

Juridiska fakultetskansliet

Försvarsdepartementet

Remiss: Ds 2024:2 Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har anmodats yttra sig över rubricerad remiss.

Inledning

Huruvida Sverige bör godkänna avtalet i stort är en säkerhetspolitisk fråga, som ligger utanför Juridiska fakultetsnämndens expertis. Vad gäller frågan om godkännande kommer detta yttrande istället att fokusera på om beredningskravet i RF 7:2 är uppfyllt, dvs om ”[i]nnebörden och konsekvenserna av förslaget [är] tillräckligt redovisade i promemorian” (NJA 2018 s. 743 § 17). I analysen kommer fakulteten att utgå från att i vart fall de viktigaste och de mest kontroversiella frågorna bör belysas klart. Juridiska fakultetsnämnden kommenterar därefter några andra avtalsbestämmelser.

Juridiska fakultetsnämnden har för sin bedömning av avtalets innehåll utgått från den engelskspråkiga versionen av avtalet.¹

Allmänt om DCA-avtalet

DCA-avtalet mellan Sverige och USA reglerar de närmare förutsättningarna för amerikansk militär närvaro i Sverige. Avtalet omfattar en rad frågor som redan är reglerade i Natos SOFA (SOFA=Status of Forces Agreement) och i värdlandsstödsavtalet mellan Sverige och USA från 2016, men det går betydligt längre.

DCA står för Defense Cooperation Agreement. DCA-avtal finns i många olika former, och det är bara en del sådana avtal som innehåller bestämmelser av samma slag som det nu aktuella avtalet; andra kan omfatta t ex samarbete om utveckling av krigsmaterial. Ett antal bilaterala avtal mellan USA och nordiska och östeuropeiska stater har ett innehåll liknande (om än inte helt identiskt med) det nu föreliggande avtalet. Dessa bygger med all säkerhet på ett amerikanskt modellavtal, alltså ett slags standardavtal från vilket endast smärre avvikelser är möjliga.

¹ Den finns inte bifogad i promemorian men får antas vara den version som använts som utgångspunkt i förhandlingarna och som kommer att vara underlag för diskussioner med USA om tillämpningen.

Sverige förhandlade sitt DCA-avtal i stort sett samtidigt som Finland och Danmark och ett par år efter Norge. Som ska beröras nedan verkar det som om de andra nordiska länderna på ett par punkter fått till ett innehåll som ger deras regeringar något större handlingsfrihet (se nedan).² Det förefaller mycket sannolikt att de nordiska regeringarna har konsulterat varandra under processen, men det framkommer inte av promemorian huruvida regeringen övervägt att samordna svenska positioner med de andra nordiska länderna och inte heller varför avtalen skiljer sig åt i en del avseenden. Det kan här påpekas att nordiskt samråd eller i vart fall nordiska jämförelser skulle kunna vara användbara också för implementeringen, dvs för transformering och därav föranledda författningsändringar.

Frågan om innebörden och konsekvenserna av avtalet är tillräckligt redovisade i promemorian

Avtalet är komplicerat och omfattar många rättsområden. Den centrala aspekten är dock det ”obehindrade” amerikanska tillträdet till svenska anläggningar och till svenskt territorium. Denna aspekt framgår klart av de mer tekniska avsnitten av promemorian (”5.2 De enskilda bestämmelserna”, ”7. Behovet av författningsändringar”). Den bör belysas klart och tydligt också i de allmänna delar som den som snabbt vill skaffa sig en bild av avtalet kan tänkas läsa (”1 Promemorians huvudsakliga innehåll”, ”3 Ärendet”, ”4.2 Jämförelse mellan DCA-avtalet och gällande statusavtal”, ”5.1 Allmänt om avtalet” samt ”6.2 DCA-avtalet ska godkännas”).

