

Inger Österdahl

Regeringsformen och det internationaliserade svenska försvaret

1 Inledning

Under tiden efter det kalla kriget mellan förutvarande Sovjetunionen och USA har det svenska försvaret genomgått genomgripande förändringar. En del i förändringen har varit internationaliseringen av försvaret och försvarspolitikerna. Försvaret har framför allt inriktats på internationella operationer, ofta långt ifrån det svenska geografiska territoriet, och operationerna företas i intim internationell samverkan. De internationella organisationer inom vars ram Sverige har agerat militärt har framför allt varit FN, EU och Nato. Inriktningen är inte längre att försvara det svenska territoriet utan snarare att avvärja hot mot svensk och internationell säkerhet där hoten uppstår på olika platser i världen.

En annan aspekt av förändringen, som hänger samman med internationaliseringen, är att det svenska försvaret har utvecklats från att vara reaktivt, eller hotbildsstyrt som det brukar heta i de officiella dokumenten, till att vara aktivt, eller viljestyrt.

Den förändrade inriktningen för det svenska försvaret har genomförts snabbt. Fortfarande i slutet av 1980-talet ansågs den dåvarande neutralitetspolitiken utgöra ett absolut hinder för svenskt medlemskap i EU. Idag finns EU omnämnt i en ny paragraf i det första kapitlet i den reformerade svenska RF, i vilken konstateras att Sverige är medlem i den Europeiska Unionen (1 kap. 10 §). I samma paragraf omnämns FN och Europarådet samt görs en allmän hänvisning till internationellt samarbete även i andra sammanhang. I fråga om försvaret är det framför allt Nato och i viss mån Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som är de relevanta ytterligare sammanhangen.

Mot bakgrund av den dramatiska omläggningen av försvarspolitiken har jag studerat den svenska konstitutionella regleringen av regeringens och riksdagens möjligheter att förfoga över försvarsmakten och i synnerhet att skicka svenska väpnade styrkor utomlands.

Den tidsperiod mitt forskningsprojekt omfattade var åren 1990–2010. Som Försvarsberedningen konstaterar i sin senaste säkerhetspolitiska respektive försvarspolitiska rapport från 2013 respektive 2014 sker den internationella utvecklingen idag med högre hastighet och är än mer komplex och svårförutsägbar än tidigare.¹ Utvecklingen i Ukraina och det ryska agerandet där har tillstött, vilket noteras och analyseras av Försvarsberedningen 2014. Utvecklingen i närområdet föreslås emellertid inte förändra den inriktning för försvaret som lades fast av riksdagen 2009. Tvärtom anser Försvarsberedningen att dagens utveckling, i bred bemärkelse, understryker behovet av att fullfölja den tidigare fastlagda kursen för försvaret. Enligt Försvarsberedningen är den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden efter 2015 att öka den operativa förmågan i krigsförbanden, med sikte på utmaningar i Sverige, i närområdet såväl som utanför närområdet.

Den svenska konstitutionella regleringen av försvaret, som förändrades lite men inte mycket i den reformerade RF 2010, samspelar med EU-fördraget och dess regler rörande den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken samt med FN-stadgan som på global nivå reglerar när militärt våld får användas i internationella relationer. I forskningsprojektet studerade jag sålunda även RF:s samspel med sin omgivande internationella normmiljö.

Det allra mest intressanta i projektet var att undersöka om det i stort sett intakta svenska konstitutionella ramverket sedan 1974 – antaget bildligt talat i en annan värld – satte några som helst hinder i vägen för den omfattande internationalisering inklusive aktivering av försvaret som ägde rum efter det kalla krigets slut.

Föreliggande bidrag sammanfattar resultaten från det numera avslutade forskningsprojektet. För fördjupade resonemang och vidare referenser hänvisas till tre artiklar i *Nordic Journal of International Law*, 2009, 2010 och 2011.²

¹ Ds 2013:33 s. 213 respektive Ds 2014:20 s. 15, 16, 53, 105.

