksamheten ingår som en del av kontrollen och upprätthållandet av svensk territoriell integritet. Enheten ingår i Joint Operations Centre (JOC) som är bemannad dygnet runt. Vid centret kontrolleras rörelser i svenskt luftrum och på svenskt sjöterritorium.

Vid samtal med företrädare för Högkvarteret har vi fått följande uppgifter om den nuvarande hanteringen av tillträdesärenden inom Försvarmakten. I tillträdesärenden har grundbeslut normalt fattats av regeringen och Försvarmakten beslutar närmare om hur tillträdet får ske. I normala fall medges, på grund av reciprocitet, tillträde. Om tillträde inte skulle ges, skulle inte Sverige ges tillträde till andra länder.

Tillträdesärenden fungerar mindre väl handläggningmässigt. Ordningen för hur ärendena handläggs är komplicerad, vilket bidrar till att det blir fel och att frister inte hålls. T.ex. ska en ansökan beträffande tillträde för utländska statsluftfartyg ges in till Sjöfartsverket. De utländska försvarsattachéerna behöver känna till den svenska myndighetsstrukturen. I en vägledning för försvarsattachéerna redogörs för vilka förutsättningar som gäller för tillträde och om förfarandet (Guide for Foreign Defence Attachés accredited to Sweden, Fö/SSP Attaché Military Advisor). Vidare kan ett Nato-befäl med en gruppering med ett antal olika länder inte söka tillstånd för sin grupp. En ansökan kan inte göras av Nato som organisation, utan det krävs en ansökan från de olika länderna vart och ett för sig. Jämfört med andra länder i Europa är frister och handläggningstider också långa.

En bättre ordning skulle vara att ansökan lämnades in till Försvarmakten, att Försvarmakten inhämtade yttrande från övriga berörda myndigheter och samordnade handläggningen. Därefter skulle Försvarmakten kunna fatta beslut i de fall myndigheten har beslutsmandat eller överlämna ärendet vidare till Regeringskansliet för fortsatt hantering på diplomatisk väg. Det skulle ge regeringen ett bättre beslutsunderlag.

Beträffande flyg gäller enligt 5 och 6 §§ tillträdesförordningen följande. Regeringen beslutar beträffande stridsflygplan, stridshelikoptrar, signalspanings- och skolflygplan. Tillträde får enligt slutet ske enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Tjeckien och Ungern har årstillstånd kopplade till JAS-39. Försvarmakten

beslutar om tillträde beträffande transportflygplan. Det är 48 länder, som har årstillstånd med 48 timmars föransökan.

Beträffande fartyg gäller enligt 5 och 6 §§ tillträdesförordningen följande. Regeringen beslutar om tillträde för örlogsfartyg. Tillträde får enligt beslutet ske enligt Försvarens närmare bestämmande. Regeringen har bemyndigat Försvarens att fatta beslut om rutinbesök (fyra till fem dygn för att vila och bunkra m.m.; inget officiellt besök, utbyte eller övning). Danmark har årstillstånd för vissa örlogsfartyg med 48 timmars föransökan. Meddelade årstillstånd är behovsrelaterade. Försvarens beslutar om tillträde beträffande forskningsfartyg. Forskningsfartyg ingår i kategorin statsfartyg, men har normalt sett inte något samband med Försvarens. Principer för vilka områden där forskningsfartygs tillstånd för inhämtning av data begränsas är etablerad. Det är endast ett fåtal för Försvarens mycket betydelsefulla områden som omfattas av begränsningar. I övrigt ges forskningsfartyg normalt tillstånd för genomförande av forskningsuppdrag.

Antalet övningar och trafiken på svenskt sjöterritorium är idag relativt omfattande. Däremot har örlogsbesöken blivit färre.

Det uppstår inte sällan avgränsningsproblem vid tillämpningen av förordningen (1982:756) om Försvarens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Problem uppstår t.ex. när ett fartyg är lastat med stridsfordon eller helikoptrar. Inom ramen för Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) har de tidsramar som gäller gjort att t.ex. norska konvojer stoppats. Det har också hänt att medgivande till tillträde uppfattats innefatta en rätt till övningsverksamhet. Att det inte behövs tillstånd för övningar som i sin helhet kan genomföras inom ett fartyg kan bidra till att det blir missförstånd.

Vad gäller militära enheter ligger det normalt sett på Försvarens att ge tillstånd för tillträde genom ett av regeringen fattat grundbeslut om övningar.

Beträffande fordon gäller enligt 5 och 6 §§ tillträdesförordningen följande. Regeringen beslutar om tillträde för stridsfordon. Tillträde får enligt beslutet ske enligt Försvarens närmare bestämmande. För övriga fordon beslutar Försvarens om tillträde. Danmark har årstillstånd för fordon med 48 timmars föransökan.

Övningsverksamhet kräver regeringsbeslut. Generella regeringsbeslut finns för övningar med Danmark, Norge, Finland och Island under 2012, 2013 och 2014.

Inom EU pågår en harmonisering av tillträdesbestämmelserna genom Europeiska försvarsbyrån. Detta arbete syftar till en harmonisering av EU-ländernas olika tillträdesbestämmelser, allt för att likartade bestämmelser med liknande ansökningstider ska implementeras.

3.3.3 Årstillstånd meddelade av regeringen

Det finns nio årstillstånd som meddelats av regeringen och som gäller under 2012 eller därefter. Det är inte i något fall fråga om SRÅ-beslut. Med undantag för ett tillstånd som omfattar hemliga uppgifter redogörs nedan för vad tillstånden avser. Vi återkommer till på vilka sätt regeringens praxis för årstillstånd kan påverka behovet av beslutsformen i kapitel 4.

I beslut den 10 februari 2011 (Fö2010/2228/MFI) medger regeringen Försvarsmakten att fortsatt genomföra signaturmätning av danska fartyg i och kring svenska signaturmätstationer under 2011 och 2012. Regeringen medger vidare tillträde till svenskt territorium för perioden för de i verksamheten deltagande danska fartygen enligt Försvarsmaktens närmare bestämmande.

I beslut den 16 juni 2011 (Fö2011/684/MFI) medger regeringen att Försvarsmakten på svenskt territorium under 2012–2014 genomför kurser och vinterutbildning för utländska förband från länder tillhörande EU samt Kanada, Schweiz och Turkiet. Samtidigt medger regeringen tillträde till svenskt territorium för deltagande utländska enheter inom ramen för aktuella utbildningar och kurser enligt Försvarsmaktens närmare bestämmande.

I beslut den 13 oktober 2011 (Fö2011/1518/MFI) medger regeringen att Försvarsmakten under 2012–2014 får genomföra utbildningar för, och övningar med medlemmarna av Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO): Danmark, Finland, Island och Norge på svenskt territorium. Vidare medger regeringen tillträde till svenskt territorium under 2012–2014 för de i verksamheterna deltagande danska, finska, isländska och norska enheterna enligt Försvarsmaktens närmare bestämmande. Regeringen beslutar vidare med stöd av 11 kap. 3 § vapenlagen (1996:67) att lagen inte ska gälla för

de vapen och den ammunition som innehas av de utländska förbanden.

I beslut den 1 december 2011 (Fö2011/1525/MFI och Fö2011/1655/MFI) och den 1 november 2012 (Fö2012/1813/MFI och Fö2012/1822/MFI) medger regeringen tillträde till svenskt territorium för tekniskt underhåll av tjeckiska och ungerska stridsflygplan under 2012 och 2013 enligt Försvarmaktens närmare bestämmande.

I beslut den 8 december 2011 (Fö2011/1731/MFI) medger regeringen att vissa danska örlogsfartyg får tillträde till svenskt territorium och får genomföra rutinmässiga besök i svenska hamnar under 2012 enligt Försvarmaktens närmare bestämmande.

I beslut den 15 december 2011 (Fö2011/1857/MFI) bemyndigar regeringen Försvarmakten att under 2012 meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländska örlogsfartyg tillhörande stater som är medlemmar i EU eller i Nato, vilka gör rutinbesök i Sverige. Försvarmakten ska senast tre veckor före besöket informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om vilka utländska örlogsfartyg som kommer att delta i besöket och senast den 30 november redovisa gjorda erfarenheter.

I beslut den 6 december 2012 (Fö2012/2169/MFI) bemyndigar regeringen Försvarmakten att under 2013 meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium för utländska örlogsfartyg tillhörande stater som är medlemmar i EU eller i Nato, vilka gör rutinbesök här. Försvarmakten ska svara för samordning med, samt orientering till, berörda myndigheter vad gäller de utländska örlogsbesöken och örlogsfartygens uppträdande på svenskt territorium. Försvarmakten ska senast tre veckor före besöket informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om vilka utländska örlogsfartyg som kommer att delta i besöket. Med rutinbesök avses enligt beslutet uppehåll i hamn för förrådskomplettering, reparationer, vila och dylikt. Vidare anges att sådana besök genomförs utan särskilt program.

I beslut den 13 december 2012 (Fö2012/2228/MFI) medger regeringen att danska örlogsfartyg som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför polisuppgifter med stöd av lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete eller tulluppgifter med stöd av lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete får tillträde till svenskt territorium i Öresund under 2013, enligt Försvarmaktens närmare bestämmande.

Regeringen medger vidare att danska örlogsfartyg och danska militära helikoptrar får tillträde till svenskt territorium i Öresund vid räddningsinsatser eller andra särskilda händelser vid Öresundsförbindelsen eller övningar för sådan verksamhet under 2013, enligt Försvarmaktens närmare bestämmande.

3.3.4 Utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära avdelningars övningar på svenskt territorium

Under 2012 kan de regeringsbeslut som avser utländska förbands övningar på svenskt territorium i stort hänföras till två kategorier. Idag får inte sådana beslut fattas som SRÄ.

En kategori avser beslut som rör utländska enheter som lånar skjutfält eller provområden för egen övning. Under 2012 har tillstånd meddelats i några sådana fall.

Exempelvis medger regeringen i ett fall som avser övningar med ett nederländskt förband att Försvarets materielverk får genomföra skjutövningar med det nederländska flygvapnet inom verkets provområde Vidsel, från och med den 30 april 2012 till och med den 30 juni 2012, enligt Försvarets materielverks närmare bestämmande. Regeringen bemyndigar Försvarets materielverk att utforma nödvändiga bestämmelser för den verksamhet som planeras samt att med behöriga nederländska myndigheter ingå för verksamheten nödvändiga avtal. Regeringen medger vidare tillträde till svenskt territorium från och med den 30 april 2012 till och med den 30 juni 2012, för de i verksamheten deltagande nederländska flygförbanden, enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Verksamheten är av karaktären internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet, så kallad ITÖ-verksamhet. Beslutet är i förhållande till övriga beslut representativt.

Den andra kategorin avser utländska förband som deltar i en multinationell övning som helt eller delvis bedrivs på svenskt territorium, alternativt utbildning av utländska förband på svenskt territorium. Även i denna kategori har under 2012 ett antal tillstånd meddelats.