I avsnittet ”5.1 Allmänt om avtalet anges” att ”[a]vtalet kompletterar Nato/PFF SOFA och innehåller bestämmelser om den rättsliga statusen för amerikansk militär personal, leverantörer och anhöriga” och att det ”[d]ärutöver regleras frågor om USA:s rätt till tillträde till svenskt territorium och rätt att använda vissa anläggningar och områden här.” (s 99) Man ges här och på flera andra ställen i promemorian intrycket att det är fråga om tekniska bestämmelser som ska underlätta ett redan existerande samarbete med USA och ett framtida samarbete i Nato. Avtalet går emellertid betydligt längre än så. Till skillnad från de andra avtalen ger DCA-avtalet USA närmast obegränsad rätt till tillträde till svenskt territorium och till 17 basområden, vilka kan användas också för aktiviteter utanför Natosamarbetet.

Yttrandet kommer i det följande att ta upp några frågor som kan antas komma att tilldra sig politiskt intresse och granska om de är tillräckligt redovisade.

USA får obehindrat tillträde

Artikel 3 reglerar USA:s tillgång till och användning av olika anläggningar och områden, och den refereras i avsnitt 5.2: ”Av central betydelse är bestämmelsen om att amerikanska styrkor, leverantörer och anhöriga ska ha obehindrat tillträde till dessa platser för en rad olika syften”, och till delar av sådana platser kan USA ges exklusiv tillgång och därtill rätt att kontrollera inpassagen (s 102). Vidare finns, i artikel 11, ”en allmän bestämmelse om amerikanskt tillträde till svenskt territorium. Syftet med bestämmelsen är att enskilda beslut om tillträde inte ska fattas inför varje amerikanskt besök. Amerikanska luftfartyg, fartyg och fordon som används av de amerikanska styrkorna, eller enbart för deras räkning, ska därför ges tillträde till Sverige så länge avtalet är i kraft” (s 132). Som kommer att förklaras nedan förefaller det som om Sverige inte har möjlighet att vägra sådant tillträde och användning.

² Se Bevara Alliansfriheten, Varför saknar Sveriges avtal om försvarssamarbete med USA förbehåll som Danmark, Finland och Norge ansett nödvändiga? 16 februari, 2024 www.alliansfriheten.se.

Det kan alltså konstateras att avtalet anger att USA ska ha ständigt tillträde till svenskt territorium under avtalstiden och ”obehindrat tillträde” (”unimpeded access”) till 17 olika militära anläggningar. Detta framgår av ovannämnda citat samt det tekniska kapitlet ”7 Behovet av författningsförändringar”. Denna helt centrala aspekt av avtalet bör framhåvas även i de allmänna delarna samt bör det förklaras hur den svenska regeringen föreställer sig att den amerikanska närvaron kommer att se ut mer konkret.

Det förtjänar också att påpekas att artikel 11 i det norska avtalet från 2021 innehåller en tydlig begränsning vad gäller inresa för amerikansk trupp: ”[i]n accordance with applicable clearances issued by Norwegian authorities in response to requests made pursuant to mutually determined procedures.” I andra punkten i samma artikel anges ytterligare ett förbehåll: “Clearances granted for multiple unspecified entries, exits, and movements within the territory of Norway shall be limited to a maximum of one year” Promemorian innehåller ingen diskussion om huruvida en begränsning av norsk typ hade varit önskvärd.

Frågan om Sverige, efter det att avtalet trätt i kraft, kan hindra amerikanskt tillträde eller amerikanska aktiviteter på militära anläggningar i Sverige

I promemorian sägs följande i avsnitt 5.1:

Alla aktiviteter ska utföras med full respekt för svensk suveränitet, svenska lagar och internationella förpliktelser. Det är precis som tidigare Sverige som har rätt att avgöra om verksamhet får äga rum på svenskt territorium och en grundförutsättning för all amerikansk närvaro är att den sker med svenskt samtycke. (s 99)

Detta kan förstås på två alternativa sätt:

- 1) Det krävs ett konkret svenskt medgivande för att en amerikansk verksamhet ska få äga rum på svenskt territorium.
- 2) Även om det inte krävs ett konkret svenskt medgivande kan Sverige hindra en planerad eller påbörjad amerikansk aktivitet.

Vad gäller den första tolkningen så ger avtalets klara bokstav, liksom detaljövervägandena i promemorian runt artikel 11 (s 132), det tydliga intrycket att svaret på frågan är nej, dvs att det inte krävs ett konkret medgivande. Detta utgör en väsentlig skillnad gentemot Nato SOFA och andra existerande avtal, vilka förutsätter en konkret inbjudan från Sverige (ss 94 & 96).