² "The Neutral Ally: The European Security and Defence Policy and the Swedish Constitution", vol. 78, issue 1, 2009, s. 95–132; "The Use of Force: Sweden, the *Jus ad Bellum* and the European Security and Defence Policy", vol. 79, issue 1, s. 141–188; "Challenge

2 Regeringsformens reglering av krig

Under forskningsprojektets gång reformerades den svenska RF grundligt, men inga större innehållsmässiga förändringar gjordes i de bestämmelser som är av betydelse för den internationaliserade försvarspolitiken. Bestämmelserna om insättandet av väpnade styrkor har flyttats från kapitel 10 om "Internationella förhållanden" till kapitel 15 med rubriken "Krig och krigsfara". Eftersom de innehållsmässiga förändringarna inte är så omfattande hänvisar jag genomgående till paragrafnumren i den reformerade RF. Om jag särskilt vill diskutera en paragraf i dess lydelse enligt den tidigare RF eller göra jämförelser mellan RF i dess gamla och nya lydelse kommer detta tydligt att framgå.

Regeringsformen handlar huvudsakligen om vem som får fatta besluten – regeringen och/eller riksdagen – om att sätta in svenska väpnade styrkor eller sända svenska väpnade styrkor till andra länder. Den svenska riksdagen befinner sig i den unika positionen internationellt att inga väpnade trupper alls får sändas utomlands eller i övrigt sättas in utan riksdagens uttryckliga godkännande. Detta gäller i samtliga fall utom vid väpnat angrepp mot riket, eller vid kränkning av rikets territorium, då regeringen ensam får fatta beslut utan att avvakta riksdagens godkännande (15 kap. 13 §). Även enligt RF i dess lydelse från 1974 fick regeringen ensam fatta beslut om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta angrepp mot riket eller hindra kränkning av rikets territorium (10 kap. 9 § 1 och 3 st. i 1974 års RF).

Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor, säger RF, för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen (15 kap. 16 § 1 st.). Den enda internationella förpliktelse som platsar här i nuläget är FN-stadgan, men de bestämmelser i kapitel VII i FN-stadgan som är aktuella (artikel 43 och följande) har med tiden blivit överspelade varför möjligheten att på grundval av en internationell förpliktelse sända trupper utomlands tills vidare är sovande.

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, enligt RF (15 kap. 16 § 2 st. 1–2 p.).

I RF i dess tidigare lydelse från 1974 var ordningen den motsatta i vilken förutsättningarna räknades upp för att regeringen skulle ha rätt att sända svensk väpnad styrka till annat land eller i övrigt sätta in sådan styrka (utom i självförsvar) (10 kap. 9 § 1 st. 1–3 p. i 1974 års RF). Först kom riksdagens särskilda medgivande, därefter lag som anger förutsättningarna och till sist en skyldighet som följer av en internationell förpliktelse godkänd av riksdagen.

Det rör sig visserligen endast om en redaktionell ändring, men kanske är det ett uttryck för ett internationaliserat tänkande i sak kring försvaret, och möjligen RF i stort, att internationell förpliktelse nu nämns först i RF som grund för att sätta in svensk trupp eller sända den till annat land. Till yttermera visso nämns internationell förpliktelse numera först trots att några aktuella internationella förpliktelser att sätta in eller sända svenska väpnade styrkor utomlands inte finns.

Det skulle kunna hävdas, men anses allmänt inte, att EU-fördragets ömsesidiga försvarsåtagande utgör en sådan förpliktelse (artikel 42 p. 7). Det skulle vidare kunna hävdas, men anses förmodligen inte, att EU:s solidaritetsklausul som stipulerar ömsesidigt bistånd inklusive med militära medel vid terroristattacker och andra katastrofer utgör en sådan förpliktelse (artikel 222 i Fördraget om europeiska unionens funktions-sätt). Kanske förutses i den reformerade RF:s (ännu) mer substantiella internationella förpliktelser i framtiden.

En ytterligare omkastning av ordningen i den paragraf som rör regeringens befogenhet att förfoga över försvarsmakten utom vid väpnat angrepp som till största delen är redaktionell, men som kanske också ger uttryck för en ändrad och internationaliserad syn på försvarets roll är att medan lydelsen tidigare var "[s]vensk väpnad styrka får i övrigt insättas i strid eller sändas till annat land" lydelsen numera är "[r]egeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor". Den internationella aspekten – att sända svenska trupper utomlands – lyfts fram genom den redaktionella ändringen.

I praktiken är det förutsättningen att riksdagen medger det i ett särskilt fall som aktualiseras varje gång regeringen avser att sända väpnade trupper utomlands; alltså den förutsättning som nämns sist i den reformerade RF.

