

Regeringens proposition 2015/16:122



Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands

Prop.
2015/16:122

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 mars 2016

Stefan Löfven

Peter Hultqvist
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet ska ändras. Förslaget innebär att bemyndigandet för regeringen att sända väpnad styrka utomlands för övning och annan utbildning ska omfatta all slags övning och annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Den nuvarande begränsningen av regeringens beslutsbefogenhet till övningar och annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet tas bort.

Vidare föreslås vissa följdändringar i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden och lagen (1994:1809) om totalförsvarspikt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden.....	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Gällande rätt.....	8
4.1	Allmänt om regeringens befogenhet att sända svensk väpnad styrka utomlands	8
4.2	Bakgrund till regleringen i regeringsformen	9
4.3	Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet	11
5	Utvecklingen av svensk säkerhets- och försvarspolitik samt Försvarsmaktens övningsverksamhet.....	13
6	Regeringens befogenhet att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övning och annan utbildning	15
7	Följdändringar.....	18
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	20
9	Konsekvenser.....	20
10	Författningskommentar	20
10.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet	20
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.....	21
10.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden.....	22
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands (SOU 2015:1).....	23
Bilaga 2	Utredningens lagförslag	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	27
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	28
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2016	323

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:122

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden,
3. lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet¹ samt 1–3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

1 §²
Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

2 §³
Den som i Sverige eller utomlands skall delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten skall ha samtyckt till att delta i utbildningen.

Samtycke krävs dock inte i fråga om sådan utbildning som enligt 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ingår i grundutbildning eller repetitionsutbildning.

3 §⁴
En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag

Föreslagen lydelse

Lag (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete

1 §²
Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

2 §³
Den som i Sverige eller utomlands ska delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten ska ha samtyckt till att delta i utbildningen.

3 §⁴
En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete än sådan som avses i 5

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1996:402.

² Senaste lydelse 1996:402.

³ Senaste lydelse 2002:278.

⁴ Senaste lydelse 2002:278.

skall även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *skall* anses fullgöra repetitionsutbildning.

kap. 3 § nämnda lag *ska* även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *inom ramen för internationellt militärt samarbete* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *ska* anses fullgöra repetitionsutbildning.

Prop. 2015/16:122

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Prop. 2015/16:122 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §⁵

Grundutbildningen *skall* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *skall* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Grundutbildningen *ska* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *ska* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *inom ramen för internationellt militärt samarbete* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

⁵ Senaste lydelse 2002:276.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Prop. 2015/16:122

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,
2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete,
4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,
5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och
6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen, förkortad RF, krävs riksdagens medgivande för att en svensk väpnad styrka ska få sändas utomlands, om inte detta följer av en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt eller är medgett i en lag som anger förutsättningarna för åtgärden. I lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet finns bestämmelser som ger regeringen befogenhet att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Med utbildning avses även övningar.

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Utredaren skulle bl.a. bedöma behovet av förändringar i lagen med anledning av Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik samt utarbeta nödvändiga författningsförslag (dir. 2014:96).

Utredningen, som tog namnet Befogenhetsutredningen, överlämnade i januari 2015 betänkandet Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen (SOU 2015:1). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (Fö2015/00087/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 december 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har förordat att det i lagens rubrik och lagtexten preciseras att vad som avses är utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete samt att motsvarande precisering även görs i de föreslagna följdändringarna i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden. Lagrådets synpunkt behandlas i avsnitt 6 och i författningskommentaren. Regeringen har följt Lagrådets synpunkt.

4 Gällande rätt

4.1 Allmänt om regeringens befogenhet att sända svensk väpnad styrka utomlands

RF innehåller bestämmelser om kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen när det gäller att sända svenska väpnade styrkor till andra länder och i övrigt sätta in sådana styrkor. Av 15 kap. 13 § första stycket RF följer att regeringen får 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. I 15 kap. 13 §

andra stycket RF anges vidare att regeringen får uppdra åt försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Förutsättningarna för regeringen att i övrigt sända väpnade styrkor till andra länder följer av 15 kap. 16 § RF som har följande lydelse.

Regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om

1. det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller
2. riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Någon internationell förpliktelse som kräver ett sändande av svensk väpnad styrka utomlands och som har godkänts av riksdagen finns inte. Som utvecklats i avsnitt 4.2 infördes bestämmelsen framförallt för att möjliggöra för regeringen att sända väpnade styrkor utomlands i de fall som avses i artikel 43 i FN-stadgan. Enligt den artikeln är FN:s medlemsstater skyldiga att på säkerhetsrådets begäran och enligt särskilt tecknade avtal, ställa väpnade styrkor som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådets förfogande. Vare sig Sverige eller någon annan stat har dock ingått avtal med FN enligt artikel 43 i FN-stadgan. Bestämmelsen har därmed inte tillämpats i praktiken.

Det finns två lagar som i enlighet med 15 kap. 16 § andra stycket punkten 1 RF medger att regeringen sänder svenska väpnade styrkor till andra länder. Den ena är lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt den lagen får regeringen, på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.

Den andra är lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Enligt 1 § i den lagen får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Lagen behandlas närmare i avsnitt 4.3.

4.2 Bakgrund till regleringen i regeringsformen

Regleringen i 15 kap. 13 och 16 §§ RF om kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller användandet av väpnade styrkor har en lång historik.