I promemorian anges att ”[d]en amerikanska närvaron kommer alltid att koordineras mellan USA, framför allt genom Högkvarteret för de amerikanska militära styrkorna i Europa (US EUCOM), och Försvarsmakten” (s 132). I flera DCA-avtal – t ex med Finland, Norge och Ungern -- inleds artikel 3(1) och artikel 4 med orden “[w]ith full respect for the sovereignty, laws, and international legal obligations of Country X, *with consultation and consideration of the views of both Parties*” (kursivering tillagd). Någon sådan formulering finns dock inte i det svenska avtalet (vilket inte förklaras i promemorian.) Trots detta kan det ändå förutsättas att amerikansk närvaro och verksamhet under en ansvarsfull amerikansk regering kommer att ske i samförstånd med den svenska regeringen och Försvarsmakten. Icke desto mindre måste det utredas om Sverige har möjlighet att säga nej om USA skulle vilja ha tillträde till eller använda en anläggning på sätt som strider mot svenska intressen, dvs den andra tolkningen.

Det som skulle kunna åberopas för ett svenskt veto är vissa formuleringar i framför allt artikel 1.

Artikel 1, stycke 1 säger:

1. In accordance with international law and with Swedish consent, this Agreement sets forth the framework for enhanced defense and security cooperation between Sweden and the United States

Här anges att avtalet, i enlighet med folkrätten och med svenskt samtycke, sätter ramarna för samarbetet. Det kan antas att promemorieförfattarna menar att detta binder USA så att varje enskild aktivitet måste utföras i enlighet med folkrätten (enligt vems tolkning?) och vara i enlighet med svenskt konkret medgivande. Att avtalet ingås i enlighet med folkrätten behöver emellertid inte betyda något annat än att det är ett avtal som länderna är tillåtna att ingå (vilket för knappast är kontroversiellt). Att avtalet ingås med svenskt samtycke är självklart eftersom det inte kan vara fråga om ett avtal med mindre än att båda parter samtyckt, men betyder inte heller det att det krävs konkret svenskt samtycke för varje aktivitet. Enligt Juridiska fakultetsnämndens mening är den rimligaste tolkningen av denna vaga formulering därför inte att den begränsar USA vad gäller vilka aktiviteter som ska utföras eller hur.

Det andra stycket är något skarpare.

2. All activities under this Agreement shall be conducted with full respect for the sovereignty, laws, and international legal obligations of Sweden, including with regard to the stockpiling of certain types of weapons on Swedish territory.

Ordet **”suveränitet”** är vagt, och det är svårt att veta vilken betydelse det har rent konkret i detta avtal. Det kan knappast ge Sverige en grund för att bryta mot klara bestämmelser i avtalet, dvs att vägra USA något som USA har rätt till enligt avtalet. Sverige skulle knappast acceptera att en annan stat bryter mot t ex en konvention om mänskliga rättigheter under hänvisning till sin suveränitet.

Åberopandet av **svenska lagar** är viktigare. Det kan inledningsvis konstateras att skrivningen i artikel 1(2) är vagare än den i Nato SOFA, vilkens artikel II anger att ”[i]t is the duty of a force and its civilian component and the members thereof as well as their dependents to respect the law of the receiving State....“ Promemorian innehåller ingen jämförelse med Nato SOFA och ingen förklaring till skillnaden och inte heller något resonemang om hur de båda stadgandena ska tillämpas tillsammans.

I promemorian finns inte heller någon egentlig analys av vad det potentiellt viktiga stadgandet i artikel 1(2) om ”full respect for the ... laws ... of Sweden” skulle kunna betyda. Vilka lagar är aktuella? Har de kommunicerats med den amerikanska motparten? Vilka reaktioner har man i så fall fått? (Jfr nedan om kärnvapen.)

Åberopandet av **”international legal obligations”** är också relevant. Här bör det påpekas att USA i många avseenden har en annan tolkning av folkrätten, varför det inte är givet att USA har samma inställning till hur Sveriges ”international legal obligations” ska förstås.