I den statliga offentliga utredning som föregick den reformerade grundlagen föreslogs att det skulle skrivas in i RF att svenska väpnade styrkor endast fick sändas utomlands, eller sättas in, *i fredsfrämjande syf-*

te.³ Ett sådant tillägg skulle ha begränsat regeringens och för den delen även riksdagens frihet att sända trupper utomlands i vilket syfte som helst och, enligt utredningen, knutit regleringen närmare till FN-stadgan och folkrätten. I den proposition som förelades riksdagen fanns emellertid inte detta tillägg kvar.⁴ Det enda syfte i vilket svenska trupper har sänts utomlands i modern tid har varit fredsfrämjande, först uteslutande i FN:s regi och på senare år mer och mer under Nato:s och EU:s ledning, men en uttrycklig begränsning till fredsfrämjande uppdrag ville regeringen inte skriva in i grundlagen. Det kan för övrigt noteras att begreppet fredsfrämjande är en svensk översättning av relevant Nato-terminologi som Sverige anammat sedan mitten av 1990-talet.

En skillnad mot den tidigare lydelsen av RF är emellertid att trupper numera får *sättas in* medan enligt den tidigare lydelsen trupperna fick *sättas in i strid*. ”Sättas in” är en vidare kategori än ”sättas in i strid” så det ökar snarast regeringens och riksdagens frihet att använda de väpnade styrkorna i olika syften. Å andra sidan är det inte lika kontroversiellt att använda väpnade styrkor till annat än strid som det är att sätta in dem i strid och är det tillåtet att sätta in dem i strid så följer nästan nödvändigtvis att det också är tillåtet att ge trupperna lättare uppgifter.

Motiveringen till att ”i strid” togs bort ur grundlagen är enligt propositionen att det skulle klargöras att även andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande. Att utredningen föreslog att ”i strid” skulle tas bort motiverades dessutom av det föreslagna – men i propositionen alltså borttagna – tillägget ”i fredsfrämjande syfte”; att bestämmelsens lydelse skulle bli att ”[r]egeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor i strid i fredsfrämjande syfte” ansågs av utredningen av allt att döma ologiskt, även om det inte sällan är just detta som sker på marken när fredsfrämjande trupper sätts in.

Rubriken på den paragraf som behandlar sändandet av svenska väpnade styrkor utomlands eller insättandet av svenska trupper i övrigt ändrades i propositionen från den av utredningen föreslagna ”Fredsfrämjande insatser” till den mer neutrala ”Insättande av väpnade styrkor”.

Självförsvar mot väpnade angrepp har inte varit aktuellt för Sveriges del i modern tid. En förändring har gjorts i RF:s reglering av den tillåtna reaktionen på ett potentiellt väpnat angrepp, som för övrigt numera anses omfatta också ett storskaligt terroristangrepp. I paragrafen som tillåter

³ SOU 2008:125 s. 519, 705, 812.

⁴ Prop. 2009/10:80 s. 52, 205–206, 301.

regeringen att ensam besluta om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp mot riket, eller hindra en kränkning av rikets territorium, har lagts till i *enlighet med internationell rätt* (15 kap. 13 §). Syftet är enligt propositionen, som följer utredningens förslag på denna punkt, att knyta regleringen närmare och tydligare till FN-stadgan och folkrätten.

I sak förändras ingenting eftersom Sveriges rätt till självförsvar redan tidigare reglerades och begränsades av folkrätten. Dessutom är tolkningen av FN-stadgan och folkrätten något föränderlig vad gäller självförsvarsrätten så tillägget ”i enlighet med internationell rätt” lägger inga större begränsningar på regeringens handlingsfrihet enligt den svenska RF. Det enda som står klart är att preventivt självförsvar inte är tillåtet. Detta var klart både i folkrätten och enligt den officiella tolkningen av den svenska RF redan i dess tidigare lydelse.⁵ Någon motsvarande uppknytning till folkrätten av regeringens och riksdagens frihet att i övrigt sätta in väpnad trupp eller att sända den utomlands i olika syften ville regeringen som sagt inte införa i RF.

Sammanfattningsvis lägger RF inte några hinder i vägen för en aktiv och internationaliserad försvarspolitik. Den genomgripande förändring som den svenska försvarspolitikern genomgått ryms inom det konstitutionella regelverket, åtminstone vad gäller regeringens och riksdagens befogenhet att sända väpnade styrkor utomlands.

3 I vilka syften skall Sverige använda militärt våld?

Regeringsformen innehåller som nämnts i stort sett inga begränsningar av regeringens och riksdagens rätt att sända svenska väpnade styrkor till andra länder. FN-stadgan förbjuder all användning av militärt våld i mellanstatliga relationer. Sverige har av hävd förhållit sig väldigt lojalt till FN-stadgan med dess våldsförbud vars enda undantag utgörs av självförsvar och våldsanvändning som är uttryckligen auktoriserad av FN:s säkerhetsråd.