Enligt 13 § i 1809 års regeringsform låg rätten att ”börja krig” respektive ”sluta fred” hos kungen. Kungen skulle visserligen fatta sitt beslut efter samråd med samtliga statsrådsledamöter, men dessa hade inte bestämmande inflytande. Riksdagens hörande krävdes inte heller. Kungens rätt att disponera krigsmakten var dock inte oinskränkt då det följde av 80 § i 1809 års regeringsform att krigsmakten skulle

Prop. 2015/16:122 organiseras efter grunder som fastställdes i lag. Som ett exempel på lagstiftning som begränsade i vilka situationer kungen fick sätta in krigsmakten kan nämnas 28 § värnpliktlagen (1941:967) enligt vilken kungen efter statsrådets hörande fick inkalla samtliga värnpliktiga eller behövligt antal av dem, när rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt krävde det. Utanför rikets gränser fick värnpliktiga i armén endast användas till rikets försvar.

Bestämmelsen i 13 § i 1809 års regeringsform om att kungen oberoende av statsrådsledamöternas uppfattning kunde besluta om att börja krig upphävdes i samband med enkammarreformen och motiverades med att bestämmelsen var obsolet (prop. 1968:27 s. 210). Konstitutionsutskottet tillstyrkte att bestämmelsen upphävdes men fann att problemen kring krig och fred var svårbemästrade och borde få en klar reglering i en ny författning (KU 1968:20 s. 33). Bland de problem som borde övervägas nämnde utskottet kompetensfördelningen mellan regeringen och riksdagen.

Frågan om kompetensfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller användandet av krigsmakten behandlades i de utredningar som föregick nuvarande regeringsform: Författningsutredningen (SOU 1963:17) och Grundlagsberedningen (SOU 1972:15).

Författningsutredningen (s. 476 f.) övervägde framför allt beslutanderätten att insätta rikets krigsmakt eller en del av den i strid. Utredningen fann att regeringen som utövare av riksstyrelsen borde ha rätt att besluta om insättande av krigsmakten i strid, även utanför Sveriges gränser, för det fall Sverige är utsatt för ett militärt angrepp från ett annat land. Varje annan militär aktion från svensk sida mot ett annat land än ett försvarskrig skulle dock enligt utredningen kräva riksdagens samtycke. Utredningen uppmärksammade även den situationen att en svensk väpnad styrka sänds till annat land utan att Sverige är inbegripen i en konflikt med en främmande stat och syftade då på fall då en väpnad styrka enligt överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation fått i uppgift att fullgöra bevakningsuppgifter eller liknande av i första hand polisiär natur. Vad som avsågs var uppenbarligen fredsbevarande insatser, t.ex. i enlighet med FN-beslut. Utredningen ansåg att utgångspunkten borde vara att riksdagen tog ställning till ett sådant sändande i varje enskilt fall men att undantag borde göras i de fall då förpliktelsen att sända en väpnad styrka följde på grund av Sveriges anslutning till en mellanfolklig organisation. Ett exempel på en sådan förpliktelse skulle vara om Sverige tecknade avtal i enlighet med den ovan beskrivna artikel 43 i FN-stadgan.

Grundlagsberedningen (s. 188 f.) delade Författningsutredningens uppfattning att den ledande principen måste vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarsmakt till skydd för riket och alltså sätta in väpnade styrkor mot ett väpnat angrepp utan att dessförinnan höra riksdagen. Beredningen instämde vidare i utredningens bedömning att svensk väpnad styrka därutöver inte ska kunna sändas till utlandet utan att riksdagen har godkänt åtgärden. Liksom Författningsutredningen ansåg beredningen att riksdagens godkännande borde kunna inhämtas i förväg genom riksdagens godkännande av en internationell överenskommelse vars fullgörande kräver ett sändande av en väpnad styrka. Beredningen ansåg vidare att riksdagens godkännande även borde

kunna inhämtas i förväg genom att riksdagen beslutade en lag som angav förutsättningarna för ett sändande av väpnad styrka utomlands. Som ett exempel som lämpade sig för sådan lagreglering tog beredningen upp sändande som skedde efter en framställning från FN:s generalsekreterare om deltagande i fredsbevarande operationer eller i hjälpverksamhet i samband med en naturkatastrof.

Departementschefen uppgav i den efterföljande propositionen (prop. 1973:90 s. 375) att han delade uppfattningen att det i princip ska ankomma på regeringen att fatta beslut om att sätta in försvarsmakten i strid och att detta borde komma till klart uttryck i regeringsformen. Han anförde vidare att han instämde i strävan att ge riksdagen största möjliga inflytande i de aktuella frågorna och att detta måste stå i samklang med önskemålet att utrikespolitiken i största möjliga utsträckning ska föras in under riksdagen. Förslaget från departementschefen var att paragrafen utformades i enlighet med Grundlagsberedningens förslag. Regleringen placerades i 10 kap. 9 §, i det kapitel som avsåg internationella förhållanden.

Bestämmelserna om kompetensen att sätta in försvarsmakten, inklusive att sända väpnade styrkor utomland, är innehållsmässigt i huvudsak oförändrade sedan de infördes i RF. I samband med reformen av RF som trädde i kraft den 1 januari 2011 flyttades dock bestämmelsen i 10 kap. 9 § till 15 kap. om Krig och krigsfara och delades upp på flera paragrafer (15 kap. 13, 14 och 16 §§ RF). När det gäller bestämmelserna om rikets försvar (nuvarande 15 kap. 13 § RF) togs uttrycket i dåvarande 10 kap. 9 § RF om att insätta rikets försvarsmakt respektive väpnade styrkor ”i strid” bort för att klargöra att andra medel än strid står till försvarsmaktens förfogande. Vidare infördes en hänvisning till internationell rätt. Därutöver var ändringarna språkliga och redaktionella. Bestämmelsen om insättande av väpnade styrkor utöver i angreppsfallet (numera 15 kap. 16 § RF) omarbetades endast språkligt och redaktionellt utan att någon ändring i sak avsågs (se prop. 2009/10:80 s. 205 f. och 300 f.).