I ett fall medger regeringen enligt beslutet att Försvarmakten genomför övning med Storbritannien under februari och mars 2012. Regeringen medger under samma tid tillträde till svenskt territorium för deltagande utländska enheter enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Vidare medger regeringen att verksamhet

före, och i direkt anslutning till, övningen får bedrivas på svenskt territorium enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Försvarmakten ska svara för samordning med, och orientering till, berörda myndigheter vad gäller deltagande enheters uppträdande på svenskt territorium. Regeringen bemyndigar Försvarmakten att med berörda utländska myndigheter förhandla och ingå nödvändiga avtal för övningens genomförande. Regeringen beslutar vidare med stöd av 11 kap. 3 § vapenlagen (1996:67), att lagen inte ska gälla de vapen och den ammunition som innehas av den utländska personalen.

Om ärendet framgår av beslutet följande. Mellan den 24–26 februari 2012 besöker det brittiska fartyget HMS Bulwark Köpenhamn. Royal Navy har framfört önskemål till Försvarmakten om att genomföra en övning med svensk amfibiekår under fartygets transitresa från Köpenhamn till Oslo. Försvarmakten inkom den 9 februari 2012 med en begäran om att genomföra övning med Storbritannien på svenskt territorialhav och inre vatten inom kustavsnittet Varberg till Strömstad, under perioden den 27–29 februari 2012. Under övningen planeras ett hamnbesök i Göteborg att genomföras. Syftet med övningen är att öva sjöfartsskyddsoperation i internationell kontext omfattande bland annat transportstöd, eskort och bordningsinsats med helikopter. Övningsmomenten syftar till att öva färdigheter som krävs vid deltagande i en multinationell fredsfrämjande insats. Storbritannien deltar i övningen med fartyget HMS Bulwark, inklusive ombordsbaserad helikopter och transportbåtar. Det svenska deltagandet är planerat att utgöras av stridsbåtar, en bordningsgrupp samt en närskyddsgrupp.

I ett annat fall medger regeringen enligt beslutet att Försvarmakten deltar i den multinationella övningen Baltops 2012 i Östersjön under juni månad 2012. Regeringen medger tillträde till svenskt territorium under juni månad 2012 för deltagande utländska enheter enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Regeringen medger vidare att verksamhet före, och i direkt anslutning till, övningen får bedrivas på svenskt territorium enligt Försvarmaktens närmare bestämmande. Försvarmakten ska svara för samordning med, samt orientering till, berörda myndigheter vad gäller deltagande enheters uppträdande på svenskt territorium. Regeringen bemyndigar Försvarmakten att med berörda utländska myndigheter förhandla och ingå nödvändiga avtal för övningens genomförande. Vidare beslutar regeringen, med stöd av 11 kap. 3 §

vapenlagen, att lagen inte ska gälla de vapen och den ammunition som innehas av den utländska personalen.

Om ärendet framgår av beslutet följande. Övningen, som leds av USA, bedrivs i Östersjön och huvuddelen av kringliggande strandstater mellan den 4–14 juni 2012. Svenskt territorium, inklusive sjöterritorium och svenskt luftrum, berörs av övningen. Försvarsmakten planerar att delta med en ubåt, JAS 39 och SK 60 ur F 17, ASC 890 ur F 7, stabsofficerare vid ledningsfunktioner samt sjöinformationsbataljon. Deltagande i övningen väntas öka de marina enheternas förmåga inom havsövervakning, ubåtsjakt och ledning. För flygheterna vidkommande väntas övningen ge ökad interoperabilitet, ökad förmåga i luftförsvarsrollen samt i rollen som stöd till marina enheter. Övningen ger även möjlighet att fördjupa Försvarsmaktens arbete med insyn och inflytandefrågor vad avser Natoledningen av flygstriidskrafter. Deltagande länder omfattas av regeringens rambeslut för Försvarsmaktens deltagande i internationell utbildning- och övningsverksamhet utomlands under 2012 och 2013 (Fö2011/1084/MFI). Därutöver deltar Ryssland och Georgien.

3.4 Granskning av tillämpningen

I konstitutionsutskottets betänkanden 1990–2012 har tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden uppmärksamats enligt följande.

Betänkande 1991/92:KU30

Tre regeringsärenden om tillträde till svenskt territorium av utländskt militärt fordon hade handlagts 1991 i den ordning som angavs i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen (den 18 februari, SRÄ 12, den 22 augusti, SRÄ 86 och den 3 oktober, SRÄ 100). Konstitutionsutskottet fann att lagen om särskilda regeringsärenden inte medgav att frågan om tillträde till svenskt territorium av utländskt militärt fordon handlades i denna ordning. I lagens sjunde punkt angavs tillträde till svenskt territorium av en annan stats örlogsfartyg, militära svävare eller militära luftfartyg samt av fartyg, svävare eller luftfartyg som ägs eller brukas av en annan stat och nyttjas för annat än enbart affärsdrift. Tillträde till svenskt

territorium av utländska militära fordon angavs dock inte i lagen. Utskottet noterade att sådana frågor fr.o.m. den 1 maj 1992 avgjordes av överbefälhavaren enligt den då nyligen beslutade nya tillträdesförordningen (1992:118).

Den 13 juni 1991 (SRÅ 54) medgav regeringen (Försvarsdepartementet) det brittiska segelfartyget Racer tillträde till Sveriges sjöterritorium. I beslutet angavs de hamnar som fartyget fick besöka och de tider under vilka besöken fick äga rum. Ärendet handlades i den ordning som angavs i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen och ärendet hade diarienummer Fö91/1106/6. Bland koncepten till besluten i ärenden som hade handlagts i den angivna ordningen fanns en handling med följande lydelse:

TILLÄGG TILL Fö91/1106/6, 1991-06-13 Regeringen medger att det brittiska segelfartyget RACER får, förutom de orter som finns uppräknade i regeringsbeslut Fö91/1106/6, 1991-06-13, även besöka Stockholm den 22-24 juni och den 6-8 juli 1991.

Handlingen var undertecknad av en tjänsteman i Försvarsdepartementet. Utskottet redogjorde för innehållet i 26 § förvaltningslagen (1986:223) och hänvisade till vad Statsrådsberedningen anfört i "Bruna boken" om rättelse av förbiseendefel i regeringsärenden enligt följande. Förbiseendefel i regeringsärenden kunde rättas till genom att ärendet togs upp på nytt vid ett regeringssammanträde. Befogenheten att rätta beslut som hade fattats av regeringen kunde däremot inte delegeras till en tjänsteman. Om ett förbiseendefel upptäcktes i ett sådant beslut kunde regeringen fatta ett nytt beslut. I sådana fall borde man lämna eventuella parter tillfälle att yttra sig, innan det nya beslutet fattades. Regeringen kunde istället besluta om rättelse av sitt tidigare beslut och då borde 26 § förvaltningslagen tillämpas. Bestämmelsen blev aktuell att tillämpa först när det upptäckts felaktigheter i ett beslut som blivit offentligt, dvs. först när beslutet hade expedierats eller protokollet i ärendet hade justerats. Det rättade beslutet skulle expedieras på samma sätt som det ursprungliga beslutet. Vidare borde departementet snarast vidta åtgärder för att få tillbaka exemplaren av den felaktiga expeditionen för att motverka olägenheter av att det fanns två versioner av beslutet. Utskottet fann det angeläget att Statsrådsberedningens råd följdes vid rättelse av skrivfel och liknande fel.

Betänkande 1993/94:KU30

Konstitutionsutskottet uppmärksammade ett beslut varigenom regeringen beviljat en framställning från Norge att få sända norsk uniformerad trupp och norska militära fordon samt ammunition i 17 järnvägsvagnar genom Sverige. Försvarsministern avgjorde ärendet i den ordning som angavs i 7 kap. 3 § andra meningen regeringsformen (den 8 februari 1993, SRÅ 5). Beslutet visades upp för statsministern den 17 mars 1993. Utskottet konstaterade att lagen om särskilda regeringsärenden inte medgav att fråga om tillträde till svenskt territorium av utländska militära fordon eller utländska uniformerade grupper handlades i sådan ordning. Vidare uttalade utskottet att man utgick från att Försvarsdepartementet gav akt på lagens tillämpningsområde.

Betänkande 2002/03:KU10

Konstitutionsutskottet hade gått igenom två särskilda grupper av ärenden som avgjorts i regeringsarbetet, ärenden om nåd m.m. och kommandomål. Granskningen av de kommandomål som förekommit under 2001 gav inte anledning till något uttalande av utskottet.

Betänkande 2005/06:KU10

Regeringsprotokollen för 2004 från Försvarsdepartementet och Socialdepartementet hade gåtts igenom. Förutom regeringsprotokollen hade tre konseljprotokoll gåtts igenom. Genomgången avsåg de protokollerade besluten, inte de handlingar som hörde till besluten. För två grupper beslut – medelstillelse från Socialdepartementet och tillträde till Sveriges territorium från Försvarsdepartementet – valdes ett antal beslut slumpmässigt ut för kontroll av akterna. Vid genomgång av protokollen konstaterades någon enstaka formell brist. Iakttagelserna påpekades under hand för Regeringskansliet. Den formella granskningen av regeringsprotokollen gav inte anledning till några uttalanden av utskottet.

4 Finns det behov av den här beslutsformen?

4.1 Allmänt om förutsättningarna för SRÄ-beslut

Förslag: För att ett beslut ska få fattas som SRÄ ska krävas att ärendet är brådskande och att beslutsformen inte, med hänsyn till vad ärendet avser eller av andra skäl, är olämplig. Detta ska framgå direkt av lagtexten. Beslutsformen får användas i sådana ärenden rörande militär verksamhet som återfinns i en uttömmande uppräkningslagen.

Bedömning: Det finns inte behov av att meddela föreskrifter som SRÄ i någon ärendetyp.

För att kunna bedöma om det idag finns behov av att regeringsbeslut i vissa fall fattas av ett statsråd är det nödvändigt att först analysera vilket behov en sådan möjlighet är avsedd att fylla.

Av förarbetena till bestämmelsen om denna beslutsform i regeringsformen framgår att flertalet av ärendena som då handlades som kommandomål i och för sig var av den karaktären att de på den tiden ansågs böra vara regeringsärenden. Det var främst kravet på snabbhet som påkallade att de kunde avgöras i enklare former än andra regeringsärenden. Betydelsen av en snabb handläggning förstärktes vid en krissituation i landet (prop. 1973:90 s. 184).

När det gäller kravet på skyndsamhet menar vi att bedömningen av tidsnöd bör kunna skilja sig åt beroende på vad ärendet avser i sak och den situation som föreligger. Behovet av skyndsamhet kan t.ex. skilja sig åt i tider av fred respektive ofred. När vi går igenom och undersöker behovet av den här beslutsformen i de ärenden där beslut kan fattas som SRÄ enligt gällande lagstiftning och i andra ärenden får vi anledning att närmare undersöka på vilket sätt be-

dömningen av tidsnöd skulle kunna påverka i olika situationer. I förarbetena till lagen om särskilda regeringsärenden kommenterades att kravet på skyndsamhet inte kommit till uttryck i lagtexten. Även om så inte var fallet uttrycktes att den enklare handläggningsordningen borde tillämpas endast när särskilda skäl påkallade det.

Det skulle givetvis kunna övervägas om det i en framtida lagstiftning skulle räcka med att ett ärende kräver skyndsam hantering för att kunna avgöras som ett särskilt regeringsärende. Det kan hävdas att en reglering för sådana ärenden som enbart ställer upp ett krav på skyndsamhet i och för sig är förenlig med de uttalanden som gjorts i förarbetena till bestämmelsen (SOU 1972:15 s. 149 och prop. 1973:90 s. 184). Det är dock tveksamt om en sådan förändring ligger i linje med grundtankarna bakom regeringsformens stadganden om hur beslut ska fattas i regeringsärenden. Tvärtom anser vi att det krävs stor försiktighet att tillämpa ett undantag från grundlagens huvudregel om beslutsformen i regeringsärenden.

Enligt vår mening kan därför kravet på särskilda skäl som framkommer i förarbetena inte vara uppfyllt enbart genom att ett ärende kräver skyndsam handläggning.

Om ett ärende visserligen är brådskande men samtidigt är av stor vikt, bör det enligt vår mening inte hanteras som ett särskilt regeringsärende. Det skulle inte ligga i linje med tankarna bakom regeringsformens krav på kollektivt beslutsfattande. Ärenden av stor vikt ska hanteras av regeringen som ett kollektiv. Detta är väsentligt inte minst utifrån frågan om ansvarsutkrävande. Om ärendet är så brådskande att det inte går att avvakta nästa ordinarie regerings- sammanträde, får man hålla ett extra regerings- sammanträde. Vid ett regerings- sammanträde behöver enligt 7 kap. 4 § regeringsformen minst fem statsråd delta.

Om ett beslut, å andra sidan, är av mindre betydelse men det inte föreligger någon brådska, finns det inte något behov av denna beslutsform. Av förarbetena till regeringsformen framgår att man prövat och förkastat tanken på att avgöra enklare regeringsärenden genom ministerbeslut.

Vår uppfattning är därför att för att ett ärende ska kunna hanteras som ett särskilt regeringsärende måste det vara såväl brådskande som till sin natur lämpat för denna beslutsform. Dessa grundläggande förutsättningar bör fortsättningsvis komma till direkt uttryck i lagtexten.

Behovet av snabba beslut kan – som nyss framhållits – givetvis variera beroende på läget i samhället. Eftersom det här handlar om

militär verksamhet, innebär självklart ett skärpt säkerhetspolitiskt läge ett ökat behov av snabba beslut.

I kapitel 3 om tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden har redogjorts för hur särskilda regeringsärenden bereds. Vikten av att regeringens avgöranden präglas av enhetliga värderingar är lika framträdande när regeringsärenden avgörs av ett ensamt statsråd som när de avgörs av regeringen som kollektiv. Det är således inte fråga om någon förenklad beredningsform. Lika höga krav på kvaliteten i beredningen bör gälla som i andra regeringsärenden. Även fortsättningsvis bör den här typen av beslut fattas under statsministerns överinseende. Innebörden av att besluten fattas under statsministerns överinseende är att statsministern, liksom det beslutande statsrådet, har ett konstitutionellt ansvar för besluten.¹ På vilket sätt statsministern idag utövar sitt överinseende har beskrivits i avsnitt 3.2.2.

Kontrollen av att befogenheten att fatta beslut i den ordning som anges i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen utnyttjas på rätt sätt ligger inom riksdagens granskningsmakt. Konstitutionsutskottet ska enligt 13 kap. 1 § regeringsformen granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Beslutande statsråds och statsministerns ansvar kan således prövas i en granskning av konstitutionsutskottet.

De ärenden i vilka beslutsformen idag kan användas prövar regeringen som första och enda instans. Regeringsbesluten är inte överklagbara. Däremot är regeringen formellt oförhindrad att fatta ett nytt beslut i samma ärende. Om förutsättningarna är uppfyllda, kan även ett sådant beslut fattas som SRÄ.

Eftersom regeringsbeslut fattade av ett statsråd utgör ett undantag från en viktig konstitutionell princip om kollektivt beslutsfattande, bör det även fortsatt vara en uttömmande uppräkningslista i lagen av de regeringsärenden som ska få avgöras i denna särskilda ordning.

Det förtjänar att understrykas att lagstiftningen om särskilda regeringsärenden innebär en möjlighet att frångå kravet på kollektivt beslutsfattande, men att det aldrig finns något tvång att använda beslutsformen. Alternativet att i brådskande fall kalla till ett extra regeringssammanträde står alltid till buds.

Med utgångspunkt i dessa grundläggande förutsättningar får bedömas inom vilka sakområden det kan bli aktuellt med särskilda

¹ Regeringsformen med kommentarer, Anders Eka, Johan Hirschfeldt, Henrik Jermsten och Kristina Svahn Starrsjö, 2012, s. 265.

regeringsärenden. Regeringsformen begränsar området till "ärenden som gäller verkställighet inom försvarsmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut". Här är å ena sidan att märka att begreppet "försvarsmakten" hade en vidare betydelse när regeringsformen beslutades än vad det har idag. Fr.o.m. 1994 betecknar Försvarsmakten en myndighet, medan "försvarsmakten" tidigare omfattade även militära verksamheter som inte ingår i dagens myndighet Försvarsmakten. Å andra sidan har de uppgifter som ligger på Försvarsmakten förändrats och vidgats. Framförallt genom att Försvarsmakten numera har till uppgift att genomföra internationella insatser.

Vi menar att bestämmelsen i regeringsformen bör tolkas i ljuset dels av de ärenden som lagen om särskilda regeringsärenden idag omfattar, dels av de uppgifter som idag ligger på Försvarsmakten. Inom tillämpningsområdet för 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen skulle då enligt vår bedömning falla dels militärt försvar (1 § tredje stycket lagen [1992:1403] om totalförsvar och höjd beredskap), dels svensk militär verksamhet som bedrivs utomlands, dels militär verksamhet i civil kontext, dels viss militär verksamhet som bedrivs av en annan stat på svenskt territorium. Inom området skulle därutöver falla också sådan verksamhet på försvarsområdet, som bedrivs av t.ex. Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut i form av stöd till Försvarsmaktens militära verksamhet.

I våra fortsatta överväganden får vi komma tillbaka till i vilka ärendetyper rörande militär verksamhet som det fortsättningsvis kan finnas behov av att beslut fattas som särskilda regeringsärenden. Däremot kan vi redan här konstatera att stadgandet i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen är utformat på sådant sätt att det utesluter användningen av denna beslutsform för ärenden som saknar koppling till militär verksamhet.

I lagens första punkt anges idag att beslutsformen får användas om ärendet angår föreskrifter rörande Försvarsmaktens mobilisering. Beträffande övriga punkter i ärendeförteckningen anges däremot endast vad ärendena angår i sak. Enligt vår bedömning torde övriga punkter avse så kallade förvaltningsärenden. Ärenden som angår föreskrifter kan med hänsyn till föreskrifternas mer vidsträckta natur mer sällan anses uppfylla de grundläggande förutsättningarna för beslutsformen. Gränsdragningen mellan vad som kan tas i föreskriftsform och förvaltningsbeslut är i dagens läge inte helt klar. Vår bedömning är dock att ett förvaltningsbeslut bör kunna ges en utformning som är tillräckligt omfattande för att en akut situation

ska kunna hanteras. I en mobiliseringssituation kommer regeringen dessutom att behöva fatta en mängd väsentliga beslut som ligger utanför ramen för 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen. Man kan därför utgå från att det kan behöva hållas regeringssammanträden betydligt oftare än i en normal situation. Mot den bakgrunden anser vi inte att det just för mobiliseringssituationen finns behov av att ha kvar möjligheten att meddela föreskrifter som SRÄ. I den genomgång som vi har gjort av andra ärendetyper och som vi redovisar i avsnitt 4.3 har vi inte heller funnit att det finns behov av föreskriftsformen för någon annan ärendetyp.

4.2 Betydelsen av att beslutsbehörigheten delegerats

Vid en jämförelse av regleringen i lagen om särskilda regeringsärenden med de författningar som vi gått igenom i kapitel 2, kan vi konstatera att ansvaret för beslut i många fall har delegerats till myndighet. Det är den utveckling som varit på de allra flesta samhällsområden. Frågan är dock om en delegering av beslutsbehörigheten med automatik bör innebära att möjligheten till SRÄ tas bort. Efter närmare överväganden har vi funnit att utgångspunkten inte alltid bör vara att lagen ska utformas utifrån vad regeringen idag fattar beslut om. Under andra förutsättningar skulle regeringen kunna göra en annan bedömning av var ansvaret för besluten ska ligga. I avsnitten som följer överväger vi för varje ärendetyp vilken betydelse en eventuell delegerad beslutsbehörighet bör ha för möjligheten att fatta beslut som SRÄ.

4.3 Ärendetyper

4.3.1 Inledning

I avsnittet som följer analyserar vi behovet av att kunna fatta beslut som SRÄ i olika ärendetyper. Vi tittar självfallet inte bara på de ärenden som finns uppräknade i gällande lag. I avsnitt 4.1 har vi tolkat vilket utrymme som 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ger när det ska bedömas inom vilka sakområden särskilda regeringsärenden kan bli aktuella och då särskilt tagit upp betydelsen av att de uppgifter som ligger på Försvarsmakten har förändrats. Vi

har därför anledning att överväga om det finns behov av att fatta beslut som SRÄ i regeringsärenden som rör internationella insatser.

Till grund för analysen av behovet lägger vi författningsregleringen, som vi gått igenom i kapitel 2. Mot bakgrund av hur regeringsarbetet är reglerat i regeringsformen innebär det en begränsning, när vi ska undersöka i vilka regeringsärenden det kan finnas behov av beslutsformen. Någon fullständig bild av vad regeringen fattar beslut om eller skulle kunna fatta beslut om ges inte genom författningsregleringen.

Regeringen kan, genom riksdagens bemyndiganden, ha en viss föreskriftsrätt (8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen). Enligt bestämmelserna i 8 kap. 7 § regeringsformen har regeringen också en egen normgivningskompetens. Denna föreskriftsrätt omfattar dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag ska beslutas av riksdagen, den så kallade restkompetensen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag i materiellt hänseende men inte tillför något väsentligt nytt. Vidare kan regeringens restkompetens tas i anspråk av riksdagen, eftersom riksdagen enligt 8 kap. 8 § regeringsformen får meddela föreskrifter i samma ämnen som regeringen.

Det som inte kommer till uttryck i författningsreglering kan, enligt vår mening, inte bli aktuellt för SRÄ, eftersom det även fortsatt bör vara en uttömmande uppräkningslagen av i vilka regeringsärenden som beslutsformen ska få användas. Om en senare författningsreglering skulle innebära att det uppstår ett behov av beslutsformen i en ny ärendetyp, får ett införande av en sådan möjlighet övervägas då.

Istället för att följa den ordning som finns i ärendeförteckningen i lagen om särskilda regeringsärenden, har vi valt att ta vår utgångspunkt i Försvarmaktens uppgifter och dela upp avsnittet enligt följande. Vi inleder med ett avsnitt om ärenden som rör Försvarmaktens krigsorganisering och mobilisering samt personalförsörjning i ett skärpt läge.

Även därefter följande två avsnitt handlar om Försvarmaktens uppgifter. Det är dels ett avsnitt om internationella insatser, dels ett avsnitt om Försvarmaktens medverkan i andra samhällsverksamheter.

Därefter berörs i två avsnitt ärendetyper av mer arbetsrättsligt slag.

Sedan följer avsnitt i vilka vi överväger vilka behov av beslutsformen som finns på områden av mer speciell karaktär. Det gäller frågor rörande skyddsobjekt, svenska örlogsbesök i utlandet, flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg och tillträde till svenskt territorium.

Sist har vi anledning att analysera behovet av beslutsformen i ärenden på ett antal mer speciella områden, där vi ansett att det funnits skäl att överväga möjligheten till SRÄ.

4.3.2 Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering samt personalförsörjning i ett skärpt läge

Förslag: Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering samt totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten ska kunna beslutas som SRÄ.

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om reservofficerares inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten.

Enligt 1 § 1 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår föreskrifter rörande Försvarsmaktens mobilisering handläggas som särskilda regeringsärenden. I lagens förarbeten kommenterades denna punkt särskilt. Det framhölls att beslut om Försvarsmaktens mobilisering måste fattas vid regeringssammanträde, medan däremot de regeringsbeslut som krävdes för att verkställa mobilisering fick avgöras som särskilda regeringsärenden.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet anser att det sannolikt inte finns behov av snabbt beslutsfattande när det gäller föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering. Eftersom ärendetypen dessutom är komplex och politiskt viktig, anser myndigheten att det inte finns skäl att undanta den från ordinarie beslutsordning.

I kapitel 2 har redogjorts för bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen om regeringens befogenheter i krig och krigsfara.

Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap om Sverige är i krigsfara eller 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. Den beredskapslagstiftning

som vid beredskapslarm omedelbart ska börja tillämpas anges i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Beslut om skärpt eller högsta beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Beslut om skärpt eller högsta beredskap rör totalförsvaret, dvs. både det civila och det militära försvaret. Sådana beslut skulle med hänsyn till den begränsning till militärt försvar som regeringsformen innebär inte kunna fattas som SRÄ. Besluten är vidare av så vittomfattande och ingripande slag att de inte heller lämpar sig att fattas i denna särskilda ordning.

När beredskapen höjts ska Försvarsmakten krigsorganiseras i den omfattning som regeringen bestämmer enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Vid beredskapslarm ska hela Försvarsmakten krigsorganiseras.

Mobilisering är enligt Försvarsmaktens arbetsordning alla de åtgärder som krävs för att sammanföra personal, förnödenheter och anläggningar till ett krigsförband eller hemvärnsförband för genomförande av insatser. Produktionschefen i Högkvarteret leder med stöd av insatschefen mobiliseringen av krigsförband och hemvärnsförband enligt mobiliseringsplan eller order om insatser. Vidare beslutar produktionschefen om mobiliseringsplan och direktiv för mobilisering. Produktionschefen ska också planera och förbereda för mobilisering i övrigt.

När det gäller Försvarsmaktens krigsorganisering vid höjd beredskap kan det t.ex. vara fråga om beslut med geografiska begränsningar och beslut som rör olika typer av förband. Det är i de här fallen fråga om beslut som är både ingripande och vittomfattande. Det är också typiskt sett ärenden som är brådskande. Vi delar Totalförsvarets rekryteringsmyndighets uppfattning att dessa beslut i allmänhet inte lämpar sig för SRÄ-formen, men menar att det inte kan uteslutas att det även kan finnas behov av SRÄ i fråga om vissa sådana beslut, t.ex. inom ramen för ett större beslut eller som smärre justeringar av ett tidigare fattat regeringsbeslut.

Vi kan konstatera att termen krigsorganisering nu används i författningsregleringen. Mobilisering används inom Försvarsmakten enligt vad som nyss har sagts, men inte i författningsregleringen. Eftersom begreppsanvändningen inte är helt klar, kan det inte uteslutas att termen mobilisering skulle kunna komma till användning i regeringsbeslut i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge. Vi väljer därför att använda båda begreppen.

Enligt 1 § 4 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår totalförsvarspliktigas, reservofficiärens och reservpersonals

inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten handläggas som särskilda regeringsärenden.

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet anser att det sannolikt inte heller finns behov av snabbt beslutsfattande när det gäller totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten. Eftersom ärendetypen dessutom är komplex och politiskt viktig, anser myndigheten att det inte finns skäl att undanta den från ordinarie beslutsordning.

Beträffande totalförsvarspliktigas inkallelser gäller, som redogjorts för i kapitel 2 om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt följande. Regeringen ska för varje tillfälle besluta hur många totalförsvarspliktiga som ska kallas in till krigstjänstgöring eller beredskaps-tjänstgöring (4 kap. 9 §). Inkallelser till tjänstgöring ska göras av Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, om inte regeringen föreskriver något annat (5 kap. 6 §). Tjänstgöringen inom totalförsvaret kan fullgöras som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Den allmänna tjänsteplikten kan innebära en skyldighet att kvarstå i en anställning vid Försvarsmakten (6 kap. 2 § 1).

Det handlar i dessa fall om brådskande beslut och ett sådant säkerhetspolitiskt läge att besluten generellt sett är komplexa. Det är fråga om beslut som har stor påverkan på både samhället och enskilda, vilket skulle göra en hantering som SRÄ olämplig. Det kan dock inte uteslutas att det även här i undantagsfall skulle kunna uppstå behov av att fatta beslut om inkallelse av totalförsvarspliktiga som SRÄ, t.ex. inom ramen för ett större beslut eller som smärre justeringar av ett tidigare fattat regeringsbeslut. Det är därför vår bedömning att möjligheten att besluta i ärenden om inkallelse av totalförsvarspliktiga för tjänstgöring i det militära försvaret som SRÄ bör finnas kvar.

En reservofficer är anställd tills vidare som militär tjänsteman i Försvarsmakten enligt 18 eller 20 § officersförordningen (2007:1268) och tjänstgör till skillnad från en yrkesofficer delvis. En annan grupp i den militära personalen som också kan tjänstgöra delvis är anställda gruppbefäl, soldater och sjömän, som inte är yrkes- eller reservofficerare. För tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän gäller särskilda regler om avisering av kommande tjänstgöring enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar. Även om aviseringsreglerna i denna lag inte formellt gäller reservofficerare är Försvarsmaktens inriktning att de ska tillämpas också för denna personalgrupp.

Enligt officersförordningen ska det av anställningsavtalet för en reservofficer framgå att han eller hon förutom under höjd beredskap är skyldig att tjänstgöra också när totalförsvarspliktiga är skyldiga att fullgöra beredskapstjänstgöring. Förutsättningarna för reservofficerares tjänstgöringsskyldighet ska således framgå av anställningsavtalet och beslut om inkallelse fattas av Försvarmakten inom ramen för detta.

Begreppet reservpersonal används inte i Försvarmaktens verksamhet. Vi har noterat att begreppet används i viss annan lagstiftning (skatteförfarandelagen [2011:1244] och lagen [1949:345] om rätten till arbetstagares uppfinning). Eftersom regeringen inte fattar beslut om inkallelse av reservofficerare – något som knappast lär ändras – anser utredningen att lagen inte bör möjliggöra beslut som SRÄ i fråga om reservofficerares inkallelse och tjänstgöring i Försvarmakten.

4.3.3 Internationella insatser

Förslag: Möjlighet införs att fatta beslut som SRÄ i fråga om utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet.

I lagen om särskilda regeringsärenden finns inga föreskrifter som medger en möjlighet att fatta beslut som SRÄ i någon fråga om internationella insatser. I avsnitt 2.8.1 har redogjorts för Försvarsstyrningsutredningens uttalanden om beslutsformen vad gäller internationella insatser.

För att regeringen ska få sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor krävs enligt 15 kap. 16 § regeringsformen att det sker för att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt, att det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (se lagen [2003:169] om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen [1994:588] om utbildning för fredsfrämjande verksamhet) eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall.

I lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser används begreppet internationell militär insats. Med begreppet avses i lagen verksamhet som Försvarmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja en risk för

väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Av den av riksdagen senast antagna budgetpropositionen (prop. 2012/13, utgiftsområde 6, s. 20 f. och 38 ff.) framgår bland annat följande om internationella insatser. Under 2011 tjänstgjorde 1 840 personer vid något tillfälle i internationella militära insatser. Svenska förband deltog i insatser i Afghanistan, Kosovo och Libyen (ISAF [International Security Assistance Force, Afghanistan], KFOR [Kosovo Force] och Operation Unified Protector [OUP], Libyen). När det gäller politikens inriktning vad gäller insatser och beredskap lämnades uppgifter om följande internationella insatser: ISAF, EUNAVFOR (Operation Atalanta) och KFOR. När det gäller stöd till säkerhetssektorreform planeras under 2013 det försvarsrelaterade stödet och militär kapacitetsuppbyggnad att fortsätta genom insatser i bland annat Afghanistan, Georgien, Ukraina, Östafrika, Afrikas Horn och på västra Balkan. Beträffande EU:s stridsgrupper anges att Sverige har anmält att som ramnation leda en av EU:s stridsgrupper i beredskap under det första halvåret 2015 i enlighet med riksdagens beslut (prop. 2011/12:84, bet. 2011/12:FöU8, rskr. 2011/12:266). Vidare ska Sverige bidra inom ramen för den stridsgrupp som står i beredskap under andra halvåret 2013 med Storbritannien som ramnation.

På Försvarsmaktens hemsida redovisas utöver ovan nämnda internationella insatser följande enskilda insatser²: Afghanistan–Unama, Bosnien–Hercegovina–Eufor, Indien och Pakistan–Unmogip, Kongo–Monusco, Korea–NNSC, Mellanöstern–Untso, Sydsudan–Unmiss och Uganda–EUTM Somalia.

Följande regeringsbeslut, som fattats under 2012 och avser internationella insatser, kan tjäna som exempel på hur sådana beslut med stöd av de tidigare nämnda lagarna utformas.

I beslut den 5 juli 2012 i ärendet Fö2012/122/MFI uppdrar regeringen åt Försvarsmakten att inleda planering och förberedelser för ett svenskt militärt bidrag till EU:s marina insats utanför Somalias kust, Operation Atalanta. Försvarsmakten ska i planeringen och förberedelserna beakta följande. Bidraget ska genomföras under perioden april till augusti 2013. Bidraget ska genomföras med HMS Carlskrona med ombordbaserad helikopter, bordningsstyrka samt

² Övergripande benämning för delegater, militärobservatörer och stabsofficerare i Försvarsmakten som tjänstgör i internationell militär insats på enskilda platser.

med förberedda utrymmen och utrustning för Role 2 LM-förmåga. Vid behov och på förfrågan från operation Atalanta ska Försvarsmakten kunna operativt leda Operation Atalanta under perioden april till augusti 2013. Regeringen bemyndigar Försvarsmakten att, i syfte att möjliggöra ett eventuellt deltagande, förhandla och ingå nödvändiga avtal med relevanta EU-institutioner samt länder och övriga organisationer som bidrar till operation Atalanta eller som Sverige kan komma att samverka med inom ramen för ett svenskt bidrag. Planering och förberedelse får omfatta utbildningsinsatser, besök, materiella förberedelser samt rekognoseringsresor och liknande verksamhet. I beslutet anges datum för när Försvarsmakten senast till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) ska redovisa vidtagna förberedelser. Vidare anges vilket anslag merkostnaden för planering och förberedelser ska belasta, till vilket belopp kostnaden för en eventuell insats högst får uppgå och vilket anslag kostnaden ska belasta. Försvarsmaktens förberedelser ska vidtas med det förbehållet att ett förnyat svenskt deltagande i Operation Atalanta förutsätter riksdagens medgivande att få sända en svensk väpnad styrka utomlands genom godkännande av regeringens proposition.

Om ärendet anges bland annat följande. Det redogörs för den av rådet den 10 november 2008 antagna gemensamma åtgärden 2008/851/GUSOP om EU:s militära insats i syfte att bidra till avvärijande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, när insatsen inleddes och beslut om förlängningar. Försvarsmakten och Kustbevakningen ombads den 25 januari 2012 redovisa förutsättningarna för ett svenskt bidrag till EU:s insats utanför Somalias kust – Operation Atalanta. Försvarsmakten och Kustbevakningen inkom med svar den 15 februari 2012. Regeringen beslutade den 26 april 2012 att Kustbevakningen skulle delta i insatsen under andra halvåret 2012 under högst fyra månader (Fö2012/148/SSK). Regeringen fattade den 20 juni 2012 beslut om en ändring av regeringsbeslut avseende uppdrag till Kustbevakningen att delta i EU:s marina insats Atalanta med anledning av en förändring av hur insatsen ska finansieras (Fö2012/1253/ESL).

I beslut den 13 december 2012 i ärendet Fö2012/959/MFI/(delvis) beslutar regeringen att Försvarsmakten får förlänga sitt deltagande med högst fyra personer i den andra utbildningsomgången av Europeiska unionens utbildningsinsats i Uganda, EUTM, till stöd för den somaliska regeringens säkerhetsstyrkor, dock längst t.o.m. den 31 mars 2013 förutsatt att giltigt EU-mandat för insatsen finns. Försvarsmakten bemyndigas att med berörda utländska myndigheter

och organisationer förhandla och ingå nödvändiga avtal för verksamhetens genomförande. Försvarsmakten åläggs att i årsredovisningen för 2013 redovisa resultatet av genomförd verksamhet samt omfattningen av det svenska bidraget. I beslutet anges inom vilken ekonomisk ram Försvarsmaktens utgifter för deltagande i EUTM:s andra utbildningsomgång under förlängt mandat under 2013 ska rymmas och med vilket belopp insatserna högst ska finansieras och anslag.

Om ärendet anges bland annat följande. EU:s medlemsstater enades den 25 januari 2010 i rådslutsatser om att etablera EUTM. En första gemensam åtgärd antogs den 4 februari 2010 för att formellt lansera insatsen som inleddes den 7 april 2010. Sverige har deltagit i insatsen från slutet av april 2010 i enlighet med regeringsbeslut den 4 mars 2010 Fö nr 10 samt den 22 september 2011 Fö nr 3 med utbildnings- och stabspersonal. Regeringen aviserar att man avser att fatta beslut om villkor för säkerhetssektorreformverksamheten och om villkor avseende anslag i regleringsbrevet för Försvarsmakten för 2013.

När det gäller utbildning i utlandet för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete är dagens regeringsbeslut ofta mycket detaljerade, t.ex. vad gäller att ange ett exakt antal personer som ska genomgå viss utbildning utomlands. Det kan därför finnas behov av beslutsformen för att kunna göra smärre justeringar av ett tidigare fattat beslut. En möjlighet att fatta beslut som SRÄ i fråga om utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet bör därför enligt vår mening, införas. I övrigt uppfyller regeringsärenden som gäller internationella insatser enligt vår bedömning inte en av de grundläggande förutsättningar för SRÄ-beslut som vi ställt upp, nämligen att ärendena inte får vara av stor vikt.

4.3.4 Försvarsmaktens medverkan i andra samhällsverksamheter

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om Försvarsmaktens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet.

Enligt 1 § 8 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår Försvarmaktens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet handläggas som särskilda regeringsärenden.

Som framgått av redogörelsen för gällande rätt i kapitel 2 ingår det i Försvarmaktens uppgifter att under vissa förutsättningar medverka i andra samhällsverksamheter. Det kan handla om deltagande i statsceremonier och om stöd till civil verksamhet.

Förutsättningarna för Försvarmaktens medverkan är författningsreglerad och beslutanderätten i de enskilda fallen delegerad till myndighetsnivån.

I inventeringen av särskilda regeringsärenden för perioden 1997–2012 finns inte något ärende som avser Försvarmaktens deltagande vid officiella ceremonier eller i allmännyttig verksamhet.

Vår bedömning är att det inte finns något behov av SRÄ i ärenden som avser Försvarmaktens deltagande vid officiella ceremonier och i allmännyttig verksamhet. Vi anser det osannolikt att regeringen skulle ta tillbaka den delegering som här gjorts till myndighetsnivån.

När det gäller terrorismbekämpning kan det i och för sig vara aktuellt med regeringsbeslut om Försvarmaktens stöd till polisen. Detta är visserligen en fråga där det kan råda stor brådska, men det är snarare en fråga om polisverksamhet än om militär verksamhet. Behovet av en skyndsam hantering har i dessa fall också lösts på det sättet att Rikspolisstyrelsen kan begära sådant stöd utan att först ha inhämtat regeringens medgivande och att regeringen får pröva huruvida beslutet att begära stöd ska undanröjas eller bestå. Ett sådant beslut är av stor vikt och inte lämpat att beslutas som SRÄ. I sådana fall får det vid behov kallas till ett extra regeringsammanträde.

4.3.5 Anställning, kommendering och placering av personal

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i frågor om anställning, kommendering och placering av personal i militär verksamhet.

Enligt 1 § 2 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår kommendering och placering av militär personal handläggas som särskilda regeringsärenden. Vi väljer i vårt följande resonemang att vidga perspektivet till att dels avse också frågan om anställ-

ning, dels omfatta all personal i militär verksamhet – inte enbart militär personal.

Beslut om anställning, liksom om kommendering och placering av personal i militär verksamhet fattas i de flesta fall på myndighetsnivå. Beslut av regeringen kan bli aktuella i följande fall.

Regeringen beslutar om anställning av myndighetschefer och därmed om anställning som överbefälhavare och som generaldirektör för bland annat Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Regeringen beslutar även om anställning av t.ex. överdirektörerna vid Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Enligt Försvarsmaktens instruktion för vilken redogjorts i kapitel 2 beslutar regeringen om anställning som generaldirektör, chef för enheten för underrättelse- och säkerhetstjänst, general, amiral, generallöjtnant, viceamiral, chefsjurist, ekonomidirektör och personaldirektör. Regeringen beslutar också om placering på befattning som anges i en bilaga till förordningen. Bland annat beslutar regeringen om placering av försvarsattachéer.

I fråga om personal som anställts av regeringen har denna också beslutanderätten i vissa frågor som rör anställningen. T.ex. kan den som anställs av regeringen förflyttas från sin befattning genom ett beslut av regeringen.

Regeringen prövar också frågor om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning beträffande arbetstagare vid Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Försvarshögskolan och Försvarets radioanstalt.

Vidare får den som är anställd i Försvarsmakten inte utan tillstånd av regeringen tjänstgöra vid en utländsk försvarsmakt (7 § förordningen [1996:930] om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands).

I inventeringen av särskilda regeringsärenden för perioden 1997–2012 finns inte något ärende som angår kommendering eller placering av militär personal.

Regeringsbeslut om anställningar och placeringar på befattningar i militär verksamhet har i de allra flesta fall föregåtts av en förankringsprocess och en längre tids beredning. Besluten är inte av brådskande natur. Inte heller andra beslut rörande sådana anställningar torde vara särskilt brådskande.

Vi har övervägt om det skulle kunna bli aktuellt med mycket brådskande beslut i internationella sammanhang, t.ex. när det gäller placering som försvarsattaché. Vår bedömning är dock att även dessa

beslut föregås av en längre tids beredning och därför bör kunna tas på vanligt sätt.

När det gäller ärenden om skiljande från arbetsuppgifter med hänsyn till landets bästa, som i och för sig skulle kunna kräva en mer skyndsam hantering, är dessa av sådan karaktär att de mindre väl får anses lämpa sig för beslut som SRÄ.

Inte heller i ett annat säkerhetspolitiskt läge kan vi se att just dessa beslut som ligger på regeringsnivå är så brådskande att det finns behov av SRÄ.

Utredningens bedömning är således att det inte finns behov av att fortsättningsvis kunna fatta beslut som SRÄ i ärenden om kommendering och placering av militär personal. Något behov av beslutsformen finns inte heller när det gäller beslut om anställningar eller andra frågor som rör anställningen för personal i militär verksamhet.

4.3.6 Tjänstledighet för personal

<p>Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om tjänstledighet för personal i militär verksamhet.</p>
--

Enligt 1 § 3 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår tjänstledighet för militär personal handläggas som särskilda regeringsärenden.

Även här inkluderar vi i vårt resonemang också annan personal i militär verksamhet än militär personal. Enligt gällande författningar har beslutsrätten i frågor om tjänstledighet delegerats ner till myndigheten med undantag för överbefälhavaren och andra myndighetschefer.

I inventeringen av särskilda regeringsärenden för perioden 1997–2012 finns inte något ärende som avser tjänstledighet för militär personal.

Ett beslut om tjänstledighet för någon av myndighetscheferna bör aldrig vara så brådskande att det behöver beslutas som SRÄ.

Utredningens bedömning är att det saknas behov av att kunna fatta beslut som SRÄ när det gäller tjänstledighet för personal i militär verksamhet. Detta gäller även i skärpta säkerhetspolitiska lägen.

4.3.7 Beslut om skyddsobjekt

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i frågor rörande skyddsobjekt.

Enligt 1 § 5 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår tillträde till militära skyddsobjekt handläggas som särskilda regeringsärenden. Våra resonemang vidgas här till att också avse andra frågor rörande skyddsobjekt än tillträde.

Vi kan till en början konstatera att begreppet militära skyddsobjekt varken används i skyddslagen (2010:305) eller skyddsförordningen (2010:523).

Vad som kan beslutas vara skyddsobjekt framgår av 4–6 §§ skyddslagen.

I 5 § skyddslagen regleras skyddsobjekt för militära ändamål. Det är byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, samt militära fartyg och luftfartyg. Det är vidare områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa. Det är också områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet. Det är slutligen 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, och vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret.

Enligt 6 § skyddslagen kan andra byggnader, anläggningar och områden än sådana som nämns i 4 (skyddsobjekt för civila ändamål) och 5 §§ beslutas vara skyddsobjekt, om de är av betydelse för totalförsvaret och Sverige befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Under samma förhållanden kan lok och järnvägsvagnar beslutas vara skyddsobjekt.

Enligt 18 § skyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer besluta i frågor om skyddsobjekt. Kompetensen omfattar inte bara förklaringen att ett visst objekt ska vara ett skyddsobjekt utan också rätten att meddela olika former av för-

bud och att upphäva eller ändra ett redan meddelat beslut (prop. 2009/10:87 s. 63). Av 2 och 3 §§ skyddsförordningen framgår att regeringen fattar beslut i frågor om skyddsobjekt när det gäller riksdagens och regeringens byggnader, anläggningar eller områden. I övriga fall har ansvaret delegerats ner till Försvarmakten eller länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns.

Enligt Försvarmaktens skyddsföreskrifter ska det, med undantag för skyddsobjekt som inte disponeras huvudsakligen av Försvarmakten, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, för alla skyddsobjekt för militära ändamål finnas en plan för bevakning och i planen ska särskilt anges vilka kriterier som ska ligga till grund för att medge någon person tillträde till skyddsobjektet. En sådan plan får införas i en bevakningsinstruktion enligt Försvarmaktens föreskrifter om vakttjänst.

I avsnitt 3.1.5 redogjordes för två särskilda regeringsärenden, som avsåg tillträde till militära skyddsobjekt 2006 respektive 2007. Att lagen om särskilda regeringsärenden tillämpats i dessa fall skulle kunna tala för att det trots allt finns behov av beslutsformen. Det ena fallet avsåg tillträde för tio personer ur den danska försvarmakten till militära skyddsobjekt i anslutning till P7 Revingehed samt de förråd och anläggningar som behövdes på P7:s ordinarie övnings- och skjutfält för genomförande av utbildning inom området kemiska stridsmedel. Det andra fallet avsåg tillträde för finska stridsfordon till militära skyddsobjekt i Boden och Kungsängen. Enligt utredningens bedömning torde inte regeringsbeslut ha krävts i de aktuella ärendena för tillträde till skyddsobjekten som sådana.

Utredningen konstaterar vidare att Regeringskansliet lämnar tillstånd för utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Tillstånd krävs bland annat om en utlänning ska genomgå taktisk utbildning vid Försvarmakten, utbildning vid Totalförsvarets forskningsinstitut eller utbildning med anknytning till totalförsvarsverksamhet vid Försvarshögskolan. Undantag gäller för det fall utbildningen är reglerad inom ramen för en överenskommelse mellan Sverige och andra stater. Se vidare förordningen (1996:442) om utländska besök vid vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde, avsnitt 2.7.6.

Regeringen beslutar i frågor om skyddsobjekt endast vad avser riksdagens och regeringens byggnader, anläggningar eller områden. Det är i dessa fall fråga om skyddsobjekt för civila ändamål och en hantering som SRÄ skulle därför inte vara möjlig mot bakgrund av

den begränsning till ärenden som rör militär verksamhet som regeringsformen innebär.

Utredningen finner det osannolikt att regeringen i något läge skulle ta tillbaka den delegerade beslutsrätten avseende skyddsobjekt.

Sammantaget finner utredningen mot denna bakgrund att det med gällande författningar inte finns något behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i frågor rörande skyddsobjekt.

4.3.8 Svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg

Förslag: Svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg ska kunna beslutas som SRÄ.

Enligt 1 § 6 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår svenska örlogsbesök i utlandet samt svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet handläggas som särskilda regeringsärenden.

Regeringsbeslut krävs idag för örlogsbesök i en utländsk hamn och för flygning utomlands med militära luftfartyg, om inte flygningen är likställd med en civil lufttransport.

Flygning med militärt luftfartyg som kan anses likställd med en civil lufttransport är flygningar som, med beaktande av syfte och genomförande, lika gärna hade kunnat utföras med anlitan av ett civilt flygbolag. Detta utesluter bland annat all militärtaktisk flygning, som t.ex. spaning eller flygning för militära ändamål i ett operationsområde. Exempel på lufttransporter som normalt anses likställda med civila lufttransporter är rena gods- eller persontransporter, exempelvis till eller från ett insatsområde.³

I inventeringen av särskilda regeringsärenden för perioden 1997–2012 finns ärenden som angår svenska örlogsbesök i utlandet samt svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet. Inte i någon av ärendekategorierna har emellertid sådana beslut förekommit under senare år. Ärendena som avser flygningar utomlands är något fler till antalet än de ärenden som rör örlogsbesök. Endast i ett par ärenden har det varit fråga om transport- och övnings-

³ Uppgifter från Försvarsmakten om tillämpningen av förordningen (1996:930) om örlogsbesök, flygning med militära luftfartyg och tjänstgöring utomlands.

flygningar i snävare bemärkelse (flygning över danskt territorium med JAS 39 i syfte att testa flygradiofunktionen i internationell flygtrafikledningsmiljö 2002 och militära transportflygningar för att hämta svenskt förband som tjänstgjort i DR Kongo i FN:s insats MONUC 2004). I de flesta fallen har ärendena avsett deltagande i internationella flygdagar.

Vad som avses med örlogsbesök är inte definierat i lag eller förordning. Viss vägledning kan hämtas ur förarbetena till skyddslagen (prop. 2009/10:87 s. 45), där ett uttalande finns om att örlogsbesök är örlogsfartygs hamnbesök med fredliga avsikter i en främmande stat. Med örlogsfartyg avses i tillträdesförordningen (1992:118) fartyg och svävare som tillhör en stats stridskrafter, har de yttre nationella kännetecken som utmärker örlogsfartyg, står under befäl av vederbörligen utnämnda officerare och är bemannade av besättningar underkastade fastställda disciplinregler. Enligt Utrikesdepartementets vägledning om officiella besök som redogjorts för i kapitel 2 omfattar örlogsbesök inte endast besök med representativa inslag utan också rutinbesök. Inför alla örlogsbesök måste tillstånd på diplomatisk väg inhämtas från myndigheterna i det aktuella landet.

Inte heller begreppet militärt luftfartyg är definierat i lag. Se vidare resonemang i avsnitt 4.3.9 om bland annat användningen av definitioner i lagen om särskilda regeringsärenden.

Att det inte på senare år förekommit några SRÄ-beslut i ärenden om örlogsbesök talar för att det är ärenden som normalt sett inte kräver en skyndsam hantering. Både officiella och inofficiella besök kräver längre tids förberedelser. Vad gäller rutinbesök kan vi däremot se att det skulle kunna bli fråga om situationer där det inte är möjligt att ha samma framförhållning. Även ett annat säkerhetspolitiskt läge skulle kunna innebära andra krav på skyndsam hantering. I ett sådant läge skulle dock ärendena generellt sett bli mer komplicerade och området för vad som kan anses lämpligt att besluta som SRÄ mindre.

Sammantaget anser vi att det bör finnas en möjlighet att besluta ärenden angående svenska örlogsbesök i utlandet som SRÄ.

SRÄ-beslut har inte heller förekommit i ärenden angående svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet på senare tid. Också för överflygning och landning med militära luftfartyg utomlands behöver tillstånd utverkas på diplomatisk väg, men i denna ärendekategori bedömer vi att det kan finnas ärenden som skulle kunna kräva en mer skyndsam hantering. Med omfatt-

ande internationell verksamhet följer också oundvikligen ett ökat behov av deltagande i olika typer av verksamheter utomlands, som kan komma att inkludera transport- och övningsflygningar.

Möjligheten att fatta beslut som SRÄ är idag begränsad till svenska militära transport- och övningsflygningar till utlandet. Vi föreslår att möjligheten att fatta beslut som SRÄ inte ska ha denna begränsning, utan generellt avse flygningar med svenska militära luftfartyg till utlandet. Däremot måste givetvis ärendet uppfylla de grundläggande förutsättningarna att vara brådskande och inte vara av sådan karaktär att beslutsformen är olämplig för att ett beslut ska kunna fattas som SRÄ. Ärenden om flygningar till utlandet inom ramen för operativ verksamhet kan t.ex. beroende på syftet med flygningen vara av sådan karaktär att ärendet inte lämpar sig för ett SRÄ-beslut.

Den valda formuleringen får till konsekvens att det i fortsättningen blir tydligt att även deltagandet i internationella flyguppvisningar omfattas av bestämmelsen.

På samma sätt som i tillträdesärenden kan det bli fråga om situationer där ändrade förutsättningar kan innebära förfrågningar i ett sent skede. Beroende på omständigheterna skulle ärendena också självfallet kunna bli av mer komplicerat slag och utrymmet för beslutsformen därför mindre.

4.3.9 Frågor om tillträde till svenskt territorium

Förslag: Tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon ska kunna beslutas som SRÄ. Möjligheten att fatta sådana beslut beträffande utländska statsfartyg utvidgas till att också omfatta tillstånd att göra uppehåll inom svenskt territorium. En möjlighet införs också att som SRÄ besluta om tillstånd för tillfälligt bedrivna övningar av främmande stats militära styrka på svenskt territorium.

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om vapendispenser.

Enligt 1 § 7 lagen om särskilda regeringsärenden får ärenden som angår tillträde till svenskt territorium av en annan stats örlogsfartyg, militära svävare eller militära luftfartyg samt av fartyg, svävare

eller luftfartyg som ägs eller brukas av en annan stat och nyttjas för annat än enbart affärsdrift handläggas som särskilda regeringsärenden.

Vi tar i avsnittet också ställning till andra frågor som har samband med tillträde, t.ex. övningsverksamhet.

Som nämnts i tidigare avsnitt omfattar begreppet örlogsfartyg i tillträdesförordningen (1992:118), under samma förutsättningar som fartyg, också svävare. I tillträdesförordningen används begreppet statsfartyg, som avser örlogsfartyg, forskningsfartyg samt andra fartyg och svävare som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte. Med forskningsfartyg avses fartyg som ägs eller brukas av en stat och som utrustats för och bedriver forskning enligt internationellt vedertagna principer. I tillträdesförordningen används vidare begreppet statsluftfartyg, som avser militära stridsflygplan, militära transportflygplan och andra luftfartyg som ägs eller brukas av en stat och nyttjas i icke-kommersiellt syfte. Med militära stridsflygplan avses jakt-, attack-, bomb-, spanings- och skolflygplan samt stridshelikoptrar, som ägs eller brukas av en stats stridskrafter.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 3 om tillämpningen av lagen om särskilda regeringsärenden har samtliga särskilda regeringsärenden under senare år varit tillträdesärenden. Regeringen fattar årligen beslut i ett större antal tillträdesärenden. Även om behovet av en hantering som SRÄ generellt sett har minskat genom den praxis som finns för årstillstånd, kan vi konstatera att det också framöver finns behov av beslutsformen i dessa ärenden. Av olika skäl är ärendena ibland brådskande. De är också i allmänhet av enkel beskaffenhet. Det finns dock tillträdesärenden som inte alls lämpar sig som SRÄ. Det kan handla om besök från politiskt kontroversiella länder eller fartyg eller flygplan med vissa vapensystem. Det får prövas från fall till fall om ärendet lämpar sig för SRÄ-beslut. Se vidare grundläggande förutsättningar, avsnitt 4.1.