När försvarspolitikern internationaliseras och aktiveras uppstår frågan om denna utveckling kommer att medföra att Sveriges syn på i vilka syften militärt våld får användas internationellt förändras. Frågan är om

⁵ SOU 1972:15 s. 189.

Sveriges hållning till våldsanvändning, potentiellt utan FN:s säkerhetsråds medgivande, i praktiken utvecklats till att bli att sådan våldsanvändning kan accepteras i vissa fall.

Den typ av situationer som aktualiserats hittills har varit humanitära nödsituationer där omvärlden skulle kunna ingripa med militärt våld för att skydda människor och mänskliga rättigheter. Humanitära interventioner kallas denna typ av militära ingripanden och humanitär intervention har diskuterats livligt internationellt och i Sverige under hela perioden efter det kalla krigets slut.

När Nato:s intervention i Serbien ägde rum år 1999 utan FN:s säkerhetsråds godkännande fick den svenska riksdagen tillfälle att diskutera Kosovofrågan ur bland annat folkrättsligt perspektiv. Något svenskt deltagande i Nato:s militära intervention var inte aktuellt, men svenskt truppbidrag till den säkerhetsstyrka med FN:s säkerhetsråds godkännande och i Nato:s faktiska regi aktualiserades när Nato fick Serbien på fall.

När Nato:s militära ingripande i Serbien debatterades i Sveriges riksdag ansåg de flesta som yttrade sig att Nato:s FN-stadgevidriga våldsanvändning var beklaglig men nödvändig. Eftersom FN:s säkerhetsråd inte tog sitt ansvar för situationen var det till och med bra att en annan organisation tog på sig ansvaret att intervensera till skydd för kosovoalbanerna.

Regeringens ståndpunkt var att Nato-aktionen inte hade något entydigt stöd i folkrätten. Det är korrekt, men får betraktas som ett "understatement", något som också indikerar att regeringen intog en väldigt förstående hållning till Nato:s intervention trots att den i princip stred mot folkrätten och FN-stadgan. Regeringens hållning delades med den överväldigande majoriteten i riksdagen att döma av debatten. Det verkar finnas en utbredd förståelse i riksdagen för att det kan uppkomma situationer i vilka ett internationellt ingripande är befogat även om FN:s säkerhetsråd inte kan komma överens så pass att ett beslut om militär intervention kan fattas av rådet.

När USA med allierade intervenerade militärt i norra Irak 1991 i syfte att upprätta en skyddszon för kurderna fick den svenska regeringen också tillfälle att ta ställning till en humanitär intervention, den första i raden efter det kalla krigets slut. Interventionen i Irak hade inte heller något uttryckligt säkerhetsrådsmandat. Den svenska regeringens reaktion då var strängare än i Kosovo-fallet år 1999 fast inte fördömande. En rad humanitära interventioner har också auktoriserats av FN:s säkerhetsråd under de senaste två decennierna.

Efter det som betraktades som FN:s misslyckande och i praktiken framtvingande av Nato:s ingripande i Kosovo år 1999 i kombination med FN:s tidigare passivitet och bristande ansvarstagande under folk-mordet i Rwanda 1994 lanserades tanken på en så kallad skyldighet att skydda, *responsibility to protect* på engelska. Idén lanserades i en rapport författad av en oberoende internationell tänkargrupp inspirerad av en uppmaning av den dåvarande generalsekreteraren för FN, Kofi Annan, till det internationella samfundet att finna en lösning på dilemmat vad som skall göras när FN:s säkerhetsråd är passivt inför humanitära katastrofsituationer.

Gruppens rapport *The Responsibility to Protect* kom ut samtidigt med terrorangreppet på World Trade Center i New York 2001, vilket gjorde att dess budskap till att börja med helt kom i skuggan av den internationella terrordiskussionen. Med tiden har idén om en skyldighet att skydda utvecklats och vuxit sig starkare och utgör nu en potentiell normativ ram för internationella militära ingripanden till skydd för mänskliga rättigheter. Dock skall betonas att doktrinen innefattar en klar presumtion för att ingripandena måste föregås av ett medgivande av FN:s säkerhetsråd. Faktum är att såsom idén lagts ner i FN:s egna officiella dokument är det ett krav att skyldigheten att skydda utövas inom FN:s ram.

