

# Riksdagen tog två beslut om Nato den 22 mars 2023

2 april, 2023

Utgivarna

När riksdagen tog ställning i Natofrågan den 22 mars gjorde den det genom två åtskilda beslut. Uppdelningen berodde på att olika röstregler var tillämpliga. Vi går här igenom besluten i tur och ordning.

**Beslut nr 1: Riksdagen godkänner Sveriges anslutning till Nordatlantiska fördraget**  
Genom ett första beslut godkände riksdagen Sveriges anslutning till Natofördraget.

För beslutet röstade 269 ledamöter. 37 ledamöter röstade nej. 43 ledamöter var frånvarande, varav 14 socialdemokrater. Det kan konstateras att mer än tre fjärdedelar av riksdagens samtliga ledamöter (de frånvarande inräknade) röstade för förslaget.

Detta var ett beslut som enligt den förra och nuvarande regeringens bedömning, liksom utrikesutskottets uppfattning, inte krävde en särskild beslutsordning. Det var alltså ett beslut som kunde tas med enkel majoritet. Ingen från de partier, Miljöpartiet och Vänsterpartiet, som sade nej till förslaget gjorde några invändningar i den frågan. Inga andra seriösa röster har heller gjort några invändningar.

Det framstår onekligen som något överraskande och främmande att ett "historiskt" och "ödesdigert" beslut som detta kan forceras igenom så lättvindigt som nu skedde. Mer än 200 år av egen utrikes- och säkerhetspolitik, som strategiskt utgjort en grund för våra möjligheter att bevara freden, desavouerades godtyckligt och utan grundliga strategiska överväganden. Ett experimentellt steg togs in i det okända, såsom den nu pågående anslutningsprocessen med eftertryck belyst och alltjämt illustrerar. En folkomröstning, som skulle ha möjliggjort analyser och debatter för ett genomtänkt och förankrat ställningstagande, kom inte i fråga.

Juridiskt sett fanns det inget som hindrade att riksdagen tog det beslut den tog med enkel majoritet. Det grundläggande skälet till det är att en anslutning till Nato formellt sett inte betar oss vårt självbestämmande. Sverige som medlem i Nato kvarstår formellt vid rätten att säga nej till militära insatser, krigsförklaringar, militära planer och prioriteringar, inordning under Natos kommandon, tillhandahållande av styrkebidrag, deltagande i "rapid forces", vapensatsningar, basstationeringar och allt annat vi vid ett medlemskap kommer att konfronteras med.

Ur grundlagens perspektiv är detta centralt. Regeringsformen lägger inte hinder i vägen för det svenska inträdet i Nato. Vi återkommer till den frågeställningen.

I verkligheten handlar det naturligtvis om något helt annat. Ty där handlar det om realiteterna och i vad mån statsledningen med stöd av en medborgerlig opinion kan förmås att hålla en kurs som vägleds av vad som är bäst för Sverige i varje läge. Förutsättningarna kunde onekligen ha varit bättre. Den förra och den nu sittande regeringens hållningar medför att det är lätt att befara det värsta. Härvidlag finns det emellertid mycket att göra för de som med fog har all anledning känna sig överkörda, de som vill stå upp för svenska intressen och de som dragit rationella slutsatser av den upplysande men inte upplyftande svenska anslutningsprocessen, som visar hur det kan komma att bli för en småstat som ger sig in i Nato.