Även beträffande denna fråga hade det varit på sin plats med en diskussion om vilka internationella åtaganden som kunde vara relevanta. I avsnittet ”9 Konsekvenser” skrivs i promemorian helt kort att ”[f]örslagen bedöms ... vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden i övrigt” (s 283), utan att det anges vilka åtaganden som promemorieförfattarna undersökt.

I den norska propositionen inför godkännandet av DCA-avtalet förklarade den norska regeringen öppet att Norge och USA har olika uppfattningar om vad artikel 1 betyder.

Den amerikanska uppfattningen är att man har en skyldighet att efterleva norsk rätt och norska folkrättsliga förpliktelser bara om det är förenligt med amerikanska operativa behov.³

I underlaget inför Riksdagens ställningstagande bör dessa frågor ha retts ut så långt möjligt och Riksdagen bör veta om det är regeringens bedömning att Sverige, på grundval av svenska intressen, svenska lagar eller svenska internationella åtaganden, kan hindra USA att vidta vissa åtgärder

Permanent baser, förhandslagring

En kontroversiell fråga är huruvida Sverige ska tillåta USA eller andra Natostater att ha permanenta baser i Sverige. I propositionen sägs på två ställen följande: ”Ett ingående av DCA-avtalet förändrar inte den ståndpunkt som har kommit till uttryck inom ramen för Sveriges Natoansökan att det inte finns skäl att ha kärnvapen och permanenta baser på svenskt territorium i fredstid” (ss 9-10, s 121). Frågan är då vad som menas med ”permanenta baser” (om kärnvapen, se nedan).

Avtalet ger, som nyss nämnts, USA ”obehindrat” tillträde till 17 existerande militära anläggningar och områden varav delar kan reserveras för USA exklusivt. Vidare ger Artikel 4 ”USA rätt att transportera, förhandslagra och förvara utrustning på de överenskomna anläggningarna” med ”exklusiv tillgång till förvaringen” och en ständig (”unencumbered”) rätt att transportera utrustningen ut ur landet (s 103). De amerikanska styrkorna ska också ha tillgång till flygplatser och hamnar för leveranser av förhandslagrade tillgångar. Vidare förväntas det enligt avtalet att det ska bedrivas byggnadsverksamhet inklusive av nya byggnader som kräver bygglov (artikel 3, artikel 5), att medföljande civila kör bilar registrerade i Sverige (artikel 9) med amerikanska körkort (artikel 10) och att styrkemedlemmars barn går i svensk skola (artikel 7(4)), etc. Det förefaller alltså som om de amerikanska styrkorna ska vistas i landet en längre tid i anläggningar som de i vart fall delvis själva låter bygga och till vilka svenska myndigheter inte alltid har tillträde.

Det underlag på vilket Riksdagen ska fatta sitt beslut bör i klarspråk beskriva hur den amerikanska verksamheten kan se ut samt diskutera i vad mån den skiljer sig från det som promemorian definierar som ”permanent baser”.

Kärnvapen och förbjudna vapen

En annan kontroversiell fråga är den om förhandslagring av kärnvapen på svenskt territorium, vilket berör artikel 4. Som redan nämnts anges i promemorian att ”[e]tt ingående av DCA-avtalet förändrar inte den ståndpunkt som har kommit till uttryck inom ramen för Sveriges Natoansökan att det inte finns skäl att ha kärnvapen och permanenta baser på svenskt territorium i fredstid” (s 9-10, 121).

Det finns argument för att avtalet ger utrymme för Sverige att hävda denna politik även efter det att avtalet trätt i kraft. Som framgår av artikel 1(2) ska all verksamhet som omfattas av avtalet utföras med full respekt för svenska lagar och Sveriges internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på svenskt territorium. Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet brukar vanligtvis anses förbjuda införsel av kärnvapen eftersom den kräver tillstånd för kärnteknisk verksamhet, och hänvisningen till ”vissa typer av vapen” (”certain types of weapons”) utgör en indikation på att Sverige avser just denna lag, även om det inte skrivs ut i klartext i promemorian.

³ Prop. 90 S (2021-2022), s 33.