Idén har dock potential att utvecklas till en självständig grund för internationella militära ingripanden vid storskaliga brott mot mänskliga rättigheter och alltså att juridiskt legitimera humanitära interventioner. Skyldigheten att skydda innehåller mycket mer än en skyldighet att ingripa till skydd för befolkningar som utsätts för allvarliga övergrepp. Ett tidigare led i skyldigheten att skydda är skyldigheten att förebygga konflikt och ett senare led är skyldigheten att återuppbygga efter konflikt. Den militära mittendelen brukar preciseras som skyldigheten att reagera, men eftersom det är denna del som orsakat mest debatt används ofta den övergripande termen skyldigheten att skydda för att beteckna enbart det internationella samfundets rätt eller skyldighet att ingripa i sista hand med militära medel till skydd för mänskliga rättigheter.

Sverige har spelat en aktiv roll i formulerandet av skyldigheten att skydda inom FN och följaktligen är både regeringen och riksdagen positivt inställda till idén. Idén bygger på att varje stat är suverän, men att suveräniteten bygger på att staten tar sitt ansvar för att skydda sin befolkning. Om staten själv inte skyddar befolkningen utan t.ex. begår allvarliga övergrepp mot den egna befolkningen eller mot särskilda grup-

per går ansvaret att skydda över på det internationella samfundet, enligt FN representerat av FN:s säkerhetsråd.

Mycket tyder på att regeringen – åtminstone fram till och med år 2010 – är beredd att acceptera att skyldigheten att skydda får utövas utanför säkerhetsrådets ram för det fall säkerhetsrådet förblir passivt på grund av oenighet. När skyldigheten att skydda kommer upp i riksdagsdebatter stöds idén av de allra flesta. Vissa riksdagsledamöter håller fast vid att FN måste auktorisera även interventioner i namn av skyldigheten att skydda medan andra rakt ut argumenterar för att ingripanden även utan säkerhetsrådets medgivande är berättigade i extrema situationer. Skillnaden mellan de två linjerna i debatten är inte stor och sannolikt finns en grund lagd bland riksdagsledamöterna för ett accepterande av interventioner i namn av skyldigheten att skydda även utan säkerhetsrådsmedgivande.

Internationaliseringen och aktiveringen av den svenska försvarspolitik kan underlätta ett sådant accepterande i riksdagen: skydd av mänskliga rättigheter även långt borta anses vara ett försvar av Sverige. Det finns inga hinder i RF för en sådan utveckling.

EU-fördraget vittnar om en lojalitet mot FN-stadgans regler när EU formulerar och exekverar sin gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som omfattar hela skalan av militära insatser. ”Effektiv multilateralism” var ledmotiv för när EU formulerade sin första och hittills enda säkerhetsstrategi 2003. Vissa tvetydigheter i fördragstexten ger emellertid utrymme för att tolka in ett agerande utan säkerhetsrådets medgivande inom EU:s ram; det talas alltid om ”FN-stadgans principer” och inte enbart om FN-stadgan som sådan och det är fullt möjligt att argumentera för att ett militärt ingripande till skydd mot storskaliga människorättsövergrepp är i linje med FN-stadgans principer. Formuleringen ”FN-stadgans principer” är sannolikt inte slumpmässig och används även i Nato-sammanhang.

Om ett EU-ingripande i namn av skyldigheten att skydda någonsin skulle bli aktuellt måste emellertid beslutet fattas enhälligt. Alla beslut i EU med militära implikationer måste fattas enhälligt.

4 Utgör riksdagen en motvikt till regeringen?

Givet riksdagens formellt mycket starka position i den svenska beslutsprocessen om att sända väpnade styrkor utomlands eller i övrigt sätta in svensk trupp (utom i självförsvar) blir frågan intressant om den pågående internationaliseringen och aktiveringen av den svenska försvarspolitiken

påverkar riksdagens ställning på något sätt. Om fler och fler beslut om att sända trupper utomlands behöver fattas och med kort varsel vore en möjlig utveckling att riksdagens roll som motvikt till och kontroll av regeringen försvagas.

Ett tänkbart scenario vore att regeringen på olika sätt försökte kringgå kravet på att tillfråga riksdagen varje gång väpnade trupper skulle sändas utomlands, i syfte att göra den svenska beslutsprocessen snabbare och flexiblare. Det finns många sätt på vilka regeringen skulle kunna beskära riksdagens inflytande i beslutsprocessen utan att RF formligen förändrades. Några tecken på planerade inskränkningar i RF:s grundläggande regler om riksdagens roll i beslutsprocessen finns inte.