För att återgå till det juridiska så är det centrala i denna del följande:

- Utgångspunkten enligt regeringsformen är att det är regeringen som träffar överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer (även med Nato).
- I vissa fall krävs enligt grundlagen riksdagens godkännande.
- För vissa fall innehåller grundlagen sådana spärrar att en överenskommelse förutsätter grundlagsändring.
- Natofördraget måste enligt regeringsformen åtminstone ses som ett avtal "av större vikt", varför en anslutning kräver riksdagens godkännande. Annars kunde regeringen ha tagit beslutet utan godkännande. Riksdagen har godkänt avtalet.
- Men ett medlemskap i Nato innebär ingen "överlåtelse av beslutanderätt", eftersom besluten i det bestämmande organet Nordatlantiska rådet och andra av Natos instanser fattas genom konsensus, varför Sverige kan säga nej till att bli bundet.
- I propositionen slår regeringen bland annat fast det centrala: "Ett medlemskap i Nato medför alltså inte en förpliktelse vars fullgörande kräver ett insättande av väpnade styrkor. Det finns inte heller någon lag som bemyndigar regeringen att lämna stöd med svenska väpnade styrkor till andra länder som är utsatta för väpnat angrepp." Regeringen föreslår inte någon ändring av detta.
- Det återstår att pröva huruvida de kvalificerade regler som återfinns i § 7 och § 8 i kapitel 10 i regeringsformen slår till.
- Enligt § 7 gäller att beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgift eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelse kan i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller ska bli anslutet.
- Det bör först anmärkas att regeringsformen bygger på grundsatsen att konstitutionell kompetens kan överlåtas bara om det uttryckligen framgår av regeringsformens bestämmelser. Utgångspunkten är att rättskipning och förvaltning ska hanteras av svenska organ. För överlåtelse av sådana funktioner krävs grundlagsstöd i den mån en överlåtelse alls är tillåtlig.

- I § 7 talas det inledningsvis om överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen.
- Bestämmelsen är inte tillämplig, eftersom det formellt sett inte är fråga om någon överlåtelse av beslutanderätt till Nato och i vart fall ej om någon beslutanderätt grundad på regeringsformen.
- Det centrala i bestämmelsen är att värna om beslutanderättens skyddsvärde ur suveränitetssynpunkt. Men den beslutanderätten påverkas inte formellt sett genom anslutningen till Nato. Sverige är bevarad vid sin suveränitet. En annan sak är om Sverige som medlem i Nato förmår att vidmakthålla och hävda suveräniteten, men det beror ytterst på egna svenska ställningstaganden, den egna politiska styrkan och förmågan att tillsammans med andra försvara en självständig linje.
- I bestämmelsen anges vidare att överlåtelse av beslutanderätt endast får ske i begränsad omfattning. Vad innebär det? Enligt förarbetena uttalade föredragande statsrådet ”att stadgandet icke medger att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om skatter och andra pålagor eller ingå överenskommelser med främmande makt överlåtes vare sig i sin helhet eller i en utsträckning, som på något sätt kan inverka på rikets självständighet i stort”. Sådana överlåtelser sker emellertid inte genom anslutningen till Nato. En annan sak är att ett medlemskap de facto kommer att inverka på Sveriges självständighet. Om statsledningen inte förmår hålla emot och hävda en svensk linje, riskerar Sveriges självständighet att devalveras.
- Enligt § 7 får en överlåtelse av beslutanderätt som direkt grundar sig på grundlagen bara ske till ”en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete”. Eftersom det inte sker någon sådan överlåtelse, blir denna kvalificering irrelevant.
- Sammanfattningsvis kan konstateras att formellt sett så innebär en anslutning till Nato ingen överlåtelse av beslutanderätt enligt § 7.
- Inte heller spärarna i § 8 slår till. Där handlar det om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som inte grundar sig direkt på grundlagen. Men eftersom Sverige formellt sett inte överlåter beslutanderätt till Nato blir bestämmelsen inte tillämplig. Skulle det emellertid av något skäl anses handla om sådan överlåtelse av förvaltningsuppgifter så kräver det beslut av riksdagen med enkel majoritet och, om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning, ett riksdagsbeslut som omfattar minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter. En sådan majoritet står bakom de fattade besluten

## **Beslut nr 2: Riksdagen antar regeringens förslag till ändring i lagen om operativt militärt stöd.**

Detta beslut var inte nödvändigt för att riksdagen skulle fatta Beslut nr 1 eller för att Sverige skulle leva upp till Natofördraget. Det handlade bara om på vilket sätt Sverige fattar beslut om att begära stöd enligt Natofördraget, det vill säga en helt intern fråga.

Enligt den redan gällande lagen om operativt militärt stöd har regeringen befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära militärt stöd av medlem i EU eller Nato. Den nu beslutade lagändringen innebär bara att sådant stöd även kan begäras av organisationen Nato. Det är fråga om en teknikalitet.

Kompletteringen bottnar i att det visserligen är militärt stöd från de enskilda medlemsstaterna, som det egentligen handlar om, för det fall att någon av dem skulle vara villig att lämna oss militärt stöd. Nato har ju inte egna militära resurser. Men eftersom den som eventuellt skulle välja att lämna oss stöd skulle stå under Natobefäl behöver Nato som organisation nämnas för att få ihop pusslet.

I och med lagändringen kan förvaltningsuppgifter av regeringen överlåtas inte bara till medlem av EU eller Nato utan även till Nato som organisation. De förvaltningsuppgifter som avses är de som framgår av den svenska instruktionen för Försvarsmakten och IKFN-förordningen om att hindra kränkningar av svenskt territorium. En överlåtelse kan alltså med andra ord bli synnerligen långtgående.

Någon reglering i svensk lag av den maktutövning som Natoledda stödjande militära styrkor kan komma att utöva mot fientliga styrkor här i landet behövs enligt propositionen inte. Härvidlag får man lita på den humanitära rätten, men också på att det av ”regeringens beslut om att begära stöd från Nato bör vidare följa i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar våld eller tvång får av Natoledda stödjande styrkor utövas.”

Den här aktuella, av riksdagen beslutade lagändringen krävde kvalificerad majoritet, varför beslutspunkten behandlades separat. Sådan majoritet förelåg då beslutet togs.

Beslutet handlade om en delegering från riksdagen till regeringen av rätt att överlåta beslutanderätt till Nato som organisation i vissa fall. Detta ansågs vara en delegering i enlighet med 10 kap. 8 § regeringsformen. Eftersom delegeringen ansågs innefatta uppgifter som handlade om myndighetsutövning krävdes kvalificerad majoritet, det vill säga att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstade för.

Vi har tidigare på sajten framfört åsikten att besluten under såväl denna punkt 2 som under punkt 1 skulle kräva sådan kvalificerad majoritet. Vi såg det som en helhet, som ett ”paket”. Så har emellertid inte beslutsfattandet lagts upp. Genom detta inlägg torde vi ha tydliggjort att beslut enligt punkt 1 krävde enkel majoritet och beslut enligt denna punkt 2 krävde kvalificerad majoritet.

Enligt propositionen handlar inte delegeringen om att bemyndiga regeringen att överlåta uppgifter som direkt grundar sig på regeringsformen. Resonemanget innebär att när Försvarsmakten möter ett väpnat angrepp mot Sverige så är det en förvaltningsuppgift och inte en uppgift som grundar sig på regeringsformen. Det är en uppgift som därmed kan överlåtas till en annan stat eller mellanfolklig organisation.

Om det är till någon tröst så anges det i propositionen:

”I enlighet med regeringens bedömning i fråga om lagen om operativt militärt stöd utgör utövandet av militära maktbefogenheter i försvaret av Sverige mot väpnade angrepp och mot territoriella kränkningar sådana uppgifter som på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna och enskilda – intressen, och bör ur suveränitetssynpunkt därför i princip förbehållas svenska organ. Att tillåta att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid mot invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium bör anses vara en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen.”

Men delegeringen till regeringen går ju mycket långt. Slutsatsen blir att det finns inte så mycket av juridiskt värde att hålla i handen i dessa sammanhang och oroliga tider. Kvar står uppgiften att formera och samla bredast möjliga opinion för att i varje läge försöka hävda vad som är bäst för Sverige.

Lästips:

[Beslutsprotokoll](#) den 22 mars 2023