Det finländska utrikesministeriet gör på sin hemsida klart att det är så man ser på saken med hänvisning till motsvarande lag (som dock är tydligare än den svenska lagen).⁴

Danmark och Norge fick in tydligare skrivningar i sina avtal: ”Nothing in this Article alters Norwegian policies with regard to the stationing of foreign forces on Norwegian territory, and the stockpiling or deployment of nuclear weapons on Norwegian territory.” Denna formulering återfinns i artikel 1 av båda ländernas avtal och därtill i artikel 4 i det norska avtalet. Detta varken kommenteras eller nämns i promemorian, ej heller diskuteras hur den amerikanska sidan kan tänkas se på tolkningen av artikel 1(2) vad gäller kärnvapen. Förutom det ovan citerade uttalanden om den svenska ståndpunkten om kärnvapen (s 9-10, 121) diskuteras inte kärnvapen över huvud taget i promemorian.

Underlaget för Riksdagen bör också klargöra den svenska regeringens syn på tillämpligheten av icke-spridningsfördraget (NPT). Även Ottawakonventionen om personminor (omnämnd av det finländska utrikesministeriet) liksom konventionen mot klusterammunition bör nämnas och diskuteras.

Tillämpning av avtalet utanför Natosamarbetet

Avtalet är inte ett Natoavtal utan ett avtal mellan Sverige och USA. I artikel 1 anges att avtalet kompletterar Nato SOFA, men det finns inte något i avtalet som direkt begränsar tillämpningen av avtalet till verksamhet inom Natos ram.

Natosamarbetet gäller det kollektiva självförsvaret av Natoländerna i det nordatlantiska området och är föremål för kollektivt beslutsfattande med konsensus i det Nordatlantiska rådet, NAC. USA:s politiska intressen och militära verksamhet, däremot, är globala och inte begränsade till vad som följer av Nato-fördraget. I princip kan alltså amerikanska aktiviteter på svenskt territorium enligt DCA-avtalet gälla amerikanska militära operationer var som helst, även utanför Natosamarbetet, för självförsvaret eller för andra ändamål. Amerikansk utrikespolitik är mindre förutsägbar än tidigare, men även med en ansvarsfull amerikansk regering har USA en tolkning av FN-stadgans våldsförbud och många andra regler som skiljer sig från svensk och europeisk syn.

Promemorian borde klart ha rätt ut i vilken utsträckning DCA-avtalet omfattar aktiviteter utanför Natosamarbetet och vilka säkerhetspolitiska och andra konsekvenser det i så fall skulle kunna få, t ex om anläggningar i Sverige skulle kunna tänkas bli använda på något sätt i amerikanska militära operationer utanför Natos ram och om Sverige i så fall skulle kunna hållas medansvarigt för politiskt och folkrättsligt kontroversiellt amerikanskt agerande eller kanske t o m bli ett militärt mål för anfall från USA:s motståndare.

Slutsats angående frågan om innebörden och konsekvenserna av avtalet är tillräckligt redovisade i promemorian

Motiven till varför Sverige bör ingå avtalet (”6.2 DCA-avtalet ska godkännas”, s 120-121) upptar två sidor, varav en sida handlar om den säkerhetspolitiska situationen i stort och en sida handlar om samarbetet med USA.

Det diskuteras inte huruvida det finns några alternativ till att ingå avtal med innehåll liknande det som nu är aktuellt. Med vilken juridisk ram har USA samarbetat med t ex Tyskland, Italien, Storbritannien och Nederländerna, vilka inte har DCA-avtal av denna

⁴ The Finnish Nuclear Energy Act prohibits the import of nuclear explosives as well as their manufacture, possession and detonation in Finland. Likewise, it is prohibited and punishable to transport nuclear weapons through Finland. The Finnish Criminal Code criminalises a nuclear device offence.

typ? Vidare diskuteras inte de praktiska erfarenheterna från de andra Nato-stater som under decennier haft amerikansk trupp stationerad på sitt territorium.