Det kan konstateras att när frågan om sändande av väpnad styrka utomlands behandlats i förarbetena har frågan om sändande för övning och annan utbildning inte tagits upp. Det som uttryckligen har övervägts är sändande av väpnad styrka utomlands för genomförande av skarpa uppgifter, såsom för försvaret av Sverige och för insatser inom ramen för FN-stadgan. Frågan om sändande av väpnad styrka utomlands för utbildning och övning berörs inte heller i förarbetena till den reformerade regeringsformen (se SOU 2008:125 s. 512 f. och 811 f. samt prop. 2009/10:80 s. 202 f. och 300 f.).

4.3 Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet är ett exempel på en lag som i enlighet med 15 kap. 16 § andra stycket 1 RF anger förutsättningarna för att regeringen ska få besluta om sändande av väpnad styrka utomlands. Enligt 1 § i lagen får regeringen sända en

Prop. 2015/16:122 väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete. Av förarbetena till lagen framgår att i begreppet utbildning inkluderas övningar (se prop. 1993/94:244 och prop. 1995/96:37).

Bakgrunden till lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1995, var att försvarsalliansen Nato under år 1994 inbjudit till en ny form av samarbete inom ramen för initiativet Partnerskap för fred (PFF). Inbjudan riktade sig till deltagarländerna i North Atlantic Cooperation Council (NACC) och till andra länder som deltog i konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK) och som antogs kunna och vilja bidra till programmet utan att vara medlemmar. Därmed avsågs främst Sverige, Finland och Österrike. Samarbetet syftade bl.a. till gemensamma utbildningar och övningar i syfte att förstärka förmågan att genomföra operationer på det fredsbevarande området.

Regeringen angav i propositionen till lagen att gemensamma övningar med trupp från flera partnerstater, där uppträdande under fredsbevarande verksamhet övas, var ett viktigt inslag i PFF-samarbetet (prop. 1993/94:244). En förutsättning för att Sverige skulle kunna bidra till en förbättring av den fredsbevarande verksamheten var enligt regeringen att svensk trupp kunde delta i gemensamma övningar och annan utbildning tillsammans med andra partnerstater i syfte att utveckla bl.a. formerna för ledning, taktik och logistik i internationella fredsbevarande insatser. För att ett svenskt deltagande i övningar och annan utbildning utomlands för fredsbevarande verksamhet skulle kunna komma till stånd utan riksdagens medgivande vid varje tillfälle när frågan om övningsverksamhet aktualiseras, borde det enligt regeringen skapas möjlighet för regeringen att besluta att sända svensk väpnad styrka utomlands för att delta i sådan utbildning.

En förutsättning enligt lagen var alltså att utbildningen, i vilket även övning inbegrips, var för fredsbevarande verksamhet. Med detta avsågs framför allt den typ av insatser som kan inrättas under FN-stadgans kapitel VI (ofta kallade fredsbevarande insatser). Sådana insatser präglas av att de baseras på samtycke från parterna i en konflikt, att de saknar våldsbefogenheter utöver i självförsvar och att uppgifterna är begränsade till att opartiskt övervaka och rapportera iakttagelser, exempelvis att övervaka ett eldupphörs-, freds- eller gränsavtal.

Genom en lagändring som trädde ikraft den 1 juli 1996 utökades regeringens befogenhet att sända väpnad styrka utomlands för deltagande i utbildning från att begränsas till fredsbevarande verksamhet till att även omfatta annan fredsfrämjande verksamhet. Skälet till ändringen var utvecklingen av FN:s insatser vid lösning av konflikter. Från att tidigare huvudsakligen ha varit rent fredsbevarande, och beslutade enligt FN-stadgans kapitel VI, kom flera av FN:s insatser under 1990-talet att i stället inrättas under FN-stadgans kapitel VII. Denna typ av insatser, som beslutas av säkerhetsrådet, kan ha olika inslag men är inte beroende av parternas samtycke eller att det finns ett stilleståndsavtal eller en fred att övervaka. Befogenheterna att vidta vålds- och tvångsåtgärder är inte heller begränsade till självförsvar – vanligt är att de medlemsstater som deltar i insatserna bemyndigas att vidta alla nödvändiga åtgärder (eller motsvarande formuleringar) för fullgörandet av insatsen. Man talar i dessa fall ibland även om fredsskapande och fredsframtvängande insatser.

Regeringen angav i propositionen där lagändringen föreslogs att även övningar inom PFF i större utsträckning skulle komma att inriktas på fredsfrämjande insatser, i stället för som tidigare rent fredsbevarande insatser, varför en lagändring borde göras (prop. 1995/96:37). Lagen kom därmed att omfatta utbildning, inklusive övning, för fredsfrämjande verksamhet.

Som framkommit i betänkandet (avsnitt 3.5 och 6.1) är fredsfrämjande verksamhet inte entydigt. Någon närmare definition av vilken slags verksamhet som är att betrakta som fredsfrämjande verksamhet finns inte i lagen och innebörden utvecklas inte heller i propositionen som föregick den. Det som åsyftades när lagen infördes var övningar för verksamhet inom ramen för PFF-samarbetet och det står klart att såväl fredsbevarande insatser under FN-stadgans kapitel VI som mer robusta insatser under FN-stadgans kapitel VII omfattas. Att märka är dock att fredsfrämjande verksamhet i lagen inte är begränsat till insatser med stöd av ett beslut av FN. Därtill kommer att fredsfrämjande verksamhet inte i sig utesluter att även utövandet av rätten till självständigt och kollektivt självförsvar mot ett väpnat angrepp i enlighet med vad som följer av FN-stadgans artikel 51 tolkas in under begreppet.