I syfte att undersöka frågan om och i så fall hur riksdagens roll påverkas av internationaliseringen har jag gått igenom de beslut som fattats om att sända väpnade styrkor utomlands sedan början av 1990-talet till och med år 2010. Jag har även studerat riksdagsdebatterna som föregått dessa beslut för att se vilka argument av mer konstitutionell natur som framförs i riksdagsdebatterna angående regeringens hantering av de internationella förfrågningarna om svenska truppbidrag samt de efterföljande propositionerna till riksdagen om sådana bidrag till internationella fredsoperationer, som det alltid har rört sig om.

I samband med den nya RF 1974 antogs en lag (1974:614) om beredskapsstyrka för FN-tjänst som sedermera blev lag (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Lagen reviderades i samband med revideringen av RF 2010, men inte på den punkt som diskuteras här. Enligt denna lag delegerar riksdagen till regeringen, i enlighet med 15 kap. 16 § 2 st. 1 p. i RF att, om den senare så önskar ("[regeringen] får"), på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av OSSE ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. OSSE lades till vid en revidering av lagen 1992. Dessförinnan nämndes enbart FN. Den svenska regeringen har således rätt att ensam besluta om att sända svenska trupper utomlands för fredsbevarande verksamhet.

Det visar sig emellertid att regeringen i praktiken alltid tillfrågar riksdagen om dess medgivande till att väpnade trupper sänds till annat land och det syns inga tendenser till att denna praxis skulle förändras mot bakgrund av internationaliseringen. Snarare har regeringen blivit ännu mer angelägen om att få riksdagens medgivande ju mer internationaliserad och aktiverad den svenska försvarspolitiken blivit. Av olika skäl är det positivt för regeringen om ansvaret för de ofta riskfyllda internationella fredsoperationerna delas med riksdagen och ju bredare stödet är i riksdagen

gen desto bättre. Såvitt kan bedömas anser regeringen att beslutsfattandet är tillräckligt smidigt, i alla fall tills vidare, för att Sverige effektivt skall kunna delta i det internationella samarbetet kring fredsfrämjande insatser på olika platser i världen, ofta med kort betänketid och alltså kort tid för nationella beslutsprocesser.

Riksdagen å sin sida är medveten om sin konstitutionella roll, att döma av debattprotokollen, det vill säga det påpekas inte sällan i debatterna att riksdagens medverkan i beslutet att sända trupper utomlands är nödvändig och att riksdagen bör bevaka sin position i detta avseende. Riksdagen har emellertid aldrig svarat nej på en propå från regeringen att sända trupper utomlands. En del kritiska synpunkter på hanteringen av besluten om svenska truppbidrag framförs i riksdagsdebatterna och påvisar punkter i beslutsprocessen som riskerar att försvaga riksdagens ställning. Riksdagen ger besluten demokratisk förankring och har det demokratiska ansvaret så om riksdagens roll försvagas formellt och/eller i praktiken så försvagas det demokratiska inslaget i beslutsprocessen.

När det förekommer kritiska synpunkter i riksdagsdebatterna på den nationella beslutsprocessen rör de ungefär samma saker år till år.

Tidsfaktorn klagas ofta över i debatterna det vill säga det faktum att riksdagen har mycket kort tid till sitt förfogande för att själv fatta ett välgrundat beslut rörande operationen ifråga. Det kan handla om några dagar från det att propositionen kommer till riksdagen till dess att beslut måste fattas. Ibland klagar riksdagsledamöterna över att olika aspekter av det tilltänkta svenska truppbidraget inte preciserats tillräckligt väl i propositionen så att riksdagens medgivande riskerar att bli alltför öppet och därmed ge regeringen för stor handlingsfrihet i verkställandet av truppbidraget.

En praxis har utvecklats att riksdagen ger sitt medgivande till att sända ett större antal soldater utomlands än som faktiskt är beräknade att delta i operationen ifråga. Säkerhetsmarginalen är tänkt att underlätta beslut om förstärkning av trupperna eller hjälp med evakuering om situationen skulle förändras eller allvarligt försämrats. Riksdagsledamöterna framför inte sällan synpunkten att skillnaden mellan det antal soldater som egentligen skall utgöra det svenska bidraget och det antal som maximalt skulle kunna sändas ut i nödfall inte får vara för stor. Om skillnaden blir för stor anser riksdagen att den förlorar en del av kontrollen över hur mycket svensk väpnad trupp som skickas utomlands och att regeringen alltså får för stort svängrum i beslutsprocessen. Det påpekas i riksdagen att om regeringen vill ta säkerhetsmarginalen i anspråk så bör frågan återigen

hänskjutas till riksdagen för att säkra riksdagens inflytande även över beslutet att sända fler svenska trupper utomlands. Poängen med säkerhetsmarginalen är att regeringen skall kunna fatta beslutet ensam om en akut förstärkning av trupperna. Ur riksdagens synpunkt borde emellertid regeringens beslut åtminstone i efterhand underställas riksdagen för debatt.

Behovet av systematiskt tänkande och en svensk strategi för deltagandet i fredsoperationer betonades återkommande i riksdagsdebatterna i syfte att underlätta för riksdagsledamöterna att ta ställning till varje enskild operation. Om riksdagen fick något slags överblick över den svenska strategin skulle det vara lättare att utvärdera nyttan av det enskilda svenska truppbidraget till den enskilda internationella fredsoperationen mot bakgrund av strategin. År 2008 antogs en sådan strategi av regeringen, men frågan är om strategin motsvarar de önskemål riksdagen hade.⁶

En aspekt av beslutsfattandet som ofta betonas av riksdagsledamöterna är betydelsen av att det råder stor enighet bland riksdagsledamöterna kring besluten att skicka svenska trupper utomlands. I samtliga beslutade fall har det rått stor enighet. Ibland har det rått total enighet, men oftast enighet bland alla partier utom vänsterpartiet. Miljöpartiet är oftast men inte alltid enigt med majoriteten. Sverigedemokraterna kan också förväntas gå emot majoriteten i vissa fall. Hösten 2010 röstade vänsterpartiet och sverigedemokraterna nej till fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan. I Libyen-fallet 2011 röstade sverigedemokraterna, vänsterpartiet och miljöpartiet nej till svenskt deltagande i den FN-sanktionerade Nato-ledda militära operationen i olika skeden av hanteringen i riksdagen.

Ur riksdagens synpunkt är det den svenska viljan som kraftfullare manifesteras om riksdagsledamöterna är eniga och de svenska trupperna som visas ett starkare stöd av en mer eller mindre enig riksdag. Mot bakgrund av de svåra och riskfyllda uppdragen behöver och förtjänar soldaterna ett starkt stöd anser riksdagsledamöterna. I och med internationaliseringen och aktiveringen blir uppdragen ständigt mer komplexa och farliga.

Det faktum att praktiskt taget inga fredsbevarande uppdrag idag är *fredsbevarande* i traditionell mening utan utgör mer aktiva ingripanden för att framtvinga fred och/eller skydda hjälparbetare och civilbefolkning och skapa en allmänt säker miljö för återuppbyggande av raserade samhällen bidrar på den svenska konstitutionella scenen till, att den delega-

⁶ Regeringens skrivelse 2007/08:51.

tionslag som faktiskt existerar och som ger regeringen rätt att ensam fatta beslut att sända trupper utomlands på begäran av FN eller enligt beslut av OSSE inte används.

Samtliga operationer som Sverige deltagit i har ytterst varit beslutade av FN så kravet i lagen på en begäran från FN eller OSSE har alltid varit uppfyllt. Haken är emellertid att lagen talar om *fredsbevarande* verksamhet. Mer aktivt militära uppdrag betraktas inte som fredsbevarande i den svenska praxisen. Detta gör att regeringen inte använder sig av delegationslagen för att ensam fatta beslut om svenska truppbidrag till internationella fredsoperationer.

En fråga som uppstår är om inte delegationslagen borde ändras för att motsvara dagens behov alternativt upphävas eftersom den inte motsvarar dagens behov, men inga diskussioner har förts i internationaliseringens spår om att på så sätt ändra lagen. Inga diskussioner har heller förts om att tolka uttrycket "fredsbevarande" så att det omfattar också mer aktiva militära insatser, något som i sig inte vore orimligt mot bakgrund av hur uttrycket "fredsbevarande" används internationellt. Även efter de omvälvande förändringarna av försvarspolitikerna står delegationslagen kvar oförändrad. Att delegationslagen inte används stärker riksdagens ställning i beslutsprocessen eftersom riksdagen nu engageras i varje enskilt fall av beslut om svenska truppbidrag till internationella fredsoperationer.

5 Avslutning

Samspelet mellan de globala, regionala och nationella rättssystemen på försvarspolitikens område och den ständigt pågående normutvecklingen kan komma att leda till ytterligare ändringar i den svenska RF:s kapitel om krig och krigsfara än de hittillsvarande mestadels redaktionella.

Under arbetet med den nya RF diskuterades att ändra regleringen av regeringens respektive riksdagens befogenheter i Sverige under krigstillstånd och vid krigsfara. Utredningen föreslog till exempel att reglerna om en inom riksdagen utsedd krigsdelegation uttryckligen endast skulle vara tillämpliga i fall "rikets bestånd eller territoriella integritet" var hotade, inte vid väpnade konflikter långt hemifrån. Någon sådan precisering infördes emellertid inte. Regeringen ansåg att frågan behövde utredas ytterligare innan någon ändring eventuellt kunde göras.

Mot bakgrund av att Sverige kan komma att bli indraget i väpnade konflikter – krig – inom ramen för FN-auktoriserade internationella militära operationer av olika slag, inklusive "fredsbevarande" eller "freds-

främjande” uppdrag, liksom mot bakgrund av den ensidiga solidaritetsförklaring som regering och riksdag utfärdat i förhållande till EU:s medlemsstater och de nordiska grannländerna, har frågan om vad som kan utgöra krig och krigsfara för svenska rikets del blivit mer komplex än tidigare.⁷ Relativiseringen av begreppen krig och krigsfara – i förhållande till den traditionella förståelsen av krig som något absolut, som företrädesvis äger rum mellan två eller flera stater och för Sveriges del endast när rikets bestånd eller territoriella interitet var hotade – kan på sikt tänkas komma att leda till ändringar i RF.

Utredningen föreslog också att regeringens befogenheter vid krig och krigsfara skulle inskränkas i de fall regeringen under krig under vissa omständigheter får ta över riksdagens och den inom riksdagen utsedda krigsdelegationens uppgifter och alltså ha den totala politiska makten i Sverige. Detta får enligt RF ske om varken riksdagen eller krigsdelegationen kan fullgöra sina uppgifter i den utsträckning det behövs för att skydda riket och slutföra kriget. Utredningen hade velat att det tillades ”till rikets försvar” eftersom, enligt utredningen, försvarskrig är den enda form för internationell våldsanvändning som är tillåten enligt folkrätten.

Regeringen ville inte införa en sådan inskränkning eftersom Sverige kan komma att bli indraget i lagenliga krig inte bara i självförsvar utan även på grundval av en operation beslutad av FN:s säkerhetsråd samt, om tillägget skulle göras, Sverige kanske inte kunde uppfylla sina åtaganden enligt den ensidiga svenska solidaritetsförklaringen och enligt EU:s egen solidaritetsklausul som stipulerar ömsesidig hjälp inklusive möjlig militär hjälp vid terroristattacker och andra katastrofer inom EU (artikel 222 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt; även EU-fördragets ömsesidiga försvarsåtagande i artikel 42, p. 7 brukar ibland kallas solidaritetsklausul, men avses förmodligen inte här) eftersom kriget orsakat av de senare förpliktelserna inte skulle ske ”till rikets försvar”.

Folkrättsenliga krig inskränker sig sålunda inte enbart till rena försvarskrig och utvecklingen hittills pekar mot att krig blir en alltmer realistisk situation för Sverige att råka in i, i olika former och på olika sätt som vi bara för ett par decennier sedan inte hade kunnat föreställa oss. Både vidare statliga utredningar av normutvecklingen och vidare forskning på området torde vara motiverad.

Många andra rättsområden både på nationell och internationell nivå aktualiseras i samband med internationaliseringen av det svenska försva-

⁷ Ds 2007:46, Ds 2008:48, prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

ret. Ett internationellt rättsområde som inte alls diskuterats i det här bidraget, men som är av stor betydelse på marken är den internationella humanitära rätten framför allt manifesterad genom de fyra Genèvekonventionerna och i synnerhet den fjärde Genèvekonventionen om skyddet av civila under krig. Genèvekonventionerna tillämpas i väpnade konflikter, men tillämpningen kompliceras av att Genèvekonventionerna kom till långt före den utbredda förekomsten av komplexa internationella fredsoperationer. Här finns många frågetecken att rätta ut och ju mer aktiv och internationaliserad försvarspolitik blir desto mer påträngande blir behovet av klargörande.