Ovan har visats att en rad viktiga frågor inte är utredda i promemorian. Vidare är de allmänna delarna (1, 3, 4.2, 5.1 samt 6.2) utformade så att det är svårt att förstå vad som är avtalets huvudpunkter. Den som läser dessa delar kommer att få en oklar eller t o m felaktig bild av avtalet. Som nämnts hävdas t ex i avsnitt ”5.1 Allmänt om avtalet” att

[d]et precis som tidigare [är] Sverige som har rätt att avgöra om verksamhet får äga rum på svenskt territorium och en grundförutsättning för all amerikansk närvaro är att den sker med svenskt samtycke. (s 99)

Om den Juridiska fakultetsnämndens analys är korrekt är detta påstående delvis missvisande, delvis sannolikt fel.⁵

Eftersom det enligt Juridiska fakultetsnämndens mening inte kan sägas att ”[i]nnebörden och konsekvenserna av förslaget [är] tillräckligt redovisade i promemorian” bör förslaget inte läggas fram för Riksdagen i sin nuvarande form. Propositionen till Riksdagen bör alltså vara betydligt mer utförlig och öppen vad gäller motiv och konsekvenser.

Synpunkter på några andra aspekter

I promemorian skrivs att ”[d]e amerikanska styrkorna ... inte [är] en del av det svenska samhället”, och att ”amerikanska styrkor [behöver kunna] förflytta sig mellan olika länder utan att i varje land mötas av olika krav på att anpassa verksamheten, personalen eller utrustningen, t.ex. olika nationella krav på administrativa tillstånd, licenser och certifikat, eller på att varor uppfyller vissa särskilda produktstandarder.”(s 129). Detta behov är förståeligt. Icke desto mindre: Även om den amerikanska styrkan kommer att vara s a s inkapslad genom en rad undantagsbestämmelser som i stor utsträckning ställer den utanför den svenska rättsordningen så kommer den ändå att påverka det svenska samhället. Vidare har Sverige som stat ett ansvar, inte minst vad gäller mänskliga rättigheter, för alla som befinner sig inom landets gränser, inklusive utländska styrkor. Följande speciella synpunkter lämnas utifrån dessa utgångspunkter.

Upprätthållande av ordning och ansvar för brott begångna i tjänsten av den amerikanska styrkan

En omdiskuterad fråga är den om jurisdiktion över de amerikanska styrkorna. Här ska två frågor tas upp, ordningsmakt och tjänsteansvar respektive dödsstraffet.

Enligt artikel 6 i avtalet har de amerikanska styrkorna relativt långtgående befogenheter att upprätthålla ordningen i och runt de aktuella anläggningarna, och ibland, enligt punkten 3, också bortom dessa områden (avsnitt 7.2.6, särskilt ss 169-170). Detta reser två frågor. För det första hade det varit intressant med en redovisning av i vilken mån amerikansk militärpolis lever upp till de standarder som Sverige är bundet av enligt Europakonventionen. Vilka regler finns för användning av våld inklusive skjutvapen? Även om det finns en allmän bestämmelse i artikel 1 (2) om att svensk lag ska respekteras är det inte säkert att det avspeglas i t ex de instruktioner som amerikansk militärpolis får. Det är inte självklart att de överväganden som gjorts beträffande finländsk militärpolis (s 170) är relevanta också för amerikansk d:o; finländska styrkor är utbildade med rättsregler

⁵ Den första satsen strider mot den tolkning som Juridiska fakultetsnämnden gjort. Den andra satsen är korrekt i en trivial mening, nämligen att den amerikanska närvaron sker genom det samtycke som lämnas i avtalet, men läst i sitt sammanhang ger denna sats det felaktiga (och möjligen eftersträfvade) intrycket att det krävs svenskt konkret samtycke för all amerikansk närvaro.

som liknar de svenska och Finland är liksom Sverige bundet av Europakonventionen och andra relevanta mänskliga rättighetskonventioner.

