

Ulf Öberg. ”Sveriges anslutning till Nato kräver en grundlagsändring”

2023-07-25

Det är ett anständighetskrav att riksdagens konstitutionsutskott yttrar sig i frågan, efter det att Lagrådet hörts, skriver artikelförfattaren.

Frågan om Sverige och Nato är historiskt, och beslutet måste vara klanderfritt från ett konstitutionellt perspektiv. I stället har regeringen och riksdagen vänt ut och in på regeringsformens tionde kapitel. Godkännandet av Natofördraget med ett enkelt riksdagsbeslut, om än med kvalificerad majoritet, är djupt problematiskt, skriver Ulf Öberg, domare i Europeiska unionens tribunal.

Detta är en opinionstext i Dagens Nyheter. Skribenten svarar för åsikter i artikeln.

Vår konstitution bygger på folksuveränitetsprincipen, det vill säga att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Riksdagen och regeringen kan därför inte på egen hand ändra våra grundlagar. Denna makt tillhör ytterst det svenska folket.

Det är därför grundlagsändringar ska ske genom två likalydande beslut i riksdagen med ett mellanliggande val eller genom en beslutande folkomröstning. Vi kan därmed i allmänna val rösta på ett av de partier som ställt sig bakom ett vilande grundlagsförslag. Det ska finnas tid för information och debatt inför sådana viktiga beslut, och om någon inte delar riksdagsmajoritetens uppfattning i frågan kan de välja att lägga sin röst på någon annan, och därmed ändra riksdagens sammansättning inför den andra omröstningen.

I samband med Sveriges EU-medlemskap har vi fört in ett flertal spärregler i vår författning som uttryckligen begränsar riksdagens och regeringens möjligheter att ingå internationella överenskommelser som innefattar stiftande, ändring eller ett upphävande av grundlag. Om så är fallet, ska riksdagens godkännande av överenskommelsen som utgångspunkt beslutas på samma sätt som vid en grundlagsändring.

Utanför EU-samarbetet kan beslutanderätt som direkt grundar sig på grundlagen och som avser förvaltningsuppgifter eller ingående av internationella överenskommelser i begränsad omfattning överlåtas till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete enligt 10 kap. 7 § regeringsformen (RF). Frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller frågor om begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter får över huvud taget inte överlåtas enligt denna bestämmelse.

Om en sådan överlåtelse av beslutanderätt inte är möjlig till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, hur kommer det sig att de konstitutionella förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för Sveriges godkännande av Nordatlantiska fördraget och tillhörande avtal (Natofördragen) förbigåtts av tystnad?

Förklaringen är enkel: såväl regering som riksdag har i samband med Sveriges Natoansökan mer eller mindre vänt ut och in på regeringsformens tionde kapitel med motiveringen att

Debattinlägg i DN om Nato och grundlagsfrågan. Publicerade av Stefan Lindgren på Nyhetsbanken och åtta dagar

uppgiften att hålla gränsen, försvara riket och möta ett väpnat angrepp mot Sverige inte direkt grundar sig på vår konstitution.

Enligt regeringens proposition om Sveriges anslutning till Nato är nämligen myndigheten Försvarsmaktens uppgift att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium en utpräglad svensk förvaltningsuppgift. Det är inte, enligt regeringens uppfattning, en uppgift som direkt grundar sig på regeringsformen.

Av detta drar regeringen den felaktiga slutsatsen att det rör sig om förvaltningsuppgifter som det enligt 10 kap. 8 § RF – den så kallade slaskratten för ingående och godkännande av internationella överenskommelser – är möjligt att överlåta till Nato eller till främmande makt med ett enkelt riksdagsbeslut.

Den konstitutionella analysen av regeringens egna maktbefogenheter som direkt grundar sig på regeringsformen lyser emellertid med sig frånvaro.

Enligt regeringens proposition om Sveriges anslutning till Nato är nämligen myndigheten Försvarsmaktens uppgift att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium en utpräglad svensk förvaltningsuppgift.

Riksdagens utrikesutskott menar att 10 kap. 8 § RF ska tillämpas när det gäller ändringar i lagen om operativt militärt stöd eftersom beslutet avser överlåtelse av myndighetsutövning till en annan stat. Enligt utskottet ska beslutet fattas med minst tre fjärdedels majoritet av de röstande, och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för förslaget i enlighet med 10 kap. 6 § andra stycket RF.

Problemet med dennaverklighetsbeskrivning är att den saknar stöd i vår konstitution. Även i fredstid har regeringen genom så kallade kommandomål – det vill säga de regeringsärenden som kungen tidigare ansvarade för i egenskap av högste befälhavare över krigsmakten – långtgående maktbefogenheter som direkt grundar sig på grundlagen samt en uttrycklig befälsrätt över Försvarsmaken. Dessa maktbefogenheter, som regleras i lagen om beslut i särskilda regeringsärenden, kommer i framtiden att underställas de internationella förpliktelser och den befälsrätt som följer av Natofördragen.

Det är i kristider våra grundlagar prövas. Vår yttrandefrihet och långtgående mötes- och demonstrationsfrihet, liksom svenska myndigheters grundlagsfästa självständighet i förhållande till den verkställande makten i enskilda fall, ifrågasätts såväl i Ankara som av gatans parlament i Bagdad.

Dessa befogenheter kommer i framtiden att underställas de förpliktelser och den befälsrätt som följer av Natofördragen.

Såväl Magdalena Anderssons (S) som Ulf Kristerssons (M) regering har gjort långtgående ansträngningar att möta de skiftande krav och anspråk som framtida Natoallierade har ställt på Sverige. Det finns dock en yttre gräns för en eftergiftspolitik som ytterst syftar att säkerställa vår kollektiva säkerhet: nämligen de regler, de principer och de fri- och rättigheter som följer av Sveriges konstitution.

Ytterst handlar nämligen Sveriges anslutning till Nato om skyddet för demokratiska värderingar och om den ömsesidiga solidaritetsförpliktelse för vilka det svenska folket är

Debattinlägg i DN om Nato och grundlagsfrågan. Publicerade av Stefan Lindgren på Nyhetsbanken och åtta dagar

berett att regering och riksdag ställer svensk trupp under utländskt befäl. Detta är beslut för vilka svenska soldater och sjömän kan komma att behöva betala det yttersta priset.

Det kan därför inte nog understrykas hur viktigt det är att dessa historiska beslut – som jag personligen välkomnar – är klanderfria från ett konstitutionellt perspektiv. Detta är en förutsättning för att de ska åtnjuta en otvetydig och uttrycklig politisk förankring hos det svenska folket.

Med mindre än att folksuveränitetsprincipen och våra demokratiska fri- och rättigheter reduceras till tomma ord under yttre hot och omvärldens påtryckningar, är det därför ett anständighetskrav att riksdagens konstitutionsutskott yttrar sig i frågan, efter det att Lagrådet hörts om hur Nato-fördragen och dess förpliktelser förhåller sig till våra grundlagar. I en rättsstat är detta inte, som regeringen påstår, endast lagtekniska frågor där Lagrådets hörande saknar betydelse.

Enligt min bedömning förutsätter nämligen överlåtelsen av befälsrätt och beslutanderätt till Nato eller till främmande makt en föregående grundlagsändring. Under alla omständigheter bör riksdagens godkända Sveriges anslutning till Nato enligt förfarandet för grundlagsändringar med två likalydande riksdagsbeslut med ett mellanliggande val.

Joachim Åman: Grundlagsändring kan behövas senare (31/7)

Joachim Åhman, professor i internationell rätt: Ett medlemskap i Nato innebär i sig inte någon överlåtelse av beslutanderätt – däremot kan det behövas för att utnyttja försvarsgarantier.

Detta är en opinionstext i Dagens Nyheter. Skribenten svarar för åsikter i artikeln.

Jag håller med Ulf Öberg, domare i Europeiska unionens tribunal, om att det är av stor vikt att beslutet rörande Sveriges Natoanslutning är klanderfritt från ett konstitutionellt perspektiv. Öberg gör bedömningen att medlemskapet kan kräva en grundlagsändring. Jag gör inte samma bedömning.

10 kap. regeringsformen (RF) reglerar hur Sverige kan ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Om en överenskommelse innebär ”överlåtelse av beslutanderätt” finns speciella konstitutionella spärrar. Då räcker det inte att riksdagen godkänner överenskommelsen. Riksdagen måste även fatta ett överlåtelsebeslut. För överlåtelser utanför EU-samarbetet tillämpas 7 och 8 §§. 7 § reglerar beslutanderätt som grundar sig direkt på RF, och 8 § beslutanderätt som inte grundar sig direkt på RF. All typ av beslutanderätt får inte överlåtas, och beslutanderätt får inte överlåtas till vem som helst. En överenskommelse som skulle innebära överlåtelse som är otillåten enligt ovan nämnda bestämmelser får inte ingås.

Såvitt jag förstår menar Öberg att medlemskapet kräver en överlåtelse enligt 7 §, samtidigt som den paragrafen inte tillåter överlåtelser till en organisation som Nato. Vad gäller mellanfolkliga organisationer tillåter 7 § nämligen bara överlåtelse till organisationer ”för

Debattinlägg i DN om Nato och grundlagsfrågan. Publicerade av Stefan Lindgren på Nyhetsbanken och åtta dagar

fredligt samarbete”. Tolkar jag honom rätt är det här han anser att det kan krävas en grundlagsändring för att Sverige ska kunna bli medlem.

Min bedömning är att själva medlemskapet inte innebär någon överlåtelse av beslutanderätt över huvud taget. Sverige blir medlem genom anslutning till Nordatlantiska fördraget via ett anslutningsprotokoll. Varken fördraget eller protokollet innehåller förpliktelser om att överlåta beslutanderätt.

Samtidigt är det uppenbart att regeringen bedömer att det kan komma att behövas överlåtelser enligt 8 § i framtiden, om Sverige ska kunna begära stöd i form av utländska militära styrkor. Paragrafen tillåter att riksdagen bemyndigar regeringen att fatta sådana överlåtelsebeslut. Det har riksdagen nu gjort.

I detta avseende skulle det så klart ställa till problem om det inte räckte att överlåta enligt 8 §.

Även om själva medlemskapet inte kräver någon överlåtelse kan det alltså vara så att överlåtelser behövs i framtiden för att Sverige på ett effektivt sätt ska kunna utnyttja Natos försvarsgarantier. I detta avseende skulle det så klart ställa till problem om det inte räckte att överlåta enligt 8 §. Jag delar Öbergs bedömning att överlåtelse enligt 7 § sannolikt är otillåtet.

Öberg verkar säker på att sådan överlåtelse skulle krävas. Jag gör som sagt en annan bedömning. 7 § omfattar befogenheter som regleras direkt i RF. Vad gäller krig och krigsfara handlar det främst om befogenheterna i 15 kap. En stor mängd befogenheter inom försvarsområdet regleras inte direkt i RF. Sådan beslutanderätt kan överlåtas enligt 8 §.

Vilken paragraf som blir tillämplig handlar till stor del om hur överlåtelsen utformas, och hur relationen mellan inhemska och utländska aktörer regleras. Liksom själva Nato-anslutningen behöver sådana beslut självklart vara konstitutionellt klanderfria.

Ulf Öberg, slutreplik 26 juli

Ulf Öberg, domare i Europeiska unionens tribunal: Den rättsliga grunden för vår anslutning till Nato måste redan från början vara bergfast.

Detta är en opinionstext i Dagens Nyheter. Skribenten svarar för åsikter i artikeln.

Professor Joachim Åhman verkar i sin replik (DN 1/8) dela huvudparten av min konstitutionella analys om förutsättningarna för Sverige anslutning till Nato.

Vi verkar eniga om att Sverige, för att uppfylla våra förpliktelser enligt Natofördraget, med all sannolikhet i framtiden kan komma att behöva överlåta såväl beslutanderätt som befälsrätt till Nato och till främmande makt och i förekommande fall tillåta att utländsk trupp stationeras i Sverige.

Vi delar uppfattningen att om dessa maktbefogenheter grundar sig direkt på vår konstitution, är den av regering och riksdag valda rättsliga grunden för att ansluta Sverige till Nato otillräcklig.

Debattinlägg i DN om Nato och grundlagsfrågan. Publicerade av Stefan Lindgren på Nyhetsbanken och åtta dagar

Där vi möjligen skiljer oss åt, är om de för Natoanslutningen aktuella maktbefogenheterna på försvarsområdet – som regeringen gjort gällande – samtliga är ”traditionella svenska förvaltningsuppgifter” vilka inte direkt grundar sig på vår konstitution.

Professor Åhman svävar här på målet. Han nöjer sig med att försiktigt göra gällande att ”en stor mängd maktbefogenheter på försvarsområdet” inte grundar sig direkt på regeringsformen. Om detta är vi i och för sig likaså eniga.

Åhman hade dock gärna fått utveckla vilket stöd han funnit som säkerställer att varje framtida överlåtelse av maktbefogenheter kan sägas vara konstitutionellt klanderfritt utan en grundlagsändring.

Detta – att vissa maktbefogenheter på försvarsområdet inte grundar sig på konstitutionen – utesluter ju inte att regeringen, vid krig eller krigsfara, faktiskt har en långtgående makt som direkt stödjer sig på vår grundlag.

Enligt 15 kap. 13 § första stycket första meningen i regeringsformen får regeringen 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.

Någon analys hur denna konstitutionella maktbefogenhet, i ett skarpt läge, eventuellt kan komma att behöva överlåtas till Nato eller till främmande makt, och hur den i praktiken påverkas eller begränsas av ett integrerat Natokommando, lyser helt med sin frånvaro i beredningsarbetet.

För detta har den sittande riksdagen varken makt eller mandat att besluta om på egen hand före nästa val.

Om denna maktbefogenhet helt eller delvis ska kunna överlåtas i framtiden, kan riksdagen enligt vår nuvarande grundlagsreglering inte bemyndiga regeringen att göra det genom ett enkelt riksdagsbeslut. För detta har den sittande riksdagen varken makt eller mandat att besluta om på egen hand före nästa val. Professor Åhman tycks inte vara av annan mening.

Professor Åhman påstår dock att vi kan låta denna konstitutionella fråga bero. Vi får helt enkelt i ett krisläge lösa den på vägen med hänsyn till hur framtida beslutsöverlåtelser utformas, och hur förhållandet mellan inhemska och utländska aktörer regleras.

Det är just av detta skäl som den rättsliga grunden för vår anslutning till Nato redan från början måste vara bergfast: i ett skarpt läge kommer det inte finnas tid eller rådrum för något juridisk djupanalys, för en demokratisk debatt eller för eventuella grundlagsändringar.

Genom Turkiets och Ungerns fördröjda ställningstaganden till vår anslutning är det dessutom hög tid att tydliggöra för övriga Natomedlemmar att vi inte är beredda att kompromissa med våra konstitutionella och demokratiska principer.

Jag vidhåller därför att Sveriges anslutning till Nato är en fråga av en sådan dignitet att det närmast framstår som en självklarhet att den förtjänar den omständliga men samtidigt demokratiskt oantastliga formen för konstitutionella förändringar: en ändring i vår grundlag med ett mellankommande riksdagsval.

Debattinlägg i DN om Nato och grundlagsfrågan. Publicerade av Stefan Lindgren på Nyhetsbanken och åtta dagar

Om vi inte vill vänta tills dess, kan riksdagen alternativt, efter utlysning av ett extra val, godkänna Sveriges anslutning till Nato genom två riksdagsbeslut.

Den som hävdar motsatsen har mycket att förklara.