Fredsfrämjande verksamhet är inte heller definierat i någon annan författning eller i förarbeten. Frågan om användning av uttrycket fredsfrämjande syfte i författning var uppe upp till bedömning i samband med författningsreformen av grundlagarna. Grundlagsberedningen föreslog att regeringen, utöver i försvarsfallet, endast skulle få sätta in eller sända väpnad styrka utomlands i fredsfrämjande syfte (SOU 2008/09:125 s. 516 f.). Såväl Försvarsmakten som Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet påpekade i remissomgången att uttrycket var alltför otydligt. Regeringen delade remissinstansernas uppfattning. Något förslag om att uttrycket skulle införas i regeringsformen lämnades därför inte heller (prop. 2009/10:80 s. 205 f.).

5 Utvecklingen av svensk säkerhets- och försvarspolitik samt Försvarsmaktens övningsverksamhet

Försvarsmaktens övningsverksamhet består dels av rent nationella övningar i Sverige, dels av övningar tillsammans med andra länder, såväl i som utanför Sverige. Försvarsmakten har sedan 1990-talet deltagit i ett stort antal övningar utomlands för fredsfrämjande verksamhet. Som framkommit ovan har regeringen befogenhet att besluta om Försvarsmaktens deltagande i sådana övningar. I avsnitt 4 i betänkandet redogörs närmare för ett antal av de övningar som Försvarsmakten har deltagit i utomlands.

Försvarsmaktens behov av att öva utomlands tillsammans med andra länder har dock kommit att förändras till att omfatta även annat än fredsfrämjande verksamhet. De förändrade behoven sammanhänger med utvecklingen av den svenska säkerhetspolitiken och inriktningen av

Prop. 2015/16:122 Försvarsmaktens verksamhet, vilken redogörs för nedan. För en närmare beskrivning av denna utveckling hänvisas till avsnitt 3 i betänkandet.

Redan i början av 1990-talet lämnade Sverige den neutralitetspolitik som förts under det kalla kriget och som innebar betydande restriktioner i vår samverkan med andra länder på försvarsområdet. Denna förändring hängde samman med Warszawapaktens upplösning, Central- och Östeuropas frigörelse och Sveriges medlemskap i EU.

Under 1990-talet inleddes samarbetet inom PFF, vilket skapade ett behov för Försvarsmakten att delta i gemensamma övningar och annan utbildning tillsammans med andra partnerstater i syfte att kunna verka gemensamt i internationella fredsbevarande och sedermera även andra slags fredsfrämjande insatser. Som redogjorts för i avsnitt 4 infördes lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet för att regeringen skulle kunna besluta om Sveriges deltagande i sådana övningar och annan utbildning utan att inhämta riksdagens medgivande i varje enskilt fall.

Sedan tidigt 2000-tal har vikten av säkerhets- och försvarssamarbeten kommit att betonas allt mer. Att hot mot freden och vår säkerhet bäst kan avvärjas i gemenskap och samarbete med andra länder har framhållits i Försvarsberedningarnas rapporter och i såväl den förra som den nuvarande regeringens inriktningspropositioner, vilka har antagits av riksdagen.

Den förändrade säkerhetspolitiken kom att leda fram till den svenska solidaritetsförklaringen, vilken första gången formulerades av den förra Försvarsberedningen (Säkerhet i samverkan, Ds 2007:46 och Försvar i användning, Ds 2008:48). Solidaritetsförklaringen intar en central position i Sveriges säkerhetspolitik. Den innebär att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd. Solidaritetsförklaringen har bekräftats av den senaste Försvarsberedningen (Vägval i en globaliserad värld, Ds 2013:33 och Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid, Ds 2014:20) och finns i regeringens inriktningsproposition (Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, prop. 2014/15:109), vilken har antagits av riksdagen (bet. 2014/15:FöU11 och rskr. 2014/15:251).

Regeringen har i inriktningspropositionen utvecklat sin syn på Försvarsmaktens behov av övningsverksamhet (prop. 2014/15:109, s. 70 f.). Där anges bl.a. följande. Målet för det militära försvaret är att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Försvarsmaktens samlade operativa förmåga bygger på att det finns samövade krigsförband och att det finns kunskaper och planer på hur stridskrafterna ska användas på ett effektivt sätt. Förmågan utvecklas bl.a. genom utbildning och övning och den förstärks av deltagande i nationella och multinationella operationer. För att successivt bygga upp den efterfrågade operativa förmågan bör större kvalificerade stridskraftsgemensamma försvarsmaktsövningar genomföras regelbundet. Den solidariska säkerhetspolitiken och solidaritetsförklaringen förutsätter att försvaret kan verka tillsammans med andra och ställer också krav på att Sverige kan ge och ta emot militärt stöd.

Försvarsmaktens förmåga bör i så stor utsträckning som möjligt utvecklas tillsammans med andra inom ramen för bilaterala och multilaterala samarbeten. Deltagande i multinationella gemensamma operationer ställer krav på interoperabilitet med andra länder och organisationer inom samtliga stridskrafter. Det förutsätter att Sverige även fortsättningsvis kan delta i kvalificerade gemensamma övningar tillsammans med andra aktörer. Utvecklingen av övningar tillsammans med andra länder bör i första hand ha sin grund i samarbetet med de nordiska och baltiska staterna samt Nato och USA för att utveckla interoperabiliteten och övningsverksamheten i närområdet.

I betänkandet (avsnitt 4) framkommer också att övningsverksamheten i de länder i vårt närområde som Sverige brukar öva med och inom Nato kommit att utvecklas från krishanteringsoperationer mot en underlägsen och mindre kvalificerad motståndare till att fokusera mer på kollektivt självförsvar mot kvalificerade motståndare.