Ett relaterat spørsmål gäller amerikansk militärs ansvar för eventuella övergrepp i samband med upprätthållandet av ordningen. Enligt artikel 12 har Sverige ingen jurisdiktion över amerikanska tjänstehandlingar, och det är den amerikanska sidan som avgör vad som är en tjänstehandling (artikel 12(5)). Det förefaller inte orimligt att överlåta utkrävandet av tjänstefelansvar till den amerikanska sidan (s 179). I så fall bör det emellertid finnas en bestämmelse som ålägger USA att verkligen beivra brott i tjänsten som berör det svenska samhället. Det finns ett naturligt amerikanskt intresse att upprätthålla den interna disciplinen i sina styrkor (jfr artikel 14), men det är inte nödvändigtvis så att det intresset sträcker sig till att beivra brott som drabbar t ex svenska civilpersoner, och särskilt inte om det är fråga om handlingar som är lagliga enligt amerikansk rätt men inte enligt svensk.⁶

Dödsstraff

Enligt artikel VII i Nato SOFA får USA sätta upp militärdomstolar på svensk mark. I den departementspromemoria som ligger till grund för svensk ratificering av SOFA:n (Ds 2023:22) bedömdes att det inte fanns skäl att ” i förtydligande syfte, lämna en tolkningsdeklaration med innebörd att Sverige är bunden av Europakonventionen med tillhörande protokoll vid tillämpningen av artikel VII i Nato SOFA” (Ds 2023:22 s 71). I den nu aktuella promemorian görs en likartad bedömning: ”DCA-avtalet ska genomföras med Sveriges samtycke och med full respekt för svensk lagstiftning och svenska internationella förpliktelser. Att dödsstraffet är förbjudet enligt svensk lagstiftning är välkänt” (s 159). År 2023 skrev Juridiska fakultetsnämnden följande i sitt remissvar om Ds 2023:22:

Till skillnad från utredningen (ss 70–71) anser Juridiska fakultetsnämnden att Sverige, i samband med tillträdet till Nato SOFA, bör göra en reservation eller åtminstone avge en tolkningsdeklaration som klargör att det är förbjudet att utdöma och verkställa ett dödsstraff på svenskt territorium samt även att utlämna någon till ett land där han eller hon riskerar ett sådant straff. I utredningen påpekas att andra länder inte har gjort någon sådan reservation. När många av Natos medlemsstater blev medlemmar fanns emellertid inte något för dem gällande folkrättsligt förbud mot dödsstraff eller utlämning till stater som kan förväntas utdöma ett dödsstraff. För parter till Europakonventionen blev dödsstraff helt avskaffat först genom protokoll nr 6 från 1983 och protokoll 13 från 2002, samt, vad gäller utlämning, genom Europadomstolens praxis.

Juridiska fakultetsnämnden har samma uppfattning när det gäller DCA-avtalet.

Arbetsrättsliga frågor

I artikel 24(2) står att “The United States does not waive any immunity, including sovereign immunity, regarding employment under this Article.”. Vad betyder detta i förhållande till artikel 11 i Statsimmunitetskonventionen, vilken anger att immunitet inte gäller i arbetsrättsliga frågor, förutom i vissa uppräknade grupper av fall (som nog täcker

⁶ Privilegierna enligt DCA-avtalet för de amerikanska styrkorna och för de individer som ingår däri är långtgående, och liknar i stor utsträckning de som gäller för diplomater. Vad gäller diplomater finns dock ett remedium, nämligen att regeringen kan förklara en diplomat för persona non grata.

en del av de omständigheter som kan bli aktuella i DCA-sammanhang)? Anser USA att statsimmunitetskonventionen uttrycker gällande sedvanerätt?

Vad gäller undantaget för amerikansk personal från den svenska arbetstidslagen (ss 266-269) borde det ha noterats huruvida Sverige har några relevanta internationella åtaganden enligt någon av de ILO-konventioner som reglerar arbetstid, och hur dessa åtaganden i så fall förhåller sig till detta undantag.

Sammanfattning

Genom DCA-avtalet verkar Sverige ge en främmande stormakt ständig rätt till tillträde till svenskt territorium och obehindrad tillgång till 17 anläggningar och områden. Den proposition som läggs fram för riksdagen bör öppet och resonerande redovisa detta samt klarlägga konsekvenserna, inklusive de negativa.

Därutöver har Juridiska fakultetsnämnden anfört några andra synpunkter, främst vad gäller ansvar för den amerikanska styrkan i dess möte med det svenska samhället och vad gäller dödsstraffet.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av professor Pål Wrangé. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd