

USA:s befogenheter på svenskt territorium enligt DCA

Av professor JOACHIM ÅHMAN¹

I samband med Sveriges inträde i Nato har Sverige och USA förhandlat fram en särskild internationell överenskommelse som reglerar amerikanska styrkors närvaro i Sverige: Defense Cooperation Agreement (DCA). Avtalet trädde i kraft den 15 augusti 2024. Det ger USA rätt att utöva vissa befogenheter på svenskt territorium, bland annat avseende straffrättskipning, samt ordning och säkerhet. I den svenska offentliga debatten har det ställts många kritiska frågor angående innehållet i dessa befogenheter, och hur utövandet av befogenheterna kommer att förhålla sig till den svenska rättsordningen. I artikeln analyseras dessa frågor i ljuset av relevanta folkrättsliga och konstitutionellt rättsliga ramar.

1 Inledning

Varje stats rätt att försvara sig mot angrepp utifrån är en av folkrättens mest grundläggande regler.² Självförsvarsrätten är ett undantag från det generella våldsförbudet i FN-stadgan.³ Om en stat utsätts för ett väpnat angrepp får den tillgripa våld för att försvara sig, till dess att FN:s säkerhetsråd agerar. Självförsvarsrätten inkluderar både individuellt och kollektivt försvar. Det vill säga, en angripen stat kan välja att försvara sig själv. Men den kan också välja att be andra om hjälp. En stat som hjälper en angripen stat bryter inte mot våldsförbudet, även om den hjälpande staten inte själv utsätts för ett väpnat angrepp.

Ett av de främsta exemplen på en välutvecklad struktur för kollektivt självförsvar är Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), med dess välkända artikel 5 i Nordatlantiska fördraget. I artikeln anges att medlemmarna är överens om att ett väpnat angrepp mot en av medlemmarna ska betraktas som ett angrepp mot dem alla. Om en medlem angrips har samtliga övriga medlemmar en skyldighet att bistå den angripna medlemmen. Det är dock ytterst den angripna medlemmen som bestämmer vilken hjälp den vill ta emot. Nato har i princip inga egna militära resurser. De militära resurser som används inom ramen för verksamheten tillhör de enskilda medlemsstaterna. Den strategiska samordning, planering och övningsverksamhet som sker inom Nato, och det försvar som skulle behöva utövas vid ett väpnat angrepp, kan kräva att en medlem tar emot utländska militära styrkor.

¹ Professor i internationell rätt vid Juridiska institutionen, Göteborgs universitet. Studien har finansierats med medel från Myndigheten för civilt försvar (MCF).

² Artikel 51 FN-stadgan.

³ Artikel 2(4) FN-stadgan.

Sverige har under lång tid samarbetat med Nato. Under efterkrigstiden fanns ett inofficiellt samarbete med vissa Natostater, och 1994 anslöt sig Sverige till Partnerskap för fred (PFF). Deltagandet i PFF har inneburit ett allt närmare samarbete vad gäller bland annat utbildningar, övningar och informationsutbyte. Det har också inneburit att Sverige har ingått en särskild överenskommelse rörande utländska styrkors status på det egna territoriet (PFF Status of Forces Agreement, PFF SOFA). Vidare ingick Sverige 2016 ett värdlandsstödsavtal med Nato, vilket bland annat syftade till att skapa bättre förutsättningar för att ge och ta emot militärt stöd. Den 7 mars 2024 inträdde Sverige som fullvärdig Natomedlem, vilket inte bara innebar en anslutning till Nordatlantiska fördraget, utan också till Nato Status of Forces Agreement (Nato SOFA, som har i huvudsak samma innehåll som PFF SOFA).⁴ Under 2023 förhandlade Sverige och USA även fram en egen överenskommelse (Defense Cooperation Agreement, DCA), som reglerar amerikansk militär närvaro på svenskt territorium. DCA, som trädde i kraft den 15 augusti 2024, utgör inte en del av Nato. Men avtalet kan ses som ett komplement till Nato SOFA, eftersom det reglerar samma typ av frågor, och eftersom Nato SOFA i flera delar förutsätter mer specifika överenskommelser mellan mottagande och sändande stat.

Sveriges nya, fördjupade försvarssamarbeten väcker många rättsliga frågor.⁵ En fråga som har debatterats flitigt är svenskt mottagande av utländska militära styrkor, och vilka befogenheter sådana styrkor kommer att ha på svenskt territorium. Denna fråga har fått hög aktualitet, inte bara på grund av Sveriges inträde i Nato, utan framför allt för att Sverige och USA har ingått DCA. USA är den dominerande aktören inom Nato, med störst militära resurser, och DCA innebär mer långtgående åtaganden för Sverige än vad som följer av Natomedlemskapet. Många svenska debattörer har uttryckt oro för vad avtalet skulle kunna innebära för svensk del.⁶ Oron har främst handlat om i vilken utsträckning USA kommer att ha rätt att utöva befogenheter avseende straffrättskipning samt ordning och säkerhet (inklusive kontroll över anläggningar/områden och förvaring av material) på svenskt territorium.

I den här artikeln beskriver jag de folkrättsliga (avsnitt 2) och konstitutionellt rättsliga (avsnitt 3) förutsättningarna för att Sverige ska kunna ta emot utländskt militärt stöd på svenskt territorium. Därefter analyserar jag de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för Nato

⁴ För svensk del trädde Nato SOFA i kraft den 2 augusti 2024.

⁵ För en ingående analys av konstitutionellt rättsliga frågor kopplade till det svenska Natomedlemskapet, se Inger Österdahl, *The Instrument of Government and NATO membership*, i Anna Jonsson Cornell, Mikael Ruotsi, Caroline Taube och Olof Wilske (red.), *Regeringsformen 50 år: 1974–2024* (2024) s. 321–358.

⁶ Se exempelvis Hans Blix, "Vänta med beslut om amerikanska baser", SvD Debatt 2024-06-07; Kerstin Bergeå, Malpuri Groth, Shahab Ahmadian, Malin Nilsson och Amra Bajric, "DCA-avtalet kan leda till straffrihet för våldtäkt", *Åttinget Debatt* 2024-06-05; Gun-Britt Sundström och Karin Englund, "Varför ska Sverige sätta USA:s intressen före våra egna?", DN 2024-05-13. Se dock även Ove Bring och Henrik Salander, "DCA-avtalet är bra för Sverige", SvD Debatt 2024-06-13.

SOFA och DCA avseende just straffrättskipning (avsnitt 4), samt ordning och säkerhet (avsnitt 5), och hur åtagandena har implementerats i den svenska rättsordningen. Fokus är på de befogenheter som USA får möjlighet att utöva på svenskt territorium enligt DCA. Men åtagandena i DCA ställs också i relation till åtagandena i Nato SOFA, eftersom förstnämnda avtal hänvisar till, och utgör ett komplement till, sistnämnda avtal. Syftet med artikeln är inte bara att belysa innebörden i USA:s befogenheter och hur åtagandena i DCA har implementerats i den svenska rättsordningen. Syftet är också att belysa den rättsliga problematik som kan uppstå när Sverige överlåter beslutanderätt. Detta handlar bland annat om hur man ska se på förhållandet mellan den svenska och utländska myndighetsutövningen, samt vilken kontroll Sverige har över den utländska myndighetsutövningen. I slutet av artikeln (avsnitt 6) sammanfattar jag de viktigaste slutsatserna.

2 Folkrättens jurisdiktionsregler och svenskt mottagande av militärt stöd

Det folkrättsliga begreppet jurisdiktion avser den suveräna statens rätt att utöva makt. Vanligtvis görs skillnad mellan tre typer av jurisdiktion: lagstiftande, dömande och verkställande.⁷ Lagstiftande jurisdiktion över en viss fråga innebär att staten har rätt att utöva normgivning avseende frågan, dömande jurisdiktion över en viss fråga innebär att staten har rätt att låta sina domstolar döma avseende frågan, och verkställande jurisdiktion över en viss fråga innebär att staten har rätt att verkställa normer och beslut avseende frågan. Man kan säga att de två förstnämnda typerna är närliggande i bemärkelsen att de handlar om att bestämma utan att agera. Lagstiftaren bestämmer genom lagen, och domstolen bestämmer genom domen, vad som ska gälla. För enskilda individer händer inget förrän det som står i lagen/domen verkställs, det vill säga när staten agerar för att säkerställa att lagen/domen följs.

Den enkla utgångspunkten är att en stat har rätt att utöva alla typer av jurisdiktion inom sitt eget territorium (land, hav och luft) — territoriell suveränitet — så länge handlingsutrymmet inte har begränsats genom folkrättsliga åtaganden. Mer problematiskt blir det om staten vill utöva jurisdiktion över sådant som befinner sig, eller äger rum, utanför dess territorium. Staten har exempelvis aldrig rätt att utöva verkställande jurisdiktion på en annan stats territorium, om inte den andra staten har gett sitt godkännande. Däremot finns relativt långtgående möjligheter att utöva lagstiftande och dömande jurisdiktion. En stat har exempelvis alltid lagstiftande och dömande straffrättslig jurisdiktion över handlingar som dess egna medborgare utför, oavsett var i världen handlingarna utförs.⁸

⁷ Ove Bring, Mark Klamberg, Said Mahmoudi och Pål Wrangle, Sverige och folkrätten, 6 uppl. (2020) s. 106.

⁸ Ibid. s. 109.

Vad har då detta för betydelse för frågan om svenskt mottagande av utländskt militärt stöd? Om den utländska aktören villkorslöst ställer personal och material till förfogande torde den rättsliga situationen vara relativt oproblematiske, åtminstone från ett folkrättsligt och konstitutionellrättsligt perspektiv. Personalen och materialet införlivas då helt och hållet i den mottagande statens organisation och den mottagande staten har full kontroll. Den mottagande staten avstår inte i något avseende från att utöva jurisdiktion. Ofta är det dock inte så det ser ut. Det militära stödet innebär att den utländska aktören är just en aktör, som agerar, och vill ha kontroll över sitt agerande. Konkret: ett militärt stöd från USA till Sverige innebär inte att USA villkorslöst tillhandahåller personal och material som helt och hållet införlivas i den svenska försvarsmakten och som står under full svensk kontroll. Stödet innebär att USA kommer in som en aktör på svenskt territorium, inom ramen för förberedelser och övningar, eller för att aktivt hjälpa till att försvara Sverige vid ett väpnat angrepp. Detta kan inkludera att USA ges tillgång till vissa militärbaser, får möjlighet att transportera och lagra material, och/eller får möjlighet att transportera och stationera personal. Det kan också innebära att USA ges möjlighet att upprätthålla ordning och säkerhet avseende personal och anläggningar.

Att den utländska aktören ska kunna agera på svenskt territorium innebär från folkrättslig synvinkel att aktören behöver kunna utöva en typ av jurisdiktion — verkställande jurisdiktion — som den inte har rätt att utöva utan Sveriges godkännande. Det innebär också att Sverige avstår från att utöva viss verkställande jurisdiktion. Men det behöver inte bara handla om verkställande jurisdiktion. Om Sverige tar emot militära styrkor från en annan stat, och en medlem i styrkorna begår ett brott på svenskt territorium, har både Sverige och den andra staten dömande jurisdiktion. Detta eftersom en stat alltid har dömande jurisdiktion över brott som begås på dess territorium och av dess egna medborgare. Man talar här om konkurrerande jurisdiktion. Staterna behöver då komma överens om vem som ska ha företräde att utöva jurisdiktion. Skulle det bli fråga om att den andra staten ska ha rätt att utöva dömande jurisdiktion i Sverige kan man se det som en blandning av verkställande och dömande jurisdiktion. Detta eftersom den dömande verksamheten är en sorts myndighetsutövning på svenskt territorium. Sådan verksamhet kräver alltid svenskt godkännande.

De ovan beskrivna frågorna kräver normalt sett att Sverige och den andra staten ingår en internationell överenskommelse där det regleras vilken typ av jurisdiktion den andra staten ska ha rätt att utöva, och vilken typ av jurisdiktion Sverige avstår från att utöva. En sådan överenskommelse får sedan implementeras i den svenska rättsordningen på ett sätt som gör att den utländska aktören kan agera som det är tänkt, utan att det uppstår krockar med den svenska offentliga maktutövningen. Från rättslig synvinkel finns det i och för sig inget som hindrar

att Sverige unilateralt — det vill säga utan en internationell överenskommelse — bestämmer att den utländska aktören får utöva jurisdiktion på svenskt territorium. Detta torde dock innebära stor osäkerhet, bland annat eftersom Sverige då ensidigt kan dra tillbaka befogenheten att utöva jurisdiktion. För att samarbetet ska fungera tillfredsställande kan man anta att det vanligen krävs en bindande överenskommelse.

3 Konstitutionella ramar för svenskt mottagande av militärt stöd

Varje suverän stat har en omfattande folkrättslig jurisdiktion, framför allt kopplat till det egna territoriet. Hur staten utövar sin jurisdiktion regleras i statens interna rättsordning, med konstitutionen i toppen. Den svenska konstitutionen består av våra fyra grundlagar, varav regeringsformen (RF) är den viktigaste. Sverige är en parlamentarisk demokrati, vilket i RF uttrycks som att all offentlig makt utgår från folket, samt att riksdagen är folkets främsta företrädare.⁹ RF anger även vilka de övriga centrala statsorganen är, hur befogenheter är fördelade mellan olika organ, och vilka begränsningar som finns när organen utövar sina befogenheter (främst genom fri- och rättighetskyddet i 2 kap.).

Sveriges möjlighet att utöva jurisdiktion kan dock begränsas genom folkrättsliga åtaganden, exempelvis rörande militärt samarbete. Som nämnts ovan görs sådana åtaganden vanligen inom ramen för internationella överenskommelser. Om Sverige har gjort ett visst åtagande måste det säkerställas att svenska offentliga organ agerar i enlighet med åtagandet. Av 10 kap. 1 § RF framgår att befogenheten att ingå internationella överenskommelser för Sveriges räkning — traktatmakten — vilar hos regeringen. Eftersom överenskommelser kan innebära begränsningar för hur Sverige kan utöva sin jurisdiktion finns det dock gränser för vilka överenskommelser regeringen får ingå på egen hand. Av 10 kap. 3 § RF framgår att vissa typer av överenskommelser måste godkännas av riksdagen innan de får ingås. Detta gäller överenskommelser som ”förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas” eller ”i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om”. Det gäller även överenskommelser som är ”av större vikt”, men i sådana fall kan regeringen avstå från att inhämta riksdagens godkännande ”om rikets intresse kräver det”.¹⁰ I så fall ska regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden.

Om en överenskommelse medför att utländska organ ges rätt att fatta beslut — utöva jurisdiktion — som annars hade fattats av svenska organ, betraktas det enligt RF som en ”överlåtelse av beslutanderätt”.¹¹ För denna typ av överenskommelser finns särskilda konstitutionella

⁹ 1 kap. 1 och 4 §§ RF.

¹⁰ Detta kan exempelvis röra sig om situationer då överenskommelsens innehåll är av känslig natur. Prop. 1919:346 s. 34–35.

¹¹ Joachim Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt: En rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ* (2015).

spärrar. Anledningen till detta är att ett avstående av befogenheter har ansetts vara en fråga av mycket stor vikt, som innebär inskränkningar i den svenska suveräniteten.¹² Bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet finns i 10 kap. 6 § RF, och bestämmelser om överlåtelser utanför EU-samarbetet finns i 10 kap. 7–8 §§ RF. I den här artikeln fokuserar jag på samarbetet inom Nato, och specifikt samarbetet med USA. Om sådana samarbeten aktualiserar överlåtelser av beslutanderätt är det alltså de sistnämnda paragraferna som blir tillämpliga.

10 kap. 7 § RF reglerar överlåtelser av särskilt viktig beslutanderätt, nämligen beslutanderätt som grundar sig direkt på RF. Paragrafen tillåter emellertid inte överlåtelser till andra stater. Det är därför inte möjligt att överlåta denna typ av beslutanderätt till andra Natomedlemmar. När det gäller internationella organisationer tillåts bara överlåtelser till organisationer ”för fredligt samarbete”. I förarbetena framgår att detta innebär att det är otillåtet med överlåtelser till organisationer med militärt syfte.¹³ Det är således inte heller möjligt att göra överlåtelser enligt 7 § till Nato som organisation. Exempel på beslutanderätt som omfattas av 7 § är normgivningsmakten och traktatmakten. Nato och andra Natomedlemmar kan alltså inte ges rätt att utfärda generella normer som blir bindande för Sverige. De kan inte heller ges rätt att ingå internationella överenskommelser som blir bindande för Sverige.

Den beslutanderätt som kan bli aktuell att överlåta när Sverige ska ta emot militärt stöd är dock vanligen sådan beslutanderätt som inte grundar sig direkt på RF.¹⁴ Det handlar om att den utländska aktören ska ges befogenheter kopplade till rättskipnings- och förvaltningsuppgifter (exempelvis straffrättslig jurisdiktion eller polisiära befogenheter). Sådana befogenheter regleras till allra största delen i vanlig lag, och kan därmed överlåtas enligt 10 kap. 8 § RF. Paragrafen tillåter överlåtelser i vilken omfattning som helst. Till skillnad från 7 § tillåter den överlåtelser till andra stater och internationella organisationer med militärt syfte. Det är alltså möjligt att överlåta denna typ av beslutanderätt till andra Natomedlemmar och till Nato som organisation. 8 § möjliggör också för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse.

Överenskommelser som innebär överlåtelse av beslutanderätt behöver inte bara godkännas av riksdagen. Riksdagen behöver även fatta ett överlåtelsebeslut. Beslutet ska oftast fattas enligt en av två alternativa beslutsordningar: ett beslut med kvalificerad majoritet (minst tre

¹² 1964:KU19 s. 60.

¹³ Prop. 1964:140 s. 133; SOU 1975:75 s. 177.

¹⁴ Vid krig och krigsfara aktualiseras bestämmelserna i 15 kap. RF. Ett exempel på en befogenhet i detta kapitel, som inte får överlåtas till Nato eller andra Natomedlemmar, är regeringens befogenhet enligt 13 § att sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp. Befogenheter kopplade till själva uppgiften att möta ett angrepp — en uppgift som normalt sett åvilar Försvarsmakten — har dock inte ansetts grundade direkt på RF och får därför överlåtas. Se SOU 2016:64 s. 109; SOU 2018:31 s. 55; prop. 2019/20:110 s. 16.

fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter) eller i samma ordning som för stiftande av grundlag. Det är endast när beslutanderätt överläts enligt 10 kap. 8 § RF, och den inte innefattar myndighetsutövning, som beslutet kan fattas med enkel majoritet.

Som framgått ovan har en överlåtelse av beslutanderätt två sidor, en internrättslig och en folkrättslig. Reglerna i RF har att göra med den internrättsliga sidan. Överlåtelsen får effekt i den interna rättsordningen när riksdagen fattar överlåtelsebeslutet. Samtidigt styrs överlåtelsen normalt sett av en folkrättsligt bindande överenskommelse. På det folkrättsliga planet sker överlåtelsen när överenskommelsen träder i kraft. Rättsligt sett är överenskommelsen överordnad, eftersom Sverige alltid har en skyldighet att fullgöra sina folkrättsliga åtaganden, oavsett hur den interna rättsordningen ser ut. Men i en dualistisk stat som Sverige är det i praktiken överlåtelsebeslutet, och implementeringen av de folkrättsliga åtagandena, som blir avgörande för vilken effekt åtagandena kommer att få. Det blir svårt för en utländsk aktör att agera på svenskt territorium om inte svenska myndigheter har internrättsliga befogenheter att tillåta det, eller om det inte framgår hur den utländska aktörens agerande ska hanteras internrättsligt. Från ett folkrättsligt perspektiv behöver implementeringen vara sådan att Sverige uppfyller sina åtaganden. Men det finns inget som hindrar att implementeringen går längre än vad som krävs, exempelvis att den utländska aktören ges större befogenheter än vad som följer av överenskommelsen.

4 Befogenheter avseende straffrättskipning

4.1 Åtaganden i Nato SOFA och DCA

Både Nato SOFA och DCA innehåller åtaganden avseende straffrättslig jurisdiktion. De grundläggande reglerna om hur jurisdiktionen ska fördelas finns i artikel VII Nato SOFA. Utgångspunkten är att den sändande staten har jurisdiktion över de personer som omfattas av den sändande statens militära lagstiftning samt att all typ av straffrättslig och disciplinär jurisdiktion i detta avseende får utövas på den mottagande statens territorium.¹⁵ Den sändande staten har alltså rätt att både döma ut och verkställa straff på den mottagande statens territorium.¹⁶ Även den mottagande staten har jurisdiktion över brott som har begåtts på den mottagande statens territorium.¹⁷ För handlingar som bara är straffbara enligt den sändande statens lagstiftning har den staten exklusiv jurisdiktion, och för handlingar som bara är straffbara enligt den mottaganden statens lagstiftning har den staten exklusiv jurisdiktion.¹⁸

¹⁵ Artikel VII.1.a Nato SOFA.