Sammanfattningsvis har Försvarsmaktens behov att delta i internationell övnings- och utbildningsverksamhet förändrats till att omfatta även annat än traditionellt fredsfrämjande verksamhet. Enligt regeringens uppfattning medför detta att det behövs en förändrad lagstiftning vad gäller regeringens befogenhet att besluta om att sända väpnad styrka utomlands för övning och annan utbildning. I det kommande avsnittet redogör regeringen för sina överväganden och förslag i detta avseende.

6 Regeringens befogenhet att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övning och annan utbildning

Regeringens förslag: Regeringen ska ha befogenhet att besluta om att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övning och annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig ställer sig positiva till alternativt har inga synpunkter på betänkandets förslag, med undantag för *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* som anför att den nuvarande ordningen är att föredra i avvaktan på en närmare konstitutionellrättslig analys av den föreslagna lagändringen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens befogenhet att sända väpnad styrka utomlands för deltagande i utbildning, inklusive övningar, inom ramen för internationellt samarbete är för närvarande begränsad till utbildning för fredsfrämjande verksamhet. För att Sverige i utlandet ska kunna delta med en väpnad styrka i utbildning för annat än fredsfrämjande verksamhet krävs ett särskilt riksdagsbeslut enligt 15 kap. 16 § andra stycket punkten 2 RF.

Enligt regeringens bedömning bör regeringens befogenhet att sända väpnad styrka utomlands för övning och annan utbildning omfatta all slags övnings- och annan utbildningsverksamhet inom ramen för internationellt militärt samarbete. Den nuvarande begränsningen av regeringens beslutsbefogenhet till övningar och annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet ska enligt regeringens förslag tas bort. Nedan redogörs närmare för skälen till detta.

Som framkommit i avsnitt 4 och som utvecklas i betänkandet (avsnitt 3.5 och 6.1), är uttrycket fredsfrämjande verksamhet inte entydigt, vilket medför att svåra gränsdragningsfrågor kan uppkomma. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att uttrycket fredsfrämjande verksamhet inte uppfyller de krav på tydlighet som bör ställas på en bestämmelse som anger kompetensfördelningen mellan riksdag och regering. Detta talar i sig för att uttrycket bör utmönstras ur den aktuella lagstiftningen.

I avsnitt 5 har beskrivits hur Försvarsmaktens behov av att delta i övningar och utbildningar utomlands förändrats sedan lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet infördes. Sammanfattningsvis har Försvarsmaktens behov av att delta i internationell övnings- och utbildningsverksamhet förändrats till att omfatta även annat än fredsfrämjande insatser, inklusive övning och annan utbildning avseende utövandet av rätten till individuellt och kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan. Den övningsverksamhet som bedrivs av de länder i vårt närområde som Sverige samarbetar med och inom Nato förändras även i denna riktning. Det är, för att de försvarspolitiska målen ska kunna uppnås, avgörande att Försvarsmakten deltar i sådana övningar.

Försvarsmaktens förändrade övningsbehov är en följd av den förändrade försvarspolitiska inriktningen som det redogjorts för i avsnitt 5. Det råder bred politisk enighet om den försvarspolitiska inriktningen. Grunden för denna är den solidariska säkerhetspolitiken och solidaritetsförklaringen, vilket slagits fast av de senaste Försvarsberedningarna och utvecklats i såväl den förra som den senaste inriktningspropositionen, vilka också har antagits av riksdagen.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet anser att det i betänkandet inte anförs tillräckligt bärande skäl för en ändring av lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet i enlighet med utredningens förslag. Fakulteten anför att 15 kap. RF präglas av en tämligen noggrant utmejslad balans mellan riksdagens och regeringens beslutsmyndighet och efterfrågar en närmare analys av de konstitutionellt rättsliga konsekvenserna av att utsträcka regeringens beslutsbefogenhet.

Regeringen instämmer i att 15 kap. RF präglas av en noggrant utmejslad balans mellan riksdagens och regeringens beslutsbefogenheter. Regeringen vill dock understryka att det av 15 kap. 16 § RF följer att riksdagens beslutsbefogenhet i fråga om sändandet av väpnad styrka utomlands kan komma till olika uttryck, bl.a. genom att riksdagen beslutar en lag som anger förutsättningarna för när ett sändande får ske och som innebär ett bemyndigande till regeringen att fatta beslut om sändande av väpnad styrka i enlighet med lagen. Sådana bemyndiganden finns för närvarande i två lagar: lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och den nu aktuella lagen om utbildning för fredsfrämjande

verksamhet. Utredningens, och regeringens, förslag innebär alltså ingen ändring av de grundläggande kompetensreglerna.

Som framgått i avsnitt 4 är frågan om hur beslut om sändande av väpnad styrka utomlands för utbildning och övning ska tas inte något som kommenterats särskilt i förarbetena till RF. Vad som uttryckligt övervägts är i stället sändandet av väpnad styrka utomlands för genomförande av skarpa uppgifter, såsom för försvaret av Sverige och för insatser inom ramen för FN-stadgan. Detta framstår enligt regeringens mening som naturligt, då beslut om sändande för utbildning och övning inte kan anses vara av samma vikt som ett sändande som sker för utförandet av skarpa uppgifter. Deltagande i övningar och annan utbildningsverksamhet utomlands är som angetts ovan en nödvändig del av Försvarsmaktens verksamhet. Vilka slags övningar och utbildningar Försvarsmakten har behov av att delta i är något som följer av inriktningen av den svenska försvarspolitik, vilken beslutas av riksdagen. Mot denna bakgrund är det naturligt att regeringen ges rätt att besluta om vilka enskilda övningar och annan utbildning som Försvarsmakten ska delta i, inom ramen för den försvarspolitiska inriktningen. I sådana beslut ingår att bedöma nyttan av att delta i den enskilda övningen för Försvarsmaktens förmågeutveckling och kostnaderna för ett deltagande ställt mot Försvarsmaktens behov och andra tillgängliga övningar. Det rör sig därmed enligt regeringens mening inte om ett sådant sändande utomlands som motiverar riksdagens beslut i det enskilda fallet. I stället är det ett sändande som riksdagen i förväg kan ta ställning till genom att ange förutsättningarna i lag.