En förändrad omvärldssituation med ökad militär koncentration och rörelse i vårt närområde skulle inte bara öka antalet tillträdesärenden utan också behovet av en skyndsam hantering av ärendena. I ett skärpt säkerhetspolitiskt läge skulle däremot utrymmet för att fatta SRÄ-beslut i tillträdesärenden kunna bli mindre, eftersom frågorna kan vara av stor politisk vikt.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att bedöma behovet av ändringar i tillträdesförordningen eller det förfarande som finns för tillträdesärenden. Mot bakgrund av omfattningen av meddelade

årstillstånd vill vi ändå peka på den direkta påverkan på behovet av SRÄ-beslut som regleringen av förfarandet för tillträdesärenden har. I anledning av vad som kommit fram om förfarandet för tillträdesärenden kan vi också konstatera att nuvarande ordning för hur ansökningar om tillstånd till tillträde tas emot är komplicerad. Den förutsätter att de utländska försvarsattachéerna är väl informerade om till vilken myndighet en ansökan ska ges in och vilka handläggningsfrister som finns i olika fall av tillträden. En enklare ordning för och en tydligare reglering av förfarandet skulle enligt vår mening få direkt genomslag på behovet av SRÄ.

Av 5 och 6 §§ tillträdesförordningen framgår i vilka fall Försvarsmakten har beslutanderätt och i vilka fall regeringen meddelar tillstånd för tillträde. Idag krävs regeringsbeslut i ärenden om tillträde för utländska örlogsfartyg, militära stridsflygplan och stridsfordon. Sedan längre tid har strävandena varit att delegera ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen till myndighetsnivå. På ifrågavarande område är det inte som på andra områden lika självklart att ansvaret placerats på myndighetsnivå permanent. I en förändrad omvärldssituation skulle en annan ansvarsfördelning kunna vara aktuell. Vi har därför efter närmare överväganden funnit att nuvarande ordning avseende delegering av beslutanderätten inte bör vara bestämmande för lagens utformning på denna punkt. Istället bör möjligheten till SRÄ omfatta tillträde för utländska statsfartyg och statsluftfartyg.

Vi kan inte heller se någon anledning till att ärenden som rör utländska militära fordon ska vara exkluderade från lagens tillämpningsområde. Enligt vår bedömning bör också sådana tillträdesärenden kunna beslutas som SRÄ.

Utredningen har konstaterat att flera av de begrepp som används i den aktuella punkten i lagen endast är definierade i en av regeringen beslutad förordning. Genom en förordningsändring skulle regeringen kunna ändra innebörden och räckvidden av bestämmelser i lag som beslutats av riksdagen. Vi anser det dock inte lämpligt att definiera begreppen i en lag som reglerar användningen av en särskild beslutsform för vissa regeringsärenden. Någon grundförfattning där legaldefinitioner skulle kunna placeras finns inte i lagform. Eftersom användningen av beslutsformen inte ska begränsas till utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon av visst slag, anser vi att det även här går att använda begreppen utan att uttömmande beskriva vad de omfattar.

SRÄ-beslut i tillträdesärenden som vi tagit del av har i vissa fall också avsett frågor om uppehåll inom svenskt territorium för ett utländskt statsfartyg enligt 8 § tillträdesförordningen. Tillstånd för uppehåll är så nära knutet till frågan om tillträde att det är naturligt att frågor om uppehåll behandlas på detta sätt. Det bör dock enligt vår mening tydligt framgå att lagen också omfattar sådana frågor.

Inom svenskt territorium får enligt 10 § tillträdeförordningen ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning endast med regeringens tillstånd bedriva skjutövningar eller andra övningar än övningar av räddningsinsatser. För övningar som i sin helhet kan genomföras inom ett fartyg eller ett luftfartyg behövs inte tillstånd. I promemorian Statsluftfarten, Ds 2009:56, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, har föreslagits att Försvarsmakten får beslutanderätt beträffande tillstånd för övningar i Sverige som bedrivs av ett utländskt militärt statsfartyg, ett utländskt militärt luftfartyg eller en militär avdelning inom ramen för internationell militär test-, utbildnings- och övningsverksamhet.

Vi har övervägt om de övningar som även fortsatt skulle förutsätta tillstånd av regeringen bör kunna beslutas som SRÄ. I promemorian uttalar arbetsgruppen att övning inför en gemensam militär insats under t.ex. FN:s eller EU:s ledning eller inom ramen för säkerhetsfrämjande verksamhet, t.ex. Partnerskap för fred, typiskt sett är frågor för regeringen, eftersom det handlar om övningsverksamhet som har sin grund i Sveriges nationella säkerhetsintresse (a. a. s. 113). Vi har ingen annan uppfattning än arbetsgruppen och anser att dessa beslut i allmänhet bör fattas vid ett regerings-sammanträde. Efter närmare överväganden har vi dock kommit till slutsatsen att det kan finnas ärenden av dessa slag som skulle kunna bedömas som mindre komplicerade och därmed kunna avgöras som SRÄ. Regeringsbeslut om övningar är generellt allmänt hållna, se avsnitt 3.3.4. Det kan finnas situationer då det finns behov av mindre justeringar. Det skulle också kunna röra sig om beslut som fattas inom ramen för ett större beslut. Vår bedömning är således att det bör finnas en möjlighet att besluta ärenden som rör övningar som SRÄ. Vi har när vi bedömt hur stort behovet är tagit hänsyn till det av regeringen meddelade årstillståndet för Försvarsmakten att genomföra övningar med medlemmar av Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) på svenskt territorium.

Regeringen får enligt 11 kap. 3 § vapenlagen (1996:67) besluta att vapenlagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige

inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse avsåg möjligheten till dispens skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka vid besök i Sverige inom ramen för internationellt samarbete. Av förarbetena (prop. 2004/05:7 s. 44–45) framgår att bakgrunden var att det vid internationellt samarbete av förevarande slag hade ansetts önskvärt att all materiel, inklusive skjutvapen och ammunition, utan krav på tullhantering och tillstånd kunde föras mellan de länder som deltog i samarbetet. Redan före ändringen var bestämmelsen tillämplig även när en främmande stats militära styrka befann sig på svenskt territorium inom ramen för internationell krishantering. Lokutionen ”vid besök i Sverige” ansågs mindre lämplig eftersom även längre tids vistelser föll inom tillämpningsområdet.

Enligt uppgift från Enheten för militär förmåga och insatser vid Forsvarsdepartementet har inget ärende om vapendispens för en militär krisinsats prövats. Vi anser det inte självklart att ett sådant ärende skulle prövas i Forsvarsdepartementet. Det finns inga enskilda ärenden om vapendispenser för utländska militära styrkor inom ramen för internationellt samarbete. Istället fattas generella vapenbeslut som en del av övningsbesluten. Till skillnad från själva övningsbesluten kan vi inte se att dessa beslut kan behöva justeras och att det därför skulle finnas något behov av beslutsformen.

4.3.10 Materielfrågor

Bedömning: Materielfrågor lämpar sig inte för beslut som SRÄ.

I lagen om särskilda regeringsärenden finns inte några föreskrifter som gör det möjligt att fatta beslut som SRÄ i ärenden som avser materielfrågor.

Enligt uppgift från Försvarets materielverk är det främst inom två områden som ett snabbt beslutsfattande i undantagsfall kan krävas för att myndigheten ska kunna möta behov som uppstått. Ett område är frakt av ammunition och explosiver över gränserna. Det andra området är frakt av militära objekt över gränserna då objektet klassas som krigsmateriel. Materielen kan vara ägd av Forsvarsmakten eller av myndighet i ett annat land. Båda dessa situationer kan uppstå när Försvarets materielverk med kort varsel får i

uppdrag att bidra med logistiskt stöd vid militära operationer som kräver snabba transporter och därmed en snabb beslutshandling.

Försvarets materielverk kan därutöver ha behov av snabbt beslutsfattande avseenden t.ex. lufttankningsresurser, som av operativa skäl behöver hämtas från ett annat land än det som var planerat eller när behov uppstår vid annan tidpunkt än den planerade.

Totalförsvarets forskningsinstitut har framhållit att regeringsbeslut beträffande projekt inom Europeiska försvarsbyrån ofta tar väl lång tid. Som vi uppfattat problematiken handlar det dock inte om behov av så snabba beslut att det inte går att avvakta ett regeringssammanträde.

Vi bedömer att regeringsärenden i materielfrågor är av sådan karaktär att de generellt sett inte uppfyller de grundläggande förutsättningarna för beslutsformens användning. Det är fråga om riksdagsbundna beslutsprocesser och ärenden som inte torde kräva en så skyndsam hantering att de inte kan avgöras vid ett regeringssammanträde.

När det gäller materielfrågor, som har samband med internationella insatser, övningar och vapendispenser får vi hänvisa till våra överväganden beträffande behovet av beslutsformen i avsnitten 4.3.3 och 4.3.9.

Som redogjorts för i kapitel 2 har i arbetspromemorian Statsluftfarten, Ds 2009:56, föreslagits vissa ändringar i kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg. De ärenden som Transportstyrelsen enligt förslaget skulle få lämna över till regeringens prövning, faller enligt vår bedömning utanför det utrymme som regeringsformen ger för beslutsformen. Även det faktum att ärendena skulle avse luftbefordran i större omfattning eller annars av särskild vikt skulle innebära att en förutsättning för SRÄ-beslut saknades.

4.3.11 Restriktionsområden för luftfart

Bedömning: Det finns inte behov av att kunna fatta beslut som SRÄ i fråga om tillstånd till luftfart inom restriktionsområden för luftfart.

Till skydd för anläggningar som är av betydelse för totalförsvaret ska det finnas vissa restriktionsområden för luftfart. Inom restriktionsområdena är luftfart, med de undantag som anges i förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden, förbjuden under höjd beredskap eller under annan tid som regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap bestämmer. Försvarsmakten prövar idag frågor om tillstånd enligt förordningen. Vi har svårt att se att regeringen i detta fall skulle ta tillbaka delegationen. Något behov av SRÄ finns vad vi kan bedöma därför inte för sådana tillståndsärenden.

4.3.12 Försvarsunderrättelseverksamhet

Bedömning: Regeringsärenden på försvarsunderrättelseområdet lämpar sig inte för beslut som SRÄ.

I genomgången av annan relevant författningsreglering finns i avsnitt 2.7.9 en genomgång av regleringen av försvarsunderrättelseverksamhet. I avsnitt 2.8.2 har redogjorts för Underrättelsekommitténs uttalanden om beslutsformen vad gäller denna verksamhet.

I en samrådskontakt har Försvarets radioanstalt framfört att man upplever att regeringen redan idag fattar beslut tillräckligt snabbt rörande myndighetens verksamhet. Man kan därför inte se att det skulle finnas något behov av beslutsformen i verksamheten. Det har inte i utredningsarbetet kommit fram något som talar för en annan bedömning. Vidare menar vi att regeringsärenden på försvarsunderrättelsetjänstens område inte uppfyller de grundläggande förutsättningar för SRÄ-beslut som ställts upp. Någon möjlighet att använda beslutsformen föreslås därför inte.

4.4 Konsekvenser för lagstiftningen

Förslag: Lagen om särskilda regeringsärenden ersätts av en ny lag om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet.

Efter den här genomgången kan vi konstatera att våra förslag innebär stora ändringar i förhållande till vad som gäller idag och skulle medföra mycket omfattande ändringar i lagen om särskilda regeringsärenden. Mot den bakgrunden föreslår vi istället att en ny lag införs.

Lagens rubrik ändras till lagen om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet. Inom tillämpningsområdet faller också sådan verksamhet på försvarsområdet, som bedrivs av t.ex. Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut i form av stöd till Försvarmaktens militära verksamhet. Vad militär verksamhet avser har behandlats i avsnitt 4.1. Med föreslagen rubrik framgår lagens innehåll tydligare. Särskilda regeringsärenden bereds på samma sätt som andra regeringsärenden och regleringen av handläggningen av regeringsärenden finns i andra författningar. Föreslagen rubrik överensstämmer också bättre med hur lagen benämns i dagligt tal.

Med en ny lag behöver följdändringar också göras i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen och i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

I avsnitt 4.2 har behandlats vilken betydelse det bör ha för lagens utformning att beslutsbehörigheten i många fall har delegerats till myndighet. En annan aspekt av den ansvarsdelegering som skett är att de regeringsärenden som idag omfattas av lagen i mindre omfattning än tidigare kan sägas vara av enklare slag. Våra förslag innebär typiskt sett ingen skillnad i det avseendet. Vi menar därför, som vi utvecklat i avsnitt 4.1, att det inte är tillräckligt att det endast i förarbeten uttalas vilka grundläggande förutsättningar som ska gälla för beslutsformens användning utan att de bör komma till direkt uttryck i lagen.

5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: Ingen bestämd tid föreslås för ikraftträdandet av lagen om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet och övriga författningsändringar. Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

Ikraftträdandet av lagen om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet och övriga författningsändringar har inte någon betydelse för annan verksamhet eller annan lagstiftning. Vi har därför inte anledning att föreslå något ikraftträdandedatum. Vid vilken tidpunkt föreslagen lag och övriga författningsändringar kan träda i kraft beror på den tid som behövs för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. När föreslagen lag träder ikraft bör samtidigt lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden upphävas.

Den föreslagna lagen om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet ska tillämpas fullt ut omedelbart efter ikraftträdandet. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvensbeskrivning

Bedömning: Förslagen får inte några ekonomiska eller andra sådana konsekvenser som sägs i 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska vidare enligt 15 a § förslagets kostnadsräkningar och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Våra förslag rör den särskilda beslutsform i regeringsärenden som anges i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen. Vi föreslår att lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden

upphävs och ersätts av en ny lag om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet.

I föreslagen ny lag anges till skillnad från i gällande lag uttryckligt vilka grundläggande förutsättningar som gäller för beslutsformens användning. Frågorna i vilka beslutsformen föreslås få användas skiljer sig också i vissa avseenden från de som finns upptagna i gällande lags ärendeförteckning. Författningarna på området som rör militär verksamhet är idag andra än de som gällde när lagen om handläggningen av vissa regeringsärenden infördes. I vissa ärenden finns det med hänsyn till den delegering som skett av beslutsbehörighet till myndighetsnivå inte längre behov av beslutsformen. Det har däremot tillkommit några frågor som inte omfattas av lagens tillämpningsområde idag, men där vi kan se att behov av beslutsformen kan finnas.

Sammantaget menar vi att den föreslagna nya lagen är tydligare och bättre svarar mot dagens behov av beslutsformen än gällande lag. På detta sätt blir regleringen effektivare.

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser i form av kostnadsökningar eller andra slags konsekvenser som avses i 14, 15 eller 15 a § kommittéförordningen.

7 Författningskommentar

Förslag till lag (20xx:xxx) om beslut i särskilda fall i regeringsärenden rörande militär verksamhet

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om när beslut i ett regeringsärende får fattas av ett statsråd i den ordning som sägs i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

Paragrafen innehåller en kortare beskrivning av lagens innehåll. Det är ett uttryckligt krav i 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen att det beslutande statsrådet är chef för det berörda departementet. Chef för ett departement är det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen. Idag ligger de ärenden som kan komma i fråga för beslutsformen på Försvarsdepartementet. En organisationsförändring i Regeringskansliet eller en ändrad ansvarsfördelning mellan departementen kan medföra att särskilda regeringsärenden kommer att höra till ett annat departement. Av 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen följer även att beslut enligt denna lag ska fattas under statsministerns överinseende.

2 § I 3 § anges i vilka frågor beslut får fattas enligt denna lag. Ett sådant beslut får fattas endast om ärendet är brådskande och beslutsformen inte, med hänsyn till vad ärendet avser eller av andra skäl, är olämplig.

I paragrafen regleras de grundläggande förutsättningarna för när beslut enligt lagen får fattas. Av första meningen i 2 § framgår att lagen, precis som nuvarande lag, innehåller en uttömmande beskrivning av i vilka regeringsärenden beslutsformen får användas.

En förutsättning för att beslutsformen ska få användas är att ärendet är brådskande. Om ett ärende utan olägenhet kan vänta till nästa ordinarie regeringsammansammanträde, är kravet på brådskande inte uppfyllt.

Behovet av en skyndsam behandling kan förstärkas i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge eller i en krissituation.

En annan förutsättning är att beslutsformen inte med hänsyn till vad ärendet avser eller av andra skäl är olämplig. Detta krav innebär t.ex. att beslutsformen i vissa situationer bara kan användas i fråga om mindre ändringar eller justeringar av beslut som tidigare fattats av regeringen som kollektiv. Om ett ärende är brådskande men av sådan vikt att det inte lämpar sig för att avgöras av ett statsråd, får man kalla till ett extra regeringssammanträde.

En bedömning av om beslutsformen kan användas får ske från fall till fall.

De grundläggande förutsättningarna behandlas i avsnitt 4.1.

3 § Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

- 1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,*
- 2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,*
- 3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,*
- 4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,*
- 5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och*
- 6. tillfälligt bedrivna övningar av främmande stats militära styrka på svenskt territorium.*

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräkningslista av i vilka regeringsärenden som beslut får fattas enligt lagen. Uppräkningen innehåller ärendeslag där regeringen idag har att fatta beslut eller det i vart fall inte kan uteslutas att så kan komma att bli fallet, se vidare avsnitt 4.2. Samtliga uppräknade ärenden rör, med den begränsning som 7 kap. 3 § andra stycket regeringsformen innebär, militär verksamhet. Inom området faller också sådan verksamhet på försvarsområdet, som bedrivs av t.ex. Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut i form av stöd till Försvarsmaktens militära verksamhet. De grundläggande förutsättningarna för att beslutsformen ska få användas anges i 2 §.

Punkten 1 avser ärenden om Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering vid höjd beredskap. I förhållande till gällande lag (1 § 1) har beslut i frågor om krigsorganisering lagts till. Termen

mobilisering har behållits, eftersom begreppsanvändningen inte är helt klar. Avsikten är att tillämpningsområdet i sak ska vara det samma, dock har den formella möjligheten att meddela föreskrifter tagits bort. Begränsningen i 2 § innebär att det här kan handla om beslut inom ramen för ett större beslut eller smärre justeringar av ett tidigare fattat beslut. Punkten 1 behandlas i avsnitt 4.3.2.

Punkten 2 avser ärenden om totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten och ingår som en del av 1 § 4 i nu gällande lag. Begränsningen i 2 § innebär att det här kan handla om beslut inom ramen för ett större beslut eller smärre justeringar av ett tidigare fattat beslut. Punkten 2 behandlas även i avsnitt 4.3.2.

Punkten 3 är i förhållande till gällande lag ny och avser ärenden om utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Begränsningen i 2 § innebär att det här kan handla om smärre justeringar av ett tidigare fattat beslut. Punkten 3 behandlas i avsnitt 4.3.3.

Punkten 4 avser ärenden om svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg.

I förhållande till gällande lag (1 § 6) har ingen ändring gjorts vad avser svenska örlogsbesök i utlandet.

När det gäller flygningar till utlandet är i gällande lag möjligheten att kunna fatta beslut som SRÄ begränsad till svenska militära transport- och övningsflygningar. Med vald formulering blir det tydligt att även deltagande i internationella flyguppvisningar omfattas av bestämmelsen. Av de grundläggande förutsättningarna i 2 § följer att beslutsformen inte kan användas för alla flygningar med militära luftfartyg till utlandet. Punkten 4 behandlas i avsnitt 4.3.8.

Punkten 5 avser ärenden om tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon. I förhållande till gällande lag (1 § 7) har bestämmelsen utvidgats till att också omfatta militära fordon. Punkten avser vidare ärenden om uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg. Detta innebär att gällande praxis blir formellt reglerad i lagen. Punkten 4 behandlas i avsnitt 4.3.9.

Punkten 6 är i förhållande till gällande lag ny och avser ärenden om tillfälligt bedrivna övningar av främmande stats militära styrka på svenskt territorium. Inom svenskt territorium får ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning bedriva övningar endast med regeringens tillstånd. Företeelsen beskrivs på samma sätt som i 5 § 4 skyddslagen (2010:305). Begränsningen i 2 § innebär att det här kan handla om beslut inom ramen

för ett större beslut eller smärre justeringar av ett tidigare fattat beslut. Punkten 6 behandlas även i avsnitt 4.3.9.

Kommittédirektiv 2012:85

Översyn av lagen om särskilda regeringsärenden

Beslut vid regeringssammanträde den 13 september 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka regeringsärenden som behöver kunna handläggas i den särskilda ordning som anges i 7 kap. 3 § regeringsformen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 mars 2013.

Uppdraget att se över lagen om särskilda regeringsärenden

Enligt 7 kap. 3 § regeringsformen ska regeringsärenden avgöras av regeringen vid regeringssammanträden. Regeringsärenden som gäller verkställighet inom Försvarmakten av författningar eller särskilda regeringsbeslut kan dock, i den omfattning som anges i lag, under statsministerns överinseende avgöras av chefen för det departement som ärendena hör till. Sådana ärenden, som alltså avgörs av endast ett statsråd, brukar betecknas kommandomål.

Den lag som det är fråga om är lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden, den så kallade SRÄ-lagen. Lagen innehåller en uppräknning i åtta punkter och rör bl.a. föreskrifter om Försvarmaktens mobilisering, personalrelaterade frågor vid

Försvarmakten, tillträde till militära skyddsobjekt, örlogsbesök i utlandet och övningsflygningar till utlandet samt tillträde till svenskt territorium. Eftersom dessa ärenden hör till Förvarsdepartementets område avgörs de av försvarsministern ensam. Beslut i enlighet med SRÄ-lagen fattas i praktiken endast enligt punkten 7 om tillträde till svenskt territorium. Mot bakgrund av senare tillkommen reglering råder det också viss osäkerhet i vad mån andra punkter numera kan tillämpas. Exempel på reglering genom vilken ansvaret delegerats till myndighet är skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) samt förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. SRÄ-lagen behöver således ses över.

Utredaren ska därför

- redovisa hur regleringen i SRÄ-lagen förhåller sig till annan författningsreglering,
- ta ställning till hur lagstiftningen ska utformas för att på bästa sätt svara mot dagens behov av att kunna handlägga regeringsärenden i viss ordning, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska även bedöma vilka konsekvenser förslagen får för företag.

Arbetsformerna och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra organ, särskilt Försvarmakten.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 mars 2013.

(Förvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. [17]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning;
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]