¹⁶ Vad gäller verkställighet kan dock noteras att den sändande staten inte får verkställa en dödsdom i den mottagande staten om inte lagen i den mottagande staten föreskriver dödsstraff i liknande fall. Artikel VII.7.a Nato SOFA.

¹⁷ Artikel VII.1.b Nato SOFA.

¹⁸ Artikel VII.2.a och VII.2.b Nato SOFA.

Så långt följer alltså bestämmelserna i Nato SOFA de allmänna folkrättsliga jurisdiktionsprinciperna avseende dömande jurisdiktion. Som synes ger avtalet dock även den sändande staten befogenheter avseende verkställande straffrättslig jurisdiktion. Vidare kan noteras att med den utgångspunkt som finns i Nato SOFA kan det uppstå många situationer med konkurrerande jurisdiktion. Avtalet innehåller därför ytterligare bestämmelser om hur jurisdiktionen ska fördelas när både den sändande och den mottagande staten har jurisdiktion. Den sändande staten har företrädesrätt att utöva jurisdiktion för två typer av brott som begås av en medlem av styrkan eller medföljande civil personal.¹⁹ Den ena typen avgränsas baserat på vem eller vad brottet riktar sig mot. Den sändande staten har företrädesrätt om brottet riktar sig mot annan medlem av styrkan, medföljande civil personal eller anhörig, eller om det riktar sig mot egendom som tillhör en sådan person. Den andra typen avgränsas baserat på om den brottsliga handlingen har begåtts i tjänsten. För alla handlingar som har begåtts i tjänsten har den sändande staten företrädesrätt. För alla brott som inte faller inom ramen för de två nyss nämnda kategorierna har den mottagande staten företrädesrätt.²⁰ Den stat som har företrädesrätt kan dock avstå sin rätt till förmån för den andra staten.²¹

När Sverige tillträdde PFF SOFA, som hänvisar till de materiella reglerna i Nato SOFA, gjordes en reservation.²² Den innebar att Sverige inte såg sig bunden av den rätt som artikel VII Nato SOFA ger den sändande staten att utöva domsrätt på den mottagande statens territorium. Som skäl för reservationen angavs dels att det inom ramen för det begränsade PFF-samarbetet inte fanns anledning att låta en främmande stat utöva straffrättskipning på svenskt territorium, dels att det fanns en risk att den främmande staten skulle utdöma dödsstraff. En dödsdom på svenskt territorium ansågs strida mot 2 kap. 4 § RF. I samband med Sveriges tillträde till Nato SOFA gjordes ingen reservation. Man menade att det från övriga Natomedlemmar fanns en förväntan att Sverige skulle tillträda relevanta avtal utan reservationer.²³ Jämfört med PFF-samarbetet ansågs det också finnas större sannolikhet att utländska styrkor skulle komma att befinna sig under längre perioder i Sverige. Det praktiska behovet av att utöva straffrättslig jurisdiktion på svenskt territorium skulle då också vara större. Risken för att en främmande stat skulle komma att utdöma ett dödsstraff på svenskt territorium betraktades som liten. Bland Natomedlemmarna är det endast USA som tillämpar dödsstraff. Regeringens inställning var att om USA skulle utdöma ett dödsstraff på svenskt territorium så skulle Sverige, med hän-

¹⁹ Artikel VII.3.a Nato SOFA.

²⁰ Artikel VII.3.b Nato SOFA.

²¹ Artikel VII.3.c Nato SOFA.

²² Prop. 1995/96:37 s. 28.

²³ Prop. 2023/24:133 s. 48.

visning till utlämningskonventionen mellan Sverige och USA, vägra utlämning.²⁴ Inställningen var densamma i förhållande till åtagandena i DCA.²⁵

De åtaganden rörande straffrättslig jurisdiktion som finns i DCA är mer långtgående än de som finns i Nato SOFA. Framför allt handlar det om att Sverige avstår sin företrädesrätt i förhållande till medlemmar av de amerikanska styrkorna.²⁶ I korthet innebär detta att USA ges rätt att utöva jurisdiktion även i de fall då medlemmar av styrkan har begått brott utanför tjänsten och då det handlar om brott som inte riktar sig mot amerikanska intressen. Jurisdiktionen kan också utövas i förhållande till en vidare personkrets, eftersom DCA:s definition av de civila personer som anses ingå i styrkorna är något vidare än i Nato SOFA.²⁷ DCA anger dock att svenska myndigheter får återkalla avståendet i ”specifika ärenden av särskild betydelse för Sverige”.

Som vi kunde se ovan är det enligt Nato SOFA den sändande staten som har företrädesrätt vad gäller brott som styrkans medlemmar begår i tjänsten. Detta gäller även enligt DCA. Men i DCA anges också att ett intyg från den behöriga amerikanska försvarsmyndigheten ska vara tillräcklig bevisning för att avgöra frågan om huruvida ett brott har begåtts i tjänsten.²⁸ Om det råder oenighet kan parterna samråda. Det förefaller dock som att USA har sista ordet. Detta synes ge USA större kontroll över jurisdiktionsutövningen än vad som följer av Nato SOFA. Om USA hävdar att ett brott har begåtts i tjänsten har USA företrädesrätt.

4.2 Implementering av åtaganden

Utövande av dömande och verkställande straffrättslig jurisdiktion på svenskt territorium är befogenheter som enligt folkrätten och den svenska rättsordningen tillkommer svenska myndigheter. Om utländska organ ska ges möjlighet att utöva sådan jurisdiktion kräver det en överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 8 § RF, samt att överenskommelsen i fråga godkänns av riksdagen enligt 10 kap. 3 § RF. Detta är också den bedömning som regeringen har gjort vid anslutningen till Nato SOFA och DCA.²⁹ Vad gäller dömande straffrättslig jurisdiktion kan konstateras att avtalen innebär att Sverige avstår från att utöva jurisdiktion i vissa fall då det föreligger konkurrerande jurisdiktion. Detta kan sannolikt inte ses som en överlåtelse av beslutanderätt i grundlagens mening. Men det innebär likväl en begränsning i svenska myndigheters rätt att utöva befogenheter som man annars haft rätt att utöva.

Regeringen har bedömt att åtagandena avseende dömande straffrättslig jurisdiktion i Nato SOFA och DCA inte kräver någon ny implementerande lagstiftning. Regler rörande sådan jurisdiktion finns i

²⁴ Prop. 2023/24:133 s. 49.

²⁵ Prop. 2023/24:141 s. 95.

²⁶ Artikel 12.1 DCA.

²⁷ Artikel 2 DCA.

²⁸ Artikel 12.5 DCA.

²⁹ Prop. 2023/24:133 s. 50; prop. 2023/24:141 s. 96.

2 kap. brottsbalken (BrB). Utgångspunkten är att Sverige bland annat har jurisdiktion över brott som har begåtts i Sverige.³⁰ Men det framgår också att begränsningar som följer av internationella överenskommelser ska iakttas.³¹ I en del fall — bland annat i vissa situationer då brott har begåtts av en utlänning — krävs regeringsbeslut, ett så kallat åtalsförordnande, för att åtal ska kunna väckas.³² På samma sätt som vid anslutningen till PFF SOFA ansåg regeringen vid anslutningen till Nato SOFA och DCA att Sverige kan säkerställa att åtagandena rörande straffrättslig dömande jurisdiktion kan uppfyllas genom brottsbalkens bestämmelser om åtalsförordnande.³³ I de fall då Sverige vill återkalla sitt avstående av företrädesrätt får regeringen besluta om åtalsförordnande. Vad gäller andra fall är det enligt regeringen tillräckligt med samverkan mellan svenska och amerikanska myndigheter.

Frågan om huruvida Sverige eller USA ska utöva dömande straffrättslig jurisdiktion kommer alltså att avgöras från fall till fall. USA kommer sannolikt att utgå ifrån att man har jurisdiktion i samtliga situationer då en medlem i de amerikanska styrkorna misstänks för ett brott på svenskt territorium, oavsett i vilket sammanhang och gentemot vem brottet har begåtts. Som framgått ovan har Sverige avstått sin företrädesrätt, men kan i fall av ”särskild betydelse för Sverige” återkalla avståendet. Detta uttryck definieras inte i DCA och innebörden är därför oklar. Man skulle kunna hävda att det endast är Sverige som kan avgöra vilka fall som är av särskild betydelse för just Sverige. Denna uppfattning har framförts av regeringen, som menar att det som främst ska beaktas är brottets allvar, brottets typ, omständigheterna kring brottet, och vem som är målsägande respektive gärningsman.³⁴ Samtidigt verkar det inte troligt att USA skulle acceptera en tolkning som innebär att Sverige fritt kan välja när man vill återkalla avståendet. I praktiken kommer det sannolikt att krävas någon form av samsyn mellan Sverige och USA. Som noterats ovan synes USA också ha stora möjligheter att hävda att ett brott har begåtts i tjänsten, vilket ger USA företrädesrätt.

När det gäller dömande straffrättslig jurisdiktion är det normala att den stat som har rätt att utöva jurisdiktion gör det genom sina egna domstolar på sitt eget territorium. Rörande verkställande åtgärder kan staterna samarbeta. Om Stat A har dömande jurisdiktion över en person som befinner sig på Stat B:s territorium, kan Stat B hjälpa till att gripa personen och överlämna hen till Stat A. I Stat A kan personen sedan ställas inför rätta och vid en fällande dom straffas. Som framgått ovan ger emellertid Nato SOFA och DCA den sändande staten rätt att utöva all typ av straffrättslig jurisdiktion på den mottagande statens territorium. Om en medlem i de amerikanska styrkorna misstänks för brott har de amerikanska myndigheterna alltså rätt att vidta alla typer

³⁰ 2 kap. 1 § BrB.

³¹ 2 kap. 12 § BrB.

³² 2 kap. 2 § BrB.

³³ Prop. 2023/24:133 s. 46; prop. 2023/24:141 s. 93.

³⁴ Prop. 2023/24:141 s. 91.

av straffrättsliga åtgärder på svenskt territorium, exempelvis utreda brottet, gripa den misstänkte, hålla den misstänkte i förvar, döma den misstänkte och verkställa straff. Det är just det faktum att USA ges rätt att utöva denna typ av jurisdiktion på svenskt territorium som har krävt en överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 8 § RF.

Regeringen har inte ansett att den amerikanska straffrättsliga myndighetsutövningen på svenskt territorium kräver någon ny implementerande lagstiftning.³⁵ Skälet för detta framgår inte av propositionen. Ett skäl kan vara att det är svårt att utforma sådan lagstiftning baserat på de relativt diffusa bestämmelserna i DCA. Ett annat skäl kan vara att denna typ av lagstiftning skulle kunna begränsa USA:s handlingsutrymme, vilket USA skulle kunna ha synpunkter på. Från amerikansk sida vill man sannolikt ha full kontroll över straffrättsliga åtgärder i de fall då USA har företrädesrätt att utöva jurisdiktion. Samtidigt är det tydligt att Sverige anser att man kan förbehålla sig rätten att utreda brott även i sådana fall.³⁶ I många situationer kan otydlig befogenhetsfördelning säkert lösas genom samverkan mellan svenska och amerikanska myndigheter. Men det kan också uppstå situationer då parterna är oeniga om vem som ska ha rätt att vidta åtgärder. Överhuvudtaget kan avsaknaden av implementerande lagstiftning skapa osäkerhet kring hur den amerikanska myndighetsutövningen ska hanteras inom ramen för den svenska rättsordningen.

En central fråga i detta avseende är vilket ansvar Sverige har att säkerställa att den amerikanska myndighetsutövningen sker i enlighet med svensk lagstiftning och andra folkrättsliga förpliktelser som Sverige har. Av DCA följer att all verksamhet som omfattas av avtalet "ska bedrivas med full respekt för Sveriges suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser".³⁷ Detta gäller exempelvis fri- och rättighetsskyddet i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Sverige har en skyldighet att upprätthålla skyddet för alla som befinner sig under svensk jurisdiktion.³⁸ Det faktum att USA getts rätt att utöva straffrättslig jurisdiktion över medlemmar i de amerikanska styrkorna när de befinner sig på svenskt territorium kan inte sägas innebära att sådana personer befinner sig helt utanför svensk jurisdiktion. Här kan det alltså finnas en skyldighet för Sverige att säkerställa att medlemmar i styrkorna får det skydd som Europakonventionen ger. Detta kräver dock att Sverige har någon form av kontroll över, och insyn i, den amerikanska myndighetsutövningen. Mot bakgrund av att det i princip inte finns någon implementerande lagstiftning synes det oklart huruvida detta kommer att vara möjligt.

Vad gäller andra folkrättsliga förpliktelser kan också noteras att Sverige är part till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

³⁵ Ibid. s. 96.

³⁶ Ibid. s. 97.

³⁷ Artikel 1.2 DCA.

³⁸ Artikel 1 Europakonventionen.

Ett av de brott som domstolen har jurisdiktion över är krigsförbrytelser.³⁹ Parterna till Romstadgan har en skyldighet att samarbeta med domstolen och att överlämna personer efter framställan från domstolen.⁴⁰ Dessa folkrättsliga förpliktelser är av särskilt intresse i förhållande till USA, eftersom USA inte är part till Romstadgan. Befinner sig amerikanska styrkor på svenskt territorium kan det komma en framställan från domstolen angående personer som ingår i styrkorna. Det kan handla om personer som strider på svenskt territorium, om Sverige har utsatts för att väpnat angrepp, och som misstänks ha gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser inom ramen för dessa strider. Men det kan också handla om personer som misstänks ha gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser på territorium som tillhör någon annan stat som är part till Romstadgan. Någon reglering av hur denna typ av situationer ska hanteras finns inte i DCA.

5 Befogenheter avseende ordning och säkerhet

5.1 Åtaganden i Nato SOFA och DCA

Liksom de grundläggande reglerna om straffrättslig jurisdiktion finns de grundläggande reglerna om upprätthållande av ordning och säkerhet i artikel VII Nato SOFA. Här anges att de reguljära militära enheterna och förbanden som ingår i en styrka ska ha rätt att övervaka förläggningar, anläggningar och andra lokaler som de disponerar enligt avtal med den mottagande staten.⁴¹ Som vi kommer att se nedan följer av DCA att USA har getts rätt till sådan disposition. Vidare anges att styrkans militärpolis får vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa upprätthållandet av ordning och säkerhet i lokalerna i fråga. Den sändande och mottagande staten kan också komma överens om att militärpolisen, i samarbete med den mottagande statens myndigheter, får upprätthålla disciplin och ordning bland styrkans medlemmar utanför lokalerna.⁴² Även i detta avseende finns särskilda bestämmelser i DCA.

Enligt DCA ges USA tillgång till sjuutton anläggningar och områden på svenskt territorium.⁴³ De exakta gränserna för dessa anläggningar och områden anges inte. Det enda som anges är exempelvis "Boden: regementsområde och övningsområde" och "Uppsala: flottilj område". Avtalet anger att USA ska få "obehindrad tillgång till" anläggningarna och områdena för en lång rad aktiviteter, bland annat utbildning, övningar, manövrer, och förhandslagring av utrustning och material. Vad gäller just förhandslagring av material innehåller avtalet även mer specifika bestämmelser. USA har rätt att transportera, förhandslagra och förvara försvarsutrustning, försvarsförnödenheter och försvarsmaterial.⁴⁴ Avtalet definierar inte vilken typ av utrustning/material det kan

³⁹ Artikel 8 Romstadgan.

⁴⁰ Artikel 86 och 89 Romstadgan.

⁴¹ Artikel VII.10.a Nato SOFA.

⁴² Artikel VII.10.b Nato SOFA.

⁴³ Bilaga A DCA.

⁴⁴ Artikel 4.1 DCA.

handla om. Men Sverige ska informeras. Med tanke på den oro som har funnits rörande lagring av kärnvapen kan noteras att avtalet inte säger något explicit om detta. Däremot anges att all verksamhet ska bedrivas ”med full respekt för Sveriges suveränitet, lagstiftning och internationella rättsliga förpliktelser, inklusive vad gäller lagring av vissa typer av vapen på svenskt territorium”.⁴⁵

Vad gäller de ovan nämnda anläggningarna och områdena är utgångspunkten som sagt att USA ska ges obehindrad tillgång. DCA anger dock även att parterna ska komma överens om att endast amerikanska styrkor ska få tillgång till delar av anläggningarna och områdena.⁴⁶ Tillträdet till anläggningarna och områdena ska samordnas gemensamt av Sverige och USA, och för de delar som USA har exklusiv tillgång till ska USA ensamt kontrollera tillträdet.⁴⁷ Det anges även att de delar av anläggningarna som utsetts för förvaring av material endast får användas av amerikanska styrkor. USA ska också ha rätt att när som helst flytta materialet från svenskt territorium.⁴⁸

Vidare innehåller DCA specifika åtaganden vad gäller ordning och säkerhet kopplat till de amerikanska styrkorna och de anläggningar och områden som USA ges rätt att disponera. De amerikanska försvarsmyndigheterna har rätt att upprätthålla disciplin och ordning på de anläggningar där de amerikanska styrkorna befinner sig och, efter överenskommelse med svenska myndigheter, i ”sambällen i närheten” av anläggningarna.⁴⁹ De amerikanska styrkorna får tillstånd att utöva ”de rättigheter och befogenheter som krävs för amerikanska styrkors användning, drift eller försvar av eller kontroll över överenskomna anläggningar och områden”. I detta ingår rätten att vidta åtgärder för att ”upprätthålla eller återställa ordningen och skydda amerikanska styrkor, amerikanska leverantörer, svenska leverantörer och anhöriga på eller i den omedelbara närheten av överenskomna anläggningar och områden”.⁵⁰ Det anges inte att sådan befogenhetsanvändning förutsätter överenskommelse med Sverige, men eftersom meningen hänvisar till artikel VII.10 Nato SOFA kan man tolka det så. Det enda som anges uttryckligen är att amerikanska myndigheter ska samordna säkerhetsplaner med svenska myndigheter. Vidare anges också att ”under exceptionella omständigheter” får de amerikanska myndigheterna, i enlighet med gemensamt godkända säkerhetsplaner, vidta åtgärder ”bortom den omedelbara närheten”.⁵¹

⁴⁵ Artikel 1.2 DCA.

⁴⁶ Artikel 3.1 DCA.

⁴⁷ Artikel 3.2 DCA.

⁴⁸ Artikel 4.2 DCA.

⁴⁹ Artikel 14.1 DCA. Det kan noteras att Nato SOFA använder uttrycket ”utanför dessa lokaler”. Artikel VII.10.b Nato SOFA.

⁵⁰ Artikel 6.2 DCA.

⁵¹ Artikel 6.3 DCA.

5.2 Implementering av åtaganden

Vid anslutningen till PFF SOFA gjorde regeringen bedömningen att utländska styrkors rätt att upprätthålla disciplin och ordning inom styrkorna, på de områden som styrkorna getts rätt att disponera i Sverige, följer av vedertagna principer för internationellt militärt samarbete.⁵² Samma bedömning har gjorts vid anslutningen till Nato SOFA och DCA. Detta innebär att den medföljande militärpolisen har rätt att utöva polisiär myndighet inom utrymmen som styrkan disponerar. Regeringen har inte ansett att åtagandena rörande detta kräver överlåtelse av beslutanderätt eller ny implementerande lagstiftning.⁵³

Regeringen har dock gjort bedömningen att två åtaganden i DCA kräver en överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 8 § RF. Det ena åtagandet är att amerikanska styrkor ges rätt att upprätthålla disciplin och ordning även utanför de anläggningar/områden som de disponerar.⁵⁴ Tanken är att styrkorna ska ha rätt att upprätthålla disciplin och ordning oavsett var i Sverige de befinner sig.⁵⁵ Detta avser just ingripanden mot medlemmar i den egna styrkan, inte ingripanden mot svensk civilbefolkning. Åtagandet kräver enligt regeringen implementering genom lagstiftning. En sådan implementering har gjorts genom ändringar i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. Av 3 a § i denna lag framgår att regeringen får besluta att ett antal bestämmelser i polislagen (1984:387), rörande polismäns befogenheter, ska gälla även för amerikansk militär personal som befinner sig i Sverige inom ramen för DCA, när sådan personal agerar för att upprätthålla ordningen inom den amerikanska styrkan.⁵⁶ I korthet handlar det om befogenheter att använda våld, avvisa/omhänderta personer, och utföra kroppsvisitationer. Tanken är att regeringen i sitt beslut ska kunna ange de närmare förutsättningarna för utövandet av befogenheterna, framför allt vilken amerikansk militär personal som har befogenheterna och i vilka geografiska områden dessa gäller.⁵⁷

Det andra åtagandet i DCA som enligt regeringen kräver en överlåtelse av beslutanderätt, och implementering i svensk lagstiftning, är att de amerikanska styrkorna ges rätt att upprätthålla säkerheten på och runt de anläggningar och områden som de disponerar.⁵⁸ För att denna uppgift ska kunna utföras krävs befogenhet att använda våld och tvång, inklusive vapenmakt. Befogenheten kan komma att utövas gentemot

⁵² Prop. 1995/96:37 s. 32. Se även prop. 2015/16:152 s. 43.

⁵³ Prop. 2023/24:133 s. 50.

⁵⁴ Prop. 2023/24:141 s. 104. Se även prop. 1995/96:37 s. 31 och 32; prop. 2004/05:7 s. 40.

⁵⁵ Prop. 2023/24:141 s. 104.

⁵⁶ Det har föreslagits att tillämpningsområdet för detta stadgande ska utvidgas så att det inte bara omfattar amerikansk militär personal, utan all militär personal i utländska styrkor som kommer från Nato, en stat som är medlem i Nato, eller en stat som är medlem i Europeiska unionen. Se Ds 2025:21 s. 107.

⁵⁷ Prop. 2023/24:141 s. 106.

⁵⁸ Ibid. s. 107.

den svenska civilbefolkningen, och detta kan komma att innebära inskränkningar i fri- och rättighetskyddet enligt 2 kap. RF. Regeringen har valt att implementera åtagandet genom ändringar i skyddslagen (2010:305) och lagen om operativt militärt stöd. I 5 § första stycket 7 skyddslagen har införts en bestämmelse som säger att områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för DCA får beslutas vara skyddsobjekt.⁵⁹ Enligt punkten 9 får även vissa typer av militära fordon och transporter beslutas vara skyddsobjekt. Av 2 § skyddsförordningen (2010:523) följer sedan tidigare att regeringen har delegerat befogenheten att besluta om skyddsobjekt till Försvarsmakten. Samma sak gäller för de nya typerna av skyddsobjekt.⁶⁰ Vidare anges i 9 § tredje stycket skyddslagen att det i lagen om operativt militärt stöd finns bestämmelser om att amerikansk militär personal får anlitas för bevakning av skyddsobjekt.⁶¹ Dessa bestämmelser finns i 4 § lagen om operativt militärt stöd.⁶² Här stadgas att Försvarsmakten får besluta om att amerikansk militär personal som befinner sig i Sverige inom ramen för DCA får anlitas för bevakning av ovan nämnda skyddsobjekt. Det anges också att sådan personal ska ha de befogenheter som skyddsvakter har enligt skyddslagen och polislagen, bland annat befogenheter att använda våld, avvisa/omhänderta personer och utföra kroppsvisitationer.

Som vi kan se finns det en tydlig skillnad i hur regeringen har valt att hantera de befogenheter USA får enligt DCA avseende straffrättsliga frågor å ena sidan samt avseende ordning och säkerhet å andra sidan. Vad gäller de förstnämnda frågorna finns i princip ingen implementerande lagstiftning. Vad gäller de sistnämnda frågorna finns en ganska specifik implementerande lagstiftning. Åtagandena i DCA, avseende ordning och säkerhet, integreras i den svenska rättsordningen genom en möjlighet att besluta om att amerikansk personal ska få vissa polisiära befogenheter inom vissa områden. De integreras också genom en kombination av möjligheten att ge vissa områden/objekt en viss rättslig status (skyddsobjekt), och möjligheten att ge medlemmar i de amerikanska styrkorna en viss rättslig ställning (skyddsvakt). Av denna ställning följer utpekade befogenheter i förhållande till området/objektet i fråga.

⁵⁹ Det har föreslagits att denna punkt, och ett antal andra punkter (4–6) i samma paragraf som handlar om militära styrkor, ska slås ihop till en punkt av mer generell karaktär. Den nya punkten ska ange att ”byggnader, andra anläggningar och områden där ett Nato högkvarter eller en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet” får beslutas vara skyddsobjekt. Se Ds 2025:21 s. 101.

⁶⁰ Prop. 2023/24:141 s. 110.

⁶¹ I nuläget talar stadgandet specifikt om finsk och amerikansk militär personal. Det har föreslagits att stadgandet ska ändras så att det i stället talar om utländsk militär personal. Se Ds 2025:21 s. 102.

⁶² I nuläget talar stadgandet specifikt om finsk och amerikansk militär personal. Det har föreslagits att stadgandet ska ändras, bland annat på så sätt att det i stället ska tala om utländsk militär personal som kommer från Nato, en stat som är medlem i Nato, eller en stat som är medlem i Europeiska unionen. Se Ds 2025:21 s. 108.

Fördelen med denna implementerande lagstiftning är att den ger tydliga gränser för den amerikanska myndighetsutövningen på svenskt territorium. Det blir också tydligt vilken beslutanderätt Sverige anser sig ha överlåtit till USA. Samtidigt är det inte självklart att USA håller med om den tolkning av DCA som Sverige har gjort. Det kan uppstå situationer då USA anser att man har rätt att vidta åtgärder som den svenska implementerande lagstiftningen inte tillåter. Formellt är det den svenska rättsordningen som styr vilken myndighetsutövning som får äga rum på svenskt territorium. Samtidigt finns det ingen tydlig reglering av vad som händer om USA går utanför de befogenheter som den svenska implementerande lagstiftningen föreskriver. Som vi har sett ovan ger DCA USA straffrättslig jurisdiktion över alla handlingar som medlemmar i de amerikanska styrkorna utför i tjänsten, och Sverige kommer exempelvis inte att kunna ställa sådana personer till svars för tjänstefel.

En annan central aspekt när det gäller ordning och säkerhet är kontrollen över de områden/anläggningar som USA har getts tillgång till. Det som skiljer denna typ av områden/anläggningar från andra områden/anläggningar som kan utses till skyddsobjekt är att USA enligt DCA ska ha "obehindrad tillgång" till dem. För vissa delar är det endast de amerikanska styrkorna som ska ha tillgång. Här finns fortfarande oklarheter när det gäller förhållandet mellan svensk och amerikansk myndighetsutövning inom de områden som man har gemensam tillgång till. Det är också oklart vilken möjlighet svenska myndigheter kommer att ha att utöva insyn i, och kontroll över, den verksamhet som amerikanska styrkor bedriver inom de delar av områdena/anläggningarna som USA har exklusiv tillgång till. Liksom när det gäller utövandet av straffrättslig jurisdiktion på svenskt territorium behöver Sverige kunna säkerställa att de amerikanska styrkornas verksamhet bedrivs i enlighet med svensk lagstiftning och Sveriges internationella rättsliga förpliktelser.

6 Avslutning

I den här artikeln har jag till att börja med beskrivit de folkrättsliga och konstitutionellrättsliga förutsättningarna för att Sverige ska kunna ta emot utländskt militärt stöd på svenskt territorium. Som vi har kunnat se är den folkrättsliga utgångspunkten att Sverige har full kontroll över sitt eget territorium. Utländskt militärt stöd innebär att en annan stat, eller en internationell organisation för militärt samarbete, ges möjlighet att utöva verkställande jurisdiktion på svenskt territorium. Detta kräver Sveriges godkännande, normalt sett genom en internationell överenskommelse. Nato SOFA och DCA är exempel på sådana överenskommelser. Konstitutionellrättsligt sätter grundlagen gränser för vilken typ av jurisdiktion som Nato och andra Natomedlemmar kan ges rätt att utöva, eller som det heter i RF, vilken typ av "beslutanderätt" som får "överlåtas". Som vi har kunnat konstatera får beslutanderätt

som grundar sig direkt på RF inte överlåtas till Nato och andra Nato-medlemmar. Däremot är det möjligt att överlåta beslutanderätt som inte grundar sig direkt på RF. Inom ramen för internationella försvarssamarbeten är det normalt sett den sistnämnda typen som behöver överlåtas, och det är också sådana överlåtelser som åtagandena i Nato SOFA och DCA har aktualiserat. Vid Sveriges tillträde till avtalen har det därför krävts dels att riksdagen godkänner avtalen, dels att riksdagen fattar beslut om överlåtelse av beslutanderätt. Besluten har fattats med kvalificerad majoritet enligt bestämmelserna i 10 kap. RF.

Efter att ha beskrivit de folkrättsliga och konstitutionellrättsliga förutsättningarna gick jag vidare och analyserade de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för Nato SOFA och DCA avseende två områden — straffrättskipning samt ordning och säkerhet — och hur åtagandena har implementerats i den svenska rättsordningen. Fokus var på de befogenheter som USA ges möjlighet att utöva på svenskt territorium enligt DCA. Men åtagandena i DCA ställdes också i relation till åtagandena i Nato SOFA. Som vi kunde se ger DCA USA omfattande möjlighet att utöva straffrättslig jurisdiktion över medlemmar i de amerikanska styrkorna, inte bara i amerikanska domstolar på amerikanskt territorium, utan också på svenskt territorium. Sverige har avstått sin företrädesrätt att utöva straffrättslig jurisdiktion och kan bara återkalla avståendet i ärenden av särskild betydelse. Men även i sådana ärenden synes det finnas stora möjligheter för USA att hävda att en handling har utförts i tjänsten, vilket ger USA rätt att utöva jurisdiktion.

Vi kunde också konstatera att det i princip inte har införts någon ny implementerande lagstiftning rörande USA:s möjlighet att utöva straffrättslig jurisdiktion på svenskt territorium. Detta skapar osäkerhet kring hur den amerikanska myndighetsutövningen ska hanteras inom ramen för den svenska rättsordningen, och hur den förhåller sig till svensk myndighetsutövning. Det är också oklart hur Sverige ska kunna säkerställa att den amerikanska myndighetsutövningen bedrivs i enlighet med svensk lagstiftning och andra folkrättsliga förpliktelser som Sverige har. Sverige torde exempelvis ha en skyldighet att se till att fri- och rättighetskyddet i Europakonventionen upprätthålls även för medlemmar i de amerikanska styrkorna. I vissa situationer kan det också finnas en skyldighet för Sverige att överlämna medlemmar i de amerikanska styrkorna till den Internationella brottmålsdomstolen. Hur sådana situationer ska hanteras är i nuläget oklart.

Till skillnad från de amerikanska befogenheterna gällande straffrättskipning finns det vad gäller befogenheter kopplade till ordning och säkerhet mer specifik implementerande lagstiftning. Amerikansk personal kan ges polisiära befogenheter för upprätthållande av disciplin inom styrkorna även utanför överenskomna anläggningar/områden. Vidare har skapats en möjlighet att besluta att överenskomna anläggningar/områden ska utgöra skyddsobjekt, och att amerikansk personal ska kunna anlitas som skyddsvakter med den typ av befogenheter som

sådana vakter normalt sett har. Detta är positivt, eftersom det skapar tydliga gränser för den amerikanska myndighetsutövningen. Men det finns också en risk att USA inte har samma tolkning av DCA som Sverige har, och att USA anser sig ha rätt att vidta åtgärder som inte omfattas av den svenska implementerande lagstiftningen. Hur en sådan situation ska hanteras är i nuläget oklart. Ytterligare oklarheter är kopplade till den obehindrade tillgång som USA får till ett stort antal anläggningar/områden, och den exklusiva tillgång man får till delar av dessa anläggningar/områden. Liksom för den straffrättsliga myndighetsutövningen blir förhållandet mellan svensk och amerikansk myndighetsutövning otydligt. Och vad gäller de delar av överenskomna anläggningar/områden som USA ska ha exklusiv tillgång till blir det svårt för Sverige att kontrollera att de amerikanska styrkornas verksamhet bedrivs i enlighet med svensk lagstiftning och andra folkrättsliga förpliktelser.

Sammanfattningsvis kan sägas att den typ av överlåtelser av beslutanderätt som Nato SOFA och DCA har aktualiserat är ovanliga från ett svenskt perspektiv. EU-samarbetet intar givetvis en särställning när det gäller överlåtelse av beslutanderätt, och inom detta samarbete har svensk beslutanderätt överlåtits i stor omfattning. Men utanför EU-samarbetet har frågor om överlåtelse av beslutanderätt varit förhållandevis sällsynta. Som vi har kunnat se i den här artikeln innehåller grundlagen särskilda spärrar för vilken beslutanderätt som får överlåtas. Och när beslutanderätt får överlåtas finns i de flesta fall krav på att riksdagen ska fatta beslut med kvalificerad majoritet. Anledningen till detta är att grundlagstiftaren har ansett att överenskommelser som innebär överlåtelse av beslutanderätt utgör ett särskilt intrång i den svenska suveräniteten. Den offentliga makten, som enligt RF utgår från det svenska folket, läggs till viss del hos någon annan. När detta görs är det viktigt att den makt som den utländska aktören ges rätt att utöva är så tydligt definierad som möjligt, och att det framgår hur maktutövningen ska kunna ske inom ramen för den svenska rättsordningen. Som artikeln har visat finns i dessa avseenden en hel del oklarheter när det gäller de åtaganden som Sverige har gjort i förhållande till USA. För att samarbetet ska kunna fungera på ett tillfredsställande sätt finns anledning att reda ut sådana oklarheter. Ett viktigt redskap kan vara den typ av genomförandeaftal som parterna har möjlighet att ingå enligt artikel 29.2 DCA.⁶³

⁶³ Regeringen beslutade den 17 oktober 2024 att ge Försvarmakten i uppdrag att genomföra DCA (Fö2024/01717). Intressant att notera är att det i beslutet anges att genomförandeaftalen inte ska betraktas som folkrättsliga överenskommelser.