Som *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* också tar upp i sitt remissyttrande är regeringens befogenhet att disponera Försvarsmakten till rikets försvar redan stark enligt regeringsformen. I händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige krävs inte riksdagens godkännande för att regeringen ska kunna sätta in väpnade styrkor, inklusive att sända väpnade styrkor utomlands. Det är därmed befogat att regeringen ges befogenhet att besluta om Försvarsmaktens deltagande i övning och annan utbildning som syftar till rätten att utöva individuellt och kollektivt självförsvar i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan.

Det är den försvarspolitiska inriktningen, inklusive målen och uppgifterna för Försvarsmakten, som avgör vilka slags övningar och annan utbildningsverksamhet som Försvarsmakten ska delta i. Denna beslutas av riksdagen. Därmed saknas det skäl att begränsa regeringens beslutsbefogenhet till att avse övning och annan utbildning för viss särskilt angiven verksamhet eller till vissa länder och organisationer. Regeringen delar utredarens synpunkt att sådana begränsningar skulle vara svårformulerade och dessutom riskera att låsa fast lagstiftningen vid det säkerhetspolitiska läget som råder i dag.

Av den genomgång som gjorts i betänkandet (avsnitt 5) av motsvarande reglering i de övriga nordiska länderna och i Storbritannien, Tyskland, Polen och Estland framkommer att beslut om militära styrkors deltagande i övningar utomland fattas av försvarsministern, utrikesministern eller av båda tillsammans eller av regeringen. Inte i något av de undersökta länderna är sådana beslut en fråga för parlamentet. Även om utländska förhållanden inte är avgörande för hur den aktuella frågan bör lösas i Sverige, talar den gjorda jämförelsen

Prop. 2015/16:122 enligt regeringen för att befogenheten att besluta om Försvarsmaktens deltagande i utbildnings- och övningsverksamhet utomlands bör ligga hos regeringen.

Det är sammanfattningsvis regeringens bedömning att regeringen bör ha befogenhet att besluta om svenskt deltagande med väpnad styrka i övningar och utbildningar utomlands utan att behöva inhämta riksdagens godkännande inför varje enskilt övnings- och utbildningstillfälle. En sådan befogenhet ges lämpligen genom att 1 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet ändras på så sätt att begränsningen till utbildning för fredsfrämjande verksamhet tas bort.

Utredningens förslag i betänkandet och regeringens förslag i lagrådsremissen innebär att uttrycket utbildning inom ramen för internationellt samarbete används för att ange i vilka fall regeringen enligt lagen ska få besluta om sändande av väpnad styrka utomlands. *Lagrådet* har anfört att uttrycket utbildning inom ramen för internationellt samarbete är alltför oprecist och att den avsedda begränsningen av tillämpningsområdet till utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete bör framgå av lagtexten. I enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit anser regeringen att uttrycket utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete bör användas. Någon ändring i sak i förhållande till förslaget i lagrådsremissen är inte avsedd.

7 Följdändringar

Regeringens förslag: Med anledning av att 1 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet ändras ska vissa följdändringar göras i den lagen och i annan lagstiftning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår en delvis annan utformning av lagtexten.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har behandlat frågan om följdändringar.

Skälen för regeringens förslag: Ändringarna av regeringens bemyndigande att sända väpnad styrka utomlands för utbildning medför att vissa följdändringar måste göras. I enlighet med *Lagrådets* förslag används i följdändringarna genomgående uttrycket utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Rubriken på lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet bör enligt regeringen ändras till lagen om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

I 2 § första stycket lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet anges i dess nuvarande lydelse att den som inte är anställd i Försvarsmakten ska ha samtyckt till att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Enligt andra stycket gäller undantag från kravet på samtycke när fråga är om sådan utbildning som enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarspålit ingår i grundutbildning eller repetitionsutbildning, dvs. sådan utbildning som omfattas av totalförsvarspålit. Det uppställda kravet på samtycke bör enligt

regeringen även gälla för deltagande i sådan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete som inte omfattas av totalförsvarsplikten.

Av 3 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet i dess nuvarande lydelse följer att den som under sin utbildning i enlighet med lagen om totalförsvarsplikt frivilligt deltar i sådan utbildning för fredsfrämjande verksamhet som inte omfattas av totalförsvarsplikten har rätt att tillgodogöra sig denna utbildningstid som fullgjord grundutbildning eller repetitionsutbildning. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för den totalförsvarspiktige att som grund- eller repetitionsutbildning tillgodoräkna sig sådan utbildning som han eller hon inte är skyldig att utföra enligt 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Enligt regeringen bör tillgodoräkna av utbildningstiden kunna göras även för sådant deltagande i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete som inte ingår i totalförsvarsplikten.

I 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt regleras den utbildning i form av grundutbildning och repetitionsutbildning som omfattas av totalförsvarsplikten. Av tredje stycket i den nuvarande lydelsen framgår att utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Det som åsyftas är deltagande i utbildning för fredsfrämjande verksamhet såväl i Sverige som utomlands, inom ramen för sådant internationellt samarbete som avses i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet (se prop. 2001/02:11 s. 29 f. och 50 f.). Enligt regeringen bör motsvarande gälla för utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. En förutsättning för att sådan utbildning ska anses ingå i grund- eller repetitionsutbildningen bör alltså vara att utbildningen ger eller vidmakthåller och utvecklar de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden innehåller bestämmelser om när beslut i ett regeringsärende får fattas av ett statsråd i enlighet med 7 kap. 3 § andra stycket RF. Av 2 § i lagen framgår att ett sådant beslut får fattas endast om ärendet är brådskande och beslutsformen inte är olämplig med hänsyn till det som ärendet avser eller av andra skäl. I 3 § i lagen finns en uppräknning av i vilka regeringsärenden som beslut får fattas enligt lagen. Av punkten 3 följer att beslut enligt lagen får fattas i frågor om utbildning i utlandet enligt lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Motsvarande bör enligt regeringen gälla för beslut om utbildning enligt den ändrade lagen. När det gäller vilka överväganden som bör göras i samband med ett sådant beslut, se prop. 2013/14:179 s. 20 f.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag: Utredningens bedömning i fråga om övergångsbestämmelser överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i dessa frågor.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2016.

Lagändringarna ska tillämpas fullt ut efter ikraftträdandet. Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte leder till ökade kostnader eller innebär andra samhällsekonomiska konsekvenser.

10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Lagens rubrik

Lagens rubrik ändras som en följd av att regeringens bemyndigande att sända väpnad styrka utomlands för utbildning enligt 1 § i lagen inte längre begränsas till utbildning för fredsfrämjande verksamhet, utan omfattar all utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Rubriken har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

1 §

Paragrafen ändras på så sätt att regeringens bemyndigande att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inte längre begränsas till utbildning för fredsfrämjande verksamhet utan omfattar all utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Som framkommit i avsnitt 4.3 innefattas i begreppet utbildning även övningar.

Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 6.

2 §

I paragrafen anges i dess nuvarande lydelse att den som inte är anställd i Försvarsmakten ska ha samtyckt till att delta i sådan utbildning för fredsfrämjande verksamhet som inte omfattas av totalförsvarsplikten.

Ändringen är en följd av att 1 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet föreslås ändras till att inte längre vara begränsad till utbildning för fredsfrämjande verksamhet utan omfatta all övnings- och utbildningsverksamhet inom ramen för internationellt militärt samarbete. Även för deltagande i sådan utbildning ska samtycke krävas från den som inte är anställd i Försvarsmakten, om inte utbildningen är sådan att den enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt ingår i grundutbildningen eller repetitionsutbildningen. Därutöver görs en språklig ändring. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 7.

3 §

Bestämmelsen i 3 § i dess nuvarande lydelse innebär att den som under sin utbildning i enlighet med 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt frivilligt deltar i sådan utbildning för fredsfrämjande verksamhet som inte omfattas av totalförsvarsplikten har rätt att tillgodogöra sig denna utbildningstid som fullgjord grundutbildning eller repetitionsutbildning. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för den totalförsvarspliktige att som grund- eller repetitionsutbildning tillgodoräkna sig viss utbildning som denne inte är skyldig att utföra enligt 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt.

Ändringen är en följd av att 1 § lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet föreslås ändras till att inte längre vara begränsad till utbildning för fredsfrämjande verksamhet utan omfatta all övnings- och utbildningsverksamhet inom ramen för internationellt militärt samarbete. Den totalförsvarspliktige ska ha rätt att tillgodoräkna sig deltagande även i sådan utbildning. Därutöver görs språkliga ändringar. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 7.

10.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

5 kap. 3 §

I 5 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns gemensamma bestämmelser för värmplikten och civilplikten. I 3 § regleras den utbildning i form av grundutbildning och repetitionsutbildning som omfattas av plikten.

Av *tredje stycket* i dess nuvarande lydelse framgår att utbildning för fredsfrämjande verksamhet kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Vad som åsyftas är deltagande i utbildning för fredsfrämjande verksamhet såväl i Sverige som utomlands, inom ramen för sådant

Prop. 2015/16:122 internationellt samarbete som avses i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet (se prop. 2001/02:11 s. 28 och 51).

Ändringen är en följd av att lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet föreslås ändras till att inte längre vara begränsad till utbildning utomlands för fredsfrämjande verksamhet utan omfatta all övnings- och utbildningsverksamhet inom ramen för internationellt militärt samarbete. En förutsättning för att utbildningen ska anses ingå i grund- eller repetitionsutbildningen är fortfarande att utbildningen ger eller vidmakthåller och utvecklar de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 7.

10.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

3 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av i vilka regeringsärenden som beslut får fattas enligt lagen. I *punkten 3* finns en hänvisning till lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Ändringen är en följd av ändringarna i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Lagtexten har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Skälen för ändringen redogörs närmare för i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands (SOU 2015:1)

Prop. 2015/16:122
Bilaga 1

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Syftet är att anpassa lagen till de behov som finns utifrån Sveriges förändrade säkerhets- och försvarspolitik.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att bemyndigandet för regeringen att sända styrka utomlands för utbildning och övning inte begränsas till enbart fredsfrämjande verksamhet. Bemyndigandet bör enligt utredningen omfatta alla typer av utbildningar och övningar.

Utredningens lagförslag

Förslag till lag om ändring av lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet utomlands

dels att rubriken ändras och ska ha följande lydelse, *dels* att 1–3 §§ ska ha följande lydelse.

1 §

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt samarbete.

2 §

Den som i Sverige eller utomlands skall delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten skall ha samtyckt till att delta i utbildningen.

Den som i Sverige eller utomlands ska delta i utbildning inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten ska ha samtyckt till att delta i utbildningen.

3 §

En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag skall även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt skall anses fullgöra repetitionsutbildning.

En totalförsvarspliktig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt deltar i annan utbildning inom ramen för internationellt samarbete än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag ska även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning inom ramen för internationellt samarbete än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt ska anses fullgöra repetitionsutbildning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till lag om ändring av lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Prop. 2015/16:122
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

att 5 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §

Grundutbildningen *skall* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *skall* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Grundutbildningen *ska* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *ska* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till lag om ändring av lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,
2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning *inom ramen för internationellt samarbete*,

Prop. 2015/16:122
Bilaga 2

4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,

5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och

6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Remissen ställdes till följande myndigheter och organisationer: Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Arbetsgivarverket, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Förvarshögskolan, Arbetsmiljöverket, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Intresseorganisationen Svensk Soldat, Fredsbaskrarna Sverige och Svenska Försvarsutbildningsförbundet.

Följande har inte hörts av: Tjänstemännens Centralorganisation, Intresseorganisationen Svensk Soldat, Fredsbaskrarna Sverige och Svenska Försvarsutbildningsförbundet.

Följande har uppgett att de avstår från att yttra sig: Arbetsgivarverket, Landsorganisationen i Sverige och Sveriges akademikers centralorganisation.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet⁶ samt 1–3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag (1994:588) om utbildning
för fredsfrämjande verksamhet

Föreslagen lydelse

Lag (1994:588) om utbildning
inom ramen för internationellt
samarbete

1 §⁷

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete.

Regeringen får sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning inom ramen för internationellt samarbete.

2 §⁸

Den som i Sverige eller utomlands skall delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten skall ha samtyckt till att delta i utbildningen.

Den som i Sverige eller utomlands ska delta i utbildning inom ramen för internationellt samarbete och som inte är anställd i Försvarsmakten ska ha samtyckt till att delta i utbildningen.

Samtycke krävs dock inte i fråga om sådan utbildning som enligt 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht ingår i grundutbildning eller repetitionsutbildning.

3 §⁹

En totalförsvarspflichtig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht deltar i annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet än sådan

En totalförsvarspflichtig som under sin grundutbildning enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht deltar i annan utbildning inom ramen för internationellt sam-

⁶ Senaste lydelse av lagens rubrik 1996:402.

⁷ Senaste lydelse 1996:402.

⁸ Senaste lydelse 2002:278.

⁹ Senaste lydelse 2002:278.

som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag *skall* även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *skall* anses fullgöra repetitionsutbildning.

arbete än sådan som avses i 5 kap. 3 § nämnda lag *ska* även då anses fullgöra grundutbildningen.

En totalförsvarspliktig som fullgjort grundutbildningen och som deltar i annan utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* än sådan som avses i 5 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt *ska* anses fullgöra repetitionsutbildning.

Prop. 2015/16:122
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹⁰

Grundutbildningen *skall* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *skall* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *för fredsfrämjande verksamhet* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

I grundutbildningen och repetitionsutbildningen ingår även uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Grundutbildningen *ska* ge de kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Repetitionsutbildningen *ska* vidmakthålla och utveckla skickligheten för krigsuppgiften.

Utbildning *inom ramen för internationellt samarbete* kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹⁰ Senaste lydelse 2002:276.

Förslag till lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden

Prop. 2015/16:122
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Beslut enligt denna lag får fattas i frågor om

1. Försvarsmaktens krigsorganisering och mobilisering,
2. totalförsvarspliktigas inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,
3. utbildning i utlandet enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt samarbete,
4. svenska örlogsbesök i utlandet och flygningar till utlandet med svenska militära luftfartyg,
5. tillträde till svenskt territorium för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon samt uppehåll på svenskt territorium för utländska statsfartyg, och
6. övningar av en främmande stats militära styrka på svenskt territorium samt undantag från vapenlagen (1996:67) enligt 11 kap. 3 § vapenlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

Lagrådets yttrande

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-01-15

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands

Enligt en lagrådsremiss den 17 december 2015 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

4. lag om ändring i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet,
5. lag om ändring i lagen (2014:341) om beslut i särskilda regeringsärenden,
6. lag om ändring i lagen (1994:1809) om totalförsvarspflicht.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Samuel Rudvall.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Ändringen i rubriken innebär att uttrycket ”utbildning för fredsfrämjande verksamhet” ersätts av ”utbildning inom ramen för internationellt samarbete”. Motsvarande ändringar görs i lagens tre paragrafer.

Förslaget innebär att regeringen ges rätt att sända väpnad styrka utomlands för övning och annan utbildning inom ramen för internationellt samarbete och att den nuvarande begränsningen av regeringens beslutsbefogenhet till övningar och annan utbildning för fredsfrämjande verksamhet tas bort. Även i lagens övriga bestämmelser utmönstras begränsningen till utbildning i fredsfrämjande verksamhet.

De föreslagna formuleringarna är alltför oprecisa. Utbildningar inom ramen för internationellt samarbete förekommer inom ett stort antal verksamhetsområden och den föreslagna rubriken och lagtexten ger enligt sin ordalydelse ingen antydning om någon avsedd begränsning.

Lagen avser dock att reglera möjligheten för personer som ingår i en väpnad styrka att delta i utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.

Den avsedda begränsningen av tillämpningsområdet bör enligt Lagrådets mening framgå av lagens rubrik och av lagtexten.

En sådan precisering leder till att även de föreslagna följdändringarna i lagen om totalförsvarspflicht och lagen om beslut i särskilda regeringsärenden måste anpassas till formuleringarna i lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, A Johansson, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Wikström

Föredragande: statsrådet Hultqvist

Regeringen beslutar proposition Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands